

Evaluering av iverksatte tiltak – tørkesommeren 2018

Rapport nr. 3/2020
20. januar 2020





Landbruksdirektoratet
Eanandoalldirektoráhtta

Rapport: Evaluering av iverksatte tiltak – tørkesommeren 2018

Avdeling: Avdeling ressurs og areal

Dato: 20. januar 2020

Ansvarlig: Seksjon for landbruks- og naturskadeerstatning

Bidragstere: Avdeling ressurs og areal, Avdeling landbruksproduksjon, Avdeling handel og industri, Avdeling digitalisering og organisasjon, Kommunikasjonsstab

Rapport-nr.: 3/2020

Forsidebilde &
alle bildene i
rapporten: Landbruksdirektoratet

Innhold

Sammendrag	4
1 Mandat	6
2 Innledning.....	7
2.1 Et unntaksår - Været sommeren 2018.....	7
2.2 Krisehåndteringen i korte trekk.....	10
3 Evalueringsmetoder.....	13
3.1 Innhenting av data fra ytre forvaltning	13
3.2 Innhenting av synspunkter fra bondeorganisasjonene.....	14
3.3 Landbruksdirektoratets egenvurdering	14
4 Evaluering av iverksatte tiltak	16
4.1 Avlingssviktordningen.....	16
4.2 Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd	46
4.3 Ekstrautbetaling av tilskudd.....	52
4.4 Kvoteordning for melk	61
4.5 Import og markedsregulering.....	62
4.6 Regionale miljøprogram (RMP)	68
5 Evaluering av tiltak på overordnet nivå	69
5.1 Kommunikasjon.....	69
5.2 Beredskap.....	71
6 Liste over tabeller og figurer i rapporten.....	73
7 Vedlegg.....	74
7.1 Vedlegg 1 – Spørreundersøkelse sendt til kommunene	74
7.2 Vedlegg 2 – Spørreundersøkelse sendt til fylkesmannen	86
7.3 Vedlegg 3 – Referat fra møte med faglagene.....	100
7.4 Vedlegg 4 – Fylkesmannens oppsummering på fagkonferansen 2019.....	103
7.5 Vedlegg 5 – Tilbakemeldinger fra markedsregulatorene.....	107

Sammendrag

Sommeren 2018 var store deler av Norge preget av usedvanlig høye temperaturer og langvarig tørke. Etter hvert som omfanget av tørken økte, ble det iverksatt ulike tiltak for å avhjelpe konsekvensene av tørkebetinget avlings- og dermed inntektssvikt. Det ble brukt betydelige offentlige tilleggsressurser i form av erstatninger for avlingssvikt og ekstra utbetalinger av tilskudd for grønnsaksarealer og grovfôrbasert husdyrhold. I tillegg ble det foretatt tilpasninger i flere ordninger (produksjonstilskudd, Regionalt miljøprogram, melkekvoteordning) samt import- og markedsregulering.

I jordbruksforhandlingene 2019 (Prop. 120 S (2018-2019)) ble Landbruksdirektoratet bedt om å gjøre en evaluering av hvordan den ekstraordinære situasjonen ble håndtert og hvordan ordningene har fungert. Oppdraget er også beskrevet i brev av 7. juni 2019 fra Landbruks- og matdepartementet.

Evalueringen er basert på en gjennomgang av iverksatte tiltak i de respektive seksjoner i Landbruksdirektoratet, samt tilbakemeldinger fra relevante aktører: a) Spørreundersøkelse hos fylkesmannsembetene og kommunene, b) tilbakemeldinger fra faglagene og markedsregulatorene og c) tilbakemelding fra berørte fylkesmenn på Landbruksdirektoratets fagkonferanse høsten 2019.

Rapporten oppsummerer først værforholdene i vekstsesongen 2018 for å sette de omfattende ekstratiltak i kontekst. Effekten av de ulike tiltakene som ble iverksatt sommeren 2018 er evaluert for hver ordning. Til slutt blir Landbruksdirektoratets beredskap og kommunikasjonsarbeid kort belyst som supplement til beskrivelsen av de enkelte ordningene.

Avlingssvikt

Det ble mottatt ca. 15 000 søknader om erstatning etter klimabetinget avlingssvikt, dvs, ca. 20 ganger mer enn gjennomsnittet. Det har blitt utbetalt til sammen ca. 1,980 milliarder kroner i erstatning. Se kap. 4.1.2 for mer om omfanget av saksbehandlingen i 2018. Utfordringene i forbindelse med prognosearbeidet er grundig omtalt i kap. 4.1.3.

LMD la vekt på at erstatningsutbetaling skulle skje raskt. Landbruksdirektoratet fulgte dette opp ved å presisere behovet for å prioritere ressurser til saksbehandling av avlingssviktsøknader overfor fylkesmannsembetene. Landbruksdirektoratet og fylkesmennene har samarbeidet godt om å identifisere avklarings- og veiledningsbehov, og om å utvikle hjelpemateriell.

Fylkesmennene, som vedtaksmyndighet, har gitt en rekke konkrete tilbakemeldinger, både gjennom spørreundersøkelsen (se kap. 4.1.7) og på Landbruksdirektoratets fagkonferanse høsten 2019 (se vedlegg 4). Fylkesmennene har bidratt sterkt til kompetansesikring av eksisterende og nye saksbehandlere, og har selv fremhevet laginnsats, forenklet saksbehandling og godt samarbeid som en svært positiv erfaring.

I LMDs brev 6.7.2018 framgår det at i de tørkerammede områdene skulle tørken i seg selv regnes som god nok dokumentasjon. Lemping av dokumentasjonskravet ga bl.a. kommunene bedre kapasitet til søknadsbehandling. Lempingen innebar at klimaprosenten ikke skulle reduseres og medførte bl.a. at foretak med ekstensiv grovfôrproduksjon i liten grad fikk redusert normavlingen, og dermed fikk høyere erstatning enn i et vanlig skadeår. Den økte grovfôrsatsen virket i samme retning. Det ble ikke iverksatt ekstratiltak for andre vekstgrupper. Fra myndighetenes side var dette en bevisst prioritering for å sikre tilgang på grovfôr til husdyrene. I kombinasjon med økt import bidro økt erstatning til lavere utslakting enn fryktet.

Denne rapporten foreslår å videreutvikle avlingssviktordningen på enkelte områder, som f.eks. a) beregningsmåte basert på normavling, b) prognosearbeidet og c) fagsystemet (ELF), se kap. 4.1.9 for nærmere omtale.

Tilpasning av regelverket for produksjonstilskudd

Siden tørken førte til en usikker økonomisk situasjon for mange bønder, og underskudd av grovfôr, kom LMD i løpet av sommeren 2018 med tilpasninger i hvordan regelverket for produksjonstilskudd skulle

praktiseres i 2018. Tilpasningene bidro til at tørkerammede bønder, som i en del tilfeller ville mistet arealtilskuddet sitt etter vanlig praktisering av regelverket, likevel var berettiget arealtilskudd. Videre stimulerte tilpasningene til å utnytte det som fantes av grovfôr på en best mulig måte.

Det er vanskelig å kvantifisere den konkrete effekten av dette tiltaket, da Landbruksdirektoratet ikke har tall på hvor mye tilskudd som ble utbetalt som følge av presiseringene/endingene i regelverket, og heller ikke med sikkerhet vet om, eller i hvor stor grad, tiltaket var med å bidra til å opprettholde bøndenes likviditet. Se kap. 4.2 for nærmere omtale.

Ekstra utbetaling av tilskudd

I tilleggsforhandlingene til jordbruksoppgjøret 2018 ble partene enige om å gi en engangsutbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer til foretak i enkelte fylker og kommuner. Ekstra utbetalingen skulle gi økonomisk kompensasjon ut over det gjeldende regelverket i avlingsviktordningen. Av hensyn til foretakenes likviditet måtte ekstra utbetalingen skje raskt.

Landbruksdirektoratets vurdering er at forvaltningen lyktes i å utføre ekstra utbetalingen raskt. Rapporten slår fast at den raske utbetalingen var mulig fordi grunnlaget for tilskudd var informasjon som allerede var registrert i forvaltningens systemer, og at både tilskuddsberegningen og den tekniske løsningen som ble utviklet var enkle. Se kap. 4.3 for nærmere omtale.

Melkekvoteordning

Grunnet usikkerhet rundt førsituasjonen uttrykte markedsregulator (Tine) bekymring for leveransene i 2019 dersom tørken ville føre til stor nedslakting. Etter tilrådning fra Tine ble forholdstallet for disponibel kvote 2018 etter hvert hevet til 1,04. Dette førte til en kraftigere økning i melkeproduksjonen i fjerde kvartal 2018 enn forventet i august 2018. Se kap. 4.4.

Import- og markedsregulering

Importregimet og markedsregulering er viktige verktøy i unntakssituasjoner. Landbruksdirektoratet tok i bruk flere virkemidler for å motvirke negative effekter av tørken i 2018. Disse omfattet blant annet tollnedsettelse (f.eks. på fôrmidler, såfrø og såkorn), økte kvoter for import av kraftfôrråvarer og økt reguleringslager for storfekjøtt.

Rapporten konkluderer med at flere av tiltakene har påvirket hverandre. For eksempel, ble det lagt til rette for import av fôr for å unngå unødvendig mye slakting av storfe, samtidig som forkortet periode med tollnedsettelse for storfekjøtt og økt reguleringslager til storfekjøtt skulle gi bedre vilkår for økningen av slakting som var forventet som følge av fôrmangelen. Resultatet totalt sett ble akseptabelt. Se kap. 4.5 for mer om import- og markedsregulering.

Regionale miljøprogram (RMP)

Enkelte presiseringer av og unntak fra reglementet til regionale miljøtilskudd muliggjorde tilpasninger til tørken i 2018 uten at bøndene mistet retten til tilskuddet. Disse endringene omfattet høsting av fangvekster, såing av ettervekst og utsatt frist for spredning av husdyrgjødsel, se kap. 4.6.

Kommunikasjon og beredskap

Rapporten konkluderer med at Landbruksdirektoratets kommunikasjon med de ulike forvaltningsnivåene og næringen har vært tilfredsstillende både under og i etterkant av selve tørkekrisen i 2018. Samtidig peker evalueringen på at kommunikasjonen kunne ha vært samordnet bedre.

Landbruksdirektoratets overordnede beredskapsplan har primært fokus på fysiske trusler og uønskede hendelser som hindrer arbeidet i direktoratet. Tørkesommeren var derimot en 'snikende krise' som i utgangspunktet skulle håndteres på avdelingsnivå. Rapporten fastslår at selv om håndtering av tørkekrisen gikk bra, kan Landbruksdirektoratets beredskapsplanlegging lære noe av denne erfaringen når det gjelder varslingsrutiner og krisekoordinering ved snikende kriser, samt etablering av strategisk samarbeid med eksterne kompetansemiljøer. Se kap. 5 for nærmere omtale.

1 Mandat

Den 6. juli 2018 sendte Landbruks- og matdepartementet et brev til Landbruksdirektoratet med endringer i og presiseringer av regelverkene for avlingsskadeerstatning og produksjons- og avløsertilskudd. I september 2018 inngikk staten, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukerlag en tilleggsavtale til jordbruksavtalen 2018-2019 som inneholdt ytterligere tiltak.

I jordbruksforhandlingene 2019 (Prop. 120 S (2018-2019)) ble Landbruksdirektoratet bedt om å gjøre en evaluering av hvordan den ekstraordinære situasjonen ble håndtert, hvordan ordningene har fungert og om regelverket er hensiktsmessig framover i tid. Oppdraget er beskrevet i brev fra Landbruks- og matdepartementet, datert 7. juni 2019:

«Det skal gjennomføres en evaluering både av hvordan den ekstraordinære situasjonen med tørkesommeren 2018 ble håndtert, hvordan ordningene har fungert og om regelverket er hensiktsmessig framover i tid. Landbruksdirektoratet skal gjennomføre en evaluering på sine områder, samt gjennomføre en spørreundersøkelse der kommuner og fylkesmenn som har vært sterkest involvert, får en mulighet til å formidle sine erfaringer og gi tilbakemelding til nasjonalt nivå. Direktoratet skal også innhente synspunkter fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukerlag.»

2 Innledning

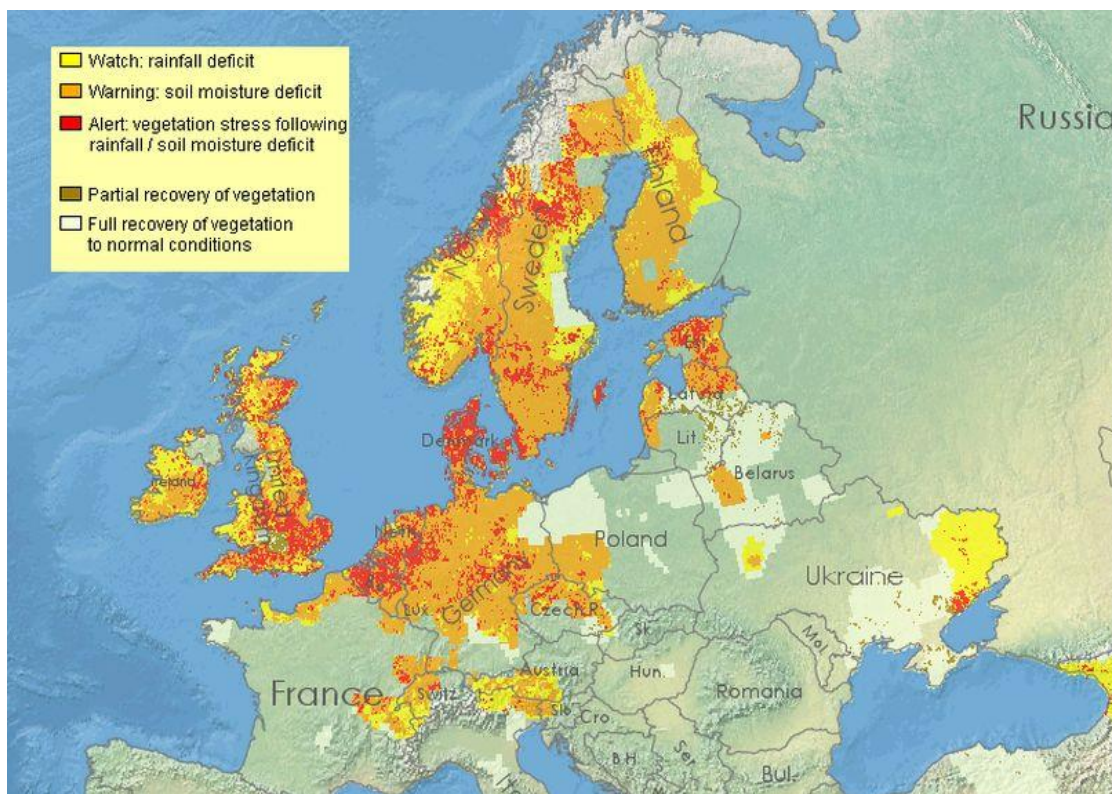
Mange i Norge husker sommeren 2018 som en lang, varm og regnfattig «drømmesommer» fra tidlig mai til august. Men for de fleste bønder, gartnere og skogbrukere i store deler av landet ble drømmen til mareritt, og vekstsesongen 2018 er nå husket som «tørkesommeren».

For å avhjelpe konsekvensene av tørkebettinget avlings- og dermed inntektssvikt, ble det brukt betydelige offentlige tilleggsressurser i form av erstatninger for avlingssvikt, ekstra utbetalinger av tilskudd og tilpasninger i flere ordninger (produksjonstilskudd, RMP, melkekvoteordning) samt import- og markedsregulering. I «krisepakken» av 28. september 2018¹ ble det innvilget 525 mill. kroner ekstra, i tillegg til de økte utbetalingene over avlingssviktordningen etter gjeldende regelverk.

I normale år er utbetalingene under avlingssviktordningen i størrelsesorden 40 millioner kroner. Etter tørken i 2018 ble det utbetalt ca. 1,98 milliarder kroner. Nivået på utbetalingene i 2018 kan dermed sies å være svært unormalt, men var været i Sør-Norge denne sommeren tilsvarende uvanlig?

2.1 Et unntaksår - Været sommeren 2018

Sommeren 2018 var usedvanlig varm og nedbørsfattig og førte til tørkestress i store deler av Skandinavia, Estland, Latvia, Tyskland, Benelux, Storbritannia og Irland, se Figur 1. I Norge ble mesteparten av Sør-Norge (t.o.m. Trøndelag) berørt.



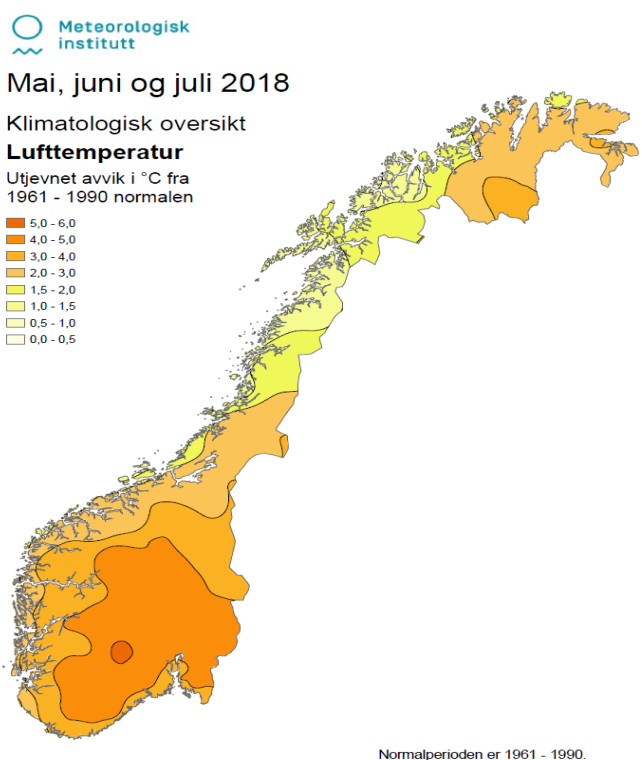
Figur 1. Tørke i Europa, midten av august 2018. Kart: [European Drought Observatory](http://www.euro-drought.org/), hentet fra www.agripressworld.com.

¹ Prop. 119S (2017-2018), Endringer i statsbudsjettet 2018 under LMD (tillegg til Jordbruksoppgjøret 2018 som følge av tørken)

Rapporter om tørkesommeren 2018, dens konsekvenser for jordbruket og utfordringer for framtiden i lyset av klimaendringer er utgitt på europeisk², nordisk³ og nasjonalt nivå⁴. For å sette været i Norge under vekstsesongen 2018 i perspektiv skal vi trekke frem utvalgte resultater i rapporten til Meteorologisk institutt (MET), som blant annet skriver at:

Det mest uvanlige med tørken 2018 var at den rammet så store områder, varte så lenge og at temperaturen var så mye høyere enn normalt, noe som ga svært høy fordampning. I Norge startet den ekstremt varme og tørre perioden i mai og varte til starten av august. Perioden mai-juli ble rekordvarm for Norge, i gjennomsnitt 3,1 °C over normalen.

Figur 2 viser den geografiske fordelingen av temperaturavviket, der spesielt Sør(øst)-Norge og indre deler av Finnmark opplevde temperaturer langt over normalen. På rekordlistene over de varmeste mai-juli periodene siden målingene startet i 1900, troner sommeren 2018 på **førsteplass** med svært god margin.



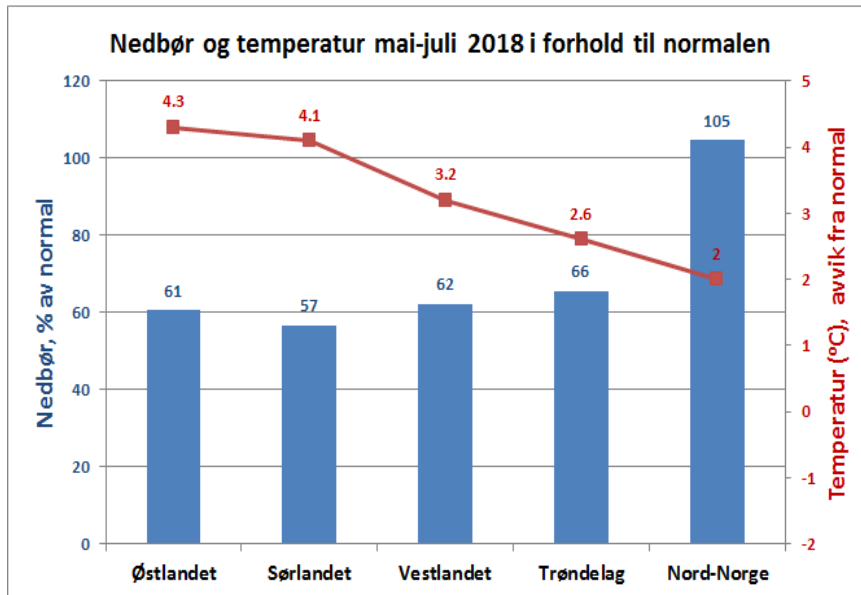
Figur 2. Gjennomsnittstemperatur for mai-juli 2018, vist som utjevnet temperaturavvik i °C fra normalen for 1961-1990. (METinfo 14/2019)

Med 74 % av normale nedbørmengder for hele Norge, ble det den **fjerde tørreste** mai-juli-perioden som er registrert siden målestart i 1900. Både for temperatur og nedbør var det regionale forskjeller. Størst avvik (høy temperatur og lite nedbør) var det på Østlandet og Sørlandet, med noe mindre ekstremvær på Vestlandet og i Trøndelag. Se Figur 3.

² https://edo.jrc.ec.europa.eu/documents/news/EDODroughtNews201808_Central_North_Europe.pdf

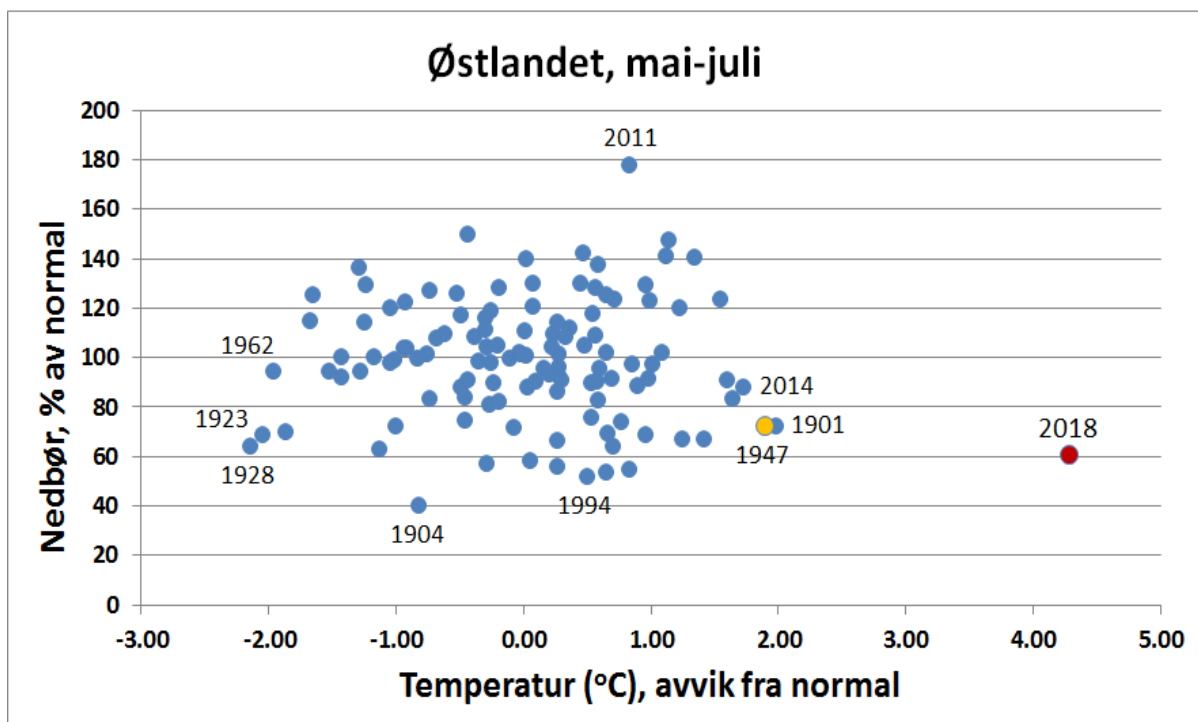
³ Nordic Agri Research (NKJ), 2019. Det nordiska jordbruket – utmaningar i en framtid präglad av mer extremväder. TemaNord 2019:536. Nordiska ministerrådet.

⁴ Meteorologisk institutt, 2019. Tørkesommeren 2018. METinfo 14/2019.



Figur 3. Nedbør og temperatur for den totale perioden mai, juni og juli 2018, sammenlignet med 1961-1990-normalen i samme periode. (METinfo 14/2019)

Selv om tallene bekrefter at det var en uvanlig sommer, kan det likevel være vanskelig å forstå *hvor* uvanlig. Figur 4 viser gjennomsnittstemperatur og nedbørmengde for perioden mai-juli for region Østlandet for årene 1900-2018, sammenlignet med normal. Prikkene rundt midten av figuren er «normale» år, mens de varmeste årene er lengst til høyre, og de tørreste årene lengst nede i figuren. Her blir det synlig at 2018 var i en helt annen liga enn alle andre årene siden 1900.

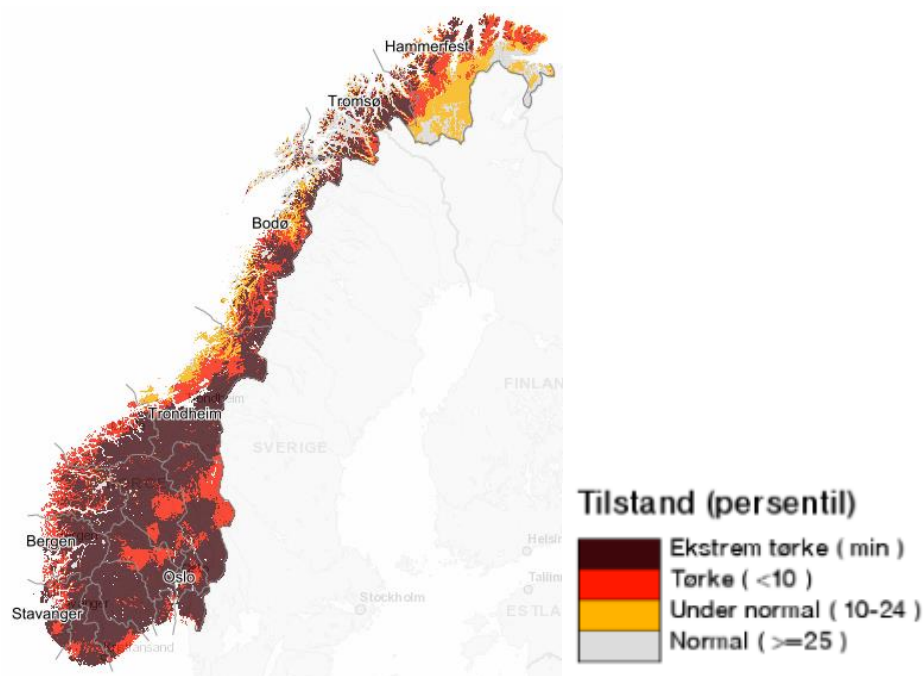


Figur 4. Nedbør (som % av normal) plottet mot temperatur (som avvik fra normal), for mai-juli 2018 i regionen Østlandet. (METinfo 14/2019)

Figuren for Sørlandet er svært likt den for Østlandet. MET understreker at det helt uvanlige med perioden mai til juli 2018 er at perioden var rekordvarm og ganske nedbørfattig i *alle* regioner i Sør-Norge. På

Østlandet var perioden mer enn to grader varmere enn noen tilsvarende verdi i tidsserien som starter i år 1900, og MET omtaler dette selv som «en *knusende* ny rekord».

Jordas vanninnhold er en annen viktig parameter for å måle graden av tørke. I Figur 5 vises markvannsunderskuddet i juli 2018, relativ til referanseperioden.



Figur 5. Tørke-indeks basert på simulert vannlager i jord (markvannsunderskudd) mot vannlager for samme dato i perioden 1981-2010. Hele landet sør for Trøndelag viser tørke- eller ekstrem tørketilstand i jorda. (Fra METinfo 14/2019 – i samarbeid med NVE)

I sin rapport, konkluderer MET: «Sett i sammenheng med konsekvensene har sommeren 2018 sannsynligvis vært preget av en mer ekstrem tørke i Sør-Norge enn noen annen sommer så langt tilbake i tid som våre måleserier går.»

Det er med andre ord ingen tvil om at sommeren 2018 **var** ekstrem og svært uvanlig.

2.2 Krisehåndteringen i korte trekk

Som rapporten til MET viser, begynte det uvanlig varme og tørre været allerede i mai 2018. Maitørke, ofte omtalt som «forsommertørke», er et kjent fenomen, i alle fall på Østlandet. I mai og juni 2018 forventet «alle» at regnet snart ville komme, som det jo som regel gjør. Siste gang Norge opplevde en såpass tørr og varm sommer var i 1947, dvs utenfor «manns minne».

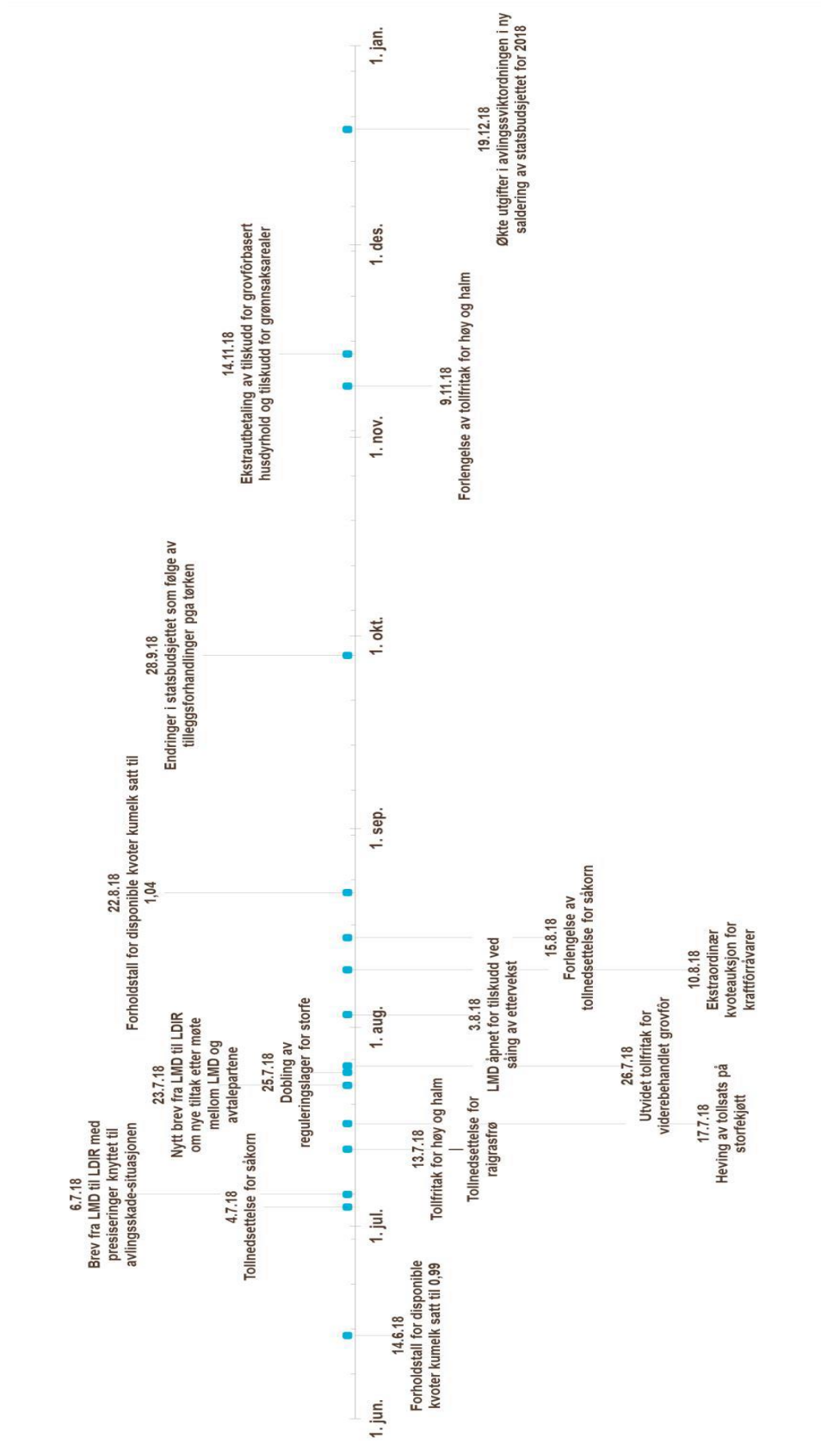
Tørkesommeren som krise oppstod dermed ikke på en bestemt dato, men som en gradvis prosess fra «deilig forsommer» til spredte bekymringer og til en allmenn erkjennelse av at vi stod overfor en omfattende krise. Og siden krisen var værbestemt, kunne selvsagt ingen forutsi hvor lenge den vil vare og hvilket omfang den ville få: Regnet kunne komme i morgen, neste uke eller om en måned.

Dette uvisse og meget dynamiske kriselandskapet må man ha i mente når man evaluerer (forvaltningens) respons til tørken, med etterpåklokskapens klarsyn. Se også kap. 5.

Figur 6 viser tidslinjen for ulike tiltak som ble iverksatt for å møte utfordringene i landbruket pga tørken. Uten å gå inn i detaljene, viser figuren at tiltakene ikke kom før i begynnelsen av juli. Juli og august ble en hektisk tid, med raskt økende bevissthet om omfang av tørken og konsekvensene for landbruket, og økende behov for avhjelpende tiltak. Samtidig var alle ledd i forvaltningen lavt bemannet på grunn av ferieavvikling. Tiltakene i forhold til denne tidslinjen omtales under de enkelte ordningene.

Landbruksdirektoratet vil i denne rapporten presentere de enkelte tiltakene, diskutere resultatene fra en brukerundersøkelse og foreta en egnevaluering av tiltakene.





Figur 6. Tidslinje med ulike tiltak, tørkesommeren 2018. (Fra Virkemiddelvurderingen, Landbruksdirektoratet 1/2019)

3 Evalueringsmetoder

3.1 Innhenting av data fra ytre forvaltning

Spørreundersøkelse sendt til kommuner og fylkesmenn

I løpet av sommeren og høsten 2018 ble flere tiltak iverksatt for å avhjelpe virkningene av tørken. For å gi kommuner og fylkesmenn muligheten til å formidle sine erfaringer med tørkesituasjonen og tiltakene som ble iverksatt, ble Landbruksdirektoratet bedt om å gjennomføre en spørreundersøkelse.

Landbruksdirektoratet valgte å sende ut to separate spørreundersøkelser til henholdsvis fylkesmenn og kommuner, slik at det i større grad var mulig å målrette spørsmålene og svaralternativene mot respondentens rolle i forvaltningen. Undersøkelsen var delt opp i tre hovedtema – erstatning for avlingssvikt, tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd og ekstrautbetaling av husdyrtilskudd og tilskudd for grønnsaksarealer. Respondentene ble spurt om sin erfaring med å iverksette tiltakene som ble innført og hvorvidt de fikk god informasjon og veiledning fra overordnet forvaltning. Flere av spørsmålene var vurderingsspørsmål der respondenten ble bedt om å ta stilling til påstander. I slike tilfeller ble det gitt fire graderte svarkategorier (for eksempel «helt uenig», «uenig», «enig» og «helt enig»), samt et nøytralt alternativ (for eksempel «verken enig eller uenig»). I tillegg ble respondentene i noen tilfeller gitt muligheten til å gi tilbakemeldinger i form av fritekstsvaer. Alle spørsmålene, unntatt de som krevde fritekstsvaer, var obligatorisk for respondentene å svare på. Spørreundersøkelsene i sin helhet er vist i denne rapportens vedlegg 1 og 2.

Norstat administrerte spørreundersøkelsen på vegne av Landbruksdirektoratet. Spørreundersøkelsen ble sendt til alle kommuner og fylkesmenn. For å sikre at svaret uttrykte en samlet, omforent tilbakemelding fra hele etaten, ble respondentene bedt om å levere ett felles svar per kommune/fylkesmann. Fylkesmennene ble i tillegg oppfordret til å svare med utgangspunkt i fylkesinndelingen som var gjeldende 2018 (selv om flere embeter ble slått sammen fra 2019).

På grunn av at det foregikk saksbehandling av erstatningssøknadene og klagebehandling gjennom hele våren 2019, valgte vi å vente med spørreundersøkelsen til erfaringene fra hele forvaltningsprosessen kunne formidles av respondentene. Undersøkelsen ble dermed sendt ut 11. juni 2019, med svarfrist 24. juni 2019.

Den 18. juni 2019 ble det sendt en purring til de kommuner/fylkesmenn som enda ikke hadde svart. 143 kommuner og 8 fylkesmenn svarte på undersøkelsen. Med utgangspunkt i at undersøkelsen ble sendt til postmottaket hos 393 kommuner og 10 landbruksdirektører hos fylkesmannen, ga det en svarprosent på henholdsvis 36 og 80⁵ prosent. Merk at det ikke nødvendigvis er et én-til-én-forhold mellom antall postmottak/kommuner og antall respondenter, fordi flere kommuner har interkommunale landbrukskontor. I disse tilfellene kan undersøkelsen ha blitt sendt til flere kommuner, mens svaret fra landbrukskontoret til de tre kommunene kun har blitt registrert som ett svar. Svarprosenten for kommunene er sannsynligvis noe høyere enn det som framgår over.

Mulige feilkilder

Flere ulike feilkilder kan påvirke resultatene fra en spørreundersøkelse. Blant annet kan frafall (det vil si mangel på svar fra aktuelle respondenter) føre til at svarene vi har fått inn ikke er representative for fylkenes og kommunenes erfaringer med tørkesommeren. En høy svarprosent kan minske risikoen for frafallsfeil. Den europeiske samfunnsundersøkelsen (ESS) har for eksempel en målsetting om en svarprosent på 70.⁶ Frafall er imidlertid sjelden tilfeldig. De kommunene og fylkene som var rammet av tørken hadde sannsynligvis både mer erfaring med tiltakene som ble iverksatt og større insentiv til å svare. Av de som svarte, oppga 70 prosent av kommunene og 88 prosent av fylkene at deres kommune/fylke var rammet av tørken i enten svært stor eller stor grad. Svarene som har kommet inn er derfor hovedsakelig synspunkter

⁵ Med utgangspunkt i at det var 18 fylkesmannsembeter i 2018, var svarprosenten 44 prosent.

⁶ Ringdal, K. (2013) *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utgave, s. 220-221. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

fra fylker og kommuner som var rammet av tørken. Formålet med denne undersøkelsen var å hente inn erfaringer og synspunkter fra nettopp denne gruppen. Derfor mener vi at undersøkelsen kan gi et relativt godt bilde av synspunktene til kommunene og fylkene som var rammet av tørken, til tross for at svarprosenten ikke var veldig høy blant kommunene.

Videre kan det være en risiko for målefeil i undersøkelsen. En av kildene til målefeil som kan ha oppstått i denne undersøkelsen, er at respondentene husker feil. Mens arbeidet knyttet til tørken i hovedsak ble utført sommeren og siste halvår av 2018, ble spørreundersøkelsen sendt ut først i juni året etter. Det kan derfor være at respondentene ikke har erfaringene klart i minne. Denne risikoen er sannsynligvis større på produksjonstilskuddsområdet og for ekstrautbetalingen (der størsteparten av arbeidet var fullført i løpet av februar 2019) enn den er for avlingssvikt, der forvaltningen har behandlet saker hele perioden fram til spørreundersøkelsen ble sendt ut. Denne typen målefeil er vanskelig å unngå helt, men i denne undersøkelsen kan risikoen for slike feil ha blitt noe større på grunn av tiden som gikk mellom tiltakene ble iverksatt og spørreundersøkelsen ble sendt ut.

En annen kilde til målefeil kan være at respondentene ble bedt om å sende inn ett svar per kommune/fylke. I en situasjon der en gruppe ansatte skal enes om et felles svar, kan det være at enkeltes meninger blir mer fremtredende enn andres, og at man derfor ikke får inn svar som er representativt for de ulike meningene innad i kommunen eller hos fylkesmannen.

I undersøkelsen stilte vi ikke spørsmål om navn på respondentenes kommune/fylke, slik at svarene kunne gis anonymt. Landbruksdirektoratet har ikke visst hvilke kommuner/fylker som har avgitt hvilke svar. Målet var å redusere mulige målefeil i form av overrapportering av positive svar. Norstat holdt allikevel oversikt over hvordan respondentene fordelte seg på de ulike landsdelene, slik at det var mulig å ta ut statistikk som viser hvordan respondentene i de ulike landsdelene fordeler seg på de ulike svarkategoriene.

3.2 Innhenting av synspunkter fra bondeorganisasjonene

Landbruksdirektoratet inviterte Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag til et felles møte, for å gi organisasjonene en anledning til å gjøre rede for sine synspunkter på forvaltningens håndtering av tørken. Organisasjonene ble bedt om å tenke over hva som fungerte bra og hva som fungerte mindre bra på forhånd. Landbruksdirektoratet la få føringer for hvilke tema som ble tatt opp, slik at organisasjonene fritt kunne ta opp de temaene de ønsket å gi tilbakemeldinger om.

Møtet ble avholdt i Landbruksdirektoratets lokaler i Oslo den 11. september 2019, og begge organisasjoner møtte. Etter møtet skrev Landbruksdirektoratet et møtereferat, som skulle benyttes som grunnlag for evalueringen. For å sikre at organisasjonenes synspunkter ble korrekt gjengitt, ble referatet sendt til Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag for gjennomlesning, med mulighet for å gi tilbakemeldinger. Møtereferatet ble endret etter enkelte innspill fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Norges Bondelag ga ingen tilbakemeldinger om endringer i referatet, som er lagt ved i rapportens vedlegg 3.

3.3 Landbruksdirektoratets egenvurdering

I tillegg til spørreundersøkelsen som ble sendt til fylkesmennene og kommunene (kap. 3.1) og møtet med bondeorganisasjonene (kap. 3.2), er konklusjonene i denne rapporten også basert på Landbruksdirektoratets egenvurdering av tiltakene som ble iverksatt for å møte utfordringene av tørken i 2018.

