



Kontrollert eining	Tvedestrand og Vegårshei kommune	Kontrollpersoner fra Fylkesmannen i Agder	Hans Bach-Evensen og Kjellfrid Straume	
		Kontrolldato	13.05.2019	
Kontrollomfang	Tilskuddsordningen produksjonstilskudd i jordbruket 2018	Dato for sluttrapport	13.06.2019	
Deltakere fra kommunen				
Navn	Funksjon	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Svein O. Dale	Enhetsleder Plan, miljø og eiendom	X		X
Hans Magnus Sætra	Landbruksrådgiver	X	X	X

### Rapportens innhold

Rapporten er utarbeidet etter gjennomført forvaltningskontroll i Tvedestrand og Vegårshei kommune innen Produksjonstilskudd i jordbruket (PT). Rapporten er felles for begge kommuner da forvaltningen er lagt til Tvedestrand kommune. Den beskriver eventuelle avvik og merknader som ble avdekket innen de kontrollerte områdene. Dette betyr at rapporten i mindre grad fokuserer på områder som etter Fylkesmannen sin vurdering fungerer godt eller tilfredsstillende.

Når kontrollen avdekker mangler i kommunens forvaltning av ordningen, klassifiseres disse som avvik eller merknad.

- **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.

I noen tilfeller kan det i kontrollen avdekkes forhold som ikke direkte kan knyttes til klassifikasjonene som nevnt over eller forhold som omhandler regelverk som ligger utenfor hjemmelsgrunnlaget for kontrollen. Slike forhold kan likevel ha betydning for forvaltningen av ordningen og Fylkesmannen som **Andre forhold**.



### **Bakgrunn for kontrollen**

Fylkesmannen har det regionale ansvar for å sikre at statlige midler brukes og forvaltes i samsvar med forutsetningene. Forvaltningskontrollen har hjemmelsgrunnlag i Økonomireglementet i staten (§ 15) og bakgrunn i fullmaktsbrev fra Landbruksdirektoratet for 2018. Ved å avdekke eventuelle avvik og brudd på regelverk og rutiner vil dette kunne hjelpe kommunen fram mot en sikrere, bedre og mer effektiv forvaltning av tilskuddsordningene.

### **Gjennomføring og omfang**

Kontrollen ble gjennomført etter fastlagt plan som opplyst i varselbrevet om kontrollen. Kontrollen omfattet kommunenes forvaltning av tilskuddsordningen produksjonstilskudd i jordbruket 2018. Dette gjaldt bl.a. kommunenes mottak og behandling av søknader, kontroll og godkjenning av arealer, gjennomføring av stikkprøvekontroller, kontroll av grunnvilkår og fatting av vedtak. Kontrollen hadde hovedfokus på forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket samt de rundskriv og retningslinjer som er gjelder denne. Enkelte deler av forvaltningsloven har også vært tema i kontrollen. Kontrollen er imidlertid ikke en fullstendig revisjon av alt relevant regelverk som har betydning for forvaltningen. Dette kan blant annet være regelverk hvor Fylkesmannen ikke har tilsynshjemmel.

### **Oppsummering av funn og faktiske forhold**

Kommunene Tvedestrand og Vegårshei har etter Fylkesmannen sin vurdering en enhetlig forvaltning av produksjonstilskudd, ved Tvedestrand kommune som vertskommune. Kommunene, ved saksbehandler, har god oversikt over ordningen og hvilke krav som gjelder. Forvaltningskontrollen viser at forvaltningen utøves med jordbruksfaglig innsikt, noe som underbygger forståelsen av en rekke elementer i ordningen. At saksbehandler også har mange andre arbeidsfelt og oppgaver kan påvirke forvaltningens nivå og nedprioritering av enkelte elementer som for eksempel skriftlig dokumentasjon. For 2018 har kommunene etter Fylkesmannens sin vurdering generelt et nivå på forvaltningen av produksjonstilskudd som er tilstrekkelig.

Fylkesmannen har ikke avdekket forhold ved forvaltningen av produksjonstilskuddsforvaltningen som vi klassifiserer som avvik. Vi har noen merknader som vi ber kommunene innta i sin forvaltning fremover. Merknadene omhandler forhold som vi mener har betydning for forvaltningen og som potensielt kan lede til fremtidige avvik.



**Funn 1: Kommunen har ikke sjekket søknad om økologisk produksjon mot Debio.**

**Merknad:** Kommunen har ikke rutine eller praksis på å sjekke søknader om tilskudd til økologisk produksjon mot opplysninger i Debio.

**Faktiske forhold:** Søknader om tilskudd til økologiske produksjoner blir behandlet på lik linje med andre søknader. Kommunen har søkere med økologisk produksjon.

