



Statens landbruksforvaltning
Norwegian Agricultural Authority

Rapport-nr.: 11/2014
15.02.2014

Vurdering av særskilte tema innenfor velferdsordningene





Statens landbruksforvaltning
Norwegian Agricultural Authority

Rapport: Vurdering av særskilte tema innenfor velferdsordningene

Avdeling: ALP

Dato: 15.02.14

Ansvarlig: Hilde Haug Simonhjell

Bidragstere: Ingeborg Seip, Torunn Tveit Gaasemyr

Rapport-nr.: 11/2014

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
Sammendrag	4
1 Tilskudd til avløsning ved sykdom mv. – utvidelse av rettighetene til sykdomsavløsning ved barns sykdom.....	5
1.1 Konklusjon	5
1.2 Mandat og bakgrunn for utredningen.....	5
1.3 Dagens regelverk.....	5
1.4 Hva skal utvidelse av rettigheten til sykdomsavløsning oppnå?	6
1.5 Avgrensninger i en eventuell utvidelse av rettigheten til sykdomsavløsning	6
1.6 Krav til dokumentasjon av barnets sykdom	6
1.7 Økt bevilgingsbehov	6
1.8 Konsekvenser for forvaltningen	7
1.9 Oppsummering	7
2 Tilskudd til avløsning ved sykdom mv. – bruk av ektefelle/samboer til avløsning ved akutt sykdom/skade.....	9
2.1 Konklusjon	9
2.2 Mandat for utredningen.....	9
2.3 Målet med tiltaket	9
2.4 Er tilgang på avløsere et problem?.....	9
2.5 Utforming av utvidelsen hvis rettigheten skal innføres.....	11
2.6 Forvaltningsmessige og økonomiske konsekvenser.....	12
2.7 Oppsummering/anbefaling	12
3 Gjennomgang av dispensasjonspraksis i ordningen med tidligpensjon i landbruket	13
3.1 Konklusjon	13
3.2 Innledning	13

3.3 Mandat.....	13
3.4 Kort om tidligpensjonsordningen.....	13
3.5 Utvikling og dagens situasjon	14
3.6 Forvaltningspraksis	14
3.7 Vurdering	15
3.8 Oppsummering	15

Sammendrag

Innledning

I denne rapporten vurderer vi to konkrete utvidelser av ordningen for sykdomsavløsning. Videre undersøker vi hvordan dispensasjonsmuligheten for ektefelles eiendom i forbindelse med tidligpensjon praktiseres.

Utredningen er en oppfølging av jordbruksoppgjøret 2012/2013. I Prop. 164 S (2012-2013) står det

”Partene er videre enige om at til jordbruksoppgjøret 2014 skal SLF utrede to forhold knyttet til sykdomsavløsning.” og videre at ”SLF bes gjennomgå fylkesmannens dispensasjonspraksis og gi en redegjørelse om denne før jordbruksoppgjøret 2014.”

Utvidelse av tilskudd til avløsning ved sykdom anbefales ikke

I kapittel 1 vurderer vi en utvidelse av rettighetene til tilskudd til avløsning ved sykdom til også å gjelde ved barns sykdom. Målet er at jordbruker skal kunne være hjemme med barna når de er syke, og få tilskudd til å leie avløser disse dagene. I dag har foreldre mulighet til å få tilskudd til avløsning dersom fastlegen sykemelder en av foreldrene i forbindelse med barns sykdom. En utvidelse av rettighetene vil medføre økt byråkrati og mer kompliserte regler, og trolig ikke få mange søkere. SLF anbefaler at rettighetene til tilskudd til avløsning ved sykdom ikke utvides til å gjelde ved barns sykdom.

I kapittel 2 vurderer vi en utvidelse av ordningen med tilskudd til sykdomsavløsning som gir mulighet til å bruke ektefelle/samboer som avløser ved akutt sykdom/skade. Næringen ønsker denne muligheten i tilfeller hvor det ikke er mulig å skaffe landbruksvikar eller annen avløser. Informasjon SLF har samlet inn fra fylkesmennene viser at det er ledig kapasitet i avløserlagene til å håndtere mer sykdomsavløsning. Det har vært noen enkelttilfeller hvor det ikke er mulig å skaffe kvalifisert landbruksvikar, men dette antas å kun gjelde for kortere tidsperioder. En innføring av denne muligheten medfører økt byråkrati og et mer komplisert regelverk. Overføring av inntekt fra den ene ektefellen til den andre bør ikke utløse tilskudd over jordbruksavtalen. SLF anbefaler at det ikke innføres mulighet til å bruke ektefelle/samboer som avløser ved akutt sykdom/skade.

