



Sluttrapport fra kontroll av forvaltningen av utvalgte tilskuddsordninger i landbruket – 2017

Kontrollert enhet	Birkenes og Lillesand kommune	Kontrollpersoner fra Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder	Hans Bach-Evensen, Kjellfrid Straume og Jens Arild Kroken	
		Kontrolldato	19.09.2017	
Kontrollomfang	Produksjonstilskudd i jordbruket (PT) 2016–2017, Nærings og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)	Dato for sluttrapport	01.11.2017	
Deltakere fra kommunen				
Navn		Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Anne-Sofie Havstad	Jordbruk	X	X	X
Bjørn Stormoen	Jordbruk	X	X	X
Nils Kåre Belland	Skogbruk	X	X	X
Merete Holtan Birknes	Enhetsleder plankontoret	X		X
Anne Stapnes	Rådmann	X		
Halvor Nes	Kommunalsjef	X		X

Rapportens innhold

Rapporten er utarbeidet etter gjennomført forvaltningskontroll i Birkenes og Lillesand kommune innen produksjonstilskudd i jordbruket (PT) og nærings og miljøtiltak i skogbruket (NMSK). Den beskriver eventuelle avvik og merknader som ble avdekket innen de kontrollerte områdene. Rapporten er utarbeidet felles for de kommunene siden det er felles landbruksforvaltning med Birkenes som vertskommune.

- **Avvik** er mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov, forskrift og/eller rundskriv.
- **Merknad** er forhold som ikke er i strid med krav, men der Fylkesmannen finner grunn til å påpeke behov for forbedring.

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 2017 og i Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket og forskrift om nærings- og miljøtiltak i skogbruket. 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 produksjonstilskuddsordningen (PT) og nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) i forhold til regelverk og retningslinjer. Dette gjaldt bl.a. kommunens mottak og behandling av søknader, kontroll og godkjenning av arealer, gjennomføring av stikkprøvekontroller, kontroll av grunnvilkår og fatting av vedtak. I tillegg var Fylkesmannen på befaring av felt som har fått tilskudd etter NMSK forskriften.

Oppsummering av funn og faktiske forhold

Forvaltningen av produksjonstilskuddene (PT) gjennom 2016 og 2017 er godt ivaretatt. Kommunene har et godt rutineverk og gjennomgående god dokumentasjon på de ulike elementene som angår forvaltningen av produksjonstilskuddene. Videre viser kontrollen at kommunene evner å fange opp endringer i de årlige rundskrivene og implementere dette på en grundig måte. Det er en styrke at kommunene har involvert to personer i dette arbeidet.

Kommunen har ved saksbehandler på skog god faglig kompetanse. Kontrollen avdekker i noe grad at forvaltningen av midlene etter NMSK forskriften kan forbedres ved å oppfylle formelle krav i forskrift og for å bedre dokumentasjonsnivået.

Vi har konkludert med å gi kommunen 1 avvik som må rettes opp for at det dekker kravene i forskriften for NMSK. Vi har også gitt noen merknader til begge ordningene som kommunen bør se i sammenheng med hvordan kommunens praksis harmonerer med retningslinjene gitt i rundskriv samtidig som de bør anses som forbedringspunkter.

Funn 1: Forvaltningen av PT. Merknad: Avsjekk av omsøkt areal mot gjødselplan kan forbedres.

Beskrivelse av merknad: Når kommunen godkjenner gjødselplan, bør det omsøkte arealet i større grad avsjekkes mot søknadsdata for produksjonstilskudd.

Faktiske forhold: Kommunen kontrollerer om foretaket har gjødselplan ved stedlig kontroll. Videre inngår de fleste elementer i kontrollen av gjødselplanens innhold. Det kontrolleres også at denne er oppdatert. Når det gjelder arealet som inngår gjødslingsplanen er det ikke alltid at dette kontrolleres mot søknad om produksjonstilskudd. Det er ikke alltid at det kontrolleres om alle skifter er med.

Krav/føringer: Forskrift om produksjonstilskudd § 11, annet ledd:

Ved brudd på forskrift 1. juli 1999 nr. 791 om gjødslingsplanlegging skal tilskuddet avkortes.

Forskrift om gjødselplanlegging § 3, punkt 2:

2. Gjødslingsplanen skal omfatte alt jordbruksareal som foretaket disponerer, jf. forskrift av 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket.