Egenvurderingen er ikke gjennomført etter en bestemt mal. Ansvar for vurderingene er lagt til de avdelinger/seksjonene som har ansvar for forvaltning av de respektive virkemidlene. Hver seksjon utpekte en koordinator til å skrive en samlet vurdering, som regel med utgangspunkt i Virkemiddelvurderingen 2019. Vurderingene er kvalitetssikret seksjonsvis, av leder og/eller seksjonsmøte. Følgende seksjonene var involvert i arbeidet:

Kap. Ordning/tiltak

- 4.1 Erstatning etter klimabetinget avlingssvikt
- 4.2/4.3 Produksjonstilskudd (tilpasning/ekstrautbetaling)
- 4.4 Kvoteordning for melk
- 4.5 Import- og markedsregulering
- 4.6 Regionalt miljøprogram (RMP)

Seksjon i Ldir

- Landbruks- og naturskadeerstatning
- Direktetilskudd
- Produksjonsregulering
- Import
- Miljø- og klima

Kapittel 5 om overordnede aspekter knyttet til beredskap og kommunikasjon er skrevet i samarbeid mellom Kommunikasjonsstaben og denne rapportens redaktør, med innspill fra andre personer involvert i kommunikasjons- og beredskapsarbeid i Landbruksdirektoratet.



4 Evaluering av iverksatte tiltak

4.1 Avlingssviktordningen

Videreutvikling av avlingssviktordningen

Basert på vurderinger av innspillene fra kommunene og fylkesmennene samt møte med faglagene, foreslår Landbruksdirektoratet blant annet å **vurdere følgende tiltak** for å videreutvikle avlingssviktordningen:

- Hyppigere oppdatering av erstatningssatser for enkelte vekster
- Revidering av nivået på normavlingsgruppene i grovførerstatningen
- Heving av de økologiske normavlingene i grovførerstatningen
- Inkludering av innmarksbeite i grovførberegningen
- Mulighet til individuell beregning av gjennomsnittsavling
- Fastsette krav til antall dyr pr. arealenhet for at beregningsmetoden basert på normavling kan benyttes
- Bruk av arealdata fra AK-tilskuddet til justering av normavling hos foretak med areal i flere kommuner
- Harmonisering av satsene i erstatningsberegningen for hhv. grovfør for salg og grovfør i foretak med husdyr
- Analyse av prognosearbeidet for å øke treffsikkerheten
- Fortsatt tydeliggjøring av regelverk og utdypende klargjøringer i rundskriv
- Forbedre 'Spørsmål og svar' på Landbruksdirektoratets hjemmeside

4.1.1 Generelt om ordningen

Formålet med erstatningsordningen er å gi en kompensasjon for å «reducere økonomisk tap» for foretak med betydelig avlingssvikt. Erstatningsordningen skal være til hjelp gjennom en vanskelig økonomisk periode, og ikke en form for inntektsgaranti.

Dette innebærer at reglene for erstatningsberegningen ikke har som mål at avlingstapet på det enkelte foretaket beregnes i detalj. Ettersom målsettingen for ordningen er å redusere tap, er ikke beregningsmåten utformet for å gi en nøyaktig utregnet kompensasjon for avlingstapet. Dette gir muligheter for å ha enkle beregninger, som sparer tid både hos søker og de som skal behandle søknadene. Beregningen gjøres i Fagsystemet for erstatning i landbruket (ELF) – med samme standardiserte beregningsmåter for alle søknader. Dette sikrer likebehandling av søknadene, uavhengig av hvilken fylkesmann som behandler saken.

Erstatningsordningen er finansiert over jordbruksavtalen – det er avtalepartene som gjennom forhandlinger fastsetter hovedprinsippene for ordningen. Posten er en overslagsbevilgning. Dette innebærer at utgifter følger av regelverk som Stortinget har fastsatt. Erstatning for avlingssvikt er en rettighetsbasert ordning – søkere som oppfyller vilkårene, har rett til erstatning. Utbetalingene i et gjennomsnittså i skadeomfang danner grunnlaget for den årlige budsjettrammen. År med stort skadeomfang må legges frem for Stortinget som gir tilleggsbevilgning. Eventuelle justeringer av regelverket som har bevilgningsmessige konsekvenser utenom jordbruksoppgjøret, må legges fram for Stortinget.

Ordningen gjelder bare skader som er forårsaket av klimatiske forhold (været), og som det ikke er mulig å tegne privat forsikring for. Den klimatiske årsaken til avlingssvikten skal være godt dokumentert. I 2018

ble dette vilkåret om dokumentasjon sterkt nedtonet i de tørkerammede områdene, tørken skulle regnes som god nok dokumentasjon i seg selv, jf. brev fra LMD 6. juli 2018.

Virkeområdet ble i 2012 tydeliggjort til kun å gjelde ved direkte klimatisk skade. Endringen ble gjort da det erfaringsmessig hadde vært flere skader som var i ytterkant av hva som kunne sies å være et klimatisk avledet forhold. Virkeområdet ble avgrenset slik at bl.a. skader forårsaket av skadegjørere i planteproduksjon, ikke skulle kunne gi rett til erstatning, selv om angrepet kunne skyldes værforhold.

Erstatning beregnes i to fastsatte beregningsmodeller, en modell for tap i salgsproduksjoner og en modell for tap i grovfôrproduksjon på foretak hvor det er husdyr. Ordningen kan ikke beregne tilskudd til andre tiltak som kan være relatert til en avlingsviktsituasjon.

Tapsbegrensningsplikt og egenrisiko

For at erstatning skal kunne gis må prinsippene for god agronomi være fulgt. Dette innebærer blant annet at art og sort skal være tilpasset normale klimatiske forhold og at avlingen må høstes.

Konsekvensen av ikke å høste areal er at retten til erstatning bortfaller. Det kan unntaksvis gis erstatning for uhøstet areal ved f.eks. ekstraordinært vanskelige innhøstingsforhold eller der høstekostnadene overstiger verdien. For at unntak fra høsteplikten skal kunne gis, må de vanskelige høsteforholdene dokumenteres, helst ved at kommunen etter en stedlig kontroll bekrefter unntaket. Kontrollen kan også estimere den delen av uhøstet avling (restverdien) som skal inngå som oppnådd avling i erstatningsberegningen.

Bare mengdetap kan erstattes. En av hovedreglene i erstatningsforskriften er at kvalitetstap ikke dekkes, med unntak av spesielle klimaskader i frukt- og bærproduksjon.

Ordningen skal redusere økonomiske tap for foretaket, ikke dekke alle tap. Det er en egenrisiko på 30 %, fastsatt i erstatningsforskriften § 6. Dette gjenspeiler blant annet normal avlingsvariasjon mellom år, og dermed usikkerheten som uansett utgjør en del av landbrukets iboende risiko. Erstatningsordningen er som nevnt ment å kompensere for «betydelig avlingssvikt» etter klimabetinget skade utover denne iboende risikoen.

4.1.2 Vekstsesongen 2018 – fra godvær til krise

Værforholdene i vekstsesongen 2018 som etter hvert utløste rekordhøye utbetalinger i avlingssviktordningen er beskrevet i kap. 2.1 i denne rapporten. Der gjøres også rede for forskjellen av å stå midt oppe i en (utviklende) krise og evaluering av denne i ettertid. I det følgende beskriver vi hvordan utfordringene og tiltakene utviklet seg – med spesiell oppmerksomhet på avlingssviktordningen.

Varsellampene lyser

I begynnelsen av juli 2018 var det klart at det ville bli en veldig liten førsteslåt, og de lave grasavlingene ble problemet. Utfordring med å skaffe husdyr grovfôr ble sett på som det største problemet, jf. brev fra LMD 6.7.2018:

«Den langvarige tørkeperioden og varmt vær har ført til at mange bønder opplever en usikker økonomisk situasjon. Det store omfanget av avlingsskader i grovfôrproduksjonen fører også til et underskudd av grovfôr. Mange er usikre på hva de skal gjøre, og på hva det offentlige kan bidra med av støtte. Det er da svært viktig med god informasjon til bønder og forvaltning. Departementet vurderer den situasjonen med fôrmangel som vi nå er oppe i som så spesiell at det er behov for å presisere hvordan regelverket skal praktiseres.»

I dette brevet ble behovet for å avhjelpe underskuddet av grovfôr og forebygge unødig utslakting av dyr, konstatert. LMD åpnet på dette tidspunktet for at produsenter kunne ensilere deler av kornavlinga, fremfor å treske gulmodent korn.

Dette skjedde i begynnelsen av juli og man antok at regnet snart ville komme og gi en normal andreslått. Men krisen vokste og det en forberedte seg på i begynnelsen av juli ble forsterket. I brev fra LMD 23.7.2018 ble det gitt følgende melding til Landbruksdirektoratet:

«Den langvarige tørken og varmt vær har gitt avlingssvikt over store deler av landet. I møte mellom statsråd Jon Georg Dale og jordbrukets organisasjoner den 23. juli 2018 ble det enighet om en liste med tiltak for å avhjelpe konsekvensene av tørke og avlingssvikt inneværende år.»

Det var kun ett av disse tiltakene som konkret berørte avlingssviktordningen, og dette gjaldt forskuddsutbetaling som ble hevet fra 50 % til 70 % av foreløpig beregnet erstatning.

Krisen startet i juni 2018, men da var det fortsatt gode muligheter for at nedbør ville avhjelpe store tap. Men krisen utviklet seg videre i løpet av sommeren. Faglagene foreslo derfor flere tiltak. Det var parallelt et forvaltningsmessig arbeid – gjennomgang av forslag om tiltak som kunne iverksettes og en tilsvarende vurdering av om det var forvaltningsbart i en situasjon med korte tidsfrister og begrenset kapasitet. Juli er sommerferiemåned, og det var redusert bemanning på kommunale landbrukskontorer, hos fylkesmannen og i Landbruksdirektoratet. I en normalsituasjon ville Landbruksdirektoratet vurdert de ulike tiltakene og laget regler for hvordan de skulle gjennomføres. Dette var ikke gjennomførbart i den ekstraordinære situasjonen i juli og august 2018.

Figur 7 viser tidslinjen for viktige 'milepæler' i avlingssviktordningen sommeren 2018.



Figur 7. Tidslinjen sommeren 2018 – Avlingssviktordningen.

Antall søknader og erstatningsomfang

Totalt 15 004 søknader om erstatning etter klimabetinget avlingssvikt er registrert pr i dag. Forskjellen mellom dette tallet og tallet i Tabell 3 skyldes blant annet at noen søknader ble sendt senere etter innvilget dispensasjon fra søknadsfrist. Til sammen 13 674 søknader fikk tilkjent erstatning.

Gjennomsnittlig erstatning per innvilget søknad (alle produksjoner) er om lag 145 000 kroner. I prognosen ble en lavere gjennomsnittsutbetaling lagt til grunn. Den samlede erstatningsutbetaling fordelte seg ulikt på landsdeler og vekstgrupper, se Tabell 1 og Tabell 2.

Tabell 1. Fordeling av erstatningsutbetalingene på fylke (fylkesinndeling fra 2018. Utbetalt beløp pr 15.10.2019).

Fylke	Utbetalt beløp (kr)
Oppland	432 498 200
Akershus	269 318 701
Østfold	251 605 266
Buskerud	203 072 172
Hedmark	188 279 146
Vestfold	148 959 865
Telemark	110 154 940
Vest-Agder	92 679 479
Rogaland	75 535 544
Aust-Agder	64 516 900
Trøndelag	32 425 502
Møre og Romsdal	25 651 231
Hordaland	25 116 985
Sogn og Fjordane	24 696 528
Nordland	21 269 246
Troms	10 769 966
Oslo	1 958 348
Finnmark	333 656
Sum	1 978 841 675

Tabell 2. Fordeling av erstatningsutbetalingene på produksjon (vekstgrupper i avlingssviktordning)

Vekstgruppe	Total utbetaling (kr)	Gjennomsn. utbetaling pr søknad (kr)	Ant. søknader
Grovfôr m/husdyr	1 344 047 928	170 262	7 894
Korn	497 529 711	86 753	5 735
Grovfôr salg	62 798 985	63 115	995
Grønnsaker	39 657 789	377 693	105
Bær	18 994 878	199 946	95
Poteter	14 352 872	151 083	95
Frukt	1 502 197	48 458	31

Prognosen for endelig antall søknader

Det har i ettertid blitt stilt spørsmål ved spriket mellom antall prognoserte søknader og mottatte søknader. I begynnelsen av september 2018 var det fortsatt utfordrende å anslå antall søknader ved søknadsfristen 31. oktober 2018. Tallene for prognoserte og endelig antall søknader vises i Tabell 3.

Tabell 3. Prognose for antall søknader og endelig antall mottatte søknader fordelt på fylke.

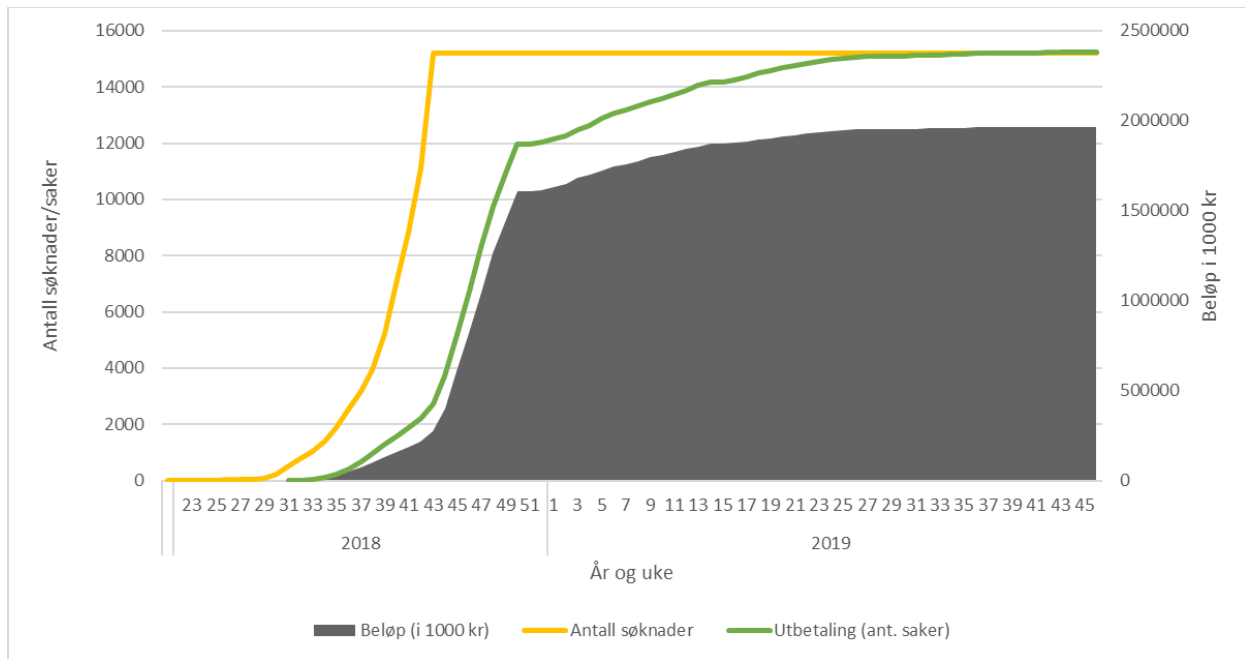
Fylke	Antall søknader Prognose 15.9.18	Antall søknader Mottatt 31.10.18	Differanse
Østfold	1581	1896	315
Oslo og Akershus	1716	1782	66
Hedmark	1330	1458	128
Oppland	2424	2927	503
Buskerud	1620	1527	-93
Vestfold	1120	1021	-99
Telemark	630	870	240
Aust og Vest Agder	832	1026	194
Rogaland	260	851	591
Hordaland	73	332	259
Sogn & Fjordane	231	357	126
Møre & Romsdal	142	266	124
Trøndelag	230	377	147
Nordland	80	170	90
Troms	65	85	20
Finnmark	0	2	2
Totalt	12334	14947	2613

Det er flere forklaringer på forskjellen mellom prognosen og endelig antall mottatte søknader. Østfold og Oppland, med et avvik på 20 %, viser til at de omfattende tørkeskader gir et uoversiktlig bilde av situasjonen. Telemark fikk nedbør i august og nedjusterte prognosen, men nedbøren viste seg å ikke være tilstrekkelig for å unngå stor avlingssvikt. I Agder ble det «for vått på høsten». På Vestlandet, i Trøndelag og Nord Norge ble det til dels mange flere søknader enn prognosert, med begrunnelser som «nesten kontinuerlig regnvær», «ekstreme nedbørsmengder» og «dårlig og våt haust». Det var også mange som ikke hadde meldt skaden til kommunen, noe som ga kommunene et usikkert grunnlag for prognosen. Ved søknadsfristen ble det samlet registrert 20 % flere søknader enn prognosen viste i begynnelsen av september 2018.

Saksbehandling høst/vinter 2018-19

I november 2018 ble det behandlet svært mange søknader, mange av disse var tilrettelagt tidligere for å kunne utbetales da Stortinget godkjente satsøkningen på grovfôr 25.10.2018. I flere uker var saksbehandlingstakten ca. 1 500 søknader pr. uke, med topp på 2 479 søknader mellom 16. og 23. november. I desember 2018 var ukentlig saksbehandling ca. 700 søknader.

Figur 8 viser utvikling over søkertall, behandlede saker og utbetalt beløp mellom sommeren 2018 og høsten 2019. Kurvene viser at antall behandlede saker og den totale utbetaling økte kraftig mellom søknadsfristen 31.10.18 (der den gule streken flater ut) og slutten av året 2018.



Figur 8. Utvikling over samlet antall søknader og behandlede saker over tid, samt akkumulert utbetalt erstatningsbeløp.

Ved årsskiftet 2018/19 var 75 % av søknadene behandlet. Etter dette tidspunktet ble saksbehandlingstakten redusert, i januar og februar 2019 ble det kun behandlet ca. 150 saker pr. uke

Landbruksdirektoratet ba om tilbakemelding fra fylkene ca. 1.2.2019 om forventet framdrift. Fylkene ble bedt om å vurdere om det ville være mulig å fullføre førsteinstansbehandlingen før påske (medio april 2019). Fylkesmennene meldte at ambisjonen var at 95 % av sakene skulle være ferdigbehandlet til dette tidspunktet.

Årsaker til redusert progresjon i saksbehandlingen etter nyttår er hovedsakelig:

- Fullstendige og dokumenterte leveransetall er nødvendige for behandlingen av søknadene. Sluttleveranser av poteter og noen grønnsaker skjer utover vinteren. Korn som ikke er levert på høsten blir i stor grad levert februar/mars.
- I mange gjenstående saker var det nødvendig å innhente flere opplysninger – og gjenstående saker var gjennomgående mer krevende enn behandlede saker. De kompliserte sakene ble utsatt.
- Fylkesmannen og kommuner hadde i stor grad prioritert avlingsviktsaker før årsskiftet. Utsatte og nedprioriterte fagområder måtte tas igjen.
- Omorganisering /sammenslåing i embetene.

Fasit før sommeren 2019 viste at ca. 98 % av søknadene var behandlet. Men ikke alle innsendte søknader blir behandlet – flere søkere hadde ikke rett til å søke og noen søknader kunne ikke behandles da etterspurt dokumentasjon ikke ble gitt. Pr 15. oktober 2019 var 14 950 søknader behandlet.

4.1.3 Prognoser

Generelt om prognosearbeidet

Innspill til foreløpig og endelig nysaldering er et årlig oppdrag og prognosen baseres på tilbakemeldinger fra fylkesmannen.

Normalt leverer Landbruksdirektoratet prognoser for erstatningsutbetaling for årets vekstsesong til LMD i slutten av juni og i midten av september. I 2018 ble det gitt flere prognoser for utbetaling av avlingssvikterstatning enn normalt.

Årlig rutine for prognosering er at Landbruksdirektoratet innhenter anslag for avlingssvikt fra fylkesmannen på et fastlagt skjema. Skjemaet skal fylles ut med estimert avling i prosent av et normalår, anslag for antall søknader og estimert erstatningsutbetaling. Fylkesmannen ber kommunene om å vurdere avlingssvikten i egen kommune. Både kommuner og fylkesmenn innhenter i tillegg i stor grad uttalelser om årets avlingsnivå hos Norsk landbruksrådgivning (NLR).

Enkeltfylkenes prognoser for antall søknader og utbetaling, fordelt på vekstgrupper, blir summert. Landbruksdirektoratet nedjusterer vanligvis de mottatte prognosene fra fylkesmannen. I vanlige år ligger nedjusteringen på ca. 20 %. Dette har bakgrunn i at fylkesmannen erfaringsmessig prognoserer høyere erstatning enn hva regnskapet viser. Dette kan skyldes at fylkesmannen ønsker å sikre at det skal være tilstrekkelig midler på budsjettet til å kunne utbetale tilkjent erstatning. I 2011 ble ordningen omgjort til en overslagsbevilgning som innebærer at erstatning utbetales til alle som oppfyller vilkårene.

Prognosen for skadeåret korrigeres også for hvor stor andel av sakene fylkesmannen kommer til å behandle og utbetale i løpet av skadeåret. Mange fylkesmenn behandler få søknader i det aktuelle skadeåret, hovedvekten av søknadene blir behandlet og utbetalt påfølgende kalenderår.

Som en del av prognosearbeidet innhenter Landbruksdirektoratet uttalelser fra NLR på nasjonalt nivå, Grøntproducentenes samarbeidsråd (GPS) og Felleskjøpet. NLR besvarer på et fastsatt skjema der de anslår årets avlingsnivå (kg/daa), sett i forhold til gjennomsnittet de siste 5 år (normalår). Forventet avlingsnivå skal spesifiseres for hver vekstgruppe. GPS supplerer med tilsvarende anslag for avlingsnivå i noen vekstgrupper (potet og frukt i 2019). Felleskjøpets prognose for korn mottas ca. 10.9 og her framkommer bl.a. avlingsnivået sammenlignet med 5-års gjennomsnitt.

For prognosen til nysalderingen, må fylkesmannen basere seg på kommunenes anslag for antall søknader og utbetalinger. Vekstsesongen er for mange produksjoner og landsdeler ikke avsluttet i begynnelsen av september.

Etter søknadsfristen 31.10 får Landbruksdirektoratet oversikt over antall søknader – noe som gir et mye bedre grunnlag for å prognosere utbetalingsvolumet. Da kan antall søknader holdes opp mot erfaringstall for gjennomsnittsutbetalinger for hver søknad, ev. gjennomsnittsutbetaling pr. vekstgruppe. I 2018 var det større usikkerhet rundt erfaringstall enn vanlig. Det var antatt at tapene på enkeltbruk ville være større enn et gjennomsnittså og at satsøkningen på grovfôr ville gi høyere gjennomsnittlig utbetalt erstatning pr. sak.

Prognose I – Foreløpig innspill til nysaldering – 22.6.2018

Foreløpig innspillet til nysaldering skal gis svært tidlig i vekstsesongen. I 2018 hadde Landbruksdirektoratet allerede tidlig i juni mottatt meldinger om uvanlig tørke og at kornet ikke spirte i Østlandsområdet.

Fylkesmannen i Østfold ga en tilbakemelding som var ganske representativ fra de tørkerammede områdene med stor kornproduksjon. Østfold prognoserte i juni 600 søknader, mens fasit ble 1 900. Fylkesmannen ga følgende vurdering: «Svarene fra kommunene gir et entydig bilde av at det blir et svært dårlig år, men på det nåværende tidspunkt er det vanskelig å være presise, faktisk er det vanskeligere i år enn i andre år fordi våronn ble svært sen, og også fordi omfanget av skaden vil være svært avhengig av været den neste tiden. Alvorligheten i situasjonen vises som eksempel ved at Skiptvet anslår årets kornavling til å være 25% av snitt over de siste 5 årene. Vi har allikevel laget en prognose, men understreker at den er svært usikker.»

Til foreløpig innspill til nysaldering ble summen av fylkenes anslag for skadeåret 216 mill. kroner. Landbruksdirektoratet reduserte anslaget med 50 % fordi det var så tidlig i sesongen, det var fremdeles mulig å gjennomføre tapsgrensede tiltak, fortsatt avlingspotensiale og stor usikkerhet. Innspillet til nysalderingen ble ytterligere redusert til 40 mill. kroner ut fra at fylkene anslo at de ville utbetale 37 % av søknadene i 2018. Disse vurderingene ble omtalt i innspillet til LMD.

Prognose II - Oppdatert prognoseforespørsel pr. 1.08.2018

Landbruksdirektoratet ba i e-post til fylkene 28.6.2018 om å få oppdaterte prognoser for grovfôravlengen innen 1.8. Det hadde kommet mange henvendelser om lave avlinger og et ekstraordinært importbehov for grovfôr. Landbruksdirektoratet ba om ny prognose fra fylkesmennene i etterkant av eller like før andreslått for å kunne si mer om avlingsnivået for sommeren totalt sett. Status fra fylkesmennene skulle bli en del av grunnlaget for å vurdere eventuelt behov for tollnedsettelse for høy og/eller halm.

På grunn av den alvorlige situasjonen ba Landbruks- og matdepartementet om at Landbruksdirektoratet også skulle innhente opplysninger om avlingssviktsituasjonen i de andre vekstgruppene. Landbruksdirektoratet sendte e-post til fylkesmannen 4.7.2018 vedlagt det ordinære prognoseskjemaet til utfylling. Landbruksdirektoratet ga uttrykk for forståelse for at det var krevende å estimere, særlig i ferietiden, men ba allikevel om kvalifiserte antagelser. Landbruksdirektoratet hadde behov for vurderinger bygd på fylkenes lokalkunnskaper.

Sammenstillingen av mottatte prognoser fra fylkene viste en prognose for skadeåret 2018 på 1 100 mill. kroner noe som var en økning på 884 mill. kroner fra prognosen 22.6.2018. Dette ble oversendt LMD 1.8.2018.

Vurdering: Prognosen pr. 1.8.2018 er gitt etter at det heller ikke i juli var kommet nedbør av betydning, og det var åpenbart at store deler av kornavlingen var tapt. Fylkesmennenes prognose for korn viste 535 mill. kroner. Faktisk utbetaling for skadeåret viser 498 mill. kroner, noe som viser at prognosen for korn traff godt. På dette tidspunktet var avlingspotensialet for kornproduksjonen svært begrenset, noe som i stor grad bidrar til å gi en treffsikker prognose. Prognosen for bær traff også bra med 19 mill. kroner

Det var mye større usikkerhet knyttet til avlingspotensialet for grovfôr, og pr. 1.8.2018 var estimatet for erstatning av grovfôr 1/3 av faktisk utbetaling.

Prognose III – Endelig innspill til nysaldering pr 15.9.2018

Landbruksdirektoratet understreket i innspill til nysaldering at «det var stor usikkerhet omkring estimatene for erstatningsutbetalinger. De ekstraordinære værforholdene har gitt betydelige avlingstap, men det er stor usikkerhet knyttet til bl.a. hvor stor del av erstatningsberegningene som overstiger egenrisikoen på 30%. I tillegg til det store omfanget vanskeliggjør også lokale variasjoner, gode estimater.»

I Landbruksdirektoratets innspill til nysaldering fremgår videre «Prognoser pr. 15.9.2018 for aktuell vekstsesong tilsier at det vil bli et år med ekstraordinære store utbetalinger og svært mange saker. Prognosen utgjør 1,3 mrd. kroner i erstatning for vekstsesongen 2018.»

Dette beløpet var summen av fylkesmannens anslag. Til tross for at fylker og kommuner i de hardt rammede områdene var innforstått med anmodningen om å komme så langt som mulig i saksbehandlingen i 2018, anslo de en utbetaling på vel 70 % i 2018. Dette ble begrunnet med bl.a. at salgsproduksjoner som potet, korn og grønnsaker ofte selges påfølgende vinter, noe som betyr at disse sakene først blir utbetalt i 2019 etter at tilfredsstillende dokumentasjon er fremlagt.

Både kommuner og fylker rapporterte at det var svært vanskelig å anslå omfanget av avlingssvikt. Store arealer var rammet, men tapene ville først bli dokumentert når avlingen var solgt. I mange tilfeller var det svært utfordrende å vurdere om avlingssvikten ville utløse erstatning eller om den ikke ville overstige egenrisikoen.

De som ikke kjenner fagsystemet (Fagsystemet for erstatning i landbruket - ELF), har ofte en oppfatning om at det i avlingssviktsøknaden søkes om et erstatningsbeløp, og at dette beløpet kan brukes i prognosesammenheng. I søknaden legges det kun inn eget areal og egen avling, og erstatningsbeløp framkommer først etter at søknaden er behandlet i fagsystemet.

NLRs vurdering på dette tidspunktet i 2018 var at det i et slikt ekstremår var svært vanskelig å prognosere. De oppsummerte følgende: «Året 2018 er preget av ekstrem tørke og sterk varme. Dette har slått ulikt til over landet og vises i avlinger. Samtidig er det slik at noen har vanningsanlegg, noen arealer er mere

tørkesterke enn andre og lokale regnbyger har variert veldig også i tørkerammede områder. Det er derfor stor variasjonen mellom enkeltbruk også innen samme fylke.»

Felleskjøpet prognoserte på dette tidspunktet en samlet kornavling på 54 % av et normalår, noe som viste seg å stemme bra.

For potet-, grønnsak-, frukt- og bærproduksjon er det mye bruk av vanning. De som ikke hadde vanningsanlegg på Sør- og Østlandet, fikk stort sett avlingen sin helt ødelagt i 2018, og i tillegg var varmen en utfordring i seg selv, selv om det var vannet tilstrekkelig.

Landbruksdirektoratet vurderte nedjustering av mottatte anslag for erstatningsutbetaling, og skrev bl.a. følgende: «Basert på prognoser og observasjoner vil 2018 bli et stort skadeår. Vi forventer ekstremt mange søknader, anslaget fra fylkesmannen utgjør 12 300 søknader. Hvor stort bevilgningsbehovet konkret blir, vil i stor grad avhenge av hvor stort det dokumenterte reelle tapet blir, sammenlignet med et gjennomsnittså. I juni la vi et konservativt anslag til grunn, bl.a. fordi det var tidlig i vekstsesongen, og at det fortsatt var et avlingspotensial, og reduserte fylkesmannens prognose med 50 %. Med bakgrunn i den usikkerhet rundt prognosene som er beskrevet, vil vi ikke anbefale å redusere anslaget med mer enn 20 %.»

Fylkesmannens prognose for korn var nærmest identisk med prognosen 1.8.2018 som traff godt. Fylkesmannens prognose for bær traff fortsatt bra. Prognosen for grovfôr ble økt med nesten 200 mill. kroner, noe som ga en prognose på omtrent halvparten av faktisk utbetaling.

I ettertid kan en si at fylkesmannens anslag for erstatningsutbetaling på dette tidspunktet ikke skulle blitt redusert. Men som beskrevet ovenfor var usikkerheten stor. Landbruksdirektoratet tok mange forbehold i innspillet til nysaldering og var opptatt av at data fra fylkesmannen skulle være tilgjengelige for LMD slik at de også kunne gjøre en egen vurdering av prognosen.

Estimat for erstatningsutbetaling pr. 29.11.2018

Landbruksdirektoratet oversendte nytt estimat for erstatningen 29.11.2018. Estimaten var basert på antall mottatte søknader og gjennomsnittsutbetalinger pr. sak. I november 2018 var saksbehandlingstempoet på det høyeste og 29.11.2018 var i underkant av 7 400 saker ferdigbehandlet, noe som ga et godt grunnlag for å beregne et gjennomsnittsbetrag pr. sak. Estimaten som ble oversendt LMD, var med grunnlag i to forskjellige gjennomsnittsbetrag pr. søknad, og ga en prognose på 1,6 og en på 1,9 mrd. kroner. I ettertid viser det seg at estimaten basert på det høyeste gjennomsnittsbetraget 130 000 kroner også ble total erstatningsutbetaling for 2018.

Prognosene mellom juni og november 2018

Tabell 4 viser hvordan prognosen for erstatningsutbetalingen utviklet seg fra juni til november 2018. Fylkesmannens anslag for hvor stor del av sakene som ville bli utbetalt før årsskiftet har betydning for prognosen for regnskapsåret. Oversikten viser også at prognosen i november traff bra for regnskapsåret 2018.

Tabell 4. Utvikling av prognosene for avlingssvikterstatning 2018

Prognose	Dato	FMs anslag for total utbetaling mill. kr	Ldirs nedjustering av FMs anslag	Ldirs anslag etter nedjust. mill. kr	Andel saker som utbet. i 2018	Prognose utbetaling 2018 mill. kr	Prognose utbetaling 2019 mill. kr
Foreløpig nysaldering	22.6.18	216	50 %	108	37 %	40	-
Prognose til LMD	1.8.18	1 100				780	322
Nysaldering	15.9.18	1 300	20 %	1 040	74 %	775	265
Prognose til LMD*	29.11.18	1300-1900				1500	400

*Etter søknadsfristen 31. oktober var antallet søknader klart, noe som ga et godt prognosegrunnlag

Regnskapet 2018

Regnskapet viste at det ble utbetalt 1 613 000 kroner i 2018 for avlingstap relatert til tørkesommeren 2018. Dette viser en betydelig underprognosering i september da fristen for innspill til nysalderingen utløp. Prognosen i slutten av november traff godt med 1,5 mrd. kroner til utbetaling i 2018. Prognosen blir mye mer treffsikker når den kan baseres på mottatte søknader og gjennomsnittlig tilkjent erstatning.

Årsaker til spriket mellom prognose og endelig omfang

Landbruksdirektoratet innhentet prognoser for avlingssvikt fra fylkene gjennom sommeren 2018. Situasjonen som i mange fylker ble beskrevet som dramatisk allerede i juli, ble rapportert som stadig vanskeligere utover i sesongen.

Etter tørken og etter prognosetidspunktet kom det store nedbørmengder over en lang periode i flere fylker, særlig i Trøndelag og på Vestlandet, noe som i tillegg til tørken førte til utfordrende innhøsting og at tredjelslåtten slo feil i store deler av området. I tillegg gir omfattende tørkeskader et uoversiktlig skadeomfang, jf. uttalelsen fra NLR høsten 2018.

Det store omfanget av avlingsskader i grovfôrproduksjonen førte til mangel på grovfôr, og enkelte endringer i praktiseringen ble besluttet for at forvaltningen skulle kunne håndtere den store søknadsmengden og for å avhjelpe konsekvensene av den langvarige tørken. Erstatningssatsen for grovfôr ble økt, noe som også har bidratt til høye utbetalinger – og dette ble i varierende grad hensyntatt i fylkenes prognoser. Norstatundersøkelsen viser at 38 % av fylkene hadde lagt inn ny sats i prognosen. Satsen ble først stadfestet i Stortinget 25.10.2018.

Det er ikke tilstrekkelig å vurdere graden av avlingssvikt på et samlet areal, f.eks. i en kommune. Avlingssvikten som gir rett til erstatning beregnes på det enkelte foretak, og det er først når avlingssvikten på enkeltbruket overstiger egenrisikoen på 30 % at tapet er erstatningsmessig. Bruk av normavlinger for grovfôr og ikke søkers egne produksjonsdata medførte trolig at flere kom inn under ordningen. Dette har også fylkesmannen nevnt i Norstatundersøkelsen. Dette forholdet ble nok i liten grad hensyntatt i prognosen.

Utfordringer i prognosearbeidet

Kommuner og fylkesmenn blir i juni og i første uke av september bedt om å gi anslag for avlingsnivået i lokalområdet slik vi har beskrevet. I juni kan prognosen i svært liten grad baseres på fakta, i september hvor noen produksjoner er høstet, vil det være mer konkrete data å bygge på. Kommuner og fylkesmenn vil i stor grad måtte basere prognosen på sine individuelle kunnskaper om årets avling. De som er ansatt på landbrukskontorer i kommunen har ulik bakgrunn for å vurdere avlingsnivå på åker og eng. Der NLR blir rådspurt, kan dette gi en kvalitetssikring av prognosen.

Fylkesmannen har varierende lokalkunnskap om avlingsnivå. De må derfor basere seg på tilbakemeldinger fra kommunene. Anslagene for avlingstap vil i stor grad være basert på mer eller mindre kvalifiserte antagelser, med betydelig usikkerhet.

Tidligere erfaring fra fylkesmannens prognoser tilsier at det prognoseres for høyt. Landbruksdirektoratet har lagt dette til grunn i flere år og har redusert mottatte innspill. Reduksjonen har også bakgrunn i at Landbruksdirektoratet er innforstått med at LMD ønsker å unngå situasjoner hvor det bes om økt bevilgning i nysalderingen, men at det i ettertid viser seg at det likevel ikke var behov. Landbruksdirektoratet har forståelse for at overprognosering er lite ønskelig.

Når vi i ettertid ser at vi også anbefalte å redusere i 2018, kan det forklares med bl.a. at krisen var så stor at det var vanskelig å forestille seg det. Uten 20 % reduksjon var fylkesmennenes anslag 1,3 mrd. kroner for skadeåret, noe vi vil mene var ganske treffsikkert på det aktuelle tidspunktet.

Hvilke prognoser er nyttige i budsjettprosesser?

Landbruksdirektoratet sendte prognose til LMD 29.11.2018 basert på 15 000 søknader som ble mottatt ved søknadsfristens utløp 31.10.2018. I normalår sendes det ikke prognoser etter nysalderingsinnspillet. I november er forutsetningen for treffsikre prognoser adskillig bedre enn tidligere på høsten. Da har Landbruksdirektoratet erfaringstall for utbetalingstakt og gjennomsnittlig utbetaling pr. sak. Vi prognoserte med utgangspunkt i gjennomsnittsutbetaling på henholdsvis 115 000 og 130 000 kroner pr. sak. Den høyeste gjennomsnittsutbetalingen ga en prognose for utbetaling i 2018 på 1 560 mill. kroner. Regnskapet viste 1 613 mill. kroner, slik at direktoratet mener at denne prognosen traff godt. Denne prognosen var nok av begrenset verdi med tanke på budsjettprosessen. Landbruksdirektoratet kunne hatt større fokus på en absolutt siste frist for prognose i nysalderingsprosessen. En prognose etter vanlig tidspunkt for innspill til nysalderingen 20. september 2018, ville kunne gitt bedre grunnlag. Dersom mottatte søknader pr. 31.10.2018 kunne dannet prognosegrunnlaget, ville prognosen klart ha truffet bedre. Det var som nevnt en kontinuerlig utvikling av skadeomfanget i både september og oktober 2018.

Fylkesmennenes forslag til forbedrede prognoser

Det ble i prognosene fra et par fylkesmenn oppdaget at det var en logisk brist i den estimerte erstatningsutbetalingen. Ett fylke hadde estimert for lav erstatning og et annet for høy erstatning når avlingsnivå ble sammenholdt med tall fra produksjonstilskuddssøknaden.

Fylkesmannen har i Norstat undersøkelsen svart på spørsmålet om hvordan prognosene kan forbedres:

Fylkesmannen gir uttrykk for at mange skader ikke ble meldt til kommunen, og at kravet til innmelding av skade må kommuniseres tydeligere. Fylkesmannen kan sende ut varsler/melding i aktuelle områder slik at søkerne melder fra tidlig og potensiell skade kan registreres. Det foreslås å utarbeide skjema/system som kommunene kan rapportere på etter hvert som de får inn meldinger om klimaskade. På denne måten kan data som areal og vurdert avlingsnivå (%) bli registrert allerede når bruker melder seg.

Dersom prognosene skal ha god kvalitet, må man i tillegg til å vite antall søkere, vite hvor stort areal det omfatter, for å kunne beregne omfanget av avlingssvikten og erstatningsutbetaling.

Et annet alternativ er at Fylkesmannen kun melder inn antall meldinger om avlingssvikt i de ulike produksjonene, og at det brukes gjennomsnittstall hos Landbruksdirektoratet til å beregne utbetalingene og omfanget. Det blir også nevnt at Landbruksdirektoratet kan bearbeide innsamlet data fra fylkesmannen bedre for å beregne samlet erstatning.

Fylkesmannen vektlegger også betydningen av fortsatt å rådføre seg med kommunene og landbruksrådgivningen.

Hvordan utvikle prognosearbeidet?

Landbruksdirektoratet legger opp til at prognoseskjemaene gjøres mer detaljerte og bør inneholde opplysninger fra søknader om produksjonstilskudd, areal/antall søkere i de ulike produksjonene. Dette kan bidra til at fylkesmannen kan få et bedre sammenligningsgrunnlag når de fyller inn tall i skjemaet.

Ett annet tiltak for å bedre prognosene er å lage manualer/veiledninger for fylkesmannen for slik å sørge for at samme type data (info) blir innhentet fra alle fylkesmenn. Det må gis en tydelig bestilling av hvilken type informasjon som er etterspurt.

Usikkerheten omkring prognosene for avlingssvikt vil uansett være stor – gjenstående avlingspotensial i resten av produksjonssesongen er i stor grad prisgitt været. I tillegg er det svært krevende å anslå omfanget av avlingstapet før høsting. Om erstatningsberegningen viser over eller under 70 % avling av et gjennomsnittså (innslagpunktet for beregning av erstatning) har avgjørende betydning.

Tiltakene for tydeligere bestilling (inkl. prognoseskjema), bedre veiledning og at alle som opplever værmessige utfordringer gir melding om mulig avlingssvikt, kan i noen grad bidra til bedre prognoser. Den store usikkerheten som er omtalt ovenfor, er det imidlertid lite å gjøre noe med.

4.1.4 Beskrivelse og egenvurdering av tiltakene

Som følge av tørkesommeren 2018 ble det gjort endringer og presiseringer i regelverket for avlingssvikterstatning for å håndtere konsekvensene av tørken, se figur 7.

Presiseringene og endringene bidro til å redusere økonomisk belastning for de tørkerammede produsentene, og til å muliggjøre langt hurtigere behandling av erstatningssøknadene. Nedenfor gjør Landbruksdirektoratet en vurdering av hvorvidt endringene hadde en ønsket effekt i en unntakssituasjon og om noen av endringene bør gjøres permanente, dvs. inngå i det ordinære regelverket for avlingssvikterstatningen.

Lemping av kravet til dokumentasjon av skadeårsak

I brev fra LMD 6. juli 2018 ble kravet til dokumentasjon av skadeårsak i tørkerammede områder redusert. I disse områdene skulle dette regnes som god nok dokumentasjon i seg selv. Det var heller ikke et krav at kommunene skulle kontrollere arealene for å vurdere skadeårsak, eller at kommunen skulle uttale seg om skadeårsak.

