



## Sluttrapport frå kontroll av forvaltninga av utvalde tilskotsordningar i landbruket

Kontrollert eining	Bygland kommune	Kontrollpersonar frå Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder	Hans Bach-Evensen, Anne Kari Birkeland og Solfrid Mygland	
		Kontrolldato	13.09.2016	
Kontrollomfang	Ordninga produksjonstilskot i jordbruket 2015–2016	Dato for sluttrapport	04.11.2016	
Deltakarar frå kommunen				
Namn	Funksjon	Opningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Kjell Øyvind Berg	Einingsleiar	X	X	X

### Innhaldet i rapporten

Rapporten er utarbeida etter gjennomført forvaltningskontroll i Bygland kommune innan produksjonstilskot i jordbruket. Den skildrar eventuelle avvik og merknader som vart avdekkja innan dei kontrollerte områda.

**Avvik** er mangel på oppfyljing av krav fastsett i lov, forskrift og/eller rundskriv.

**Merknad** er forhold som ikkje er i strid med krav, men der Fylkesmannen finn grunn til å påpeika behov for betring.

### Bakgrunn for kontrollen

Fylkesmannen har det regionale ansvaret for å sikre at statlege midlar vert brukt og forvalta i samsvar med føresetnadane. Forvaltningskontrollen har heimelsgrunnlag i Økonomireglementet i staten (§ 15), og med bakgrunn i *fullmaktsbrev fra Landbruksdirektoratet for 2016* og i *forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket*. Ved å avdekkja eventuelle avvik og brot på regelverk og rutinar vil dette kunne hjelpa kommunen fram mot ein sikrere, betre og meir effektiv forvaltning av produksjonstilskotsordninga.

### Gjennomføring og omfang

Kontrollen blei gjennomført etter fastlagt plan som opplyst i varselbrevet om kontrollen. Kontrollen omfatta kommunen si forvaltning av produksjonstilskotsordninga (PT) sett opp mot regelverk og retningslinjer. Dette gjaldt m.a. kommunens mottak og behandling av søknader, kontroll og godkjenning av areal, gjennomføring av stikkprøvekontroller, kontroll av grunnvilkår og fatting av vedtak.

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

Bygland hadde i 2015 et samarbeid med Bykle kommune om sakshandsaming av søknader om produksjonstilskot. Kontrollperioden omfatta søknadsomgangar der eksisterande og tidlegere sakshandsamar har vore involvert. Funna som vert skildra kan uansett tilskrivast praksis frå siste søknadsomgang, og vil difor gjelda Bygland kommune si eiga sakshandsaming.

Vi konkluderer med at kommunen ikkje prioriterer arbeidet med søknader om produksjonstilskot. Det er tydeleg for oss at manglane i sakshandsaminga ikkje skuldast mangel på kunnskap og kompetanse hjå sakshandsamar, men tids- og ressursbruk. Vidare går det fram at dette er medvitne prioriteringar frå kommunen si side.

Gjennom kontrollen har vi sett ei trong for at kommunen gjennomgår rutinane for sakshandsaming i samsvar med rundskriv 2016/22 frå Landbruksdirektoratet og innrettar sakshandsaminga etter denne. Kommunen må også oppdatera desse rutinane med ein fast frekvens ettersom Landbruksdirektoratet endrar sakshandsamingsrundskriva hyppig. Fleire av funna er direkte relatert til at kommunen ikkje har klart å etterleva retningslinjene som følgjer av rundskriv.

Funna som er gjort omfattar vesentlege delar av sakshandsaminga. Kommunen utførte ikkje stadleg kontroll hjå nokon av føretaka januar 2016. Fylkesmannen får dermed ikkje svar på konkrete tilhøve rundt korleis kommunen gjennomfører stadleg kontroll. Manglande gjennomføring av kontroll utløyser i seg sjølv ei rad spørsmål og potensielle avvik. Vi ser at enkelte saker kan i liten grad sporast. Dette medverkar til at sentrale vurderingar rundt avkorting, tilbakebetaling eller trekk i tilskot ikkje kjem fram og vanskeleg kan vurderast i ettertid. Samla framstår risikoen for feil i sakshandsaminga og feil i utbetalingar av tilskot høgare enn normalt.

Vi understrekar at produksjonstilskot er en statleg tilskotsordning som for Bygland utgjer i overkant av 6,4 millionar i året. Forvaltninga av denne ordninga skal følgje dei nasjonale kontroll- og sakshandsamingsrutinane som er etablert, og er i svært liten grad overlata til det kommunale skjønn eller sjølvstyre.

