



Rapport etter forvaltningskontroll i Porsanger kommune

Rapportdato:	12.11.2019
Saksnummer:	19/10396
Kontrollert ordning:	Produksjonstilskudd
Kontrollert periode:	Søknadsomgangen 2018
Kontroll gjennomført som:	Kontrollbesøk hos kommunen
Kontrolldato:	25.09.2019
Deltagere fra fylkesmannen:	Linn Marstrander – Kontrolleder Anne Kristine Guttormsen – Fagansvarlig
Deltagere fra kommunen:	Ingrid Golten – Jordbrukssjef Kjell Magne Rasmussen – leder for utviklingsavdelingen

Innhold

1	Sammendrag	2
2	Formål og omfang av kontrollen	3
3	Hjemmel for kontroll.....	3
4	Kontrollmetodikk.....	4
5	Kontrollerte områder – funn og vurderinger	4
5.1	Generelle begrepsavklaringer.....	4
5.2	Produksjonstilskudd	5
5.2.1	Regelverk.....	5
5.2.2	Avvik 1	5
5.2.3	Avvik 2	7

1 Sammendrag

Fylkesmannen i Troms og Finnmark ved landbruksavdelingen, har gjennomført kontroll av landbruksforvaltningen i Porsanger kommune. Det er kontrollert om Porsanger kommune forvalter produksjonstilskudd i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer.

Det presiseres innledningsvis at rapporten først og fremst peker på forbedringspunkter. Den gode jobben Porsanger kommune gjør, er ikke redegjort for i rapporten.

I Porsanger kommune er Ingrid Golten jordbrukssjef. Jordbruk er organisert under utviklingsavdelingen. Utviklingsavdelingen er ledet av Kjell Magne Rasmussen. Det er opplyst at kommunen har 1,0 årsverk på landbruk. Kommunen har egen ansatt på kart og oppmåling.

Etter Fylkesmannens kontroll må Porsanger kommune redegjøre for sin oppfølging for å finne ut om landbrukseiendommer hvor det søkes om produksjonstilskudd, har korrekt arealtall i Landbruksregisteret og gårdskart.

Fylkesmannen forventer også at Porsanger kommune vurderer informasjonsmeldinger, som omhandler vanlig jordbruksproduksjon, som kommer inn i forbindelse med søknader om produksjonstilskudd. Vi forventer at kommunen foretar nærmere undersøkelser og kommenterer i saksbehandlingssystemet eStilPT eller eget saksbehandlingssystem.

2 Formål og omfang av kontrollen

Kommunens forvaltning av statlige tilskudds-, stønads- og garantiordninger er underlagt statlig styringsrett. Dette innebærer at vedtak om tilskudd og erstatninger kan kontrolleres i sin helhet.

Porsanger kommune er gitt forvaltningsoppgaver vedrørende betydelige økonomiske virkemidler innen landbruksforvaltningen. I 2018 ble det i Porsanger kommune utbetalt produksjonstilskudd på totalt 7 565 701 kroner, avløsertilskudd på totalt 949 502 kroner og pristilskudd på totalt 5 349 740 kroner.

Målet for forvaltningskontrollen er at kommunen forvalter de økonomiske virkemidlene i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at statlige midler brukes effektivt og at regelverket forvaltes på en forsvarlig måte.

Fylkesmannen skal ivareta kontroll med at kommunen etablerer systemer og rutiner som sikrer at bevilgningene over jordbruksavtalen forvaltes i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk, og i samsvar med de lover og forskrifter som gjelder for forvaltningen av den kontrollerte ordningen.

Forvaltningskontrollene gir fylkesmannen et godt grunnlag for å veilede og følge opp kommunene. Erfaringene fra kontrollene skal brukes til utvikling og forebygging.

Fylkesmannen kontrollerte i all hovedsak kommunens forvaltning av produksjonstilskudd i 2018.

3 Hjemmel for kontroll

Tilskudd skal forvaltes i henhold til Reglement av 12. desember 2003 nr. 1938 for økonomistyring i staten (Økonomireglementet).

Hjemmelen for kontroll med forvaltningen av de økonomiske virkemidlene følger av Økonomireglementet § 15. Bestemmelsen omhandler kontroll av underliggende virksomheter og andre som utøver forvaltningsmyndighet, samt tilskuddsmottakere. Første ledd sier følgende:

«Overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til § 14.»