Konsekvens: Tiltaket om reduserte krav til dokumentasjon av skadeårsak var avgrenset til tørkerammede områder. Dette forutsatte en geografisk avgrensning, og Landbruksdirektoratet ga i rundskriv 2018-35 en veiledning for kommunens vurdering. «Beslutning om en kommune defineres som tørkerammet eller ikke, skal gjøres ut fra om tørken har ført til ekstraordinære avlingstap eller ikke. Utsiktene til høyere ytelse eller forenklede saksbehandlingsprosedyrer dersom en skulle definere seg som tørkerammet, er faktorer som ikke skal vektlegges. Etter at krisepakken 30. august 2018 definerte geografiske områder for tiltakene knyttet til produksjonstilskudd, vil det være naturlig å vise til dette som en del av vurderingen av om kommunen er tørkerammet» I tillegg la vi til grunn at Fylkesmannen ville gi tydelig og klar veiledning av kommunene (e-post Fylkesmannen 30. august) om de var å anse som tørkerammet eller ikke.

Lempingen av dokumentasjonskravet skulle praktiseres slik at hele avlingstapet i tørkerammede områder var å anse som klimabetinget tap.

Vurdering: Det ekstraordinære tiltaket bør ikke videreføres. Det er et grunnleggende vilkår for erstatning at skadeårsaken er klimabetinget, og i normalår skal årsaken dokumenteres av søker, og gjerne av kommunen. Kommunens ordinære stikkprøvekontroll av minimum 10 prosent av innmeldte klimaskader bidrar til å sikre god dokumentasjon av skadeårsaken. Landbruksdirektoratets vurdering er at geografisk avgrensning av kriseområde var et nyttig tiltak i en ekstraordinær situasjon, men vil etter direktoratets oppfatning ikke være hensiktsmessig i normale skadeår.

Beregning av erstatning i salgsproduksjoner er basert på foretakets oppnådde avling de siste fem årene. Beslutningen om at forvaltningen i unntaksåret 2018 ikke skulle prioritere en grundig vurdering av om avlingstapet også delvis skyldtes andre forhold enn tørke, var et viktig tiltak for å øke saksbehandlingskapasiteten. Det må imidlertid antas at beslutningen i noen grad har påvirket bruken av tapsbegrensende tiltak. Av Norstat-undersøkelsen framgår det at 5 av de 8 fylkene svarer at forvaltningen i til dels stor grad fikk bedre tid til å behandle erstatningssaker. Undersøkelsen bekrefter dermed oppfatningen av at tiltaket har hatt god effekt på saksbehandlingskapasiteten.

Beregning av erstatning for grovfôrproduksjon på foretak med egne husdyr gjøres med utgangspunkt i den fastsatte **normavlingen** per kommune. I saksbehandlingen av søknader om erstatning skal forvaltningen vurdere om andre faktorer enn klimatiske forhold har bidratt til at foretaket ikke har oppnådd avling tilsvarende normalavling. Dette kan for eksempel være årsaker som at foretaket har en ekstensiv drift. Når slike vurderinger ikke eller i liten grad ble gjort i 2018 jf. over, har direktoratet fått signaler fra flere fylker om at dette antas å ha ført til overkompensasjon i en del saker.

I møtet med faglagene 11.09.2019 ble det nevnt at bønder på Vestlandet og Trøndelag som hadde avlingssvikt i 2017 reagerte på at det ble innført så store tiltak i 2018. Samtidig bemerket Norsk Bonde- og Småbrukarlag at i enhver situasjon med avlingssvikt, må man alltid se hen til omfanget av situasjonen før det settes inn ekstraordinære tiltak. Landbruksdirektoratet er innforstått med at det kan oppleves som forskjellsbehandling, at søkere i et år med stort tapsomfang, får mer tilrettelagte tiltak enn i år med

gjennomsnittlig skadeomfang. Dette må være en del av vurderingen dersom det på ny oppstår en situasjon med store avlingstap.

Fôrhøsting av umodent korn

I brev av 6. juli 2018 la LMD til rette for å ensilere umoden kornåker for å avhjelpe underskuddet av grovfôr og forebygge unødig utslakting av dyr som følge av mangel på fôr, uten at dette skulle føre til vesentlig tap av tilskudd. Også kornprodusenter som hadde utsikter til en rimelig kornavling kunne fôrhøste kornet og likevel komme inn under reglene om å kunne få arealtilskudd for korn.

Konsekvens: Vi har ikke full oversikt over hvor store kornarealer som ble høstet som grovfôr, men blant annet i Hedmark er det rapportert om omfattende fôrhøsting av korn. Situasjonen ble til dels uoversiktlig da rundballene med fôrhøstet korn i noen områder ganske raskt ble solgt til husdyrbønder, og at det slik ble vanskelig å kvalitetssikre mengden som skulle inngå som skadeårets avling i erstatningsberegningen.

Vurdering: I juli 2018 var det et stort behov for myndighetene å innføre raske tiltak for å svare på den store bekymringen hos produsentene. Tiltakene skulle gjennomføres raskt, samtidig som de skulle kunne håndteres av forvaltningen og gi ønsket effekt.

Tiltaket for å ensilere umodent korn kan fungere bra i år med ekstraordinær grovfôrmangel, og hvor mangelen neppe kan avhjelpes ved import. Dersom dette tiltaket blir aktualisert i en ny krisesituasjon, anbefales det å utforme bl.a. dokumentasjonskrav til fôrhøstet mengde som skal inngå i avlingssviktsøkningen.

Norstat undersøkelsen viser at kun 3 av de 8 fylkene som svarte, har vurdert dette tiltaket til å redusere fôrmangel. De fylkene som mener at tiltaket i stor grad har bidratt til å skaffe grovfôr, er sannsynligvis de fylkene med størst avlingssvikt og mange grovfôrdyr. Dette understøttes av svar fra kommunene som viser at kun 21 % av kommunene mener at tiltaket hadde stor eller svært stor betydning. Kommunene på Sørlandet vurderte imidlertid tiltaket mer positivt og 30 % mente tiltaket hadde stor betydning, jf. kap. 4.1.7.

Faglagene mente at tiltakene for å berge mest mulig grovfôr var gode og bør brukes igjen i en ev. fremtidig ekstraordinær situasjon. Landbruksdirektoratets vurdering er at det kan tyde på at tiltaket hadde god effekt der behovet var størst.

Omregning av fôrhøstet korn til grovfôr eller korn

Som en følge av det ekstraordinære tiltaket å fôrhøste umodent korn, ble det behov for å utforme regler og veiledning for hvordan denne avlingen skulle inngå i skadeårets avling. Informasjonen som ble gitt ble noe sprikende, og etter avtale med LMD avklarte Landbruksdirektoratet dette gjennom rundskriv og på hjemmesiden. Det ble fastslått at avlingssvikten skulle beregnes som kornavling og ikke som grovfôravling som først kommunisert.

I brev fra Landbruksdirektoratet til fylkesmennene 21. august 2018 ble det vist til at produsenter som hadde høstet umoden kornåker i perioden 6.–11. juli 2018 kunne ha gjort det ut fra andre forutsetninger enn det som ble besluttet 11. juli 2018, at fôrhøstet korn skulle inngå i erstatningsberegningen som kornmengde. I brevet blir det presisert at foretak som har høstet korn som grovfôr i tidsrommet 6.–16. juli 2018 kan velge om de ønsker avlingen medtatt i erstatningsberegningen for avlingssvikt i kornproduksjon eller i grovfôrproduksjon.

Vurdering: Da tiltaket for fôrhøsting av umodent korn ble kommunisert 6. juli 2018, førte det til mange henvendelser for å avklare hvordan avlingen av umodent korn skulle inngå i erstatningsberegningen. Dette var midt i ferietiden, det var heller ingen tidligere erfaring for hvordan dette kunne håndteres og veiledningen for omregningen var på dette tidspunktet mangelfull. Det var behov for klarere veiledning for hvordan en slik grovfôravling av umodent korn i rundball skulle beregnes. Fylkesmannen i Vestfold lagde

en omregningstabell for å omregne fôrenheter i rundballen til kg. korn. Denne ble lagt ut på Landbruksdirektoratets nettside i august og dette ble kommunisert til fylkesmennene i e-post 14.8.2018. Dersom et slikt tiltak skulle vurderes i senere ekstraordinære skadeår, kan erfaringer og omregningstabeller fra 2018 brukes. Også utover høsten mottok Landbruksdirektoratet mange henvendelser for å avklare innholdet i og håndteringen av dette nye tiltaket. Det var bl.a. mange kommuner som syntes dette var utfordrende.

Norstat undersøkelsen viser at 3 av de 8 fylkene som svarte, har karakterisert tiltaket til «i (svært) stor grad» å være arbeidskrevende. Av kommunene på Østlandet har 20 % svart at tiltaket i stor grad var arbeidskrevende.

I Innlandet var det noen kornprodusenter som hadde ganske gode utsikter til brukbar kornavling, men som likevel valgte å fôrhøste kornet. Spesialreglene inneholdt ikke bestemmelser om at ordningen bare skulle gjelde arealer med svært dårlige utsikter til kornavling. Denne problemstillingen bør i større grad avklares dersom dette tiltaket blir aktualisert i en ny ekstraordinær situasjon.

Bakgrunnen for innføringen av dette tiltaket var bekymringen for «panikkreaksjoner» i landbruksnæringen, for eksempel omfattende nedslakting av dyr, med langtidsvirkninger for matproduksjon og landbruksnæring. Landbruksdirektoratet mener at i en ev. framtidig krisesituasjon må behovet for å reagere raskt veies opp mot behovet for klare regler og god veiledning. Det er viktig at forutsetningene for likebehandling er til stede.

Ikke fradrag i erstatningsberegningen for avling av vekst nr. 2 (raigras)

I brev fra LMD 6. juli 2018 ble det fastslått at en etterfølgende avling etter fôrhøsting av korn, eventuell nedpløying/harving av tapt kornavling, ikke skulle registreres som del av skadeårets avling og dermed ikke komme til fradrag ved beregning av erstatning. Mange av foretakene som fôrhøstet korn, sådde raigras som vekst nummer to. Presiseringen av erstatningsberegningen ble kommunisert i rundskriv 2018-24 datert 6. juli 2018. Normal erstatningsberegning ble endret slik at oppnådd avling av vekst nummer to ikke skulle inngå i skadeårets avling, og dermed ikke gi fradrag i erstatningsutbetalingen.

Konsekvens: Vi har liten oversikt over oppnådde avlingsmengder av vekst nummer to eller i hvor stor grad denne tilretteleggingen av erstatningsberegningen påvirket valgene foretak tok. Denne avling nummer to inngår ikke i beregningen, og det vil være lokal kunnskap som kan si noe om hvor viktig dette var for foretakets valg.

Norstat undersøkelsen inneholdt et spørsmål om dette tiltaket økte tilgangen på grovfôr. Svarene tyder på at dette tiltaket hadde liten effekt, kun ett fylke angir at tiltaket hadde god effekt, mens de resterende i hovedsak har svart «i liten grad». Under 20 % av kommunene i tørkerammede områder mener at tiltaket økte grovfôrtilgangen, jf. kap. 4.1.7.

Vurdering: Tiltaket ble innført i begynnelsen av juli, bl.a. som et signal om at myndighetene vil bidra til raske løsninger i den allerede på det tidspunktet opplevde krisesituasjon. Landbruksdirektoratets vurdering er at det i et «normalt skadeår» er rimelig at all oppnådd avling skal inngå i beregningen av skadeårets avling.

I den ekstraordinære situasjonen tyder dette på at tiltaket i begrenset grad bidro til økt grovfôrtilgang. En mulig årsak til dette kan være at tørkeperioden ble så lang at produsentene vurderte at det var lav sannsynlighet for å oppnå en avling nr. 2 da tørkeperioden endelig var over. En positiv effekt av denne lempingen i regelverket var at det bidro til en styrking av fellesskapsfølelsen og en bekreftelse av behovet for at alle burde bidra til å produsere grovfôr.

Forvaltningsmessig har dette fungert som en regel som var enkel å tolke og forvalte.

Forskuddsutbetaling

Forskuddsutbetaling av antatt erstatning ble økt fra 50 til 70 %, jf. brev fra LMD datert 23. juli 2018. I tillegg var det økt oppmerksomhet og informasjon om muligheten for forskudd. Formålet var å bidra for foretak med vanskelig likviditet.

Konsekvens: Antall foretak som har fått behandlet forskuddssøknad er totalt 1 661 søknader. Forskuddsutbetalinger og sluttutbetalinger ble behandlet parallelt høsten 2018. Av rapport i Fagsystemet for erstatning i landbruket (ELF) fremgår det at i januar 2019 ble de 94 siste forskuddssakene behandlet. Det ble totalt utbetalt 219 251 454 kroner som forskuddsutbetaling. Det er registrert 140 tilbakebetalings saker knyttet til 2018-søknader hvorav forskuddsutbetaling i all hovedsak er årsaken til tilbakebetalingskravet. Tilbakebetalingene utgjorde 6,5 mill. kroner.

Norstat undersøkelsen viser at 4 av de 8 fylkene har svart at tiltaket i stor grad bidro til bedre likviditet hos bøndene. Tre av fylkene mente tiltaket ikke hadde hatt betydning. ELF ble tilrettelagt for å kunne sluttbehandle etter en forskuddsutbetaling. Av fylkene som svarte ga 6 fylkesmenn uttrykk for at ELF-løsningen i stor grad hadde fungert. Samtidig ga 4 av fylkesmennene uttrykk for at forskuddssøknader og etterfølgende sluttbehandling i «(svært) stor grad» var arbeidskrevende.

Vurdering: Fylkesmannen har i normalår mottatt få forskuddssøknader, og det har vært svært få forskuddsutbetalinger. I den grad fylkesmannen mottar forskuddssøknader er de normalt noe avventende til forskuddsbehandling, da det gir økt arbeidsbelastning og risiko for å måtte kreve tilbakebetaling ved sluttbehandling. ELF var i 2018 ikke tilrettelagt for å håndtere mange forskuddssøknader med påfølgende etterbehandling. I løpet av kort tid ble ELF tilrettelagt for denne prosessen, og direktoratet har veiledet saksbehandlere i bruk av den nye ELF-løsningen.

Fokus på forskuddsutbetaling og den økte prosentatsen førte til mange søknader om forskudd. Dette tyder på at flere enn normalt har hatt behov for rask utbetaling, og at forskudd er utbetalt etter søknad. Dette er i tråd med formålet om at erstatningsordningen skal redusere økonomiske tap i en krisesituasjon.

I lyset av erfaringen fra 2018, er Landbruksdirektoratets vurdering at muligheten til forskuddsutbetaling i normalår bør brukes mer enn hva som har vært tilfelle. Behovet for forskudd for den enkelte bedrift i en tid med vanskelig likviditet er like stor uansett om det er ekstremår eller ikke. Vi mener at 50 prosent forskudd bør videreføres, da 70 prosent gir en for høy risiko for høye tilbakebetalingskrav dersom tapet viser seg å bli lavere enn antatt.

Faglagene understreket som positivt at utbetaling av forskudd skjedde raskt. Norges Bondelag trakk frem beslutningen om økt forskuddsutbetaling som et tiltak som bidro til å forhindre at bøndene tok forhastede avgjørelser.

Kontroll av fôrlager overført fra kommune til søker

Landbruksdirektoratet mottok henvendelser fra kommuner som var svært bekymret for kommunenes kapasitet til å måle opp grovfôrlager (høstet avling i skadeåret) når så mange foretak var rammet av avlingssvikt. Det ble også vist til andre prioriterte oppgaver som kommunen har i samme tidsrom. Dette førte til at i samtaler mellom LMD og direktoratet ble det besluttet at foretaket selv skal ha ansvaret for oppmåling av fôrlager.

For å gi kommunene mulighet til å prioritere saksbehandling, ble sats- og beregningsforskriften endret 21.08.2018, slik at ansvaret for oppmåling av fôrlager ble overført fra kommunen til foretaket. I de tørkerammede områdene var det lempet på kravet til dokumentasjon av klimaskaden. I rundskrivet 2018 – 35 ble det lagt opp til at noe av den frigjorte kapasiteten hos kommunene skulle kunne brukes til stikkprøvekontroll av fôrlager.

Konsekvens: Landbruksdirektoratet presiserte i rundskriv og i egen e-post til fylkesmennene 23. august 2018 at kravet til kommunenes deltagelse i oppmålingen var opphevet. Landbruksdirektoratet forutsatte at kommunene gjennomførte risikobaserte stikkprøvekontroller. Landbruksdirektoratet lagde i samarbeid

med fylkesmannen en veiledning for foretakets oppmåling, hvor blant annet foretakets ansvar for å oppgi korrekte tall ble understreket.

Norstat undersøkelsen bekrefter at 4 av de 8 fylkene som svarte, mener at dette tiltaket i til dels svært stor grad, økte kommunenes saksbehandler kapasitet.

Når det gjelder spørsmålet om kommunene utførte stikkprøvekontroll framgår det av Norstat spørreundersøkelsen at halvparten av fylkene svarer at kommunene i begrenset grad utførte stikkprøvekontroll av fôrlager, jf. kap. 4.1.7.

Vurdering: Landbruksdirektoratets vurdering er at i kommuner som var tørkerammet, var endringen av ansvaret for oppmåling av fôrlager nødvendig, for at kommunens landbruksmedarbeidere kunne prioritere saksbehandlingen og få en så stor andel av søknadene ferdig behandlet før nyttår. Norstat undersøkelsen understøtter også dette. Kommunen har i normalår ansvar for å måle opp 100 % av fôrlagrene hos søkerne. Kommunens ansvar for oppmåling av fôrlager anbefales videreført.

Faglagene hadde i møtet 11.09.2019 ikke spesielle synspunkter på at ansvaret for oppmåling av fôrlager var overført fra kommunen til foretaket.

Hevet maksimumsgrense for erstatningsutbetaling

Som følge av ekstraordinær jordbruksavtale 30. august 2018 «krisepakken» ble toppavgrensningen for erstatningsutbetaling pr. vekstgruppe hevet til 1,5 mill. kroner.

Konsekvenser: Det er i ELF registrert 273 søkere som har fått utbetalt mer enn 750 000 kroner. Av disse oppnådde 17 søkere taket i en vekstgruppe, og fikk utbetalt erstatning på 1,5 mill. kroner. Det er 20 søkere som har fått utbetaling over 1,5 mill. kroner grunnet søknader i flere vekstgrupper.

Ved å beregne forskjellen mellom summen av beløp som overstiger 750 000 og summen av 273 søkere multiplisert med 750 000 kroner har vi funnet en merutbetaling på 90,5 mill. kroner. Beløpet er noe lavere enn dette når en korrigerer for de 20 søknadene som overstiger 1,5 mill. kroner grunnet søknader i flere vekstgrupper.

Faglagene ga i møtet 15.9.2019 uttrykk for at de i et normalår mener at 750 000 kroner er en akseptabel maksimumsgrense for erstatningsutbetaling, men nevner at det kan justeres over tid i tråd med tidligere endringer. Da toppavgrensningen ble fastsatt, uttalte avtalepartene at de la til grunn at større produsenter måtte basere seg på private forsikringsordninger utover det nivået som avlingsskadeordningen dekker.

Vurdering: Selv i et år med ekstraordinær tørke og 15 000 søknader, er det forholdsvis få søkere (mindre enn 2 prosent) som når taket på 750 000 kroner. I 2018 kostet denne regelendringen noe under 90 mill. kroner. Direktoratet anslår med bakgrunn i disse tallene at i et «normalt skadeår» kan erstatningsutbetalingen øke med ca. 4 % (90 mill./2000 mill.) og utgjøre ca. 1,6 mill. kroner. Avtalepartene har tidligere uttalt at det er naturlig at næringsdrivende som har risiko for store tap, tegner forsikring og ga i møtet med Landbruksdirektoratet uttrykk for at en slik regelendring ikke har høy prioritet.

Landbruksdirektoratet har ingen klar anbefaling når det gjelder nivå på toppavgrensning. Toppavgrensningen har vært fastsatt i jordbruksforhandlingene.

Økt sats for grovfôr

I ekstraordinær jordbruksavtale 30. 8. 2018 «krisepakken» ble erstatningssatsen for grovfôr i foretak med husdyr økt fra kroner 3,85 per FEM til kroner 5,40 per FEM.

Konsekvenser: Fagsystemendringer og beregningene med økt sats gikk greit, men det var noe utfordrende at Stortinget først 25.10.2018 vedtok den høyere satsen. Ingen grovførerstatninger ble utbetalt før den nye satsen kunne benyttes i erstatningsberegningen. Dette påvirket muligheten for å behandle søknader før søknadsfristen.

Den økte satsen førte til at grovfôrprodusenter med husdyr fikk høyere erstatning enn søkere med salgsproduksjon av grovfôr. I utgangspunktet var det en villet skjevhet, for i noen grad å kompensere husdyrprodusenter for merutgifter til kjøp av grovfôr.

For foretak som fôrhøstet korn, og som hadde husdyr, ble det attraktivt å komme i gruppen som fôrhøstet 6.–16. juli hvor det kunne velges vekstgruppe. Det ble til dels store forskjeller i erstatningsberegning som korn eller som grovfôr, hvor erstatningen klart ble høyest i grovfôrberegningen.

Norges Bondelag ga i møtet 11.09.2019 uttrykk for at erstatningsberegningen for grovfôr på foretak med husdyr også i normalår får høyere erstatning enn foretak med salgsproduksjon, og stilte spørsmål ved behovet for forskjellige erstatningssatser og enheter i de to erstatningsberegningene for grovfôr. I erstatningsberegningen for salgsproduksjon av grovfôr foretar ELF en automatisk omregning til høy av alt grovfôr. Bondelaget mener at søkere får lavere erstatning som følge av dette, og at dette i 2018 rammet spesielt selgere av økologisk grovfôr. Norstat undersøkelsen inneholdt ikke spørsmål knyttet til den økte erstatningssatsen.

Vurdering: Økt grovfôrsats var en enkel og sjablongmessig tilnærming for å gi foretak bedre økonomi for innkjøp av grovfôr. Forvaltningsmessig var dette også enkelt ved en oppdatering av en erstatningssats i ELF. Den sene Stortingsbehandlingen førte imidlertid til at mange grovfôrsaker ble utbetalt senere enn nødvendig.

Flere har pekt på at grovfôrprodusenter fikk en overkompensasjon sammenlignet med normale skadeår og sammenlignet med andre vekstgrupper. Med bakgrunn i behovet for å skaffe tilstrekkelig grovfôr til husdyrene ble det av myndighetene vurdert som riktig å prioritere grovfôrprodusentene. Den økte importen jf. kap. 4.5.3 og grovfôrprodusentenes økte erstatning bidro til lavere utslakting enn fryktet.

I en ev. ny ekstraordinær avlingssviktsituasjon er det ikke usannsynlig at dette tiltaket igjen kan bli prioritert i forhandlingene.

Grovfôrberegning basert på normavling (ikke ekstraordinært tiltak)

Formålet med ny beregningsmåte for grovfôr i foretak med husdyr, som etter høringsrunde ble forskriftsfestet i 2014, var en forenkling og en mindre arbeidskrevende ordning slik at erstatningssøknadene kunne behandles raskere. Den nye beregningsmåten skulle gjøre det enklere for søkere og forvaltning både å forstå og å kunne forutsi beregnet erstatning.

Beregningsmodellen basert på normavling innebærer at søknadsskjemaet er mer oversiktlig og at mengde etterspurte data ble redusert sammenlignet med gjennomsnittsmodellen. Dette innebar også at krav til forvaltningens kunnskap om blant annet husdyr og fôring ble redusert.

I tidligere beregningsmåte med individuell gjennomsnittsavling ga den store mengden opplysninger som ble etterspurt en forventning om korrekt beregnet kompensasjon for tapet hos den enkelte. I noen tilfeller var det lite samsvar mellom beregnet avlingssvikt og opplevd tap. Det var i denne modellen vanskelig å peke på de faktorene som hadde avgjørende betydning for det resultatet som av mange ble opplevd som feil.

Konsekvenser: Flere fylkesmenn på Østlandet hadde begrenset erfaring med beregningsmodellen med fastsatte normavlinger. I 2018 fikk disse fylkene svært mange grovfôrsøknader og fikk slik ny erfaring med modellen. Direktoratet fikk flere innspill om at normavlingene i flere kommuner, særlig i Østlandsområdet var lave, slik at erstatningen ble for lav i forhold til tapet. Dette gjaldt særlig søkere med husdyr med en intensiv grasproduksjon.

Tilbakemeldinger fra andre fylker, både på Vestlandet og deler av Østlandet var at normavlingene var høye. Mange foretak har en ekstensiv grasproduksjon i kombinasjon med sau, og da er deres individuelle gjennomsnittsavling ofte langt mindre enn fastsatt normavling, noe som førte til en høy erstatning sammenlignet med foretakets tap. Fylkesmannen i Viken har uttalt at enkeltforetak med ekstensiv grovfôrproduksjon er de som har utløst høyest erstatning pr. dekar.

I tørkeåret 2018 ble det fastslått som ledd i tilrettelegging for rask saksbehandling at i tørkeområder skulle hele avlingstapet i utgangspunktet regnes som klimabetinget. Der forvaltningen ble kjent med andre vesentlige tapsårsaker enn tørken, kunne forskriftens avkortingsbestemmelse i stedet benyttes.

Norstat undersøkelsen inneholdt ikke konkrete spørsmål knyttet til normavling bortsett fra spørsmålet om avkortingsregelen ble brukt. Det var kun ett av fylkene som svarte at de i stor grad brukte avkortingsregelen. Dette innebærer at avkorting i liten grad ble brukt, og vi antar at dette i en del saker har gitt en for høy beregnet erstatning sammenlignet med foretakets reelle tap.

Faglagene uttalte i møtet 11.09.2019 at de ikke ønsket å gå tilbake til individuelle beregninger av gjennomsnittsavling i grovfôrproduksjon, det ville i 2018 ha medført lang saksbehandlingstid. Norges Bondelag har uttrykt at de mener det er behov for en gjennomgang av plassering av kommuner i normavlingsgrupper og av nivået på disse normavlingene. Det ble også understreket at erstatningen bør bli mer i tråd med faktisk avlingstap. Begge organisasjonene mener det bør gjøres en vurdering av om innmarksbeite bør inngå i beregningen. Det høstes mye fôr gjennom beiting av innmarksbeite, og for enkelte gir det urimelige utslag at innmarksbeite ikke inngår i beregningen.

Norges Bondelag viste til at søknadsskjema for grovfôrerstatning manglet spesifikasjon for grassurfôr i rundball og «andre grovfôrvekster» (grønnfôr) i rundball. Landbruksdirektoratet har også tidligere blitt gjort oppmerksom på dette og vil utforme søknadsskjema slik at disse fôrtypene får hver sin linje med tilhørende forverdi.

Det har også blitt pekt på at økologiske normavlinger er fastsatt for lavt, 25 prosent lavere normavling enn konvensjonell dyrking av gras. Det hevdes at økologisk grasproduksjon har blitt mer profesjonalisert, og at dette bør gjennomgås.

For foretak med areal i flere kommuner med ulik normavling har erstatningsberegningen tatt utgangspunkt i kommunen der driftssenteret er plassert. Det har blitt reist spørsmål om beregningen bør ta utgangspunkt i normavlingen for det aktuelle arealet og ikke driftssenteret. Landbruksdirektoratet har blitt oppmerksom på problemstillingen i klagebehandlingen. Hvilken kommune eller hvilket areal som skal danne grunnlaget for normavlingsgruppe fremgår ikke eksplisitt av sats- og beregningsforskriften § 8. ELF ble etablert i 2007 og det ble da lagt til grunn at areal- og kulturlandskapstilskuddet ble beregnet med utgangspunkt i driftssenteret. I jordbruksavtalen 2006/2007 ble imidlertid dette endret og tilskuddet blir beregnet med utgangspunkt i sone der arealene ligger. Landbruksdirektoratet anbefaler å gjøre en vurdering av om arealdata skal knyttes til driftssenter eller sone i areal- og kulturlandskapstilskuddet i erstatningsberegningen.

Vurdering: Da normavlingene ble fastsatt per kommune i 2014 var det med utgangspunkt i at forvaltningen i den individuelle erstatningsberegningen skulle vurdere om lavere avling enn normalavlingen i sin helhet skyldtes klimatiske forhold, og om beregningsutgangspunktet normavling, skulle reduseres med en såkalt klimaprosent (andelen av avviket som hadde klimabetinget årsak).

I normale skadeår hvor klimaprosenten skal benyttes for å justere avlingstapet for graden av klimatisk årsak, vil denne beregningsmodellen gi en adskillig bedre treffsikkerhet enn det som var tilfelle i 2018, hvor flere fikk en overkompensasjon.

Det er imidlertid utfordrende å utforme en treffsikker beregningsmetode for grovfôrproduksjon på foretak med husdyr, da det er teknisk vanskelig å fastsette mengder der det ikke er omsetning. Med bakgrunn i erfaringene fra 2018 hvor det ble mye oppmerksomhet rundt over- og underkompensasjon for grovfôr, mener Landbruksdirektoratet i likhet med organisasjonene og fylkesmannen at det er behov for gjennomgang av beregningsmodellen som er basert på normavling, for å gjøre den mer treffsikker.

4.1.5 Risikobasert saksbehandling ifm. tidlig utbetaling

LMD hadde stor oppmerksomhet på at erstatningsutbetalingene skulle skje raskt, noe som bl.a. ble understreket i departementets brev 23. juli 2018 «viktigheten av at arbeidet med å behandle saker om erstatning etter avlingsskaderegelverket prioriteres, og at det settes av tilstrekkelig ressurser til dette arbeidet». Målsettingen var at alle saker skulle være behandlet før nyttår.

Landbruksdirektoratet fulgte dette opp ved å presisere behovet for å prioritere ressurser til saksbehandling av avlingssviktsøknader overfor fylkesmannsembetene. Landbruksdirektoratet veiledet forvaltningen og søkerne om spesialregler for 2018 som framgikk av departementets brev, og tok selv initiativ til utarbeiding av anbefalte standardiseringer og støtteskjemaer som skulle forenkle søknadsprosessen og/eller effektivisere saksbehandlingen.

Behov for nytt hjelpemateriell i et unntaksår

Lemping av kravet til dokumentasjon av skadeårsak ble gitt i brevet fra LMD 6.7.2018.

I de tørkerammede områdene skulle tørken regnes som god nok dokumentasjon i seg selv. I de hardt rammede områdene falt kravet til kommunens kontroll av skadeårsak i disse områdene bort slik at kommunens kapasitet til saksbehandling økte.

Ansvar for oppmåling av fôrlager ble overført til søker for å øke kommunens saksbehandlerkapasitet. For å gjøre denne nye oppgaven som ble lagt til søker lettere å utføre, laget Landbruksdirektoratet «Noteringsskjema og veiledning for oppmåling av grovfôr» hvor det bl.a. ble presisert at søker har ansvar for å oppgi korrekte tall. Landbruksdirektoratet forutsatte samtidig at kommunen gjennomførte stikkprøvekontroll, jf. rundskrivet.

Fôrhøstet korn i rundball skulle oppgis som mengde korn. For at søker skulle kunne legge inn kornmengde i kornøkningen, ble det laget en omregningstabell.

Foretak som høstet korn som grovfôr 6 – 16 juli 2018 kunne velge om de ønsket erstatningsberegning som grovfôr eller som korn. For å legge til rette for at søker kunne sammenligne de to erstatningsberegningene og tydeliggjøre konsekvensene av valget, ble det laget et regneark.

Eksisterende regler ble mer standardisert: Standard fôrverdi i en rundball (160 FEm) ble angitt i rundskrivet, men søker ble gitt mulighet til å dokumentere andre fôrverdier der avviket var over 15 % fra standardverdien. Det ble utviklet et noteringsskjema som skulle fungere som en beitelogg og gi en spesifikasjon av tilleggsfôr (Hjelpeskjema for registrering av beite/fôrdager i vekstsesongen). Skjemaet ble utviklet for å støtte søknadsarbeidet i det som i de fleste saker vil være en nødvendig hjelpeberegning for både søker og saksbehandler når husdyrenes grovfôropptak i skadeåret skulle legges inn i søknadsskjemaet.

Tilrettelegging for rask og forsvarlig saksbehandling

En ekstraordinær tørkesituasjon fører naturlig nok til sterke følelser og reaksjoner blant berørte produsenter. I noen grad kom slike henvendelser direkte til direktoratet i juli på grunn av ferieavvikling i kommuner og fylker. Fra august gjorde lokal og regional forvaltning en stor innsats for at berørte produsenter skulle få relevant og situasjonstilpasset informasjon og veiledning.

Landbruksdirektoratet hadde en tett og løpende dialog med LMD om mulige tiltak, hvordan regelverket skulle praktiseres i den ekstreme situasjonen, status for saksbehandling og prognoser for utbetaling.

Landbruksdirektoratet og fylkesmannen har også samarbeidet godt om å identifisere avklarings- og veiledningsbehov og å utvikle hjelpemateriale, som for eksempel omregningstabeller, standarder og hjelpeskjemaer, og avklaringer på en lang rekke punkter.

Veiledninger, omregningstabeller og standarder ble tatt inn i rundskriv og publisert på Landbruksdirektoratets hjemmeside. Det ble lagt til rette for forenkling av saksbehandlingen og mindre bruk av skjønn enn i normalår for å bidra til så rask behandling av søknadene som mulig.

Veiledning og informasjon fra Landbruksdirektoratet:

- Rundskriv 2018 – 24 som inneholdt presiseringer av ekstraordinære tiltak
- Rundskriv 2018- 35 som synliggjorde både ordinære og spesialregler (som ble satt i ramme)
- Nettsiden for avlingssvikt ble supplert med egen side som gjaldt spesialregler (brakte varseltrekant som symbol)
- Bruk av media og egne nettsider for å nå ut med informasjon om regler og søknadsfrist
- Et stort antall felles e-poster til fylkesmannen – med veiledning, avklaringer og presiseringer i regelverkstolkningen.
- Excelark for beregning og sammenligning
- Landbruksdirektoratet sin Fagkonferanse høsten 2018 – regelveiledning for å bidra til likebehandling, gi inspirasjon og veiledning i gjennomføring av risikobasert saksbehandling
- Endringer i fagsystemet – forskuddsutbetaling, økte satser, økt systemkapasitet

Kapasitet hos fylkesmenn og kommuner

For å følge opp LMDs fokus på tidlig utbetaling, oppfordret Landbruksdirektoratet fylkesmannen til å prioritere avlingssviktsøknader. På landbruksdirektørsamlingen 8.10.2018 var krisen som tørkesommeren forårsaket et hovedtema. Fylkesmannen ble bedt om å identifisere flaskehals, og det ble oppfordret til utveksling og deling av gode ideer og erfaringer. Nødvendigheten av at lederne bidro til stayerevne, positivitet, konstruktivitet og humor ble understreket.

Landbruksdirektoratet sendte også brev til fylkesmannen med oppfordring om å sette av tilstrekkelig kapasitet for å håndtere søknadene så raskt som mulig. I brev 22.11.2018 ber Landbruksdirektoratet om at den enkelte kommune og det enkelte fylke vurderer hvordan behandling av erstatningssøknader kan prioriteres. Videre fremgår det av brevet at Landbruksdirektoratet ikke har innvendinger mot at erstatningssøknader gis full prioritet fram til årsskiftet, om nødvendig på bekostning av andre oppgaver og frister.

Norstat-undersøkelsen bekrefter at mange tiltak ble benyttet hos fylkesmenn og kommuner: Av 8 fylker som besvarte undersøkelsen var det 3 fylker som tilsatte ekstrahjelp, 7 fylker benyttet overtid, omdisponering av bemanning og nedprioritering av andre oppgaver. Kun ett fylke oppgir at de samarbeidet med andre embeter i løsning av denne oppgaven. I de tre fylkene som inngikk i Viken fra 2019 ble det opprettet et «ekspertteam» for bl.a. å løfte kunnskapsnivået blant alle de saksbehandlerne som ikke hadde erfaring med behandling av avlingssviktsøknader. Teamet hadde ukentlige telefonmøter for å kalibrere saksbehandling, organisere arbeidet og gi samordnet informasjon til kommuner. Gruppen fortsatte med jevnlig møter for å støtte saksbehandlingen også etter årsskiftet.

På Landbruksdirektoratets fagkonferanse 2019 fremhevet flere fylkesmenn laginnsats, forenklet saksbehandling og godt samarbeid som en svært positiv erfaring. Det ble pekt på nødvendigheten av å sette inn ekstra ressurser, nødvendigheten av å ha en felles forståelse av krisesituasjonen, og behovet for samordnet informasjon i alle kanaler.

De hardest berørte fylkesmannsembeter og kommuner fulgte den sterke føringen om å prioritere og ruste seg opp for så langt som mulig å svare på forventningen om at alle erstatningssaker skulle være ferdigbehandlet før årsskiftet. Det var et stort opplæringsbehov hos fylker og kommuner. Fylkesmannsembetene har bidratt sterkt til kompetansesikring av eksisterende og nye saksbehandlere. Norstat undersøkelsen bekrefter at fylkesmannen i stor grad hadde møter og kurs, mange e-poster til kommunene og benyttet egne nettsider for å formidle hvordan erstatningssakene skulle håndteres.

Risikobasert kontroll i saksbehandlingen

I en av bolkene på Landbruksdirektoratets fagkonferanse 1.11.2018 holdt seksjon ekstern kontroll en presentasjon om «Risikobasert kontroll – dokumentasjon» spesielt rettet mot avlingssviktordningen. Og her var mange av saksbehandlerne hos fylkesmannen til stede.

For å tilrettelegge for enkel og rask behandling av den store saksmengden hos kommuner og fylkesmenn i 2018, ble det understreket at fylkene måtte gjøre noen tydelige prioriteringer i saksbehandlingen, og at dette i særlig grad måtte gjøres i de tørkerammede fylkene. Det ble anbefalt å vurdere omfanget av kontroll mot vesentlighet – foreta en kost/nytte vurdering.

I innlegget ble det vist til Reglement for økonomistyring i staten pkt. 6.3.8.2 hvor det bl.a framgår at det skal kartlegges risiko for feil og fastsettes kontrollpunkter. Dette var nødvendige tiltak for å gjennomføre mange vedtak med færre ressurser pr. sak enn normalt. Behovet for nytt tankesett i ekstraordinære situasjoner ble understreket i innlegget. Når kontoret er enige om prioritering av risikoer og risikoinndikatorer, blir resultatet både god, effektiv og bidrar til likebehandling, og det må være aksept for en viss feilmargin, særlig i en situasjon som tørkesommeren ga. Metoden innebærer å vurdere den enkelte sak opp mot kontrollpunkter og deretter gi den rødt flagg hvis det er indikasjoner for at det er behov for grundigere undersøkelser. Tilsvarende vurdering for plassering av saker under gule og grønne flagg.

Landbruksdirektoratets inntrykk er at fylkesmannen i stor grad praktiserte risikobasert saksbehandling for å kunne håndtere den store saksmengden i 2018. I Norstats spørreundersøkelse framgår det at 63 % av fylkesmennene (5 av de 8 fylkene som svarte) fastsatte kriterier for risikobasert saksbehandling.

Føringen om rask saksbehandling påvirket tempoet i saksbehandlingen

Ved årsskiftet 2018/2019 kunne det konstateres at 11 400 saker var behandlet, slik at det gjensto ca. 3 300 saker. Kommuner og fylkesmenn hadde gjort en eksepsjonelt stor innsats for at en stor andel av søkerne skulle få en rask erstatningsutbetaling. Tempoet i saksbehandling utover vinteren ble betydelig redusert, se figur 8.

Målsettingene om at produsenter som hadde nødvendige data (dokumentasjon) på plass tidlig søkte før fristen, og målsettingen om at erstatningssøknadene så langt som mulig ble behandlet før årsskiftet, er etter Landbruksdirektoratets oppfatning langt på vei nådd. Landbruksdirektoratets oppfordring til fylkesmannen for å få tempo i saksbehandlingen antas å ha vært et nødvendig bidrag til at 75% av søknadene ble behandlet før årsskiftet.

I år med gjennomsnittlig søknadsantall er det i mange fylker få søknader som blir utbetalt i skadeåret. Landbruksdirektoratet mener det også i normalår bør legges større vekt på rask utbetaling av erstatningssaker. En del av foretakene som søker avlingssvikterstatning, har en vanskelig likviditet. For å øke utbetalingstakten også i normalår, bør forvaltningen legge enda større vekt på betydningen av rask søknadsbehandling og utbetaling av erstatning. Dette kan imidlertid innebære behov for endrede prioriteringer av ressursbruken hos kommuner og fylkesmenn, noe Landbruksdirektoratet i begrenset grad kan styre.

Landbruksdirektoratets klagebehandling

Generelt er avlingssviktordningen en ordning hvor det flere ganger i jordbruksavtalen har blitt understreket at dette er en komplisert ordning der mange faktorer må dokumenteres og vurderes. Erstatningsberegningen baseres i tillegg i mange saker på grader av skjønnsutøvelse. Dette gjelder f.eks. der søker mangler historiske avlingstall for ett eller flere år, beregning av grovfôropptak i skadeåret, grønnsakssaker der arealet av ulike grønnsaksslag ikke framgår av produksjonstilskuddssøknaden. I mange saker må forvaltningen også ta stilling til om dokumentasjonen av klimaprosent og avlingsnivå er god nok.

Landbruksdirektoratet behandler klager på fylkesmannens vedtak, og er første instans for dispensasjonssøknader. Med bakgrunn i den store mengden vedtak som fylkesmannen gjorde var det en forventning om mange klagesaker og mange dispensasjonssøknader. Landbruksdirektoratet økte sin

bemanning på området, for å håndtere den forventede arbeidsmengden. Direktoratet har mottatt 65 klager, hvorav tilnærmet alle er behandlet. Det er mottatt 58 søknader om dispensasjon fra søknadsfristen, og alle er behandlet.

Landbruksdirektoratets vurdering er at det ble færre klagesaker enn forventet. Dette kan tolkes i retning av at forvaltningens informasjons- og veiledningstiltak i stor grad har møtt brukernes behov, og at fylkesmannens saksbehandling har hatt god kvalitet. Dette innebærer at saksbehandlingen av den ekstraordinære saksmengden og de ekstraordinære tiltakene (regeltilpassinger) ble forsvarlig håndtert.

Grunnet lemping av kravet til dokumentasjon av skadeårsak, skulle ikke klimaprocenten reduseres i de tørkerammede områdene. Dette medførte bl.a. at foretak med ekstensiv grovfôrproduksjon i liten grad fikk redusert normavlingen, og dermed fikk høyere erstatning enn i et vanlig skadeår. I tillegg ble grovfôrsatsen økt, noe som også medførte høyere erstatning enn i en normalsituasjon. At erstatningen av mange ble opplevd som god, er trolig en årsak til at klageprosenten ble vesentlig lavere enn i andre skadeår.