Vi har konkludert med 4 avvik som må lukkast. Vi har også fleire merknader som samla utgjer ein risiko for feil. Arbeidet med å auke kvaliteten på den totale forvaltninga av produksjonstilskot vil etter vår vurdering krevja at kommunen set av meir ressursar i forvaltninga av produksjonstilskot.

**Funn 1: Kommunen har ikkje gjennomført stadleg kontroll hjå nokon føretak for søknadsomgangen i januar 2016.**

**Avvik:** Stadleg kontroll ikkje gjennomført i januar 2016. Rundskriv 2016/22 pkt.6.1.

**Faktiske forhold:** Ved søknadsomgangen for januar 2016 blei det ikkje gjennomført nokon stadlege kontrollar hjå føretaka. Kommunen gjev ikkje opp nokon særskilte grunnar for at det ikkje er planlagt eller gjennomført på dette tidspunktet utover den generelle utfordringa med prioritert tid og ressursbruk i kommunen.

**Krav/føringar:** Rundskriv 2016-22 Kapittel 6

*6.1 Omfang og formål*

*Kommunene skal gjennomføre stedlig kontroll hos minst 5 prosent av føretakene per søknadsomgang som har søkt om produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid. Med stedlig kontroll menes kontroll som gjennomføres på de eiendommer som søkeren disponerer, jf. produksjonstilskuddsforskriften § 10 siste punktum.*

*Formålet med kontrollen er å få bekreftet at opplysningene som er gitt i søknaden og som ikke kan kontrolleres på annen måte, er riktige og at vilkårene for tildeling av tilskudd i tråd med søknaden er oppfylt, se også gjeldende kommentarrundskriv.*

*Stedlig kontroll skal, sammen med saksbehandlingen for øvrig, sikre korrekt tildeling og utbetaling av tilskudd, samt forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler jf.*

*Reglementet for økonomistyring i staten punkt 6.3.8. Se også § 10 i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.*

*Søknader som kommunen har plukket ut til kontroll, men der kontrolldata ikke er registrert, vil ikke bli utbetalt. For enkelte av tilskuddsordningene, for eksempel avløsertilskuddet, er det dokumenter som skal kontrolleres, og det kan da være aktuelt å kontrollere opplysningene i forkant eller i etterkant av den stedlige kontrollen, gjennom dokumentkontroll.*

**Fylkesmannens vurdering:** Bygland hadde 35 føretak som søkte produksjonstilskot sommar 2015. Dette gir eit uttrekk på ca. 2 føretak per søknadsomgang for å nå kontrollkriteriet. Vi meiner kommunen har tilstrekkeleg kunnskap og kompetanse i noverande sakshandsamar til å utøve naudsynt kontroll, under dette stadleg kontroll. Det er klart for oss at manglande kontroll er eit resultat av prioriteringar av ressursbruk som kommunen sjølv gjer.

Stadleg kontroll er og har vore eit viktig moment i forvaltinga av produksjonstilskot.

Kommunen prioriterer ikkje stadleg kontroll, og skil seg ut frå ein etablert forvaltingspraksis i kommunane. Fylkesmannen slår fast at manglande stadleg kontroll utgjer ein risiko i kommunens saksbehandling av produksjonstilskot. Saksbehandlinga framstår som nedprioritert, særleg når ein ser det i samanheng med dei andre funna.

Manglande stadleg kontroll er eit avvik som vil innehalde spørsmål vi ikkje får svar på og fleire potensielle avvik. Vi er mellom anna usikre på korleis kommunen er oppdatert på retningslinjene om gjennomføringa av stadleg kontroll og kva moment som ville blitt vektlagt. På kontrolldagen var ikkje føretak for siste søknadsomgang trekt ut til kontroll, og vi er usikre på korleis dette blir handtert i inneverande søknadsomgang.

## **Funn 2: Kommunen manglar dokumentasjon på risikobasert utplukk**

**Avvik:** Risikovurderingar er ikkje dokumentert. Rundskriv 2016/22 pkt. 6.2.

**Faktiske forhold:** Kommunen kunne ikkje leggja fram noko dokumentasjon på korleis utplukk av stadlege kontrollar vert gjort risikobasert. Kommunen har heller ingen planar om eller metodikk rundt risikobasert uttrekk.

