

Høringsnotat

Forslag til forskrift om regionale tilskudd til næringsutvikling, rekruttering og kompetanseheving i landbruket

Innhold

1.	Bakgrunn og hovedtrekk	2
2.	Kort om dagens forvaltning	3
2.1	Regionale tilretteleggingsmidler i landbruket	3
2.2	Regionale midler til rekruttering og kompetanseheving	3
3.	Departementets forslag til forskrift	4
4.	Økonomiske og administrative konsekvenser	10
5.	Merknader til de enkelte bestemmelsene	10

1. Bakgrunn og hovedtrekk

Forslaget til forskrift er et ledd i oppfølgingen av Stortingets vedtak av 8. juni 2017, jf. Prop. 84 S (2016-2017) og Innst. 385 S (2016-2017) om at ansvaret for forvaltningen av midler til regionale tilretteleggingstiltak i landbruket (tidligere Utrednings- og tilretteleggingstiltak, heretter omtalt som RT-midlene) skal overføres til fylkeskommunen. I utkastet som sendes på høring, foreslås det at midlene reguleres i en felles forskrift sammen med regionale tilskudd til rekruttering og kompetanseheving i landbruket (heretter omtalt som RK-midlene), som fylkeskommunen allerede forvalter.

RT-midlene og RK-midlene er regionale utviklingsmidler som bevilges over LMDs budsjettkapittel 1150, post 50 tilskudd til Landbrukets utviklingsfond og er en del av jordbruksavtalen. RT-midlene skal støtte opp om landbruksbasert næringsutvikling regionalt, og har et relativt bredt virkeområde. RK-midlene har et smalere tematisk virkeområde, rettet mot kompetansebyggende tiltak. De to virkemidlene forvaltes i dag av hhv. fylkesmannen og fylkeskommunen, og er regulert gjennom de årlige jordbruksproposisjonene og tildelingsbrev/oppdragsbrev. Fra 2020 vil Landbruksdirektoratet administrere forvaltningen av begge ordningene på nasjonalt nivå. Dette innebærer at Landbruksdirektoratet har ansvar for å gjøre en samlet vurdering av ordningene i forbindelse med de årlige jordbruksoppgjørene, samt foreta kontroll med at forvaltningen av tilskudd er i samsvar med økonomireglementet.

Etter 2020 vil forvaltningen av de to ordningene dermed være relativt lik, og en rekke av bestemmelsene vil være felles. Departementet mener på bakgrunn av dette at en felles forskrift gir et enklere og mer oversiktlig regelverk for både tilskuddsmottakere og tilskuddsforvaltere. Samtidig bidrar det til at de to ordningene blir sett i sammenheng. Dette er ønskelig fordi de på hver sin måte skal bidra til utvikling som samlet sett skal styrke verdiskapingen i landbruket regionalt.

Departementets forslag til forskrift er i hovedsak uttrykk for det som i dag er gjeldende praksis. Ettersom ordningene ikke har vært regulert i forskrift, vil en formalisering av gjeldende praksis tydeliggjøre regelverket for ordningene. Målet er å sikre korrekt saksbehandling og likebehandling, og derigjennom en mer enhetlig praksis i forvaltningen av ordningene. Der det foreslås endringer av dagens praksis, har disse til hensikt å forenkle og tydeliggjøre regelverket for ordningene, uten å svekke det regionale handlingsrommet for fylkeskommunen. I utkastet foreslår departementet at det stilles følgende krav:

- Tilskuddsmottaker må være registrert i Enhetsregisteret på søknadstidspunktet
- Søker av tilskudd skal benytte søknadsskjema publisert av fylkeskommunen på regionalforvaltning.no
- Avgrensning av antall utbetalinger til to ganger per år
- Endringer i tiltaket kan bare godkjennes etter søknad og der "vesentlige forutsetninger for gjennomføring av prosjektet gitt ved tildelingen av tilskuddet ivaretas"
- Landbruksdirektoratet gis kompetanse til å dispensere fra forskriftens §§ 2, 5 og 7 i "særlige tilfeller"
- Det stilles krav om at fylkeskommunen kunngjør resultatet av søknadsbehandlingen innen seks måneder etter tildelingen

For RK-midlene fastsettes det den samme ytre grensen for innvilgning av tilskudd på 75 pst. av kostnadsoverslag som allerede gjelder for RT-midlene. Dette er en harmonisering av regelverket for de to ordningene.

Departementet mener at endringene vil bidra til å sikre likebehandling, uten at dette medfører svekket handlingsrom for fylkeskommunen i forvaltning av ordningene.

2. Kort om dagens forvaltning

De to ordningene er bevilget over Landbrukets utviklingsfond i jordbruksavtalen (LUF). Landbruksdirektoratet har ansvar for forvaltningen av fondet, inkludert utbetalinger til tilskuddsforvalter og avlevering av regnskap for fondet.