4.1.6 Fagsystem – utfordringer

Dagens søknads- og saksbehandlingssystem (Fagsystemet for erstatning i landbruket, ELF) ble utviklet og satt i drift rundt 2008. I år med et 'normalt' antall søknader har ELF vært driftssikker. Det store antall søknader etter tørkesommeren 2018 gav derimot grunn til bekymring om hvorvidt systemet ville fungere. Alt i alt gikk det likevel bra, men ikke uten betydelig tilleggsstøtte, se avsnittet «Fagsystemet ELF i 2018».

Mange av utfordringene beskrevet under beror nettopp på at ELF er et gammelt system. Mange av dets løsninger er dermed ikke lenger kompatibel med moderne applikasjoner eller ikke tilpasset dagens krav til utforming. I det følgende omtales først noen operative utfordringer i ELF. Deretter presenterer vi kort tilpasningen og beredskapen rundt ELF i løpt av sommeren og høsten 2018.

Operative utfordringer

Lite brukervennlige og effektive søknadsskjemaer

Dagens søknadsskjemaer i ELF imøtekommer ikke krav gitt av ELMER (Enklere og mer effektiv rapportering) og krav til universell utforming, definert av WCAG. ELMER er en spesifisering som inneholder retningslinjer for brukergrensesnitt i offentlig skjema på internett, og skal sikre en enhetlig og brukervennlig skjemabasert kommunikasjon med offentlig sektor. Når skjemaene følger ELMER vil brukeren kjenne seg igjen og tjenesten vil være enkel og grei og benytte. Alle nye IKT-løsninger skal være universelt utformet fra 1.7.2014, inkludert eksisterende løsninger som skal følge krav til universell utforming innen 1.1.2021. Kravene til universell utforming er utformet i standarden WCAG. Når skjemaene følger disse kravene kan alle uansett nedsatt funksjonsevne, kunne benytte skjemaene.

De fleste av Landbruksdirektoratets fagsystemer innehar eller er i ferd med å inneha søknadsskjemaer som følger ELMER og krav til universell utforming. I tillegg er disse skjemaene utformet med utgangspunkt i Landbruksdirektoratets Designguide, som gir føringer og rammer for utvikling av brukergrensesnitt for systemer i Landbruksdirektoratet. Dette sikrer bl.a. at søknadsskjema og tjenester for søker fremstår som enhetlige, logiske, enkle og brukervennlige.

Søknadsskjemaene i ELF er ikke designet og utviklet i henhold til overnevnte føringer, og oppleves av søker som lite brukervennlige.

Problemområder for forvaltningen

Dagens ELF gir begrenset system-/prosessstøtte til saksbehandlingen som utføres av saksbehandlere hos kommunen og fylkesmannen. Systemet har støtte til kontroll og korrigerende av søknadsopplysninger, beregning av erstatning, utbetaling av erstatning, støtte til krav om tilbakebetaling, følge status på saksbehandlingen, samt støtte til gjenopptakelse av sak (saksbehandlingsfeil eller klage på vedtak).

Saksbehandlere i kommunene har ikke støtte for å ivareta og følge opp forhåndsvarsler i relasjon til klimabetingede skader, og må derfor ha et manuelt system for å holde oversikt, planlegge og dokumentere feltkontroll i lys av disse varslene.

For ordninger relatert til klimabetingede skader, hvor kommune er mottaker av søknad og klage, men hvor fylkesmann er vedtaksmyndighet, foreligger det ikke systemstøtte som sikrer at sakens dokumentasjon foreligger komplett, uavhengig av hvem som jobber med saken. Saksbehandler hos kommune må overføre sakens dokumenter til saksbehandler hos fylkesmann når saken er attestert (kontrollert). Saksbehandler hos kommune er mottaker av klage, og skal vurdere denne før oversendelse til saksbehandler fylkesmann. Dette innebærer at dokumentasjon hos fylkesmann må innhentes av saksbehandler hos kommune.

Utarbeidelse, godkjenning, arkivering og ekspedering av vedtak gjøres i sak- og arkivsystemet hos fylkesmannen, mens utbetaling av erstatning anvises og effektueres i ELF. Fordi ekspedering av vedtak og utbetaling av erstatning gjøres i ulike system, skjer det ofte at søker får erstatning utbetalt før vedtak er gjort kjent. Det er i tillegg avdekket flere utfordringer i dagens prosessstøtte, som fører til at det må benyttes bistand fra vedlikeholdsleverandør for å få gjennomført påfølgende steg. Eksempel her er forskuddsutbetaling med påfølgende sluttutbetaling.

Det er svært begrenset informasjon i meldinger som vises saksbehandler ved bruker- og kontrollfeil. Dette fører til at det er nødvendig tidkrevende for saksbehandler å utbedre de forhold som er årsak til bruker- og kontrollfeil.

Manglende integrasjon med Altinn gir flere utfordringer for ELF. Det medfører blant annet til at kontonummer må sjekke manuelt og evt. korrigeres direkte inne i systemet av søker. Ettersom saksbehandling og sluttutbetalinger kan skje lenge etter at søknaden er innsendt medfører dette at endringer på kontonummer ikke blir fanget opp. Feilutbetalingen vil bli stoppet i banken, noe som medfører at det brukes tid og ressurser på å korrigere et kontonummer som allerede finnes i Altinn.

Lite effektiv og standardisert prosess for håndtering av kornoppgave 3 er et annet eksempel på følger av manglende integrasjon med Altinn.

Høy risiko forbundet med endringer og feilretting i dagens system

Dagens ELF er utviklet på en utdatert og ikke-supportert teknologi, Det foreligger svært liten tilgang på kompetanse på disse teknologiene, som vanskeliggjør tilgang på kompetanse for Landbruksdirektoratet.

Selv små endringer er tidkrevende å få implementert i løsningen som følge av utdatert teknologi, samt at det foreligger stor risiko for at endringer kan innføre nye feil. Flere av dagens søknadskjemaer, gitt av vekstgruppe relatert til ordninger innen klimabetingede skader, etterspør ikke riktig informasjon med utgangspunkt i den sakvurderingen som er nødvendig for å sikre korrekt utfall i saksbehandlingen. Dette medfører unødvendig arbeide for saksbehandler hos kommune, ved at det må benyttes mye tid på å innhente informasjon fra søker som er dårlige forespurt i søknaden. Siden det ressurskrevende og risikofylt å endre søknads- og saksbehandlingsskjemaene, blir ikke endringer av disse gjennomført og med det vanskelig å effektivisere dagens arbeidsprosess for saksbehandler hos kommune. Bruk av teknologi som ikke lenger får support innebærer at det ikke lenger foreligger vedlikeholdsavtale med leverandør av teknologien, og eventuelle feil forårsaket av utdatert teknologien kan bli kostbart å få utbedret.

Fagsystemet ELF i 2018

Etter hvert som omfanget av tørken i 2018 økte, økte også usikkerheten rundt kapasiteten til ELF. Det var knyttet stor spenning til om et så gammelt og rigid fagsystem kunne håndtere den ekstreme saksmengden. De to største risikomomentene var i) det store antallet søkere og saksbehandlere som skulle bruke systemet samtidig, og ii) systemets evne til å tåle eventuelle større endringer som følge av ekstraordinære tiltak som ble innført i løpet av sommeren/høsten 2018.

F.o.m. juli 2018 ble Landbruksdirektoratet invitert inn i samtaler om ekstraordinære tiltak i Landbruks- og matdepartementet. Vi la i våre innspill vekt på to forhold:

- Eventuelle beslutninger om regelendringer kunne kreve omfattende endringer i fagsystemet. Dette ville i sin tur forsinke søknadsinngangen, som igjen kunne komme i konflikt med oppfordringen til brukerne om å levere sin søknad så raskt som mulig etter at dokumentasjonen var på plass.
- Store endringer i systemet utgjorde en risiko for det gamle fagsystemet

Landbruksdirektoratet mener at vi her bidro til at de ekstraordinære tiltakene ble utformet slik at de verken førte til lang nedetid eller økt generell risiko som følge av store systemendringer. I tillegg til de vedtatte regelendringene utviklet direktoratet en bedre løsning enn tidligere for utfylling og innsending av søknad om forskudd og saksbehandling av disse søknadene.

På grunnlag av god kjennskap til systemets svakheter, overvåket Landbruksdirektoratet systemet tett fra det tidspunkt da forskuddssøknader og tidlige søknader om erstatning kom høsten 2018. Et tett og velfungerende samarbeid mellom fagseksjonen og IT-seksjonen ble etablert, med daglige statusoppdateringer. Vi opplevde ganske tidlig at systemet ble overbelastet. To tiltak ble iverksatt umiddelbart:

- En generell økning av systemets kapasitet
- Investering i en systemendring som innebar gjennomgang av koder, og fjerning av unødvendige regler for underveis datalagring i saksbehandlingsprosessen

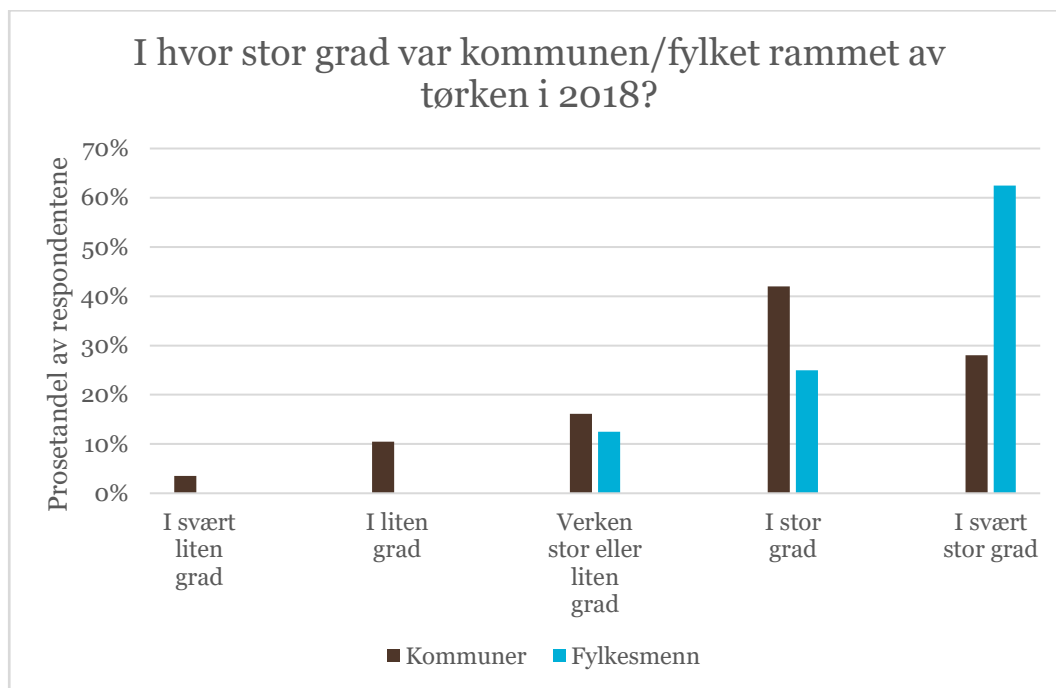
Begge tiltak økte systemkapasiteten tilstrekkelig, og systemet fungerte etter dette godt. I fellesskap besluttet fagseksjon og IT-seksjon at det var behov for fortsatt overvåkning og forhøyet beredskap for problemløsning i hele perioden fram til søknadsfristen og under saksbehandlingsperioden. Mindre feil og problemer som oppsto etter at hovedgrepene som er beskrevet over var gjennomført, ble fulgt opp raskt.

Som følge av stortingsvedtak om omorganisering i Landbruksdirektoratet, som omfattet blant andre erstatnings-fagmiljøet, ble planlagt utskifting av fagsystemet utsatt. Hadde et nytt system vært på plass, kunne vi i langt større grad og langt raskere utviklet integrert veiledning og systemendringer tilpasset den ekstraordinære situasjonen. Med det tilgjengelige systemet var en avhengig av å tilby veiledning og hjelpemidler for søknad og saksbehandling utenfor søknadssystemet.

Oppsummert viste det seg at Landbruksdirektoratet var i stand til å gjennomføre tiltak og overvåkning som førte til at fagsystemet tålte endringer og svært mange samtidige søkere og saksbehandlere, med minimal nedetid. Systemets utforming gjorde søknadsprosessen krevende for søker, og reduserte saksbehandlingskapasiteten i forvaltningen i en svært krevende periode. Landbruksdirektoratet er nå i gang med en konseptutredning om utvikling av et nytt fagsystem for erstatningsordningene i landbruket.

4.1.7 Tilbakemeldinger fra ytre forvaltning

På spørsmålet om i hvor stor grad kommunen var rammet av tørken i 2018, svarte 87 % av kommunene på Sørlandet at de i stor grad eller svært stor grad var rammet av tørken. 80 % av kommunene i Nord-Norge, 77 % av kommunene på Vestlandet, 66 % av kommunene på Østlandet og 58 % av kommunene i Midt-Norge svarte det samme. Dette viser at tørken rammet mange kommuner i hele landet, og med størst andel på Sørlandet. På det samme spørsmålet svarte 88 % embetene at de var rammet av tørken i 2018 i stor eller svært stor grad, se Figur 9.



Figur 9. Tilbakemelding på spørsmålet om kommuner/fylker var rammet av tørken i 2018.

Tilpasninger i regelverket og informasjon

Etter påstand om at rundskrivet ga tilstrekkelig informasjon om hvordan regelverket skulle praktiseres i 2018, svarte totalt sett 57 % av kommunene at de var enige i denne påstanden. Den største utfordringen med å iverksette endringene var å veilede søkere mente 42 % av kommunene. 22 % mente at det var utfordrende å anvende informasjonen som ble gitt i praksis.

Totalt sett svarte 78 % av kommunene ja og 22 % nei på spørsmål om det ble gitt informasjon til søkere om endringene i regelverket. Størst andel som svarte ja, fantes på Sørlandet (inkl. Telemark), der 91 % svarte at de ga informasjon til søkere. På spørsmål om hvordan kommunene informerte søkerne svarte 79 % veiledning ved enkelthenvendelser og 68 % benyttet informasjonsskriv/ e-post ut til alle søkere. 100 % av kommunene i Nord-Norge og 91 % av kommunene på Sørlandet svarte at de benyttet veiledning ved enkelthenvendelser. Som tredje mest bruket informasjonskanal, svarte totalt 32 % av kommunene at tilpasninger i regelverket var tema på informasjonsmøter.

88 % av fylkesmennene svarte at de brukte overtid, omdisponering av bemanning mellom fagområder og/eller nedprioritering av andre oppgaver på spørsmål om hvilke tiltak for å gjennomføre saksbehandlingen som ble gjort. 63 % svarte at de fastsatte kriterier for risikobasert saksbehandling, 38 % tilsatte ekstrahjelp i perioden og 13 % samarbeidet med andre enheter.

75 % av fylkesmennene svarte at de benyttet informasjon på egne nettsider, 100 % av fylkesmennene svarte at de benyttet epost og møter/kurs om erstatningsregler og saksbehandlingsrutiner og 25 % svarte at de benyttet sosiale medier på spørsmål om hvordan kommunene ble fulgt opp.

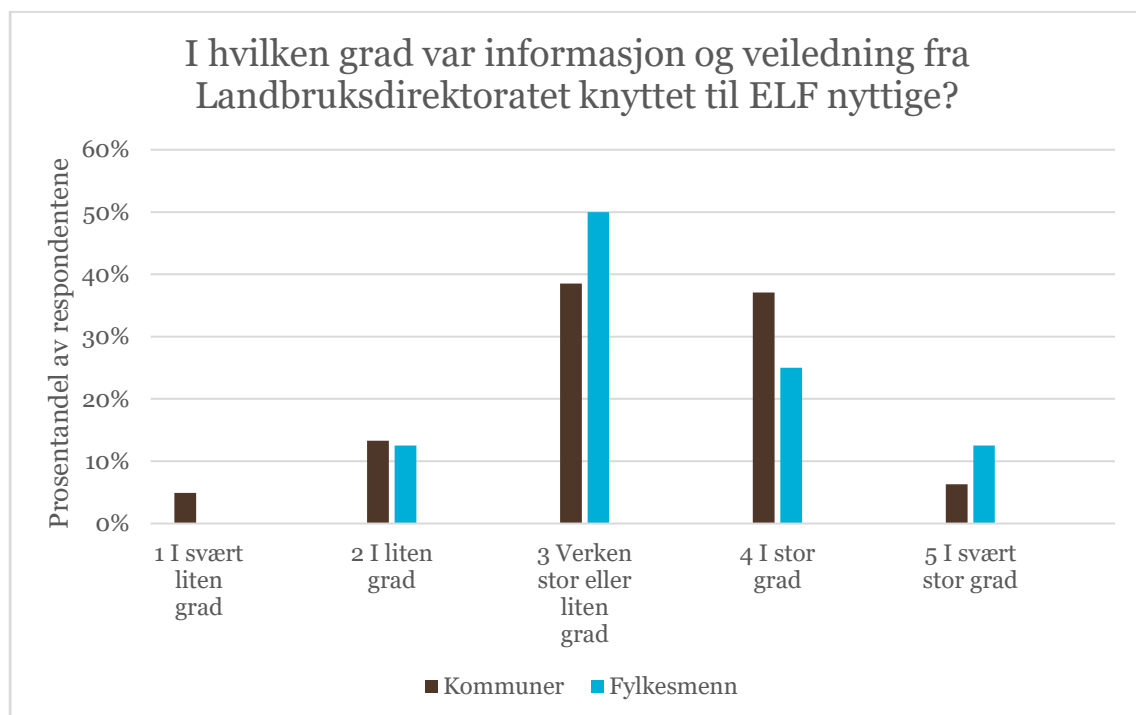
Totalt sett hadde 57 % av kommunene stor eller svært stor nytte av tilbudene fra Fylkesmannen om kommunesamlinger, opplæringstiltak m.m. Flest kommuner på Østlandet med 62 % svarte at de hadde stor eller svært stor nytte av fylkesmannens tilbud.

Totalt sett fant 75 % av kommunene informasjon og veiledning nyttig med tanke på forskrifter og rundskriv, og flest kommuner svarte at de hadde nytte av veiledning og informasjon på Vestland, der 88 % av kommunene hadde stor eller svært stor verdi av informasjon og veiledning.

88 % av fylkesmennene mente at informasjon og veiledning på Landbruksdirektoratets nettsider var nyttige i stor grad eller svært stor grad. Spørsmålet om i hvilken grad informasjon og veiledning fra forskrifter og rundskriv var nyttige, mente også 88 % av embedtene at dette var nyttig i stor eller svært stor grad.

Fagsystemet for erstatning i landbruket (ELF)

For fagsystemet ELF ble hjelpemateriell som omregningstabeller, standarder og hjelpeskjema gjort tilgjengelig via fylkesmennene. 61 % av kommunene svarte at i stor eller svært stor grad hadde de nytte av hjelpematerielle, mens 15 % svarte i liten eller svært liten grad. Når det gjelder veiledning knyttet til ELF svarte 39 % kommunene at de verken hadde nytte av dette i stor eller liten grad. Det som utmerket seg var at 60 % av kommunene i Nord-Norge hadde stor nytte av veiledningene knyttet til ELF. Veiledning knyttet til fagsystemet ELF var verken nyttig i stor eller liten grad for 50 % av fylkesmennene. Til sammen 38 % av embedtene mente at veiledningen knyttet til ELF var nyttig i stor eller svært stor grad, se Figur 10.

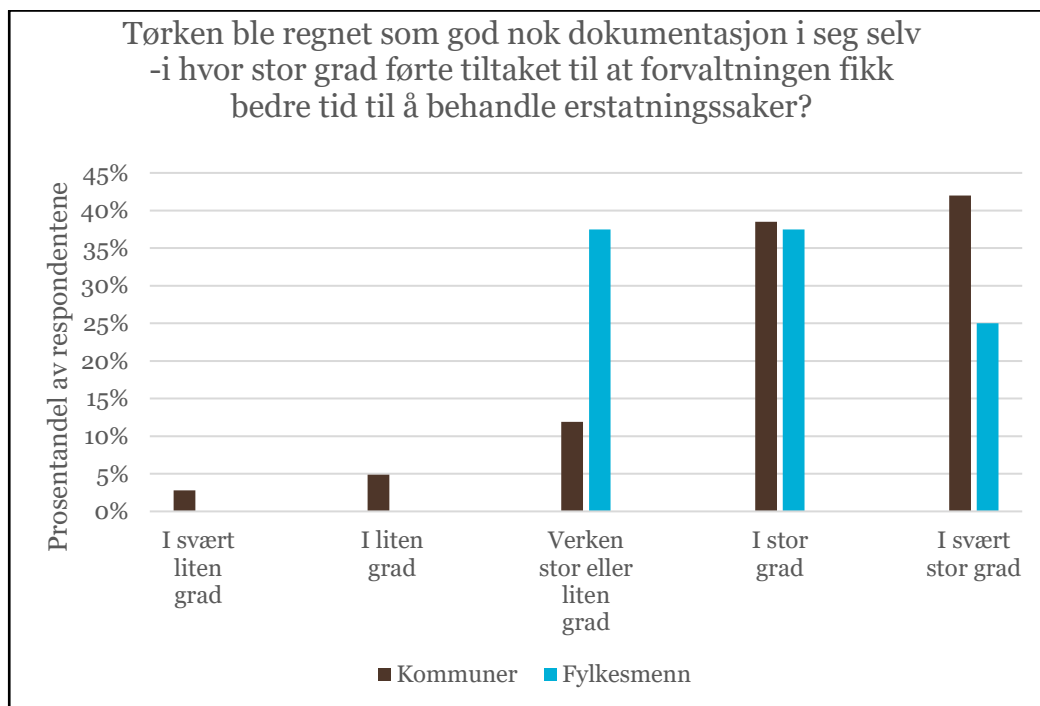


Figur 10. Tilbakemelding på spørsmål om fagsystemet ELF.

Tiltak - Dokumentasjonskravet

Det ble lempet på dokumentasjonskravet og tørken ble regnet å være god nok dokumentasjon i seg selv. Totalt mente 81 % av kommunene at dette tiltaket i stor eller svært stor grad økte kapasiteten til å behandle erstatningssakene. Totalt 8 % av kommunene mente at tiltaket i liten eller svært liten grad økte kapasiteten. Landsdelene var her veldig jevne i sine svar. At tørken ble regnet som god nok dokumentasjon av skadeårsak

i de tørkerammede områdene gjorde at 63 % av fylkesmennene mente at de fikk bedre tid til å behandle erstatningssaker, se Figur 11.



Figur 11. Tilbakemelding på spørsmål om tiltaket «tørken var god nok dokumentasjon i seg selv».

Tiltak - Fôrhøsting av umoden kornåker

Totalt sett mente 41 % av kommunene at fôrhøsting av umoden åker bidro i liten eller svært liten grad til å redusere fôrmangelen, 39 % mente verken i liten eller stor grad, og dermed mente totalt 21 % av kommunene at tiltaket hadde stor eller svært stor betydning for å redusere fôrmangelen. På Sørlandet mente 30 % av kommunene at tiltaket hadde stor betydning, 39 % mente verken stor eller liten betydning og 30 % mente liten eller svært liten betydning av tiltaket fôrhøsting av umoden åker. Av fylkesmennene mente 38 % at tiltaket hadde effekt i stor eller svært stor grad og 25 % svarte i liten grad.

Totalt sett har 32 % av kommunene svart at fôrhøstede kornrundballer i svært liten grad ble dokumentert i søknad om erstatning, 12 % i liten grad og 29 % i verken liten eller stor grad. Av fylkesmennene mente 25 % i liten grad, 25 % verken i stor eller liten grad og 51 % i stor eller svært stor grad.

38 % av fylkesmennene svarte at tiltaket i liten grad var arbeidskrevende for forvaltningen, 25 % svarte verken stor eller liten grad og 38 % av fylkesmennene mente at tiltaket var arbeidskrevende i stor og svært stor grad.

Tiltak – Forskuddsutbetaling 70 %

Forskuddsutbetalingen ble for 2018 økt til 70 %. Totalt mente 58 % av kommunene at dette bidro i stor eller svært stor grad til å bedre likviditeten for bøndene. Det var 65 % av kommunene på Vestlandet som mente at det bidro i stor eller svært stor grad. Av fylkesmennene var det 63 % som mente at forskuddsutbetalingen på 70 % bedret likviditeten i stor eller svært stor grad, mens 26 % mente i liten eller svært liten grad. 76 % av fylkesmennene mente at ELF løsningen fungerte i stor eller svært stor grad for forskuddsutbetalingen, og 50 % av fylkesmennene mente at forskuddssøknader og etterfølgende sluttbehandling var arbeidskrevende i stor eller svært stor grad. 38 % mente at det i liten grad var arbeidskrevende.

Tiltak – Oppmåling av fôrlager av søker selv

Ansvaret for oppmåling av fôrlager ble lagt til søkeren selv. Totalt sett svarte 36 % av kommunene at dette tiltaket økte kapasiteten til å behandle søknader i stor grad og 41 % av kommunene svarte i svært stor grad.

50 % av fylkesmennene mente at dette tiltaket økte kommunenes kapasitet til å behandle saker i stor eller svært stor grad. 38 % mente verken i stor eller liten grad.

Oppfordring om rask saksbehandling

Etter oppfordring fra LMD og Landbruksdirektoratet om å behandle søknadene raskt, brukte kommunene i størst grad nedprioritering av andre oppgaver for å ta unna søknadene om klimabetingede skader, 77 % totalt sett. Overtid ble benyttet av 33 % av kommunene totalt sett, med en variasjon på 26 – 40 %. Ingen av landsdelene skilte seg ut fra totaltallene. Om kvaliteten på saksbehandlingen ble påvirket negativt av oppfordringen om rask saksbehandling svarte 66 % av kommunene totalt sett at det i liten eller svært liten grad påvirket kvaliteten. 21 % svarte at det verken påvirket kvaliteten i stor eller liten grad.

Oppsummering av spørreundersøkelsen

Det kom tydelig frem av spørreundersøkelsen at en stor andel av kommunene og fylkene var rammet av tørken i 2018. Dette tilsvarende godt med beskrivelsen av sommerværet 2018 i MET rapporten. Det var oppsiktsvekkende at så mange kommuner som 41 % mente at fôrhøsting av umoden åker reduserte fôrmangelen i liten eller svært liten grad, og 39 % svarte verken i liten eller stor grad. Dette antyder at tiltaket ikke hadde stor effekt i praksis. En betydelig andel av kommunene fant informasjon og veiledning fra fylkesmennene nyttig (75 %) og en enda større andel fylkesmenn fant informasjon og veiledning fra Landbruksdirektoratet nyttig (88 %). God informasjonsflyt og nok veiledning og informasjon var en av momentene til at den ekstraordinære situasjonen i 2018 ble håndtert uten større problemer for erstatningsordningen klimabetinget avlingsvikt.

For alle spørsmål og svar i undersøkelsene sendt til hhv. kommunene og fylkesmannen, se vedlegg 1 og 2.

4.1.8 Fylkesmennenes oppsummering på fagkonferansen 2019

På Landbruksdirektoratets fagkonferanse for fylkesmannen 30.10.2019 viste deltakere fra de fylkene som var sterkest berørt av tørken, sine oppsummeringer av hva som hadde fungert bra og hvilke utfordringer de ønsket å fremheve, jf. vedlegg 4.

Det var stor enighet om at Landbruksdirektoratet må foreta en gjennomgang av normavlingsgruppene.

Flere fylkesmenn understreket laginnsatsen og ekstra ressurser som svært positivt og nødvendig for å behandle alle søknadene. Fylkesmannen i Agder la vekt på at informasjonsutvekslingen med kommunene var nyttig. I tillegg understreket de betydningen av informasjonsmøter med næringen som hadde gitt en felles forståelse av situasjonen og var et forum for å diskutere tiltak

Flere embeter nevner som en positiv erfaring at LMD og Landbruksdirektoratet tidlig viste forståelse for situasjonen, og at det ble raske avklaringer og vilje til ekstraordinære tiltak. Det ble gitt uttrykk for at Landbruksdirektoratet i stor grad var tilgjengelig for avklaring av problemstillinger.

Flere embeter foreslo å gi mulighet til individuell beregning av en gjennomsnittsavling. For at søkere skal være motivert for individuell beregning og framskaffelse av nødvendig dokumentasjon, bør det gi økt erstatning. Det ble foreslått å sette normavlingen lavere enn i dag, og slik motivere søkere til å dokumentere individuell høyere grovfôravling.

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark:

- mener «kommunevis normavlinger var helt nødvendig for å kunne behandle så mange saker»
- foreslår at når foretak har areal i flere kommuner med ulik normavling, skal en bruke normavlingen for der det enkelte areal ligger og ikke normavlingen der driftssenteret ligger.
- vektlegger behovet for tydeligere regler og utdypende klargjøringer i rundskriv for å sikre riktig og lik saksbehandling.

Fylkesmannen i Agder

- foreslår en vurdering av om det i erstatningsberegningen for grovfôr hos foretak med husdyr, skal fastsettes krav til antall dyr i sammenheng med areal.

Fylkesmannen i Innlandet

- peker på skjemautfylling for grovfôrlager som førte til misforståelser. Her bør det lages ny forklaring.
- mener kornoppgave 3 og 4 gir forvaltningen en stor jobb, og at den oppleves byråkratisk av søkerne. Søkerne har i sluttbehandlingen av søknaden bekreftet at alt kornet er levert og dette er bekreftet ved innsendte kornoppgjør. Dette burde være tilstrekkelig dokumentasjon.

Fylkesmannen i Oslo og Viken

- understreket nødvendigheten av at kommunen ikke måtte måle opp fôrlager og at tørke var godkjent skadeårsak, for å få kapasitet til saksbehandling
- syntes tiltaket fôrhøsting av korn var utfordrende – stadige beskjeder og endringer var uheldig.
- mener oppfordring om rask saksbehandling burde ventet til avsluttet vekstsesong, dette ga mye dobbeltarbeid. Forskuddsprosenten burde ikke vært hevet til 70 %, risikoen for tilbakebetaling blir høy.

4.1.9 Utvikling av avlingssviktordningen

Avslutningsvis gis en oversikt over Landbruksdirektoratets forslag til forbedringer av regelverk og forvaltning av avlingssviktordningen. Forslagene er delvis basert på vurderinger av innspillene fra kommunene og fylkesmennene og møte med faglagene, og delvis på egne erfaringer. Noen av de foreslåtte endringene bør gjennomføres uansett, og andre forslag er relatert til en ekstraordinær situasjon.

Landbruksdirektoratet foreslår å vurdere:

- om erstatningssatser bør oppdateres oftere, spesielt vekster som årlig eller i perioder har markerte prisendringer, jf. vedlegg 3
- om de økologiske normavlingene i grovfôrerstatningen er satt for lavt
- om innmarksbeite bør inngå i grovfôrberegningen, jf. vedlegg 3
- å gi mulighet til individuell beregning av gjennomsnittsavling forutsatt god egendokumentasjon av avlingsnivå i grovfôrproduksjon
- om det skal fastsettes krav til antall dyr pr. arealenhet (husdyrtetthet) for at beregningsmetoden basert på normavling kan benyttes
- om arealdata fra areal- og kulturlandskapstilskuddet i stedet for driftssenter skal legges til grunn for foretak med areal i flere kommuner med ulik normavling.
- nødvendigheten av forskjellige erstatningssatser og enheter i erstatningsberegningen for salgsproduksjon av grovfôr og erstatningsberegningen av grovfôr i foretak med husdyr

Landbruksdirektoratet foreslår å gjennomgå:

- prognosearbeidet for å gjøre prognosene mer treffsikre
- nivået på normavlingsgruppene i grovfôrerstatningen

Landbruksdirektoratet foreslår å videreutvikle:

- regelverket, med tydeligere regler og utdypende klargjøringer i rundskriv
- funksjonen 'Spørsmål og svar' på hjemmesiden, dette var etterlyst i 2018

Huskeliste ved ny ekstraordinær situasjon

Basert på våre egne erfaringer, samt innspillene fra kommunene og fylkesmennene, foreslår Landbruksdirektoratet at det settes opp en huskeliste for håndtering av avlingssviktordningen ved ekstraordinære hendelser og kriser. Som et utgangspunkt foreslår vi følgende punkter:

- Forvaltningen må være tilgjengelig for å avklare problemstillinger. For å kunne gjøre det, må forvaltningen ha nødvendig kunnskapsgrunnlag om situasjonen. Viktig med raske avklaringer
- Gjennomføre informasjonsmøter i et samarbeid mellom forvaltning og næringen lokalt eller regionvis
- Forvaltningen må tilrettelegge for rask søknadsbehandling, ekstra ressurser, sørge for laginnsats
- Landbruksdirektoratet har et ansvar for å veilede og avklare regeltolkninger overfor ytre forvaltning
- Saksbehandlingen må standardiseres i større grad enn i normalår – risikobasert sakshandling med avklarte risikoindikatorer
- Forenklet saksbehandling vil være nødvendig, bl.a. kan kravet om kommunens fôrlagermåling oppheves, og det kan gis lemping av dokumentasjonskrav av skadeårsak
- Fôrhøsting av umodent korn kan være et godt tiltak i en situasjon med ekstraordinær tørke. Regler for dokumentasjon og avgrensning for kornarealer med avlingspotensiale bør vurderes.
- Det er motstridene meninger om økt forskuddsutbetaling – Norges Bondelag vurderer den som positiv, mens fylkesmannen mener risikoen for tilbakebetaling blir høy.
- Økt erstatningssats vil lett bli et tema i en ekstraordinær situasjon. Det er ulike oppfatninger om hensiktsmessighet, jf. omtale av erstatningsberegninger i «normale skadeår»
- Heving av taket for maksimal utbetaling kan vurderes



4.2 Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd

Sammendrag

- Fordi tørken førte til underskudd av grovfôr og en usikker økonomisk situasjon for mange bønder, kom LMD den 6. juli 2018 med tilpasninger i hvordan regelverket for arealtilskudd skulle praktiseres i 2018
- Landbruksdirektoratets vurdering er at disse tilpasningene bidro til at tørkerammede bønder, som i mange tilfeller ville mistet arealtilskuddet sitt etter en vanlig praktisering av regelverket, likevel var berettiget arealtilskudd
- Videre stimulerte tilpasningene til å utnytte det som fantes av grovfôr på en best mulig måte
- Den konkrete effekten av regelverkstilpasningene er vanskelig å kvantifisere fordi
 - ✓ Landbruksdirektoratet ikke har tall på hvor mye tilskudd som ble utbetalt som følge av tiltaket,
 - ✓ og ikke med sikkerhet vet om, eller i hvor stor grad, tiltaket var med å bidra til å opprettholde bøndenes likviditet.

4.2.1 Introduksjon

På grunn av den spesielle situasjonen med fôrmangel og den usikre økonomiske situasjonen som bøndene opplevde gjennom sommeren 2018, kom LMD den 6. juli 2018 med presiseringer om hvordan man i 2018 skulle praktisere regelverket for avlingsskadeerstatning og arealtilskudd. Dette førte til at Landbruksdirektoratet samme dag, publiserte rundskriv 2018-24 «Presiseringer for avlingsskadeerstatning, produksjonstilskudd og RMP – søknadsåret 2018». Rundskrivet inneholdt blant annet tilpasninger i fortolkningen av regelverket for produksjonstilskudd, samt visse endringer i dette regelverket. Formålet med tilpasningene/endingene var å bidra til å opprettholde bøndenes likviditet, og å avhjelpe underskuddet av grovfôr og forebygge unødige utslakting av dyr som følge av fôrmangelen. Tilpasningene/endingene var som følger:

Vanlig jordbruksproduksjon

For arealtilskudd og vilkåret om «vanlig jordbruksproduksjon» ble det presisert at det avgjørende i en situasjon med tørke er hvorvidt produsenten «driver vanlig». Det vil si at hvis foretaket gjør det som kan forventes i løpet av vekstsesongen, vil det kunne få tilskudd for veksten som er sådd, til tross for at avlingene er skadet av tørke. Det vil ikke være nødvendig å søke dispensasjon. Dersom foretaket har etablert en ny kultur for høsting inneværende vekstsesong kan foretaket velge hvilken kultur de skal søke tilskudd for, så fremt begge kulturene oppfyller kravet til vanlig jordbruksproduksjon.

Fastsetting av maksimalt tilskuddsberettiget grovfôrareal basert på solgt grovfôr

Ved revidering av jordbruksavtaleteksten for 2018–2019, ble det i tillegg tatt inn en presisering når det gjaldt fastsetting av maksimalt tilskuddsberettiget grovfôrareal basert på solgt grovfôr. Der det tidligere hadde vært åpnet for at dersom foretaket foregående år var forhindret fra å høste vanlig avling av omsettelig kvalitet på grunn av flom eller andre forhold utenfor foretakets kontroll, kan kommunen fastsette maksimalt tilskuddsberettiget areal fra grovfôrsalg for foretaket uten at det er solgt grovfôr. Teksten ble endret slik at også tørke ble tatt inn sammen med flom som et eksempel på forhold utenfor foretakets kontroll. Tilsvarende endring ble også gjort for oppstart og utvidelse av grovfôrproduksjon for salg inneværende år.

Korn høstet som grovfôr

I tillegg til å presisere hvordan regelverket skulle forstås, ble det gjort en ekstraordinær endring i regelverket for 2018, hvor LMD åpnet for at foretak som i avlingsåret 2018 valgte å ensilere kornavlingen, eller på

annen måte benyttet avlingen som "grovfôr", kan gis arealtilskudd for korn for dette arealet. Denne presiseringen ble senere tatt inn i revidert jordbruksavtaletekst for 2018–2019.

Generell dispensasjon fra kravet om fôropptak på beite

Etter et møte mellom LMD og avtalepartene 23. juli 2018, ble nye tiltak mot følgene av tørke og avlingssvikt satt i verk. Et av tiltakene var at det ble gitt en generell dispensasjon fra kravet om at hoveddelen av det daglige grovfôrintaket til dyret skjer ved beiting, jf. forskrift om produksjons- og avløsertilskudd § 3 tredje ledd bokstav c. Den generelle dispensasjonen gjaldt beitetilskudd, ikke utmarksbeitetilskudd, og for hele landet. Direktoratet informerte om at det ikke ville være nødvendig å søke dispensasjon.

Grønngjødslingsarealer kunne høstes til fôr eller beites

For å få økologisk arealtilskudd for grønngjødslingsarealer, har jordbruksavtalen et krav om at alt plantemateriale på grønngjødslingsarealet slås og brukes til grønngjødsling. Plantematerialet skal ikke brukes til fôr eller beites. Et annet tiltak som jordbruksavtalepartene ble enige om i møtet 23. juli 2018, var at i søknadsåret 2018 kunne arealer som er avsatt til økologisk grønngjødsling brukes til fôr eller beites uten at det ville få betydning for tilskuddet.

4.2.2 Tilbakemeldinger fra ytre forvaltning og bondeorganisasjonene

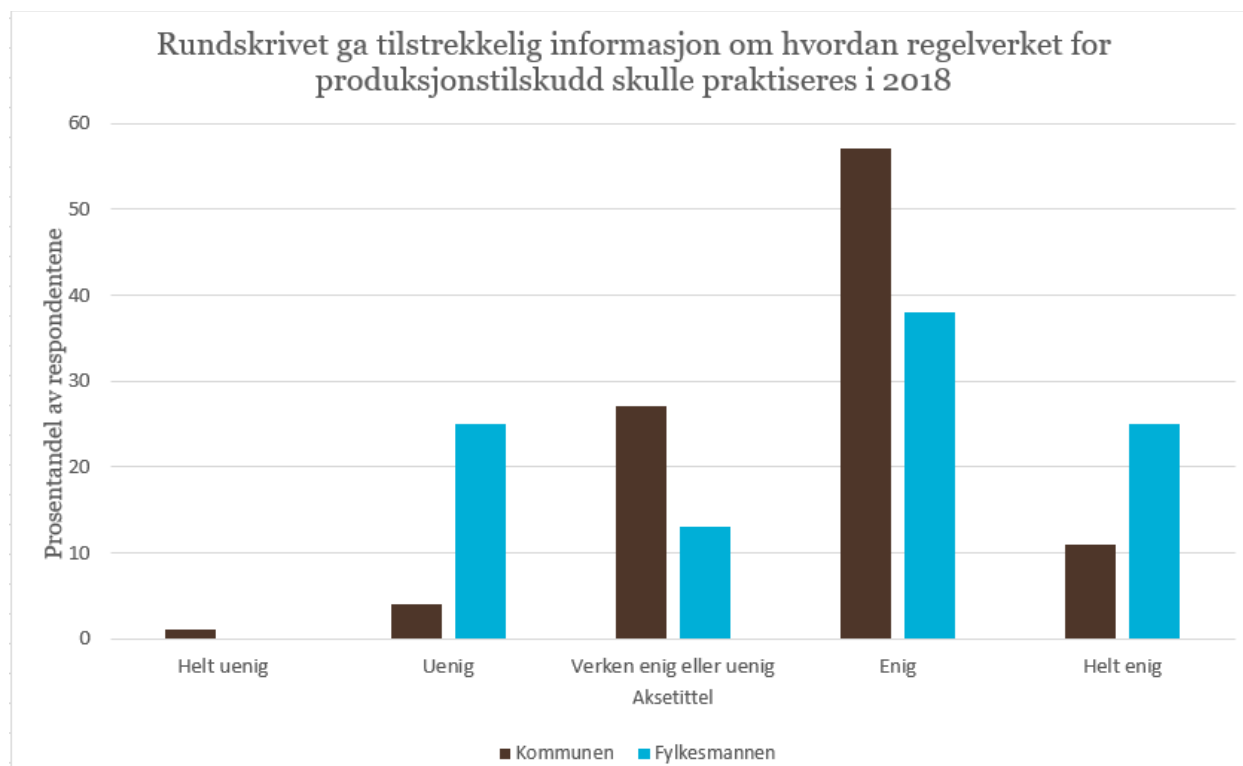
I dette delkapitlet vil vi gå gjennom tilbakemeldingene fra ytre forvaltning og bondeorganisasjonene. Tilbakemeldingene vil bli brukt i Landbruksdirektoratets vurdering av hvordan presiseringene og endringene i regelverket for produksjonstilskudd fungerte (se punkt 4.2.3).

Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsen

Kommuner og fylkesmenn ble bedt om å formidle sine erfaringer med å praktisere tilpasningene/endingene i produksjonstilskuddsregelverket gjennom en spørreundersøkelse (se også kap. 3.1). Kommunene og fylkesmennene fikk ingen konkrete nye oppgaver tilknyttet tilpasningene/endingene i regelverket. Likevel skulle kommunene som vanlig veilede søkere av produksjonstilskudd og fylkesmennene skulle som vanlig veilede og følge opp kommunene. Vi ønsket derfor å få tilbakemeldinger på om ytre forvaltning synes informasjonen vi ga i rundskriv 2018-24 var tilstrekkelig og forståelig, og om forvaltningen hadde utfordringer knyttet til praktiseringen av tilpasningene/endingene i regelverket.

Kommunene og fylkesmennene ble i hovedsak stilt de samme spørsmålene, slik at det skulle være mulig å sammenlikne svarene.

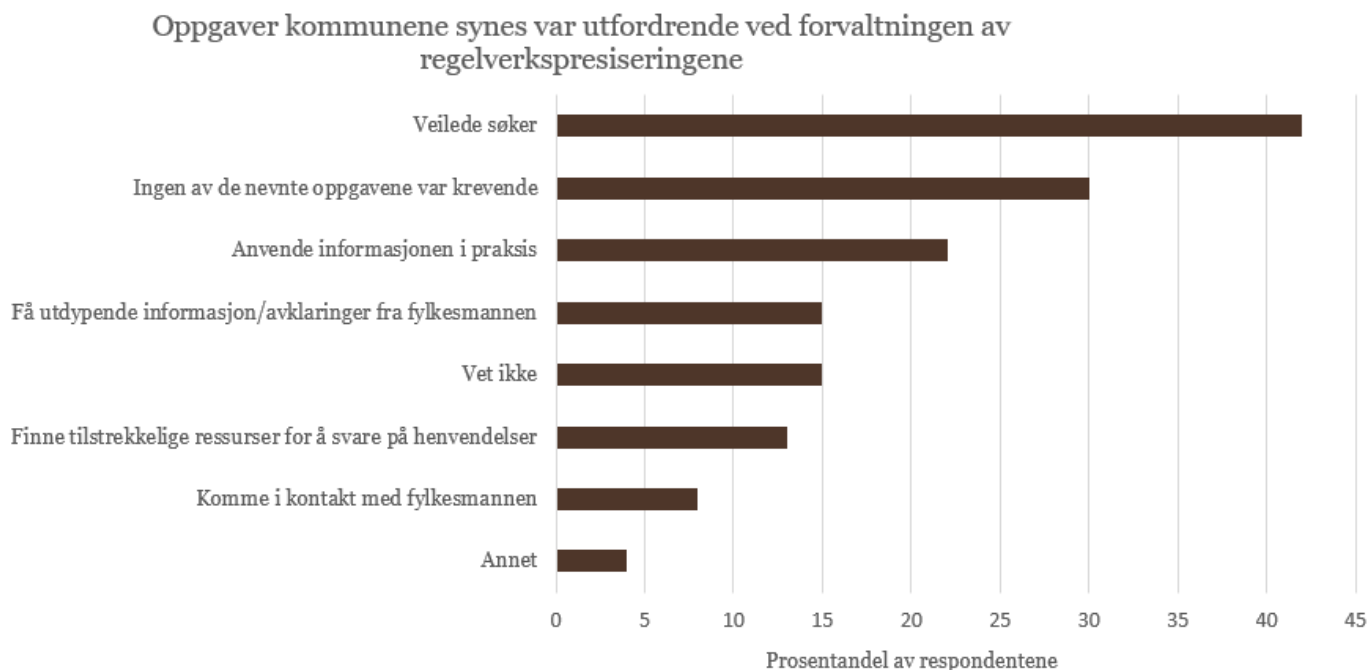
Svarene Landbruksdirektoratet fikk på spørsmålene i spørreundersøkelsen gir inntrykk av at ytre forvaltning stort sett var fornøyde med informasjonen de fikk i rundskrivet. Figur 12 viser i hvilken grad kommunene og fylkesmennene synes at rundskrivet ga tilstrekkelig informasjon om hvordan regelverket for produksjonstilskudd skulle praktiseres i 2018.



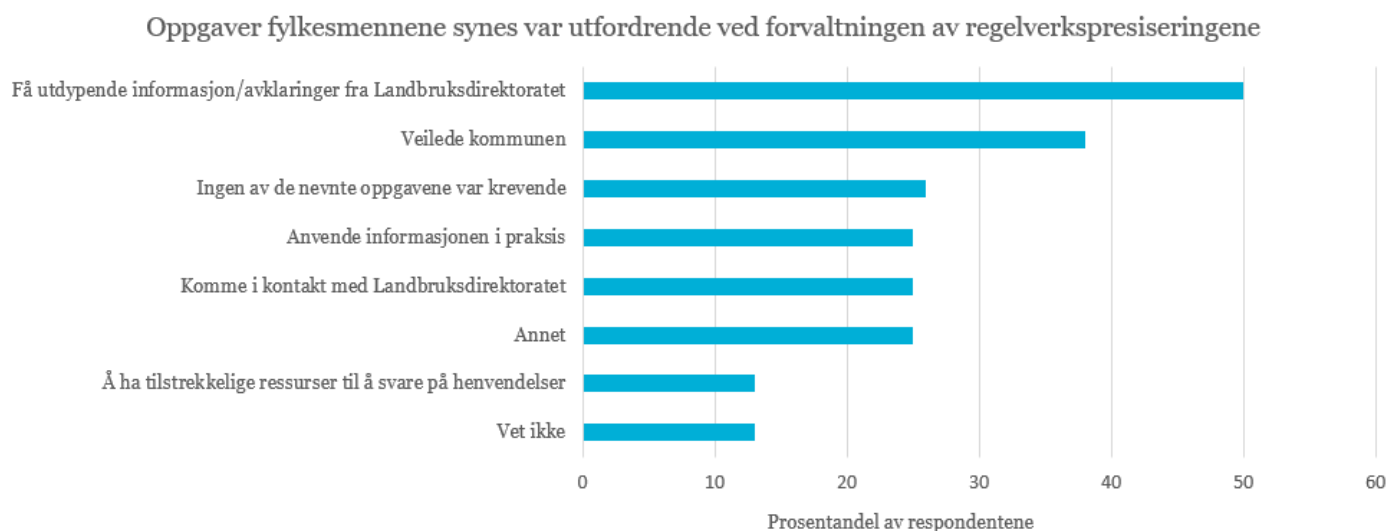
Figur 12. Kommuners/fylkesmenns oppfatning om hvorvidt rundskrivet ga tilstrekkelig informasjon.

68 prosent av kommunene som svarte var enten enige eller helt enige i at rundskrivet ga tilstrekkelig informasjon om hvordan regelverket for produksjonstilskudd skulle praktiseres i 2018. Tilsvarende var det 63 prosent av de 8 fylkesmennene som svarte som enten var enige eller helt enige i påstanden. 27 prosent av kommunene og 13 prosent av fylkesmennene var hverken enige eller uenige i påstanden, mens 4 prosent av kommunene og 25 prosent av fylkesmennene var uenige i påstanden.

Som tidligere nevnt, fikk hverken kommunene eller fylkesmennene noen konkrete ekstraoppgaver tilknyttet tilpasningene/endringene i regelverket for produksjonstilskudd. For å kartlegge om, og hva, som eventuelt var utfordrende for kommunene og fylkesmennene, spurte vi om et utvalg av oppgaver var utfordrende da de skulle praktisere regelverksendringene, se Figur 13 og Figur 14.



Figur 13. *Utfordringer ved forvaltningen av regelverkspresiseringer i kommunene.*



Figur 14. *Utfordringer ved forvaltningen av regelverkspresiseringer hos fylkesmennene.*

Som figurene viser svarte 42 prosent av kommunene at det var utfordrende å veilede søker, mens 38 prosent av fylkesmennene svarte at det var utfordrende å veilede kommunen. Svarene fra kommunene og fylkesmennene gir grunn til å anta at usikkerheten rundt tørkesituasjonen gjorde at søkere og kommunene hadde behov for ekstra veiledning og avklaringer angående hvordan regelverket for produksjonstilskudd skulle tolkes i den ekstraordinære situasjonen.

50 prosent av fylkesmennene svarte videre at det var utfordrende å få utdypende informasjon/avklaringer fra Landbruksdirektoratet, mens kun 15 prosent av kommunene synes det var utfordrende å få utdypende informasjon fra Fylkesmannen. Dette kan tyde på at Landbruksdirektoratet ikke var gode nok på å gi tilstrekkelig med veiledning ut til den ytre forvaltningen.

25 prosent av fylkesmennene og 22 prosent av kommunene svarte videre at det var utfordrende å anvende informasjonen i praksis. Dette underbygger inntrykket om at utfordringene tilknyttet tilpasningene/endingene i regelverket for produksjonstilskudd, i det store og hele gjaldt informasjon.

Omtrent 1/3 av kommunene svarte at ingen av påstandene var utfordrende, mens 26 prosent av fylkesmennene svarte det samme. Dette kan tyde på at kommunene og fylkesmennene generelt ikke synes det var særlig utfordrende å praktisere tilpasningene/endingene i regelverket for produksjonstilskudd.

Landbruksdirektoratet var usikre på om, og hvor aktivt, kommunene og fylkesmennene hadde gitt informasjon ut. Vi spurte derfor kommunene om de hadde gitt informasjon om endingene i regelverket til søkerne, og fylkesmennene om de hadde gitt informasjon om endingene til kommunene. 78 prosent av kommunene svarte at de hadde gitt informasjon til søkerne, mens 100 prosent av fylkesmennene sa de hadde gitt informasjon til kommunene. Dette viser at praktiseringen av tilpasningene/endingene i regelverket, sannsynligvis krevde ekstra ressurser til veiledning og formidling av informasjon både hos kommunene og fylkesmennene.

Tilbakemeldinger fra bondeorganisasjonene

Norges Bondelag synes det var positivt at det kom på plass virkemidler for å berge mest mulig fôr, da det var avgjørende å sikre økonomien til bøndene for å unngå forhastet nedslaktning. Norges Bondelag fikk mange spørsmål om kravet om at hoveddelen av det daglige grovfôrintaket skulle komme fra beitet, og ga tilbakemelding om at det var viktig at det kom en avklaring om generell dispensasjon fra kravet på beitetilskuddet.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag påpekte at det tok litt lang tid før det ble gjort tilpasninger i regelverket for arealtilskudd. Et av de viktigste tiltakene var at foretak kunne få arealtilskudd for korn selv om avlinga ble ensilert og benyttet som grovfôr. I tiden før den politiske beslutningen kom, var det usikkerhet blant bøndene om konsekvensene av å benytte avlingen som grovfôr.

4.2.3 Landbruksdirektoratets vurdering av tiltaket

I og med at Landbruksdirektoratet ikke tildelte kommunene og fylkesmennene nye konkrete ekstraoppgaver i forbindelse med tilpasningene/endingene i regelverket, var vi usikre på hvordan den ytre forvaltningen hadde fulgt dette opp, og om dette var utfordrende eller ressurskrevende. Svarene fra spørreundersøkelsen tyder på at den ytre forvaltningen hadde noen utfordringer knyttet til å videreformidle hvordan regelverket skulle praktiseres ut til søkere og kommunene. Videre tyder svarene fra spørreundersøkelsen på at det var et større behov for veiledning enn ved «vanlige» år. Det er likevel vanskelig å måle effekten av dette, da vi ikke kan tallfeste om det medgikk mer tid og ressurser på veiledning i 2018 enn andre år.

Når det gjelder spørsmålet om hva effekten av de ulike tilpasningene/endingene i regelverket var, er Landbruksdirektoratets vurdering som følger:

For det første gjorde innføringen av en generell dispensasjonsadgang fra kravet om at hoveddelen av det daglige grovfôrintaket til dyret skjer ved beiting, at bøndene som allerede var i en vanskelig økonomisk situasjon ikke mistet beitetilskuddet i tillegg. Norges Bondelag har gitt tilbakemelding på at denne endingen var viktig for bøndene. Samtidig er det vanskelig å måle effekten av dette tiltaket.

Den ekstraordinære regelverksendingen for 2018, om at bøndene kunne få arealtilskudd for korn høstet som grovfôr, gjorde videre at bøndene ikke mistet eller fikk mindre arealtilskudd som følge av tørken. Videre stimulerte endingen til å utnytte det som fantes av grovfôr, og bidro dermed sannsynligvis til å begrense fôrmangelen og unødig utslaktning av dyr. Det er likevel vanskelig å konkret måle i hvor stor grad dette avhjalp situasjonen med fôrmangel og likviditetsproblemer hos bønder.

Presiseringen av hvordan vilkåret «vanlig jordbruksproduksjon» skulle forstås i en situasjon med tørke, avklarte at det avgjørende måtte være hvorvidt produsenten drev «vanlig». Det vil si utførte de normale arbeidsoppgavene og gjorde det som objektivt sett kan oppfattes som en forsvarlig og god drift utfra et landbruksfaglig ståsted. Det ble videre klargjort at dette innebar at et foretak som gjorde det som kunne

forventes i løpet av vekstsesongen, ville kunne få arealtilskudd for veksten foretaket hadde sådd, til tross for at avlingen ble skadet av tørke. En slik tolkning gjør at bønder som opplever ekstremsituasjoner utenfor deres kontroll, i mange tilfeller fortsatt vil være berettiget tilskudd og dermed ikke må ta «støyten» for år som er preget av ekstremvær. Det samme gjør seg gjeldende for regelen i jordbruksavtalen om fastsetting av maksimalt tilskuddsberettiget grovfôrareal ved tørke eller andre forhold utenfor foretakets kontroll. Regelen bestemmer at foretak som har vært forhindret fra å høste vanlig avling av omsettelig kvalitet på grunn av flom, tørke eller andre forhold utenfor foretakets kontroll, likevel vil kunne få fastsatt et maksimalt tilskuddsberettiget grovfôrareal.

Hvordan vilkåret «vanlig jordbruksproduksjon» skal forstås ved ekstremvær som tørke, flom med videre, står nå forklart i rundskriv og annet veiledningsmaterieell, slik at dette vil være avklart dersom det skulle oppstå en situasjon med ekstremvær i fremtiden. Det samme gjelder regelen om fastsetting av maksimalt tilskuddsberettiget grovfôrareal ved forhold utenfor foretakets kontroll, som er inntatt i jordbruksavtalen.

Oppsummert førte tilpasningene/endingene i regelverket til at tørkerammede, som i mange tilfeller ville mistet arealtilskuddet sitt etter en vanlig praktisering av regelverket, likevel var berettiget arealtilskudd. Tilpasningene/endingene stimulerte videre til å utnytte det som fantes av grovfôr på en best mulig måte, for å avhjelpe underskuddet av grovfôr og forebygge utslakting av dyr som følge av grovfôrmangelen. Det er imidlertid vanskelig å kvantifisere den konkrete effekten av dette tiltaket, da Landbruksdirektoratet ikke har tall på hvor mye tilskudd som ble utbetalt som følge av tilpasningene/endingene i regelverket. Videre fordi vi ikke med sikkerhet vet om, eller i hvor stor grad, tiltaket var med å bidra til å opprettholde bøndernes likviditet.



4.3 Ekstra utbetaling av tilskudd

Sammendrag

- Ekstra utbetalingen av tilskudd skulle gi økonomisk kompensasjon ut over det gjeldende regelverket i avlingsskadeordningen. Av hensyn til foretakenes likviditet skulle ekstra utbetalingen skje så fort som mulig.
- Pengene ble utbetalt 14. november 2018, ca. 2,5 måned etter at tilleggssavtalen ble inngått.
- Midlene kunne utbetales raskt fordi
 - ✓ grunnlaget for tilskudd var søkers opplysninger i søknad om produksjonstilskudd
 - ✓ tilskuddsberegningen var enkel
 - ✓ IT-systemet som ble utviklet var svært enkelt
- Ekstra utbetalingen tilførte foretakene økonomiske midler raskt, men ordningen kunne ikke samtidig være svært målrettet mot de foretakene som var hardest rammet av tørken.

4.3.1 Introduksjon

I tilleggshandlingene til jordbruksoppgjøret 2018 (Prop. 119 S) ble partene enige om å gi en engangsutbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer til foretak i enkelte fylker og kommuner⁷. Søkers opplysninger fra søknad om produksjonstilskudd skulle ligge til grunn for utbetalingen, og det ble gitt en fastsatt sats pr dyr/dekar. For grønnsaksarealer ble utbetalingen begrenset oppad til 500 000 kroner per foretak.

Ekstra utbetalingen var et av tiltakene som skulle «gi økonomisk kompensasjon ut over det gjeldende regelverk i avlingsskadeordningen ville gi» (Landbruks- og matdepartementet, 2018, s. 5).⁸ Av hensyn til jordbruksforetakenes likviditet bestemte jordbruksavtalepartene at ekstra utbetalingen skulle skje så fort som mulig, og senest innen utgangen av 2018.

Kommunens- og fylkesmannens oppgaver

I starten av november 2018 mottok kommunene en liste fra Landbruksdirektoratet over hvilke foretak som hadde fått beregnet ekstratilskudd, samt på hvilket grunnlag tilskuddet var blitt beregnet. Saksbehandlerne ble bedt om å gå gjennom listene for å sikre at systemet hadde hentet korrekte opplysninger og beregnet korrekt tilskudd. Kommunens vedtak ble ansett som fattet med grunnlag i listene med mindre saksbehandler meldte ifra om feil eller endringer innen 14 dager.

Ekstra utbetalingene av tilskudd grunnet tørke skjedde 14. november og 19. desember⁹ 2018. Det ble utbetalt rundt til sammen 310 millioner kroner¹⁰ til omtrent 10 000 foretak.

Ekstra utbetalingen ble beregnet og utbetalt med utgangspunkt i søkers opplysninger om antall dyr og antall dekar grønnsaksareal. Saksbehandlingen av søknadsopplysningene skjedde først etter at ekstra utbetalingen var blitt utbetalt. I og med at det var opplysningene fra søknad om produksjonstilskudd

⁷ Det ble gitt ekstra utbetaling til foretak i fylkene Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene, samt kommunene Bjerkreim, Gjesdal, Strand, Sokndal, Eigersund og Lund i Rogaland.

⁸ Landbruks- og matdepartementet (2018). *Endringer i statsbudsjettet 2018 under Landbruks- og matdepartementet (tillegg til Jordbruksoppgjøret 2018 som følge av tørken)*. (Prop. 119 S (2017-2018)).

⁹ Utbetalinga i desember 2018 ble satt opp for tilfeller der foretakene av ulike grunner ikke fikk ekstra utbetalingen i november 2018. Samlet utbetaling 19. desember var ca 350 000 kr. Resten av tilskuddet ble utbetalt i november.

¹⁰ Beløp etter tilbakebetalt beløp er trukket fra.

som lå til grunn for ekstrautbetalingen, ble grunnlaget for ekstrautbetalingen saksbehandlet og kontrollert samtidig som den ordinære søknaden om produksjonstilskudd. Det innebar at dersom saksbehandler i sitt vedtak om produksjonstilskudd godkjente færre dyr eller dekar enn søker hadde søkt om, måtte kommunen gjøre om vedtaket om ekstrautbetaling. Der det hadde blitt utbetalt for mye tilskudd grunnet tørke, skulle det feilutbetalte tilskuddet kreves tilbake. Kommunen måtte i slike tilfeller sende foretaket et varsel om omgjøring av vedtaket om ekstrautbetaling, og samtidig varsle motregning av kravet. For de tilfeller der det ordinære produksjonstilskuddet gikk til utbetaling ved hovedutbetalingen i februar 2019, ble feilutbetalt tilskudd grunnet tørke motregnet i produksjonstilskuddet. 160 foretak fikk motregnet tilbakebetalingskrav på til sammen 650 000 kroner.

Fylkesmannens oppgave var å følge opp kommunen, spesielt ved varsling av omgjøring og motregning av tilskuddet.

Landbruksdirektoratets oppgaver

Landbruksdirektoratet hadde ikke noe eksisterende IT-system for å håndtere ekstrautbetalingen. Direktoratet måtte derfor lage en egen løsning kun for dette formålet. Fordi utbetalingen skulle skje så fort som mulig, ble det ikke utviklet et fullstendig fagsystem som forvaltningen kunne bruke. Ekstrautbetalingen ble i stedet håndtert ved å utføre beregninger og lagre opplysninger om ekstrautbetalingen i et enkelt databaseskjema, og ved å utvikle en applikasjon som genererte og sendte vedtaksbrev til foretakene. Dette medførte blant annet at systemet ikke er gjenbrukbart.

Med utgangspunkt i den enkle tekniske løsningen utarbeidet Landbruksdirektoratet retningslinjer for saksbehandling av ekstrautbetalingen i rundskriv 2018-39 – «Ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer i 2018». Rundskrivet inneholdt blant annet en tidsplan med frister som kommunene måtte forholde seg til, og maler som kommunene kunne bruke dersom de skulle omgjøre vedtak om ekstrautbetaling av tilskudd grunnet tørke. I samme rundskriv ble også bestemmelsene i forskrift om ekstrautbetaling av tilskudd og reglene i revidert jordbruksavtale kommentert.

4.3.2 Tilbakemeldinger fra ytre forvaltning og bondeorganisasjonene

I dette delkapitlet vil vi gå gjennom tilbakemeldingene fra ytre forvaltning og bondeorganisasjonene. Tilbakemeldingene vil bli brukt i Landbruksdirektoratets vurdering av ekstrautbetalingen (se kap. 4.3.4).

Spørreundersøkelsen

Kommuner og fylkesmenn ble bedt om å formidle sine erfaringer med ekstrautbetalingen av tilskudd gjennom en spørreundersøkelse. Forvaltningen skulle sørge for at utbetalingen kunne skje så fort som mulig. Landbruksdirektoratet anser god informasjonsformidling og enkel forvaltning som faktorer som bidrar til rask implementering av et tiltak. Vi ønsket derfor å få tilbakemeldinger på om ytre forvaltning følte de fikk den informasjonen de trengte for å forvalte tilskuddet effektivt, samt hvor krevende forvaltningen opplevde at arbeidet med ekstrautbetalingen var.

Kommunene og fylkesmennene ble i hovedsak stilt de samme spørsmålene, slik at det skulle være mulig å sammenlikne svarene. Fylkesmennene fikk i tillegg mulighet til å utdype sine synspunkter med fritekstsvar, der de svarte på hva de mente fungerte godt, og hva de mente fungerte dårlig ved håndteringen av tørkesituasjonen.

Feilkilder i spørreundersøkelsen

I den delen av spørreundersøkelsen som omhandlet ekstrautbetalingen av tilskudd, ble respondentene først spurt om det ble gitt ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer til foretak i deres kommune(r). Dersom respondenten svarte nei, ble det ikke stilt ytterligere spørsmål om ekstrautbetalingen.

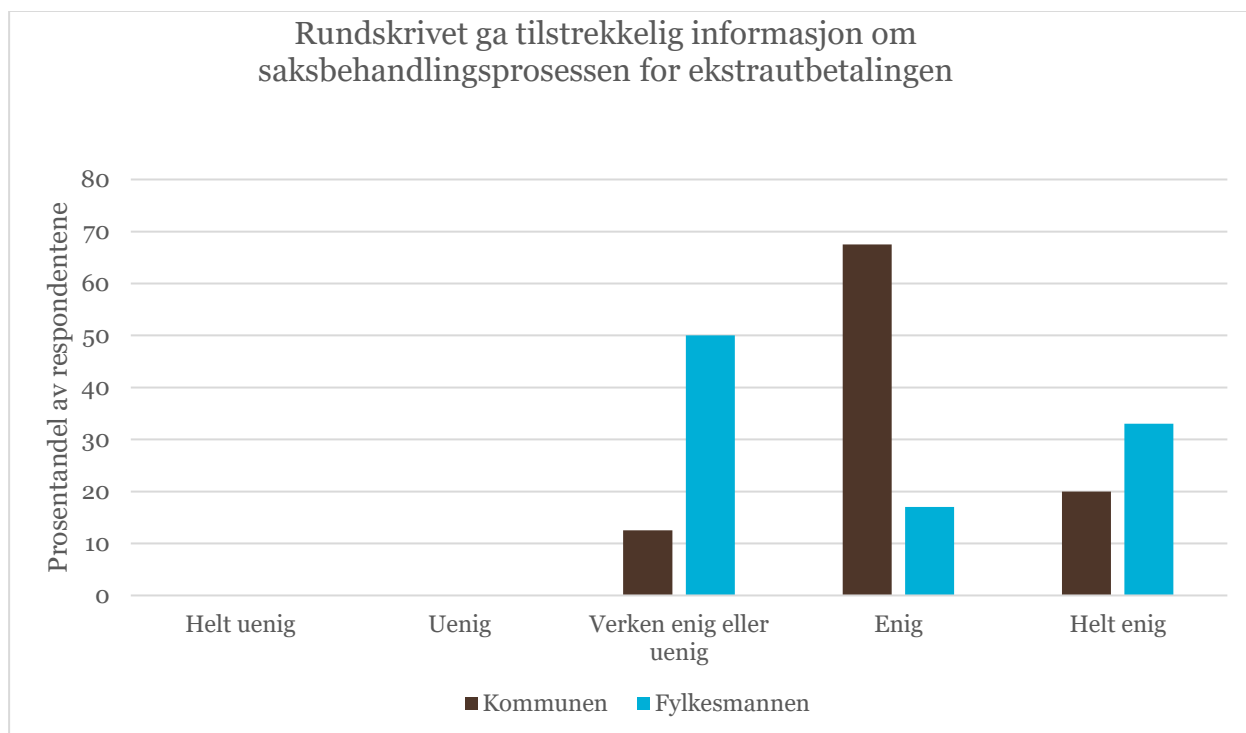
Det ble kun gitt ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer til foretak i enkelte områder (se fotnote 7). Svarfordelingen viser imidlertid at flere kommuner har svart at det ble foretatt ekstrautbetaling av tilskudd i deres kommune, til tross for at det ikke stemmer. På grunn av disse feilregistreringene, velger vi å kun ta utgangspunkt i Østlandet og Sørlandet inkl. Telemark (områder der alle kommunene hadde ekstrautbetaling) når vi presenterer resultatene. Det innebærer at synspunktene til seks kommuner på Vestlandet som hadde ekstrautbetaling ikke inkluderes i tilbakemeldingen som presenteres. Vi mener allikevel at det å presentere tilbakemeldingene med alle 18 svar fra Vestlandet, inkludert minimum 12 kommuner som har svart på spørsmålene uten å ha hatt ekstrautbetaling ville gitt et mindre riktig bilde av kommunenes opplevelse av ekstrautbetalinga enn å ekskludere de 6 fra Vestlandet som har hatt ekstrautbetaling.

Videre framgår det av svarfordelingen at 51 prosent av kommunene på Østlandet og 30 prosent av kommunene på Sørlandet inkl. Telemark har svart at det ikke ble gjort ekstrautbetaling av tilskudd i deres kommuner, til tross for at alle kommuner i fylkene i disse områdene hadde foretak som mottok ekstrautbetaling. Det er vanskelig å si hva som er årsaken til at flere kommuner i hele landet har svart feil på spørsmålet om det ble gitt ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer til foretak i deres kommuner. Derfor er det også vanskelig å si om, og på hvilken måte, kommunene som har svart skiller seg fra de kommunene som ikke har svart. Vi understreker derfor at tilbakemeldingene kun er synspunktene til de kommunene som hadde ekstrautbetaling av tørke, og som svarte på spørsmålene i undersøkelsen. Det gir ikke nødvendigvis et representativt bilde av synspunktene til alle kommunene som forvaltet ekstrautbetalingen. Til sammen inngår svar fra 40 kommuner og 6 fylkesmenn¹¹ i resultatene som blir presentert.

Resultater fra spørreundersøkelsen

Svarene Landbruksdirektoratet fikk på spørsmålene i spørreundersøkelsen gir inntrykk av at ytre forvaltning stort sett var fornøyd med informasjonen de fikk i rundskrivet der Landbruksdirektoratet skrev om regelverket og saksbehandlingen av ordningen (rundskriv 2018-39). Figur 15 viser kommunenes og fylkesmennenes standpunkt til påstanden om at «Rundskrivet ga tilstrekkelig informasjon om saksbehandlingsprosessen for ekstrautbetalingen».

¹¹ Merk at når utvalget blir så lite, kan en respondent alene gi relativt store endringer i den prosentvise svarfordelingen.



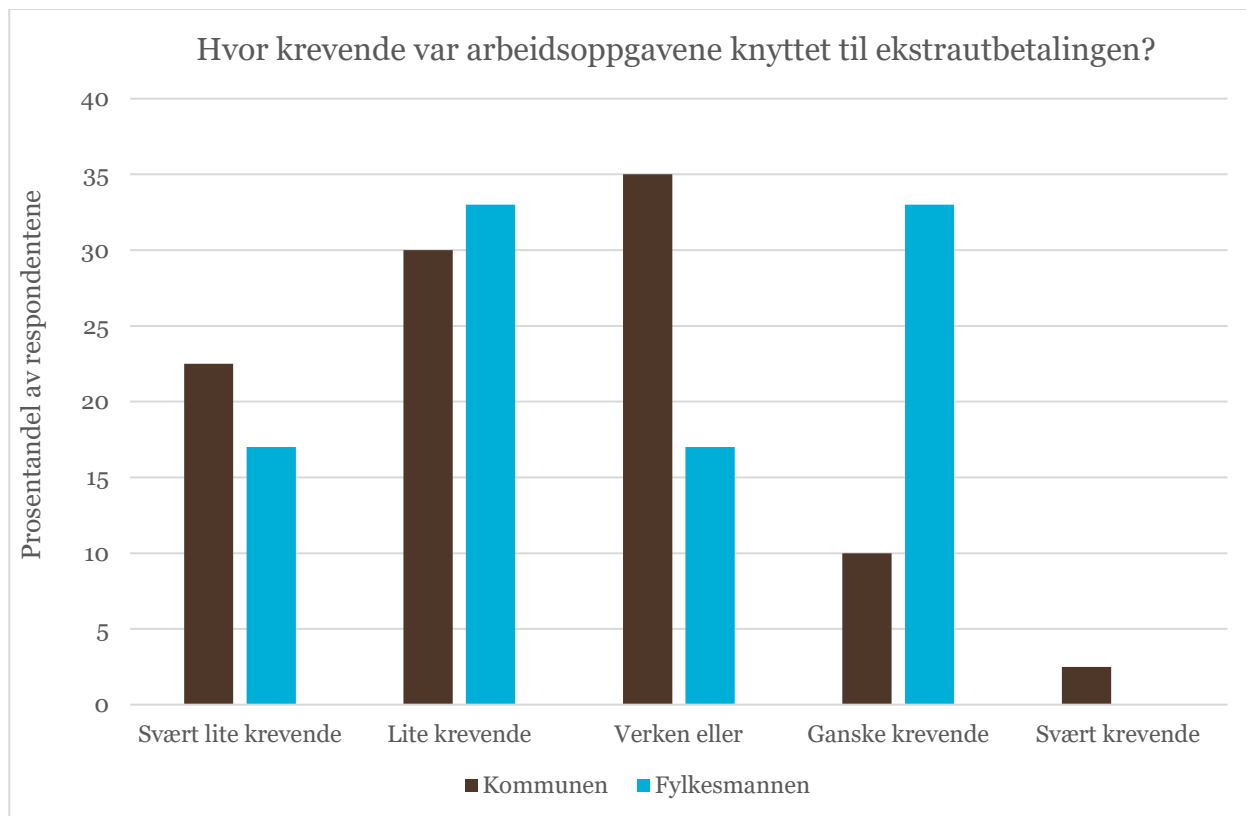
Figur 15. Kommunenes og fylkesmennenes vurdering av rundskrivet som informasjonskilde.

87, 5 prosent av kommunene som svarte var enten enige eller helt enige i at rundskrivet ga tilstrekkelig informasjon om saksbehandlingsprosessen for ekstrautbetalingen. Tilsvarende var det 50 prosent av de 6 fylkesmennene som var enten enige eller helt enige i påstanden. De resterende kommunene (12,5%) og fylkesmennene (50%) var hverken enige eller uenige i påstanden.

Tilbakemeldingene tyder også på at malene for varsel om omgjøring av vedtak og varsel om motregning bidro til å effektivisere saksbehandlingen i de tilfellene der tidligere utbetalt tilskudd skulle kreves tilbake. 68 prosent av kommunene og 66 prosent av fylkesmennene var enige eller helt enige i at malene gjorde saksbehandlingen mer effektiv, mens henholdsvis 32 og 33 prosent hverken var enige eller uenige.

De fleste kommunene som svarte (80%) synes at rundskrivet ga tilstrekkelig informasjon til at det var mulig å svare på spørsmålene fra søker. 20 prosent var hverken enige eller uenige. Fylkesmennene ble i stedet spurt om rundskrivet ga nok informasjon til å svare på spørsmålene fra søkerne og kommunene, og selv om 66 prosent sa seg enige eller helt enige i det, var det også 17 prosent (1 fylkesmannsembete) som var uenige og 17 prosent (1 fylkesmannsembete) som hverken var enig eller uenig i det. Det kan tyde på at rundskrivet var noe bedre tilpasset kommunenes informasjonsbehov enn fylkesmennenes.

Ekstrautbetalingen av tilskudd kom i tillegg til de vanlige oppgavene som forvaltningen utfører, i et år der den totale arbeidsmengden var betydelig større enn normalt. Figur 16 viser kommunenes og fylkesmennenes svar på spørsmålet om hvor krevende deres arbeidsoppgaver knyttet til ekstrautbetalingen var.

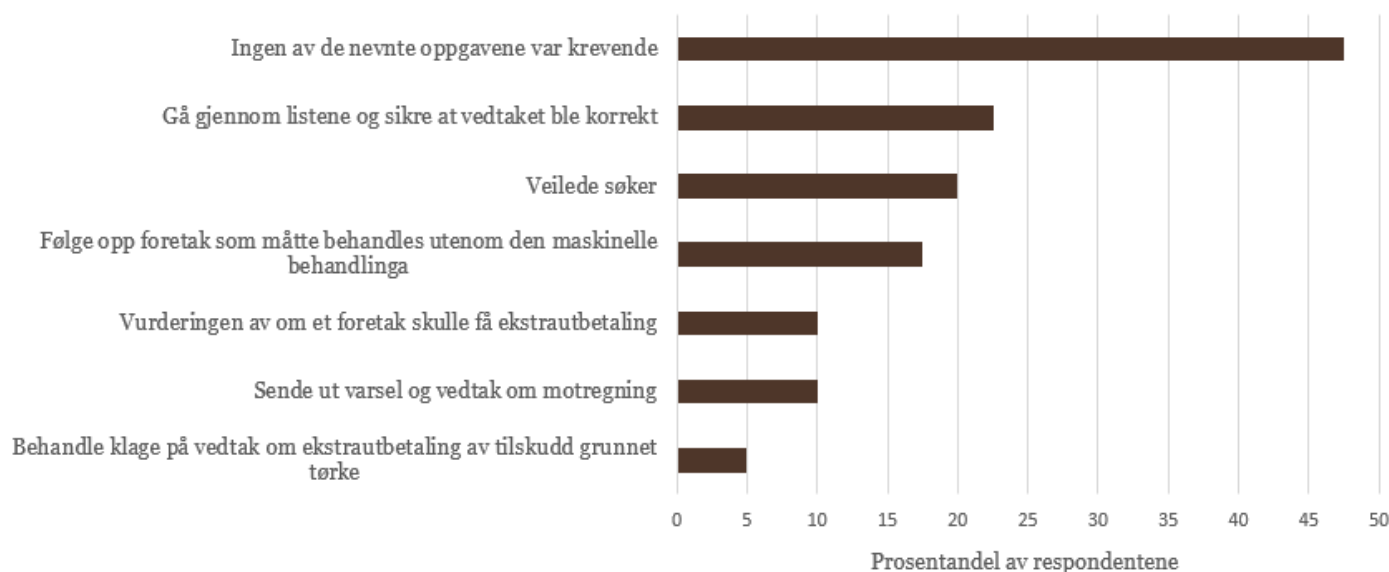


Figur 16. Kommunenes og fylkesmennenes vurdering av arbeidsoppgavene knyttet til ekstrautbetalingen.

Figur 16 viser at 52,5 prosent av kommunene og 50 prosent av fylkesmennene syntes at arbeidsoppgavene enten var lite eller svært lite krevende. 12,5 prosent av kommunene synes oppgavene var ganske eller svært krevende, sammenliknet med 33 prosent av fylkesmennene. Henholdsvis 35 og 17 prosent av kommuner og fylkesmenn svarte at de mente at oppgavene hverken var krevende eller lite krevende.

Kommunene og fylkesmennene hadde ulike oppgaver i forvaltningen av ekstrautbetalingen. Da kommunene ble spurt om hvilke oppgaver de opplevde som krevende, svarte rundt 50 prosent at ingen av oppgavene var krevende. 22,5 prosent synes det var krevende å gå gjennom listene over foretak som hadde fått beregnet tilskudd og sikre at vedtaket ble korrekt, og ca. like mange synes det var krevende å veilede søker og følge opp foretak som måtte behandles utenom de maskinelle utbetalingene (henholdsvis 20 og 17,5 prosent). Kommunenes svar er samlet i Figur 17.

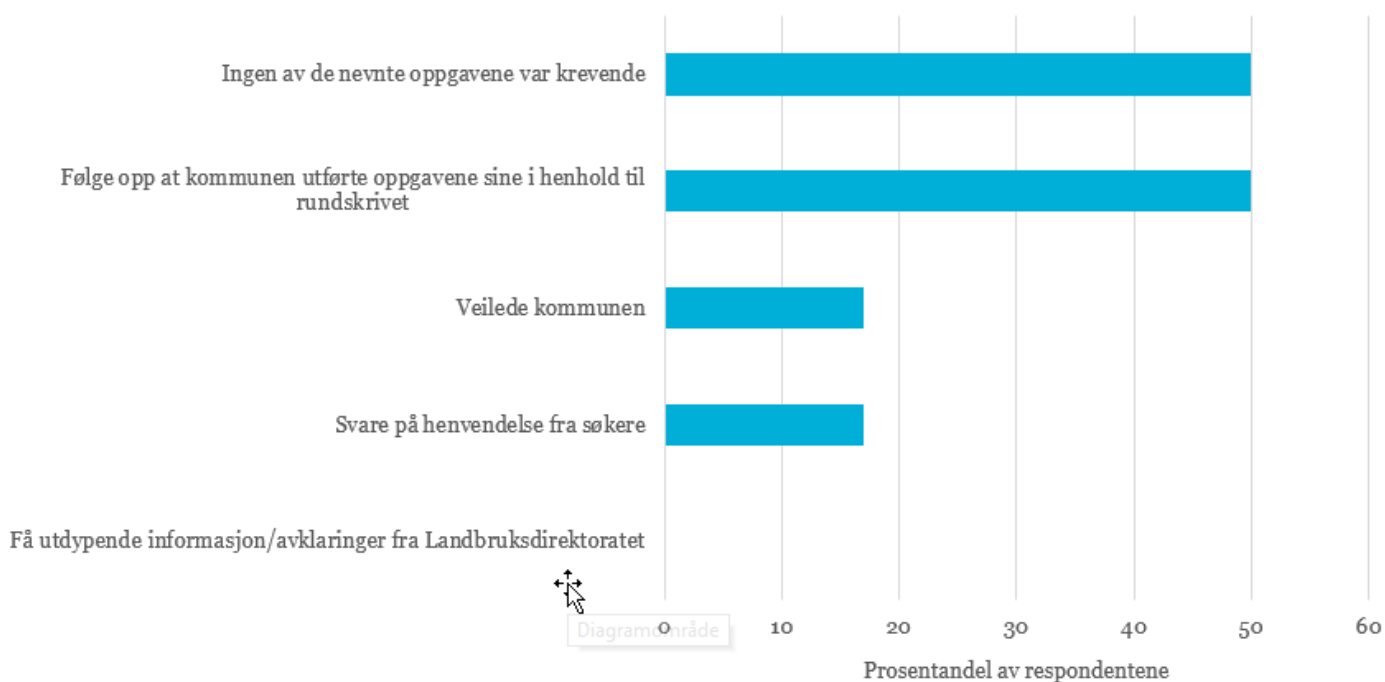
Oppgaver som kommunene opplevde som krevende i forbindelse med ekstrautbetalingen



Figur 17. Kommunenes vurdering av oppgaver i forbindelse med ekstrautbetaling.

Halvparten av fylkesmennene opplevde at det var krevende å følge opp at kommunen utførte de oppgavene de ble pålagt. Samtidig svarte halvparten at ingen av fylkesmannens oppgaver i forbindelse med ekstrautbetalinga var krevende. Fylkesmennenes svar er samlet i Figur 18.

Oppgaver som fylkesmennene opplevde som krevende i forbindelse med ekstrautbetalingen



Figur 18. Fylkesmennenes vurdering av oppgaver i forbindelse med ekstrautbetaling.

Fylkesmennene fikk også muligheten til å skrive fritekstsvaer om hva som fungerte godt/dårlig ved håndteringen av tørkesituasjonen. Tre fylkesmenn trakk fram at ekstrapbetalingen fungerte godt. Enkelte mente det var positivt at utbetalingen skjedde raskt, mens andre trakk fram at ordningen og saksbehandlingen av tilskuddet var forholdsvis enkel. En fylkesmann nevnte imidlertid at det fungerte dårlig at utbetalingen skjedde på grunnlag av søkers opplysninger i stedet for saksbehandlers «endelige» opplysninger, uten at det ble utdypet nærmere.

Tilbakemeldinger fra bondeorganisasjonene

Norges Bonde- og Småbrukarlag trakk fram at ekstrapbetalingen fungerte ubyråkratisk og godt. De synes det var positivt at det var dyretallet pr. 1. mars 2018 som ble benyttet for å beregne ekstrapbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold, i og med at flere foretak så seg nødt til å slakte ned dyr i løpet av sommeren, som følge av tørkesituasjonen.

Både Norges Bondelag (NB) og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS) var fornøyde med at ekstrapbetalingen av tilskudd skjedde raskt. Begge organisasjonene mente det var viktig at utbetalinga ble gjort raskt, selv om det betydde at ordningen måtte være enkel. Både NB og NBS fikk imidlertid reaksjoner på den geografiske avgrensningen som ble gjort. NBS mente at det var positivt at noen foretak som ikke fikk avlingssvikterstatning, men som hadde hatt større utgifter enn normalt knyttet til tørken (for eksempel på grunn av vanningsanlegg), mottok ekstrapbetaling. NB, på sin side, har i ettertid vurdert det slik at det vil være mer rettferdig å øke satsen i avlingssviktordningen enn å gi en ekstrapbetaling av tilskudd til alle foretak i et geografisk område ved en senere anledning.