**Krav/føringar:** *Rundskriv 2016-22 pkt. 6.2*

*Kommunene må prioritere kontrollressursene sin mot søknader hvor det er størst risiko for feil. Utplukket av søknader til stedlig kontroll må derfor gjøres på grunnlag av en risikovurdering.*

*Risikobasert utplukk innebærer at kommunen må vurdere sannsynlighet for at det kan være feil i opplysninger i søknaden, og mulige konsekvenser de kan få for utbetaling av tilskuddet.*

*Kommunene skal dokumentere hvilke vurderinger som ligger til grunn for utvalget av søknader til stedlig kontroll og de prioriteringer som er gjort. Slik dokumentasjon kan for eksempel være interne arbeidsdokument eller risikoverktøy.*

**Fylkesmannens vurdering:** For å oppfylle krava som vert stilt, må kommunen kasta lys over forholda rundt produksjonstilskot som er spesielle for Bygland. Samtidig må dei ulike delane av produksjonstilskotet vektast etter kor sannsynleg det er med feil og konsekvens av feila. Saman vil dette gi eit grunnlag for å gjera ein metodisk tilnærming til kva type føretak som har ein høgare risiko for feil enn andre. Lokal kjennskap vil også spela ei stor rolle.

Kommunen ikkje har gjort noko risikovurdering av ordninga eller enkelte delar av den, og difor er dette heller ikkje dokumentert. Dette må også sjåast i samanheng med at kommunen i januar 2016 ikkje gjennomførte noko stadleg kontroll. Den samla vurderinga er at kommunen ikkje fører tilstrekkeleg kontroll slik rundskriva legger opp til og på det nivå som er normalt for denne ordninga.

### **Funn 3: Kommunen har ikkje sjekka søknad om økologisk produksjon mot Debio.**

**Avvik:** Kommunen har ikkje rutine eller praksis på å sjekka søknader om tilskot til økologisk produksjon mot opplysningar i Debio. Rundskrivets punkt 14 er ikkje følgd.

**Faktiske forhold:** Søknader om tilskot til økologiske produksjonar vert sakshandsama på lik linje med andre søknader. Kommunen har søkjarar med økologisk produksjon.

**Krav/føringar:** Rundskriv 2016-22 pkt. 14

*Den maskinelle kontrollen kontrollerer om organisasjonsnummeret til foretak som søker om tilskudd til økologisk produksjon er tilknyttet Debios kontrollordning. Det gjennomføres ikke maskinell kontroll av hvilke produksjoner som er i karens eller økologisk. Denne kontrollen må kommunen utføre manuelt.*

Rundskriv 2016-22 pkt. 14.2

*Dersom søknaden er på vegne av flere foretak i driftsfellesskap, må du kontrollere alle foretakene. Se kapittel 5.1.7 i dette rundskrivet og 7 i gjeldende kommentarrundskriv. Du kan søke på hvert enkelt foretak sitt organisasjonsnummer, eller velge fylke og/ eller kommune. Foretak som har hatt inspeksjon av Debio ett år vil ha et sertifikat som er gyldig til 31.12 året etter. I vedlegget til sertifikatet finner du godkjenningsstatus på husdyrproduksjoner og vekster fordelt på antall daa.*

***Sjekk om dyreholdet har økologisk status. Dyretallet Debio har registrert vil i de fleste tilfeller gjelde et annet tidspunkt enn gjeldende søknad om produksjonstilskudd, og er ikke egnet som kontrollgrunnlag. Kommunen har et selvstendig ansvar for å godkjenne antall dyr det kan gis tilskudd for, og at vilkår for øvrig, herunder vanlig jordbruksproduksjon, er oppfylt.***

*Kontakt søker dersom søknaden om produksjonstilskudd ikke stemmer med det Debio har godkjent. Ta også kontakt med søker om det er vanskelig å finne nødvendig informasjon for å kontrollere søknaden om tilskudd til økologisk landbruk på hjemmesidene til Debio.*

**Fylkesmannens vurdering:** Søknader om økologisk produksjon manglar sakshandsaming som skildra i rundskrivet. Dette fører til at søknader om økologisk produksjon ikkje får tilstrekkelig kontroll og oppfølging. Dette må rettast i tråd med rundskrivet.

### **Funn 4: Kommunen har ingen rutine på kontroll av avløysarutgifter.**

**Avvik:** Avløysarutgifter vert ikkje lenger kontrollert maskinelt. Dette må inn som rutine i saksbehandlninga. Rundskriv 2016/22 pkt.6.6.11.