2.1 Regionale tilretteleggingsmidler i landbruket

Føring og bestemmelser knyttet til ordningen fremgår av de årlige jordbruksoppgjørene og tildelingsbrevene til fylkesmannen. Formålet med RT-midlene fremgår av Prop. 120 S (2018-2019) Jordbruksoppgjøret 2019. Her blir følgende lagt til grunn: "De regionale midlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak skal bidra til utvikling og fornying av det tradisjonelle landbruket og å understøtte utvikling av andre landbruksbaserte næringer gjennom utviklings- og mobiliseringstiltak."

Midlene forvaltes i dag av fylkesmannen, og utgjør 48 mill. kroner i 2019. I tildelingsbrevet til fylkesmannen fremgår formålet med ordningen, målgruppe, støttesatser og føring knyttet til utlysning av tilskudd og rapportering. Det legges til grunn at fylkesmannen forvalter midlene i tråd med disse føringene samt annet relevant regelverk. Innenfor disse rammene er det rom for regional tilpassing i bruken av midlene. I 2019 ble det nasjonale forvalteransvaret for ordningen overført fra LMD til Landbruksdirektoratet. Dette innebærer at direktoratet har ansvar for å gi føring for ordningen gjennom tildelingsbrev til fylkesmannen, gjennomgå fylkesmennes rapporteringer vedrørende bruken av midlene, behandle klagesaker og ellers forvalte tilskuddsordningen i tråd med reglementet for økonomistyring i staten.

Tildelingen av midler til fylkene gjøres gjennom en fordelingsnøkkel som bl.a. tar hensyn til landbrukets omfang i det enkelte fylke og distriktshensyn. Midlene er rettet mot ulike former for tilretteleggingstiltak innen næringsutvikling og kan gis til organisasjoner, institusjoner, kommuner og ulike former for samarbeidsorgan hovedsakelig innenfor landbruket. Midlene må ses i sammenheng med investerings- og bedriftsutviklingsmidlene i landbruket (IBU-midlene) forvaltet av Innovasjon Norge. Sistnevnte midler blir fordelt til fylkene etter samme fordelingsnøkkel som RT-midlene og skal bidra til utvikling av det enkelte landbruksforetak.

2.2 Regionale midler til rekruttering og kompetanseheving

RK-midlene forvaltes i dag av fylkeskommunen og utgjør 14 mill. kroner i 2019. Midlene fordeles til fylkene etter den samme fordelingsnøkkelen som RT-midlene. Frem til 2020 vil LMD ha det nasjonale forvalteransvaret for midlene.

Formålet med RK-midlene fremgår av Prop. 120 S (2018-2019) Jordbruksoppkjøret 2019, der følgende er lagt til grunn: "Prioriterte områder for ordningen er støtte til etter- og videreutdanning i landbruket, og tiltak som retter seg inn mot rekruttering, likestilling og omdømmebygging." Føringer og bestemmelser knyttet til ordningen fremkommer ut over dette i det årlige oppdragsbrevet fra LMD til fylkeskommunen. Tiltak som bidrar til å styrke rekruttering til landbruksutdanning og etter- og videreutdanning for næringsutøvere i landbruket skal prioriteres. *Etterutdanning* omfatter ulike tiltak i form av kurs, samlinger av kortere eller lengre varighet som bidrar til kompetanseheving innenfor ulike temaer. *Videreutdanning* er tiltak som bidrar til formell kompetanse. Begge deler er derfor kompetansehevende tiltak. I oppdragsbrev vektlegges det også at forvaltningen av RK-midlene må sees i sammenheng med det øvrige kompetanse- og næringspolitiske arbeidet i fylkeskommunen.

3. Departementets forslag til forskrift

3.1 Rammene for forskriften

3.1.1 *Én felles forskrift med felles formål*

Departementet foreslår et felles overordnet formål for de to ordningene i § 1. Slik formålet er foreslått formulert vil det dekke de overordnede målsettingene med både RT-midlene og RK-midlene, som er å styrke verdiskapingen i landbruket gjennom å tilrettelegge for regional næringsutvikling, rekruttering og kompetanseheving i landbruket og landbruksbaserte næringer. Ut over særreglene i §§ 3 og 4, samt noen presiseringer knyttet til de enkelte ordningene i §§ 2 og 9, er det lagt opp til felles bestemmelser for ordningene.

3.1.2 *Endring av forvaltningsansvar*

I tråd med Stortingets vedtak i forbindelse med regionreformen overføres den regionale forvaltningen av RT-midlene fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Det foreslås ingen endringer i direktoratets rolle som nasjonal forvaltningsmyndighet, med unntak av at Landbruksdirektoratet kun vil være klageinstans i de tilfeller der vedtaket er fattet av fylkestinget.

Fra 2020 vil begge ordningene på nasjonalt nivå forvaltes av Landbruksdirektoratet. Klageinstansen vil fortsatt være fylkestinget eller det organ fylkestinget har bemyndiget oppgaven til, med mindre vedtaket om tildeling er fattet av fylkestinget. I slike tilfeller vil klageinstansen være Landbruksdirektoratet. Direktoratet vil også behandle spørsmål om dispensasjon.