4.3.3 Liknende tiltak i andre nordiske land

Også de andre landene i Norden ble hardt rammet av tørken i 2018.¹² EU-kommisjonen ga enkelte unntak fra det gjeldende regelverket for å redusere belastningene tørken medførte, men hverken Sverige, Danmark eller Finland fikk innvilget ekstra støtte fra EU som følge av tørken.¹³

Flere av de nordiske landene iverksatte tiltak for å bedre foretakenes likviditet i kjølvannet av tørken. I Finland utbetalte man de ordinære tilskuddene tidligere enn vanlig, mens man i Norge og Sverige blant annet ga ekstra økonomisk støtte til rammede produsenter for å bedre foretakenes likviditet i 2018.¹⁴ Den svenske regjeringen gikk ut med en pressemelding i slutten av juli, der de bevilget 400 millioner svenske kroner i støtte til svenske saue- og storfebønder for å redusere tørkens virkninger.¹⁵ Pengene skulle utbetales så raskt som mulig, og senest innen desember 2018. Det ble utbetalt 399,5 millioner SEK til drøyt 12 000 bønder den 30. november 2018. Jordbruksverket peker på noen faktorer som muliggjorde rask utbetaling: for det første kunne de benytte opplysninger om antall dyr som allerede lå i deres registre, for det andre var støtten begrenset til noen få produksjoner, og for det tredje kunne de benytte eksisterende fagsystemer.¹⁶ For å forvalte ordningen, måtte Jordbruksverket utvikle en enkel elektronisk søknad og nye vedtaksbrev. Det eksisterende utbetalingssystemet kunne benyttes for å utbetale støtten.

I tillegg til utbetalingen i 2018, bevilget den svenske regjeringen 1 080 millioner SEK i 2019. Støtteordningen som ble utbetalt i 2019 ble utformet på grunnlag av et bredere analysegrunnlag, og omfattet også produsenter som drev med planteproduksjon (for eksempel korn og oljevekster) samt andre husdyrslag (geiter, fjørfe og gris). Søknadsfristen var 20. mai 2019, og de fleste mottok utbetalingen 5. juli 2019.

¹² Nordiska ministerrådet. (2019). *Det nordiska jordbruket – utmaninger i en framtid präglad av mer extremväder*, s. 9.

¹³ *Ibid*, s. 41.

¹⁴ *Ibid*, s. 42-47.

¹⁵ Näringsdepartementet. (2018): *Miljardpaket till krisdrabbade lantbrukare* [pressemelding]. Hentet den 28.10.2019 fra <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/07/miljardpaket-till-krisdrabbade-lantbrukare/>

¹⁶ Jordbruksverket, e-post av 25.10.2019.

Sammenlikning av ekstrautbetalingene i Norge og Sverige

Både i Norge og i Sverige vedtok regjeringene en ekstrautbetaling i 2018 for å tilføre bøndene likviditet. Støtten var begrenset til enkelte produksjoner i begge land, og ordningene er sammenliknbare både med tanke på den samlede utbetalingens størrelse og ønsket om at midlene skulle betales ut så raskt som mulig.

Ekstrautbetalingen i Sverige ble iverksatt og utbetalt i løpet av omtrent samme tidsperiode som ekstrautbetalingen i Norge. Sammenlikningen med Sverige kan sånn sett gi grunnlag for å mene at utbetalingen til norske bønder ble foretatt i løpet av rimelig tid. Tiden som gikk mellom tiltaket ble vedtatt og utbetalingen, ble i Norge brukt til å fastsette en forvaltningsmodell, informere ytre forvaltning, fatte vedtak i sakene og å utvikle en teknisk løsning.

Den svenske støtteordningen innebar en ekstrautbetaling i 2019 i tillegg til utbetalingen i 2018. Det ga de svenske myndighetene mulighet til både å tilføre likviditet i 2018, og samtidig skaffe seg et bedre kunnskapsgrunnlag for å utforme og implementere ordningen i 2019. Den norske avlingssviktordningen gjør at det ikke er like stort behov for ekstraordinære tiltak når landbrukssektoren blir rammet av ekstremvær. At det allerede foreligger regelverk, beregningsmåter og fagsystem for å søke om, saksbehandle og utbetale erstatning på grunn av avlingssvikt bidrar til raskere utbetaling og større trygghet for bøndene enn når ordningene opprettes på ad hoc-basis.

4.3.4 Landbruksdirektoratets vurdering av ekstrautbetalingen

Av hensyn til jordbruksforetakenes likviditet, skulle utbetalingen skje så raskt som mulig. Tilleggsavtalen mellom staten og jordbruksorganisasjonene ble inngått 30. august 2018. Stortinget vedtok ekstrautbetalingen den 25. oktober 2018, og ekstrautbetalingen ble utbetalt til foretakene 14. november samme år. Både Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag var fornøyde med hvor raskt utbetalingen ble gjort. Landbruksdirektoratets vurdering er derfor at forvaltningen lyktes i å utføre ekstrautbetalingen raskt.

Tre grunner var spesielt viktig for at tilskuddet kunne utbetales så raskt. For det første bestemte avtalepartene at utbetalingen i første omgang skulle gjøres på grunnlag av søkers registrerte opplysninger i søknad om produksjonstilskudd. Dersom man skulle ha hentet inn andre eller nyere opplysninger enn de som allerede ble registrert i søknaden, ville Landbruksdirektoratet måttet utvikle et eget søknadsskjema for å innhente opplysningene. I tillegg ville søkerne ha trengt tid til å registrere opplysningene og sende inn søknaden. Det kunne ha forsinket utbetalingsprosessen. Det samme gjelder dersom opplysningene som lå til grunn for ekstrautbetalingen skulle vært behandlet av saksbehandlerne i kommunene først. Det kunne også kommet i konflikt med at saksbehandlerne i samme periode ble bedt om å prioritere søknadene om erstatning ved avlingssvikt. For det andre hadde tilskuddsberegningen en enkel utforming. Tilskuddet ble gitt til alle foretak i et gitt geografisk område, og bortsett fra maksimalbeløpet for arealtilskuddet, var det ingen struktur eller sonedifferensiering i ekstrautbetalingen. Den enkle utformingen bidro blant annet til at det ble lettere å utvikle og teste beregningene. For det tredje var det viktig at den tekniske løsningen som ble utviklet var så enkel som den var. Dersom man skulle ha utviklet et system som kunne gjenbrukes, ville man brukt tid på finne gode løsninger og på å utvikle programvare som saksbehandlerne kunne bruke.

Med hensyn til målet om at foretakene skulle tilføres likviditet raskt, var ekstrautbetalingen et godt tiltak. Samtidig skulle ekstrautbetalingen av tilskudd gi økonomisk kompensasjon til de foretakene som var rammet av tørken, utover det avlingssviktordningen ville gi. Innenfor det definerte området for tilskuddet fantes det foretak som ikke var rammet av tørken, og samtidig fantes det foretak utenfor området som ble rammet. På samme måte fantes det tilfeller med virksomhetsoverdragelser, hvor det nye foretaket hadde driften på sommeren gjennom tørken, mens det var det gamle foretaket som hadde dyr per 1. mars, og som derfor mottok ekstrautbetalingen. En mer finmasket ordning ville imidlertid ikke kunne blitt iverksatt så raskt, og ville dessuten krevd mer ressurser av forvaltningen og høyere kostnader til IT-utvikling. Det er med andre ord et motsetningsforhold mellom hensynet til rask utbetaling og ønsket om målrettede virkemidler.

Norges Bondelag nevnte at et alternativ til en slik ekstraubetaling kunne vært å øke satsene for avlingssvikfordelingen. En slik løsning ville vært mer målrettet mot foretakene som opplevde skadevirkninger av tørken, og ville kun i liten grad ha medført merarbeid for forvaltningen. Det ville imidlertid ikke ha vært mulig å saksbehandle og utbetale alle søknadene like raskt som ekstraubetalingen.

Den samlede arbeidsmengden både i kommunene og hos fylkesmennene økte betraktelig i 2018 sammenliknet med et normalår, på grunn av de mange søknadene om erstatning ved avlingssvikt og henvendelser fra bøndene på grunn av tørken. En av fordelene med ekstraubetalingen var at tiltaket ikke opplevdes som spesielt krevende av kommunene, jf. kap. 4.3.2. Ekstraubetalingen innebar selvfølgelig at saksbehandlerne både i kommunene og hos fylkesmannen fikk flere arbeidsoppgaver, men tilbakemeldingene fra ytre forvaltning indikerer at ordningens innretning, forvaltningsmodellen og informasjonsmateriellet bidro til at forvaltningen av ekstraubetalingen ble effektiv. Det kan ha bidratt til at saksbehandlerne i stedet kunne bruke tiden på andre oppgaver. Samtidig er det en større andel av fylkesmennene enn ansatte i kommunen som oppgir at de synes forvaltningen av ekstraubetalingen var «ganske krevende».¹⁷ Oppgaven flest fylkesmenn synes var krevende, var å følge opp at kommunene utførte oppgavene de skulle. Landbruksdirektoratet brukte betydelige ressurser på ekstraubetalinga, både på å utforme en forvaltningsmodell, skrive informasjonsmaterieil og på å utvikle og teste systemet. Direktoratet hadde for øvrig også større kapasitet enn kommunene til å bruke ressurser på ekstraubetalingen, i og med at kommunen er førsteinstans i saker om avlingssvikt. Ekstraubetalingen benyttet derfor ressursene i forvaltningen på en hensiktsmessig måte, ved å plassere en større arbeidsmengde der den nødvendige ressursbruken ikke ville gå utover forvaltningen av de andre virkemidlene som skulle begrense skadevirkningene av tørken.

For Landbruksdirektoratet medførte tørken at ekstraubetalingen måtte prioriteres foran videreutvikling av fagsystemet for produksjonstilskuddsordningen. Ekstraubetalingen gikk dermed på bekostning av utvikling av funksjonalitet som hadde som mål å sikre bedre saksbehandling og kontroll, samt å gi fylkesmennene flere hjelpemidler som de kan bruke i sin oppfølging av kommunene. Systemet ble lansert året før tørken inntraff, og behovet for videreutvikling var derfor stort på det tidspunktet.

Oppsummert er Landbruksdirektoratets vurdering at ekstraubetalingen tilførte foretakene økonomiske midler raskt, men ordningen kunne ikke samtidig være svært målrettet mot de foretakene som var hardest rammet av tørken. I en ekstraordinær situasjon på et senere tidspunkt vil avveiningen mellom rask tilføring av midler og målretting av tiltaket være avgjørende for om det er aktuelt å implementere liknende tiltak. Forvaltningsmessig var det viktig at ekstraubetalingens utforming var enkel, og at ordningen var lite krevende å forvalte for kommunen, som samtidig skulle behandle søknader om avlingssvikt.

¹⁷ Merk at bare 6 fylkesmenn svarte på spørsmålene om ekstraubetalingen i undersøkelsen. Den enkelte respondents innvirkning på den prosentvise fordelingen er derfor stor.

4.4 Kvoteordning for melk

Formålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet innenfor de målsetninger Stortinget har fastsatt, herunder distriktsprofil og variert bruksstruktur. Tilpasningen til markedet skjer ved at Landbruks- og matdepartementet på slutten av året fastsetter et forholdstall (kvotedrøftingene), som viser hvor stor del av melkeprodusentens tildelte kvote (disponible kvote) som kan produseres påfølgende år.

Etter tilrådning fra markedsregulator Tine ble forholdstallet for disponibel kvote 2018 endret to ganger i løpet av 2018. Forholdstallet ble fastsatt til 0,98 i de ordinære kvotedrøftingene i november 2017. I ekstraordinære kvotedrøftinger 14. juni 2018 ble forholdstallet hevet til 0,99. Grunnet usikkerhet rundt førsituasjonen uttrykte markedsregulator bekymring for leveransene i 2019 dersom tørken ville føre til stor nedslakting. I nytt ekstraordinært kvotedrøftingsmøte 22. august 2019 ble forholdstallet hevet ytterligere, til 1,04. I tillegg ble produksjonstaket hevet fra 900 000 liter til 936 000 liter. Som følge av dette beregnet Landbruksdirektoratet både i juni og august 2019 nye disponible kvoter for alle melkeproduksjonsforetak som hadde en aktiv disponibel kvote.

Landbruksdirektoratets vurdering

Heving av forholdstallet for disponibel kvote til 1,04 førte til en kraftigere økning i melkeproduksjonen i fjerde kvartal 2018 enn forventet i august 2018. Økningen skyldtes en kombinasjon av økning i kraftfôrforbruk og at førsituasjonen bedret seg i løpet av høsten 2018, med gode avlinger på tredjeslått. Dette førte til en sterkere avdråttøkning enn det som er normalt ved dårlig grovfôrrår.

Som følge av høyere disponible kvoter i siste kvartal 2018 ble produksjonen over disponibel kvote lavere enn forventet, og dermed ble inntektene fra overproduksjonsavgiften lavere enn det som var forutsatt i budsjettet for omsetningsavgiften for 2018. Kombinert med økte utgifter til blant annet lagring av melkeprodukter, som ble et resultat av større produksjon enn etterspørsel, ble det behov for å øke omsetningsavgiften for melk fra 6 øre til 12 øre per liter fra 1. januar 2019.

Økt melkeproduksjon ut over det som var forutsatt som grunnlag for satsene i prisutjevningsordningen per 1. juli 2018, førte til større tilskuddsutbetalinger i ordningen høsten 2018 enn forventet. Direktoratet økte derfor avgiftene og reduserte tilskuddene for alle prisgruppene med 4 øre per liter for 1. halvår 2019. Direktoratet reduserte på grunn av dette markedsregulators prisuttak (satt styringspris) med 2 øre per liter for avtaleåret 2018/2019, sett i forhold til dagjeldende målpris på melk.

4.5 Import og markedsregulering

Sammendrag

- Justeringer i tollvernet for fôr og såvarer ble gjort for å motvirke fôrmangel og hindre slakting som følge av en slik mangel.
- Avslutning av tollnedsettelse for storfe tidligere enn planlagt, og økning av størrelsen på reguleringslageret for storfekjøtt ble gjort for å minimere den økonomiske belastningen for bønder som så seg nødt til å slakte mer enn vanlig på grunn av fôrmangel.
- Tollnedsettelse til konservesbedrifter som opplevde avlingssvikt blir gjort for å legge til rette for import der norsk produksjon ikke kan dekke etterspørselen på grunn av en lavere produksjon enn forventet, noe som igjen bidrar til å hindre økte priser til forbruker.

4.5.1 Introduksjon

Importregimet og verktøy for å gripe inn i markedet er viktige verktøy i unntakssituasjoner. Landbruksdirektoratet har flere virkemidler som er egnet til å motvirke negative effekter av en tørkesommer, både under og etter at denne skjer. Noen av dem handler om å hindre mat- og fôrmangel ved åpne for mer import, mens andre handler om å tilpasse det norske markedet, gjennom unntaksbestemmelser i markedsreguleringsystemet, til en økt mengde slakting som etter hvert ble en forventet konsekvens av lavere fôravling enn vanlig. For noen av disse virkemidlene har det vært viktig å samhandle med markedsregulatorene Felleskjøpet, Tine og Nortura, og vi har derfor bedt om tilbakemeldinger på dette samarbeidet, som er oppsummert i slutten av dette kapitlet.

4.5.2 Tollnedsettelse til konservesbedrifter

Etter § 18c i forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer kan foretak som bearbeider norske grønnsaker innrømmes individuell tollnedsettelse dersom det oppstår avlingssvikt på minst 10 % på landsbasis i forhold til kontrahert kvantum. Som et resultat av tørken ble dette virkemiddelet brukt mer enn i normalår, og det ble blant annet brukt for løk for første gang. I tillegg kvalifiserte gulrot, erter og aspargesbønner til industri for tollnedsettelse på grunn av avlingssvikt. Tørken førte til at mange av erteplantene kastet blomstene og som følge av dette ble avlingen sterkt redusert og endte opp på en oppfyllingsgrad på 52,5 % av kontrahert mengde. For gulrot varierte dette tallet mellom 61 % og 87 % avhengig av type, og for aspargesbønner var det 84 %. Løk, som ble svært hardt rammet av tørken, lå på 49 % av 2017-nivå, om en sammenligner lagertall til konsum per 1. november.

Vurdering: Selv om dette ikke er et ekstraordinært tiltak i betydningen at det går utover de normale rammene for hva direktoratet gjør, er det et tydelig eksempel på at omfanget ble betydelig større enn i et normalår på grunn av tørken. Det viser også at tørken slo svært ulikt ut for ulike kulturer, siden mange andre vekster som er omfattet av ordningen ikke var i nærheten av å kvalifisere til tollnedsettelse på grunn av avlingssvikt. Ordningen viste seg å fungere godt også i en slik situasjon.

4.5.3 Kvoter på import av karbohydratråvarer til kraftfôr

Det ble allerede i mai estimert at kvotemengden for import av karbohydratråvare til kraftfôr burde økes i det som var igjen av kornkvoteåret 2017–2018 (frem til 31. august). I løpet av juni ble det spilt inn fra ulike aktører til både markedsregulator og Landbruksdirektoratet at det var behov for en ekstraordinær kvote. I begynnelsen av juli ble dette diskutert med markedsregulator og Landbruksdirektoratet varslet om at det ville komme en ekstraordinær kvote. I begynnelsen av august anbefalte markedsregulator Norske Felleskjøp at mengden for den ekstraordinære kvoten burde settes til 13 000 tonn. Kvoten ble auksjonert ut den 10. august. For kvoteåret 2018–2019 (som startet 1. september) ble importbehovet tre ganger så stort som et normalår.

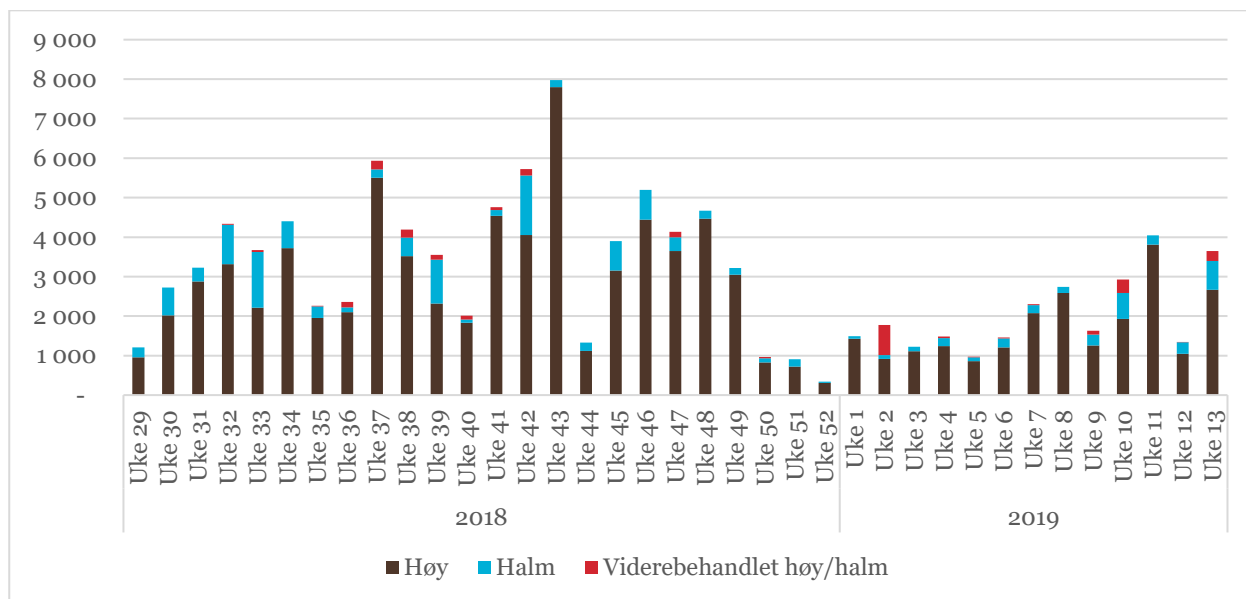
Vurdering: Landbruksdirektoratet har i samarbeid med markedsregulator lagt til rette for en import som er tilpasset behovet som ble skapt av tørken. Formålet har vært å bøte på deler av mangelen på grovfôr med større mengder kraftfôr. I etterkant ser man at salget av grovere typer kraftfôr ikke har vært like høyt som markedsregulator så for seg, men dette kan henge sammen med at det ble innført mange parallelle tiltak som kan ha påvirket hverandre. For eksempel kan økt slakting og tollfritaket på grovfôr ha minsket behovet for kraftfôr.

4.5.4 Tollnedsettelse for høy, halm og viderebehandlet grovfôr

I løpet av sommeren ble det tydelig for både Landbruksdirektoratet og LMD at tilgangen på grovfôr var utfordrende. I en periode avventet direktoratet om eksisterende kvote for høy, som vanligvis er eneste tollreduksjon, ble brukt opp, fordi en tollnedsettelse ville gjøre kvotene verdiløse. Direktoratet publiserte informasjon om hvem som eide kvoter, og at kvoterettighetene var omsettelige, og ba folk om å ta kontakt med kvoteeiere for å kjøpe kvote. Få av aktørene viste særlig vilje til å bruke eller omsette kvotene. Siden direktoratet ikke hadde hjemmel til å innføre tollfritak for import av høy og halm, ba direktoratet LMD om å gjøre dette. LMD innførte tollfritaket med gyldighet fra 13. juli til og med 30. september 2018, og etter instruks fra LMD kunngjorde og iverksatte direktoratet tollfritaket. Den 26. juli 2018 ble tollfritaket utvidet til også å gjelde viderebehandlet grovfôr, og den 14. august ble tollfritaket utvidet til å gjelde ut 2018. På grunn av uvissheter rundt beiteslipp i 2019 og uoversiktlig marked ble tollnedsettelsen den 9. november 2018 igjen forlenget, denne gangen til 31. mars 2019. Den opprinnelige perioden viste seg å være kort for en del aktører som måtte opprette nye handelsforbindelser utenfor Norge. Selv om mesteparten av importen av høy og halm kom fra Danmark og Sverige, har det etter hvert også kommet mye fra Island, Nederland, Polen, Litauen, Spania og 15 andre land.

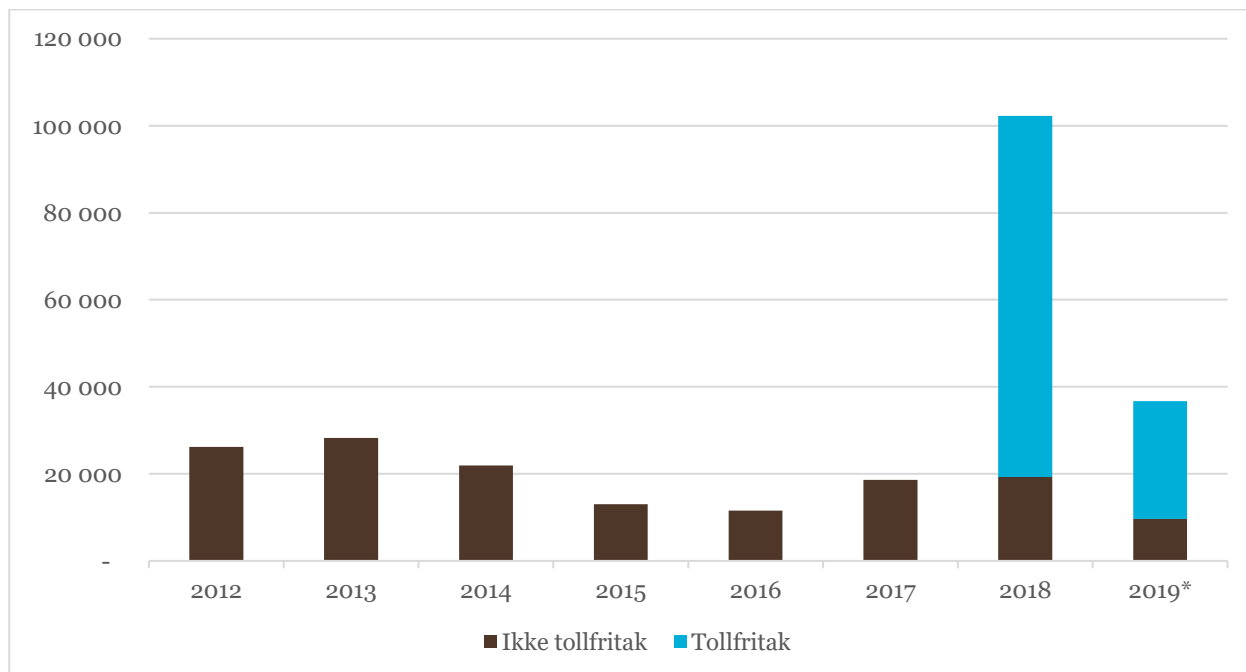
Importen fra noen av disse landene skapte reaksjoner fra Mattilsynet, som var bekymret for innførsel av blant annet genmodifisert fôr (GMO) og sykdommer som blant annet svinepest. Mattilsynet skapte en del oppmerksomhet rundt dette problemet i media, og oppfordret importører til å utvise varsomhet ved import fra steder hvor det var høy risiko for smitte, i tillegg til at de utførte stedlige kontroller av grovfôrimport. Landbruksdirektoratet henviste til Mattilsynets regelverk i både nyhetssaker og importtillatelser for å bidra til å unngå smitte som følge av importen.

I 2018 ble det importert 102 000 tonn grovfôr, som er langt mer enn hva som kunne blitt importert innenfor kvoten. I perioden frem til tollfritaket ble innført hadde det blitt importert 19 000 tonn i 2018. I Figur 19 kan man se importen uke for uke fra tollfritaket ble innført i uke 29 til og med uke 13 i 2019 da tollfritaket falt bort.



Figur 19. Import av høy og halm (tonn) fra sommeren 2018 til våren 2019. Kilde: Landbruksdirektoratet

Figur 20 viser hvor stor import det har vært i 2018 og 2019 sammenlignet med tidligere år.



Figur 20. Import av høy og halm 2012–2019 (tonn). 2019: t.o.m. uke 51. Kilde: SSB/TVINN

Vurdering: Effekten av tiltaket har vært en økt import av grovfôr, tilrettelagt ved nedsetting av tollsatser. Formålet med tiltaket har vært å ha nok fôr til å opprettholde stabilitet i husdyrholdet, og det har etter alt å dømme bidratt til å oppnå dette, siden det ble slaktet mindre enn fryktet. Mange av vurderingene ble gjort i samråd mellom direktoratet og LMD basert på informasjon direktoratet samlet inn. Det ble diskutert om

kvotene i markedet representerte en reell tilgang på grovfor, og LMD besluttet til slutt at det ikke gjorde det i stor nok grad, og at det var nødvendig å åpne opp til tross for at det går ut over EU sin forbedrede markedstilgang gjennom kvoter. Reaksjonene fra markedet var i utgangspunktet positive, men noen av aktørene som hadde kvote har ment at de burde få kompensasjon for kvoterettigheter som ble verdiløse.

4.5.5 Tollnedsettelse for såfrø og såkorn

Årets tørkesommer fikk ikke like negative konsekvenser for såfrøavliger som f.eks. korn og høy. Noe av grunnen er at plantene brukt i produksjon av såfrø har et robust rotsystem og frøavligen foregår dessuten ofte på tyngre, tørkesterk jord. Dette er i motsetning til kornproduksjonen, hvor det dyrkes mest ettårige planter med svakere rotsystem. Den 10. juli 2018 ble det likevel gitt tollnedsettelse for raigrasfrø til jordbruksformål for å øke muligheten til å slå kornarealer til dyrefôr og deretter så raigras som kunne høstes etter kort tid for å brukes til fôr på vinteren. Dette ble administrert som individuelle tollnedsettelse etter søknad for å begrense det til 1 og 2-årig raigras, da det ble vurdert at flerårige sorter ville komme i for stor konkurranse med norskprodusert raigrasfrø. For ett- og toårig raigras er det gitt tollnedsettelse også i sesongen 2018–2019.

Den 2. juli 2018 ble det gitt tollnedsettelse for såkorn til hvete i perioden 4. juli til 31. august 2018. Felleskjøpet Agri og Strand Unikorn anmodet Landbruksdirektoratet om å videreføre generell tollnedsettelse for såkorn (høsthvete) den 15. august 2018, og dette ble innvilget på grunn av den ekstraordinære tørkesituasjonen.

Vurdering: Tollnedsettelsene ser ut til å ha fungert etter hensikten, men det er som alltid utfordrende å balansere behovet for beskyttelse for norsk produksjon med behovet for import for å sikre nok fôr og korn. For såkorn er det et betydelig importbehov i sesongen 2018–2019 som kan knyttes til tørkesommeren. Etter bransjemøte 22. oktober 2018 ble såkorn behandlet som ordinært og gitt generelle tollnedsettelse fra 1. november 2018 frem til sommeren 2019. Det er gitt tollnedsettelse både for hvete, bygg, havre og rughvete. Importen av såkorn i 2018–2019-sesongen var på omtrent 10 000 tonn.

Tørken i 2018 skapte bekymring for om det ville være mulig å skaffe nok såkorn til såing høsten 2018 og våren 2019. For å sikre dette ga Mattilsynet dispensasjon fra regler i såvareforskriften, sånn at også råvare fra andre arealer enn arealer som er meldt inn som kontraktarealer for produksjon av sertifisert såkorn kunne brukes som såkorn. Samtidig var det tollnedsettelse for såkorn, som førte til stor import. I 2019–2020-sesongen er det imidlertid ventet at det vil være god tilgang på såkorn. Fra desember 2018 og utover var salget mindre enn forventet, og produksjon av såkorn høstet på høsten 2019 er god. Stor tilgang og mindre salg enn forventet har gitt større lager av såkorn enn normalt. Det eneste unntaket kan være havre, hvor spirekvaliteten for årets avling fortsatt er uavklart.

4.5.6 Tollnedsettelse for storfekjøtt

Mangelen på fôr førte til at mange bønder var usikre på om de ville ha nok til dyrene utover vinteren og våren, derfor slaktet flere tidligere enn de opprinnelig hadde planlagt. Dette førte til at det ikke var behov for import av den mengden storfekjøtt som var forutsatt, da det ble bestemt at tollsatsen på import av storfekjøtt skulle reduseres til 23 kroner per kg fra 26. juni 2018 til og med 6. august 2018. Den 11. juli 2018 anmodet Nortura om at Landbruksdirektoratet skulle justere tollsatsen opp til ordinær sats 32,28 kroner per kg. Landbruksdirektoratet reagerte raskt på dette, og tollsatsen ble satt opp til ordinær sats 12. juli 2018, med virkning fra 17. juli 2018.

Vurdering: Sett i lys av den ekstraordinære situasjonen var dette et tiltak som har fungert etter hensikten. Direktoratet går vanligvis ikke tilbake på tollnedsettelse etter at de er gitt for en periode, men det er likevel åpning for dette i regelverket. Hovedproblemet er forutsigbarhet for bransjen, men den økte forventede tilgangen av norsk vare gjorde at det var uproblematisk å øke terskelen for import. På grunn av økt slaktning ble reguleringslageret for storfekjøtt brukt relativt mye i både 2018 og 2019. Mindre importert kjøtt har trolig gjort at ikke lageret har blitt enda større.

4.5.7 Reguleringslager, storfe

Omsetningsrådet fikk søknad den 9. juli 2018 om å heve taket for reguleringslager for storfe til dobbel størrelse, fra 2 500 tonn til 5 000 tonn. Under behandlingen av saken ble det samtidig åpnet for såkalt dobbelt mottakspunkt på storfe, hvilket innebar at ikke bare bonden, men også uavhengige slakterier kunne levere slakt til Nortura, for å sikre bondens adgang til leveranser ved behov. De potensielt økte kostnadene ble dekket gjennom økt omsetningsavgift. Omsetningsrådet vedtok tiltakene i ekstraordinært møte den 25. juli 2018. Det ble ikke lagt inn mer enn 3 051 tonn på reguleringslageret i løpet av 2018, ifølge Nortura.

Vurdering: På tidspunktet da vedtaket ble fattet, var det fortsatt uklart hvor stor effekt andre tiltak ville ha med tanke på å redusere behovet for slaktning av storfe på grunn av tørken. Selv om det ikke ble slik at det hevede taket ble fullt utnyttet, var det et viktig signal å sende at man ville forsøke å ivareta bønder som var rammet av tørken på en best mulig måte.

4.5.8 Tilbakemeldinger fra markedsregulatorene

Landbruksdirektoratet sendte ut spørsmål til Tine, Nortura og Felleskjøpet den 24. mai 2019. Forespørslene gjaldt spesifikke tiltak som var direkte relevant for de enkelte markedsregulatorene, og ba dem svare på hva som var effekten av tiltakene, hvordan de opplevde Landbruksdirektoratet i prosessen og om tiltaket kunne vært utformet bedre. Tilbakemeldingene fra markedsregulatorene er gjengitt i sin helhet i vedlegg 5.

Svar fra Nortura

Temaene som Nortura ble bedt om å respondere på var heving av tollsats på storfekjøtt og dobling av reguleringslager for storfe. De svarer at det var positivt å trekke tilbake tollnedsettelsen på storfe siden grunnlaget for anmodningen hadde endret seg, og at vedtaket om å heve taket for innfrysing «hadde stor betydning når det gjaldt å skape en viss forutsigbarhet i en krevende situasjon», selv om det ikke ble behov for hele utvidelsen. Nortura mener at begge tiltakene var nødvendige, og at Landbruksdirektoratet gjennomførte de på en rask og tilfredsstillende måte. De ser ikke at tiltakene kunne vært utformet på en bedre måte.

Svar fra Tine

Tine ble bedt om å gi tilbakemelding på tiltaket som var å justere forholdstallet for melkekvota fra 0,99 til 1,04. De svarer at tiltaket virket etter sin hensikt, siden det ikke oppsto mangel på melk og en større slaktning av melkekyr ble unngått. Videre skriver de at «i ettertid ser en at leveransen høsten 2018 og vinteren 2019 ble større enn forventet. Vår vurdering er at grovfôrproduksjon var bedre enn forutsatt, halmberging og grasberging senhøst 2018 gikk bedre enn fryktet og melkekuas respons på ny fôrrasjon var bedre enn forventet».

Tine er positive til hvordan Landbruksdirektoratet taklet situasjonen, og de trekker frem at selv om man kunne tenke seg alternative virkemidler, som å endre overproduksjonsavgiften til null eller utsette det gjennomførte tiltaket til man hadde mer informasjon, så ville dette «gitt produsentene kortere tilpasningstid og dermed øket faren for uønsket irreversibel tilpasning».

Svar fra Felleskjøpet

Felleskjøpet ble bedt om å svare på tilsvarende spørsmål for en rekke ulike tiltak: tollnedsettelse for såkorn, høy og halm, raigrasfrø, viderebehandlet grovfôr, samt forlengingen av noen av disse tollnedsettelsene. I tillegg fikk de spørsmål om ekstraordinær kvoteauksjon for kraftfôrråvarer og muligheten til å importere 20 000 tonn mathavre innenfor matkornkvoten.

For alle tiltakene svarer Felleskjøpet at tiltakene var oppnådde målene, at Landbruksdirektoratet opptrådte korrekt og at tiltakene var tilpasset behovet. Utover dette skriver de spesifikt om tollnedsettelsen for raigrasfrø at den reduserte tollsatsen fra ordinær tollsats i realiteten ble en økt tollsats, siden «raigras som var tatt inn tidligere i sesongen ble tatt inn på tollfri kvote (...) Tollsatsen burde derfor vært satt ned ytterligere for ikke å belaste produsentene i en vanskelig situasjon der det var behov for å sikre størst mulig grovfôrproduksjon».

Til tiltaket som åpnet for import av 20 000 tonn mathavre innenfor matkornkvoten, spiller felleskjøpet inn at det generelt «kunne ha vært ønskelig på nytt å vurdere en egen «kvote» for import av mathavre», men presiserer samtidig at her er det omfanget og ikke tiltaket i seg selv som er spesielt for tørkeåret.

4.5.9 Oppsummering av import og markedsregulering

Det er tydelig at flere av tiltakene har påvirket hverandre i stor grad. Det ble lagt til rette for import av fôr for å unngå mer slakting av storfe enn nødvendig, samtidig som avkorting av perioden med tollnedsettelse for storfekjøtt og økningen av grensen for reguleringslager til storfekjøtt samt innføring av tilhørende dobbelt mottakplikt var tiltak som skulle gi bedre vilkår for økningen av slakting som var en forventet konsekvens av fôrmangelen. Mindre behov enn forventet for en av disse tiltakene kan bety at en av de andre tiltakene fungerte bedre enn forventet. Det viktige er at samspillet mellom dem gjorde at resultatet totalt ble akseptabelt.

Det er vanskelig å si noe konkret om hva som ble resultatet av den norske grovfôrhøstingen etter tørken, da det ikke føres statistikk over dette. Importtallene gir likevel en god indikasjon på hvor mye norskprodusert grovfôr som «manglet» i 2018.

Bortfallet av tollnedsettelsen for storfe kan nok ha bidratt til at den norske produksjonen av storfe økte med 5 % i 2018. Som det står i Landbruksdirektoratets markedsrapport for 2018: totalt sett gikk importen ned med 34 %, og norskprodusert andel av markedet var på 89 %. Den økte slaktingen i 2018 har også fått ringvirkninger inn i 2019.



4.6 Regionale miljøprogram (RMP)

Høsting av fangvekster

LMD presiserte i brev 23. juli 2018 at det var mulig å høste areal med fangvekster uten at dette ville få betydning for tilskudd til fangvekster over Regionalt miljøprogram.

Vurdering: Denne presiseringen anser Landbruksdirektoratet til å ikke ha hatt noen særlig effekt, ettersom det i utgangspunktet ikke har vært noen begrensninger i å høste fangvekster for å kunne få regionalt miljøtilskudd.

Det kan imidlertid ha vært klargjørende for bønder som har vært i tvil om det var begrensninger på dette. Et vilkår for tilskudd til fangvekster er i de fleste fylker at arealet ikke sprøytes eller gjødsles om høsten. Vi kjenner ikke til i hvilken utstrekning fylkesmannsembetene har dispensert fra dette vilkåret, men vi kan anta at det er blitt sett bort fra gjødslingsforbudet.

Såing av ettervekst

Den 3. august 2018 åpnet LMD for at foretakene kunne så en ettervekst etter tidlig høstet korn og likevel motta tilskudd til ingen/utsatt jordarbeiding. Endringen innebar at man kunne pløye jorda før såing av ettervekst uten å miste tilskudd til ingen/utsatt jordarbeiding. Formålet var å øke grovfôrproduksjonen for å bøte på førsituasjonen.

Vurdering: Jordarbeiding sent i vekstsesongen vil gi redusert miljøeffekt av avrenningstiltaket «ingen/reduert jordarbeiding» selv om det sås en ettervekst. Svekkelsen i miljøeffekt er avhengig av arealomfanget og tilstanden i vann og vassdrag. Flom i oktober på Vestlandet har mest sannsynlig bidratt til økt avrenning fra jordbruksarealer på tross av avrenningstiltakene.

Landbruksdirektoratet har liten informasjon om i hvilken utstrekning tiltaket ble benyttet og i hvilken grad det bidro til å oppnå en ekstra grovforavling på senhøsten. En erfaringsinnhenting vil være mest hensiktsmessig for å få informasjon om dette. Foreløpige tall viser at det ikke er noen større endring i søknader om «ingen jordarbeiding» eller «fangvekster».

Utsatt frist for å spre husdyrgjødsel uten nedmolding

For bedre utnyttelse av mulighetene til å høste avling sent i vekstsesongen ble fristen for spredning av husdyrgjødsel uten nedmolding forlenget til 1. oktober i nærmere definerte områder.

Fristforlengelsen gjorde det mulig å utsette siste høsting av enga, samtidig som det kunne spres husdyrgjødsel (uten nedmolding) lenger utover høsten.

Vurdering: Direktoratet har ikke innhentet informasjon om hvordan de praktiske driftstilpasningene har vært i de aktuelle områdene. En kan imidlertid anta at det har vært større omfang enn normalt av sein gjødselspredning med tanke på tømning av lagre før vinteren.

5 Evaluering av tiltak på overordnet nivå

5.1 Kommunikasjon

«Den langvarige tørkeperioden og varmt vær har ført til at mange bønder opplever en usikker økonomisk situasjon. Det store omfanget av avlingsskader i grovfôrproduksjonen fører også til et underskudd av grovfôr. Mange er usikre på hva de skal gjøre, og på hva det offentlige kan bidra med av støtte. Det er da svært viktig med god informasjon til bønder og forvaltning...» (LMD i brev til Landbruksdirektoratet den 6.7.2018.)

Veien blir til mens tørken herjer

Det var allerede i juni 2018 klart at vi sto overfor en ekstraordinær tørkesommer. I perioden juli-august 2018 var målet med tiltakene først og fremst å løse fôrkrisa og unngå unødig nedslakting av dyr.

Prioriterte målgrupper for Landbruksdirektoratets kommunikasjon i denne fasen var bønder og fylkesmannen/kommuner.

Den prekære situasjonen gjorde at LMD og statsråden var sterkt involvert, bl.a. i samtaler med bondeorganisasjonene om krav til ekstraordinære tiltak. Landbruksdirektoratet fulgte opp beslutningene med å tilpasse regelverk og tilrettelegge fagsystemer for nye tiltak, følge opp og veilede forvaltningen. Informasjonsbehovet som følge av endringene var omfattende helt fra start.

Det akutte informasjonsbehovet ble løst ad hoc i en periode med lav bemanning og stor pågang fra både næringen, regional/lokal forvaltning og medier. Fagavdelingene informerte aktivt mot ytre forvaltning, bondeorganisasjoner og bønder.

Hjemmesiden til Landbruksdirektoratet var navet i kommunikasjonen mot de prioriterte målgruppene. Den 11. juli 2018 kommer en anmodning fra LMD om mer synlig og lett tilgjengelig informasjon på nettsiden til Landbruksdirektoratet. «Gul stripe» blir etablert, dette var en samleside med lett tilgang på Landbruksdirektoratets hjemmeside. Hit ble all ny informasjon lenket opp fortløpende gjennom sommeren. Flere regelverkstilpasninger/-endringer og rundskriv om endringer medfører mye informasjon. I den grad det ble oppfattet ulike budskap, og vi ble gjort oppmerksom på det, ble disse raskt håndtert og korrigert på denne samlesiden.

Kommunikasjonsstaben (KOM) håndterte mediene i tett samarbeid med talspersoner i fagavdelingene. Vi hadde løpende dialog med LMD om dette.

