

# Elektronisk løsning for innlevering og behandling av søknader til regionale miljøprogram

---

Rapport til jordbruksoppgjøret 2010 fra  
partssammensatt arbeidsgruppe

[16.04.2010]

# Innhold

<b>1</b>	<b>Mandat og bakgrunn .....</b>	<b>3</b>
1.1	Mandat og føringer for utredningen .....	3
1.2	Organisering og arbeidsprosess.....	3
<b>2</b>	<b>Beskrivelse av Regionale miljøprogram med tilskuddsordninger .....</b>	<b>5</b>
2.1	Dagens søknads- og arbeidsprosess for RMP-tilskudd, ansvar og oppgaver.....	6
2.2	Dagens forvaltningsløsning.....	8
2.3	Ressursbruk knyttet til forvaltningen av regionale miljøtilskudd .....	9
<b>3</b>	<b>Vurderinger .....</b>	<b>11</b>
3.1	Dagens forvaltning og forvaltningsløsning for RMP .....	11
3.1.1	Behov og ønsker fra forvaltningen.....	11
3.2	Vurdering av dagens forvaltningsløsning/fagsystem.....	12
3.2.1	Tekniske forhold .....	12
3.2.2	Kvalitetssikring av søknadsdata og utbetalinger .....	12
3.2.3	Arbeidsforbruk .....	13
3.3	Elektronisk søknad - pilotløsning i Oppland og Hedmark.....	15
3.3.1	Erfaringer .....	15
3.3.2	Valg av teknisk løsning for elektronisk søknad .....	15
3.4	Vurdering av forholdet til andre virkemidler.....	17
3.4.1	Produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid .....	17
3.4.2	Miljøplan .....	18
3.4.3	Organisert beitebruk.....	19
3.4.4	Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) .....	19
3.5	Føringer og rammevilkår ved vurdering av ny forvaltningsløsning .....	20
3.5.1	Statens IKT-politikk .....	20
3.5.2	Viktige kriterier ved vurdering av forvaltningsløsning (søknads- og fagsystem) .....	20
3.6	Kostnadsdrivere og kostnadseffektivitet i systemutviklingsprosjekter .....	21
3.6.1	Kostnadsdrivere .....	21
3.6.2	Kostnadseffektivitet.....	22
3.7	Vurdering av løsningsforslag for ny forvaltningsløsning.....	23
3.7.1	Overordnede vurderinger .....	23
3.7.2	Aktiviteter, funksjoner og kostnader ved utvikling av ny elektronisk løsning .....	24
<b>4</b>	<b>Oppsummering, anbefalinger og arbeidsgruppas konklusjon .....</b>	<b>31</b>
4.1	Oppsummering og anbefalinger .....	31
4.2	Arbeidsgruppas konklusjon .....	32

# 1 Mandat og bakgrunn

## 1.1 Mandat og føringer for utredningen

En partssammensatt arbeidsgruppe fikk i jordbruksoppjøret 2009 i mandat å finne en effektiv og sikker forvaltning av RMP for framtida. Erfaringene fra Statens landbruksforvaltnings (SLFs) pilotprosjekt for elektronisk søknad for RMP skal legges til grunn for arbeidet. Grappa fikk også i mandat å vurdere muligheter for harmonisering av ordningene og effektivisering av programmene med tanke på en enklere forvaltning (St.prp. nr. 75 Om jordbruksoppjøret 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009 m.m).

Mandatet og viktige føringer ble utdypet av arbeidsgruppa:

- Gjeldende rammer for RMP med dagens virkemidler skal legges til grunn for gruppas vurderinger og forslag. Eventuelle endringer i utforming og innretning av de regionale miljøprogrammene må vurderes i andre sammenhenger.
- Ved vurdering av en elektronisk søknads- og forvaltningsløsning for RMP skal følgende hensyn vektlegges: Behovet for en lett tilgjengelig og brukerrettet forvaltningsløsning, herunder mulighetene for samordning med produksjonstilskudd (WESPA), behovet for en mest mulig kostnadseffektiv forvaltning, behovet for sikre og stabile løsninger.
- Ulike alternativer til elektronisk løsning må vurderes, alt fra å fortsette med dagens løsning til en mest mulig hensiktsmessig elektronisk løsning. Med elektronisk løsning menes web-basert verktøy for å levere søknader, verktøy for effektiv og sikker saksbehandling og verktøy for rapportering som gir nødvendig styringsinformasjon.
- Forvaltningskostnader- og besparelser, samt tidsperspektiv knyttet til valg av alternative løsninger skal vurderes. Datatekniske kostnader ved komplekst system med mange ulike ordninger i forhold til et mindre komplekst system med færre ordninger skal belyses. Ved vurdering av kostnader må også forvaltningens arbeid i kommuner og fylker tas i betraktning.
- Hele forvaltningsprosessen, fra søknad til utbetaling av RMP-tilskudd, skal legges til grunn i vurderingene.
- Vurdering av elektronisk system for RMP må også ses i sammenheng med utvikling av andre systemer som SLF forvalter, bla produksjonstilskudd (WESPA).
- Arbeidet skal resultere i en rapport med siste frist for avlevering til avtalepartene 1. mars 2010.

## 1.2 Organisering og arbeidsprosess

Arbeidsgruppa har bestått av Frode Lyssandtræ (LMD, leder), Sigurd Sandaaker (LMD), Olaf Godli (Norsk Bonde og Småbrukarlag), Merete Støfring (Norges Bondelag) og Hilde Holm (Fylkesmannen). SLF har vært sekretær for gruppa. Sekretariatet i SLF har bestått av medlemmer fra fagavdelingen med ansvar for RMP som har koordinert arbeidet, fagavdelingen med ansvar for produksjonstilskudd og administrasjonsavdelingen med ansvar for IKT-løsninger i SLF.

Det har vært tre møter i arbeidsgruppa (21.09.2009, 07.01.2010 og 26.03.2010). På første møte ble mandatet utdypet, på andre møte ble foreløpig rapport behandlet og på siste møte ble utkast til endelig rapport behandlet.

Sekretariatet har bl.a. hatt møte med fylkesmannen (Hedmark) for å få en gjennomgang av fylkesmannens bruk av fagsystemet. I tillegg sendte SLF ut et elektronisk spørreskjema til seks fylkesmenn som igjen ble

bedt om å sende ut skjema til to kommuner hver. Spørsmålene omhandlet arbeidsomfang og muligheter for effektivisering av dagens forvaltningsoppgaver knyttet til søknadsomgangene. De ble også spurt om ønsker og behov knyttet til en fremtidig forvaltningsløsning. Fylkesmenn og kommuner som ble valgt ut har ulike type ordninger og ulik mengde søknader. Tre fylkesmenn og seks kommuner ga tilbakemelding (Hedmark/Stor-Elvdal, Møre og Romsdal/Sande og Fræna, Vestfold/Re og Nøtterøy, samt Narvik kommune).

Utredningsarbeidet ble forsinket i forhold til framdriftsplan, bl.a. som følge av generelt stor arbeidsbelastning i sekretariatet. Mandatet har også vært til dels utfordrende å besvare da det har vært begrenset mulighet for å vurdere alternative løsninger (punkt 4 i utdypet mandat) innenfor dagens rammer for RMP (punkt 1 i utdypet mandat).

## 2 Beskrivelse av Regionale miljøprogram med tilskuddsordninger

Regionale miljøprogram med regionale miljøtilskudd inngår som en sentral del av miljøprogramsatsingen i jordbruket<sup>1</sup>. Den overordnede målsettingen med miljøprogramsatsingen er å bidra til å styrke miljøarbeidet i jordbruket og synliggjøre jordbrukets samlede miljøinnsats. Satsingen skal i tillegg medvirke til økt forankring av miljøarbeidet i landbruket både lokalt og regionalt. Regionale miljøprogram ble innført som en landsdekkende ordning fra 2005 etter bestemmelse i jordbruksoppgjøret 2003 (St.prp. nr. 70 (2002-2003)).

Hvert fylke har etablert egne tilskuddsordninger (RMP-tilskudd) som er hjemlet i forskrifter fastsatt av fylkesmannen. Alle foretak som mottar produksjonstilskudd og som oppfyller kriteriene for de ulike ordningene, kan få utbetalt RMP-tilskudd. Tilskudd kan også utbetales til beitelag som er registrert i Enhetsregisteret og godkjent av fylkesmannen. Totalt for alle fylker er det ca 250 ordninger inkl. delordninger/tiltak<sup>2</sup>, dvs. gjennomsnittlig 14 ordninger pr. fylke. Enkelte fylker har rundt 10 ordninger og andre har rundt 20. Ordningene er avgrenset geografisk eller tematisk. En rekke ordninger er noenlunde like i mange fylker, bl.a. tilskudd til seterdrift, tilskudd for endra jordarbeiding, tilskudd for buffersoner mot vassdrag, tilskudd til beitelag, tilskudd for skjøtsel av kulturminner mv. Enkelte fylker har valgt å ha omtrent like tilskuddsordninger (Oslo/Akershus og Østfold, Aust- og Vest Agder). Selv om ulike fylker har noenlunde lik innretning av tilskuddsordningene kan de imidlertid variere mht. nivå på satser, krav til skjøtsel, områdeavgrensning, typer kulturminner, naturtyper, dyreslag osv. For enkelte av tiltakene nyttes flere og ulike nivå på tilskuddssatser, avhengig av miljøverdi/utfordring og type skjøtsel. Fylkesmannen fastsetter foreløpige tilskuddssatser. For å tilpasse forbruket av midler til budsjettet justeres tilskuddssatsene på bakgrunn av søknadspågangen.

For søknadsomgangen 2009 var bevilgningen til RMP på 410 mill kroner. Utbetaling for 2009 skjedde i begynnelsen av mars 2010. Antall søkere ligger på rundt 29000. Dette utgjør rundt 62 prosent av alle som mottar produksjonstilskudd. Gjennomsnittlig utbetaling pr. foretak ligger på i overkant av 14.000 kr. Til sammenligning ligger gjennomsnittlig utbetaling pr. foretak for produksjonstilskudd ved utbetalingen i februar på ca. 100.000 kroner (alle ordninger innenfor produksjonstilskudd).

De regionale programmene ble revidert i 2008 med bakgrunn i forutgående evaluering (SLF-rapport nr. 9/2008 med rapporter fra Bygdeforskning, Norsk Institutt for skog og landskap og Bioforsk som vedlegg). I revideringen ble det lagt vekt på behovet for harmonisering mellom fylkene for enkelte tilskuddsordninger. I nasjonalt miljøprogram 2008 ble det gitt retningslinjer for rapportering, bruk av utmålingskriterier mv som fylkene skulle legge til grunn for utformingen av ordningene. Dette resulterte i at det nå brukes mer ensartede utmålingskriterier sammenlignet med ordningene i første generasjons miljøprogram. Det ble også lagt vekt på en ytterligere miljøretting av enkelte ordninger. Dette resulterte i at en del generelle ordninger gikk ut eller ble spisset, samt at noen fylker innførte nye ordninger (eksempelvis for skjøtsel av kulturminner). Det ble også gjort mindre justeringer av enkelte ordninger underveis i første programperiode for å gjøre dem mer forvaltningseffektive og treffsikre ut fra erfaringer med de første søknadsomgangene, eksempelvis klargjøring av vilkår for enkelte tilskudd. Det ble også

---

<sup>1</sup> Nasjonalt miljøprogram består av nasjonale mål og strategier, og nasjonale virkemidler. I tillegg gir det rammene for de regionale miljøprogrammene. Fylkesmannen i hvert fylke har utarbeidet et regionalt miljøprogram gjennom en åpen prosess hvor frivillige organisasjoner, kommuner og fylkeskommunen har vært involvert. De fylkesvise miljøutfordringene i jordbruket er identifisert og det er gjort en prioritering av hvilke utfordringer virkemiddelbruken skal rettes inn mot. De regionale programmene gir også føringer for kommunens miljøarbeid innenfor jordbruket.

<sup>2</sup> Eksempel på ordning med flere delordninger/tiltak er tilskudd til endra jordarbeiding (åker i stubb, direktesådd høstkorn, fangvekster, gasdekte vannveier) og tilskudd til skjøtsel av verdifulle kulturlandskapstyper (styvingstre, artsrik slåtteeng, artsrik beitemark osv.).

gjort enkelte tilpasninger i regionale tilskuddsordninger, eksempelvis satsnivå, som følge av endringer i nasjonale ordninger (bortfall av ”restarealer” i beregning av produksjonstilskudd, nye tilskudd til utegangersau og generelt tilskudd til beite).

## **2.1 Dagens søknads- og arbeidsprosess for RMP-tilskudd, ansvar og oppgaver**

*Foretaket:* Søknad fylles ut på papir og sendes årlig til kommunen. Søknad sendes til den kommunen der foretaket disponerer jordbruksareal. Jordbruksforetak som har rett til produksjonstilskudd, og godkjente beitelag som er registrert i Enhetsregisteret, kan søke om RMP-tilskudd. Søknadsfristen varierer mellom fylkene, fra 20. august til 1. oktober. De fleste fylker har en seinere søknadsfrist for organisert beitebruk.

*Kommunen:* Mottar alle søknader, kontrollerer dem og retter feil før de videresendes til fylkesmannen. Søknader som ikke tilfredsstiller vilkårene for tilskudd blir avslått. Når kommunen videresender søknadene, er de samtidig godkjente for videre maskinell kontroll og behandling ved hjelp av fagsystemet som brukes av fylkesmannen.

Etter at søknadene er registrert i fagsystemet hos fylkesmannen, lager fylkesmannen et tilfeldig uttrekk av søknader som sendes tilbake til kommunene for manuell kontroll med bl.a. besøk på de aktuelle foretakene. Dette er kontroll av søknadsopplysninger som skjer før tilskuddet kommer til utbetaling. Kommunen følger opp de søkerne der det avdekkes feil og mangler, samt melder tilbake til fylkesmannen om endringer som skal gjøres før søknadene behandles videre. I tillegg gjennomfører kommunene i varierende utstrekning kontroll av foretak som har fått utbetalt tilskudd.

Kommunen kontrollerer og retter opp evt. feil på utbetalingslistene som kommer fra fylkesmannen. Når kommunen har godkjent utbetalingslistene, er kommunens vedtak om tilskudd til det enkelte foretak formelt fattet.

Kommunen har ellers ansvar for informasjon og veiledning av søkerne.