**Faktiske forhold:** Kommunen er ikkje klar over at avløysarutgifter ikkje lenger vert kontrollert maskinelt.

**Krav/føringar:** Rundskriv 2016-22 pkt. 6.6.11

#### **6.6.11 Kontroll av avløserutgifter**

*Foretak som søker om avløsertilskudd må ikke lenger legge ved dokumentasjonen når de søker om tilskudd. Kontrollen av tilskudd til avløsning ved ferie og fritid skal fra og med søknadsomgangen i januar 2016 inngå i kommunens 5 %-kontroll. Foretakene må kunne*

*fremvise dokumentasjon på faktiske utgifter ved forespørsel fra kommunen...*

**Fylkesmannens vurdering:** Tidlegare vart kostnader til avløysing med eigen avløysar og avløysing gjennom avløysarlag kontrollert mot andre register medan søkjar måtte leggja ved dokumentasjon på avløysing gjennom avløysarring. Kommunen var ikkje klar dette er endra frå og med 2016. Endringa er skildra i saksbehandlingsrundskrivet og har vore kommunisert av mellom anna Fylkesmannen til kommunane. Vi ser derfor et behov for at kommunen gjennomgår sine sakshandsamingsrutinar i tråd med rundskrivet og etablerer ein rutine som sikrar at framtidige endringar vert fanga opp. Avviket inngår i den samla vurderinga om eit kontrollnivå som ikkje er tilstrekkeleg og eit rutineverk som ikkje er oppdatert til gjeldande rundskriv. Avviket er også ein direkte konsekvens av avviket om manglande utført kontroll og risikobasert utplukk.

**Funn 5: Det er tvilsamt om kommunen rettleier søkjarar om at nye opplysningar som kjem etter søknadsfristen skal bli sett på som ny søknad eller om slike endringar får konsekvens i form av trekk i tilskot.**

**Merknad:** Kommunen må sjå til at sakshandsaminga følgjer sakshandsamingsrundskrivet, i dette tilfellet punkt 5.1.8.

**Faktiske forhold:** På spørsmål svarer kommunen at det ikkje er praksis å vurdere at endringar i søknadsopplysningar etter fristen er å sjå på som en ny søknad. Bakgrunnen for dette er at endringar vert vurdert som misforståingar eller som en openberr feilføring som kan rettast til faktiske forhold. Det finns eitt eksempel frå januar 2016 på at søknadsopplysningar er endra til gunst for søkjar etter søknadsfristen utan nokon bakgrunn eller vurdering for endringa. Søknaden inneheldt ingen opplysningar om dyretal ved søknadsfristen og er endra av kommunen 6 dagar etterpå etter samtale med søkjar. Av kommentaren i WESPA kjem det ikkje fram kvifor endringane er gjort.

**Krav/føringar:** Rundskriv 2016-22 pkt. 5.1.8

*Søker skal i utgangspunktet aldri kunne få tilskudd til flere dyr eller mer areal enn hva søker har oppgitt i søknaden. I tilfeller der foretaket i tidsrommet mellom søknadsfrist til og med 20. september/februar melder fra til kommunen om at foretaket har flere dyr eller mer areal enn det som er omsøkt, skal kommunen gjøre følgende:*

- 1) Veilede søker, som ønsker å endre søknadsopplysningene, om at søknaden vil bli regnet som inngitt på ny, dersom man ønsker å endre søknadsopplysninger. Dette vil medføre trekk på 1 000 kr per dag etter søknadsfrist. Det er svært viktig at dette blir kommunisert til søker, slik at søker kan velge om det lønner seg å endre på søknaden. Unntaket er dersom fylkesmannen har gitt foretaket dispensasjon fra søknadsfristen.*
- 2) Dersom søker ønsker å sende inn en ny søknad, må kommunen av tekniske årsaker endre opplysningene i kommunens kolonne i WESPA. For at søknaden skal bli registrert som en ny søknad, må kommunen endre mottatt dato på søknaden til den datoen endringen ble gjort. Søker vil da automatisk få et trekk på 1 000 kr per dag etter søknadsfrist. I tilfeller der kommunen oppdager at søker har søkt om mer enn hva som faktisk disponeres, skal kommunen 1) korrigere tilskuddsgrunnlaget til faktiske forhold, 2) vurdere avkorting i det resterende tilskuddet på grunn av oppgitt feilopplysning, jf. forskrift om*

*produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 12. Se kapittel 10.5 i dette rundskrivet. Ved feilopplysninger skal også kommunen vurdere om det er grunnlag for politianmeldelse, jf. kapittel 10.6. Se også omtale i gjeldende kommentarrundskriv kapittel 12.*