Dispensasjonspraksis for ektefelle/samboer med egen landbrukseiendom i ordningen for tidligpensjon bør ikke endres

I kapittel 3 gjennomgår vi dispensasjonspraksis i forbindelse med tidligpensjon i landbruket. Dispensasjon fra regelen om at bruker og/eller dennes ektefelle/samboer ikke kan eie landbrukseiendom for å motta tidligpensjon, gis dersom ektefelle/samboer eier separate jordbrukseiendommer. Tilbakemeldinger fra fylkesmennene viser at bestemmelsen sjelden tas i bruk, til sammen har det kommet inn 2 søknader de siste 3 årene. Dispensasjonsmuligheten synes likevel berettiget, og er enkel å forvalte. Bestemmelsen bør derfor bli stående.

1 Tilskudd til avløsning ved sykdom mv. – utvidelse av rettighetene til sykdomsavløsning ved barns sykdom

1.1 Konklusjon

SLF anbefaler at rettighetene til tilskudd til avløsning ved sykdom ikke utvides til å gjelde ved barns sykdom.

1.2 Mandat og bakgrunn for utredningen

Både i jordbrukets krav og i statens tilbud til jordbruksoppgjøret 2013 ble det understreket at det er viktig at ungdom ser landbruket som en attraktiv næring med velfungerende velferdsordninger. Dette var bakgrunnen for at det ble enighet om å utrede en utvidelse av tilskudd til avløsning ved sykdom m.v.

I Prop. 164 S (2012-2013) kap. 7.10.2 står det:

”SLF skal utrede følgende: En utvidelse av sykdomsavløsning til også å omfatte tilfeller hvor det foreligger legeerklæring om sykdom for egne barn under 12 år. Utredningen skulle blant annet omfatte antall dager som eventuelt bør dekkes per år, anslag for bevilgningsbehov, kontrollerbarhet og i hvilken grad regelverket for ordningen bør samsvare med NAVs regelverk for omsorgspenger til lønsmottakere.”

Utredningene skal gjennomføres med en referansegruppe fra avtalepartene.”

Det ble nedsatt en referansegruppe for utredningen der Landbruks- og matdepartementet, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og småbrukarlag var representert. Det har vært to møter i referansegruppa.

1.3 Dagens regelverk

Tilskudd til avløsning ved sykdom mv. ytes i dag ved sykdom, foreldrepermisjon og ved brukers dødsfall. I tillegg ytes det tilskudd når barn som har en kronisk sykdom eller er funksjonshemmet, er syke. Ved sykdom og foreldrepermisjon er rettigheten knyttet opp mot bestemmelsene i folketrygdloven, og det kan ytes tilskudd når den som søker mottar sykepenger eller foreldrepenger.

Næringsdrivende har ikke rett til omsorgspenger ved barns sykdom. Næringsdrivende har heller ingen rettighet til å bruke egenmelding ved egen sykdom. Arbeidstakere har, gjennom Folketrygden, rett til omsorgspenger ved barns sykdom. Rettigheten gjelder for barn under 12 år i 10 dager per år. Hvis arbeidstaker har mer enn to barn, har man rett på omsorgspenger i 15 dager. Arbeidstakere dokumenterer barnets sykdom med egenmelding eller legeerklæring.

Når barn blir syke er det i dag mulighet for at legen sykmelder en av foreldrene, spesielt hvis det er sykdom av en viss varighet. Foreldre vil da kunne ha rettighet til tilskudd til avløsning gjennom sin egen sykmelding.

1.4 Hva skal utvidelse av rettigheten til sykdomsavløsning oppnå?

Målet med utvidelsen er at jordbrukere med små barn skal ha anledning til å være hjemme med barna når de er syke. Ved å motta tilskudd til avløsning ved sykdom mv. ved sykt barn, vil utgiftene til leie av avløser bli helt eller delvis dekket. Det blir dermed ikke et økonomisk tap ved å være hjemme med syke barn.

Jordbruksorganisasjonene fremhever at rett til tilskudd til avløsning ved barns sykdom er viktig i forhold til rekruttering til næringa. De som vurderer å overta et jordbruksforetak vil sammenligne med rettigheter arbeidstakere har.

1.5 Avgrensninger i en eventuell utvidelse av rettigheten til sykdomsavløsning

Næringsdrivende har, som nevnt, ingen rettigheter i folketrygdloven i forhold til omsorgspenger ved barns sykdom. Ved egen sykdom og svangerskap og fødsel har derimot næringsdrivende rett til sykepenger eller foreldrepenger etter bestemmelser i folketrygdloven. Dersom tilskudd til avløsning ved barns sykdom skal innføres, er det relevant å ta utgangspunkt i de samme vilkår som ved arbeidstakers rett til omsorgspenger ved barns sykdom. Med like vilkår innebærer det at rett til tilskudd til avløsning ved syke barn bør gjelde for barn under 12 år i 10 dager per år. Hvis bruker har mer enn to barn under 12 år, utvides rettigheten til å gjelde i 15 dager per år.

