



Kontrollert eining	Mandal kommune	Kontrollpersoner fra Fylkesmannen i Agder	Hans Bach-Evensen og Karl Gjermund Damli	
		Kontrolldato	04.09.2019	
Kontrollomfang	Tilskuddsordningen Nærings- og miljøtiltak i skogbruket 2018-2019	Dato for sluttrapport	14.10.2019	
Deltakere fra kommunen				
Navn	Funksjon	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Øivind Jorstad	Enhetsleder Forvaltningsavdelingen	X		X
Agnar Christian Aas	Skogbrukssjef	X	X	X

Rapportens innhold

Rapporten er utarbeidet etter gjennomført forvaltningskontroll i Mandal kommune innen nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) med grunnlag i årene 2018 og 2019. 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 direkte 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 som opplyst i varselbrevet om kontrollen. Kontrollen omfattet kommunenes forvaltning av tilskuddsordningen nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) for 2018 og deler av 2019. Dette gjaldt bl.a. kommunenes mottak og behandling av søknader, kontroll og godkjenning av arealer, gjennomføring av stikkprøvekontroller, kontroll av grunnvilkår og fattig av vedtak.

Kontrollen hadde hovedfokus på forskrift om Nærings- og miljøtiltak i skogbruket samt de retningslinjer som er gjeldende der. Enkelte deler av forvaltningsloven har også vært tema i kontrollen. Det ble også befart to tiltak som er gitt NMSK tilskudd i perioden.

Kontrollen er imidlertid ikke en fullstendig revisjon av alt relevant regelverk som har betydning for forvaltningen, for eksempel regelverk hvor Fylkesmannen ikke har tilsynshjemmel.

Oppsummering av funn og faktiske forhold

Mandal kommune forvalter ordningen gjennom kommunesamarbeidet ALMA. Vi har ikke sett på saker for de øvrige kommunene som inngår i denne fellesenheten. I hovedsak er inntrykket godt og vi ser at bl.a. flere av punktene fra skogfundsrevisjonen i 2016 er bevisstgjort hos saksbehandler i sakene for 2018-2019.

Etter kontrollen har Fylkesmannen ingen funn som vi vil klassifisere som avvik da de i større grad tenderer mot forbedringspunkter eller ligger i grenselandet mellom avvik og merknader. Funnene beskriver snarere mangelfulle forhold enn manglende. Vi har tre merknader som bør sees i sammenheng og omhandler åpenhet/forutsigbarhet for kommunens behandling og prioritering av søknader (funn 1), skriftlig dokumentasjon på risikobasert kontroll (funn 2) og en større sporbarhet i rettinger av søknader ved begrunnelse i vedtak (funn 3).

Mandal kommune vil inngå i ny kommune fra 2020 sammen med kommunene Marnardal og Lindesnes. Den nye kommunen må da blant annet ha på plass retningslinjer for prioritering av NMSK midlene. Fylkesmannen forventer at merknadene blir hensyntatt og implementert når ny kommune skal sikre en enhetlig forvaltning av tilskuddsordningen. I dette ligger også at øvrig forvaltningspraksis og rutiner for ordningen som Mandal hadde i 2018-2019, som ikke er kommentert i rapporten, kan være et positivt grunnlag å bygge på.



Funn 1: Kommunen har retningslinjer for prioritering tilskuddsmidlene fra perioden 2010-2012, men dokumentet er vanskelig tilgjengelig og frekvens på oppdatering er ikke prioritert.

Merknad: Kommunen må oppdatere retningslinjene og sørge for god kunngjøring.

Faktiske forhold: Kommunen har en eldre versjon av retningslinjer fra perioden 2010-2012 for kommunene Mandal og Lindesnes. Dokumentet ligger ikke på kommunens nettside eller er søkbart på nett. Prioriteringene i dokumentet og faktiske tiltak er i overensstemmelse. Satsene er imidlertid utdaterte i forhold til dagens satser som er lagt inn for årene 2018 og 2019.

Krav/føringer: [Forskrift om nærings- og miljøtiltak i skog § 3](#)

Det skal fastsettes overordnede retningslinjer for prioritering av søknader. Slike retningslinjer skal utarbeides i dialog mellom Fylkesmannen, kommunene og næringsorganisasjonene i skogbruket lokalt.