*Søknaden kan korrigeres etter søknadsfristen uten at det gjennomføres trekk grunnet for sent levert søknad dersom det er åpenbare feilføringer som skal rettes opp. Dersom det gjøres større korrigeringer eller tillegges nye opplysninger, slik at det må anses som en ny søknad, skal det gjennomføres trekk for for sent innkommet søknad. Kommunen må vurdere dette i hvert enkelt tilfelle.*

*Dersom foretaket melder fra om det er søkt om flere dyr eller mer areal enn hva som var tilfelle på registreringsdato, og dette skjer før en eventuell varslet kontroll, kan søknaden rettes til faktiske forhold.*

*Dersom søker har ført opp areal i samsvar med gårdskart, men det på kontroll eller på et annet tidspunkt i saksbehandlingen blir oppdaget at faktisk areal er større enn det som ligger i gårdskart, kan søker få godkjent ekstra areal selv om dette ikke er omsøkt.*

*Dersom beiteperioden blir kortere enn planlagt, for eksempel på grunn av uforutsette værforhold, kan antall dyr på beite i søknaden endres etter melding fra søker. Bruk merknadsfeltet i WESPA til å dokumentere at søkeren har sendt melding om endring i beiteopplysninger.*

#### **Fylkesmannens vurdering:**

Kommunen er klar over at endringer etter søknadsfristen i utgangspunktet medfører trekk i tilskot ettersom det er å sjå på som ny søknad. Rundskrivets innhald på dette er difor ikkje ukjent. Kommunen uttaler på same tid at dette ikkje vert praktisert strengt.

Vi har berre funne eitt eksempel som kan tyda på at kommunen ikkje har praktisert retningslinjene i rundskrivet på dette punktet. Men det konkrete tilfellet med endringar i søknadsopplysningar etter fristen er lite sporbart. Vi veit ikkje mykje om bakgrunnen for at søknaden ikkje inneheldt opplysningar utover at det kan sjå ut som at dette var første søknad frå søkjar. Lite forklaring rundt endringa er difor problematisk og gjer det vanskeleg å vurdere om forholdet kan sjåast på som ei openberr feilføring eller ikkje. Dette fører til at vi gjev ein merknad til kommunen på dette forholdet. På same tid må forholdet sjåast i samanheng med funna som er gjort med omsyn til kravet om at søkjar skal vera aktsam og at sakshandsaminga skal vera sporbar.

#### **Funn 6: Rettingar av søknadsopplysningar er ikkje alltid dokumentert i WESPA.**

**Merknad:** Ved siste søknadsomgang er alle rettingar dokumentert i WESPA. Eit ev. avvik frå tidlegare omgangar synes difor å vera lukka. Vi gjer i samband med dette merksam på kor viktig det er at kommunen vidarefører dokumentering av rettingar i framtidig rutine, fordi dette er avgjerande for at endringar skal vera sporbare og for å visa klar rolledeleg mellom kommune og søkjar.

**Faktiske forhold:** Av søknadsomgangen for august 2015 er det eitt tilfelle av retting på søknad som ikkje kan sporast ved kommentarar i WESPA. Rettinga hadde ikkje noko å seie for utmålt tilskot. Dei fleste rettingar er kommentert, men nokre rettingar inneheld ikkje relevant informasjon for å vurdere konsekvens, og vi kan difor ikkje spora tilbake til faktiske forhold. Men for søknadsomgangen i januar 2016 er det tydeleg at alle rettingar har

blitt dokumentert i WESPA.

**Krav/føringar:** Rundskriv 2016-22 pkt. 5.1.8

*Kommunen skal alltid bruke kommentarfeltet i WESPA til å forklare hvorfor rettinger er gjort.*

**Fylkesmannens vurdering.** Vi konstaterer at rettingar i ei sak frå 2015 ikkje er sporbare, men endringane hadde ikkje konsekvens for tilskotet. Rutinen med å nytta kommentarfeltet i WESPA ser ut til å vera på plass ved siste søknadsomgang. Sjølv om kommunen no kommenterer endringar, finner vi døme på at enkelte forhold ved endringane ikkje er sporbare. I eitt tilfelle er det vanskeleg å sjå kva som er bakgrunnen for endringa, sjølv om rettinga er kommentert (med referanse til Funn 5). Dermed kan vi vanskeleg vurdere om endringa skulle hatt nokon konsekvens. Det er viktig at kommentarar ikkje berre viser til dato og kommunikasjonsmedium (telefon, e-post, SMS etc.), men at det kjem fram *kvifor* rettingar er gjort.