Fylkesmannens vurdering.

Kontroll av gjødselplanens innhold vil ha betydning for hvordan kravene vurderes oppfylt og om det vil ha betydning for utmåling av tilskudd. Kontrollen bør ha en avsjekk av om gjødselplanen inneholder det faktiske areal som foretaket søker produksjonstilskudd for. Dette er en relativt enkelt kontroll som vil kunne bekrefte dette eller eventuelt vil indikere om det er behov for å se nærmere på hvert enkelt skifte. Vi anbefaler derfor kommunen om å vurdere arealelementet nærmere ved kontroll av gjødselplan.

Funn 2: Forvaltningen av PT. Merknad: Retting av dyretall ved stedlig kontroll skal som hovedregel ikke justeres opp til faktiske forhold.

Beskrivelse av merknad: Dersom søker har oppgitt en lavere verdi enn de faktiske forhold, er hovedregelen at saksbehandler ikke skal endre dette slik at godkjent verdi blir høyere enn det som er omsøkt, jf. Rundskriv 2017-11, pkt. 6.2.

Faktiske forhold: Kommunen er godt kjent med rundskrivets føringer på endring av opplysninger i søknaden, men gir uttrykk for at kommunen legger til grunn de faktiske forhold når godkjent verdi skal angis. Dette gjelder både når faktiske forhold tilsier høyere eller lavere verdi i forhold til søknadsopplysningene.

Krav/føringer:

Rundskriv 2017-11 punkt 6.2 (tilsvarende i gjeldene rundskriv 2017-28)

6.2 Avvik mellom omsøkt og godkjent verdi – merknadsfelt

Oppdager kommunen negative avvik mellom opplysninger i søknaden og de faktiske forhold hos foretaket (søker har oppgitt mer enn hva som er reelt), må søknaden rettes i samsvar med de faktiske forholdene. Dersom søker har oppgitt en lavere verdi enn det som avdekkes at er de faktiske

forhold, er hovedregelen at saksbehandler ikke skal endre slik at godkjent verdi blir høyere enn det som omsøkt. Unntaket er for eksempel ved åpenbare feilføringer. I eStil PT er det obligatorisk for saksbehandler å begrunne alle avvik mellom omsøkt og godkjent verdi. Begrunnelsen vil framgå i tilskuddsbrevet.

Dersom foretaket melder fra om at det er søkt om flere dyr eller mer areal enn hva som var tilfelle på telledato, og dette skjer før en eventuell varslet kontroll, skal søknaden rettes til faktiske forhold. Se omtale av avkorting i kommentarrundskrivet kapittel 12.

Dersom kommunen avdekker at omsøkt dyr/areal er oppført innen riktig dyregruppe/vekstgruppe, men i en p-kode det ikke oppfyller kravene for (ikke oppfyller kravene som stilles i jordbruksavtalens definisjon av det aktuelle dyreslaget/veksten), kan kommunen omkategorisere dyr/areal til den definisjonen i jordbruksavtalen som dyret/arealet oppfyller kravene for. Omkategorisering kan kun gjøres innenfor samme dyregruppe/vekstgruppe, og kun til en p-kode som har lik eller lavere tilskuddssats. Kommunen skal i tillegg vurdere om det er grunnlag for avkorting i resterende tilskudd på grunn av feilopplysninger.

Fylkesmannens vurdering.

Kommunene er klar over punktet i rundskrivet, men har på tidspunktet for forvaltningskontrollen en praksis med å legge til grunn faktiske forhold som grunnlag for godkjent verdi. Denne problemstillingen har i liten grad vært aktuell og ikke hatt noen større betydning for saker vi kjenner til. Fylkesmannen ønsker med merknaden å gi en påminnelse om hovedregelen i situasjoner der søker har oppgitt et lavere antall enn faktiske forhold med tanke på eventuelle fremtidige saker.

Funn 3: Forvaltningen av NMSK. Avvik: Søknadsskjema som grunnlag for tilskudd benyttes ikke i alle saker.

Beskrivelse av avvik: Ved gjennomgang av saker fra 2017 finnes det eksempler på at søknadsskjema ikke er benyttet. Forskriften om NMSK angir at standard søknadsskjema skal benyttes.