3.1.3 *Hensynet til regionalt partnerskap og regionalt næringsprogram*

Det fremgår av utkastets §§ 3 og 4 at tilskudd kan gis innenfor rammer fastsatt i jordbruksoppkjøret, statsbudsjettet og regionalt næringsprogram. Sistnevnte program skal gi føringer for arbeidet med landbruksbasert næringsutvikling regionalt, herunder gi regionale føringer for midlene til investering og bedriftsutvikling i landbruket, RT-midlene og RK-midlene.

Programmet utarbeides i samarbeid i det regionale partnerskapet på landbruksområdet, som består av fylkeskommunen, fylkesmannen, Innovasjon Norge og faglagene i landbruket. Partnerskapet kan utover dette bestå av andre interesseorganisasjoner og kommuner der dette er hensiktsmessig. I tråd med Meld. St. 6 (2018-2019), jf. Innst. 119 S (2018-2019) vil ansvaret for regionalt næringsprogram bli overført til fylkeskommunen fra 1. januar 2020. Det betyr at fylkeskommunen fra årsskiftet vil lede partnerskapets arbeid med regionalt næringsprogram for landbruk. Ut over dette legges det ikke opp til endringer når det gjelder partnerskapets involvering i strategiarbeidet, og departementet forutsetter at faglagene i landbruket er godt involvert i disse prosessene.

Det følger av utkastet § 9 at det er fylkeskommunen som har den formelle vedtakskompetansen. I tråd med føringene over skal likevel det regionale partnerskapet trekke opp de overordnede strategiske føringer for bruken av RT- og RK-midlene på regionalt nivå. Det er også vektlagt at forvaltningen av RK-midlene må sees i sammenheng med det øvrige kompetanse- og næringspolitiske arbeidet i fylkeskommunen. For RK-midlene innebærer dette også at det avklares med det regionale partnerskapet om en andel av midlene skal avsettes til rekrutterings- og kompetansetiltak i regi av fylkeskommunen, og eventuelt hvor stor denne andelen skal være.

3.2 Forslag til bestemmelser

Utkastet til forskrift inneholder både bestemmelser som gjelder forholdet mellom tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker (del 1), og bestemmelser om forvaltningen av ordningen (del 2).

3.2.1 Om utlysning og søknad

Den enkelte fylkeskommune skal utforme utlysningen i samsvar med de føringer som er satt i forskriftens formål, jordbruksoppgjøret, statsbudsjettet og regionale næringsprogram. For å gjøre forvaltningen av midlene så enkel som mulig, skal regionalforvaltning.no, som fylkeskommunen allerede er kjent med gjennom forvaltningen av bl.a. RK-midlene, benyttes. For å sikre at målgruppen nås, skal også fylkeskommunen vurdere å gjennomføre utlysning i andre kanaler dersom dette er hensiktsmessig.

Søknadsskjemaet skal utformes på en slik måte at det gir tilstrekkelig informasjon til å fatte vedtak i samsvar med relevant regelverk og utlysning. Departementet mener det er hensiktsmessig at Landbruksdirektoratet i samarbeid med representanter fra fylkeskommunen utarbeider en standardmal med muligheter for å gjøre særskilte regionale tilpassinger. Departementet mener at det i søknaden må bes om følgende for å sikre en forsvarlig saksbehandling:

- En redegjørelse av formålet med og begrunnelse for tiltaket
- En redegjørelse av aktivitetene i tiltaket
- Budsjett
- Milepælsplan

- Redegjørelse for andre finansieringskilder og eventuelle andre aktører som deltar i prosjektet

Utover dette, må hver enkelt fylkeskommune tilpasse skjemaet etter hvilken dokumentasjon som er nødvendig, vurdert opp mot hver enkelt utlysning.

3.2.2 Krav til søker

I utkastet til forskrift tydeliggjøres det hvem det kan gis tilskudd til, og det stilles krav om at tilskuddsmottakeren er registrert i Enhetsregisteret på søknadstidspunktet. Selv om kravet om registrering innebærer en viss endring i tidligere praksis, mener departementet at endringene ikke vil avskjære de målgruppene som ordningene er ment å treffe, fra å søke. Departementet mener det er rimelig å kreve et minimum av formalisering, og anser dette som et enkelt krav for aktuelle støttemottagere å oppfylle.

For RT-midlene er det presisert at tilskudd kan gis til foretak, dersom tiltaket har som formål å fremme fellesgoder knyttet til næringsutvikling. Dette fordi det i enkelte tilfeller kan være aktuelt at det er foretak som leder et tilretteleggingstiltak under forutsetning av at målet ikke er økt profitt hos enkeltforetak. Formålet med vilkåret er å avgrense mot tiltak som omfattes av Innovasjon Norges ordninger, som f.eks. investerings- og bedriftsutviklingsordningen og Utviklingsprogrammet. Den nye bestemmelsen er etter det departementet er kjent med i tråd med gjeldende praksis.