Kommunen skal også ta imot klager, ta stilling til disse og videresende dem til fylkesmannen for endelig avgjørelse.

*Fylkesmannen:* Forskrifter og regelverk for de regionale miljøtilskuddene fastsettes av fylkesmannen. Fylkesmannen har videre ansvar for å utarbeide søknadsskjema og veiledningsmaterieill til søkerne. Søknadsmaterieillet sendes ut av fylkesmannen til alle som mottar produksjonstilskudd i juni/juli, om lag samtidig som SLF distribuerer søknadsinformasjon om produksjonstilskudd. Kostnadene med utarbeiding og utsending av søknadsmaterieill dekkes over fylkesmannens driftsbudsjett.

Etter at søknadene er mottatt fra kommunene, punches disse i fagsystemet. Alle søknadene kontrolleres maskinelt. Visse data kontrolleres opp mot data fra produksjonstilskudd mens andre blir sjekket ved hjelp av kontroller som fylkesmannen har opprettet i fagsystemet. Disse kontrollene er spesialtilpasset til de ulike fylkesvise ordningene.

I tillegg til de maskinelle kontrollene, foretar fylkesmannen også tilfeldig uttrekk av et visst antall søknader som blir kontrollert manuelt av kommunene, jf omtale av kommunens oppgaver. Fylkesmannen deltar også i en viss grad på manuelle kontroller sammen med kommunene, samt utfører kontroll av kommunens forvaltning av RMP.

Etter at alle søknader er registrert og kontrollert, blir endelige tilskuddssatser beregnet og fastsatt av fylkesmannen. Utrekning av tilskuddssatser og tilskuddsbeløp pr. foretak gjøres ved hjelp av fagsystemet.

Før endelig klargjøring for utbetaling sender fylkesmannen utbetalingslister til kommunene for endelig godkjenning, jf omtale av kommunens oppgaver.

Før tilskudd kan utbetales vil også evt. trekk (mva., skatt, andre trekk) bli iverksatt.

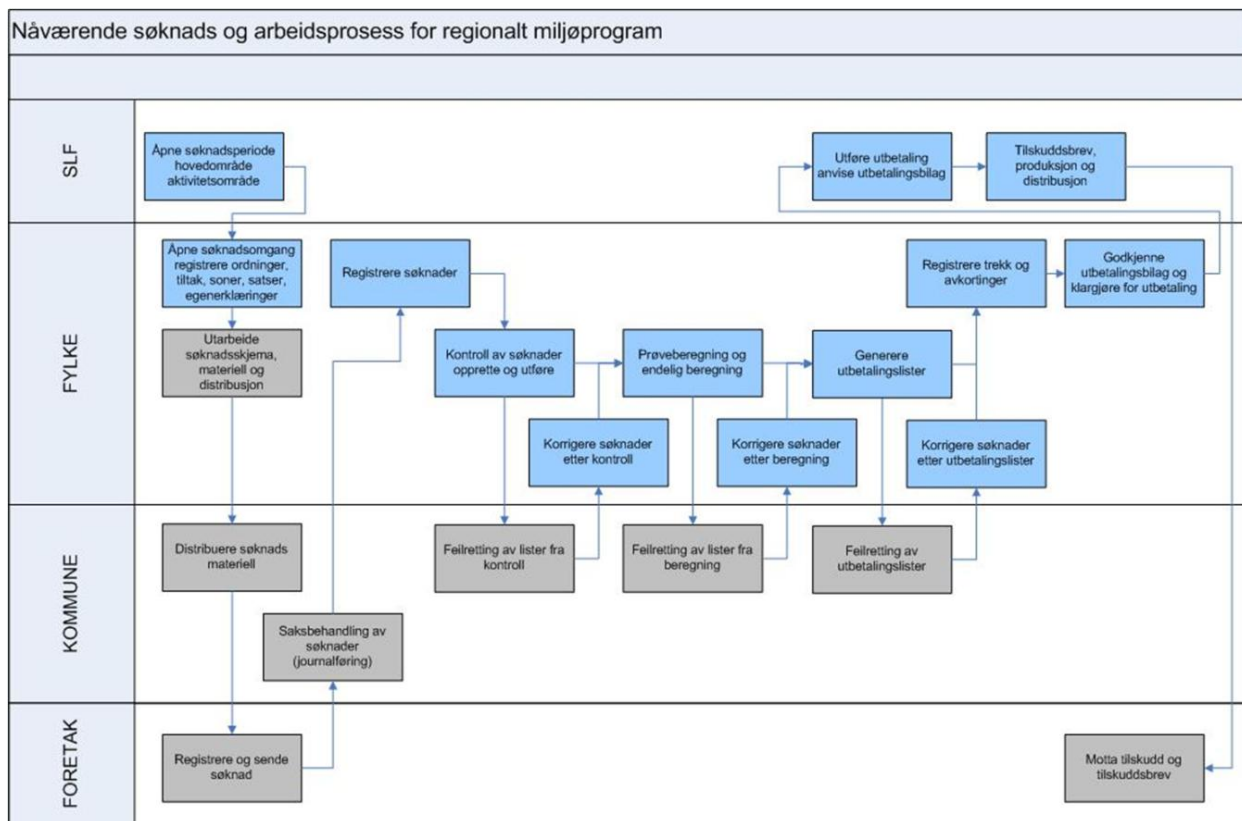
Det vil alltid være noen søknader som ikke kommer med i hovedutbetalingen av RMP-tilskudd, som skjer i første uke av mars. Dette gjelder klager som evt. imøtekommes på et seinere tidspunkt, søknader som av ulike årsaker er stoppet i den maskinelle behandlingen, for eksempel på grunn av manglende opplysninger og søknader som av en eller annen årsak kan ha blitt liggende hos kommunen. Fylkesmannen sørger for at disse søknadene fortløpende blir registrert og tilskudd utbetalt. I størrelsesorden 5 mill. kroner, dvs. ca. 1,2 prosent av budsjetttrammen, utbetales etter hovedutbetalingen i mars.

Fylkesmannen er også klageinstans.

*Statens landbruksforvaltning:* Gjennom nasjonalt miljøprogram fastlegger SLF de overordnede rammene for regionalt miljøprogram, bl.a. rammer for utforming av tilskuddsordningene. SLF godkjenner hvert fylkes miljøprogram for 4 år etter samråd med avtalepartene. Behov for mer omfattende endringer i ordninger og tiltak i programperioden skal skje i samråd med SLF. SLF tildeler de fylkesvise økonomiske rammene til RMP, som fastsettes i årlige jordbruksoppgjør.

Utover dette har SLF en tilretteleggerrolle for å sikre en hensiktsmessig forvaltning på tvers av fylkene. Dette innebærer at SLF gir råd til fylkene og utfører felles utbetaling, produksjon og utsending av tilskuddsbrev til alle foretak. Før SLF kan betale ut tilskuddene, skal fylkesmannen ha gitt melding pr. brev om endelige tilskuddssatser som skal nyttes og om antall foretak som skal ha utbetalt tilskudd. SLF er ansvarlig for utvikling, vedlikehold og drift av fagsystem for RMP-tilskudd.

Figur 1 nedenfor viser en skjematisk oversikt over oppgaver knyttet til dagens søknads- og arbeidsprosess for RMP fordelt på forvaltningsnivå.



\* Ikke med: Klage og klagebehandling, avvising av søknader, vask av kontonummer, overføring av skatt og mva, (FM) tilskuddsbrev og liste over trekk legges på FM-sambandet (IBM), utsendelse av tilskuddsbrev (EDB), retting av kontonummer, overføring av fil fra Saturn til kontofører (SLF)

Figur 1: Nåværende søknads- og arbeidsprosess for regionalt miljøprogram

## 2.2 Dagens forvaltningsløsning

Ved innføringen av regionale miljøprogram ble det lagt til grunn at det ville være nødvendig å etablere et fagsystem for registrering og behandling av søknadsdata og innhenting av faglig og økonomisk styringsinformasjon (jf St.prp. nr. 70 (2002-2003)). Dersom hvert enkelt fylke skulle utvikle egne systemer for saksbehandling og utbetaling av tilskuddsmidler ville det bidratt til økte forvaltningskostnader. Det ble sett som mest hensiktsmessig at SLF fikk oppgaven med å utvikle et felles fagsystem for alle fylkene, bl.a fordi SLF hadde kompetanse på dette område fra andre ordninger med nasjonale forskrifter. SLF fikk også ansvar for felles utbetaling.

Parallelt med fylkesmennenes arbeid med å utvikle og etablere regionale tilskuddsordninger, satte SLF derfor i gang utviklingen av et fagsystem til bruk i fylkene og SLF. Av tidsmessige årsaker var det uaktuelt å få til en løsning som tillot elektronisk innsending av søknader, og som hadde funksjoner for saksbehandling for kommunene. Løsningen ble basert på ombygging og videreutvikling av daværende fagsystemløsning for endra jordarbeiding.

Siden intensjonen var at det skulle være stor frihet til å utforme tilpassede virkemidler rundt om i fylkene, ble det satt som en forutsetning at fagsystemet skulle gi stor fleksibilitet til å kunne håndtere mange varianter av ordninger og tiltak. Forvaltningsløsningen som ble etablert har disse funksjonene: Registrering



og lagring av søknadsopplysninger, kontroll av søknadsdata om foretaket og tiltak det søkes tilskudd til, bergning av tilskudd, håndtering av trekk, produksjon av tilskuddsbrev til søkerne, forberedelse av utbetaling og rapportering. Fagsystemet er brukt i fem søknadsomganger (2005-2009). Det blir benyttet av saksbehandlere hos fylkesmannen og fagansvarlige hos SLF.

For ordningen med tilskudd til organisert beitebruk (beitelag) eksisterte det allerede et fagsystem. Ettersom ordningen ble forvaltet nasjonalt før 2005, og videreført i noenlunde samme form etter regionaliseringen, ble fagsystemet for organisert beitebruk benyttet videre. Samtidig ble det tilrettelagt for overføring av relevant søknadsinformasjon til fagsystem for regionalt miljøprogram, som bl.a. håndterer beregninger av satser, klargjøring for utbetaling og rapportering. Fagsystemet for organisert beitebruk blir for øvrig benyttet for å lage lister over aktuelle beitelag og lage søknadsskjema. Fagsystemet benyttes også til å behandle mer detaljert rapportering fra beitelagene på antall sankt og tapte dyr. I perioden 2005-2009 har søkerne levert, og kommunene behandlet, søknader om RMP-tilskudd på papir. Registrering (punching) av søknader skjer hos fylkesmannen. Se avsnitt 2.1.

I Hedmark og Oppland ble det for søknadsomgangen 2009 utviklet og brukt en løsning med elektronisk innsending av søknader (web-søknad) om RMP-tilskudd. Tilskudd til organisert beitebruk og saksbehandlerløsning for kommunene inngikk ikke i søknadsløsningen.

## 2.3 Ressursbruk knyttet til forvaltningen av regionale miljøtilskudd

Arbeidsforbruk i forvaltningen knytter seg bl.a. til planlegging, iverksetting og videreutvikling av RMP, regelverksutforming, informasjon og veiledning, søknadsbehandling, drifting, oppfølging og kontroll av tilskuddsordninger, samt rapportering. Det er særlig ressursbruk knyttet til søknadsprosessen som er interessant i denne sammenheng, fordi det først og fremst her effektiviseringspotensialet ved en ny forvaltningsløsning ligger. Med søknadsprosessen tenkes det her på oppgaver som klargjøring av ny søknadsomgang, utfylling og innlevering av søknader, mottak og arkivering av søknader, søknadsbehandling, søknadsregistrering, kontroller, opprettinger av søknadsopplysninger, beregning og utbetaling av tilskudd. I evalueringen av RMP i 2008 ("Evaluering av regionale miljøprogram i jordbruket", rapport 3/08 fra Bygdeforskning) kommer det fram at både fylkesmann og kommuner mener det er kommunene som har fått størst arbeidsbelastning med forvaltningen av RMP. Arbeidsbelastning i kommunene ble ikke tallfestet i evalueringen og vil selvsagt variere mye avhengig av antall søknader. For bl.a. å få et underlag for vurdering av arbeidsforbruk med RMP-forvaltningen, har SLF gjennomført en avgrenset spørreundersøkelse rettet mot kommuner og fylkemannsembeter (se avsnitt 1.2 for nærmere omtale). Denne kartleggingen omfatter kun 6 kommuner og anslagene er derfor usikre. Vi tror likevel at tallene gir en pekepinn på omfanget av ressursbruken. Det er søknadsbehandlingen som tar mest tid, men det brukes også en del tid på mottak og registrering av søknader og på kontroll og oppretting av feillister. Kommunene bruker lite tid på "organisert beitebruk". Kommunene, som behandler alt fra 13 til 185 søknader pr år, bruker i gjennomsnitt 1,7 ukeverk på søknadsprosessen for RMP mot 3,5 ukeverk på produksjonstilskudd. Et svært grovt anslag omregnet til hele landet tilsier at det brukes ca. 16 årsverk totalt i kommuner på RMP<sup>3</sup>, mot ca. 32 årsverk på søknadsprosessen for produksjonstilskudd. Forskjellen i tidsbruk henger sammen med at søknadsprosessen for produksjonstilskudd omfatter to søknadsomganger, mot en søknadsomgang for RMP.

---

<sup>3</sup> Med utgangspunkt i at alle kommuner som mottar og behandler søknader om produksjonstilskudd også behandler RMP-søknader (totalt 430 kommuner, 47 ukeverk pr. årsverk).

Fylkesmannen oppgir at det i 2007 gjennomsnittlig ble brukt 0,84 årsverk på RMP, men arbeidsforbruket varierer mellom fylkene fra 0,3 til 1,7 årsverk. Det ble brukt mer tid på planlegging og iverksetting, samt regelverk ved oppstart av RMP. De største oppgavene hos fylkesmannen er knyttet til drifting, oppfølging og kontroll (30 prosent) og søknadsbehandling (28,2 prosent), dvs. at ca 60 prosent brukes på selve søknadsprosessen. I spørreundersøkelsen fra SLF oppgir fylkesmennene at oppgavene som de bruker mest tid på er søknadsregistrering, oppfølging av kommunene og OBB. Tidsbruk på dette arbeidet ser ut til å holde seg stort sett konstant. Totalt for alle fylkesmenn kan en dermed gå ut fra at arbeid med RMP totalt sett utgjør ca. 15 årsverk, hvorav 9 på selve søknadsprosessen<sup>4</sup>.