Faktiske forhold: Kommunene krever i utgangspunktet søknadsskjema for alle som søker tilskudd etter NMSK forskriften. Det er eksempler på saker der det kun er underskrevet kostnadsdokumentasjon (faktura, timeliste etc.) og at kartfesting av tiltakene er dokumentert.

Krav/føringer Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 9 andre ledd:

Søknad om tilskudd til tiltak som omfattes av § 4, § 5 og § 6 skal skrives på skjema utarbeidet av Landbruksdirektoratet ...

Ved søkers underskrift på skjema Ldir -909 forpliktes følgende for søker:

Jeg er ansvarlig for og godtar å:

- gjøre meg kjent med forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, forskrift om skogfond o.a. og andre aktuelle lover og regler i tilknytning til tiltaket,
- gjøre meg kjent med lokale retningslinjer for prioritering av tilskudd,
- gi fullstendige og korrekte opplysninger i søknaden, inkl. aktuelle vedlegg,

- gi nødvendige opplysninger til kommunen som grunnlag for behandling av søknaden, utbetaling av tilskudd eller i forbindelse med kontrolltiltak,

- betale tilbake skogfond og tilskudd, helt eller delvis, dersom det avdekkes forhold som er i strid med forutsetningene for utbetalingen.

Opplysninger i denne søknaden, inkludert vedlegg, er gitt etter beste skjønn og så fullstendig som mulig. Jeg er kjent med at jeg kan komme i straffeansvar om jeg gir uriktige eller ufullstendige opplysninger.

Fylkesmannens vurdering.

Forskriften angir at søknad om tilskudd skal skrives på standard søknadsskjema.

Fylkesmannen var oppmerksom på at dette var noe ulikt håndtert i kommunene frem til 2017 og presiserte dette til kommunene i forbindelse med tildeling av NMSK midler i 2017. Manglende søknadsskjema setter kommunene i en situasjon hvor forskriften krav ikke er oppfylt, men gir også flere forvaltningsmessige utfordringer knyttet til søkers plikter, rettigheter og forståelse av tilskuddsordningen samt kommunens grunnlag for veiledning. Bl.a. vil søker med sin underskrift på søknadsskjemaet være innforstått med de krav som settes og bekrefte at opplysningene som er gitt er korrekte. I sakene som vi har sett på er det vesentligste av opplysningene som skal ligge til grunn for tilskuddsutmålingen dokumentert. Opplysningene er også underskrevet av søker. Det er ikke noe som peker i retning av at det er utmålt feil tilskudd. Vi ber kommunene om rette dette avviket i tråd med forskrift og retningslinjer.

Funn 4: Forvaltningen av NMSK: Merknad: Kommunen bør kreve kart med inntegnet tiltaksområde som vedlegg til søknad

Beskrivelse av merknad: Kartfesting av tiltak bør være et standard vedlegg til søknad om NMSK. Kartfestingen viser tiltaksområde både for kommunen og for tredjeparter.

Faktiske forhold: Kommunen krever i utgangspunktet kartfesting av tiltak og det er også slik dokumentasjon i flere saker. Det er saker uten slik kartfesting, men med annen dokumentasjon.

Krav/føringer: Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 12 andre ledd:

Kommunen skal i nødvendig utstrekning kontrollere at tiltakene er gjennomført i tråd med forutsetningene.

Det er fastsatt særskilte retningslinjer for resultatkontroll i skogbruket. Resultatene av denne kontrollen skal rapporteres til Fylkesmannen på særskilte skjema for resultatkontroll.

Fylkesmannens vurdering:

Kartfesting er ikke et direkte krav som følger av forskrift, men som er kommunisert som en anbefaling fra Fylkesmannen til kommunene. Utbetalingssystemene er lagt opp til kartfesting av tiltak og vil kreve dette ved elektroniske søknader. Skogfondsrevisjonene har også gitt anbefalinger om at kartfesting bør være en del av dokumentasjonen sammen med timelister og/eller andre bilag. Kartfesting øker kvaliteten på dokumentasjonen for etterkontroll og tilskuddsbehandling. Fylkesmannen tilstreber å få en lik behandling av statlige tilskudd i kommunene. For å få helhetlige dokumentasjonskrav i kommunene anbefaler vi Lillesand og Birkenes å kreve kartfesting av tiltaksområde som dokumentasjon i tillegg til kostnadsdokumentasjonen.