For RK- midlene kan fylkeskommunen fortsatt sette av en andel av tilskuddet til tiltak i egen regi. Bakgrunnen for dette er at fylkeskommunen skal ha mulighet til å se bruken av midlene i sammenheng med deres øvrige kompetansepoltiske og næringspolitiske arbeid. Slik departementet erfarer er dette en praksis som har vist seg å fungere godt, for eksempel at midler blir satt av til rekrutteringsprosjekt i regi av fylkeskommunens egne naturbruksskoler. Et annet eksempel er tiltak med mål om å utvikle et offentlig fagskoletilbud innen landbruk. Basert på fylkeskommunens rapporter er dette disponeringer i tråd med innspill og føringer fra det regionale partnerskapet, på lik linje med øvrig disponering av RK-midlene.

I praksis innebærer denne presiseringen at fylkeskommunen, sammen med regionalt partnerskap, må foreta en vurdering av om, og hvor stor andel av RK-midlene det er hensiktsmessig å disponere til interne tiltak, før midlene utlyses. Selv om det ikke settes en avgrensning av beløpet som kan brukes i forskriften, forutsetter departementet at ikke hele tilskuddet kan settes av til tiltak i egen regi, da dette vil være til hinder for at øvrige tiltak prioriteres. Ved utlysning av de øvrige midlene må det opplyses om det samlede tilskuddsbeløp til fylkeskommunen, og at midler avsatt til tiltak i egen regi er i tråd med prioriteringer i det regionale partnerskapet. RK- midler som settes av til tiltak i regi av fylkeskommunen, vil kunne være gjenstand for kontroll fra direktoratet.

3.2.3 Rammer for tiltaket

Forskriftens §§ 3 og 4 regulerer hva det kan gis tilskudd til. For RT-midlene kan det gis tilskudd til tilretteleggingstiltak som bidrar til utvikling av landbruksbaserte næringer. Dette omfatter for eksempel utredninger og prosjekter i regi av de som er omfattet av bestemmelsen i § 2 første og andre ledd.

For RK-midlene kan det gis tilskudd til tiltak som bidrar til rekruttering og kompetanseheving av næringsutøvere. Det vil si tiltak som bidrar til å styrke rekrutteringen til landbruksutdanning, rekruttering til næringen og kompetansebyggende tiltak for etablerte næringsutøvere.

De seneste årene har det vært en økende interesse for kurs som gir formell agronomkompetanse, og mange fylkeskommuner har brukt en del av RK-midlene til agronomopplæring for voksne i regi av naturbruksskolene. Fra og med 2018 er det etablert en nasjonal modell for agronomopplæring for voksne i regi av de fylkeskommunale naturbruksskolene, finansiert over jordbruksavtalen. Det betyr at fylkeskommunen fra og med 2018 i all hovedsak skal bruke RK-midlene til ulike tiltak for økt rekruttering til landbruksutdanning (bl.a. tiltak overfor ungdomsskoleelever eller utvikling av fagskoletilbud) og til å gi tilskudd til en bredde av etterutdanningstiltak for næringsutøvere.

Etter etableringen av voksenagronomen, har RK-midlene bare unntaksvis blitt brukt til å finansiere dette tiltaket, og fra og med 2020 er avgrensningene mellom disse to ordningene tydeliggjort i jordbruksproposisjonen jf. Prop. 120 S (2018-2019) s. 77: "Det legges til grunn at jordbruksavtalens bidrag til nasjonal modell for voksenagronom utelukkende dekkes av denne ordningen". Tilskudd til den nasjonale modellen for voksenagronomen kan derfor ikke lenger støttes ved bruk av RK-midler.

Tiltaksområdene til RT-midlene er vesentlig videre enn RK-midlenes tiltaksområder. Dette har som konsekvens at det kan gis tilskudd innenfor RT-midlene til formål som kan være vanskelig å avgrense opp mot rekrutterings- og kompetansetiltak. Departementet er kjent med at dette er tilfelle med dagens forvaltning, der ordningene er delt mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Når begge ordningene skal forvaltes av fylkeskommunen, vil det nå ligge mer til rette for å se disse ordningene i sammenheng.

3.2.4 Tilskuddsutmåling og tildeling

I forskriftsutkastet foreslås det at RT-midlenes bestemmelser om tilskuddsutmåling gjøres gjeldende for begge ordningene. Det betyr at tilskudd innvilges på grunnlag av godkjent kostnadsoverslag for gjennomføring av planlagte tiltak. Nærmere bestemt kan det gis tilskudd på inntil 75 pst. av dette overslaget. Dette er kun en fastsettelse av ytre ramme for vurdering av tilskuddsutmåling. Etter det departementet er kjent med, er det i dag store variasjoner mellom fylkene når det gjelder hvor stor del av prosjektkostnadene det gis tilskudd for. Departementet legger til grunn at tilskuddet som gis skal være utløsende for realisering av prosjektet. Antallet søknader, de enkelte prosjekters karakter og omfang, samt grad av annen medfinansiering, vil være avgjørende for fylkeskommunens tilskuddsutmåling i det enkelte tiltak. Departementet forutsetter at fylkeskommunen har standarder for hva som kan tas med i et kostnadsoverslag, for eksempel en fastsatt ramme for timepris ved egeninnsats slik departementet er kjent med at andre bevilgende myndigheter som bl.a. Innovasjon Norge har. Det må opplyses om slike rammer i utlysningsteksten.