1.6 Krav til dokumentasjon av barnets sykdom

Når brukere benytter tilskudd til avløsning ved sykdom på grunn av egen sykdom, må det dokumenteres med sykmelding at brukeren er syk. Uten sykmelding kan det ikke utbetales tilskudd. Dersom det skal åpnes for tilskudd til avløsning ved barns sykdom, er spørsmålet om det skal godtas bruk av egenmelding ved sykt barn. Det blir da et ekstra tilskudd for disse dagene, uten at det er mulig å kontrollere om barna har vært syke.

I folketrygdloven har næringsdrivende ingen rettigheter til å bruke egenmelding ved egen sykdom eller ved barns sykdom. Det er derfor i tråd med gjeldende bestemmelser at egenmelding ikke kan benyttes. Barn kan ikke få sykmelding, men det kan skrives en legeerklæring som bekrefter at barnet er sykt, og hvor mange dager det er nødvendig å være hjemme. Av kontrollhensyn mener SLF at det er nødvendig å kreve at bruker kan dokumentere at tilskuddet er brukt etter hensikten. Bruk av egenmelding vil i praksis innebære at det ikke er noen kontroll av om barnet faktisk har vært sykt. SLF anbefaler derfor at det må kreves legeerklæring for at tilskudd skal kunne utløses. Kontrollelementet er viktig for ordningens legitimitet.

1.7 Økt bevilgingsbehov

Bevilgningsbehov av å innføre en slik rettighet vil i stor grad avhenge av hvorvidt man krever legeerklæring for barnets sykdom, eller om man godtar egenmelding. Dersom legeerklæring kreves, blir ordningen nokså tungvindt å bruke ved kortvarig sykdom. Det er antakelig ikke aktuelt å bruke ordningen ved sykdomstilfeller på 1 - 2 dager.

Barn i skolealder vil i de fleste tilfeller kunne være alene når foreldre er opptatt med gårdsdriften. Foreldre er i nærheten, og det er mulig å få kontakt i løpet av kort tid hvis det er nødvendig. Det vil derfor være størst behov for å bruke tilskudd til avløsning ved sykt barn for de minste barna, det vil si barn i førskolealder.

Antall brukere som har søkt produksjonstilskudd og har grunnlag for tilskudd til avløsning ferie og fritid, danner grunnlaget for beregning av dagsats ved tilskudd til avløsning ved sykdom mv. Antallet av disse som er i aldersgruppen 25 – 45 år, vil gi et anslag på antall brukere som kan ha barn under 12 år. Det var 6 701 søkere om produksjonstilskudd og tilskudd til ferie og fritid i denne aldersgruppen i januar 2013. Ikke alle av disse har barn og ikke alle vil bruke ordningen. Hvis vi ut fra dette anslår at 50 prosent av søkere om produksjonstilskudd og tilskudd til ferie og fritid i alderen 25-45 år har barn under 12 år, er dette 3 350 potensielle søkere.

Hvis vi forutsetter at de bare bruker ordningen for barn i førskolealder, og for sykdommer med mer enn 1 – 2 dagers varighet, vil dette redusere antall potensielle søkere ytterligere. Lønnstakere med barn under 12 år, mottar omsorgspenger i gjennomsnittlig 2 – 3 dager per år. Et anslag kan være at det er 2 000 brukere som vil søke om tilskudd til avløsning ved barns sykdom, i gjennomsnittlig 2 dager per år, og at de har en gjennomsnittlig dagsats på 990 kroner. Forutsatt at de leier avløser for beløp opp til maksimalt tilskudd, vil det øke forbruket på ordningen med ca. 4 mill. kroner. Hvis søkeren har jordbruket som eneste inntekt kan det ikke gjøres trekk i tilskuddet, fordi det ikke utbetales omsorgspenger fra NAV for disse dagene. Totalt antall saker om tilskudd til avløsning ved sykdom mv. i 2012 var 7 541.

Dersom det settes krav om legeerklæring anslår vil at det vil kunne øke forbruket på ordningen med ca. 4 mill. kroner. Settes det ikke krav om legeerklæring, vil ordningen i praksis kunne bli brukt som et direkte tilskudd til produsenter med barn, og vi ansår bevilgningsbehovet til å være ca. 20 mill. kroner.

1.8 Konsekvenser for forvaltningen

Hvis rettigheten implementeres, vil det føre til en økning i antallet søknader, og økning av utbetalt tilskudd. Det vil innebære en økt arbeidsmengde for kommunene og fylkesmannen. Selv om det ikke blir noen stor økning av antallet saker, blir dette spesielle saker som krever ekstra oppfølging fra forvaltningen. Kostnaden per sak vil derfor bli stor.