[Bestemmelser om økonomistyring i Staten](#)

6.3.2 Kunngjøring og søknadsbehandling. Kunngjøring skal foretas på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen tar sikte på. Kunngjøring er ikke nødvendig når tilskuddsbevilgningen tar sikte på en eller noen få navngitt(e) mottaker(e) i tråd med pkt. 6.4.2. 94 Behandlingen av søknader skal følge reglene i forvaltningsloven og i eventuell særlov om tilskuddsordningen.

Fylkesmannens vurdering: Overordnede retningslinjer for prioritering av søknader følger av forskriften. Disse vil ha betydning for tildeling av tilskudd, størrelse på tilskudd eller avslag på søknadene. På søknadsskjemaet LDIR 909 som skal benyttes, har søker ved sin underskrift gjort seg ansvarlig for eller godtatt, sitat – *gjøre meg kjent med lokale retningslinjer for prioritering av tilskudd.*

Dersom retningslinjene ikke er tilgjengelige for søker og/eller er førende for saksbehandlingen, faller formålet med slike helt eller delvis bort. Vi ønsker å understreke at tilskudd under NMSK ordningen er delegerte tilskuddsordninger og at dette aktualiserer føringene under kapittel 6 i bestemmelsene om økonomistyring i Staten. Mangelfulle, ikke tilgjengelig eller gamle retningslinjer, evt. en kombinasjon av disse forholdene reiser spørsmål om tilskuddsordningen er godt nok kommunisert og bekjentgjort. Potensielle søkere må kunne vite at tilskuddsordningen finnes og under hvilke kriterier den kan omsøkes, tildelingskriterier m.m.

Når vi ser på retningslinjene og kommunenes praksis ved prioritering av tilskudd er det likevel god overensstemmelse mellom disse og forvaltningen har et bevisst forhold til dette.

Satsene som fremgår av retningslinjene er imidlertid ikke i samsvar med de satser som er lagt til grunn i 2018.2019.

Overordnede retningslinjer har betydning for hvordan risikobasert kontroll kan utføres og



hvordan retningslinjene kan grunnegi vedtak om tilskudd, se øvrige merknader.

Vi mener kommunen må å oppdatere retningslinjene slik at satser, kriterier, henvisninger, begrensinger, krav til dokumentasjon, søknadsskjema/søknadsgrensesnitt m.m. blir ivaretatt og kunngjort til potensielle søkere.

Funn 2: Ingen skriftlig plan på risikobasert kontroll for 2019

Merknad: Retningslinjer for risikobasert kontroll er ikke skriftlig dokumentert i henhold til veileder for risikobasert kontroll. Kontroll i saksbehandling og feltkontroll er likevel synlig ved kommunens praksis og innehar de fleste momenter som forventes.

Faktiske forhold: Kommunen har etter eget utsagn påbegynt en risikobasert kontrollplan, men ikke ferdigstilt denne. Det foreligger derfor ikke noe skriftlig dokument som omtaler arbeidet med risikobasert kontroll. Veileder om risikobasert kontroll ble utgitt av Landbruksdirektoratet i januar 2019 og lagt til grunn for kommunenes forvaltning i Fylkesmannens tildelingsbrev i mars 2019. Kontrollen viser at Mandal kommune gjennomfører feltkontroll på minst 5 % av tiltakene om tilskudd. Kontrollene virker i stor grad å være basert på momenter som utgjør risiko, herunder, kostnad, areal og arbeidsmetode for tiltaket.

Krav/føringer: [Veileder for risikobasert kontroll av tilskudd til skogkultur og utbetalinger fra skogfond VEILEDER 01:2019](#)

Kommunene skal hvert år utarbeide en risikobasert kontrollplan som beskriver planlagt kontrollarbeid i kommunen. Kontrollplanen skal bygge på en risikovurdering av ordningene. Lokale retningslinjer for tildeling av tilskuddsmidler skal også inngå i denne risikovurderingen. I kontrollplanen kan de forskjellige tiltakene innenfor en ordning ende opp med ulik risiko. I kontrollplanen skal kommunen skrive opp de risikoindikatorene som fører til at de må gjennomføre en feltkontroll av søknadsopplysningene.

[Bestemmelser om 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.