I utkastet til kap. 2 foreslås generelle regler som gjelder for alle tilskuddsmottakere. Ytterligere regler, som tilskuddsmottakers bruk av tilskuddet samt tidspunkt for rapportering og ferdigstilling, fastsettes av fylkeskommunen i vedtaket. Der vilkårene i vedtaket ikke er oppfylt, følger det av utkastet § 8 at fylkeskommunen kan godkjenne endringer etter søknad. Dersom vilkårene i vedtaket ikke er oppfylt, og det ikke er gitt godkjenning etter § 8, skal fylkeskommunen vurdere om vedtaket må omgjøres til helt eller delvis avslag, og om utbetalt tilskudd skal kreves tilbakebetalt etter § 12 i utkastet til forskrift. Departementet forutsetter at avslag og tilbakebetaling vil være den klare hovedregelen i slike tilfeller.

3.2.5 Utbetaling og rapportering

Forskriftens § 7 angir bestemmelser knyttet til utbetaling av tilskuddsmidlene. Dette er bestemmelser som ikke tidligere har vært tydelig regulert fra departementets side. Hensikten med en formalisering av disse bestemmelsene er å sikre korrekt saksbehandling, og dermed likebehandling av tilskuddssøkerne. I utkastet foreslås det at utbetalingen skal gjøres etter en skriftlig anmodning fra søker til fylkeskommunen. Anmodningen skal sendes inn på den måten som er angitt i vedtaket. I anmodningen skal tilskuddsmottaker i hovedsak redegjøre for fremgangen i tiltaket. Fylkeskommunen må vurdere fra sak til sak hvor stor del av tilskuddet som eventuelt skal holdes tilbake frem til sluttrapport er godkjent. Ved anmodning om sluttutbetaling, skal søkeren sende inn prosjektrengskap og sluttrapport som beskriver graden av måloppnåelse innen fristen fastsatt i vedtaket.

Utkastet regulerer ikke frister for når prosjektet skal være slutført. Som det fremgår av § 6, skal fylkeskommunen fastsette en slik frist i vedtaket. Fylkeskommunen skal også fastsette frist for når krav om sluttutbetaling med dokumentasjon i form av prosjektrengskap og sluttrapport som beskriver graden av måloppnåelse senest skal være sendt tilbake til fylkeskommunen. Skal fristen endres, gjøres dette ved at det fattes et nytt vedtak om dette, jf. utkastets § 8. I tilsagnet om tilskudd skal tilskuddsmottaker også informeres om at konsekvensen av at fristen ikke er overholdt er at tilsagnet om tilskudd som ikke er utført bortfaller, og at tilskudd som er utbetalt helt eller delvis kan kreves tilbake etter utkastets § 12.

3.2.6 Om opplysningsplikt, kontroll og krav om tilbakebetaling

I utkastets §§ 11 og 12 foreslås det bestemmelser om kontroll av tilskuddsutbetalinger og tilbakebetaling. Forslaget står i utkastets del 1, og gjelder derfor kontroll i enkeltsaker. Kontrollbestemmelser som omhandler Landbruksdirektoratets forvaltningskontroll av ordningen, fremgår av forskriftens del 2.

Reglene om kontroll og tilbakebetaling i forskriftens del 1 samsvarer i hovedsak med andre ordninger som reguleres i forskrift på landbruks- og matområdet. I bestemmelsen om kontroll er både fylkeskommunen og Landbruksdirektoratet nevnt, selv om det i de aller fleste tilfeller vil være fylkeskommunen som kontrollerer at vilkårene for å motta tilskudd er oppfylt. Begrunnelsen for dette er at det er nødvendig at Landbruksdirektoratet også har kontrollhjemmel fordi direktoratet i enkelte tilfeller vil behandle en enkeltsak, for eksempel dersom et vedtak er påklaget.

Det følger videre av utkastets § 12 at dersom tilskuddsmottaker har mottatt en utbetaling som ikke er berettiget, kan tilskuddet reduseres, stanses eller kreves helt eller delvis tilbake. Eksempler på tilfeller hvor dette er aktuelt, er dersom tilskuddsmottaker ikke har rapportert innen de fristene som er fastsatt i vedtaket, eller dersom prosjektet ikke er ferdigstilt innen den tiden som er fastsatt i vedtaket og det ikke er gitt utsatt frist etter utkastets § 9.

3.2.7 Om klage og dispensasjon

Forvaltningslovens § 28 regulerer hvem som er klageinstans for enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner. Av bestemmelsen fremgår det at klageinstansen for vedtakene er fylkesutvalget, eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av fylkestinget. Dette innebærer at det for vedtak som er fattet administrativt, vil være det fylkesutvalget, eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av fylkestinget som er klageinstans. Unntak fra dette gjelder vedtak fattet av fylkestinget i første instans. I slike saker er det fastsatt i utkastet at det er Landbruksdirektoratet som er klageinstans. I disse sakene gjelder det særlige regler for klagebehandlingen i forvaltningsloven § 34 andre ledd.