Siden det ikke utbetales omsorgspenger fra NAV for dagene med sykt barn, må kommunen selv holde regnskap med hvor mange dager den enkelte søkeren bruker med denne årsaken. Dette krever et eget oppfølgingssystem, og blir en ekstra belastning i tillegg til det økte antallet saker. Kommunen gjør det allerede for tilfeller med kronisk sykdom og funksjonshemming hos barn, samt ved gradert uttak av foreldrepermisjon. Praksisen er ressurskrevende og innebærer betydelig risiko for feilutbetalinger på en allerede krevende og kompleks ordning uten elektronisk saksbehandlingssystem. Det anbefales ikke å legge til rette for flere slike rutiner innenfor ordningen.

Regelverket for ordningen blir videre mer komplekst med innføring av denne rettigheten. Det har vært tilstrebet å gjøre reglene for tilskudd til avløsning ved sykdom mv. så like som mulig reglene som gjelder for næringsdrivende i folketrygdloven, slik man har ved sykdom og foreldrepermisjon. Ved barns sykdom har næringsdrivende ingen rettigheter i folketrygdloven i forhold til omsorgspenger. Hvis dette innføres i forskriften, blir arbeidstakers rettigheter tatt inn i forskrift om tilskudd til avløsning uten en tilsvarende rettighet for næringsdrivende i folketrygdloven.

1.9 Oppsummering

Målet med å utvide rettigheten til tilskudd til avløsning ved barns sykdom, er at jordbrukere skal kunne være hjemme når barna er syke, og få dekket helt eller delvis utgiftene ved å leie avløser disse dagene. Det er usikkert hvor mange som vil bruke muligheten til avløsning ved barns sykdom, men

det er grunn til å tro at antallet søknader ikke blir stort. Når barn blir syke er det i dag en mulighet at legen sykmelder en av foreldrene, slik at de vil kunne ha rettighet til tilskudd til avløsning gjennom sin egen sykmelding. Utvidelse av rettigheten til å omfatte barns sykdom vil derfor ha begrenset nytte.

At næringsdrivende sammenligner, og ønsker seg arbeidstakeres rettigheter, kan ikke begrunne innføring av en ny rettighet i tilskudd til avløsning ved sykdom mv. Jordbrukere er selvstendig næringsdrivende, og bør ha samme rettigheter som andre næringsdrivende. Regelverket for sykdomsavløsning er i størst mulig grad tilpasset folketrygdloven. Innføring av tilskudd til avløsning ved barns sykdom vil ikke ha en parallell rettighet i folketrygden.

Innføring av tilskudd til avløsning ved barns sykdom vil føre til ekstra arbeid for kommunal forvaltning, med flere saker og oppfølging av antallet dager. Regelverket blir også mer komplekst. Hvis en slik rettighet skal innføres, bør det gjelde for det samme antallet dager som for arbeidstakere. Næringsdrivende kan ikke bruke egenmelding, og det bør heller ikke åpnes opp for bruk av det i disse tilfellene. Skal rettigheten innføres, er det av kontrollhensyn nødvendig å kreve at barnets sykdom skal dokumenteres ved en legeerklæring.

Ut fra vurderingene over anbefaler SLF at rettighetene til tilskudd til avløsning ved sykdom mv. ikke utvides til også å gjelde ved barns sykdom.

2 Tilskudd til avløsning ved sykdom mv. – bruk av ektefelle/samboer til avløsning ved akutt sykdom/skade

2.1 Konklusjon

SLF anbefaler at det ikke innføres mulighet til å bruke ektefelle/samboer som avløser ved akutt sykdom/skade.

2.2 Mandat for utredningen

I Prop. 164 S (2012-2013) kap. 7.10.2 står det:

”SLF skal utrede følgende: Om det ved akutt sykdom/skade kan gis tilskudd til sykdomsavløsning gjennomført av ektefelle/samboer. Dette blant annet vurdert ut fra generell tilgang på landbruksvikarer, avgrensning i forhold til øvrig sykdomsavløsning, kontrollerbarhet og bevilgningsbehov. Utredningene skal gjennomføres med en referansegruppe fra avtalepartene.”

Det ble nedsatt en referansegruppe for utredningen der Landbruks- og matdepartementet, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og småbrukarlag var representert. Det har vært to møter i referansegruppa.

Mandatet for denne vurderingen er altså å se på om ektefelle/samboer kan være avløser i akutte situasjoner. Med akutt situasjon forstår vi det som at det i hovedsak vil dreie seg om korte perioder til landbruksvikar eller annen avløser fra avløserlaget kan overta.

2.3 Målet med tiltaket

For å kunne motta tilskudd til avløsning ved sykdom mv. i dag må avløsning ha funnet sted, og avløser kan ikke ha næringsinntekt fra jordbruksforetaket, eller være ektefelle/samboer med en som har næringsinntekt fra foretaket.