Tørkesommeren med avlingssvikt gjorde mediene svært oppmerksomme på erstatningsordninger i landbruket, med mange henvendelser til Landbruksdirektoratet. Vi besvarte henvendelsene fra mediene fortløpende i denne første akuttfasen. Det var krevende å følge opp med få fagpersoner tilgjengelig som kunne uttale seg i ferietid på sommeren. I noen tilfeller var det kompliserte saker som berørte flere fagavdelinger og måtte håndteres av ulike fagpersoner.

Fra reaktiv til proaktiv

Strategien for kommunikasjon endret seg etter hvert som tiden gikk og situasjonen utviklet seg. I august-september 2018 var direktoratet over i en ny fase. Mye oppmerksomhet om tørkekrisen skapte økt synlighet for Landbruksdirektoratet i alle medier, det ga oss mulighet til å bli mer proaktive i kommunikasjonen.

Vi visste at konsekvensene av tørkesommeren ville følge bøndene og forvaltningen utover hele høsten og vinteren 2018/2019. Målet nå var å dempe konsekvensene av krisen – blant annet med erstatning og likviditet for å unngå konkurser i næringen. Det var nødvendig å tenke mer langsiktig også for kommunikasjonsiltakene.

Hjemmesiden var fortsatt navet i vår kommunikasjon. Besøkstall for nettsiden viser at spesielt presiseringer om avlingsskadesituasjonen og erstatning hadde svært mange treff allerede i juli 2018. Det var behov for å rydde og spisse informasjonen etter hvert som tiltak og regelverk med veiledninger falt på plass. Brukere skulle nå få mer tilpasset informasjon etter formål med besøket, enten det var tilskudd, import eller erstatning.

I månedsskiftet august/september 2018 ble samlesiden som vi etablerte på nett i juli erstattet med informasjon om ekstraordinære tiltak på fagsidene tilhørende den enkelte ordning. Vi la stor vekt på at regelverksendringer, søknadsrutiner og frister alltid skulle være oppdatert. Tall fra statistikkverktøyet google analytics viste at brukerne fant frem til informasjonen.

Rask søknad, effektiv saksbehandling – rask utbetaling

I august viste prognoser fra fylkesmannen at det kunne komme så mye som 12 000 søknader om erstatning (i et normalår: 500-1500 søknader). Dette var et ekstremt omfang å håndtere både for saksbehandlere i kommuner og fylker og for et fagsystem av eldre dato.

Det var et uttalt ønske at søknader om erstatning skulle prioriteres og utbetales før årsskiftet 2018/2019. For å nå målet måtte søknader leveres raskt og saksbehandlingen settes i gang snarest.

I denne fasen satte vi mer trykk på kommunikasjon som eget virkemiddel. Vi trengte å oppnå effekt i form av handling både hos søkere (søk raskt) og i forvaltningen (nok bemanning, rask og effektiv saksbehandling).

Strategien var å utnytte de mest effektive kanalene til de som var erstatningsberettiget. Budskapet til bonden var «søk så snart du kan».

Vi kommuniserte jevnlig status for søknader og prognoser i september-oktober 2018, noe som fikk stor oppmerksomhet i mediene. Nå var vi proaktive med egne budskap, blant annet om rask søknad, som ble formidlet i mange kanaler. Landbruksmediene var viktige støttespillere og videreformidlere i hele perioden, men også de store riksmidlene og særlig NRK. Gjennom oppslag i rikssendinger, lokalsendinger og nett – med videre spredning gjennom andre medier nasjonalt og lokalt - nådde vi bredt ut.

Faglagene og landbruksrådgivningen bidro til å spre budskapet videre. Dette kom i tillegg til egne kanaler. Vi la blant annet en tydelig melding om erstatningssøknad (søk så snart du kan) i Altinns søknadsportal for produksjonstilskudd i begynnelsen av oktober 2018. Her når vi alle som var i målgruppen som potensielle søkere av erstatning.

Disse tiltakene lyktes vi med og søknadene ble løpende registrert i fagsystemet frem mot søknadsfristen for avlingssvikterstatning den 31. oktober 2018, totalt ca. 15 000 søknader viste fasiten. Ved å fordele søknadsbyrden over tid reduserte vi den akutte risikoen i fagsystemet og forvaltningen kom i gang med saksbehandling og forskuddsutbetaling.

Vurdering

Gjennom tørkesommeren og påfølgende høst ble kommunikasjon brukt med ulikt formål. Dels ble kommunikasjon brukt for å få oppmerksomhet i mediene, og spre målrettede budskap til næring og forvaltning i en kritisk situasjon. Og dels ble kommunikasjon brukt som et virkemiddel for å støtte opp under andre ekstraordinære tiltak (erstatning, tilskudd, import).

Selv i den ekstraordinære situasjonen opptrådte vi i stor grad helhetlig og samordnet mellom forvaltningsnivåene og ut mot næringen. Den tette dialogen og samarbeidet mellom fylkesmannen og Landbruksdirektoratet var en avgjørende forutsetning for at kommunikasjonen med næringsutøverne skulle bli vellykket.

Kommunikasjonen fra Landbruksdirektoratet ble håndtert delvis fra fagavdelingene og delvis fra kommunikasjonsstaben (KOM). Vi kunne i større grad samordnet dette arbeidet, både på tvers av fagavdelinger og KOM, og mellom KOM og den enkelte fagavdeling. Dette kunne vært løst ved å iverksette beredskapsorganisasjonen. Gevinsten er mer helhetlig, samordnet og rettidig informasjon. Det ville også gitt oss et større handlingsrom til å være proaktive. Men samlet sett viser tilbakemeldingene at vi lyktes greit med kommunikasjon utad.

5.2 Beredskap

I det følgende ser vi kort på Landbruksdirektoratets beredskapsplaner, og setter disse i sammenheng med utviklingen sommeren og høsten 2018.

Landbruksdirektoratets beredskapsplaner

Landbruksdirektoratet har en todelt beredskapsplan:

- Strategisk del, sist oppdatert september 2018 (Versjon 1.2)
- Operativ del, sist oppdatert juni 2019 (Versjon 1.4)

Den strategiske delen beskriver de grunnleggende og overordnede aspekter av direktoratets beredskap for å «sikre et systematisk og helhetlig beredskapsarbeid». Dokumentet inneholder blant annet en varslingsplan, som er bygget rundt scenarier knyttet til personskade, dødsfall, materielle skader og produksjonsstans (i Landbruksdirektoratet).

Den operative delen er en samling av praktiske sjekklister («tiltakskort») for et utvalg spesifikke scenarier. Også her handler scenarioene om fysiske trusler (mot Landbruksdirektoratet og dets stab) samt uønskede hendelser som hindrer arbeidet i direktoratet.

Ansvar for beredskap for hendelser av faglig karakter er lagt til fagavdelingene, siden disse står den eventuelle krisen nærmest. Det finnes egne beredskapsplaner for områdene natur- og landbruksskade, skog og matvareforsyning (egentlig «landbrukets råvareforsyning»).

En krise er ikke en krise

Landbruksdirektoratets overordnede beredskapsplan handler om såkalte akutte kriser, der hendelsesforløpet er begrenset i tid, med forholdsvis mye vekt på håndtering (skadelindring) og normalisering i etterkant av hendelsen. Planen har lite oppmerksomhet på kriser som utvikler seg gradvis, såkalte snikende kriser. Tørken i 2018 er et eksempel på en slik krise. Mange vær-relaterte kriser (tørke, langvarig kulde eller -regn, angrep av skadegjørere, etc.) faller i denne kategorien.

Responser på slike kriser handler om å reagere på en utvikling i landbruket som krever ekstraordinær håndtering i Landbruksdirektoratet. Eksempler er tilleggsbevilgninger, spesifisering av regelverk og andre tiltak som krever respons fra ulike avdelinger/ordninger, tett samarbeid med LMD, ytre etater og næringen. Utfordringen er å kunne stadfeste *at det er en krise* for å deretter igangsette eventuelle kriseplaner.

Sommeren 2018 – Hvem? Hva? Hvordan?

Tiltakene som ble iverksatt gjennom sommeren og høsten 2018 er beskrevet både i innledningskapittelet og under de enkelte ordningene.

I løpet av mai og deler av juni 2018 gikk tørken litt «under radaren», i alle fall som definert krise i og med at den ikke var en typisk uønsket hendelse. Situasjonen ble først håndtert i fagseksjonen som umiddelbart var nærmest krisen (avlingssviktordningen). Den aktuelle seksjonen hadde møter med andre avdelinger i Landbruksdirektoratet etter hvert som disse ble involvert i håndtering av tørken. Det var f.eks. tett samarbeid med IKT seksjonen i forbindelse med tilrettelegging og overvåking av fagsystemet for avlingssviktordningen (ELF), se kap. 4.1.6.

Tørkekrisen utviklet seg med andre ord fra en 'faglig' hendelse i én avdeling til en situasjon der håndteringen krevde samordning mellom nesten alle fagavdelingene. I slike kriseforløp bør man på et tidspunkt vurdere om krisekoordinering skal gå fra å være en fagavdelingssak til å være et direktoratsansvar. Landbruksdirektoratets beredskapsplanverk tar ikke høyden for slike snikende kriser og de kravene de stiller til organiseringen av beredskapsarbeidet.

Alltid noe å lære

Selv om krisehåndteringen i 2018 gikk bra, kan erfaringene fra tørkesommeren 2018 bidra til å rette større oppmerksomhet mot enkelte områder i direktoratets beredskapsplanlegging. Tema som peker seg ut er:

- **Snikende kriser** – Flere klima- og værrelaterte hendelser kan utløse lignende kriser, og klimaframskrivningene varsler om økt hyppighet av den typen hendelser. Landbruksdirektoratets beredskapsplaner bør gjennomgås med tanke på håndtering av slike scenarioer.
- **Krisekoordinering** – Evaluering av kommunikasjonsarbeidet etterlyste mer koordinert håndtering av tørkekrisen. Man bør vurdere tiltak på direktoratsnivå som fremmer samordning mellom avdelinger i situasjoner der en krise utvikler seg til å involvere flere fagavdelinger, som den gjorde i 2018.
- **Strategiske avtaler med eksterne kompetansemiljøer** – Hendelser som bl.a. tørke, flom, plante- eller husdyrsykdommer krever fagkunnskap til både kriseforståelse og – håndtering. Det bør vurderes hvorvidt Landbruksdirektoratet skal inngå avtaler om krisebistand fra viktige fagmiljøer (NVE, Meteorologisk, Nibio, Mattilsynet, Veterinærinstitutt, etc.).

6 Liste over tabeller og figurer i rapporten

Figur 1. Tørke i Europa, midten av august 2018. Kart: European Drought Observatory , hentet fra www.agripresworld.com .	7
Figur 2. Gjennomsnittstemperatur for mai-juli 2018, vist som utjevnet temperaturavvik i °C fra normalen for 1961-1990. (METInfo 14/2019)	8
Figur 3. Nedbør og temperatur for den totale perioden mai, juni og juli 2018, sammenlignet med 1961-1990-normalen i samme periode. (METInfo 14/2019)	9
Figur 4. Nedbør (som % av normal) plottet mot temperatur (som avvik fra normal), for mai-juli 2018 i regionen Østlandet. (METInfo 14/2019)	9
Figur 5. Tørke-indeks basert på simulert vannlager i jord (markvannsunderskudd) mot vannlager for samme dato i perioden 1981-2010. Hele landet sør for Trøndelag viser tørke- eller ekstrem tørketilstand i jorda. (Fra METInfo 14/2019 – i samarbeid med NVE)	10
Figur 6. Tidslinje med ulike tiltak, tørkesommeren 2018. (Fra Virkemiddelvurderingen, Landbruksdirektoratet 1/2019)	12
Figur 7. Tidslinjen sommeren 2018 – Avlingssviktordningen.	18
Figur 8. Utvikling over samlet antall søknader og behandlede saker over tid, samt akkumulert utbetalt erstatningsbeløp.	21
Figur 9. Tilbakemelding på spørsmålet om kommuner/fylker var rammet av tørken i 2018.	40
Figur 10. Tilbakemelding på spørsmål om fagsystemet ELF.	41
Figur 11. Tilbakemelding på spørsmål om tiltaket «tørken var god nok dokumentasjon i seg selv».	42
Figur 12. Kommuners/fylkesmenns oppfatning om hvorvidt rundskrivet ga tilstrekkelig informasjon	48
Figur 13. utfordringer ved forvaltningen av regelverkspresiseringer i kommunene	49
Figur 14. utfordringer ved forvaltningen av regelverkspresiseringer hos fylkesmennene.	49
Figur 15. Kommunenes og fylkesmennenes vurdering av rundskrivet som informasjonskilde.	55
Figur 16. Kommunenes og fylkesmennenes vurdering av arbeidsoppgavene knyttet til ekstrapbetaling.	56
Figur 17. Kommunenes vurdering av oppgaver i forbindelse med ekstrapbetaling.	57
Figur 18. Fylkesmennenes vurdering av oppgaver i forbindelse med ekstrapbetaling.	57
Figur 19. Import av høy og halm (tonn) fra sommeren 2018 til våren 2019. Kilde: Landbruksdirektoratet	64
Figur 20. Import av høy og halm 2012–2019 (tonn). 2019: t.o.m. uke 51. Kilde: SSB/TVINN	64
Tabell 1. Fordeling av erstatningsutbetalingene på fylke (fylkesinndeling fra 2018. Utbetalt beløp pr 15.10.2019).	19
Tabell 2. Fordeling av erstatningsutbetalingene på produksjon (vekstgrupper i avlingssviktordning)	19
Tabell 3. Prognose for antall søknader og endelig antall mottatte søknader fordelt på fylke.	20
Tabell 4. Utvikling av prognosene for avlingssvikt erstatning 2018	24

7 Vedlegg

7.1 Vedlegg 1 – Spørreundersøkelse sendt til kommunene

Innledning

I denne undersøkelsen inviterer vi landets kommuner og fylkesmenn til å dele sine erfaringer fra arbeidet med tørkesommeren i 2018. LMD vil høsten 2019 gjennomføre en evaluering av håndteringen av tørkesommeren 2018. Som en del av grunnlaget for analysen, har de bedt Landbruksdirektoratet om å hente inn erfaringer og innspill fra kommunene og fylkesmennene. Tørkesommeren rammet Sør- Norge hardest, men påvirket hele landet. Vi spør om erfaringene fra den helt spesielle situasjonen, og i hvilken grad dere vurderer at de ekstraordinære faglige og administrative tiltakene virket. Berørte fylkesmenn og kommuner gjorde en stor innsats. Det er viktig å samle erfaringer om tiltakene virket, slik at de kan tas fram igjen ved lignende hendelser i framtida.

Hvem skal svare?

I undersøkelsen ønsker vi å få tilbakemeldinger på konkrete spørsmål og problemstillinger. Vi har valgt å bruke spørreundersøkelses- formen for at tilbakemeldingene skal kunne sammenstilles. Derfor skal hver kommune levere ett felles svar. Så langt som mulig bør de som arbeidet med tilskudd/erstatning i forbindelse med tørken, samarbeide om kommunens svar på spørsmålene nedenfor.

Spørsmål og svar fra kommunene

q1							
I hvilken grad var din kommune rammet av tørken i 2018?							
		Landsdel					
	TOTAL	Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	4%	20%	3%		6%		
2 I liten grad	11%		20%	10%	8%	4%	
3 Verken stor eller liten grad	16%		20%	13%	20%	9%	
4 I stor grad	42%	60%	29%	61%	35%	48%	
5 I svært stor grad	28%	20%	29%	16%	31%	39%	
MEAN	3,8	3,6	3,6	3,8	3,8	4,2	
Standard Deviation	1,1	1,5	1,2	0,8	1,2	0,8	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
q2r1							
I hvilken grad kom det tydelig fram at prognosene er viktige? - Prognoser for skadeomfang og erstatningsbeløp Fylkesmannen ble bedt om å levere prognoser flere ganger i løpet av sommeren, og mange fylker ba om opplysninger fra kommunene. Gode prognoser for skadeomfang er helt nødvendig for at LMD, Landbruksdirektoratet og fylkesmannen selv skal kunne vurdere om det er behov for ekstraordinære tiltak, økte bevilgninger, økt bemanning osv.							
		Landsdel					
	TOTAL	Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	1%				2%		
2 I liten grad	6%		14%		4%	4%	
3 Verken stor eller liten grad	24%	40%	26%	29%	18%	22%	
4 I stor grad	60%	40%	46%	68%	65%	65%	
5 I svært stor grad	10%	20%	14%	3%	10%	9%	
MEAN	3,7	3,8	3,6	3,7	3,8	3,8	
Standard Deviation	0,7	0,8	0,9	0,5	0,8	0,7	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q2r2

I hvilken grad hadde kommunen et godt grunnlag for å prognosere skadeomfang? - Prognoser for skadeomfang og erstatningsbeløp Fylkesmannen ble bedt om å levere prognoser flere ganger i løpet av sommeren, og mange fylker ba om opplysninger fra kommunene. Gode prognoser for skadeomfang er helt nødvendig for at LMD, Landbruksdirektoratet og fylkesmannen selv skal kunne vurdere om det er behov for ekstraordinære tiltak, økte bevilgninger, økt bemanning osv.

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	4%		3%		6%	4%	
2 I liten grad	18%	20%	17%	10%	20%	22%	
3 Verken stor eller liten grad	38%	40%	37%	48%	31%	39%	
4 I stor grad	36%	40%	34%	39%	39%	26%	
5 I svært stor grad	6%		9%	3%	4%	9%	
MEAN	3,2	3,2	3,3	3,4	3,1	3,1	
Standard Deviation	0,9	0,8	1,0	0,7	1,0	1,0	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q3r1

Fylkesmannens nettside - Informasjon og veiledning I hvilken grad var informasjon og veiledning fra Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet nyttige?

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	6%	20%	3%		8%	9%	
2 I liten grad	13%		31%	7%		22%	
3 Verken stor eller liten grad	35%	40%	29%	32%	43%	30%	
4 I stor grad	41%	40%	31%	52%	43%	35%	
5 I svært stor grad	6%		6%	10%	6%	4%	
MEAN	3,3	3,0	3,1	3,7	3,4	3,0	
Standard Deviation	1,0	1,2	1,0	0,8	0,9	1,1	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q3r2

Landbruksdirektoratets nettside - Informasjon og veiledning I hvilken grad var informasjon og veiledning fra Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet nyttige?

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	2%		3%		4%		
2 I liten grad	8%	20%	14%	3%	6%	9%	
3 Verken stor eller liten grad	25%	40%	23%	19%	22%	35%	
4 I stor grad	52%	40%	46%	58%	57%	44%	
5 I svært stor grad	13%		14%	19%	10%	13%	
MEAN	3,7	3,2	3,5	3,9	3,6	3,6	
Standard Deviation	0,9	0,8	1,0	0,7	0,9	0,8	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q3r3

Forskrifter og rundskriv (Rundskriv 2018 – 35 og rundskriv 2018 – 24) - Informasjon og veiledning I hvilken grad var informasjon og veiledning fra Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet nyttige?

	TOTAL	Landsdel					Oslo
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	2%	20%			4%		
2 I liten grad	4%		6%		4%	4%	
3 Verken stor eller liten grad	20%	20%	23%	13%	20%	22%	
4 I stor grad	56%	60%	54%	65%	55%	48%	
5 I svært stor grad	19%		17%	23%	16%	26%	
MEAN	3,9	3,2	3,8	4,1	3,8	4,0	
Standard Deviation	0,8	1,3	0,8	0,6	0,9	0,8	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q3r4

Informasjon fra Fylkesmannen om tolkninger, avklaringer m.m. for å sikre likebehandling - Informasjon og veiledning I hvilken grad var informasjon og veiledning fra Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet nyttige?

	TOTAL	Landsdel					Oslo
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	3%			3%	2%	9%	
2 I liten grad	3%	20%	6%		2%		
3 Verken stor eller liten grad	18%	20%	20%	26%	14%	13%	
4 I stor grad	46%	40%	46%	45%	49%	44%	
5 I svært stor grad	30%	20%	29%	26%	33%	35%	
MEAN	4,0	3,6	4,0	3,9	4,1	4,0	
Standard Deviation	0,9	1,1	0,9	0,9	0,9	1,2	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q3r5

Tilbud fra Fylkesmannen om kommunesamlinger, opplæringstiltak m.m - Informasjon og veiledning I hvilken grad var informasjon og veiledning fra Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet nyttige?

	TOTAL	Landsdel					Oslo
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	2%	20%	3%		2%		
2 I liten grad	13%		26%	7%	4%	26%	
3 Verken stor eller liten grad	28%	20%	20%	32%	33%	26%	
4 I stor grad	39%	60%	37%	39%	47%	22%	
5 I svært stor grad	18%		14%	23%	14%	26%	
MEAN	3,6	3,2	3,3	3,8	3,7	3,5	
Standard Deviation	1,0	1,3	1,1	0,9	0,9	1,2	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q3r6
Hjelpemateriell som omregningstabeller, standarder og hjelpeskjemaer - Informasjon og veiledning I hvilken grad var informasjon og veiledning fra Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet nyttige?

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	4%		3%	3%	4%	4%	
2 I liten grad	11%	20%	9%	3%	14%	13%	
3 Verken stor eller liten grad	27%	20%	17%	23%	37%	30%	
4 I stor grad	44%	60%	57%	48%	31%	44%	
5 I svært stor grad	15%		14%	23%	14%	9%	
MEAN	3,6	3,4	3,7	3,8	3,4	3,4	
Standard Deviation	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q3r7
ELF - veiledninger - Informasjon og veiledning I hvilken grad var informasjon og veiledning fra Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet nyttige?

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	5%		9%		2%	13%	
2 I liten grad	13%		20%	10%	12%	13%	
3 Verken stor eller liten grad	39%	40%	26%	36%	51%	35%	
4 I stor grad	37%	60%	43%	36%	35%	30%	
5 I svært stor grad	6%		3%	19%		9%	
MEAN	3,3	3,6	3,1	3,7	3,2	3,1	
Standard Deviation	0,9	0,6	1,1	0,9	0,7	1,2	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q4ar1
Tiltak I de tørkerammede områdene ble det lempet på kravet om å dokumentere årsaken til skaden. Tørken ble regnet som god nok dokumentasjon i seg selv. I hvor stor grad økte tiltaket kapasiteten til å behandle erstatningssakene?

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	3%			7%	4%		
2 I liten grad	5%		9%	3%	6%		
3 Verken stor eller liten grad	12%	40%	17%	7%	12%	4%	
4 I stor grad	39%	40%	37%	45%	35%	39%	
5 I svært stor grad	42%	20%	37%	39%	43%	57%	
MEAN	4,1	3,8	4,0	4,1	4,1	4,5	
Standard Deviation	1,0	0,8	1,0	1,1	1,1	0,6	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q4br1

I tilfeller der forvaltningen hadde dokumentasjon på at betydelige deler av avlingstapet ikke skyldtes tørke, skulle avkortingsregelen benyttes, jf. Rundskriv 2018 – 35 pkt. 1.5. I hvor stor grad ga dere kommentarer til enkeltøknader som gjorde fylkesmannen i stand til å vurdere avkorting?

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	19%		17%	16%	20%	26%	
2 I liten grad	18%	60%	14%	13%	22%	9%	
3 Verken stor eller liten grad	31%	20%	31%	32%	31%	30%	
4 I stor grad	27%	20%	29%	32%	25%	26%	
5 I svært stor grad	6%		9%	7%	2%	9%	
MEAN	2,8	2,6	3,0	3,0	2,7	2,8	
Standard Deviation	1,2	0,9	1,2	1,2	1,1	1,3	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q4cr1

I hvor stor grad har dere inntrykk av at dette tiltaket bidro til å redusere førmangelen? - Førhøsting av umoden kornåker var et av tiltakene som ble innført.

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	25%	40%	26%	16%	31%	17%	
2 I liten grad	16%	20%	11%	13%	22%	13%	
3 Verken stor eller liten grad	39%	40%	40%	55%	29%	39%	
4 I stor grad	18%		23%	13%	12%	30%	
5 I svært stor grad	3%			3%	6%		
MEAN	2,6	2,0	2,6	2,7	2,4	2,8	
Standard Deviation	1,1	1,0	1,1	1,0	1,2	1,1	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q4cr2

I hvor stor grad ble førhøstede kornrundballer dokumentert i søknader om erstatning? - Førhøsting av umoden kornåker var et av tiltakene som ble innført.

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	32%	40%	31%	29%	39%	17%	
2 I liten grad	12%	20%	11%	10%	6%	26%	
3 Verken stor eller liten grad	29%	40%	29%	39%	25%	22%	
4 I stor grad	21%		26%	16%	20%	26%	
5 I svært stor grad	7%		3%	7%	10%	9%	
MEAN	2,6	2,0	2,6	2,6	2,6	2,8	
Standard Deviation	1,3	1,0	1,3	1,3	1,4	1,3	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q4cr3							
I hvor stor grad var tiltaket arbeidskrevende for kommunen? - Fôrhøsting av umoden kornåker var et av tiltakene som ble innført.							
	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	33%	60%	37%	29%	35%	22%	
2 I liten grad	10%		6%	10%	12%	13%	
3 Verken stor eller liten grad	37%	40%	37%	45%	33%	35%	
4 I stor grad	14%		11%	13%	16%	17%	
5 I svært stor grad	6%		9%	3%	4%	13%	
MEAN	2,5	1,8	2,5	2,5	2,4	2,9	
Standard Deviation	1,3	1,1	1,3	1,2	1,2	1,3	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q4dr1							
Avling av vekst nr. to skulle ikke regnes med i skadeårets avling, og slik sett ikke redusere erstatningen. I hvor stor grad mener dere at dette tiltaket økte tilgangen på grovfôr?							
	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	16%	40%	14%	10%	22%	9%	
2 I liten grad	17%		23%	16%	10%	26%	
3 Verken stor eller liten grad	50%	60%	37%	68%	49%	44%	
4 I stor grad	15%		26%	3%	14%	22%	
5 I svært stor grad	2%			3%	4%		
MEAN	2,7	2,2	2,7	2,7	2,7	2,8	
Standard Deviation	1,0	1,1	1,0	0,8	1,1	0,9	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q4er1							
I hvor stor grad har dere inntrykk av at dette tiltaket bidro til bedre likviditet for bøndene? - Forskuddsutbetalingen ble økt til 70%.							
	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 I svært liten grad	10%		6%	3%	20%	4%	
2 I liten grad	10%	20%	11%	7%	12%	4%	
3 Verken stor eller liten grad	22%	40%	29%	26%	16%	17%	
4 I stor grad	46%	40%	37%	55%	45%	52%	
5 I svært stor grad	12%		17%	10%	6%	22%	
MEAN	3,4	3,2	3,5	3,6	3,0	3,8	
Standard Deviation	1,1	0,8	1,1	0,9	1,3	1,0	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q4er2

I hvilken grad opplevde kommunen det som arbeidskrevende å behandle forskuddssøknader? - Forskuddsutbetalingen ble økt til 70%.

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 svært liten grad	13%		11%	10%	18%	9%	
2 liten grad	22%		20%	19%	20%	35%	
3 Verken stor eller liten grad	38%	40%	34%	45%	39%	30%	
4 stor grad	22%	60%	26%	26%	14%	22%	
5 svært stor grad	6%		9%		8%	4%	
MEAN	2,9	3,6	3,0	2,9	2,7	2,8	
Standard Deviation	1,1	0,6	1,1	0,9	1,2	1,0	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q4fr1

I hvor stor grad økte tiltaket kapasitet til å behandle erstatningssakene? - Ansvar for oppmåling av förlager ble overført til søker.

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 svært liten grad	6%		6%	3%	8%	4%	
2 liten grad	5%		9%	3%	6%		
3 Verken stor eller liten grad	13%	40%	23%	10%	6%	9%	
4 stor grad	36%	60%	34%	42%	35%	26%	
5 svært stor grad	41%		29%	42%	45%	61%	
MEAN	4,0	3,6	3,7	4,2	4,0	4,4	
Standard Deviation	1,1	0,6	1,2	1,0	1,2	1,0	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q4fr2

I hvor stor grad gjennomførte kommunen stikkprøvekontroll av förlager, jfr. Rundskriv 2018 -35 pkt. 2.7.3? - Ansvar for oppmåling av förlager ble overført til søker.

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 svært liten grad	8%		20%	3%	6%	4%	
2 liten grad	10%	20%	6%	13%	8%	13%	
3 Verken stor eller liten grad	34%	60%	31%	32%	31%	39%	
4 stor grad	30%		23%	42%	37%	17%	
5 svært stor grad	18%	20%	20%	10%	18%	26%	
MEAN	3,4	3,2	3,2	3,4	3,5	3,5	
Standard Deviation	1,2	1,1	1,4	1,0	1,1	1,2	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q5#							
LMD og Landbruksdirektoratet oppfordret sterkt til at søknadene ble behandlet raskt. Benyttet dere ett eller flere følgende tiltak?							
		Landsdel					
	TOTAL	Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
Tilsetting av ekstrahjelp	11%		17%	7%	10%	9%	
Overtid	33%	40%	37%	26%	33%	35%	
Omdisponering av bemanning mel	25%	20%	23%	26%	22%	30%	
Nedprioritering av andre oppgaver	77%	80%	77%	81%	74%	78%	
Nei, ingen av disse	18%	20%	20%	13%	25%	9%	
TOTAL	163%	160%	174%	152%	163%	161%	
q5br1							
I hvilken grad påvirket oppfordringen om rask saksbehandling kvaliteten på saksbehandlingen negativt?							
		Landsdel					
	TOTAL	Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
I svært liten grad 1	31%	40%	46%	23%	22%	35%	
2	35%	40%	17%	42%	45%	30%	
3	21%		23%	19%	20%	26%	
4	10%		11%	13%	8%	9%	
5	2%	20%	3%		2%		
I svært stor grad 6	1%			3%	2%		
MEAN	2,2	2,2	2,1	2,4	2,3	2,1	
Standard Deviation	1,1	1,6	1,2	1,2	1,1	1,0	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
q6r1							
Rundskrivet ga tilstrekkelig informasjon om hvordan regelverket for produksjonstilskudd skulle praktiseres i 2018 - Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd Under finner dere påstander om informasjonen som ble gitt i rundskrivet «Presiseringer for avlingskadeerstatning, produksjonstilskudd og RMP». Ranger påstandene på en skala fra 1-5 der 1 er helt uenig og 5 er helt enig.							
		Landsdel					
	TOTAL	Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
1 Helt uenig	1%	20%					
2 Uenig	4%		6%	3%	2%	9%	
3 Verken enig eller uenig	27%	20%	34%	26%	25%	22%	
4 Enig	57%	60%	43%	65%	61%	61%	
5 Helt enig	11%		17%	7%	12%	9%	
MEAN	3,7	3,2	3,7	3,7	3,8	3,7	
Standard Deviation	0,7	1,3	0,8	0,6	0,7	0,8	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q6r2

Eksemplene i rundskrivet var en god måte å formidle informasjon på - Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd Under finner dere påstander om informasjonen som ble gitt i rundskrivet «Presiseringer for avlingsskadeerstatning, produksjonstilskudd og RMP». Ranger påstandene på en skala fra 1-5 der 1 er helt uenig og 5 er helt enig.

	TOTAL	Landsdel				
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23
1 Helt uenig	1%	20%				
2 Uenig	2%		3%		2%	4%
3 Verken enig eller uenig	30%	20%	31%	39%	29%	22%
4 Enig	54%	60%	51%	48%	55%	61%
5 Helt enig	13%		14%	13%	14%	13%
MEAN	3,8	3,2	3,8	3,7	3,8	3,8
Standard Deviation	0,7	1,3	0,7	0,7	0,7	0,7
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

q6r3

Informasjonen i rundskrivet ble formidlet på en klar og tydelig måte - Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd Under finner dere påstander om informasjonen som ble gitt i rundskrivet «Presiseringer for avlingsskadeerstatning, produksjonstilskudd og RMP». Ranger påstandene på en skala fra 1-5 der 1 er helt uenig og 5 er helt enig.

	TOTAL	Landsdel				
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23
1 Helt uenig	1%	20%				
2 Uenig	4%		3%		2%	17%
3 Verken enig eller uenig	28%	20%	37%	32%	29%	9%
4 Enig	56%	60%	49%	58%	55%	65%
5 Helt enig	11%		11%	10%	14%	9%
MEAN	3,7	3,2	3,7	3,8	3,8	3,7
Standard Deviation	0,7	1,3	0,7	0,6	0,7	0,9
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

q7#

Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd Deler av regelverket for produksjonstilskudd ble endret på grunn av tørken. Hva var utfordrende når dere skulle iverksette endringene?

	TOTAL	Landsdel				
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23
Anvende informasjonen i praksis	22%	20%	17%	19%	27%	22%
Veilede søker	42%	20%	37%	58%	35%	48%
Komme i kontakt med fylkesmann	8%		6%	10%	8%	13%
Få utdypende informasjon/avklaring	15%	20%	20%	13%	12%	13%
Finne tilstrekkelige ressurser for å	13%	20%	11%	26%	8%	9%
Annet	4%	20%		7%	2%	9%
Ingen av disse	30%	40%	37%	13%	35%	30%
Vet ikke	15%		20%	13%	18%	4%
TOTAL	149%	140%	148%	158%	145%	148%

q8
Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd Ga dere informasjon til søkerne om endringene i regelverket for produksjonstilskudd?

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
Ja	78%	60%	89%	81%	65%	91%	
Nei	22%	40%	11%	19%	35%	9%	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q8a#
Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd Hvordan informerte dere søkerne?

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	112	3	31	25	32	21	
Tema på informasjonsmøte	32%	33%	36%	32%	28%	33%	
Informasjonsskriv/-e-post som gikk	68%	67%	74%	52%	66%	81%	
Veiledning ved enkelthenvendelse	79%	100%	77%	76%	72%	91%	
Nyhets sak på egne nettsider	23%		23%	28%	22%	24%	
Lagt ut informasjon på sosiale med	18%	33%	19%	24%	16%	10%	
Redaksjonell omtale i lokalavis/rad	10%	33%	13%	4%	6%	14%	
Annet	10%	33%	10%	12%	13%		
TOTAL	239%	300%	252%	228%	222%	252%	

q9
Ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer Ble det gitt ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer til foretak i deres kommune(r)?

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	143	5	35	31	49	23	
Ja	54%	60%	46%	58%	49%	70%	
Nei	46%	40%	54%	42%	51%	30%	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q10r1
Rundskrivet ga tilstrekkelig informasjon om saksbehandlingsprosessen for ekstrautbetalingen - Ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer Under finner dere påstander om informasjonen som ble gitt i rundskriv 2018-39 «Ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer i 2018». Ranger påstandene på en skala fra 1-5, der 1 er helt uenig og 5 er helt enig.

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	77	3	16	18	24	16	
1 Helt uenig							
2 Uenig							
3 Verken enig eller uenig	14%	33%	6%	22%	17%	6%	
4 Enig	61%	33%	63%	50%	71%	63%	
5 Helt enig	25%	33%	31%	28%	13%	31%	
MEAN	4,1	4,0	4,3	4,1	4,0	4,3	
Standard Deviation	0,6	1,0	0,6	0,7	0,6	0,6	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q10r2

Malene vedlagt i rundskrivet gjorde saksbehandlingen mer effektiv - Ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer Under finner dere påstander om informasjonen som ble gitt i rundskriv 2018-39 «Ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer i 2018». Ranger påstandene på en skala fra 1-5, der 1 er helt uenig og 5 er helt enig.

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	77	3	16	18	24	16	
1 Helt uenig							
2 Uenig							
3 Verken enig eller uenig	30%	67%	31%	17%	42%	19%	
4 Enig	55%	33%	50%	61%	54%	56%	
5 Helt enig	16%		19%	22%	4%	25%	
MEAN	3,9	3,3	3,9	4,1	3,6	4,1	
Standard Deviation	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q10r3

Rundskrivet ga god informasjon slik at det var mulig å svare på spørsmålene fra søker - Ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer Under finner dere påstander om informasjonen som ble gitt i rundskriv 2018-39 «Ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer i 2018». Ranger påstandene på en skala fra 1-5, der 1 er helt uenig og 5 er helt enig.

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	77	3	16	18	24	16	
1 Helt uenig							
2 Uenig							
3 Verken enig eller uenig	20%	33%	13%	22%	21%	19%	
4 Enig	57%	33%	63%	50%	67%	50%	
5 Helt enig	23%	33%	25%	28%	13%	31%	
MEAN	4,0	4,0	4,1	4,1	3,9	4,1	
Standard Deviation	0,7	1,0	0,6	0,7	0,6	0,7	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q11r1

Ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer På en skala fra 1-5, der 1 er lite krevende og 5 er veldig krevende, hvor krevende var kommunens arbeidsoppgaver knyttet til ekstrautbetalingen?

	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	77	3	16	18	24	16	
1 Svært lite krevende	20%	33%	19%	11%	17%	31%	
2 Lite krevende	26%		19%	28%	33%	25%	
3 Verken eller	38%	33%	38%	44%	38%	31%	
4 Ganske krevende	16%	33%	25%	17%	8%	13%	
5 Svært krevende	1%				4%		
MEAN	2,5	2,7	2,7	2,7	2,5	2,3	
Standard Deviation	1,0	1,5	1,1	0,9	1,0	1,1	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

q12#							
Ekstra utbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer Opplevde dere at noen av oppgavene nevnt under var krevende?							
	TOTAL	Landsdel					
		Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Østlandet	Sørlandet inkl Telemark	Oslo
BASE	77	3	16	18	24	16	
Gå gjennom listene og sikre at ved	34%	67%	38%	50%	21%	25%	
Vurderingen av om et foretak ikke	17%		31%	22%	13%	6%	
Sende ut varsel og vedtak om motr	17%		31%	22%	13%	6%	
Følge opp foretak som måtte beha	16%	33%	13%	11%	21%	13%	
Behandle klage på vedtak om eksti	5%	33%	6%		4%	6%	
Veilede søker	21%	33%	19%	22%	17%	25%	
Ingen av de nevnte oppgavene	43%	33%	38%	39%	50%	44%	
TOTAL	152%	200%	175%	167%	138%	125%	

7.2 Vedlegg 2 – Spørreundersøkelse sendt til fylkesmannen

Innledning

I denne undersøkelsen inviterer vi landets kommuner og fylkesmenn til å dele sine erfaringer fra arbeidet med tørkesommeren i 2018. LMD vil høsten 2019 gjennomføre en evaluering av håndteringen av tørkesommeren 2018. Som en del av grunnlaget for analysen, har de bedt Landbruksdirektoratet om å hente inn erfaringer og innspill fra kommunene og fylkesmennene. Tørkesommeren rammet Sør- Norge hardest, men påvirket hele landet. Vi spør om erfaringene fra den helt spesielle situasjonen, og i hvilken grad dere vurderer at de ekstraordinære faglige og administrative tiltakene virket. Berørte fylkesmenn og kommuner gjorde en stor innsats. Det er viktig å samle erfaringer om tiltakene virket, slik at de kan tas fram igjen ved lignende hendelser i framtida.

Hvem skal svare?

I undersøkelsen ønsker vi å få tilbakemeldinger på konkrete spørsmål og problemstillinger. Vi har valgt å bruke spørreundersøkelses- formen for at tilbakemeldingene skal kunne sammenstilles. Derfor skal hvert fylkesmannsembete (helst slik embetene var i 2018) levere ett felles svar. Så langt som mulig bør de som arbeidet med tilskudd/erstatning i forbindelse med tørken, samarbeide om kommunens svar på spørsmålene nedenfor.

Spørsmål og svar fra fylkesmennene

Q0

I hvilken grad var ditt fylke rammet av tørken i 2018?

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad		
2 I liten grad		
3 Verken stor eller liten grad	13%	13%
4 I stor grad	25%	25%
5 I svært stor grad	63%	63%
MEAN	4,5	4,5
Standard Deviation	0,8	0,8
TOTAL	100%	100%

Q1

Fylkesmannen ble bedt om å levere prognoser flere ganger i løpet av sommeren. Gode prognoser for skadeomfang er helt nødvendig for at LMD, Landbruksdirektoratet og embetene selv skal kunne vurdere om det er behov for ekstraordinære tiltak, økte bevilgning

Total

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 svært liten grad		
2 liten grad		
3 Verken stor eller liten grad	38%	38%
4 stor grad	50%	50%
5 svært stor grad	13%	13%
MEAN	3,8	3,8
Standard Deviation	0,7	0,7
TOTAL	100%	100%

Q1a

Hva var sammenlikningsgrunnlaget i prognosen for grovfôr?

	TOTAL	Total
BASE	8	8
Gjennomsnittsavling	75%	75%
Normavling	25%	25%
TOTAL	100%	100%

Q1b

I hvilken grad kom det tydelig fram at prognosene er en viktig opplysning for forvaltningen?

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 svært liten grad		
2 liten grad		
3 Verken stor eller liten grad	25%	25%
4 stor grad	63%	63%
5 svært stor grad	13%	13%
MEAN	3,9	3,9
Standard Deviation	0,6	0,6
TOTAL	100%	100%

Q1c

Hvilken grøvforsats ble benyttet i prognosen i september?

	Total
TOTAL	Total

BASE	8	8
Økt sats	38%	38%
Ordinær sats	63%	63%
TOTAL	100%	100%

Q2r1

ELF - veiledninger - I hvilken grad var følgende informasjon og veiledning fra Landbruksdirektoratet nyttig:

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad		
2 I liten grad	13%	13%
3 Verken stor eller liten grad	50%	50%
4 I stor grad	25%	25%
5 I svært stor grad	13%	13%
MEAN	3,4	3,4
Standard Deviation	0,9	0,9
TOTAL	100%	100%

Q2r2

Ldirs nettside - I hvilken grad var følgende informasjon og veiledning fra Landbruksdirektoratet nyttig:

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad		
2 I liten grad		
3 Verken stor eller liten grad	13%	13%
4 I stor grad	75%	75%
5 I svært stor grad	13%	13%
MEAN	4,0	4,0
Standard Deviation	0,5	0,5
TOTAL	100%	100%

Q2r3

Forskrifter og rundskriv (Rundskriv 2018 – 35 og rundskriv 2018 – 24) - I hvilken grad var følgende informasjon og veiledning fra Landbruksdirektoratet nyttig:

	TOTAL	Total
BASE	8	8

1 I svært liten grad		
2 I liten grad		
3 Verken stor eller liten grad	13%	13%
4 I stor grad	63%	63%
5 I svært stor grad	25%	25%
MEAN	4,1	4,1
Standard Deviation	0,6	0,6
TOTAL	100%	100%

Q2r4

E-poster til FM om tolkninger, avklaringer og aktuelle tema for bl.a. å sikre likebehandling - I hvilken grad var følgende informasjon og veiledning fra Landbruksdirektoratet nyttig:

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad		
2 I liten grad	13%	13%
3 Verken stor eller liten grad	13%	13%
4 I stor grad	38%	38%
5 I svært stor grad	38%	38%
MEAN	4,0	4,0
Standard Deviation	1,1	1,1
TOTAL	100%	100%

Q4

I forbindelse med tørken samarbeidet fylkesmennene og Ldir om å lage en del hjelpemateriell, slik som for eksempel omregningstabeller, standarder og hjelpeskjemaer. I hvor stor grad var dette hjelpematerialet nyttig?