I utkastet til forskrift er det foreslått at Landbruksdirektoratet kan dispensere fra forskriftens bestemmelser om tilskuddsmottaker, krav til søknad og regler om utbetaling av tilskudd i særlige tilfeller. Dispensasjonsadgangen er ment som en sikkerhetsventil og skal bare anvendes i helt spesielle tilfeller, f.eks. for å unngå utilsiktede konsekvenser av regelverket. Den avgrensede dispensasjonsadgangen kan heller ikke gå ut over formålet med forskriften.

3.2.8 Bestemmelser om fylkeskommunens forvaltning av ordningen

Del 2 omhandler bestemmelser som særskilt regulerer fylkeskommunens forvaltning av ordningene. Dette omfatter krav til utlysning og rapportering, kunngjøring av søknadsbehandlingen, samt bestemmelser om kontroll av tilskuddsforvaltningen.

Hvilke tiltak som er tildelt støtte, skal kunngjøres innen seks måneder etter tildelingen. Formålet med denne bestemmelsen er todelt. Den skal for det første bidra til at tiltakene blir gjort kjent for andre for best mulig kunnskapsoverføring knyttet til tiltakene som finansieres. For det andre skal dette sørge for åpenhet om saksbehandlingen og gjennom dette bidra til ordningens legitimitet. Departementet mener det er hensiktsmessig å lage nasjonale fellesbestemmelser, da lik praksis på dette området er en viktig forutsetning for å ivareta formålet med ordningen.

Ettersom begge ordningene er ordninger avsatt under jordbruksavtalen vil det være behov for å kunne gi en årlig rapportering og vurdering av virkemiddelbruken til jordbruksavtalepartene, slik at de på en hensiktsmessig måte kan vurdere om det skal gjøres en tilsvarende prioritering det påfølgende året. Landbruksdirektoratet har ansvaret for å avlevere rapport om virkemiddelvurdering til departementet i forkant av de årlige jordbruksoppgjørene. En viktig kilde til innsikt i fylkeskommunens forvaltning av ordningen er gjennom årlige rapporter fra den enkelte fylkeskommune. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om rapportering i utkastet til forskrift, der fylkeskommunen skal rapportere på virkemiddelbruken gjennom regionalforvaltning.no. Det vil være hensiktsmessig at

Landbruksdirektoratet i samarbeid med representanter fra fylkeskommunen utarbeider en mal for denne rapporteringen.

Av utkastet til § 16 fremgår det videre at Landbruksdirektoratet, som en del av sin oppgave med å kontrollere at fylkeskommunens forvaltning av tilskuddsordningen utføres i samsvar med Reglement for økonomistyring i staten, kan foreta stedlig kontroll hos tilskuddsmottaker og innhente nødvendig dokumentasjon.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementets utkast til forskrift viderefører i hovedsak gjeldende rett, slik det til nå har fremkommet i tildelingsbrev/oppdragsbrev og gjennom praksis. Samlet sett kan det antas at forskriften vil bidra til et mer oversiktlig regelverk for tilskuddsmottaker og tilskuddsforvalter, og at det legges til rette for en mer effektiv saksbehandling. Det antas dermed ikke at forskriften vil medføre økt tidsbruk hos tilskuddsforvalter.

Overføring av ansvaret for forvaltning av RT-midlene fra fylkesmannen til fylkeskommunen er en oppfølging av regionreformen, som skal tre i kraft 1. januar 2020. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene skal følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at fylkeskommunene vil få tilført økonomiske ressurser tilsvarende det fylkesmannen bruker på oppgavene i dag. Overføring av midler i rammetilskuddet til fylkeskommunene vil framgå av statsbudsjettet for 2020.

5. Merknader til de enkelte bestemmelsene

Departementet vil i det videre gjennomgå de enkelte forslag til bestemmelser i utkast til forskrift med utgangspunkt i gjeldende rett.

I utkastet benyttes det i §§ 3 og 4 begrepet "jordbruksoppgjøret". Med dette menes både der det foreligger en fremforhandlet avtale mellom partene, og der det fastsettes en teknisk avtale i medhold av Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret.

I utkastet er det også gjennomgående vist til ordlyden "tiltak". Begrepet er ment som en samlebetegnelse for hva det kan gis tilskudd til. Dette vil variere i de to ordningene, og omfatte alt fra prosjekter og utredninger til kurs og samlinger m.m.

Til § 1 Formål

Bestemmelsen fastslår at formålet med tilskuddsordningene er å "(...) legge til rette for regional næringsutvikling, rekruttering og kompetanseheving med mål om å styrke verdiskapingen i landbruket." Forslaget viderefører formålet med ordningene slik disse er beskrevet i jordbruksoppgjøret og i tildelingsbrev/oppdragsbrev.

