



Rapport etter forvaltningskontroll

Kontrollert kommune:	Indre Fosen kommune
Dato rapport :	29.04.2019
Kontroll avholdt dato:	25.03.2019
Kontrolleder:	Kjersti Alne Solberg
Gjennomført av:	Inger Skjerve Bjartnes, Trond Rian, Gaute Arnekleiv, Kjersti Alne Solberg
Til stede fra kommunen:	Vigdis Bolås, Tore Solli, Hege Hopen Amundal
Kontrollerte ordninger:	Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) Skogfond Produksjonstilskudd og avløsertilskudd ved ferie og fritid i jordbruket

1 Sammendrag

Rapporten er skrevet med bakgrunn i Fylkesmannen sin foreløpige rapport datert 01.04.19 og Indre Fosen kommune sin tilbakemelding datert 05.04.19. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Indre Fosen kommune ble det konstatert 5 avvik og 6 merknader.

2 Generelt om kommunen

Landbruksforvaltningen ligger i Næringsavdelingen som er plassert direkte under kommunedirektøren. På kontrolltidspunktet var det 3,75 årsverk i kommunen som jobber med landbruksforvaltning.

I 2018 hadde Indre Fosen kommune 300 søkere om produksjonstilskudd. Indre Fosen kommune er dermed den 5. største kommunen i Trøndelag regnet i antall søkere om produksjonstilskudd. I forhold til skogbruket ble det i 2018 avvirket 39 000 kbm. Kommunen er dermed den 5. største kommunen i fylket også på skog, målt i avvirking.

Tabellen under viser hvor mye midler og hvor mange enkeltvedtak som ble fattet i Indre Fosen kommune i 2018 på de tilskuddsordningene kommunen hadde fått delegert myndighet fra staten:

Tilskuddsordning	Antall enkeltvedtak	Beløp - kr
Produksjonstilskudd + avløsning – ferie og fritid	298	78 232 187
Tilskudd til avløsning ved sykdom mv	90	1 975 899
Skogfond	79	450 000*
Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)	79	488 000
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	15	845 679
Miljøtilskudd til jordbruket (RMP)	148	2 513 524
Tilskudd til drenering	22	651 580
SUM	652	85 156 869

*) Skogfond til NMSK skogkulturtiltak. I tillegg kommer skogfond godkjent av kommunen til alle andre formål inklusive klimaskogplanting

3 Hjemmel for kontrollen

Hjemmel for kontroll er Reglement for økonomistyring i staten § 15:

«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».

§ 14 inneholder bestemmelser for internkontroll.

Kontrolloppgavene er delegert til Fylkesmannen i Virksomhets- og økonomiinstruksen nr 5.1.6 og 5.1.10.

Fylkesmannen skal kontrollere om kommunen har etablert systemer og rutiner som sikrer at ordningen forvaltes i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk, og i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer.

4 Grunnlag for kontrollen

Fylkesmennene er gjennom vår Virksomhets- og økonomiinstruks og vårt Tildelingsbrev bedt om å vektlegge kontroll for å sikre kvalitetsmessig god tilskuddsforvaltning. Utvelgelsen av kontrollobjekter er risikobasert. Samtidig står det i tildelingsbrevet at vi bør ha forvaltningskontroll i 20 % av kommunene hvert år og at vi skal ha 100 % oppfølging av avvik.

Målet med kontrollen er å ivareta at midlene over jordbruksavtalen brukes til det formålet de er tiltenkt. Kontrollen skal også ivareta rettsikkerheten til søker.

5 Gjennomføring av kontrollen

Varsel om kontroll ble gitt i e-post av 27.02.19 og 18.03.19. Kontrollen ble gjennomført 25.03.19.