Det har vært framhevet at det kan være vanskelig å få tak i landbruksvikar eller annen avløser når det oppstår sykdom eller skade som gjør at brukeren ikke kan delta i det vanlige arbeidet i foretaket. I disse tilfellene ønskes det at ektefelle/samboer kan godkjennes som avløser. Spørsmålet om ektefelle/samboer kan benyttes som avløser og utløse tilskudd til avløsning ved sykdom mv. har jordbrukets organisasjoner spilt inn til jordbruksforhandlingene flere ganger, senest i 2013.

2.4 Er tilgang på avløsere et problem?

Næringen ønsker en mulighet til å bruke ektefelle/samboer som avløser, i tilfeller hvor det ikke er mulig å skaffe landbruksvikar eller annen avløser.

Som nevnt over antar vi at akutte situasjoner i hovedsak vil gjelde korte perioder. Hvis ektefelle/samboer har annet arbeid, vil det som regel ikke være nødvendig med flere dagers fravær for

å få gjennomført dyrestell før det finnes tilgang på landbruksvikar eller annen avløsning, men kanskje noen timer eller dager.

I 2008 ble landbruksvikarordningen lagt om slik at avløserlagene overtok ansvaret for ordningen fra kommunene. Dette har gjort ordningen landsdekkende, og det er betydelig lettere å få tak i avløser ved sykdom/skade enn det var tidligere. SLF har fått inn svar fra alle fylkesmenn på spørsmål om avløserlagene klarer å skaffe avløsere der det er behov. Fylkesmennene har kontakt med alle avløserlag i sitt fylke, og det skal rapporteres hvis landbruksvikarordningen ikke fungerer etter hensikten. Se tabellen under for nærmere beskrivelse av innspillene fra fylkesmennene.

Tabell 1: Har det vært tilfeller hvor det ikke er gitt landbruksvikarhjelp på forespørsel? I så fall hvor mange?

Fylke	Svar
Østfold	Et par stykker har ikke fått landbruksvikar ved forespørsel. Det er ikke opplyst om det er benyttet annen avløser fra avløserlaget.
Akershus/Oslo	Kjenner ikke til tilfeller der det ikke er gitt hjelp.
Hedmark	2-3 tilfeller per år der det ikke kan skaffes landbruksvikar. Det blir brukt annen avløser fra avløserlaget når landbruksvikar ikke er tilgjengelig.
Oppland*	20-50 henvendelser per år som ikke får landbruksvikar. Det blir brukt annen avløser fra avløserlaget når landbruksvikar ikke er tilgjengelig.
Buskerud	Kjenner ikke til tilfeller der det ikke er gitt hjelp.
Vestfold	Kjenner ikke til tilfeller der det ikke er gitt hjelp. Det blir brukt annen avløser fra avløserlaget når ikke landbruksvikar er tilgjengelig.
Telemark	Det er ikke rapportert tilfeller der det ikke er gitt hjelp.
Aust-Agder	Det er ikke rapportert tilfeller der det ikke er gitt hjelp.
Vest-Agder	Det er ikke rapportert tilfeller der det ikke er gitt hjelp.
Rogaland*	Noen tilfeller hvor det ikke har vært mulig å skaffe landbruksvikar. Det er ikke opplyst om det er benyttet annen avløser fra avløserlaget.
Hordaland	Det er ikke rapportert tilfeller der det ikke er gitt hjelp.
Sogn og Fjordane	Det er ikke rapportert tilfeller der det ikke er gitt hjelp.
Møre og Romsdal	Det er noen som ikke har fått landbruksvikar ved forespørsel. Det er foretak med komplekse tekniske løsninger det kan være vanskelig å skaffe hjelp til. Det er ikke opplyst om det er benyttet annen avløser fra avløserlaget.
Sør-Trøndelag	Noen tilfeller hvor det ikke har vært mulig å skaffe landbruksvikar. Det blir brukt annen avløser fra avløserlaget når landbruksvikar ikke er tilgjengelig.
Nord-Trøndelag	Kjenner ikke til tilfeller der det ikke er gitt hjelp.
Nordland*	Ca. 75 dagsverk per år blir ikke dekket av landbruksvikar. Det er ikke opplyst om det er benyttet annen avløser fra avløserlaget.
Troms	Det er ikke rapportert tilfeller der det ikke er gitt hjelp.
Finmark	Kjenner ikke til tilfeller der det ikke er gitt hjelp.