Økonomireglementet § 14 har bestemmelser om at alle virksomheter skal ha systemer og rutiner som sikrer kontroll med midlene.

Kontrolloppgavene er delegert til Fylkesmannen i Virksomhets- og økonomiinstruksen.

4 Kontrollmetodikk

Linn Marstrander ved Fylkesmannen i Troms og Finnmark korresponderte per e-post med Porsanger kommune i forkant av kontrollen, og det ble avtalt kontrollbesøk den 25.09.19. Porsanger kommune ble varslet om kontrollen i brev av 06.09.19. I brevet ble det blant annet redegjort for tidspunkt for forvaltningskontrollen, klargjort bakgrunnen for kontrollen, og kontrollens omfang.

Det ble gjennomført kontroll av landbruksforvaltningen i Porsanger kommune, den 25.09.19. Kontrollen ble gjennomført av Fylkesmannen i Troms og Finnmark ved Linn Marstrander, som var kontrollleder, og Anne Kristine Guttormsen. Fra Porsanger kommune deltok Ingrid Golten, som er jordbrukssjef og leder for utviklingsavdelingen, Kjell Magne Rasmussen.

Vi startet kontrollen med et innledende møte. Deretter tok vi for oss tilskuddsordningen som skulle kontrolleres. Kontrollen rettet seg spesielt mot forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Først hadde vi en generell samtale omkring produksjonstilskuddsordningen. Deretter gjennomgikk vi Porsanger kommunes saksdokumenter som har dannet grunnlag for innvilgede vedtak og utbetalinger i saker om produksjonstilskudd.

Etter at samtalen og gjennomgangen av saker var gjennomført, hadde Fylkesmannen i Troms og Finnmark et internt møte. Det ble deretter gjennomført et avsluttende møte, hvor foreløpig funnliste ble presentert. Avslutningsvis ble funnlisten undertegnet av Ingrid Golten, Kjell Magne Rasmussen og Linn Marstrander. Porsanger kommune og Fylkesmannen i Troms og Finnmark beholdt hvert sitt eksemplar.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark fikk fremlagt og gjennomgått det som ble etterspurt.

5 Kontrollerte områder – funn og vurderinger

I dette kapittelet blir det først, i kapittel 5.1, presentert noen begreper som brukes i rapporten. I kapittel 5.2 blir regelverket for produksjonstilskudd gjennomgått, samt avvik som ble registrert under forvaltningskontrollen.

5.1 Generelle begrepsavklaringer

Rapporten beskriver de mangler som ble avdekket i kommunens forvaltning av den kontrollerte ordningen. Manglene klassifiseres som følger:

- **Avvik** er mangel på oppfyllelse av krav til forvaltningen av ordningen som er fastsatt i eller i henhold til
 - o Reglement for økonomistyring i staten §§ 14 og 15 andre ledd
 - o Styrende dokumenter
 - o Regelverket og/eller retningslinjene for ordningen
- **Merknad** er forhold som ikke er i strid med krav, men der fylkesmannen finner grunn til å påpeke behov for forbedring.

Alle mangler på oppfyllelse av krav til forvaltningen skal klassifiseres som avvik, også når disse oppfattes som en mindre alvorlig mangel.

5.2 Produksjonstilskudd

5.2.1 Regelverk

- Forskrift av 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket
- Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-04 og 2018-31 Saksbehandlingsrutiner ved søknad som produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid.
- Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-05 og 2018-30 Kommentarer til reglene om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

5.2.2 Avvik 1

Kommunen har ikke kommentert i saksbehandlersystemet eStilPT eller gjort tilstrekkelige undersøkelser, der det er varselmeldinger om vanlig jordbruksproduksjon.

5.2.2.1 Krav til forvaltningen

For å kunne motta produksjonstilskudd må foretaket oppfylle visse grunnvilkår. Grunnvilkårene fremgår av forskriftens § 2. Et grunnleggende vilkår for å kunne motta tilskudd er at søker driver «vanlig jordbruksproduksjon».

Kommunen må gjøre en selvstendig vurdering av om vilkårene for utbetaling av tilskudd er oppfylt. Det er kommunen som har ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtaket treffes, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Dette innebærer at saksbehandler må innhente mer informasjon fra søker der det er nødvendig.

Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31 Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket kapittel 4.1.4 (s. 18) omhandler informasjonsmeldinger. Her står det følgende: «Saksbehandler skal gjøre en vurdering av informasjonsmeldingen og avgjøre hvorvidt informasjonen har betydning for saksbehandlingen.»

I rundskrivet kapittel 4.2 står det om kontroller mot andre datasystem. Kontrollene skal gi saksbehandler informasjon for å vurdere vanlig jordbruksproduksjon.

5.2.2.2 Faktiske forhold ved kommunens forvaltning

Kommunen har hatt 15 saker med informasjonsmeldinger som går på vanlig jordbruksproduksjon.

Kommunen opplyser at de tidligere hadde et ark hvor de skrev inn kommentarer, og at dette ble lagt på sak i kommunens saksbehandlingssystem. I fjor ble ett av foretakene som fikk slik informasjonsmelding, kontrollert.

Kommunen opplyser at de vurderer om det er vanlig jordbruksproduksjon hos foretakene som får slike informasjonsmeldinger. Kommunen sier de har inntrykk av at det er grunner for informasjonsmeldingene foretakene får. Det kan for eksempel være at foretaket er i en fase hvor besetningen økes. Kommunen ligger også i A-område for rovvilt.

Kommunen opplyser at de ikke har kommentert i eStil PT i 2018. De har heller ikke videreformidlet noen av meldingene eller vurderingene til søkerne.

Under kontrollen gjorde vi stikkprøver av konkrete søkere, som bekreftet det kommunen opplyste.

5.2.2.3 Fylkesmannens vurderinger

Det fremgår av Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-30 Kommentarer til forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket kapittel 2.3.1 at for at foretak som søker om husdyrtilskudd skal oppfylle kravet til «vanlig jordbruksproduksjon» må produksjonen gi en viss avdrått.

Når kommunen saksbehandler søknader og det dukker opp informasjonsmeldinger, skal saksbehandler vurdere denne meldingen. En slik melding kan i flere tilfeller kun tas til orientering, men det er da etter en konkret vurdering av foretakets produksjon. Det kan for eksempel være at slaktevektene er lave, men at dette er begrunnet med at foretaket driver med annen sauerase enn norsk kvit sau. I andre tilfeller må det gjøres en mer inngående vurdering av foretakets drift. Det kan være at det er nødvendig at man kontakter foretaket og får en uttalelse. Slike opplysninger er relevante for saken og skal journalføres og arkiveres på sak. Det kan også være tilfeller der det er naturlig å skrive litt om denne vurderingen i vedtaksbrevet til foretaket. I alle tilfeller bør kommunen kommentere informasjonsmeldingene i saksbehandlersystemet eStilPT.

Slik vi forstår det har kommunen i de fleste tilfeller gjort vurderinger av meldingene, men disse fremkommer som hovedregel ikke av kommunens saksbehandlersystem eller kommentarer i eStilPT.

I en enkeltsak vi gikk gjennom var det gjort noen etterfølgende undersøkelser. Det var også skrevet notat i kommunens saksbehandlersystem. Det er likevel ikke konkludert

entydig for den konkrete søknadsomgangen, men sagt at kommunen trenger mer informasjon om driften for å vurdere vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon.

5.2.2.4 Konklusjon

Porsanger kommune har ved informasjonsmeldingene fått en klar oppfordring om å vurdere eller foreta nærmere undersøkelser, for å kartlegge om flere foretak oppfyller grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Kommunen har ikke gjort dette i tilstrekkelig grad.

For fremtiden er det viktig at kommunen vurderer slike meldinger, og at vurderingene er sporbar i saksbehandlersystemet eStilPT eller i kommunens eget saksbehandlingssystem. Det anbefales at kommunen lager en skriftlig rutine på hvordan slike meldinger skal håndteres i fremtiden.

5.2.3 Avvik 2

Det er avdekket avvik mellom areal i gårdskart og Landbruksregisteret, på flere landbrukseiendommer hvor det søkes om produksjonstilskudd.