Følgende søknader var gjennomgått av Fylkesmannen før kontrollen:

- Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) for året 2018
- Skogfond for året 2018
- Produksjonstilskudd og avløsertilskudd ved ferie og fritid i jordbruket for året 2018

Tema for kontrollen var følgende:

- Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK), med særlig fokus på:
 - Kommunens forvaltning av regelverket – med spesielt fokus på forståelse av regelverk, kontroll av dette og oppfølging av instruks gitt av FM og Ldir.
- Skogfond, med særlig fokus på:
 - Kommunens forvaltning av regelverket – med spesielt fokus på forståelse av regelverk, rammen for skjønnsutøvelse og kontroll av omsøkte tiltak.
- Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, med særlig fokus på:
 - Vanlig jordbruksproduksjon (§2)
 - Tilskudd til husdyr – beite (§ 3 3.ledd bokstav c og d)
 - Tilskudd til økologisk produksjon (§§ 3, 4)
 - Driftsfelleskap (§ 7 2. ledd)
 - Kontroll (§ 10)
 - Avkorting ved feilopplysning (§ 12)

Kommunene hadde i forkant av kontrolldagen fått tilsendt et egenvurderingsskjema som ble besvart og returnert Fylkesmannen i forkant av stedlig kontroll.

Kontrollen startet med et åpningsmøte hvor hjemmel, informasjon om kommunene, agenda for dagen og andre praktiske forhold ble gjennomgått. Deltakerne fra Fylkesmannen hadde en forvaltningsdialog med saksbehandlerne på de ulike ordningene og gikk også gjennom dokumentasjon. På slutten av dagen ble det gjennomført et sluttmøte hvor avvik og merknader ble gjennomgått.

6 Kontrollområder

Følgende tema ble tatt opp uten at det ble registret funn:

Produksjonstilskudd

- Kommunen har i 2018 kontrollert 31 foretak av 300 som søkte i 2018, og kommunen oppfyller dermed kravet om at 10 % skal kontrolleres. Samtlige kontrollskjema er signert av kontrollør og representant for foretaket.
- Kommunen kontrollerer alle som søker på økologisk areal/husdyr opp mot Debio sine registre
- På skogområdet var det i 2018 stort omfang av utbetalinger og bilag. Dette med bakgrunn i skogsbruksplan. Det generelle inntrykket var at bilag, krav om underskrift og øvrig dokumentasjon, var godt ivaretatt.

Tabellen under gir en oversikt over de avvik og merknader som ble avdekket under kontrollen:

Avvik er mangel på oppfyllelse av krav til forvaltningen av ordningen som er fastsatt i eller i henhold til

- reglement for økonomistyring i staten,
- styrende dokumenter,
- regelverket og/eller retningslinjer for ordningen

Merknad er forhold som ikke strider med krav, men der fylkesmannen finner grunn til å peke på behov for forbedringer

Avvik og merknader som ble avdekket under kontrollen:

Produksjonstilskudd og avløsertilskudd ved ferie og fritid i jordbruket

Avvik 1	Avkorting på grunn av feilopplysninger Kommunen har i to saker ikke vurdert avkorting på grunn av feilopplysninger
Avvik fra	Forskrift om produksjonstilskudd og avløser tilskudd § 12, jf. RS 2018-31 punkt 6.15.1, jf. RS 2018-30 punkt 12.1
Frist for å lukke avviket	Omgående
Kommentar	Kommunen skal i slike tilfeller alltid vurdere om tilskuddet skal avkortes, dvs. om feilopplysningen kunne ha ført til feilutbetaling av tilskudd og om søker har handlet uaktsomt eller forsettlig.
Avvik 2	Endring til søkers gunst Kommunen har på tre søknader godkjent mer areal en omsøkt. Endringene har medført at søkerne har fått utbetalt mer tilskudd enn det de hadde søkt om. Kommunens begrunnelser for endringene er ikke i samsvar med regelverket.
Avvik fra	Rundskriv 2018 -31 punkt 6.2
Frist for å lukke avviket	Omgående
Kommentar	Dersom søker har gitt feilopplysninger som gir en lavere utbetaling enn de faktiske forholdene gir grunnlag for, er hovedregelen at saksbehandler ikke skal endre opplysningene. Unntaket er for eksempel åpenbare feilføringer. Kommunen kan også gjøre endringer innenfor samme dyregruppe eller vekstgruppe, men kun til kode med lik eller lavere tilskuddssats.