Fylkesmannens vurdering:

Bakgrunnen for denne merknaden er bl.a. bestemmelser om økonomistyring i staten 6.3.8.2. Landbruksdirektoratet har utarbeidet en egen veileder for å få en systematisk tilnærming til kontroll på aktuelle tilskuddsordninger i skogbruket. Veilederen gjelder flere ordninger, inkludert § 4 og utfyller § 12 om kontroll i forskrift om nærings- og miljøtiltak i



Funn 3: Det er sannsynlig at noen av vedtakene inneholder lite informasjon eller begrunnelse for bakgrunnen til at tildelt tilskudd er forskjellig fra omsøkt. Kommentarfeltene i ØKS brukes sjelden i forbindelse med vedtakene.

Merknad: Kommunen bør benytte fagsystemets (ØKS) funksjon til å synliggjøre/begrunne endelig tilskuddsvedtak i de tilfellene hvor det er gjort vesentlige rettinger i søknaden som har betydning for tilskuddsbeløpet, spesielt i de tilfeller hvor det godkjennes en kostnad lavere enn forventet.

Faktiske forhold:

Kommunen strekker seg langt i å få korrekte opplysninger vedrørende søknadene ved utstrakt veiledning. Saksbehandler opplyser om at et flertall av søknadene i utgangspunktet kan inneholde manglende opplysninger, feil opplysninger, misforståelser etc. I tillegg vil utmålt tilskudd avhenge av satser, arealkostnader m.m. Det er utstrakt dialog via telefon, epost og lignende som tidvis gir dårlig sporbarhet i sakene. Vedtaksbrevet som i de fleste tilfellene utformes i fagsystemet ØKS, gir liten begrunnelse og sporbarhet på slike rettinger eller fastsetting av grunnlag for tilskudd. Saksbehandler opplyser om at kommentarfeltet sjeldent brukes utover standardtekster.

Krav/føringer:

[Forvaltningsloven § 25.\(begrunnelsens innhold\).](#)

I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

Fylkesmannens vurdering:

Det kan være glidende grenser mellom de bekjentgjorte vilkår/retningslinjer for ordningen, til veiledning som kommunen gir frem til fullstendig søknad, frem til behandling av søknad og endelig vedtak. Vi har ikke gått dypt inn i forvaltningslovens bestemmelser i denne kontrollen, men mener at praksis aktualiserer forvaltningens bevissthet rundt et enkeltvedtak.

Vedtaksbrevene som produseres i fagsystemet ØKS er i utgangspunktet standardiserte og



genereres i hovedsak på bakgrunn av opplysninger som registreres om søker/konto, tiltakets art samt godkjent kostnad. Tilskudd regnes ut fra satser som ligger inne i systemet på bakgrunn av godkjent kostnad. Standardtekst skal i utgangspunktet dekke de krav til vedtak fra økonomibestemmelsene og forvaltningsloven, men er utformet med hensyn til at søker får innvilget tilskudd som omsøkt. I tilfeller hvor forvaltningen gjør endringer av søkers opplysninger eller foretar en justering av kostnadsgrunnlaget som gir et annet tilskuddsbeløp enn søknadsgrunnlaget skulle tilsi, vil bestemmelser i forvaltningsloven kunne komme til anvendelse ved at dette begrunnes eller fremkommer i vedtaksbrevet.

Fagsystemet ØKS har en innebygget funksjon hvor merknad/kommentarfelt kan benyttes til slike tilfeller, også for å sikre henvisninger til relevant materiale, dateringer for dialog etc. Vi mener at oppdaterte retningslinjer, bekjentgjorte satser m.m. som omtalt i øvrig merknad i denne rapporten er relevant da standardtekst henviser til disse, en henvisning som gjør begrunnelsen enklere og vurderingen konsistent. Videre vil begrunnelse gi søker en bedre forståelse for utregningene som fremkommer i vedtaksbrevet.

For forvaltningen for øvrig vil slike begrunnelser være relevante ettersom det øker sporbarheten, ikke minst i elektroniske søknader, siden søknad, dokumentasjon og vedtaksbrev vil inngå i fagsystemet ØKS og dermed vise hele behandlingsprosessen.

Ved å benytte kommentarfeltet i ØKS kan derfor kommunen øke kvaliteten på sporbarhet og begrunnelse for vedtakene i de tilfeller der det er avvik mellom omsøkt og godkjent kostnadsgrunnlag, alternativt gjennom eget vedtak.