5.2.3.1 Krav til forvaltningen

Det fremgår av rundskriv 2018-31 kapittel 4.3 om arealgrunnlag og arealkontroll, at Landbruksregisteret er kontrollkilden for alt areal som ligger til grunn for utmåling av produksjonstilskudd. Hvis det ikke er oppdaterte arealtall for en eiendom i Landbruksregisteret, vil kontrollgrunnlaget for tilskuddet være feil. Hva som er registrert av areal på en eiendom, er et resultat av det arbeidet kommunen har gjort for å få korrekte og oppdaterte arealtall inn i Landbruksregisteret. Derfor er det viktig at kommunen ajourfører arealressurskartet AR5, og sørger for at oppdaterte arealtall fra jordregister blir lest inn i Landbruksregisteret.

5.2.3.2 Faktiske forhold ved kommunens forvaltning

Kommunen opplyser under kontrollen at de ser på meldingene de får i eStil PT, vedrørende feil på areal. Deretter sammenlikner de med gårdskart og Landbruksregisteret. Av og til kontakter kommunen foretakene ved feilmeldinger. Kommunen opplyser at grunnen til feil, ofte er feil på grenser. Kommunen gjør da rettinger i Landbruksregisteret. De har forståelse for at det er kostbart å gjøre endringer på grenser. Kommunen opplyser at det er ganske mange grunneiere som ikke tar tak i feilene.

Kommunen har vært ute med oppmåler i en del saker. Det er oppmåler i kommunen som endrer AR5. Det er opplyst at AR5 ble endret sist vinter, men at det ikke er sendt inn oppdateringer ved siste frist.

Kommunen opplyser at de årlige endringene gir de mye merarbeid.

Under kontrollen så vi på utplukkede landbrukseiendommer i Porsanger kommune hvor det søkes om produksjonstilskudd. Det var flere eksempel på at det var avvik mellom Landbruksregisteret og gårdskart, og opplysninger oppgitt i søknad om produksjonstilskudd.

Det var blant annet feil i kartet på eiendom med gårds- og bruksnummer 34/143. I gårdskartet var det registrert 9 dekar fulldyrket eng, mens i Landbruksregisteret var det registrert 22 dekar fulldyrket eng. Foretaket som søkte på arealet har ført opp 22 dekar fulldyrket eng.

5.2.3.3 Fylkesmannens vurderinger

Landbruksregisteret er kontrollkilden for alt areal som ligger til grunn for utmåling av produksjonstilskudd. Gårdskartet viser arealressurser og arealtall for en enkelt landbrukseiendom. Gårdskartet viser både eiendomsgrensene for landbrukseiendommen og grensene mellom ulike arealtyper i AR5.

I år som i fjor er det gjennomført en massivoppdatering av arealtall i Landbruksregisteret. Grunnlaget for massivoppdateringen er arealtall fra jordregister som automatisk blir produsert hos NIBIO.

For en god forvaltning av areal- og kulturlandskapstilskudd er det avgjørende at det er samsvar mellom disse kontrollkildene. Årlige rettinger i Landbruksregisteret skaper mye ekstraarbeid for kommunen. I tillegg skaper disse feilene årlige problemer for søker av produksjonstilskudd.

Manglende samsvar mellom opplysninger gitt i søknad om produksjonstilskudd i jordbruket og gårdskartet/Landbruksregisteret for den aktuelle landbrukseiendommen, kan indikere at det er avgitt feilopplysninger. Avgitte feilopplysninger kan føre til avkorting i tilskuddet.

5.2.3.4 Konklusjon

Det er funnet avvik mellom søknad om produksjonstilskudd, Landbruksregisteret og gårdskart for flere landbrukseiendommer i Porsanger kommune.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark vil anbefale kommunen å ta kontakt med de aktuelle søkerne om produksjonstilskudd for å avklare om dette er areal som er tilskuddsberettiget eller ikke.

Fylkesmannen ber også kommunen om en redegjørelse av deres oppfølging for å sikre at alle landbrukseiendommer har korrekt arealtall i Landbruksregisteret og gårdskart.

Der det er feil i Matrikkelen (eiendomskartet), kan grunneier legge frem dokumentasjon på slike i form av skjøte/eiendomsdokumenter. Grunneier kan på dette grunnlag kreve å

få rettet registreringene i Matrikkelen. Det anbefales at kommunen tar kontakt med grunneierne og informerer om dette, der kommunen er kjent med slike tilfeller.

For fylkesmannen i Troms og Finnmark

Berit Nergård Nyre
landbruksdirektør

Linn Marstrander
seniorrådgiver