*) Har fått tildelt en økning i årsverk landbruksvikar i 2014

I de fleste fylker svares det at det ikke alltid er mulig å skaffe landbruksvikar, men at det i de fleste tilfeller blir skaffet en annen avløser fra avløserlaget. I noen enkelttilfeller har det ikke vært mulig å skaffe landbruksvikar eller annen kvalifisert hjelp. Dette gjelder for eksempel store foretak med komplekse tekniske løsninger som krever spesiell kompetanse. SLF har også vært i direkte kontakt med Norske landbrukstenester sentralt, og de opplyser at de ikke har noen signaler om at avløserlagene ikke klarer å skaffe avløser ved sykdom/skade. Det er noe usikkert hvor nøyaktige

registreringer avløserlagene gjør ved manglende tilgang på landbruksvikar eller annen avløser, men det er grunn til å tro at hvis problemet hadde vært stort, ville det ha kommet tydelig fram i innspillene.

I landbruksvikarordningen har det siden ordningen ble opprettet, årlig blitt fordelt 240 årsverk mellom fylkene. Med et tilskudd på kr 270 200 per årsverk utgjør dette 64,8 millioner kroner. Ordningen har vært under opptrapping, og alle årsverkene har aldri blitt brukt, og bevilgningen til ordningen har derfor vært noe mindre. I 2012 var det 14,5 av de 240 fordelte årsverkene som ikke ble benyttet. I tillegg er det mange landbruksvikarstillinger som har få dager på oppdrag som landbruksvikar. Det er altså ledig kapasitet i avløserlagene til å håndtere mer sykdomsavløsning. Landbruksvikarordningen er en viktig beredskapsordning, og avløserlagene har ansvaret for å opprettholde beredskapen. For å sikre beredskap og kompetanse i avløserlagene er det viktig at landbruksvikarene blir brukt til avløsning. En åpning for å bruke ektefeller som avløser vil på sikt kunne svekke landbruksvikarordningen, kundegrunnlaget for landbruksvikaren og avløserlagenes ansvar for å opprettholde beredskapen.

2.5 Utforming av utvidelsen hvis rettigheten skal innføres

Dersom ektefelle/samboer skal brukes som avløser, må det opprettes arbeidsgiver – arbeidstakerforhold mellom bruker og ektefelle/samboer. Det innberettes et lønnsforhold til skattemyndighetene, etterfulgt av at utgiften til avløsning blir refundert gjennom tilskudd til avløsning. Ektefeller har i de fleste tilfeller felles økonomi, og lønn mellom ektefeller blir derfor ingen reell utgift, men en overføring av penger fra den ene ektefellen til den andre, som senere utløser tilskudd over jordbruksavtalen. Ordningen vil i slike tilfeller i praksis bli et tilskudd ved sykdom, og ikke nødvendigvis koblet til reelle utgifter.

En åpning for å bruke ektefeller som avløsere innenfor tilskuddsordningen vil kreve innføring av en dispensasjonsadgang fra forskrift om tilskot til avløsning § 3 i akutte tilfeller, eventuelt endring av hele bestemmelsen. I følge bestemmelsen kan ikke avløser være en som har næringsinntekt fra foretaket eller ektefelle/samboer med en som har næringsinntekt fra foretaket. Vi anser en dispensasjonsåpning som det mest aktuelle, og ser nærmere på hvordan en dispensasjonsadgang kunne avgrenses til de aktuelle tilfellene nedenfor. SLF kan i så fall gi nærmere retningslinjer for slik dispensasjon i rundskriv.

Aktuelle avgrensninger av en dispensasjonsbestemmelse:

1. Det kan åpnes for dispensasjon når avløserlaget ikke kan skaffe avløser. For å få dispensasjon til å bruke ektefelle/samboer som avløser, kan det da kreves dokumentasjon av at det har vært kontakt med avløserlaget, for eksempel i form av en skriftlig bekreftelse fra avløserlaget .
2. Det kan også være aktuelt å gi dispensasjon i akutte tilfeller av sykdom eller skade. Det betyr at det må vurderes slik at tidsfaktoren har gjort det umulig å få tak i annen avløser. Sykdom eller skade har oppstått brått, og tett opp til tid for stell av dyr, slik at det ikke har vært tid til å hente inn en annen avløser. Også i slike tilfeller bør det kreves skriftlig bekreftelse fra avløserlaget. I slike tilfeller vil det imidlertid være vanskelig å vite om sykdom/skade virkelig oppstod like før dyrestell, eller om det ble utsatt å rette forespørsel til avløserlaget.

Kravet om dokumentasjon fra avløserlaget slik det er beskrevet under punkt 1 og 2 over, er viktig av kontrollhensyn. Uten dokumentasjon vil det være mulig å tilpasse antall dager ektefelle/samboer brukes som avløser. Det vil ikke være mulig å kontrollere om det har vært et reelt behov for at ektefelle/samboer er benyttet som avløser. Muligheten for kontroll er viktig for ordningens legitimitet.