**Krav/føringer:** Rundskriv om saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket 2018-31 pkt. 6.6.1.2:

*Det gjøres maskinell kontroll av om foretaket er registrert i Debio sitt register, se beskrivelse av kontrollen i kapittel 4.2.4. Hvilke vekster den økologiske godkjenningen gjelder for, og om veksten det søkes tilskudd for er i andre karensår eller i økologisk produksjon, må imidlertid kommunen undersøke ved oppslag i Debios registreringer, som er tilgjengelige på Debio sine nettsider.*

Rundskriv 2018-31 pkt. 6.7.1.7:

*Fordi kontrollen mot Debios register ikke sjekker hvilke dyreslag den økologiske godkjenningen gjelder for, må dette kontrolleres mot Debios registreringer, som er tilgjengelige på Debio sine nettsider. Se mer om oppslag på Debios nettside i kapittel 6.6.1.2.*

**Fylkesmannens vurdering:** Søknader om økologisk produksjon mangler en praksis som beskrevet i rundskrivet. Selv om den maskinelle kontrollen gir opplysninger om søker er registrert i Debio, ligger det en restinformasjon som om de faktiske produksjonene er godkjent eller ikke. I forvaltningskontrollen kommer det for øvrig ikke fram at økologiske produksjoner er risikovurdert på andre måter. Kommunen bør derfor legge rundskrivets omtale av kontroll av økologiske produksjoner til grunn for framtida.

**Funn 2: Det fremkommer ikke om kommunen har vurdert avkorting ved mangelfull gjødslingsplan.**

**Merknad:** Ved mangelfull gjødslingsplan, skal kommunen vurdere avkorting, ref. rundskriv 2018-30, pkt. 11.2.

**Faktiske forhold:** Vurderinger om avkorting etter feilopplysninger fremkommer generelt i forvaltningen av PT i kommunene ved bruk av kommentarfelt etc. Når det gjelder samme vurdering i sakene som omhandler mangelfull gjødselplan, viste forvaltningskontrollen at det i minst ett tilfelle ikke kunne fremlegges slike vurderinger.

**Krav/føringer:** Forskrift om produksjonstilskudd § 12. *Avkorting ved feilopplysninger.*

*Dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig har gitt feil opplysninger i søknaden som har eller ville dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskuddet for seg selv eller andre, kan hele eller deler av det samlede tilskuddet som tilfaller foretaket avkortes. Tilskuddet kan også avkortes dersom foretaket ikke overholder de frister som kommunen, fylkesmannen eller Landbruksdirektoratet har satt for å kunne utføre sine kontrolloppgaver i medhold av § 10.*

Kommentarer til forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket 2018-31 pkt. 6.6.1.2:

*I § 11 andre og tredje ledd er det inntatt særlige bestemmelser om avkorting ved brudd på forskrift om gjødslingsplanlegging og manglende føring av journal over plantevernmidler. Dersom foretaket er pålagt å ha gjødslingsplan og/eller journal over plantevernmidler, og foretaket ikke har dette eller planen/journalen er mangelfull, skal det avkortes i tilskuddet. Der foretaket har krysset av for at det har journal over plantevernmidler og/eller gjødslingsplan som er i samsvar med forskriftene, og det ved kontroll oppdages at journalen og/eller planen er manglende eller mangelfull, skal saksbehandler også vurdere om foretaket skal avkortes for feilopplysning etter § 12.*

Sjette avsnitt:

*Der det konstateres at gjødslingsplan/journal over plantevernmidler er mangelfull, er normen at det skal avkortes inntil 20 prosent av det totale tilskuddet til jordbruksareal. I denne vurderingen må det legges vekt på hvor mangelfull gjødslingsplanen/plantevernmiddejournalen er.*

**Fylkesmannens vurdering:** Det er viktig at slike vurderinger kommer frem i saksbehandlingen for å bidra til en enhetlig forvaltning av produksjonstilskudd. Uten nedtegnede vurderinger (for eksempel bruk av kommentarfelt eller vedtakstekst i e-Stil) vil det ikke være mulig i ettertid å se hva som blir lagt til grunn for når terskelen for feilopplysninger fører til avkorting eller når normene blir benyttet. Fylkesmannen vurderer funnet med avkortingsvurderinger ved mangelfull gjødselplan isolert sett siden det i saker om andre feilopplysninger og manglende gjødselplan synes ivaretatt. Ved å sørge for en kobling med praksis med øvrige avkortingsvurderinger bør dette kunne ivaretas fremover.