I SLF blir det i gjennomsnitt brukt under 1 årsverk til oppfølging av RMP, bestående i faglig oppfølging som bl.a. evaluering og godkjenning av RMP (0,5 årsverk) og oppfølging knyttet til søknadsprosessen (0,5 årsverk). Arbeidsoppgaver- og omfang knyttet til søknadsprosessen er å klargjøre søknadsomgang, brukerstøtte for fylkesmannen, klargjøre for utbetaling og rapportering. Det er brukerstøtte som tar mest tid, særlig brukerstøtten knyttet til organisert beitebruk. Til sammenligning brukes det om lag 10 årsverk hos SLF på søknadsprosessen for produksjonstilskudd inkl. ansvar for søknadsmateriell (papirbasert), søknads- og fagsystemansvar (WESPA), kontrollansvar og utbetaling.

Totalt kan det nokså grovt anslås at det brukes om lag 25 årsverk i kommunene, hos fylkesmannen og i SLF årlig på selve søknadsprosessen for regionale miljøprogramtilskudd. I tillegg kommer faglig utvikling og prosesser rundt revidering og endringer i miljøprogrammene i fylkene. Totalt arbeidsforbruk på RMP i forvaltningen kan anslås til 31 årsverk. Til sammenligning viser anslag for produksjonstilskudd samlet om lag 54 årsverk pr år.

Vi har ikke oversikt over hvor mye tid søkerne bruker på søknad om RMP-tilskudd, men statistikk hentet fra søknad om produksjonstilskudd viser at det i gjennomsnitt brukes 42 minutter, hvorav 26 minutter på å finne nødvendig informasjon og 16 minutter på selve utfyllingen. De som leverer elektronisk søknad bruker kun 4 prosent kortere tid på utfylling enn de som fyller søknad på papir. Statistikken er gjennomsnitt for begge søknadsomganger.

I tillegg til arbeidsforbruk med de regionale miljøprogramtilskuddene kommer kostnader med utvikling og drift av fagsystemet, samt produksjon og utsending av søknadsmateriell. Totale kostnader med søknadsmateriell (veileder og søknadsskjema) er ikke tallfestet, men antas å ligge mellom 1,5 til 2 mill. kr. pr. år for hele landet. Dette finansieres over fylkesmannens driftsbudsjett. Utviklingen av dagens fagsystem kostet ca 4 mill. kroner, mens årlige drifts- og vedlikeholdskostnader i perioden har blitt redusert fra om lag 1,2 mill. kroner ned til 0,5 mill kr i 2010.

---

<sup>4</sup>  $0,84 \text{ årsverk} \times 18 \text{ fylkesmenn} = 15,12 \text{ årsverk}$ . 60prosent av 15 årsverk utgjør 9 årsverk.

## 3 Vurderinger

Nedenfor vurderes ulike forhold ved dagens løsning og potensialet for sikker og effektiv forvaltning av RMP ved en ny elektronisk løsning.

Det er lagt til grunn at vurderingene skal holdes innenfor dagens rammer for RMP, jf. mandatet. Det vises til ”Nasjonalt miljøprogram 2008” som gir føringer for de fylkesvise ordningene (2009-2012) om bl.a. økt harmonisering når det gjelder utmåling av like type ordninger. Føringer ble gitt på bakgrunn av forutgående evaluering.

### 3.1 Dagens forvaltning og forvaltningsløsning for RMP

#### 3.1.1 Behov og ønsker fra forvaltningen

SLF har bedt om innspill fra kommuner og fylkesmenn (se kapittel 1.2). Det er et for spinkelt grunnlag til å trekke generelle slutninger fra innspillene, men tilbakemeldingene gir noen indikasjoner på hvordan forvaltningen vurderer dagens system og hva de anser som viktige funksjoner i et framtidig system.

Det generelle bildet er at forvaltningsløsningen synes å ha fungert greit. Både kommunene og fylkesmennene ser ut til å vurdere størst mulighet for effektivisering av dagens forvaltningssystem når det gjelder redusert saksbehandlingstid, redusert bruk av papirbasert kommunikasjon, og bedre samspill med andre løsninger som WESPA, landbruksregisteret, gårdskart mfl.

Det ble gitt tydelige tilbakemeldinger om behov for internettbasert søknads- og saksbehandlingsløsning. Det ble særlig pekt på potensiale for økt samordning med produksjonstilskudd (PT) og behov for endringer i fagsystemet for organisert beitebruk (OBB).

*”Samordning gjennom høve til elektronisk søknad og saksbehandling og høve til kontroll mot PT-søknad vil gjøre saksbehandlinga meir effektiv; - mindre tidkrevande, færre feilmeldingar og mindre å rette i inputkontrollane.”*

*”Organisert beitebruk ligger pr. i dag på "utsiden" av alle øvrige fagsystemer. Slik fagsystemet er i dag er dette håpløst og tungvint å håndtere både for søker, kommunene og fylkesmannen. I tillegg kommuniserer ikke systemet med nye elektroniske løsninger (må benytte egne pc'er fra "steinalderen"). Det burde også vært et system der beitelagene selv legger inn alle opplysninger elektronisk. Statistikken må ivaretas.”*

Det ble pekt på flere konkrete ønsker for ny forvaltningsløsning RMP:

- Feilmelding hvis søker oppgir ”feil” i søknad
- Flere forhåndsutfylte søknadsopplysninger
- Kartvedlegg (på sikt er det ønskelig å digitalisere tiltak direkte på kart)
- Trekk ved for sent innkomne søknader bør kunne registreres i fagsystemet
- Flere innebygde kontroller (internt i RMP og mot PT)
- Enkle koblinger til andre systemer (Landbruksregisteret, kartsystemer)
- Raskere utplukk av kontroller
- Data fra RMP må kunne rapporteres i LIB (landbrukets informasjonsbase)
- Mulighet for å kjøre ”fleksible” rapporter

- Medlemslistene i OBB, som nå blir distribuert via filer, kan distribueres via internett. Beitelag logger seg på og redigerer listene, skriver inn dyretall og leverer søknad.

Samordning med søknadsprosessen for produksjonstilskudd ble bl.a. konkretisert på følgende måte:

- Få en helelektronisk forvaltningsløsning også for RMP
- RMP-søknad som vedlegg/tillegg/del av PT (vil per i dag kun gjelde fylker med like søknadsfrister RMP og PT)
- Tidligere kontroll mot søknadsdata i produksjonstilskudd, dvs. at RMP søknader kan kontrolleres direkte opp mot WESPA
- Kontroll mot flere PT data (vekst/produksjon)
- Like stikkprøvekontroller
- Gjenkjenning av søknadsskjema (like skjermbilder)

## **3.2 Vurdering av dagens forvaltningsløsning/fagsystem**

### **3.2.1 Tekniske forhold**

Dagens fagsystem er basert på en eldre teknologisk plattform som ikke lenger er støttet fra leverandøren, noe som fra SLFs side vurderes til å utgjøre en økende risiko for kritiske driftsavbrudd. Dersom det oppstår systemtekniske feil vil det kunne være utfordrende for systemleverandørene å yte støtte og vedlikehold. Systemleverandørene anbefaler dessuten at det ikke gjøres endringer i eller videreutvikling av fagsystemene på denne plattformen. Det anses som ikke forsvarlig å la virksomhetskritiske systemer forbli på denne plattformen i lengre tid. Fagsystemet håndterer også organisert beitebruk, og det innhentes data fra fagsystemet "OBB". Dette har i tillegg til å være basert på en eldre teknologisk plattform, vist seg å være svært vanskelig og ustabil i bruk. Det må også pekes på at teknologiplattformen for RMP ikke gjør det mulig å tilby elektroniske tjenester ovenfor søkere og kommuner.

En annen ulempe med denne teknologiske plattformen er at den ikke har potensial til å tilby verktøy til større brukergrupper som kommunens saksbehandlere og foretak, da den m.a. krever installering av en omfattende såkalt klientprogramvare på hver enkelt PC som skal kople seg opp mot løsningen. Det vil dermed ikke være mulig å tilfresstille Regjeringens krav om at alle tjenester skal tilbys elektronisk innenfor den gamle løsningen. Her må det likevel føyes til at det kan bygges skjemaløsninger for søker og saksbehandlingsløsninger for kommunen separert fra denne løsningen, og som utveksler data med gammel løsning, jf pilotløsningen for RMP som er gjennomført etter dette prinsippet.

Fagsystemet er for øvrig knyttet til SLFs egenutviklede reskontro- og utbetalingsløsning "Saturn" for utbetaling av tilskudd. "Saturn" er planlagt faset ut senest i løpet av to til tre år på grunn av tilsvarende risiko knyttet til eldre teknologi og plattform.

### **3.2.2 Kvalitetssikring av søknadsdata og utbetalinger**

Dagens fagsystem støtter opp om fylkesmannens og SLFs oppgaver, dvs. at den er tilrettelagt for registrering/punching av søknader, kontroll beregning og utbetaling av tilskudd. Den gir imidlertid ingen elektronisk verktøystøtte til kommunens saksbehandling eller foretakets søkeprosess. Søknadsprosessen

og behandlingen av søknaden fram til utbetaling er i sin helhet papirbasert for søker og kommunenes saksbehandlere. Den manglende verktøystøtten for foretaket og kommunen gjør at fylkesmannen manuelt må registrere data som er registrert på papir av foretak og kommune. Først når data er registrert av fylkesmannen får man i dag tilgang til maskinelle kontroller. Dette fører til at en vesentlig del av kontrollene først kan gjennomføres et godt stykke ut i saksbehandlingsprosessen, og at feil som kunne vært oppdaget tidligere, først er mulig å avdekke tidligst på dette tidspunktet. Dette gir behov for nye runder med retting som involverer kommune og søker som man kunne unngått ved at feilen avdekket tidligere i prosessen, og fører til ytterligere tidsforbruk før utbetaling kan skje.

En elektronisk løsning for registrering av søknader både hos foretak og saksbehandler, vil kunne gi mulighet for kvalitetssikring av datafangsten på et tidligere tidspunkt i søknadsprosessen sammenlignet med i dag. Dette vil medføre redusert risiko for feilutbetaling. Det vil også kunne effektivisere registrerings- og saksbehandlingsprosessen noe, jf. avsnitt nedenfor. Per i dag foregår maskinelle kontroller av søknadsdata først etter at alle søknader er levert og punchet inn hos fylkesmannen. Ved søknadsregistrering kan kvalitetssikring av søknadsdata skje ved å sammenligne med forrige års RMP-søknad og inneværende års søknad om produksjonstilskudd for en rekke tiltakstyper og grunnopplysninger. Sammenligning med produksjonstilskuddssøknaden forutsetter at denne er registrert før man kan registrere RMP-søknaden.

Med en ny løsning kan det også legges til rette for en økt kvalitetssikring av kontroller av søknadsdata. I dag defineres kontrollregimet regionalt, og dette gir grunnlag for variasjoner i kvaliteten på maskinelle kontroller mellom fylker. Dette utgjør en forvaltnings- og kontrollmessig utfordring.

De fleste kontroller innenfor RMP består av verifisering av enkelt søknader, enten interne kontroller av data i søknaden, eller kontroller mot SLFs kunderegister ("landbruksregisteret"), mot avlevert søknad om produksjonstilskudd, og mot tidligere års RMP-søknad. Dette gir et stort potensial for å flytte majoriteten av kontrollene til selve innregistreringstidspunktet. Ved en eventuell elektronisk løsning for søker vil da kontrollene samtidig gi en omfattende hjelp til å kvalitetssikre opplysningene før søknad blir sendt, og bedre sikre at det ikke er feil i avlevert søknad. En slik omlegging forutsetter at ny løsning teknologisk har integrasjoner med SLFs kunderegister, samt søknadsløsning for produksjonstilskudd. Dette er forutsetninger som vil være tilfredsstillende, jf. omtale senere i dokumentet. Som omtalt senere i rapporten vil en slik omlegging også legge til rette for en effektivisering av saksbehandlingsprosessen, og bl.a. gi mulighet for tidligere utbetaling av tilskudd.

Oppsummert vurderes dagens fagsystem til ikke å kunne utvikles videre. Dette av både av hensyn til risiko, da løsningen bygger på en eldre teknologisk plattform som ikke lenger er supportert, samt at det via løsningen ikke kan gis elektronisk verktøystøtte for søker eller kommunen.

### **3.2.3 Arbeidsforbruk**

Ved utredningen av ordningen med regionale miljøprogram ble det lagt til grunn at en regionalisering av virkemidlene ville medføre større forvaltningskostnader enn en sentral forvaltning. (jf rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe, mars 2003). Evalueringen av RMP viser også at ressursbruken i forvaltningen har økt som følge av innføring av RMP, særlig i oppstartsfasen, men at oppgavene i hovedsak er løst ved omprioritering innenfor gjeldende personal- og økonomiressurser i forvaltningen. (SLF-rapport nr. 9/2008 Evaluering av regionale miljøprogram.) Se avsnitt 2.1.2. for nærmere omtale av ressursbruk.

I evalueringen (Bygdeforskning 2008) ble det både fra kommuner og fylker pekt på at elektronisk søknads- og saksbehandlersystem og samordning med produksjonstilskudd vil bidra til en mer effektiv forvaltning av RMP.

Potensialet for effektivisering og redusert tidsbruk i kommunenes forvaltning av RMP ved ny elektronisk løsning vil først og fremst være knyttet til mottak, registrering og kontroll av søknadene, mens det er mindre potensial for effektivisering knyttet til selve søknadsvurderingen. I fylkene vil muligheten for innsparing av arbeidsforbruk være knyttet til søknadsregistreringen, men samtidig vil en del av denne jobben bli flyttet til kommunene, som må registrere de papirbaserte søknadene. I fylkene er det i dag mye tidsforbruk på OBB som må forutsettes å kunne effektiviseres betydelig ved en mer moderne løsning. I en utviklings- og innføringsfase vil en ny elektronisk forvaltningsløsning innebære økt tidsbruk knyttet til kommunens veiledning av søkerne, fylkesmennenes oppfølging av kommunene med en ny søknads- og saksbehandlingsløsning, samt SLFs og delvis fylkesmennenes arbeid med utvikling og implementering av ny løsning. I en driftsfase vil en elektronisk forvaltningsløsning føre til økt ressursbruk i SLF knyttet til teknisk oppfølging og brukerstøtte, sammenlignet med dagens situasjon. For søkere, kommunene og fylkesmennene forventes det en ikke utbetydelig arbeidsbesparelse når løsningen er i ordinær drift.