2.6 Forvaltningsmessige og økonomiske konsekvenser

Saksmengden vil øke noe, men det er ikke grunn til å tro at det vil bli noen stor økning av antallet saker. Fylkesmennene har samlet inn opplysninger fra alle avløserlag, og opplysningene tyder på at det bare er i få tilfeller det ikke er mulig å skaffe kvalifisert avløser. Noen fylker sier at dette gjelder spesielt for foretak med komplekse tekniske løsninger, og det er ikke sikkert ektefelle/samboer heller er kompetent til å avløse. Dispensasjonssakene vil føre til merarbeid for fylkesmannen. Antallet saker per år antas å bli så lavt at det ikke vil føre til økt bevilgningsbehov.

En dispensasjonsårsak vil alltid gjøre regelverket mer komplisert, og fører ikke til noen forenkling av ordningen. Det vil kreve mer bruk av skjønn, noe som kan føre til ulik behandling i fylkene.

2.7 Oppsummering/anbefaling

Undersøkelser fylkene har gjennomført, viser at det i noen få enkelttilfeller ikke har vært mulig å skaffe kvalifisert avløser fra avløserlagene. I noen av disse tilfellene må ektefelle/samboer være avløser, og etter dagens regler kan det da ikke ytes tilskudd til avløsning ved sykdom mv. Ved å innføre en dispensasjonsmulighet for disse tilfellene, vil det kunne ytes slikt tilskudd. Det er imidlertid grunn til å anta at også for de tilfellene der det ikke har vært mulig å fremskaffe annen avløser, gjelder dette for korte tidsperioder.

Noe økning i saksmengde, mer dokumentasjon, mer komplisert regelverk og mer bruk av skjønn vil bli konsekvenser av en innføring. Siden søker alltid må prøve å få tak i en annen avløser først, vil det være få saker, så muligheten til å bruke ektefelle/samboer som avløser vil ha svært begrenset nytte. Et økonomisk mellomværende mellom ektefeller/samboere bør heller ikke kunne utløse tilskudd over jordbruksavtalen. Dette undergraver ordningens legitimitet.

SLF anbefaler at det ikke innføres mulighet til å bruke ektefelle/samboer som avløser ved akutt sykdom/skade.

3 Gjennomgang av dispensasjonspraksis i ordningen med tidligpensjon i landbruket

3.1 Konklusjon

SLF mener at det ikke er noen grunn til å endre dispensasjonsbestemmelsen. Gjeldende bestemmelser i forskriften behøver ikke endres.

3.2 Innledning

Partene i jordbruksforhandlingene har bedt SLF foreta en gjennomgang av dispensasjonspraksis ved utbetaling av tidligpensjon i landbruket. Når bruker og ektefelle/samboer driver hver sin landbrukseiendom, og disse drives som selvstendige enheter, kan det gis dispensasjon. Det gis da unntak fra bestemmelsen om at bruker og/eller dennes ektefelle/samboer ikke lenger kan eie landbrukseiendom for å være berettiget tidligpensjon.

Jordbrukets forhandlingsutvalg mener, gjennom sitt krav til jordbruksforhandlingene i 2013, at landbruksmyndighetens dispensasjonspraksis når det gjelder ektefelles/samboers egendrevet eiendom har vært for lite smidig. Forhandlingsutvalget foreslo en oppmyking i denne bestemmelsen.

3.3 Mandat

I Prop. 164 S (2012-2013) heter det at:

”Partene er enige om at tilskuddsforvalter, SLF, før jordbruksoppgjøret 2014 gjennomgår fylkesmannens dispensasjonspraksis på området, og gir en redegjørelse for praksisen.”

Vi har bedt fylkesmennene sende inn dokumentasjon med oversikt over hvor mange dispensasjonssøknader de har hatt i årene 2011, 2012 og første halvdel av 2013. Fylkesmennene er også bedt om å beskrive praksis rundt forvaltningen av ordningen. Tilbakemeldingene viser at ordningen med tidligpensjon ikke er mye brukt, og at man i liten grad benytter muligheten for å søke dispensasjon på dette området.

3.4 Kort om tidligpensjonsordningen

Tidligpensjon til jordbrukere ble innført i 1999. Tidligpensjonsordningen skal bidra til å lette generasjonsoverganger i jordbruket for dem som har hatt hoveddelen av sine inntekter fra jordbruk/gartneri og skogbruk. Jordbrukere som har fylt 62 år og som har drevet jordbruk i minst 15 år, kan motta tidligpensjon.

For 2014 er størrelsen på tidligpensjonen satt til 100 000 kroner per år for enbrukerpensjon og 160 000 kroner per år for tobrukerpensjon. Ordningen er regulert i forskrift 03.februar 1999 nr.190 om tidligpensjon til jordbrukere, hvor man kan lese at:

”For å være berettiget tidligpensjon kan bruker og/eller dennes ektefelle/samboer ikke lenger eie landbrukseiendom, drive eller ha næringsinntekt fra jordbruk/gartneri eller skogbruk. Den som mottar tidligpensjon kan heller ikke være innehaver av eller ha næringsinteresser i foretak som driver slik virksomhet.”