#### **Funn 7: Fleire manuelle utbetalingar kunne vore unngått, jf. døme frå feillistene frå august- og januaromgangen.**

**Merknad:** Kommunen bør ta tak i feil- og varsellistene tidleg i saksbehandlingsperioden for å unngå manuelle utbetalingar som medfører meirarbeid og forseinka utbetalingar.

**Faktiske forhold:** Det er fleire døme på at manuelle utbetalingar kunne vore unngått dersom kommunen hadde tatt tak feilmeldingar og eventuelt varselmeldingar i kontrollistene PT-1001 A og B innan fristane.

**Krav/føringar:** Rundskriv 2016/22 kap. 8 skildrar korleis kommunen skal følgje opp feillistene.

**Fylkesmannens vurdering:** I søknadsomgangen i august 2015 var det tre søknader som var varselmeldt på 1001 A-lista, med følgjande feilmelding «*Det er søkt om mer areal enn hva som er registrert i LREG/LIB*». I følge Gardskart består eigedomen gnr. 28, bnr. 1 av 12 daa fulldyrka jord og 1 daa overflatedyrka jord. Søkjarane har til saman søkt på for stort areal på denne eigedomen; til saman er det søkt på 18 daa fulldyrka areal. Dette kunne kommunen ha korrigert innan fristane og forklart i kommentarfeltet i WESPA. I og med kommunen ikkje retta opp desse feila, vart disse søknadene stoppa i systemet og utbetalingane måtte takast manuelt.

I tillegg måtte Fylkesmannen stoppa ein søknad som var varselmeldt på kontrollistene 1001 A og B. Søknaden hadde fått følgjande varselmelding: «*Foretaket har ikke gjødselplan og har ikke unntak*». Kommunen hadde ikkje innrapportert avkorting på grunn av manglande gjødselplan innan Fylkesmannens frist for registrering av trekk. Dersom kommunen hadde gjort det, ville foretaket fått korrekt tilskot gjennom sentral utbetaling, og vi hadde unngått meirarbeidet med manuell utbetaling. (I tilskotsbrevet ved den sentrale utbetalinga kjem det ikkje fram kva som er grunngevinga for trekket. Difor må kommunen forklara dette i eige brev til søkjar.)

Dersom kommunen hadde tatt tak i desse forholda på eit tidlegare tidspunkt, hadde vi altså unngått den ekstra runden med manuell utbetaling.



**Funn 8: Det er lite samsvar mellom føringar i rundskriv og kommunens uttalte praksis ved godkjenning av nytt innmarksbeite.**

**Merknad:** Det skal vera en streng praksis når det gjeld godkjenning av innmarksbeite. Føresegnene i markslagsinstruksen skal følgjast.

**Faktiske forhold:** Kommunen meiner sjølv den fører ein «snill praksis» med omsyn til godkjenning av innmarksbeite sjølv om krava for godkjenning av innmarksbeite er kjent.

**Krav/føringar:** Rundskriv 2016-22 pkt. 15.3

*Alt nytt innmarksbeite skal godkjennes av kommunen. Dette betyr at kommunen i hvert enkelt tilfelle må kontrollere om det nye innmarksbeitet fyller vilkårene, jf.*

*Markslagsinstruksen.. Bl.a. skal minst 50 prosent av arealet være dekket av grasarter/ beitetålende urter.*

*Kravet om at innmarksbeiteareal skal ha permanente gjerder mot utmark er fjernet. Med dagens digitaliserte kartgrunnlag av jordbruksarealene, er arealklassifiseringen tydeligere definert enn tidligere. **Forvaltningen skal føre en streng praksis med henblikk på å godkjenne nye innmarksbeitearealer.***

**Fylkesmannens vurdering:** Kommunen meiner sjølv at godkjenning av innmarksbeite har vore «snilt praktisert», spesielt ved tvilstilfeller. Ein slik praksis er det motsette av kva som går fram av rundskriv og retningslinjer. Vi har i denne kontrollen ikkje synfart noko areal, og har difor ikkje konkrete tilfelle å visa til der godkjenninga er å sjå på som eit avvik. Den uttalte praksisen er etter vårt syn eit problem med tanke på dei andre funna vi har gjort i kontrollen. Slik praksis kan peika i retning av at kommunen legg vurderingar til grunn som står i kontrast til føringar gitt rundskriva. Dette kan gi systematiske og store avvik i form av feilutbetalingar.