Til § 2 Tilskuddsmottaker

Bestemmelsens første ledd regulerer hvem som kan være berettiget tilskudd etter forskriften. I tillegg til kommuner, følger det av bestemmelsen at det er organisasjoner og institusjoner registrert i Enhetsregisteret på søknadstidspunktet som er berettiget tilskudd. Foretak

omfattes ikke av bestemmelsens første ledd, og utgangspunktet er dermed at foretak ikke kan tildeles midler etter forskriften.

For RT-midler gjelder det likevel et unntak for dette i andre ledd, der også foretak registrert i Enhetsregisteret kan være berettiget tilskudd etter § 3, dersom tiltaket det søkes tilskudd til "(...) har som formål å fremme fellesgoder knyttet til næringsutvikling". Ordlyden avgrenser mot at det gis tilskudd for tiltak der målet er økt profitt hos enkeltforetak. Dette er formål som ivaretas gjennom Innovasjon Norges ordninger, f.eks. bedriftsnettverksordningen.

Av § 2 tredje ledd fremgår det videre at fylkeskommunen kan sette av deler av tilskuddet til tiltak i egen regi.

Til § 3 Tilskudd til regionale tilretteleggingstiltak

Bestemmelsen fastsetter at det kan gis tilskudd til tilretteleggingstiltak som "(...) bidrar til utvikling av konvensjonell eller økologisk drift i det tradisjonelle landbruket, eller til utvikling av andre landbruksbaserte næringer innenfor rammer fastsatt i jordbruksoppgjøret, statsbudsjettet og regionale næringsprogram".

Ordlyden "tilretteleggingstiltak" er ment å være vid, for å omfatte en rekke typer tilfeller som både kan være prosjekter, utredninger og annet. Som det fremgår av ordlyden skal midlene brukes til utvikling. Tiltak som bærer preg av ordinær drift faller dermed utenfor. Ordlyden "kan" er ment å gi fylkeskommunen et vidt handlingsrom til å, innenfor de rammer som forvaltningsloven og forskriften setter, gjøre prioriteringer mellom ulike tiltak.

Til § 4 Tilskudd til regionale rekrutterings- og kompetansetiltak

I utkastet fremgår det at tilskudd kan gis til "(...) tiltak som bidrar til rekruttering og kompetanseheving av næringsutøvere innenfor rammer fastsatt i jordbruksoppgjøret, statsbudsjettet, samt føringer i regionale næringsprogram." Det overordnede formålet med ordningen er økt rekruttering til næringen. Ordlyden "rekruttering" betyr tiltak for å få flere nye næringsutøvere inn i landbruket. Et sentralt tiltak er å få flere til å ta landbruksutdanning, men ordlyden avgrenser ikke mot slike. Med "kompetansetiltak" menes etter- og videreutdanningstiltak som bidrar til styrket kompetanse hos næringsutøvere.

Ordlyden "kan" er ment å gi fylkeskommunen et vidt handlingsrom til å, innenfor de rammer som forvaltningsloven og forskriften setter, gjøre prioriteringer mellom ulike tiltak.

Til § 5 Krav til søknad om tilskudd

Av utkastet til § 5 fremgår det at søker skal benytte søknadsskjema fastsatt av fylkeskommunen. Søknad om tilskudd skal leveres innen den fristen som er fastsatt av fylkeskommunen i utlysningen. Søknader innkommet etter dette tidspunktet skal avvises, med mindre det er grunnlag for dispensasjon fra søknadsfristen, jf. utkastets § 9 andre ledd.

Til § 6 Tilskuddsutmåling og tildeling

Utkastet til ny bestemmelse om tilskuddsutmåling fastsetter i første punktum at tilskudd innvilges på bakgrunn av godkjent kostnadsoverslag. Av utkastets andre punktum fremgår det at det kan gis tilskudd på inntil 75 pst. av det godkjente kostnadsoverslaget.

Av utkastets andre ledd fremgår det at fylkeskommunen skal fastsette vilkår i vedtaket. Vilkår kan være knyttet til gjennomføring av prosjektet, rapportering til fylkeskommunen underveis og ved prosjektslutt. Videre fremgår det av bestemmelsen at fylkeskommunen skal fastsette frister for gjennomføring og rapportering i vedtaket om tildeling av tilskudd.

Til § 7. Utbetaling av tilskuddsmidlene

Av utkastet til § 7 fremgår det at utbetaling kan skje etter skriftlig anmodning fra søker inntil to ganger per år. For at utbetaling skal skje, må tilskuddsmottaker godtgjøre fremdrift i gjennomføringen av tiltaket. Det følger av utkastets andre ledd at søkeren må sende inn godkjent prosjektrekskap og sluttrapport innen fristen fastsatt i vedtaket før sluttutbetaling.

Til § 8. Melding om og godkjenning av endringer

Utkastet til § 8 første ledd regulerer tilskuddsmottakers plikt til å melde fra til fylkeskommunen dersom tiltaket blir forsinket, eller ikke kan gjennomføres som forutsatt i vedtaket.