Videre står det at:

”Fylkesmannen kan i særlige tilfeller gjøre unntak fra første ledd når:

bruker og dennes ektefelle/samboer eier hver sin landbrukseiendom og disse drives som selvstendige enheter. Det kan ytes tidligpensjon til den som overdrar landbrukseiendom, uten krav om at den andre parten må overdra sin landbrukseiendom. Det kan ytes enbrukerpensjon til både bruker og dennes ektefelle/samboer som følge av hver sin eiendomsoverdragelse.”

Ordningen er nærmere beskrevet i Rundskriv 2013/1-4, Oppdaterte retningslinjer for forvaltning av tidligpensjon til jordbrukere 2013:

”Da kan den ene overdra sin eiendom og motta enbrukerpensjon uten krav om at den andre parten må overdra sin eiendom. Dersom det senere er aktuelt for den andre parten kan denne overdra sin eiendom og motta enbrukerpensjon på grunnlag av dette. Begge parter vil altså kunne få enbrukerpensjon på grunnlag av hver sin eiendomsoverdragelse.”

3.5 Utvikling og dagens situasjon

Antallet tidligpensjonister har gått ned de siste årene. I 2005 ble det utbetalt 120,9 mill. kroner gjennom ordningen, mens det i 2012 ble utbetalt 91,6 mill. kroner på tross av økte satser. Dette er en nedgang på 24 prosent i utbetaling gjennom ordningen. Reduksjonen i antall tidligpensjonister kommer til tross for at tidligpensjon fra 2011 kan kombineres med ubegrenset inntekt og ny alderspensjon. Vår innhenting av informasjon fra fylkesmennene viser at muligheten for å få dispensasjon fra kravet om at bruker og ektefelle/partner ikke lenger skal eie landbrukseiendom sjeldent eller aldri tas i bruk.

For å motta tidligpensjon må minst 67 prosent av samlet inntekt i referanseperioden være næringsinntekt fra jordbruk/gartneri. Referanseperioden utgjøres av fem sammenhengende år der siste år er 2 år tilbake i tid i forhold til søknadsåret. Hovedårsaken til at tidligpensjonsordningen er lite brukt er antageligvis at færre driver med jordbruk som hovedinntektskilde i dag, og dermed ikke oppfyller de inntektskrav som ligger til grunn for å motta tidligpensjon. Tall fra SSB viser at det var 50 046 jordbruksbedrifter med personlig bruker i 2005, mot 42 303 i 2012. Dette er en nedgang på 15 prosent.

3.6 Forvaltningspraksis

Kun 2 av fylkesmennene rapporterer at de har hatt dispensasjonssaker i perioden 2011, 2012, og så langt i 2013. Fylkesmannen i henholdsvis Buskerud og Møre og Romsdal har hatt 1 sak hver hvor de har mottatt søknad. I begge disse tilfellene har de innvilget dispensasjon.

Fordi det kun har vært 2 hendelser hvor man har benyttet seg av den nevnte dispensasjonsmuligheten de siste tre årene, er det ikke grunnlag for å komme med betraktninger om forvaltningspraksis tilknyttet den.

Statens landbruksforvaltning er klageinstans for vedtak fattet av fylkesmannen. Av klagesakene som er kommet inn i perioden 2011-2013, er det ingen som omhandler krav om denne typen dispensasjon.

3.7 Vurdering

Dispensasjonsmuligheten synes å være berettiget, men blir svært sjelden benyttet. Forvaltningen av denne dispensasjonsmuligheten er ikke komplisert. Man kan ta utgangspunkt i om de to landbrukseiendommene har blitt tildelt hver sine produksjonstilskudd for å avgjøre om de drives som to separate landbruksenheter.

3.8 Oppsummering

Gjennomgangen av dispensasjonspraksis når det gjelder ektefelles/samboers egendrevet eiendom i ordningen med tidligpensjon i landbruket, viser at bestemmelsen sjelden tas i bruk. At bestemmelsen er lite brukt skyldes sannsynligvis at jordbruk i mindre grad enn før benyttes som hovedinntektskilde.

Rapporteringen fra fylkesmennene viser at det er kommet inn totalt 2 søknader de 3 siste årene. Disse søknadene er innvilget, og ordningen er ikke komplisert å forvalte. Bestemmelsen bør derfor bli stående.

POSTADRESSE:
Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 24 13 10 00
TELEFAKS: 24 13 10 05
E-POST: postmottak@slf.dep.no

www.slf.dep.no