Avvik 3	Manglende vurdering av driftsfellesskap Kommunen har ikke vurdert om det foreligger driftsfellesskap mellom to foretak. Kommunen er kjent med hvilke foretak dette er.
Avvik fra	Rundskriv 2018-30 punkt 7, spesielt punkt 7.8.3
Frist for å lukke avviket	31.12.2019
Kommentar	Foretakene har ytre kjennetegn som kan indikere at det foreligger et driftsfellesskap.
Merknad 1	Risikobasert utplukk Kommunen la fram liste med begrunnelse for at 31 foretak ble trukket ut til kontroll i 2018. Av disse er 19 begrunnet med at det er lenge siden forrige kontroll/ ikke kontrollert tidligere. Lenge siden forrige kontroll er relevant for utplukk til kontroll, men Fylkesmannen mener at Indre Fosen har vektlagt dette i for stor grad. Utplukket er i samsvar med fokusområder for 2018 i kontrollplanen, men hverken plan eller utplukklister dokumenterer risikovurderinger.
Merknad 2	Driftsfellesskap Kommunen har startet arbeidet med å lage en oversikt over foretak som man bør vurdere om har ytre kjennetegn på driftsfellesskap. Vi anbefaler at kommunen fortsetter arbeidet med å identifisere aktuelle foretak, og at man for det enkelte foretak lager en oversikt over ytre kjennetegn eller andre forhold som tips mv som gir grunnlag for mistanke om at det foreligger et regelstridig driftsfellesskap mellom to eller flere foretak. Aktuelle saker må følges opp med kontroll. Vurderinger av driftsfellesskap skal kunne dokumenteres i ettertid.
Nærings og miljøtiltak i skogbruket og skogfond	
Avvik 4	Mangelfull kontroll av om søknadsareal er berettiget for tilskudd/skogfond
Avvik fra	Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 6.3.8.2 «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»
Frist for å lukke avviket	Omgående
Kommentar	I 3 ungsogpleiesaker (eget arbeid) er det mangelfull kontroll av søknad mot tilgjengelige kart og skogbruksplandata. Dette kan resultere i at areal med feil hogstklasse og myr, kan inngå i arealet for tilskudds-utbetaling. Det er en mulig dobbelt utbetaling i en sak. I 2 av sakene har kommunen gjennomført kontroll i felt, men

	<p>denne har vært mangelfull.</p> <p>I saksbehandlingen framover mener Fylkesmannen at kommunen i større grad skal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bruke skogbruksplan og andre kart ved behandling av søknadene 2. gjøre en reell vurdering av arealet og kostnad pr daa 3. gjennomføre en risikobasert kontroll, dokumentere hva som er kontrollert og hvilke funn som er gjort under kontrollen
Avvik 5	Utbetalt beløp overstiger bilagsgrunnlag
Avvik fra	Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 6.3.8.2 «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»
Frist for å lukke avviket	Omgående
Kommentar	I en sak – planting - er det større utbetaling enn det bilag/søknad tilsier.
Merknad 3	<p>Vilkår knyttet til plantetall</p> <p>I flere saker er plantetall lavere enn kommunens vilkår i overordna retningslinjer knyttet til tilskudd. I ett tilfelle er det gitt tilskudd på et plantetall tilsvarende 41 planter pr daa på et areal med G11 bonitet. Bærekraftforskriftens minstekrav er 50 planter pr. daa. Det er ikke dokumentert at krav til plantetall har medført trekk i tilskudd. Det registreres også noen felt med høye plantetall i forhold til bonitet.</p> <p>Det anbefales at kommunen i sine retningslinjer inntar tabell over standard for planting i Trøndelag. Det bør også vurderes et tak på antall planter pr daa basert på treslag og bonitet.</p> <p>Kommunen har akseptert at en av aktørene som har søkt om midler, ikke har oppgitt andre opplysninger enn plantetall. Dette er ikke et godt nok underlag for tilfredsstillende saksbehandling, herunder også ordningen med tettere planting. Kommunen må sørge for nødvendig kvalitetssikring av arealer i søknadene iht NMSK retningslinjene.</p>