**Funn 9: Kommunen har i liten grad tatt inn over seg kravet om at søkjar skal vera aktsam.**

**Merknad:** Kommunen bør kommunisera og praktisera eit tydelegare skilje mellom feilopplysningar inngitt/oppstått med aktsemd (god tru) kontra grad av aktløyse eller forsett. Dette skillet må ha utgangspunkt i rundskrivet, der det mellom anna vert stilt eit høgt krav til aktsemd for føretaka som søker tilskot. Avkorting er hovudregel når det som minimum vert konstatert simpel aktløyse.

**Faktiske forhold:** Kommunen har i dei tre søknadsomgangane for 2015–2016 (januar til januar) ikkje kome til at nokon av feilopplysningane eller endringane skal ha konsekvens ved at søkjarar blir avkorta i tilskotet. Under intervjuet med sakshandsamar vart ulike sider av kravet om at søkjar skal vera aktsam, tatt opp. Utgangspunktet til kommunen er tillit til at dei opplysningane som ligg i søknaden i utgangspunktet ikkje er meint å vera feilopplysningar for å oppnå høgare tilskot. Vidare er det slik at feilopplysningane som er korrigerert ikkje har vore vurdert som aktlaus frå søkjar si side, og dermed har ikkje kommunen avkorta tilskotet.

**Krav/føringar:** Rundskriv 16/21 kapittel 12. Avkorting ved feilopplysninger og

fristoversittelse

I forskriften § 12 heter det:

*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.*

*Bestemmelsen regulerer avkorting av tilskudd ved feilopplysninger. Avkorting innebærer at man foretar en reduksjon i tilskuddet foretaket i utgangspunktet oppfylte vilkårene for å motta. En eventuell avkorting kommer i tillegg til oppretting av de uriktige opplysningene i søknaden, eller den effekt opplysningene har hatt på utbetalingen.*

*Avkorting forutsetter at feilutbetalingen skyldes at søker uaktsomt eller forsettlig har gitt feil opplysninger, og at det er de uriktige opplysningene som medfører eller kunne ha medført en urettmessig utbetaling av tilskudd. Ved simpel uaktsomhet burde søker ha forstått at opplysningene var uriktige, mens grov uaktsomhet krever at søkeren måtte ha forstått at opplysningene var uriktige. Det kan bare konstateres forsett der søkeren har forstått at opplysningene var uriktige. I alle situasjonene er det således forhold knyttet til søkeren som har ført til at tilskuddet ikke var berettiget.*

*Det er et overordnet mål å sikre forsvarlig forvaltning av fellesskapets midler. Risikoen for avkorting skal skjerpe søkerens aktsomhet ved utfylling og innlevering av søknad. Det er derfor rimelig at den som klanderverdig tilegner seg høyere tilskudd enn berettiget, må regne med at hele eller deler av tilskuddet avkortes. Hensikten med bestemmelsen er å bidra til at tilskuddsmottakerne opptrer innenfor det fastsatte regelverket. Den har ikke et pønalt formål. Tilskuddsmottakerne etter forskriften er selvstendig næringsdrivende og det stilles derfor strenge krav til aktsomheten. Mottaker vil derfor sjelden være i aktsom god tro om feilutbetalinger, selv om det kan tenkes eksempler på dette. For eksempel kan beløpet avvike så lite fra det som er riktig at mottakeren ikke kan klandres for ikke å ha reagert. Bestemmelsen rammer også den som gjennom feilopplysninger i sin søknad har eller ville dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskudd til andre foretak (medvirkningsansvar), for eksempel ved å ikke opplyse om at foretaket er i driftsfellesskap, selv om foretaket ikke selv har fordel av feilopplysningen.*

*I annet punktum fremgår det at tilskuddet kan avkortes dersom foretaket ikke overholder de frister som kommunen, fylkesmannen eller Landbruksdirektoratet har satt for å kunne utføre sine kontrolloppgaver i medhold av § 10.*

*Bestemmelsen er utformet som en "kan"-bestemmelse, men det klare utgangspunktet er at det **skal** avkortes dersom søker minst har vært uaktsom ved inngivelse av feilopplysninger, og dette har medført eller kunne medføre en merutbetaling. Forvaltningen plikter i alle tilfeller å vurdere avkorting..*

Rundskriv 16-22 Kapittel 10.5 Avkorting

Vi viser her kun til deler av rundskrivets omtale av avkorting som finnes i kapittel 10.