Det er vanskelig å fastslå sikkert samlet mulighet for innsparing i arbeidsforbruk i forvaltningen og hos søkerne. Muligheten for innsparinger i arbeidsforbruk vil øke ved en samordnet søknadsprosess mellom produksjonstilskudd og RMP og ved en økning i andel elektroniske søknader utover dagens nivå på 30 prosent (produksjonstilskudd). En samordnet søknadsprosess med mulighet for felles, elektronisk innlevering av søknader om produksjonstilskudd og RMP, vil kunne redusere arbeidsforbruket. Det antas og forutsettes da at en slik samordning vil føre til en økning i antall elektronisk leverte søknader, jf. tilbakemeldinger SLF har fått fra kommunene som tyder på at mange velger å søke produksjonstilskudd på papir så lenge det ikke eksisterer en elektronisk søknadsmulighet for RMP. Dersom en forutsetter mer integrerte søknadsprosesser, bør tidsbruken ved søknadsinnlevering kunne effektiviseres for søkerne. Gitt disse forutsetningene kan en se for seg en total besparelse i arbeidsforbruk på mellom 10-15 årsverk. I tillegg bør en samordnet søknads-, saksbehandlings- og kontrollprosess mellom produksjonstilskudd og RMP gi en effektiviseringseffekt i form av kortere saksbehandlingstid, bl.a. som følge av samordnet kontroll av grunnopplysninger og felles grunnvilkår, og hvor utbetaling bør kunne framskyndes minimum én måned i forhold til i dag. Det legges derfor til grunn både en kortere saksbehandlingstid for RMP, samt en viss effektivisering også i saksbehandlingstid for produksjonstilskudd, hvor antall kontrollrunder bør kunne reduseres.

En innføring av ny elektronisk forvaltningsløsning antas ikke å innvirke på kostnader knyttet til produksjon og utsending av veiledningsmaterieill, så lenge det skal eksistere både et papirbasert og et elektronisk tilbud for søkerne.

## **3.3 Elektronisk søknad - pilotløsning i Oppland og Hedmark**

### **3.3.1 Erfaringer**

Med grunnlag i LMDs tildelingsbrev for 2009 gjennomførte SLF et pilotprosjekt der foretak i Oppland og Hedmark fikk tilbud om en løsning for å levere elektronisk søknad om RMP-tilskudd ved søknadsomgangen i 2009. Målet med pilotprosjektet var å utvikle en løsning som ga muligheter for foretakene til å levere elektronisk søknad om RMP-tilskudd. I tillegg var en viktig målsetting med prosjektet å få erfaringsgrunnlag med tanke på utvikling av en permanent landsdekkende løsning for innlevering (og saksbehandling) av søknader om RMP-tilskudd. Pilotprosjektet er gjennomført i samsvar med planene.

I underkant av 800 elektroniske søknader ble levert via den nettbaserte pilotløsningen. Tilbakemeldinger som SLF har fått via fylkesmennene tyder på at søkerne opplevde at skjemaene var forståelige og lette å navigere i.

Saksbehandlermodul for kommunene var ikke en del av pilotprosjektet. Søknadene ble etter innlevering, omdannet til et bilde med utseende lik det papirbaserte søknadsskjemaet og med muligheter for påføring av kommentarer fra kommunen ved saksbehandling. Dette innebar at kommunene fikk tilsendt elektronisk kopi av søknadsskjema med vedlegg, og saksbehandling for disse søknadene ble gjennomført på samme måte som for papirbaserte søknader. I følge fylkesmennene er det et krav at systemet også må omfatte en elektronisk saksbehandlerløsning. De elektroniske søknadsskjemaene måtte skrives ut for manuell påføring hos kommunen og deretter ble de sendt til fylke for punching i fagsystemet. En fikk dermed ikke erfart hvor mye tid som kan spares på punching av data. En har heller ikke fått testet hvordan elektroniske data kan legges over i eksisterende fagsystem i liten målestokk. Pilotprosjektet resulterte imidlertid i mange innspill og erfaringer rundt hvordan en saksbehandlerløsning kan være, noe som det kan bygges videre på. Opprinnelig var det et mål å lage en pilotløsning som også omfattet organisert beitebruk (OBB), men dette lot seg ikke gjøre av tids- og ressurs hensyn. Det er ikke mulig å si noe om besparelser i arbeidsforbruk ettersom pilotløsningen ikke omfattet en løsning for organisert beitebruk og saksbehandlerløsning for kommunene. Det ble heller ikke bedt om tilbakemelding fra søkerne på ev. redusert tidsbruk ved overgang fra søknad på papir til søknad på nett.

En erfaring med pilotløsningen er at kontrollene forenkles og risikoen for feilutbetaling blir redusert ved at opplysninger i søknaden sjekkes mot andre registre på et tidlig tidspunkt i søknadsprosessen, eks. foretak og org. nr.

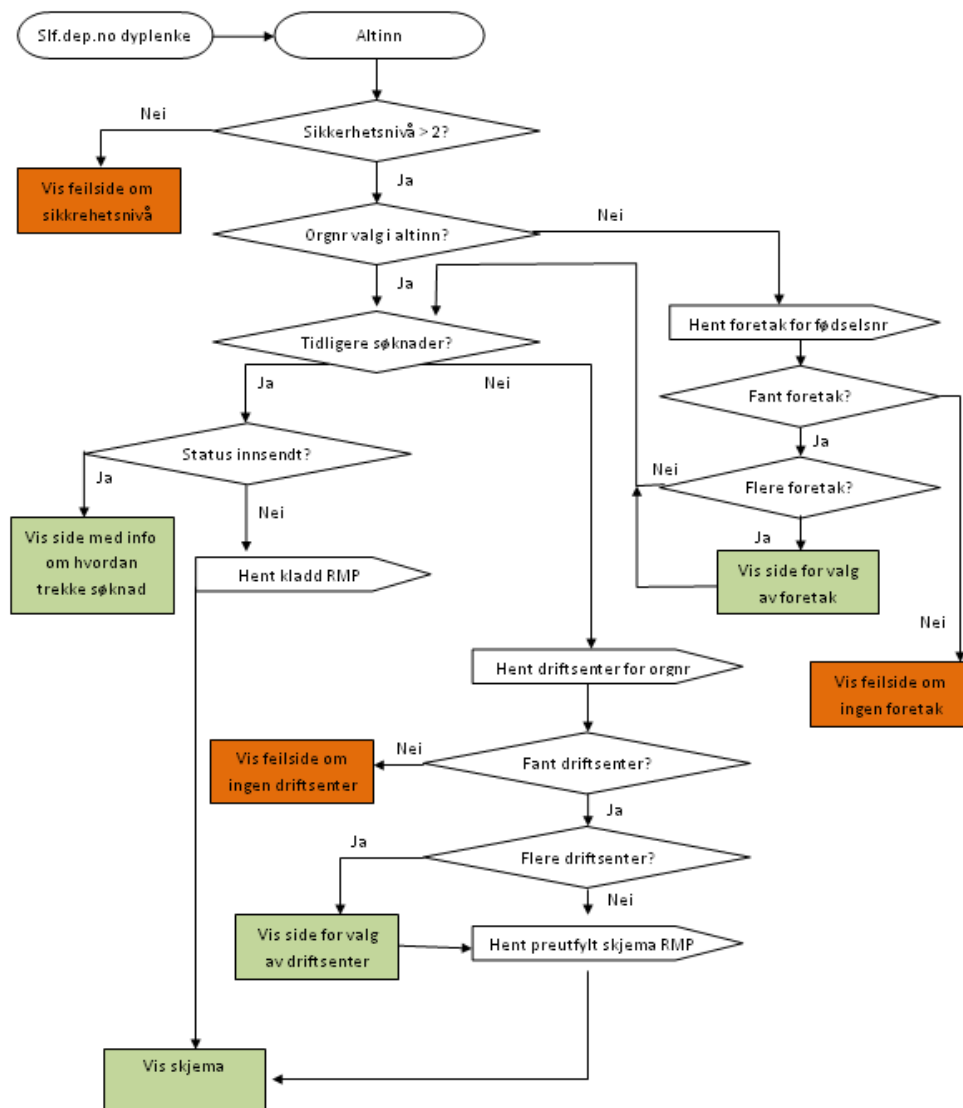
### **3.3.2 Valg av teknisk løsning for elektronisk søknad**

I forkant av utviklingen av pilotløsning for innlevering av elektroniske søknader, ble det gjennomført en vurdering av teknisk arkitektur og infrastruktur. Det ble lagt spesielt vekt på valg av såkalt skjemaløsning og kostnadene med denne. Det ble gjort en vurdering av alternative skjemaløsninger på markedet. I vurderingen ble det lagt særlig vekt på å finne fram til en standard skjemaløsning, hvor leverandøren kunne sikre vedlikehold og videreutvikling av produktet over tid. Man ville unngå bruk av den skreddersydde skjemaløsningen som benyttes i elektroniske løsninger som for eksempel WESPA, MELK og ELF.

Valget falt på Infopath, som er standard skjemautviklingsverktøy. Dette er den samme tekniske løsningen som er valgt i forbindelse med Altinn II, noe som er et sentralt poeng sett i forhold til interoperabilitet (evne til korrekt utveksling av informasjon med andre systemer, og at dette samtidig

understøtter aktuelt regelverk) og framtidige samordningsmuligheter. Bruken av Infopath har vist seg svært vellykket, både med hensyn på utvikling og den mer brukerrettede delen av skjemaløsningen. Erfaringene med Infopath har vist at skjema utvikling vil gå raskere og at brukeropplevelsen vil bli bedre enn med eksisterende skjema løsning som blir brukt for m.a. produksjonstilskudd. I utvikling av pilotløsningen ble det lagt vekt på bruk av fellestjenester og løsninger, som for eksempel ELMER II for skjema utforming, Altinn for tilgjengeliggjøring og brukerpålogging, samt SLFs kunderegister ("landbruksregisteret") og informasjonsløsning ("LIB") for preutfylling av grunndata og valg av driftsenhet. Den tekniske løsningen er produksjonssatt og driftet på samme måte som SLFs øvrige tjenester. Se for øvrig figur 2, som gir en overordnet beskrivelse av prosessen for skjema løsning.

Skjema løsningen i pilotløsning for RMP gjør at SLF nå har et standardsystem for utvikling av avanserte skjematjenester, som i neste omgang kan benyttes av andre systemer og tjenester i SLF.



Figur 2: Prosessflyt for skjema løsning



## **3.4 Vurdering av forholdet til andre virkemidler**

Ved utvikling av ny forvaltningsløsning for RMP er det nødvendig å vurdere forholdet til andre forvaltningsløsninger med tanke på samlet effektivitetsgevinst for ulike brukere. Det er her lagt til grunn at en slik vurdering skal skje innenfor rammen av dagens virkemiddelbruk, dvs. peke på effektivitets- og samordningsgevinster som ikke krever regelverksendringer.

Det er mest aktuelt å vurdere ny forvaltningsløsning for RMP-tilskudd i lys av virkemidler som har rimelig lik innretning som RMP, dvs. ordninger rettet mot jordbruksforetak, der utmåling skjer på basis av areal, dyr eller elementer på landbrukseiendommen og der forvaltningsansvaret mellom kommune, fylke og SLF er noenlunde likt mellom virkemidlene. Ikke minst er det aktuelt å avklare ev. effektivitetsgevinster på bakgrunn av eksisterende elektroniske forvaltningsløsninger. De mest sentrale virkemidlene i denne sammenheng er produksjonstilskudd, miljøplan og spesielle miljøtiltak i jordbruket.

Nedenfor er det redegjort for noen sentrale likheter og ulikheter mellom RMP og de aktuelle virkemidlene med forvaltningsløsninger. Det er også pekt på hvilke forhold en bør ta hensyn til både ved utvikling av ny forvaltningsløsning for RMP og ved videreutvikling av forvaltningsløsninger for de aktuelle virkemidlene.

### **3.4.1 Produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid**

Produksjonstilskudd (PT) og avløsertilskudd (AVL) er, på samme måte som RMP, rettighetsbaserte tilskudd, dvs. at alle foretak som tilfredsstiller et sett med vilkår har rett på tilskudd. PT og AVL har felles forvaltningsrutiner, der blant annet det elektroniske søknads- og saksbehandlingssystemet WESPA inngår som et viktig hjelpemiddel. Det er kommunen som behandler og avgjør søknader, med Fylkesmannen som klageinstans.

Produksjonstilskuddet er et samlebegrep for en gruppe av direktetilskudd med bakgrunn i jordbruksavtalen. Det omfatter arealtilskudd (pr. dekar), kulturlandskapstilskudd (pr. dekar), husdyrtilskudd (pr. dyr), beitetilskudd (pr. dyr), utmarksbeitetilskudd (pr. dyr), driftstilskudd til mjølkeproduksjon (pr. foretak), driftstilskudd til kjøttfeproduksjon (pr. foretak), distrikts- og kvalitetstilskudd til frukt, bær og grønt (pr kg eller pr. stk), tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser samt tilskudd til økologisk landbruk (pr. dyr/daa).

Avløsertilskudd til ferie og fritid er en refusjonsordning der tilskuddet utmåles med bakgrunn i dyretallet foretaket har ved årsskiftet. Enkelpersonforetak må dokumentere hvilke utgifter foretaket har hatt til avløsning. Sykdomsavløsning er en separat ordning som ikke inngår i forvaltningsregimet til PT og AVL.

Det er to søknadsomganger i året med registreringsdato 01.01. og søknadsfrist 20.01., og med registreringsdato 31.07. og søknadsfrist 20.08. Ved søknadsomgangen i januar kan det søkes om tilskudd til husdyr, kvalitetstilskudd til frukt og grønt, tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser og tilskudd til avløsning. Ved søknadsomgangen om sommeren kan det søkes om tilskudd til planteproduksjon (arealtilskudd) og husdyrproduksjon. Utbetaling etter søknad med registreringsdato 01.01. skjer i juni, og utbetaling etter søknad med registreringsdato 31.07. skjer i februar påfølgende år.