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad		
2 I liten grad		
3 Verken stor eller liten grad	13%	13%
4 I stor grad	50%	50%
5 I svært stor grad	38%	38%
MEAN	4,3	4,3
Standard Deviation	0,7	0,7
TOTAL	100%	100%

Q5a

I de tørkerammede områdene ble tørken regnet som god nok dokumentasjon av skadeårsaken i seg selv. I hvor stor grad førte tiltaket til at forvaltningen fikk bedre tid til å behandle erstatningssaker?

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad		
2 I liten grad		
3 Verken stor eller liten grad	38%	38%
4 I stor grad	38%	38%
5 I svært stor grad	25%	25%
MEAN	3,9	3,9
Standard Deviation	0,8	0,8
TOTAL	100%	100%

Q5b

I tilfeller der forvaltningen hadde dokumentasjon på at betydelige deler av avlingstapet ikke skyldtes tørke, skulle avkortingsregelen benyttes, jf. Rundskriv 2018 – 35 pkt. 1.5. I hvor stor grad har dere brukt hjemmelen til avkortning?

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad	50%	50%
2 I liten grad	25%	25%
3 Verken stor eller liten grad	13%	13%
4 I stor grad	13%	13%
5 I svært stor grad		
MEAN	1,9	1,9
Standard Deviation	1,1	1,1
TOTAL	100%	100%

Q5cr1

I hvor stor grad har dere inntrykk av at dette tiltaket bidro til å redusere førmangel? - Fôrhøsting av umoden kornåker var et av tiltakene.

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad		
2 I liten grad	25%	25%

3 Verken stor eller liten grad	38%	38%
4 I stor grad	38%	38%
5 I svært stor grad		
MEAN	3,1	3,1
Standard Deviation	0,8	0,8
TOTAL	100%	100%

Q5cr2

I hvor stor grad ble fôrhøstede kornrundballer dokumentert i søknader om erstatning? - Fôrhøsting av umoden kornåker var et av tiltakene.

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad		
2 I liten grad	25%	25%
3 Verken stor eller liten grad	25%	25%
4 I stor grad	38%	38%
5 I svært stor grad	13%	13%
MEAN	3,4	3,4
Standard Deviation	1,1	1,1
TOTAL	100%	100%

Q5cr3

I hvor stor grad var tiltaket arbeidskrevende for forvaltningen? - Fôrhøsting av umoden kornåker var et av tiltakene.

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad		
2 I liten grad	38%	38%
3 Verken stor eller liten grad	25%	25%
4 I stor grad	25%	25%
5 I svært stor grad	13%	13%
MEAN	3,1	3,1
Standard Deviation	1,1	1,1
TOTAL	100%	100%

Q5dr1

I hvor stor grad har dere inntrykk av at dette tiltaket økte tilgangen på grovfôr? - Avling av vekst nr. to skulle ikke regnes med i skadeårets avling, og slik sett ikke redusere erstatningen

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad		
2 I liten grad	63%	63%
3 Verken stor eller liten grad	25%	25%
4 I stor grad	13%	13%
5 I svært stor grad		
MEAN	2,5	2,5
Standard Deviation	0,8	0,8
TOTAL	100%	100%

Q5er1

I hvilken grad har dere inntrykk av at dette tiltaket bidro til bedre likviditet for bøndene? - Forskuddsutbetalingen ble økt til 70%

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad	13%	13%
2 I liten grad	13%	13%
3 Verken stor eller liten grad	13%	13%
4 I stor grad	50%	50%
5 I svært stor grad	13%	13%
MEAN	3,4	3,4
Standard Deviation	1,3	1,3
TOTAL	100%	100%

Q5er2

I hvilken grad fungerte ELF-løsningen for forskuddsutbetaling? - Forskuddsutbetalingen ble økt til 70%

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad		
2 I liten grad		
3 Verken stor eller liten grad	25%	25%
4 I stor grad	63%	63%
5 I svært stor grad	13%	13%
MEAN	3,9	3,9
Standard Deviation	0,6	0,6
TOTAL	100%	100%

Q5er3

I hvilken grad var behandling av forskuddssøknader og etterfølgende sluttbehandling arbeidskrevende? - Forskuddsutbetalingen ble økt til 70%

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad		
2 I liten grad	38%	38%
3 Verken stor eller liten grad	13%	13%
4 I stor grad	25%	25%
5 I svært stor grad	25%	25%
MEAN	3,4	3,4
Standard Deviation	1,3	1,3
TOTAL	100%	100%

Q5fr1

I hvor stor grad økte tiltaket kommunens kapasitet til å behandle saker? - Ansvar for oppmåling av fôrlager ble overført til søker.

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad	13%	13%
2 I liten grad		
3 Verken stor eller liten grad	38%	38%
4 I stor grad	25%	25%
5 I svært stor grad	25%	25%
MEAN	3,5	3,5
Standard Deviation	1,3	1,3
TOTAL	100%	100%

Q5fr2

I hvor stor grad gjennomførte kommunen stikkprøvekontroll av fôrlager, jf. Rundskriv 2018 -35 pkt. 2.7.3 - Ansvar for oppmåling av fôrlager ble overført til søker.

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1 I svært liten grad		
2 I liten grad	25%	25%
3 Verken stor eller liten grad	25%	25%
4 I stor grad	25%	25%
5 I svært stor grad	25%	25%
MEAN	3,5	3,5
Standard Deviation	1,2	1,2
TOTAL	100%	100%

Q6#

Benyttet dere ett eller flere av følgende tiltak? (Kryss av)

	TOTAL	Total
BASE	8	8
Tilsetting av ekstrahjelp	38%	38%
Overtid	88%	88%
Omdisponering av bemanning mellom fagområder	88%	88%
Nedprioritering av andre oppgaver	88%	88%
Samarbeid med andre embeter	13%	13%
Fastsetting av kriterier for risikobasert saksbehandling	63%	63%
Nei, ingen av disse		
TOTAL	375%	375%

Q6b#

Hvordan fulgte dere opp kommunene om hvordan erstatningssakene skulle håndteres?

	TOTAL	Total
BASE	8	8
Informasjon på egne nettsider	75%	75%
Epost	100%	100%
Sosiale medier	25%	25%
Møter og kurs om erstatningsregler, saksbehandlingsrutiner m.m.	100%	100%
Ingen av disse		
TOTAL	300%	300%

Q7r1

Rundskrivet ga tilstrekkelig informasjon om hvordan regelverket for produksjonstilskudd skulle praktiseres i 2018 - Tilpasninger i

regelverket for produksjonstilskudd Under finner dere påstander om informasjonen som ble gitt i rundskriv 2018-24. Ranger på

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1=Helt uenig		
2=Uenig	25%	25%
3=verken enig eller uenig	13%	13%
4=Enig	38%	38%
5 = Helt enig	25%	25%
MEAN	3,6	3,6
Standard Deviation	1,2	1,2
TOTAL	100%	100%

Q7r2

Eksemplene i rundskrivet var en god måte å formidle informasjon på - Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd Under finner dere påstander om informasjonen som ble gitt i rundskriv 2018-24. Ranger påstandene på en skala fra 1-5, der 1 er helt uenig

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1=Helt uenig		
2=Uenig		
3=verken enig eller uenig	13%	13%
4=Enig	50%	50%
5 = Helt enig	38%	38%
MEAN	4,3	4,3
Standard Deviation	0,7	0,7
TOTAL	100%	100%

Q7r3

Informasjonen i rundskrivet ble formidlet på en klar og tydelig måte - Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd Under finner dere påstander om informasjonen som ble gitt i rundskriv 2018-24. Ranger påstandene på en skala fra 1-5, der 1 er helt uenig

	TOTAL	Total
BASE	8	8
1=Helt uenig	13%	13%
2=Uenig		
3=verken enig eller uenig	25%	25%
4=Enig	50%	50%
5 = Helt enig	13%	13%
MEAN	3,5	3,5
Standard Deviation	1,2	1,2
TOTAL	100%	100%

Q8#

Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd Deler av regelverket for produksjonstilskudd ble endret på grunn av
Hva var utfordrende når dere skulle iverksette endringene?

	TOTAL	Total
BASE	8	8
Anvende informasjonen i praksis	25%	25%
Veilede kommunen	38%	38%
Komme i kontakt med Landbruksdirektoratet	25%	25%
Få utdypende informasjon/avklaringer fra Landbruksdirektoratet	50%	50%
Å ha tilstrekkelige ressurser for å svare på henvendelser	13%	13%
Ingen av svaralternativene var utfordrende	13%	13%
Annet, nevnt hva:	25%	25%
Ingen av disse	13%	13%
Vet ikke	13%	13%
TOTAL	213%	213%

Q9

Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd Ga Fylkesmannen informasjon til kommunene om endringene i regelverket for produksjonstilskudd?

	Total
TOTAL	Total

BASE	8	8
Ja	100%	100%
Nei		
TOTAL	100%	100%

Q9a#

Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd Hvordan informerte dere kommunene (Her kan dere krysse av for flere alternativer)

	TOTAL	Total
BASE	8	8
Ingen spesiell informasjon		
Tema på informasjonsmøte	63%	63%
Utarbeidet informasjonsskriv/-epost til alle kommuner i eget fylke	88%	88%
Veiledning ved enkelthenvendelser	88%	88%
Nyhets sak på egne nettsider	38%	38%
Lagt ut informasjon på sosiale medier	13%	13%
Redaksjonell omtale i lokalavis/radio/tv	13%	13%
Annet, skriv hva:		
Vet ikke		
TOTAL	300%	300%

Q10

Ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer. Ble det gitt ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer til foretak i deres kommune(r)?

	TOTAL	Total
BASE	8	8
Ja	75%	75%
Nei	25%	25%
TOTAL	100%	100%

Q11r1

Rundskrivet ga tilstrekkelig informasjon om saksbehandlingsprosessen for ekstrautbetalingen - Ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer Under finner du påstander om informasjonen som ble gitt i rundskriv

TOTAL	Total

BASE	6	6
1=Helt uenig		
2=Uenig		
3=verken enig eller uenig	50%	50%
4=Enig	17%	17%
5 = Helt enig	33%	33%
MEAN	3,8	3,8
Standard Deviation	1,0	1,0
TOTAL	100%	100%

Q11r2

Malene vedlagt i rundskrivet gjorde saksbehandlingen mer effektiv - Ekstraubetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer Under finner du påstander om informasjonen som ble gitt i rundskriv 2018-39 «Ekstraubetaling av

	TOTAL	Total
BASE	6	6
1=Helt uenig		
2=Uenig		
3=verken enig eller uenig	33%	33%
4=Enig	33%	33%
5 = Helt enig	33%	33%
MEAN	4,0	4,0
Standard Deviation	0,9	0,9
TOTAL	100%	100%

Q11r3

Rundskrivet ga god informasjon slik at det var mulig å svare på spørsmålene fra søker/kommunen - Ekstraubetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer. Under finner du påstander om informasjonen som ble gitt i rundskriv

	TOTAL	Total
BASE	6	6
1=Helt uenig		
2=Uenig	17%	17%
3=verken enig eller uenig	17%	17%
4=Enig	33%	33%
5 = Helt enig	33%	33%
MEAN	3,8	3,8
Standard Deviation	1,2	1,2
TOTAL	100%	100%

Q12

Ekstraubetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealer. I hvor stor grad opplevde dere at fylkesmannen sine arbeidsoppgaver knyttet til ekstraubetalingen var krevende?

	TOTAL	Total
BASE	6	6
1=Svært lite krevende	17%	17%
2=Lite krevende	33%	33%
3=verken eller	17%	17%
4=Ganske krevende	33%	33%
5 = Svært krevende		
MEAN	2,7	2,7
Standard Deviation	1,2	1,2
TOTAL	100%	100%

Q13#

Ekstraubetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold og tilskudd for grønnsaksarealerOpplevde dere at noen av oppgavene nevnt under var krevende?

	TOTAL	Total
BASE	6	6
Veilede kommunen	17%	17%
Følge opp at kommunen utførte oppgavene sine i henhold til rundskrivet	50%	50%
Svare på henvendelser fra søkere	17%	17%
Få utdypende informasjon/avklaringer fra Landbruksdirektoratet		
Ingen av de nevnte oppgavene	50%	50%
TOTAL	133%	133%

7.3 Vedlegg 3 – Referat fra møte med faglagene

Møtedato: 11.09.2019

Til stede:

Fra Landbruksdirektoratet: Solveig Selmer Rønningen, Kai Terje Dretvik, Randi Evju Schweigaard, Gunn Eide og Guro Mathiesen

Fra Norges Bondelag: Elin Marie Stabbetorp

Fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag: Olaf Godli og John Petter Løvstad.

Generelle tilbakemeldinger

Både Norges Bondelag (NB) og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS) var generelt sett fornøyde med forvaltningens håndtering av tørken, og trakk fram at dialogen med Landbruksdirektoratet har vært god og at utbetalingene (både forskuddsutbetaling av erstatning og ekstrabetaling av tilskudd) skjedde raskt. NB la til at også de lokale landbrukskontorene, samvirkene, landbruksrådgivningen og faglagene håndterte tørken godt.

NBS påpekte at det var avgjørende at Landbruksdirektoratet hadde medarbeidere med lang erfaring på avlingssviktområdet.

NB og NBS ga tilbakemelding om at det på generell basis er viktig å komme med raske avklaringer og sette inn tiltak underveis når det oppstår krevende situasjoner som berører mange. NB trakk fram beslutningen om økt forskuddsutbetaling som et tiltak som bidro til å forhindre at bøndene tok forhastede avgjørelser. NBS trakk på sin side fram eksemplet med å kunne høste korn som grønnfôr som et tiltak som krevde rask avklaring. NBS mente imidlertid at både politikere og forvaltning på et tidligere tidspunkt burde ha forstått hvor alvorlig situasjonen var.

NB/NBS nevnte også at bønder på Vestlandet og Trøndelag som hadde avlingssvikt i 2017 reagerte på at det ble innført så store tiltak i 2018.

Informasjonsarbeidet

NBS opplevde at mange av de tørkerammede bøndene lurte på det samme, og mente at det kunne vært lettere å gi presis informasjon til bøndene dersom Landbruksdirektoratet hadde laget en nettside med ofte stilte spørsmål og svar. NB trakk frem at samvirkene gjorde en god jobb med å spre informasjon, blant annet ved å avholde informasjonsmøter. Oppmøtet på møtene var svært godt, og det var en god kanal for å distribuere informasjon. Ved en senere anledning ønsker begge organisasjonene at næringa og forvaltningen kan samarbeide tettere om denne typen arrangementer, slik at informasjonsspredningen blir så effektiv som mulig.

NB påpekte at en god medieplan er viktig i ekstraordinære situasjoner, for å bidra til å spre riktig informasjon og unngå krisemaksimering. Slik kan man også unngå at mediene blir en pådriver for å ta for raske beslutninger. NB registrerte at forvaltningen og faglagene var koordinerte i sin informasjon.

Tilbakemeldinger på andre ordninger enn produksjonstilskudd og avlingssvikt

NB nevnte at det var positivt at fristen ble utsatt for SMIL- og dreneringsordningene. De ga også tilbakemelding om at de mener at beslutningen om nulltoll på import av grovfôr var et tiltak som ble implementert litt for tidlig, uten gode nok diskusjoner i forkant. Selv om situasjonen tilsa at tiltaket kunne være aktuelt, medførte det betydelig risiko for smitte. NB registrerer at Sverige har regler om å lagre grovfôr i minst 2 måneder før det importeres fra 3. land, for å minimere risikoen for ulik smitte. Faglagene opplever at det i Norge er lite kontroll av importert grovfôr.

NB vektla at tiltak for å berge mest mulig grovfôr bør gjentas ved ev. senere avlingssviktsituasjoner, for eksempel tiltaket der fangvekster kunne høstes uten betydning for RMP-tilskuddet.

Tilbakemeldinger på produksjonstilskuddsområdet

Tilpasninger i regelverket for produksjonstilskudd

Både Norges Bonde- og Småbrukarlag og Norges Bondelag synes det var positivt at det kom på plass virkemidler for å berge mest mulig fôr, da det var avgjørende å sikre økonomien til bøndene for å unngå forhastet nedslaktning. NB fikk mange spørsmål om kravet om at hoveddelen av det daglige grovfôrintaket skulle komme fra beitet, og ga tilbakemelding om at det var viktig at det kom en avklaring om generell dispensasjon fra kravet på beitetilskuddet.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag påpekte at det tok litt lang tid før det ble gjort tilpasninger i regelverket for arealtilskudd. Et av de viktigste tiltakene var at foretak kunne få arealtilskudd for korn selv om avlinga ble ensilert og benyttet som grovfôr. I tiden før den politiske beslutningen kom, var det usikkerhet blant bøndene om konsekvensene av å benytte avlingen som grovfôr.

Ekstrautbetaling

Norsk Bonde- og Småbrukarlag synes at ekstrautbetalingen fungerte ubyråkratisk og godt. Videre nevnte de at det var positivt at det var dyretallet pr. 1. mars 2018 som ble benyttet for å beregne ekstrautbetaling av tilskudd for grovfôrbasert husdyrhold, i og med at flere foretak så seg nødt til å slakte ned dyr i løpet av sommeren, som følge av tørkesituasjonen.

Begge organisasjonene mente det var viktig at utbetalinga ble gjort raskt, selv om det betydde at ordningen måtte være enkel. Både NB og NBS opplevde å få reaksjoner på den geografiske avgrensningen som ble gjort. Samtidig mente NBS at det var positivt at noen foretak som ikke fikk avlingsskadeerstatning, men som hadde hatt større utgifter enn normalt knyttet til tørken (for eksempel på grunn av vanningsanlegg), mottok ekstrautbetaling. Deres inntrykk er at alle bøndene som hadde mulighet til å iverksette tiltak for å redde avlinga si, gjorde det.

NB nevnte at de nå i ettertid vurderer det som mer rettferdig å øke satsen i avlingssviktordningen enn å gi en ekstrautbetaling av tilskudd til alle foretak i et geografisk område.

Tiltak som er hensiktsmessige ved liknende situasjoner i fremtiden

NB mente at tiltakene for å berge mest mulig fôr var gode, og kan brukes igjen i fremtiden. NBS foreslo at det kunne blitt laget en liste med mulige tiltak, som man kan ta frem dersom liknende situasjoner oppstår i fremtiden.

Tilbakemeldinger på avlingssviktområdet

NBS ga uttrykk for at i situasjoner med avlingsskade må omfanget vurderes raskt. Dette gjelder spesielt grovfôr. Når det er avlingssvikt i grasproduksjonen over store deler av landet, fører det til at det blir vanskelig å skaffe grovfôr, og grovfôrprisen blir høy.

NBS ga uttrykk for at dersom det senere oppstår en lignende avlingssviktsituasjon er det hensiktsmessig å løse dette med forhandlinger. Her ble det også vedtatt virkemidler som ikke påvirket budsjettrammen. Som forarbeid til forhandlingene var det viktig å innhente synspunkter fra Landbruksdirektoratet, blant annet på arbeidsbelastningen ulike tiltak kunne innebære. Det vil ofte være en balansegang mellom et enkelt system og et system som er mer rettferdig. NB poengterte at rask utbetaling var viktig, penger inn på konto beviste at det ikke var noen nedside ved de annonserte tiltakene.

Erstatning grovfôr og normavling

Begge faglagene understreket at det ikke er et ønske om å gå tilbake til individuelle beregninger av gjennomsnittsavling i grovfôrproduksjon, det ville ha medført lang saksbehandlingstid. NB mener det er

behov for en gjennomgang av plassering av kommuner i normavlingsgrupper og av nivået på avlingene i normavlingsgruppene. Målrettingen av ordningen bør bli bedre.

Noen områder med intensiv grasproduksjon får for lav erstatning og tilsvarende kan områder med ekstensiv produksjon få for høy erstatning.

Innmarksbeite

Begge organisasjonene mener det bør gjøres en vurdering av om innmarksbeite bør inngå i beregningen. Det høstes mye fôr gjennom beiting av innmarksbeite, og for enkelte gir det urimelige utslag at innmarksbeite ikke inngår i beregningen.

Erstatningssatser

NB mener det er en svakhet at erstatningssatsene ikke oppdateres rutinemessig. Dette gjelder spesielt vekster som i perioder har markerte prisøkninger, som f.eks. korn de senere årene. De som har investert i tørke og lager, får en høyere kornpris enn det erstatningssatsen beregnes ut fra, noe som også burde hensyntas. For grønnsaker er det også behov for kanskje årlig oppdatering av satsene – her kan det være betydelige prisendringer og prisene kan svinge begge veier.

Andre innspill

Skjema for søknad om grovfôrerstatning

Begge organisasjonene viste til at søknadsskjema for grovfôrerstatning mangler spesifisering for grassurfôr i rundball og «andre grovfôrvekster» (grønnfôr) i rundball. Dette bør få hver sin linje med tilhørende fôrverdi i skjemaet.

Grovfôr i FEm og høy i kg

NB stiller spørsmål ved behovet for forskjellige erstatningssatser og enheter i salgsproduksjon av grovfôr og grovfôr i foretak med husdyr. I salgsproduksjon av grovfôr foretas det i ELF en automatisk omregning til høy av alt grovfôr. NB mener at søkere får lavere erstatning som følge av dette, og i 2018 rammet dette spesielt selgere av økologisk grovfôr.

Taket for maksimal utbetaling

NBS mener det kan være hensiktsmessig å ta inn at taket skal vurderes oftere, ev. ved en form for indeksjustering. NBS sin vurdering av maksimaltaket er at det skal gi en sikkerhet for produksjoner som drives som vanlig jordbruksproduksjon. Framveksten av «industrielle» grønnsakprodusenter som er registrert etter 2014 skal etter NBS sin oppfatning ikke automatisk ha det samme vernet eller den samme risikoavlastningen som mer «ordinære» produsenter. Disse store produsentene vil etter NBS sin mening måtte akseptere å ta en større risiko selv eller å forsikre seg mot den risikoen det er å satse stort innenfor en eller to kulturer.

Foretaket hadde selv ansvar for oppmåling av fôrlager

Ingen av organisasjonene hadde spesielle innspill på dette punktet.

Avslutningsvis understreket organisasjonene at avlingssviktordningen er viktig, og de ønsker at denne type kompensasjon for avlingssvikt blir videreført.

7.4 Vedlegg 4 – Fylkesmannens oppsummering på fagkonferansen 2019

Lysbilde 1



Lysbilde 2

OPPLEGG FOR Å FÅ INNSPILL

Vi har sendt e-post til de 4 FMene med flest søknader i 2018,

Oslo og Viken	5 219
Innlandet	4 375
Vestfold og Telemark	1 897
Agder	1 011

De er bedt om å presentere de tiltakene de ønsker å fremheve som de mest negative/positive

Ldir bruker dette som et grunnlag i evalueringsrapporten 31.12.

Erfaringene fra tørkesommeren kan gi god læring for en mulig ny krise – og da kanskje i helt andre områder!

Landbruksdirektoratet / Emsandvolllederskiftet 2

Lysbilde 3

EVALUERINGSRAPPORTEN SKAL BL.A. INNEHOLDE

- Oversikt over omfanget av utbetalinger, rammede produksjoner mm
- Beskrivelse av prognosearbeidet i 2018
- Tiltakene – vurdering av hvordan de fungerte
- Kommunikasjon: nettside, veiledning e-post til FM, medieoppslag
- Erfaringer knyttet til regelverket, og vurdering av behov for endring
- ELF og 15 000 søknader – viste behovet for nytt fagsystem
- Behovet for økt saksbehandlingskapasitet – FM og kommuner

Landbruksdirektoratet / Emsandvolllederskiftet 3

Lysbilde 4

FM – AGDER UTFORDRENDE FORHOLD

Normavling
Normavlingen gir for høy erstatning for de fleste bruk i Agder

Forslag:
Redusere normavlingen i Agderkommunene
Gi mulighet til å dokumentere høyere avling

Forhold mellom areal og husdyr
Foretak med få dyr og store areal får uforholdsmessig høye utbetalinger

Forslag:
Definere en nedre grense for husdyr
Grensen for å bruke søknadsskjemaet «foretak med husdyr», kan settes der mer enn 50 % av arealet gir for til egne husdyr.

Landbruksdirektoratet / Eanandoalloidirektoratet

Lysbilde 5

FM – AGDER POSITIVE ERFARINGER

Nyttig informasjonsutveksling med kommunene
tidlig ute med fellesinformasjon
beitekalkulator
kommunesamlinger
FM la vekt på å være tilgjengelig

Forenklet saksbehandling -nødvendig
Ikke förlager telling
Tørke var godkjent årsak

Infomøter med næringen
Tre møter med 15 landbruks-org
Mål: Felles forståelse, diskuterte tiltak, samordnet informasjon i alle kanaler.

Dette er nå blitt: Landbrukets beredskapsforum!



Landbruksdirektoratet / Eanandoalloidirektoratet

Lysbilde 6

FM – INNLANDET UTFORDRINGER

Normavling
Ikke å kunne redusere normavling førte til for høye utbetalinger og kan undergrave ordningen. Økt grovførsats forsterket dette.
Forslag: Bruke klimaprosent eller beregne individuell gjennomsnittsavling

Förlager – skjemautfylling
Så godt som alle søkere misforsto hva som skulle føres i skjemaet under «Förlager». Mye ekstraarbeid for kommunene og FM
Forslag: Nytt søknadsskjema! Forklar at det er «total mengde för produsert i skadeåret ved slått og beite» Overlagra og innkjøpt för er tilleggsinformasjon!

Kornoppgave 3 og 4 gir forvaltningen mye jobb
Kornoppgavene oppleves byråkratisk av søkerne. De har ved sluttbehandling bekreftet at hele kornavlinga er levert og det er dokumentert ved innsendte kornoppgjør.
Forslag: Vurderer behovet for å sende ut kornoppgaver. Gevinst? I tilfelle videreföring, slå sammen KO3 og KO4. Såkorn til eget bruk?

Landbruksdirektoratet / Eanandoalloidirektoratet

Lysbilde 7

FM – INNLANDET POSITIVE ERFARINGER

Kommunene gikk på oppgaven med krum hals, til tross for stort arbeidspress til vanlig.

Bra laginnsats hos FM. Arkivet har hatt en betydelig jobb, og prioritert avlingssvikt.

Godt samarbeid med Landbruksdirektoratet



Landbruksdirektoratet / Eanandoallodirektoráttta 7

Lysbilde 8

FM VESTFOLD OG TELEMAR UTFORDRINGER

- **Normavling**
Normavling beholdes, men åpne for alternativ beregning av gjennomsnitt der foretaket skaffer all nødvendig dokumentasjon på dette.
- **Foretak med areal i flere kommuner - ulik normavling**
Driftssenteret bør ikke være utgangspunktet for normavlingen. Normavling i kommunen der arealet faktisk ligger, bør være grunnlaget for beregningen
- **Regelverk**
Tydeligere regler og utdypende klargjøringer i rundskriv for å sikre riktig og lik saksbehandling (f.eks. klimaprosent, engfrø uten dekkvekst)

Landbruksdirektoratet / Eanandoallodirektoráttta 8

Lysbilde 9

FM VESTFOLD OG TELEMAR POSITIVE ERFARINGER

Normavling og stor saksmengde
Kommunevise normavlinger var helt nødvendig for å kunne behandle så mange saker!

Ekstra ressurser
Kommunene og fylkesmenn satte inn store ekstra ressurser for å håndtere søknadsmengden (har gått ut over andre oppgaver)

Ldir og LMD viste tidlig forståelse for situasjonen
Raske avklaringer og vilje til ekstraordinære tiltak hos Ldir/LMD i en tidlig fase var viktig.

Landbruksdirektoratet / Eanandoallodirektoráttta 9

Lysbilde 10

**FM OSLO OG VIKEN
UTFORDRINGER**

Korn slått som gras
Stadige beskjeder/endringer vedr. erstatningsberegningen for korn slått som gras var uheldig.
Ga store utfordringer i informasjonsarbeidet for FM og kommunene

Forskuddsutbetaling og oppfordring om rask saksbehandling
Ga mye dobbeltarbeid – mange søknader måtte behandles to ganger
Burde ventet med oppfordringen om rask saksbehandling til avsluttet vekstsesong

Nivå forskuddsutbetaling
70 % forskudd er for høyt – gir høy risiko for tilbakebetaling.
Satsøkning grovfôr kom sent, og forskudd ble utbetalt med lav sats – noe som forklarer at antall tilbakebetalinger ble begrenset.

Landbruksdirektoratet / Eanandoalloidirektorshitta 10

Lysbilde 11

**FM OSLO OG VIKEN
POSITIVE ERFARINGER**

Forenklet saksbehandling - nødvendig
Ikke förlager telling
Tørke var godkjent årsak

Dette var helt nødvendige tiltak for å ha tilstrekkelig kapasitet til saksbehandling

Landbruksdirektoratet var i stor grad tilgjengelig for avklaringer
Ldir gjorde en stor innsats for å omsette politikk til praksis. Vi opplevde at direktoratet stort sett var tilgjengelig og hjelpelige med å avklare problemstillinger.

Landbruksdirektoratet / Eanandoalloidirektorshitta 11

Lysbilde 12

OPPSUMMERING

Normavling – 3 fylker har prioritert
Agder: for høy normavling – reduser – og gi mulighet til egendokumentasjon
Innlandet: for høy normavling. Bruk klimapst. eller egendokumentasjon
Vestfold/Telemark: Normavling beholdes – men åpne for egendokumentasjon

Forenklet saksbehandling nødvendig
Agder og Viken:
Tørke var i seg selv godkjent årsak
Ikke förlagertelling

Ekstra ressurser – laginnsats - kommunikasjon
Vestfold/Telemark, Innlandet, Agder nevner dette som positiv erfaring

Landbruksdirektoratet / Eanandoalloidirektorshitta 12

7.5 Vedlegg 5 – Tilbakemeldinger fra markedsregulatorene

Tine SA, Nortura SA og Felleskjøpet Agri SA



Landbruksdirektoratet
Postboks 1450 Vika
0116 Oslo

Oslo, 5. juni 2019

Vedrørende tørkesommeren 2018

Viser til brev datert 24. mai 2019 hvor det blir bedt om svar i tilknytning til evaluering av tiltak iverksatt med bakgrunn i tørken. Konkret dreier det seg om økning av forholdstallet på melkekvoter fra 0,99 til 1,04.

Spørsmål 1: «Kva slags effekt hadde dette tiltaket slik de ser det? Oppnådde ein det som var målet?»

Hensikten var å redusere faren for forhøyet slakting av melkekyr og potensiell mangel på melk høsten 2018. Tiltaket, slik vi vurderer det, virket etter sin hensikt. Det oppstod ikke mangel på melk, og en større slakting av melkekyr ble unngått.

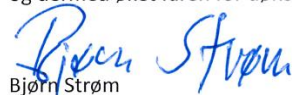
I ettertid ser en at leveransen høsten 2018 og vinteren 2019 ble større enn forventet. Vår vurdering er at grovfôrkvalitet var bedre enn forutsatt, halmberging og grasberging senhøst 2018 gikk bedre enn fryktet, og melkekuas respons på ny fôrrasjon var bedre enn forventet. Selve tiltaket må likevel sies å ha hatt effekt som forutsatt.

Spørsmål 2: «Korleis opplevde de at Landbruksdirektoratet opptådte i prosessen?»

Landbruksdirektoratet opptådte i tråd med det som er vanlig praksis i spørsmål knyttet til fastsetting og endring av forholdstall. De stilte relevante spørsmål og påpekte mulige konsekvenser bl.a. i forhold til markedsregulering.

Spørsmål 3: «Korleis kunne tiltaket vore utforma på ein betre måte?»

Selve tiltaket kunne neppe utformes på en annen måte. Velger man å bruke endret forholdstall som virkemiddel så er det kun eventuelt størrelsen på endringen som kunne vært utformet annerledes. Ett alternativ kunne ha vært å endre overproduksjonsavgiften til kr. null. En kunne også utsatt tiltaket til en hadde mer informasjon. En utsettelse ville imidlertid gitt produsentene kortere tilpasningstid og dermed øket faren for uønsket irreversibel tilpasning.


Bjørn Strøm

TINE SA

Fra: Ole Nikolai Skulberg <ole.skulberg@nortura.no>
Sendt: fredag 28. juni 2019 11:07
Til: Hellestveit, Anders
Emne: SV: 19/24672-2 Spørsmål om tørkesommaren 2018

Hei Anders.

Vi viser til deres brev av 24. mai 2019 angående tørkesommeren 2019.

Heving av tollsats på storfekjøtt

Vår vurdering er at tiltaket fungerte etter hensikten. Begrunnelsen for tollnedsettelsen var ikke lenger til stede i det vi startet innfrysing av storfe til reguleringslager for alvor i juli. I anmodningen hadde vi også varslet at vi forbeholdt oss retten til å trekke anmodningen i perioden hvis markedet endret seg.

Vi opplevde at Landbruksdirektoratet håndterte saken raskt og opptrådte profesjonelt. Gitt situasjonen mener vi det var riktig å konsultere andre aktører i bransjen før beslutning.

Vi kan ikke se hvordan tiltaket kunne vært utformet på en bedre måte.

Dobling av reguleringslager for storfe

I løpet av 2018 ble det lagt inn 3051 tonn storfe på reguleringslager, dvs. at det opprinnelige taket på 2500 tonn ble overskredet med 551 tonn. Av dette ble 2200 tonn lagt inn før september, og mest i juli og august, en periode hvor det normalt ikke forekommer innfrysing. Tiltaket var dermed nødvendig, selv om det ikke ble behov for hele utvidelsen.

Vedtaket om å heve taket for innfrysing hadde stor betydning når det gjaldt å skape en viss forutsigbarhet i en krevende situasjon hvor bøndene begynte å slakte ut mye storfe. Det medførte at Nortura trygt kunne øke opp sin slaktekapasitet midt i ferien, som i seg selv er krevende og kostbart, uten risiko for å bli liggende med alt på egen lager.

Når det gjelder direktoratets rolle er vår oppfatning at dere raskt oppfattet behovet og satte i gang nødvendige tiltak for å få saken behandlet i Omsetningsrådet på kort varsel.

Heller ikke i denne saken kan vi se hvordan tiltaket kunne vært utformet på en bedre måte. Tiltaket er målrettet og enkelt.

Svarbrev fra Felleskjøpet

v/ Kai Funderud, 28. juni 2019

Spørsmål om tørkesommeren 2018

Tiltak: Tollnedsetjing for såkorn

Samandrag: Ldir mottok ein førespurnad frå Felleskjøpet Agri og Strand Unikorn den 13.6.18 Tollsatsen vart for kveite satt ned til kr 0,30 per kg i perioden 4.7.-31.8. Det vart importert 2 006 660 kg i perioden med nedsett tollsats. I kontaktmøte i oktober vart det anmoda om tollnedsetjing for såkorn av kveite, bygg og havre. Ldir har satt ned tollen frå 1.11.18.-15.6.19

- Kva slags effekt hadde dette tiltaket slik de ser det? Oppnådde ein det som var målet?
 - På dette tidspunkt forventet «alle» at det ville bli utfordrende å skaffe nok såkorn av egnede arter/sorter til 2019-sesongen. Slik sett var tiltaket relevant og ønsket. At situasjonen i ettertid er vesentlig annerledes enn forventet, var det ingen som forutså på dette tidspunkt.
- Korleis opplevde de at Landbruksdirektoratet opptrådte i prosessen?
 - Landbruksdirektoratet opptrådte korrekt og svar kom etter forvent tid
- Korleis kunne tiltaket vore utforma på ein betre måte?
 - Tiltaket var godt tilpasset ut fra den informasjon som var kjent/de forutsetninger som ble lagt til grunn på det aktuelle tidspunktet.

Tiltak: Tollfritak for høy og halm

Samandrag

Ldir mottok ei rekke førespurnadar om import av grovfôr i juni/juli men viste primært til høykvota. Førespurnadane vart kommuniser til LMD, som vedtok ekstraordinær generell tollnedsetjing juli 2018

- Kva slags effekt hadde dette tiltaket slik de ser det? Oppnådde ein det som var målet?
 - Målet ble oppnådd
- Korleis opplevde de at Landbruksdirektoratet opptrådte i prosessen?
 - Landbruksdirektoratet opptrådte korrekt og svar kom etter forvent tid
- Korleis kunne tiltaket vore utforma på ein betre måte?

- Tiltaket var godt tilpasset
-

Tiltak: Tollnedsettning for raigrasfrø

Samandrag: Ldir mottok ein førespurnad frå Felleskjøpet Agri og Strand Unikorn den 5.7.2108. Tollsatsen vart satt ned til kr 7,00 per kg i tiden 13.7.-31.7. Det vart importert 44 815 kg i perioden med nedsatt tollsats.

- Kva slags effekt hadde dette tiltaket slik de ser det? Oppnådde ein det som var målet?
 - Det er ikke norsk produksjon av westervoldsk og italiensk raigras. Raigras som var tatt inn tidligere i sesongen ble tatt inn på tollfri kvote. Redusert tollsats fra normalsatsen ble dermed en økt tollsats (sett i forhold til det volumet som ordinært var framskaffet til sesongen). Etterspørselen etter raigras var så stort at alt som ble tatt inn av FKA med redusert tollsats ble solgt.
 - Korleis opplevde de at Landbruksdirektoratet opptådte i prosessen?
 - Landbruksdirektoratet opptådte korrekt og svar kom etter forvent tid
 - Korleis kunne tiltaket vore utforma på ein betre måte?
 - Kostnaden til toll ble belastet sluttbruker uten at det var behov for beskyttelse av norsk produksjon. Tollsatsen burde derfor vært satt ned ytterligere for ikke å belaste produsentene i en vanskelig situasjon der det var behov for å sikre størst mulig grovfôrproduksjon.
-

Tiltak: Utvida tollfritak for vidarebehandla grovfor

Samandrag:

Ldir mottok førespurnadar om import av vidarebehandla grovfôr. Førespurnadane vart kommunisert til LMD som vedtok at tollfritaket òg skulle gjelda denne typen fôr.

- Kva slags effekt hadde dette tiltaket slik de ser det? Oppnådde ein det som var målet?
 - Det ga mulighet for import av vidarebehandlet grovfôr og målet ble oppnådd
- Korleis opplevde de at Landbruksdirektoratet opptådte i prosessen?
 - Landbruksdirektoratet opptådte konstruktivt og fornuftig.
- Korleis kunne tiltaket vore utforma på ein betre måte?
 - Tiltaket var godt tilpasset

Tiltak: Ekstraordinær kvoteauksjon for kraftfôrråvarer**Samandrag;**

Norske Felleskjøpet tilrådte ein ekstraordinær auksjon som følgje av manglande kraftfôrråvarer hjå aktørane før nytt kvoteår. Tilrådinga vart gitt med bakgrunn i oppdatert prognose og Ldir gjennomførte med dette ein ekstraordinær auksjon i august 2018

Kva slags effekt hadde dette tiltaket slik de ser det? Oppnådde ein det som var målet?

- Pga manko på grovfôr, økte behov for kraftfôr med mye trevler og derved behov for større import av råvarer, utover det som det var gitt kvote for i mai. Ja enn oppnådde målet.

Korleis opplevde de at Landbruksdirektoratet opptådte i prosessen?

- Landbruksdirektoratet opptådte korrekt og hjelpsomme.

Korleis kunne tiltaket vore utforma på ein betre måte?

- Tiltaket var godt tilpasset behovet.
-

Tiltak: Forlenging av tollnedsetjing for såkorn

Samandrag: Ldir forlenga tollnedsetjinga på såkorn av kveite til 30.09.18 og det vart importert 1 443 440 kg i denne perioden.

Kva slags effekt hadde dette tiltaket slik de ser det? Oppnådde ein det som var målet?

- Målet ble oppnådd

Korleis opplevde de at Landbruksdirektoratet opptådte i prosessen?

- Landbruksdirektoratet opptådte korrekt og svar kom etter forvent tid

Korleis kunne tiltaket vore utforma på ein betre måte?

- Tiltaket var godt tilpasset
-

Tiltak: Høve til import av 20 000 tonn mathavre innanfor matkornkvota

Samandrag: Prognose for kornåret 2018/2019 viste eit importbehov på 20 000 tonn mathavre. Dette vart kommunisert til LMD som vedtok å opna opp for import av 20 000 tonn mathavre innanfor matkornkvota.

Kva slags effekt hadde dette tiltaket slik de ser det? Oppnådde ein det som var målet?

- Tiltaket er ikke spesielt for tørkeåret. Tiltaket anvendes i år med manglende norsk tilgang. Men omfanget var spesielt for tørkeåret. Målet ble nådd.

Korleis opplevde de at Landbruksdirektoratet opptrådte i prosessen?

- Direktoratet sørget for at behov for råvare kunne dekkes gjennom import innenfor gjeldende regelverk. LD opptrådte ryddig og hjelpsomme i en vanskelig sesong.

Korleis kunne tiltaket vore utforma på ein betre måte?

- Generelt kunne det ha vært ønskelig på nytt å vurdere egen «kvote» for import av mathavre. Dette må da gjøres på en måte som ivaretar behovet for ordninger som sikrer at norskprodusert korn blir brukt opp til kraftfôr/næringsmidler, og samtidig sikrer industrien tilgang på råvare i år hvor tilgang på norsk råvare ikke er tilfredsstillende. Ellers er det viktig å komme i gang tidlig, når en slik situasjon oppstår.

Tiltak: Forlenging av tollfritak for høy og halm

Samandrag: Ldir mottok på dette tidspunktet(9.nov) fortsatt førespurnadar om fôrmangel til vinteren. Dette vart kommunisert til LMD som vedtok å utvida tollfritaket fram til 31.03.2019

Kva slags effekt hadde dette tiltaket slik de ser det? Oppnådde ein det som var målet?

- Mulighet for import ble forlenget og utnyttet! Ja en oppnådd målet.

Korleis opplevde de at Landbruksdirektoratet opptrådte i prosessen?

- Landbruksdirektoratet opptrådte konstruktivt.

Korleis kunne tiltaket vore utforma på ein betre måte?

- Tiltaket var godt tilpasset behovet.
-

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

www.landbruksdirektoratet.no