### **10.5.3 Kommunen må vurdere avkorting**

*Kommunen skal vurdere avkorting i alle tilfeller hvor foretak har gitt feilopplysninger som kunne ført til urettmessig merutbetaling av tilskudd, jf. § 12 i forskrift om produksjonstilskudd. Saken skal være tilstrekkelig opplyst før kommunen fatter vedtak, jf. forvaltningsloven § 17. Kommunen skal derfor varsle søkeren på forhånd om hvorfor grunnlaget for tilskudd endres og at tilskuddet kan bli avkortet. Søkeren må få mulighet til*

*å uttale seg, før kommunen fatter vedtak.*

*Selv om § 12 sier at tilskuddet kan avkortes, skal avkorting være hovedregelen der det er gitt feilopplysninger som ville gitt en urettmessig merutbetaling av tilskudd. Dette gjelder uavhengig av skyldgrad hos søker. Skyldgraden er likevel avgjørende for hvor stor avkorting skal være.*

*Å opplyse saken gjelder uansett om kommunen avkorter tilskuddet eller ikke. Manglende utredning/opplysning av saken kan føre til at vedtaket blir ugyldig. Saker som ikke er tilstrekkelig opplyst før fristen for å registrere avkorting før sentral utbetaling, må kommunen stoppe og behandle manuelt.*

### **10.5.5 Retningslinjer for hvor mye som skal avkortes ved feilopplysninger**

*Det er ingen faste satser for hvor stort avkortingsbeløpet skal være. Som en retningslinje for beregning av avkortingsbeløpet oppstilles følgende utgangspunkt:*

*Der en feilopplysning er gitt **simpel uaktsomt**, dvs. at søker burde ha forstått at opplysningen han ga kunne føre til at han fikk en urettmessig utbetaling, kan det legges til grunn en standardisert avkortingsnorm. I det faktisk berettigede tilskudd trekkes det fra et beløp tilsvarende den merutbetaling feilopplysningen i søknaden ville medført.*

*Der en feilopplysning er gitt **grovt uaktsomt** eller **forsettlig** ligger avkortingsnormen fra 60 – 100 % av det samlede tilskuddet som tilfaller foretaket. Det er **graden av utvist skyld** hos søker som er vurderingstemaet for avkorting.*

*At en feilopplysning er inngitt **grovt uaktsomt** innebærer at søker har opptrådt særlig klanderverdig og måtte vite at opplysningen var feil.*

*At en feilopplysning er inngitt **forsettlig** innebærer at søker med viten og vilje har oppgitt feil opplysning for å oppnå en større tilskuddsutbetaling.*

*Kommunen må alltid vurdere hva som er rimelig og forholdsmessig i hvert tilfelle. Avkortingsbeløp kan settes både høyere og lavere enn hva som følger over, ut fra forhold ved den enkelte sak. Retningslinjene er ment til hjelp for det skjønnsette kommunen skal utvise, og er ikke en standard for avkorting. Avkortingsbeløpet kan aldri utgjøre mer enn 100 prosent av foretakets tilskudd for den akutte søknadsomgangen, og kan derfor ikke overføres til etterfølgende søknadsomganger.*

**Fylkesmannens vurdering:** Kommunen vurderer avkorting ved feilopplysning i kvart enkelt tilfelle og oppfyller i dag dei krava som vert stilt til dette. Vi konstaterer at kommunen ikkje har kome til avkorting i nokon av sakene dei siste tre søknadsomgangane, men vi har ikkje gått detaljert inn i enkeltsakene og legger heller ikkje til grunn av at vurderingane er feil. Men det er uklart når vi kan forventast at kommunen kjem til avkorting. Pr i dag kan det synast som denne terskelen ligg høgt, og over det nivået som rundskrivet legg opp til. Det er difor grunn til å framheve endringane og presiseringane som har kome i rundskriva som omhandlar produksjonstilskot. Eit klart utgangspunkt er at det skal stillast et høgt krav til aktsemd til føretak som søker tilskot. Kommunen må vere merksam på at hovudregelen ved feilopplysningar frå og med simpel aktløyse frå søkjar, er avkorting. Heilskapsinntrykket vårt er at kommunen per i dag legg terskelen for avkorting for høgt. Denne observasjonen saman med andre funn av svak kontroll gir ein auka risiko for feilutbetalingar og ein forvaltningspraksis som skil seg frå retningslinjene.