Grunnvilkår for foretak som skal søke PT/AVL, er at foretaket må drive vanlig jordbruksproduksjon og disponere dyr/areal. Foretak som søker må være registrert i Enhetsregisteret, og enten ha hatt en omsetning på kr 20 000 siste 12 måneder eller være registrert i merverdiavgiftsmanntallet. Det er knyttet ytterligere vilkår opp mot hver enkelt delordning.

Det vil i all hovedsak være samordningsmuligheter mellom RMP og PT når det gjelder søknadsomgangen om høsten, særlig knyttet til tilskudd til melkeproduksjon, arealtilskudd og beitetilskudd. Det samme gjelder grunnopplysninger fra produksjonstilskuddssøknaden. Det er også samordningsgevinster knyttet til eksisterende system for PT (WESPA) og pålogging via Altinn.

Elektronisk søknads- og saksbehandlingsløsning for produksjonstilskudd ble utviklet i 2003-2004, og er basert på en noe eldre teknologi, som bl.a. gir noe statiske løsninger med lite endringsmuligheter. Skjemaløsningsprogramvaren er heller ikke i vanlig bruk, da det på det tidspunkt løsningen ble utviklet ikke var utviklet "hyllevare"-skjemaløsninger. Det vurderes av tekniske og kostnadmessige årsaker ikke å være aktuelt å bygge videre på denne løsningen. En samordning på dette området krever derfor en tilpasning hvor søker mest mulig sømløst blir sendt mellom to ulike skjemaløsninger. Dette vurderes likevel til å være håndterbart uten større kostnader, og vil heller ikke legge særlig begrensninger i forhold til samordningsmuligheter.

### 3.4.2 Miljøplan

Miljøplan er et forskriftsfestet krav om internkontroll for miljømessige forhold ved jordbruksdrift. Miljøplan består av to trinn. Foretak som søker produksjonstilskudd skal bekrefte på søknadsskjemaet hvorvidt de har miljøplan trinn 1 på foretaket. Det stilles altså ikke krav til at denne legges ved søknaden.

Trinn 1 består av kart over jordbruksarealene som viser forhold av miljømessig verdi, gjødslingsplan og sprøytejournal. I tillegg skal det fylles ut en sjekklister som dokumenterer at foretaket har gjort en gjennomgang av viktige miljømessige forhold det siste året, samt ev. lage tiltaksplan og dokumentere gjennomførte tiltak hvis det avdekkes manglende ivaretagning av miljøhensyn ved gjennomgang av sjekklister.

Foretak som ikke har miljøplan trinn 1 får et trekk i produksjonstilskuddet. I de fleste fylker er det også krav om trinn 1 for å ha rett på RMP-tilskudd. Kontroll av miljøplan knyttet til utbetaling av produksjonstilskudd er derfor også en kontroll av at foretakene er berettiget RMP-tilskudd. Foretak som får redusert produksjonstilskuddet som følge av manglende miljøplan, skal følgelig ikke ha utbetalt RMP-tilskudd.

Miljøplan trinn 2 knytter seg til miljøutfordringer og miljøinnsats utover minimumskravene i trinn 1. Trinn 2 består av målsetting for foretakets miljøinnsats, tiltaksplan og dokumentasjon av gjennomførte tiltak. Trinn 2 gjelder for foretak som mottar produksjonstilskudd som søker andre spesielle miljøtilskudd i jordbruket. I en del fylker er det bl.a. krav om miljøplan trinn 2 for enkelte ordninger under RMP. I andre fylker er det ikke stilt krav om trinn 2, men det kan være krav om for eksempel skjøtselsplan for å kunne motta enkelte tilskudd. Foretak som ikke har miljøplan trinn 2 for de ordningene dette gjelder, skal dermed ikke få utbetalt de aktuelle tilskudd.

Enkelte fylker stiller krav om at kart og planer skal legges ved RMP-søknaden. Koblingen til kart og planer må vurderes i videreutvikling av forvaltningsløsning for RMP. Utover dette er det få forvaltningsmessige samordningsmuligheter, i og med at dette er et internkontrollsystem uten krav til innsending av informasjon.

### **3.4.3 Organisert beitebruk**

Tilskudd til organisert beitebruk skal fremme best mulig utnyttelse av ressursene i utmark med minst mulig tap av dyr. Tilskudd gis til tiltak som gjennomføres i et organisert samarbeid mellom to eller flere dyreeierne (beitelag). Beitelagene skal være godkjente av fylkesmannen og registrerte i Enhetsregisteret. Tilskuddet gis som driftstilskudd på basis av dyreslag og dyretall (gjennom RMP). Det kan også gis tilskudd til investeringstiltak etter egen forskrift.

Driftstilskudd til organisert beitebruk inngår i RMP. Slikt tilskudd finnes som en del av miljøprogrammet i 16 fylker. I enkelte fylker er det også tilskudd til organisert utnyttelse av innmarksbeiter. Beitelag som søker driftstilskudd registreres i et eget fagsystem (OBB) slik at det er mulig å holde oversikt over beitelag, dyreeiere og antall sleppte og tapte dyr på beite i ulike beiteområder. Denne informasjonen viderefremmes til Norsk institutt for skog og landskap som presenterer den i en egen kartløsning (IBU). Informasjon som samles inn kan nyttes i rovviltforvaltningen og i beitebruksplanlegging.

Fagsystemet for OBB har et grensesnitt mot fagsystemet for RMP slik at relevant tilskuddsinformasjon overføres til RMP-fagsystemet og utbetales sammen med dette. Det vurderes derfor til å være naturlig å se utvikling av ny forvaltningsløsning for RMP i nær sammenheng med utvikling av fagsystem for OBB.

Investeringsstøtte gis til beitelag til oppsetting av oppsetting av gjerder, samlekkever mv. I løpet av 2010 vil det bli fastsatt egen forskrift om investeringsstøtte til organisert beitebruk, som innebærer at vedtaksmyndigheten flyttes fra kommunen til fylkesmannen. Søknadene registreres i fagsystemet Saturn. Investeringsstøtten har i likhet med SMIL-ordningen (se nedenfor) en innretning som gjør at samordning med produksjonstilskudd og RMP-tilskudd vurderes til å være mindre aktuelt.

### **3.4.4 Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)**

SMIL er engangstilskudd (primært investeringstilskudd) til gjennomføring av miljøtiltak utover det som regnes som en del av den vanlige jordbruksdrifta. Tilskuddet kan innvilges til jordbruksforetak eller til eiere som driver og/eller eier en landbrukseiendom, eller til søkere som er registrert i Enhetsregisteret og som har fått tillatelse av landbrukseiendommens eier til gjennomføring av prosjekt, for eksempel grunneierlag, historielag, velforening og lignende. Til forskjell fra produksjonstilskudd og RMP-tilskudd er det altså flere enn registrerte jordbruksforetak som kan motta tilskudd. Tilskudd innvilges etter en individuell vurdering og prioritering av søknadene innenfor en innvilgningsramme (kommunevis). Dette skiller seg fra produksjonstilskudd og RMP-tilskudd der tilskudd innvilges ”automatisk” til alle som tilfredsstiller forhåndsfastsatte krav/vilkår.

SMIL-ordningen har således en innretning som gjør at samordning med produksjonstilskudd og RMP-tilskudd vurderes til å være mindre aktuelt.

## 3.5 Føringer og rammevilkår ved vurdering av ny forvaltningsløsning

### 3.5.1 Statens IKT-politikk

I regjeringens handlingsplan for elektroniske tjenester til næringslivet er det en målsetning at brukerne skal møte en åpen, tilgjengelig og samordnet offentlig sektor som tilbyr helhetlige og fullstendige elektroniske tjenester. Hver enkelt virksomhet og sektor har ansvaret for å tilby sine brukere slike tjenester.

Det skal legges til rette for at næringsdrivende og andre brukere selv skal kunne velge om henvendelser fra og kommunikasjon med en virksomhet skal skje elektronisk. Det er et overordnet mål at alle tjenester skal være tilgjengelig elektronisk.

Regjeringen har besluttet at IKT-løsninger for statlige virksomheter skal bruke felles arkitekturprinsipper. Dette skal bidra til bedre brukerorientering og mer samordning på tvers av offentlige virksomheter. I forvaltningsmeldingen St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* presenteres de sju arkitekturprinsippene som skal følges.

Ved utvikling av nye eller vesentlige endringer av eksisterende IKT-løsninger skal de syv felles arkitekturprinsippene for statlig virksomheter legges til grunn. Det skal tas i bruk fellesløsninger for elektronisk ID som DIFI legger til rette for. Statlige virksomheter skal ta i bruk Altinn når det produseres og gjøres tilgjengelig elektroniske tjenester.

Foruten nevnte overordnede føringer for IKT-løsninger for statlige virksomheter, må SLFs strategi og gjeldende teknologiske retningslinjer og rammer for utvikling av IKT-løsninger legges til grunn, i og med at en RMP-løsning skal utvikles, vedlikeholdes og driftes i SLFs miljø.

### 3.5.2 Viktige kriterier ved vurdering av forvaltningsløsning (søknads- og fagsystem)

Alternative løsninger for innlevering og behandling av søknader om RMP-tilskudd kalles heretter forvaltningsløsning.

En ny forvaltningsløsning skal ta utgangspunkt i gjeldende mål og prinsipper for Regionalt miljøprogram, samt dagens ordninger og tiltak innenfor RMP. I tillegg må løsningen bygge på statens IKT-politikk og SLFs rammer og retningslinjer for utvikling av IKT-systemer, jf ovenfor.

I tillegg vil følgende kriterier vektlegges ved vurdering av ny løsning.

- Løsningen skal være forvaltningseffektiv i alle ledd. Den skal bidra til redusert saksbehandlingstid, sikrere kontroll av saksopplysninger, redusert risiko for feilutbetalinger, redusert bruk av papirbasert kommunikasjon og sikker rapportering
- Løsningen skal være brukervennlig: Den skal legge til rette for at søkers utfylling og levering av søknaden oppleves som enkel, sikker og forståelig, og bidra til at korrekte og fullstendige data blir oppgitt. Det skal også legges til rette for at forvaltningens bruk av fagsystemet blir brukervennlig og mest mulig effektiv.
- Løsningen skal være kostnadseffektiv med hensyn på vedlikehold og drift, samt videreutvikling. Utviklingskostnadene skal ses i et kost-nytte-perspektiv, dvs. vurderes i forhold til antall brukere og prioritert funksjonalitet. Aktuelle fellestjenester og komponenter i SLF og i Staten for øvrig skal benyttes der det er hensiktsmessig.

- Løsningen skal underbygge elektronisk forvaltning og tilby tjenester elektronisk
- Løsningen skal omfatte alt fra søknadsinnlevering og -behandling til utbetaling og rapportering, og omfatte alle forvaltningsledd.
- Løsningen skal utvikles med tanke på å utnytte mulige samordningseffekter med andre forvaltningsoppgaver, samt med tanke på gjenbruk av komponenter som blir utviklet. Det skal spesielt vektlegges en samordning med søknad om produksjons- og avløsertilskudd.

### 3.6 Kostnadsdrivere og kostnadseffektivitet i systemutviklingsprosjekter

Systemutviklingsprosjekter er kompliserte prosesser med betydelige usikre og ukjente faktorer. Det vil ofte være behov for å gjøre endringer og tilpasninger underveis av det man spesifiserte i utgangspunktet. Ofte vil dette medføre økt tidsbruk og økte kostnader. Erfaringsmessig vil blant annet følgende viktige egenskaper og krav til en forvaltningsløsning for RMP virke kostnadsdrivende for utviklingen: Tilgjengelighet, fleksibilitet, flere og uensartede brukergrupper, integrasjon mot andre systemer og skreddersøm. Samtidig vil et prinsipp om gjenbruk og modulbaserte tjenester og komponenter bidra til kostnadseffektivitet både mht. forvaltningsløsning for RMP og videre utvikling av andre forvaltningsløsninger.

#### 3.6.1 Kostnadsdrivere

**Tilgjengelighet:** Løsningen for RMP skal være tilgjengelig via Internett døgnet rundt for forskjellige brukergrupper, og skal ikke kreve spesiell teknologi for bruk. Kravet er spesielt viktig for søkerne, både sett i forhold til bruksmønster hvor administrativt arbeid i stor grad utføres på kveldstid, og i forhold til teknologisk "nøytralitet" hvor standard weblesere skal kunne brukes. Tilgjengelighet er også et krav i de felles arkitekturprinsippene for offentlig sektor, og hvor det stilles krav om at tjenestene skal kunne brukes fleksibelt bl.a. med tanke på tid og sted, og at løsningene skal være universelt utformet. Dette kravet gir høyere utviklingskostnader, m.a. som følge av at det må brukes langt mer tid på å utvikle gode, intuitive skjermbilder/skjemaer, hvor brukeren blir ledet gjennom innsendingsprosessen uten krav til forutgående opplæring. Driftskostnaden knyttet til en døgnåpen løsning vil også i sum være betydelig høyere.

**Fleksibilitet:** Forvaltningsløsningen for RMP må tilby høy grad av fleksibilitet i bruk og må utvikles for å håndtere mulige framtidige endringer. Dette er meget relevant for RMP i forhold til det store omfanget av ordninger og tiltak som skal understøttes, og hvor det må kunne forventes hyppige endringer. Tilsvarende er fleksibilitet også et krav i de felles arkitekturprinsippene for offentlig sektor. For RMP må også løsningen understøtte en desentralisert forvaltningsmodell hvor regelverk og krav til søknadsopplysninger som følge av dette bestemmes regionalt, og vil variere mellom fylker. Løsningen må dermed kunne understøtte regionale skjemaer, og tilrettelegge for et stort antall aktører som uten teknologisk bakgrunn må kunne etablere og vedlikeholde søknadsskjemaer som på korrekt måte samler inn de nødvendige data som skal kunne brukes i videre beregning og utbetaling av tilskudd. Dette kravet gir høyere utviklingskostnader, og også høyere vedlikeholdskostnader for løsningen.

**Flere og uensartete brukergrupper:** Løsningen for RMP skal ta hensyn til flere brukergrupper, og hvor forskjellen mellom brukere, brukshyppighet og funksjonalitetsbehov innenfor brukergruppene er store.