Merknad 4	<p>Kommunen er både søker og innvilger Kommunen står som søker om tilskudd til andre tiltak (oppsøkende virksomhet). Det anbefales at andre enn kommunen er søker på tilskuddsmidler.</p>
Merknad 5	<p>Svakheter knyttet til NMSK overordna retningslinjer og vilkår Kommunene på Fosen samarbeider om retningslinjer og vilkår for skogkulturtiltak, samt veiledende kostnadssatser for eget arbeid. Disse revideres årlig. I henhold til NMSK forskrift skal retningslinjer også utarbeides i dialog med Fylkesmannen.</p> <p>Kostnadsstatistikken for eget arbeid ungsogpleie senterer rundt 500 kr/daa som var veiledende sats på Fosen for 2018. Statistikken for 2018 synes ikke å reflektere et naturlig spenn. Dette er ikke effektiv bruk av tilskuddsmidler.</p> <p>Det anbefales at kostnader reflekterer spennet i nedlagt arbeidsinnsats pga. bonitet, feltenes tilstand og antall gjentak. Det anbefales at beregnet kostnad baseres på timelister.</p> <p>Det anbefales at retningslinjene legges på kommunens hjemmeside for å sikre at hele målgruppen nås.</p>
Merknad 6	<p>Tilskuddskontroll Feltkontroll er gjennomført i henhold til kvantitativt krav (10 %), men synes å være svært lite risikobasert. Det kan stilles spørsmål om kvalitet på gjennomføring. I en sak med flere tiltaksenheter forelå det ikke dokumentasjon om at kontrollen bare gjeldt deler av søknaden. Den delen som ikke var kontrollert hadde iht plankartet en hogstklasse som ikke var forenlig med ungsogpleie. Det ble også bekreftet at utvalget var tilfeldig.</p> <p>Kostnadsvurdering bør inkluderes i kontrollgrunlaget, men krever endring i praksis jf. merknad 3.</p>

Andre observasjoner:

Produksjonstilskudd:

- Kommunen har plan for risikobasert kontroll med blant annet opplisting av hvilke tilskudd som anses å ha størst generell risiko, og fokusområder for kontroll i 2018 og 2019. Fylkesmannen mener at framlagte plan er et godt utgangspunkt for videre arbeid med kontrollplanen. Når planen revideres, anbefaler vi at planen i større grad synliggjøre risiko knyttet til de ulike ordningene, samt lister opp risikoinndikatorer som skal brukes under saksbehandling hvert år. Fylkesmannen anbefaler at kommunen også vektlegger om foretak har en allsidig produksjon.
- Kommunen vurderer om det er sannsynlig at dyr oppfyller krav til beitetilskudd på grunnlag av blant annet
 - tilgjengelig beite rundt fjøset
 - informasjon fra Mattilsynet (mosjonskrav)
 - stikkprøver ilt av vekstsesongen

Fylkesmannen anbefaler kommunen i tillegg å ta i bruk NIBIO sine tall for arealbehov for sau og storfe på utmarksbeite som grunnlag for å vurdere om det er sannsynlig at dyr oppfyller krav til tilskudd for dyr på utmarksbeite.

- Kommunen har oversikt over foretak med varselmeldinger om lave lammevekter og få lam pr søye i 2018. Kommunen sendte i mars 2019 ut brev til alle disse foretakene. Fylkesmannen mener at framlagte oversikt, samt eksempel på brev til foretakene, gir et godt grunnlag for systematisk oppfølging av foretak med varselmelding knytta til vanlig jordbruksproduksjon.

Skogfond:

Skogfond er brukt til dekning av merverdiavgift. Det synes gjennomgående å være utbetaling av skogfond til uregistrerte eiere mhp refusjon av skogbruksplankostnader, selv om det ikke er bedt om refusjon. Dette er økonomisk ugunstig for skogeier.

7 Avsluttende kommentarer

Det er bra at kommunen har jobbet mye med å etablere rutiner på flere områder innenfor tilskuddsforvaltningen på jord og skog. Dette gir godt grunnlag for forvaltning av de økonomiske virkemidlene framover og er et godt eksempel for andre kommuner.

Man har nå utarbeidet flere gode rutiner. Fokus framover bør være å i enda større grad, få innarbeidet rutinene i den daglige driften og saksbehandlingen.

På ungskogpleie og risikobasert kontroll på skog bør kommunen jobbe videre med å utvikle bedre rutiner.