Av bestemmelsens andre ledd fremgår det at fylkeskommunen etter søknad kan godkjenne endringer, dersom dette ikke tilsidesetter "vesentlige forutsetninger for gjennomføring av prosjektet". Med dette menes at endringen ikke kan være så omfattende at formålet med tildelingen endres.

Dersom søknad om endring ikke godkjennes, eller dersom det oppdages at tilskuddsmottaker ikke har meldt om forsinkelser eller endringer, må det vurderes om tilskuddet skal reduseres, stanses eller kreves helt eller delvis tilbake, jf. utkastets § 12.

Til § 9. Vedtak og dispensasjon

Av utkastet til § 9 fremgår det at det er fylkeskommunen som fatter vedtak om tilskudd i førsteinstans for begge ordningene.

Av bestemmelsens andre ledd følger det at Landbruksdirektoratet kan dispensere fra forskriftens §§ 2, 5 og 7 i "særlige tilfeller". Ordlyden "særlige tilfeller" innebærer at det må foreligge spesifiserte, klare og relevante grunner som etter en nærmere konkret vurdering er av en slik karakter og har en slik tyngde, at de kan slå gjennom overfor de hensyn som ligger bak bestemmelsene. Dispensasjonsadgangen er ment som en sikkerhetsventil og skal kun anvendes i helt spesielle situasjoner. En dispensasjon kan ikke innvilges i strid med formålet med tilskuddsordningene.

Til § 10 Klage

Av utkastet til § 10 første ledd fremgår det at dersom vedtak om tilskudd er truffet av fylkeskommunen i første instans, er det fylkestinget eller særskilt klagenemnd oppnevnt av fylkestinget som er klageinstans, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd første punktum.

Landbruksdirektoratet er klageinstans dersom fylkestinget har fattet vedtak. Det følger av forvaltningslovens § 34 andre ledd tredje punktum, at det skal legges stor vekt på fylkeskommunens skjønnsmessige vurdering.

Til § 11. Opplysningsplikt og kontroll

Etter utkastets første ledd kan fylkeskommunen og Landbruksdirektoratet kontrollere at vilkårene for utbetaling av tilskudd er oppfylt. Ved slik kontroll kan fylkeskommunen og Landbruksdirektoratet foreta stedlig kontroll hos tilskuddsmottakeren.

Av bestemmelsens andre ledd fremgår det at søker av tilskudd plikter å gi de opplysninger som forvalter av tilskuddsordningen finner nødvendig for å kunne forvalte ordningene. Av nødvendighetskriteriet fremgår det at opplysningsplikten ikke er ubegrenset og at bare relevante opplysninger kan kreves. Med hjemmel i annet ledd kan forvaltningen også kontrollere tilskuddsmottakers bokføring, korrespondanse og opptegetninger som vedkommer tilskuddene.

Til § 12. Krav om tilbakebetaling

Av utkastets første ledd fremgår det at utbetalingsbeløpet kan reduseres, stanses eller kreves helt eller delvis tilbakebetalt, eller motregnes i senere utbetalinger. Selv om bestemmelsen er en "kan"-vurdering, er hovedregelen at tilskudd som ikke er utbetalt skal reduseres eller stanses dersom tilskuddsmottaker ikke har fulgt de kravene som følger av vedtaket og forskriften. I disse tilfellene skal det også vurderes om det skal fattes et vedtak om tilbakebetaling av utbetalt beløp.

Av utkastets andre ledd fremgår det at det kan kreves renter tilsvarende forsinkelsesrente på det beløp som kreves tilbakebetalt. Renteperioden er gradert etter søkers skyldgrad. Det alminnelige utgangspunktet er at rentene først begynner å løpe fra påkravtidspunktet. Dersom det konstateres grov uaktsomhet eller forsett kan tilbakebetalingskravet rentebelastes helt tilbake fra endringen i prosjektet skulle vært rapportert til forvaltningen og frem til kravet innfris.

Til § 13. Kunngjøring av utlysning

Etter første ledd første punktum plikter fylkeskommunen å kunngjøre utlysningen av midlene på regionalforvaltning.no. For å sikre at relevant målgruppe nås, skal fylkeskommunen etter andre punktum også vurdere om publisering i andre kanaler er hensiktsmessig og i så fall også publisere i disse kanalene.

Til § 14. Rapportering

Etter bestemmelsen skal fylkeskommunen rapportere om virkemiddelbruken gjennom regionalforvaltning.no.

Til § 15. Kunngjøring av søknadsbehandling

Etter bestemmelsen skal fylkeskommunen kunngjøre hvilke prosjekter som har fått tildelt midler, og hvilket beløp som er tildelt. Tildelingen skal etter bestemmelsen gjøres innen seks måneder etter innvilgelsen av tilskudd.

Til § 16 Kontroll av tilskuddsforvaltningen

Av bestemmelsen fremgår det at Landbruksdirektoratet, som en del av sin kontroll med om fylkeskommunen forvalter regelverket i samsvar med Reglement for økonomistyring i staten,

kan foreta stedlig kontroll hos tilskuddsmottaker og innhente nødvendig dokumentasjon fra tilskuddsmottaker.