RMP skal tilbys til flere uensartede brukergrupper, som foretak, saksbehandlere i både kommuner og fylker, samt brukere hos SLF. Disse har ulike krav til funksjonalitet og brukergrensesnitt. Bruken og brukshyppighet av RMP er svært varierende mellom brukergruppene og enkeltbrukere. Felles for alle brukergruppene er at de bruker systemet kun i avgrensede perioder i året, jf også omtale under ”tilgjengelighet” ovenfor. Dette må gjenspeiles i utforming av brukergrensesnitt og tilpassing av systemet for de enkelte brukergruppene, og vil igjen påvirke valg av teknologi og verktøy for utforming av brukergrensesnittet. Kravet vil være kostnadsdrivende for utviklingen, samt gi høyere vedlikeholds- og driftskostnader.

**Integrasjoner mot andre systemer:** Det er mer kostnadskrevenne å utvikle og drifte systemer som er avhengig av integrasjoner mot andre systemer og tjenester. Spesielt gjelder dette for systemer som har tette integrasjoner og avhengigheter. Det er samtidig ett av kravene i de felles arkitekturprinsippene for offentlig sektor at IKT-systemer skal være interoperable, dvs. skal ha evne til korrekt utveksling av informasjon med andre systemer, og at dette samtidig understøtter aktuelt regelverk. Også innenfor RMP vil det være behov for, og krav til omfattende integrasjoner, bl.a. av hensyn til brukervennlighet og en tilfredsstillende kontroll. Integrasjoner vil innføre en høyere grad av risiko og sårbarhet for RMP, da systemet vil ha flere avhengigheter mot andre systemer og tjenester. I utviklingen vil det være nødvendig å ha fokus på tjenesteorientert arkitektur med ”modulær” oppbygging av løsningen, jf avsnitt nedenfor, for å imøtekomme dette kravet på en måte som reduserer risiko for feil og reduserer kostnader gjennom gjenbruk.

**Skreddersøm:** Systemer som må utvikles etter ”skreddersømprinsippet” og hvor systemprogramvare eller hylleware i liten eller i ingen grad kan utnyttes vil gi betydelig høyere utviklingskostnader. Dette er relevant innenfor RMP, som for de fleste andre virkemidler under jordbruksavtalen, hvor det i stor grad er snakk om spesialiserte virkemidler med en unik utforming.

### 3.6.2 Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet i systemutviklingsprosjekter kan i størst mulig grad sikres ved å legge prinsippet om tjenesteorientert arkitektur til grunn. I praksis betyr det at man tilstreber en systemtankegang som skiller de enkelte tjenestene eller moduler som et system består av og gjør de mest mulig uavhengige av hverandre. Dette muliggjør en utskifting av de enkelte modulene uten at hele systemet må skiftes ut, for eksempel dersom et nytt regnskaps- utbetalingssystem skal anskaffes. I tillegg vil man kunne gjenbruke en fellestjeneste eller en modul som en bestanddel i et annet system med tilsvarende behov. En slik fellestjeneste er utviklet for utbetaling av tilskudd via økonomisystemet Agresso. Denne fellestjenesten håndterer blant annet hovedutbetalingene for produksjonstilskudd og kan gjenbrukes i RMP. En annen fellestjeneste, som kan benyttes i RMP er automatisk pålogging og autorisering (gi tillatelse til å bruke en tjeneste) av brukere til fagsystemene gjennom Altinn. Valget og test av ny skjematjener i pilotløsning for RMP gjør at SLF nå har et standardsystem for utvikling av avanserte skjematenester, som kan benyttes på andre forvaltningsområder. Deler av investeringene i ny løsning for RMP kan altså gjenbrukes for andre forvaltningsområder, for eksempel ved etablering av ny skjematjener for produksjonstilskudd. Som nevnt tidligere i rapporten vil det også være effektiviseringsgevinster ved å se på samordning av saksbehandlingsprosesser og behov i forvaltningen på tvers av fagsystem og ordning, noe som på sikt kan gi betydelig kostnadsreduksjon og gevinster ved utvikling av nye fagsystem og tjenester.

## 3.7 Vurdering av løsningsforslag for ny forvaltningsløsning

### 3.7.1 Overordnede vurderinger

Det vises til mandatet og kapittel 2.2. Vurderingen av fremtidig forvaltningsløsning for RMP skal ta utgangspunkt i gjeldende mål og prinsipper for Regionalt miljøprogram. Det betyr at alternative forvaltningsløsninger skal forholde seg til gjeldende forvaltning av programmet med regionale forskjeller i ordninger og tiltak. Forvaltningen skal med andre ord ikke endres som følge av utviklingen av ny forvaltningsløsning, selv om dette kunne bidratt til en mer kostnadseffektiv forvaltning.

Innenfor dagens rammer for RMP kan en tenke seg en ytterligere regionalisering av ansvaret for fagsystem og utbetaling. Det er imidlertid ikke vurdert som et forvaltningseffektivt alternativ å overføre alt ansvar for framtidig løsning til hvert enkelt fylke. Det legges dermed til grunn at SLF fortsatt skal ha oppgaven med utvikling og drift av en ny forvaltningsløsning, med de forvaltningskostnader dette innebærer.

I kapittel 3.5.2 ovenfor er det redegjort for kriterier som skal legges til grunn ved vurdering av ny forvaltningsløsning for RMP. Det er der stilt som krav at en ny forvaltningsløsning skal dekke alle forvaltningsledd samt søker. Grovt oppdelt dreier dette seg om følgende hovedbrukergrupper; søker, kommune og fylkesmann/SLF.

Dagens løsning understøtter de fleste behov hos SLF og fylkesmannen, knyttet til kontroll, beregning og utbetaling av tilskudd, selv om løsningen som nevnt i kapittel 3.2 gir en rekke begrensninger som er førende for forvaltningsprosessen. Dagens funksjonalitet er samtidig basisfunksjonalitet som må være på plass for å kunne gjennomføre forvaltningen. Dette er funksjoner som oppsummert kan sies å være knyttet til kontroll av søknader, beregning av tilskudd, og utbetaling og regnskapsføring av tilskuddene. For å kunne gjennomføre dette må det også i løsningen registreres inn søknader. I praksis kan ikke disse operasjonene gjennomføres manuelt/papirbasert, og de må derfor understøttes av en elektronisk løsning.

Som redegjort for tidligere i rapporten er det samtidig identifisert et tydelig behov for en elektronisk løsning som også dekker behov hos søkere og hos kommunale saksbehandlere. Dette har blitt framhevet som det høyest prioriterte behovet for en ny RMP-løsning. I kapittel 3.2 er det redegjort for mulige gevinster ved å innføre en ny elektronisk løsning.

Samlet vurderes det å være lite hensiktsmessig å bygge videre på dagens fagsystem, hovedsakelig pga risiko knyttet til foreldet teknologi og begrensninger i teknologiske muligheter sett i forhold til RMPs behov og krav til ny forvaltningsløsning. Det går derfor ikke videre med noen vurdering av gammel løsning. Det vurderes imidlertid som hensiktsmessig å bygge videre på erfaringene med pilotløsningen med elektronisk søknad. Det vurderes også som hensiktsmessig å sikre en god samordning med forvaltningsløsningen for produksjonstilskudd.

Det foreslås et faseinndelt utviklingsprosjekt over 3 år hvor man utvikler og tilgjengeliggjør ny funksjonalitet og nye tjenester fortløpende for brukerne (se 3.7.2). Med bakgrunn i behovsvurderinger, samt at dagens løsning kan brukes i en overgangsperiode, foreslås det at det prioriteres å utvikle en elektronisk søknadsinnlevering for foretak først, samtidig med en elektronisk saksbehandling for kommunen (fase A og B), og at dette gjennomføres det første året. Det foreslås videre at ny elektronisk saksbehandlingsløsning for fylkesmann og SLF (fase C) gjennomføres de to påfølgende årene. Det kan være mulig å intensivere fase C og gjennomføre denne etter kun 1 år. Dette avhenger av resultat fra gjennomføring av fase A og B.

Etter gjennomført utviklingsprosjekt vil det foreligge et nytt forvaltningssystem for Regionalt miljøprogram som tilbyr brukerrettede tjenester til alle aktørene i forvaltningen. Gammelt fagsystem vil kunne avvikles etter avslutning av arbeidet.

Risikoen i forbindelse med å dele opp og gjennomføre prosjektet i avgrensede faser, hvor man utvikler og tilgjengeliggjør ny funksjonalitet og nye tjenester fortløpende for brukerne, vurderes som moderat. Den største risikoen er knyttet til usikkerhet rundt dagens fagsystem og eldre teknologi. Med foreslått gjennomføringsmodell må dagens fagsystem være tilgjengelig og kunne fungere sammen med ny løsning fram til avviking av dagens fagsystem etter gjennomføring av fase C. Dagens fagsystem må kunne ta i mot søknadsinformasjon og vedtaksinformasjon fra det nye fagsystemet etter gjennomføring av fase A og B. Dagens fagsystem har tette avhengigheter til ”Saturn” (eldre reskontro- og utbetalingssystem hos SLF), og det betyr at også ”Saturn” må være tilgjengelig og fungere gjennom hele utviklingsperioden. Pga at ”Saturn” blir benyttet også ved forvaltning av en rekke andre tilskuddsordninger, og vil måtte fases ut over flere år, er risiko begrenset til teknologiske utfordringer rundt eldre teknologi, jf ovenfor.

I forbindelse med utvikling av elektronisk løsning for RMP er det risiko knyttet til kontinuerlige endringer i virkemidlene mens utvikling pågår. Dette er erfaringsmessig en utfordring i utviklingsprosjekter. Det er derfor en fordel å gjennomføre arbeidet nå, i etterkant av revisjon av RMP, og i en periode hvor det er mindre omfattende endringer i virkemidlene.

### **3.7.2 Aktiviteter, funksjoner og kostnader ved utvikling av ny elektronisk løsning**

Nedenfor følger en oversikt over hvilke faser som må gjennomføres for å nå målet om ny forvaltningsløsning. Flere av aktivitetene og funksjonsbehovene antas å være overlappende mellom fasene, og enkelte er dessuten avhengig av aktiviteter og funksjonsbehov i andre faser. Det betyr at noe kan bli gjennomført i andre faser enn de opprinnelig er oppført i.

#### **3.7.2.1 Elektronisk søknadsinnlevering for foretak – fase A**

Hovedmålet med fase A er å kunne tilby foretak elektronisk søknadsinnlevering av tilskudd til regionalt miljøprogram. I det følgende er det beskrevet egenskaper eller funksjoner knyttet til tjenesten, og estimert kostnad ved å utvikle funksjonen. Funksjonene/egenskapene er beskrevet i prioritert rekkefølge.

Tilgjengeliggjøring via Altinn: Utvikle og tilgjengeliggjøre tjenesten i Altinn på lik linje med andre av SLFs elektroniske søknadsskjemaer og tjenester. Benytte SLFs eksisterende infrastruktur og teknologi for autorisering (gi brukeren tillatelse til å bruke tjenesten) og autentisering (bekrefte at brukeren er *autentisk*, altså ekte) av brukere i Altinn. Kostnaden er anslått til 175.000kr.

Brukervennlighet: Utvikle tjenesten basert på ELMER II (Elmer er vedtatt som retningslinjer for brukergrensesnitt i offentlige skjemaer på Internett) og benytte teknologi til utforming av elektroniske søknadsskjemaer som tilrettelegger for en god brukeropplevelse (totalopplevelsen en bruker har ved anvendelse av tjenesten). Det må defineres hvilke andre kriterier, enn bruk av Elmer, som brukeropplevelsen skal vurderes i forhold til. Kostnaden er anslått til 175.000kr.

Kontroll av registrerte data: Utvikle tjenesten slik at kontroll av de data brukeren registrerer blir gjort underveis og samlet etter at søknaden er ferdig utfylt, men før den er sendt inn. Nødvendig kontroll av



data bør gjøres så tidlig som mulig i søknadsprosessen, slik at søker får umiddelbar tilbakemeldning og at de data som blir sendt inn er mest mulig korrekte og kvalitetssikrede. Gjennomføring av kontroller tidlig i prosessen vil muliggjøre tidligere utbetaling av tilskudd enten samtidig med eller tidligere enn produksjonstilskudd. De aller fleste kontroller innenfor RMP er kontroller av enkeltsøknader, dvs kontroll av opplysninger mot SLFs kunderegister, mot søknader om produksjonstilskudd, og interne kontroller av data i RMP. Dette gir et stort potensial for å flytte kontrollene tidligere i prosessen, slik at de samtidig vil være en hjelp for søker ved kvalitetssikringen av opplysningene som skal leveres. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Hjelp til utfylling av søknadsskjema: Utvikle tjenesten og velge teknologi for å imøtekomme behovet for hjelp til utfylling av søknadsskjemaet underveis og guiding av bruker helt fram til innsending av søknadsskjemaet. Elmer legger føringer på hvordan dette skal gjøres. Dette området må ses i sammenheng med behovet for kontroll av registrerte data, verifisering underveis og sluttkontroll før innsending av søknad. Kostnaden er anslått til 175.000kr.

Preutfylling og gjenbruk av data: Utvikle tjenesten slik at prinsippet om at lik data skal kun registreres en gang. Data skal automatisk bli utfylt i skjemaet der hvor det finnes relevante data om søker i andre systemer eller registre hos SLF. Spesielt er det aktuelt å hente basisopplysninger om foretaket i Landbruksregisteret (SLFs kunderegister) og om produksjoner i Landbruksforvaltningens informasjonsbase. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Benytte samme tjeneste for søknad om Organisert beitebruk: Utvikle tjenesten slik at foretak på vegne av beitelag kan levere inn søknad om organisert beitebruk. Dette forutsetter at tjenesten og forvaltningsløsningen utvides med håndtering av statistikkdata fra beitebruk. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Samordning mellom søknadsskjema for produksjonstilskudd (PT) og RMP: Utvikle tjenesten slik at utfylte data i søknad om produksjonstilskudd blir benyttet til preutfylling og kontroll av søknad for RMP. Dette forutsetter at søknad om produksjonstilskudd er utfylt før søknad om RMP påbegynnes. Det mest hensiktsmessige er å se søknadsprosessen for PT og RMP i sammenheng, hvor man etter at søknad for PT er sendt inn automatisk blir logget inn på søknadsskjema for RMP for innsending av denne. Dette siste trinnet krever imidlertid en harmonisering av søknadsfrister. Kostnaden er anslått til 175.000kr.