**Funn 3: Kommunen bør ha et skriftlig dokument med planen sin for risikobasert kontroll.**

**Merknad:** Risikovurderinger om produksjonstilskudd blir gjort, men bør dokumenteres skriftlig, se rundskriv 2018-31, pkt. 5.2.1.

**Faktiske forhold:** Kommunen viser til enkelte risikovurderinger for uttrekk til kontroll, blant annet større foretak som det er lenge siden forrige kontroll eller liten kunnskap om drift/driftsomfang. Kommunen har ingen skriftlige planer eller risikovurderinger utover det de gjennomførte kontrollene. Noen av vurderingene fremkommer imidlertid i varselbrev til foretakene.

**Krav/føringer:** Reglement for økonomistyring i staten 6.3.8.2. Kontroll av informasjon fra tilskuddsmottaker.

*Tilskuddsforvalter skal kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. [...] Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og skal vurderes i forhold til målet med ordningen. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen. Tilskuddsforvalter skal kartlegge henholdsvis risiko for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivå og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.*

Rundskriv om saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket 2018-31 2018-31 pkt. 5.2.1.

*Kommunen bør ha et skriftlig dokument med sin plan for risikobasert kontroll av søknadene. I dette dokumentet beskrives de vurderinger og prioriteringer som ligger til grunn for utvalget av søknader til årets kontroll. Planen lages før søknadsomgangen starter.*

- *Dokumentet må beskrive hvilke deler av produksjons- og avløsertilskuddet som anses å ha størst generell risiko i egen kommune.*

- *Kommunen bør og legge inn konkrete risikoindikatorer som saksbehandler må være oppmerksom på i saksbehandlingen sin, eventuelt konkrete foretak som man har blitt oppmerksomme på i tidligere søknadsomganger og ønsker å følge opp senere. Kontrollpunktene skal være styrende for hva som skal kontrolleres og hva som ikke skal kontrolleres av informasjon som er mottatt fra søker.*

**Fylkesmannens vurdering:** En overordnet risikovurdering krever at kommunene, i tillegg til de generelle, vurderer forhold rundt produksjonstilskudd som er spesielle for Tvedestrand og Vegårshei. Samtidig må de ulike delene av produksjonstilskuddet vektas etter sannsynlighet for feil og konsekvensen av feil. Samlet vil dette gi grunnlag for å gjøre en metodisk tilnærming til hvilke foretak som har en høyere risiko for feil enn andre eller



på hvilket område en kan forvente feil. Lokal kjennskap vil også spille en stor rolle.

Fylkesmannen mener at kommunene kan vise til et minimum av risikobasert tilnærming i utplukket. En skriftlig plan/skriftlig dokument ville dokumentert arbeidet og ville vært et godt bidrag til videreføring og utvikling av risikobasert kontroll.

#### **Funn 4: Kommunen er på etterskudd med oppdatering av Gårdskart, AR5**

**Merknad:** Feil i kartgrunnlaget vil gi feil grunnlag for utmåling av tilskudd. Kommunen bør prioritere arbeidet med AR5.

**Faktiske forhold:** Fylkesmannen fikk tilbakemelding fra Tvedestrand kommune angående ajourhold av AR5 i 2017, (vår ref. 16/6520). Fylkesmannen anbefalte da at kommunen oppdaterte gjeldene rutiner i tråd med retningslinjer fra NIBIO. Etter dette registrer vi at det er svært få endringer i AR5 fra kommunen. Kartlag fra NIBIO som viser mulige oppdateringsbehov viser også et behov for gjennomgang. Kommunen gir også uttrykk for at dette arbeidet kunne vært bedre.

**Krav/føringer:** Rundskriv 2018-31 pkt.4.3.2

For å sikre at det er oppdaterte arealtall i Landbruksregisteret, er det viktig at alle kildene nevnt i kapittel 4.3.1 oppdateres gjennom kontinuerlig ajourhold i den enkelte kommunen. All oppdatering av kartinformasjon skal skje i henhold til kommunens avtaler gjennom Geovekst. Endringer registreres gjennom kommunens kontinuerlige oppdatering av AR5, eiendomskart i Matrikkelen og gjennom grunneiendomstabellen i Landbruksregisteret.

**Fylkesmannens vurdering:** Fylkesmannen har ikke gjennomgått aktuelle areal som inngår i produksjonstilskudd og som kan tenkes å bli påvirket av manglende ajourhold. Vi har derfor ikke tilstrekkelig grunnlag gjennom forvaltningskontrollen for å gi kommunen avvik basert på feil grunnlag i enkeltsaker.

En vesentlig del av produksjonstilskuddene blir utmålt etter areal og arealklassifikasjoner og feil grunnlag gir feil utmålt tilskudd. Vi understreker derfor viktigheten av et kontinuerlig ajourhold.