Benytte søknad fra forrige omgang: Utvikle tjenesten slik at søknad fra forrige søknadsomgang kan benyttes som et grunnlag og preutfylling for aktuell søknadsomgang. Det betyr at data fra forrige søknadsomgang kan kopieres inn, godkjennes og sendes inn hvis det ikke er endringer fra forrige søknadsomgang. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Midlertidig beregning av tilskudd: Utvikle tjenesten slik at bruker automatisk for en midlertidig beregning av tilskuddsum etter at søknad fylt ut. Beregningen tar utgangspunkt i foreløpige satser. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Motta tilskuddsbrev elektronisk: Utvikle tjenesten slik at tilskuddsbrev genereres enhetlig ved hjelp av felleskomponent hos SLF og leveres til søker gjennom Meldingstjenesten i Altinn. Kostnaden er anslått til 175.000kr.

Samlet gir dette følgende nettokostnader for utvikling av elektronisk søknadsinnlevering for foretak:

Aktivitet	
Tilgjengeliggjøring via ALTINN	kr 175 000
Brukervennlighet	kr 175 000
Kontroll av registrerte data	kr 525 000
Hjelp til utfylling av søknadsskjema	kr 175 000
Preutfylling og gjenbruk av data	kr 525 000
Benytte samme tjeneste for søknad om Organisert beitebruk	kr 525 000
Samordning mellom søknadsskjema for produksjonstilskudd og RMP	kr 175 000
Benytte søknad fra forrige omgang	kr 525 000
Midlertidig beregning av tilskudd	kr 525 000
Motta tilskuddsbrev elektronisk	kr 175 000
<b>Totalt</b>	<b>kr 3 500 000</b>

### 3.7.2.2 Elektronisk saksbehandling for kommunen – fase B

Hovedmålet med denne fasen er å tilby kommunale saksbehandlere et verktøy som tilrettelegger for elektronisk saksbehandling av søknader og tilrettelegge for at kommunen kan utføre sine oppgaver ved forvaltningen av RMP på en effektiv og sikker måte. I det følgende er det beskrevet egenskaper eller funksjoner knyttet til tjenesten, og estimert kostnad ved å utvikle funksjonen. Funksjonene/egenskapene er beskrevet i prioritert rekkefølge.

Elektronisk vedtaks- og saksbehandling: Utvikle løsningen slik at innsendte søknader for en gitt kommune kan saksbehandles enkeltvis eller gruppevis. En brukervennlig og effektiv saksbehandlingsløsning vil være sentralt for kommunenes arbeid. Det skisseres her en spesialisert løsning tilpasset kommunens behov. Dette til forskjell fra løsning for produksjonstilskudd, som er en førstegenerasjons webløsning hvor kommunens grensesnitt (skjermbilder m.m.) er tilsvarende som for søker, noe som gir en lite effektiv saksbehandlingsflyt (egentlig i stor grad et fast papirskjema presentert på skjermen). Ny teknologi gir muligheter for mer dynamiske løsninger hvor kommunen får presentert de data som skal godkjennes på en enklere måte, og hvor kun utfylt informasjon vises (i motsetning til statiske løsninger hvor alle felter, også der hvor søker ikke har fylt ut informasjon, presenteres). Tilsvarende må det etableres mulighet for effektiv registrering av søknader levert på papir. Kostnaden er anslått til 875.000kr.

Tilgjengeliggjøring via SLFs portal: Tilgjengeliggjøre løsningen gjennom SLFs tjenesteportal på lik linje med de øvrige av SLFs fagsystemer og løsninger. Benytte SLFs eksisterende infrastruktur og fellesløsning for autorisering og autentisering av brukere. Kostnaden er anslått til 175.000kr.

Kontroll av søknader: Utvikle løsningen slik at kontroller per søknad eller samlet for flere søknader kan settes opp per kommune og benyttes av brukere i forbindelse med saksbehandlingsprosessen i aktuell kommune. I stor grad vil kontrollene kunne være gjenbruk av kontroller utviklet for søker, men i tillegg må det her kunne presenteres varselmeldinger (opplysninger som antakelig er korrekte, men som bør sjekkes nærmere), og foretas felles kontroller mot andre registre. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Effektiv behandling av papirbaserte søknader: Utvikle løsningen slik at registrering av papirbaserte søknader blir mest mulig effektiv. Samme kontroller som ved registrering av søknad for søker skal benyttes. Papirbaserte søknader skal etter registrering av søknad, følge samme søknads- og saksbehandlingsprosess som elektroniske søknader. I dag registreres alle søknader av fylke. Kostnaden er anslått til 875.000kr.

Brukervennlighet: Utvikle løsningen med tanke på at saksbehandlere hos kommunen bruker systemet relativt sjeldent. Hovedutfordringen i forhold til brukervennlighet er knyttet til at de kommunale saksbehandlere benytter løsningen sjeldent. Effektivitet og bruk av kjent standardfunksjonalitet og begrepsapparat, vil være viktige kriterier for vurdering av brukervennligheten for denne brukergruppen. Kostnaden er anslått til 175.000kr.

Redusere papirbasert kommunikasjon og utveksling av data: Utvikle løsningen slik at nødvendig kommunikasjon og utveksling av data mellom fylkesmann og kommunen blir håndtert elektronisk. Dagens kommunikasjon og utveksling av data mellom kommune og fylke foregår papirbasert og manuelt. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Harmonisere saksbehandling med produksjonstilskudd: Løsningen tilrettelegger for en større grad av harmonisering av saksbehandling og kontroll mellom RMP og produksjonstilskudd. I første omgang vil dette ikke være en IKT-utviklingsjobb, men være begrenset til rutinesamordning.

Samlet gir dette følgende nettokostnader for utvikling av elektronisk saksbehandlingsløsning for kommunen:

Aktivitet	
Elektronisk vedtaks- og saksbehandling	kr 875 000
Tilgjengeliggjøre via SLFs portal	kr 175 000
Kontroll av søknader	kr 525 000
Effektiv behandling av papirbaserte søknader	kr 875 000
Brukervennlighet	kr 175 000
Redusere papirbasert kommunikasjon og utveksling av data	kr 525 000
Harmonisere saksbehandling med produksjonstilskudd	kr 0
<b>Totalt</b>	<b>kr 3 150 000</b>

### **3.7.2.3 Ny elektronisk saksbehandlingsløsning for fylkesmannen og SLF – fase C**

Hovedmålet med denne fasen er å etablere en løsning som muliggjør en utfasing av dagens fagsystem, og som tilrettelegger for at fylkesmannen kan utføre sin rolle i forvaltningen av RMP. I det følgende er det beskrevet egenskaper eller funksjoner knyttet til tjenesten, og estimert kostnad ved å utvikle funksjonen. Funksjonene/egenskapene er beskrevet i prioritert rekkefølge.

Klargjøre søknadsomgang: Utvikle løsningen slik at fylkesmannen kan klargjøre for og administrere ny søknadsomgang, herunder ordninger og tiltak, satser og kontroller. Kostnaden er anslått til 1.225.000kr.

Utarbeide søknadsmateriell: Utvikle løsningen slik at fylkesmannen kan utvikle og generere elektronisk og papirbasert søknadsskjema for en gitt søknadsomgang. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Tilgjengeliggjøring via SLFs portal: Tilgjengeliggjøre løsningen gjennom SLFs tjenesteportal på lik linje med de øvrige av SLFs fagsystemer og løsninger. Benytte SLFs eksisterende infrastruktur og fellesløsning for autorisering og autentisering av brukere. Kostnaden er anslått til 175.000kr.

Kontroll av søknader og vedtak: Utvikle løsningen slik at fylkesmannen kan gjennomføre kontroll- og oppfølgingsfunksjonen mot kommunen. Kontroll av søknader bør gjennomføres så tidlig som mulig og fortrinnsvis i forbindelse med utfylling av søknaden, jf omtale tidligere. Kontroller settes opp av fylkesmannen og gjennomføres når søker registrerer søknaden, samt ved kommunens saksbehandling. I

tillegg gjennomføres en del kontroller mot andre registre, og som tilgjengeliggjøres for kommunen i deres saksbehandling. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Beregning av tilskudd: Utvikle modul for regional beregning av tilskudd. Kostnad er anslått til 525.000kr.

Utbetaling av tilskudd og anvisning av utbetalinger: Utvikle løsningen slik at utbetalinger kan gjennomføres via SLFs felleskomponent for utbetaling av tilskuddsordninger, og slik at fylkesmannen kan an vise utbetalinger av tilskudd. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Utsending av tilskuddsbrev: Utvikle løsningen slik at nødvendig data for tilskuddsbrev automatisk overføres til SLFs felleskomponent for generering og utsending av tilskuddsbrev når utbetaling foretas. Felleskomponenten benytter Meldingstjenesten i Altinn for tilgjengeliggjøring av elektroniske tilskuddsbrev til søker. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Klagebehandling: Utvikle løsningen slik at den kan håndtere klager og andre etterbetalinger. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Redusere papirbasert kommunikasjon og utveksling av data: Utvikle løsningen slik at nødvendig kommunikasjon og utveksling av data mellom fylkesmannen og kommunen blir håndtert elektronisk, bl.a. gjelder dette kontrollresultater. Dagens kommunikasjon og utveksling av data mellom kommune og fylke foregår manuelt og papirbasert. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Forbedret resultatoppfølging og rapporteringsmuligheter: Utvikle løsningen slik at fylkesmannen kan tilgang til data, rapporter og statistikk for resultatkontroll og oppfølging m.v., og også kan kople dette mot annen informasjon. Denne rapporteringen vil også være sentral for SLF og avtalepartenes oppfølging og evaluering av resultater fra RMP. Kostnaden er anslått til 525.000kr.

Samlet gir dette følgende nettokostnader for utvikling av ny elektronisk saksbehandlingsløsning for fylkesmannen og SLF:

Aktivitet	
Klargjøre søknadsomgang	kr 1 225 000
Utarbeide søknadsmateriell	kr 525 000
Tilgjengeliggjøre via SLFs portal	kr 175 000
Kontroll av søknader og vedtak	kr 525 000
Beregning av tilskudd	kr 525 000
Utbetaling av tilskudd og anvisning av utbetalinger	kr 525 000
Utsending av tilskuddsbrev	kr 525 000
Klagebehandling	kr 525 000
Redusere papirbasert kommunikasjon og utveksling av data	kr 525 000
Forbedret resultatoppfølging og rapporteringsmuligheter	kr 525 000
Totalt	kr 5 600 000

#### **3.7.2.4 Etablering av prosjekt, prosjekt- og infrastrukturkostnader**

I forbindelse med et utviklingsprosjekt vil det påløpe administrative kostnader, kostnader til teknisk infrastruktur, samt etableringskostnader og vedlikeholds- og driftskostnader i prosjektperioden. Det er her

estimert kostnader som ikke er direkte knyttet til utvikling, men som vil påløpe og må regnes med i totalkostnadene for utviklingsprosjektet.

Aktivitet	År 1	År 2	År 3	Totalt
Test og testledelse	kr 525 000	kr 525 000	kr 700 000	kr 1 750 000
Prosjektledelse	kr 525 000	kr 525 000	kr 525 000	kr 1 575 000
Dokumentasjon	kr 175 000	kr 175 000	kr 175 000	kr 525 000
Kurs og opplæring	kr 175 000	kr 175 000	kr 350 000	kr 700 000
Lisens- og etableringskostnader	kr 0			
Løpende driftskostnader	kr 230 000	kr 230 000	kr 230 000	kr 690 000
<b>Totalt</b>	<b>kr 1 630 000</b>	<b>kr 1 630 000</b>	<b>kr 1 980 000</b>	<b>kr 5 240 000</b>

Test, testledelse og prosjektledelse er knyttet til kostnader hos leverandør som får oppdraget. Dokumentasjon omhandler utarbeidelse av all nødvendig dokumentasjon for løsningen. For kurs og opplæring er det forutsatt at eksternt leverandør utarbeider nødvendig materiell til opplæring og kursing. Løpende driftskostnader er kostnader som vil påløpe knyttet til å installere og drifte løsningen i utviklings-, preproduksjons- og produksjonsmiljøene.

Lisens og etableringskostnadene er allerede finansiert i forbindelse med pilotprosjektet for innlevering av elektroniske søknader for Oppland og Hedmark.

### 3.7.2.5 Aktiviteter og kostnader i forvaltningen

I tillegg til prosjekt- og infrastrukturkostnader, samt utviklingskostnader for ny løsning, må det i en prosjektperiode forventes økt arbeid for forvaltningen, både for SLF, fylkesmennene og kommunene. Nedenfor gis en oversikt over forventede aktiviteter og kostnader omregnet fra forventet antall årsverk pr aktivitet. Totalt anslås et økt arbeidsforbruk på rundt 11 årsverk i forvaltningen knyttet til prosjektperioden med utvikling og implementering av nytt system, noe som beløper seg til rundt 6 mill. kr. (500 000 kr. pr. årsverk)

Aktivitet	År 1	År 2	År 3	Totalt
Ledelse	kr 500 000	kr 500 000	kr 500 000	kr 1 500 000
Prosjektdeltakelse	kr 1 000 000	kr 1 000 000	kr 1 000 000	kr 3 000 000
Dokumentasjon	kr 300 000	kr 200 000	kr 100 000	kr 600 000
Informasjon og opplæring	kr 100 000	kr 500 000	kr 500 000	kr 1 100 000
<b>Totalt</b>	<b>kr 1 900 000</b>	<b>kr 2 200 000</b>	<b>kr 2 100 000</b>	<b>kr 6 200 000</b>

Ledelse, som vil utgjøre ca 1 årsverk pr år i hele prosjektperioden, omfatter prosjektledelse, styringsgruppe, administrasjon, og involverer særlig SLF. Prosjektdeltakelse omfatter i hovedsak fylkesmennenes deltakelse i arbeidet, og involvering av alle embeter. Dette er anslått til å utgjøre 2 årsverk pr år. Dokumentasjon, ca 0,6-0,2 årsverk, omfatter å levere grunnlagsdokumentasjon til utviklingsprosjektet og gjøre tilpasninger av systemet til egne ordninger. Det vil bli mest arbeid i starten av prosjektperioden og involverer særlig fylkesmenn og SLF. Informasjon og opplæring utgjør ca 0,2-1 årsverk, med mest arbeid mot midten og slutten av prosjektperioden, og omfatter særlig kommunenes informasjon og opplæring av søkere, samt kompetanse på nytt saksbehandlersystem (ca 1 ukeverk totalt pr. kommune år 2 og 3).

### 3.7.2.6 Samlet kostnadsomfang

Det anslås at ressursbehovet for gjennomføring av fasene knyttet til ren utvikling, vil tilsvare totalt 70 månedesverk, fordelt over tre år. Det tilsvarer, utregnet med dagens konsulentpriser, totalt 12,3 millioner. I tillegg kommer administrative kostnader, kostnader til teknisk infrastruktur, samt etableringskostnader og vedlikeholds- og driftskostnader i prosjektperioden på til sammen 5,2 mill kr. Samlet for hele utviklingsprosjektet utgjør dette 17,5 mill kr, fordelt med 5,2 mill kr første år, 4,8 mill kr andre år, og 7,5 mill kr det siste året. I tillegg kommer forvaltningens arbeid som utgjør i overkant av 6 mill kr. for hele prosjektperioden. I tabellen nedenfor er dette oppsummert.

Aktivitet	År 1	År 2	År 3	Totalt
Prosjektledelse, test og testledelse	kr 1 050 000	kr 1 050 000	kr 1 225 000	kr 3 325 000
Dokumentasjon, kurs og opplæring	kr 405 000	kr 405 000	kr 405 000	kr 1 215 000
Drift av infrastruktural for prosjektet	kr 230 000	kr 230 000	kr 230 000	kr 690 000
Utviklingskostnader	kr 3 500 000	kr 3 150 000	kr 5 600 000	kr 12 250 000
Eksterne kostnader totalt	kr 5 185 000	kr 4 835 000	kr 7 460 000	kr 17 480 000
Prosjektkostnader i forvaltningen (personell)	kr 1 900 000	kr 2 200 000	kr 2 100 000	kr 6 200 000
Sum kostnader	kr 7 085 000	kr 7 035 000	kr 9 560 000	kr 23 680 000

Etter at løsningen settes i drift vil den innebære økte vedlikeholds- og driftskostnader samt økte personellkostnader for SLF. Dette er ikke tatt hensyn til i beregningen ovenfor, som kun omhandler forvaltningens personellkostnader i prosjektperioden.

## 4 Oppsummering, anbefalinger og arbeidsgruppas konklusjon

### 4.1 Oppsummering og anbefalinger

Regionaliseringen av miljøvirkemidlene gjennom RMP medfører større forvaltningskostnader enn en sentral forvaltning. Dette ble forutsatt også ved etableringen av RMP og slått fast gjennom evaluering av ordningen 2008. Det er også slått fast at RMP skal videreføres i perioden 2009-2012, men med en økt målretting og mer harmonisert forvaltning av ordninger på tvers av fylker.

I tråd med mandatet for denne utredningen er det vurdert løsninger for en framtidig elektronisk forvaltning av RMP. Utformingen av RMP og virkemidlene innenfor programmene er ikke vurdert med tanke på mulighet for økt effektivisering, da dette ligger utenfor utredningens mandat. Det er lagt til grunn at en egen ordning med RMP innebærer behov for grunninvesteringer og dertil kostnader knyttet til å vedlikeholde en forvaltningsløsning. Det er også lagt til grunn at en ordning med regional forvaltning innebærer behov for en rimelig fleksibel forvaltningsløsning. Dette innebærer en ikke uvesentlig kostnad, både fordi en egen forvaltningslinje for RMP i seg selv innebærer en grunnkostnad, samt at RMP-konseptet med regional fleksibilitet også virker kostnadsdrivende for en systemløsning.

I følge statens IKT-politikk skal alle tjenester tilbys elektronisk. RMP omfatter 29000 søkere og 410 mill. kr. som skal utbetales til riktig foretak til rett tid. Både statens IKT-politikk og omfanget av RMP tilsier i seg selv at det er behov for en elektronisk løsning som omfatter både innlevering- og behandling av RMP-søknader. Det anbefales ikke å bygge videre på dagens fagsystem. Risikoen for feilutbetalinger og kritiske driftsavbrudd vurderes av SLF som høy ved å videreføre dagens fagsystem, fordi det er bygd på en eldre teknologisk plattform. Dagens løsning gir også begrensede teknologiske muligheter for videre utvikling av løsninger som kan dekke søkerens og kommunenes behov. Det anbefales å bygge videre på dagens pilotløsning med søknad på nett. En framtidig løsning for RMP som bygges på nyere teknologi gir mulighet for gjenbruk og samlet sett kostnadsbesparelser i forbindelse med oppgraderinger av andre systemer og tjenester i SLF. Innføring av en ny elektronisk løsning for innlevering- og behandling av RMP-søknader vil i ordinær drift kunne bidra til kvalitetssikring av søknadsdata, redusert arbeidsforbruk, anslått til ca. 10-15 årsverk i forvaltningen og tidligere utbetalinger av tilskudd, anslått fremskyndet minimum en måned i forhold til i dag. Det vil også kunne bidra til økning i andelen foretak som søker tilskudd elektronisk, godt utover dagens 30 prosent for produksjonstilskudd. Disse gevinstene ved en ny elektronisk løsning for RMP vil øke betydelig ved økt samordning med søknadsinnlevering og behandling av produksjonstilskudd.

Det anbefales at dagens rolle- og ansvarsdeling knyttet til utvikling og drift av forvaltningsløsningen for RMP videreføres. Et alternativ, der utviklings- og driftsansvaret for saksbehandlertiløsning og utbetaling legges til hvert enkelt fylke, vurderes ikke som forvaltningseffektivt. SLF bør derfor ha et overordnet ansvar for å sikre en effektiv forvaltningsløsning på tvers av fylkene. Fylkene har ansvar for sikker og effektiv forvaltning av egne ordninger og må delta aktivt i det videre utviklingsarbeidet. Utover dette bør det legges opp til en mest mulig samordnet løsning mellom RMP og produksjonstilskudd for søkerne og kommunene.

Gitt at framtidig forvaltning av RMP skal skje på en effektiv og sikker måte, anses kun elektronisk løsning for innlevering av søknad, løsning for saksbehandling på kommunenivå, samt løsning for saksbehandling, utbetaling og rapportering på fylke og SLF som en reell løsning.

Forvaltningskostnader knyttet til utvikling og implementering av en ny løsning vil øke på kort sikt. Alternativet til reduserte forvaltningskostnader vil først og fremst ligge i å definere grad av funksjonalitet innenfor en elektronisk løsning. Funksjonaliteten bør være på et nivå som i størst mulig grad bidrar til redusert risiko for feilutbetaling og redusert tidsbruk i søknadsprosessen. I tillegg bør systemet bidra til å underbygge formålet med miljøprogramsatsingen, bl.a. gjennom gode systemer for rapportering. Det vil særlig være behov for å konkretisere og prioritere følgende tiltak ytterligere: Samordningsløsninger mellom produksjonstilskudd og RMP, økt og samordnet bruk av kontroller, mer effektivt system for organisert beitebruk, samt bedre rapporteringsløsninger. Graden av fleksibilitet mellom fylkene bør defineres innenfor disse rammene.

Det anbefales at en tjenesteorientert arkitektur legges til grunn som prinsipp for utvikling av ny løsning. I praksis betyr det at man tilstreber en systemtankegang som skiller de enkelte tjenestene eller moduler som et system består av og gjør de mest mulig uavhengige av hverandre. Dette gjøres for å muliggjøre en utskifting av de enkelte modulene uten at hele systemet må skiftes ut. En fellestjeneste eller en modul kan også gjenbrukes som en bestanddel i et annet system med tilsvarende behov. Skjemaløsningen i piloten med RMP-søknad på nett gjør at en nå har et standardssystem for utvikling av avansert skjematjenester som kan benyttes for andre forvaltningsområder. Det er en forutsetning at det i utviklingen av ny forvaltningsløsning for RMP tas i bruk slike fellestjenester og at det tilstrebes en utvikling som muliggjør nye fellesløsninger og tjenester som i neste omgang kan benyttes av andre systemer og tjenester i SLF. Spesielt vil det være aktuelt å se på felles saksbehandlingsprosesser og behov i forvaltningen på tvers av fagsystem og ordning. Dette vil på sikt gi betydelig kostnadsreduksjon og gevinst ved utvikling av nye fagsystem og tjenester.

Et kostnadsoverslag utarbeidet av SLF viser at det vil koste rundt 17,5 mill. kr. å utvikle en ny løsning som dekker alle brukergrupper og funksjonalitetskrav. I tillegg kommer forvaltningens arbeid med utvikling og implementering av ny løsning som anslås til 11 årsverk, tilsvarende 6 mill. kr. SLFs kostnader med drift-, vedlikehold og videreutvikling av ny løsning er ikke beregnet, men må også bli dekket for at en ny løsning skal kunne overleveres til ordinær forvaltningsorganisasjon.

Det bør tas sikte på å innføre en ny elektronisk løsning innenfor en periode på 3 år med oppstart høsten 2010, der elektronisk løsning for søkerne, samt de første elementer i en saksbehandlingsløsning for kommunene, prioriteres år 1 (2010-2011). Fullføring av elektronisk saksbehandlingsløsning for kommunene samt etablering av ny løsning for Fylkesmann og SLF prioriteres år 2 og 3 (2011-2013). Dette innebærer at en ny løsning bør være på plass ved oppstart av neste programperiode, dvs. til søknadsomgangen 2013. Dagens fagsystem må videreføres i hele utviklingsperioden med tanke på utfasing når ny løsning er på plass. Det anbefales at SLF får ansvar for å lede utviklingsarbeidet, men det forutsettes at fylkene deltar aktivt i dette arbeidet.

For første år trengs en økonomisk ramme på 7,1 mill. kr. for å dekke prosjekt- og utviklingskostnader.

## **4.2 Arbeidsgruppas konklusjon**

Arbeidsgruppa har hatt en sammensetning fra avtalepartene i jordbruksoppgjøret, samt en representant fra fylkesmannen. Det har vært utfordrende for arbeidsgruppa å vurdere kostnader og effektiviseringsgevinster ved elektronisk løsning for innlevering og søkning til regionale miljøprogram på selvstendig grunnlag, siden dette ikke er spesialkompetansen til flertallet av arbeidsgruppas medlemmer. Arbeidsgruppa tar derfor utgangspunkt i SLF sine vurderinger og anslag, og prøver å trekke konklusjoner på bakgrunn av dette. Arbeidsgruppa har imidlertid lagt føringer på hva SLF har utredet.



Arbeidsgruppa har gjennom arbeidet med rapporten fått økt forståelse av utfordringene med forvaltningen av regionale miljøprogram. Arbeidsgruppa er inneforstått med at dagens forvaltningssystem og teknologiske plattform er foreldet og har begrenset levetid. Det innebærer at vi må gjennomføre investeringen med å få RMP over på en ny elektronisk plattform som er mer fleksibel, brukervennlig, sikker og effektiv.

Rapporten synliggjør at det er en effektiviseringsgevinst ved ny elektronisk løsning for bruker, kommune og fylkesmannen, i form av redusert arbeidsforbruk, kvalitetssikring av søknadsdata og mulighet for tidligere utbetalinger. Arbeidsgruppa tror at en elektronisk løsning for RMP vil ha en betydelig tilleggseffekt ved at flere vil søke elektronisk for produksjonstilskudd, og at investeringer i ny løsning for RMP kan gjenbrukes på andre forvaltningsområder. Den samlede gevinsten av et elektronisk RMP saksbehandlingssystem er dermed større enn effektiviseringen ved RMP alene. Arbeidsgruppa ser imidlertid også at det er vanskelig å få full effekt av det elektroniske saksbehandlingssystemet, så lenge som det også finnes en mulighet for å søke på papir. Arbeidsgruppa ser det likevel som helt nødvendig at papirmuligheten også finnes i overskuelig framtid, slik at alle har lik mulighet for å søke på RMP tilskudd.

Arbeidsgruppa ser det positive ved dagens fleksible utvikling av RMP, og at det gjennom fleksible systemer er lettere å sikre en stadig forbedring av miljøeffektiviteten og målrettingen av ordningene. I rapporten er det synliggjort at det ikke er noe stort innsparingspotensial ved å strømlinjeforme RMP. Gevinst her fås bare ved å gjøre ordningene mer generelle med enkle utbetalingskriterier og at de forvaltes nasjonalt. Slike vurderinger ligger imidlertid utenfor mandatet for arbeidet.

Rapporten synliggjør at en overgang til elektronisk søknads og saksbehandlingssystem er en stor investering. Arbeidsgruppa forutsetter at dette arbeidet gjennomføres på en måte som det kan dras veksler på for annen tilskuddsforvaltning, slik at investeringen bidrar til at senere investeringer kan bli billigere å gjennomføre.

I utgangspunktet bør forvaltning av tilskuddssystemene finansieres utenfor jordbruksavtalen midler. Det er opp til avtalepartene å fatte vedtak om igangsetting av utviklingen av et nytt elektronisk søknads- og forvaltningssystem for RMP samt angi/vedta hvordan dette skal finansieres. Utredningen synliggjør behovet for at en slik investering finner sted. Dersom avtalepartene i jordbruksforhandlingene vedtar å utvikle et slikt system, mener arbeidsgruppa at dette ikke skal belastes posten for RMP. Dette begrunnes i at RMP-løsningen vil ha overføringsverdi for andre ordninger, og fordi det vil føre til kutt i satser over RMP som kan innebære betydelige endringer i overføringer til enkeltsøkere.

Arbeidsgruppa forutsetter at SLF, FMLA og kommunene dokumenter sin egen ressursinnsats i utviklingen av et nytt elektronisk system. Kjøp av tjenester for å bygge det elektroniske søknads- og forvaltningssystemet bør begrenses, samtidig som nødvendig kvalitet sikres. Arbeidsgruppa foreslår at SLF rapporter egeninnsatsen til de offentlige instansene, samt kjøp av tjenester til avtalepartene, slik at det kan holdes oversikt over den totale ressursbruken.

Arbeidsgruppa har også diskutert når det er mest hensiktsmessig å starte opp arbeidet med elektronisk løsning for RMP. Arbeidsgruppa mener det er gunstig at bygging av et nytt system ikke kommer samtidig som RMP rulleres, slik at man unngår at ordninger endres underveis i utviklingsarbeidet. Det innebærer at prosjektet bør starte i høsten 2010, dersom avtalepartene finner at de vil gjennomføre prosjektet.