



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

# Rapport frå forvaltningskontroll i Sandnes, Stavanger og Kvitsøy 11.12.2013

---

Tema : produksjonstilskot i jordbruket og ulike skogtema

Vår referanse 2013/2623

---

## Innhald

1. Samandrag.....	3
2. Innleiing .....	4
3. Bakgrunn for kontrollen .....	4
4. Heimel for kontrollen .....	4
5. Opplysningar om gjennomført kontroll.....	5
5.1. Faktaopplysningar om sjølve kontrollen .....	5
5.2. Møter, intervju og dokumentgjennomgang.....	6
5.3. Tema for forvaltningskontrollen.....	6
6. Funn.....	7
6.1. Definisjonar .....	7
6.2. Tema 1 - Sakshandsamingsrutinar.....	7
6.3. Tema 2 – Risikovurderingar ved føretakskontroll .....	9
6.4. Tema 3 – Merkekode 30 og 31 .....	10
6.5. Tema 4 – Driftsfellesskap .....	10
6.6. Tema 5 – beitetilskot .....	12
6.7. Tema 6 – spreieareal .....	13
6.8. Tema 7 - reaksjonar ved avvik .....	13
6.9. Tema 8 – Skogtema generelt.....	14
6.10. Tema 9 - Oppfølging av foryngingsplikta, planting etter hogst.....	16
6.11. Tema 10 - Tilskotsforvaltning av skogkultur og skogfond til juletreproduksjon .....	17
6.12. Tema 11 - Vedtak etter landbruksvegfrskrifta og vurdering etter naturmangfaldslova.....	17
6.13. Tema 12 - Delegasjonsmynde .....	18
6.14. Generelt.....	19
7. Oppfølging etter kontrollen.....	19
8. Vedlegg .....	19
8.1. Vedlegg 1. Oversikt over gjennomgått dokumentasjon.....	19

## 1. Samandrag

Fylkesmannen i Rogaland var på forvaltningskontroll i Sandnes kommune 11.12.2013. Forvaltningskontrollen omfatta også kommunane Stavanger og Kvitsøy fordi alle desse kommunane har felles landbruksforvaltning med landbrukskontor lokalisert i Sandnes kommune. Tema for forvaltningskontrollen var kommunen si handsaming av ordninga med produksjonstilskot og ulike skogtema.

Basert på kontrollen har vi registrert følgjande avvik og merknader:

### Avvik:

- **Avvik 1:** Kommunen har retta ein søknad ved å føre opp dyr i søknaden som søkjaren ikkje har ført opp, og har deretter godkjent søknaden.
- **Avvik 2:** Kommunen gjer ikkje ein konkret heilskapsvurdering i saker der dei skal vurdere driftsfellesskap då vurderinga berre blir basert på kor dyra er oppstalla.
- **Avvik 3:** Saksbehandling og vedtak etter landbruksvegforskrifta blir ikkje gjort i tråd med retningslinjene i naturmangfaldslova.

### Merknader:

- **Merknad 1:** Manglande sjekklister og rutinebeskriving rundt kommunen si handsaming av PT-søknader.
- **Merknad 2:** Manglande rutinebeskriving av korleis uttrekket blir gjort i stikkprøvekontrollen.
- **Merknad 3:** Kommunen har ikkje dokumentert om vilkår for å nytte merkekode 30 og/eller 31 er til stades.
- **Merknad 4:** Kommunen har ikkje vurderte avkorting i alle sakene der det er gitt feil opplysningar som kunne ført til at søkjaren fekk større utbetaling enn dei hadde rett på.
- **Merknad 5:** Kommunen manglar strategi for nærings- og miljøtiltak i kommunen.
- **Merknad 6:** Kommunen har i liten grad dokumentasjon på korleis foryngingsplikta etter hogst blir følgt opp. Dette gjeld også omdisponerte skogareal.

I rapporten blir gjennomføring av sjølve kontrollen og nærare beskriving av avvik og merknader gjennomgått.

## 2. Innleiing

Vi viser til varsel om kontroll datert 15.10.2013, og påfølgjande gjennomføring av kontroll 11.12.2013. Tema for kontrollen var kommunen si forvaltning av produksjons-tilskotsordninga. I tillegg var temaet foryngingsplikt etter skogbrukslova. På sjølve kontrollen blei det avtalt at det skulle sendast ein førebels rapport. Denne førebelse rapporten gir utfyllande opplysningar til dei funna som blei gjennomgått på kontrollen. I tillegg kjem eventuelle opplysningar kring sjølve kontrollen

## 3. Bakgrunn for kontrollen

I embetsoppdraget frå Landbruks- og matdepartementet har Fylkesmannen (FM) fått i oppdrag å gjennomføre forvaltningskontroll av kommunane innan landbruksområdet. FM har det regionale ansvaret for å sikre at statlege midlar blir brukt og forvalta i samsvar med gjeldande regelverk. FM sin kontroll av kommunane Sandnes, Stavanger og Kvitsøy inngår i dette arbeidet.

Hovudtema for forvaltningskontrollen i Sandnes, Stavanger og Kvitsøy var kommunane si forvaltning av ordninga med produksjonstilskot i jordbruket (PT). I tillegg var skogområdet tema for forvaltningskontrollen.

Føremålet var å kontrollere kommunen sin etterleving av forskrift 12.12.2003 nr. 1938 om reglement for økonomistyring i staten, § 15 og særlovgivinga for tilskotsområda ( forskrift heimla i jordlova). Sandnes kommune har på oppdrag frå kommunane Stavanger og Kvitsøy ansvaret for landbruksforvaltninga i desse kommunane.

FM ønskjer å kartlegge om kommunen har ei forsvarleg forvaltning av nemnte ordningar, og om kommunen si forvaltning skjer i tråd med gjeldande regelverk.

## 4. Heimel for kontrollen

Heimelsgrunnet for forvaltningskontrollen er forskrift av 12. desember 2003 nr. 1938 om reglement for økonomistyring i staten § 15;

*”Overordnede virksamheter skal ivareta kontroll med at underliggende virksamheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til § 14. Tilskuddsforvaltere skal ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkår som er stilt for tilskuddet. Finansdepartementet kan fastsette bestemmelser for kontroll av utøvelse av forvaltningsmyndighet som er delegert til enheter utenom statsforvaltningen.”*

Regelverket for økonomistyring i staten skal sikre ei effektiv styring og utnytting av statlege midlar og ei god mål- og resultatopnåing.

Ordningane som blei gjennomgått er omfatta av følgjande regelverk:

- Lov 27.05.2005 nr. 31 om skogbruk (skoglova)
- Lov av 19.06.2009 Naturmangfoldloven
- Forskrift 22.03.2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket



- Forskrift 04.07.2003 nr. 951 om gjødselvarer mm. av organisk opphav
- Forskrift 06.07.2006 nr. 593 om berekraftig skogbruk
- Jordbruksavtalen 2013-2014
- Forskrift av 20.12.1996 om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål
- Forskrift av 07.06.2006 om berekraftig skogbruk
- Forskrift av 03.07.2006 om skogfond o.a.
- Forskrift av 04.02.2004 om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket
- Rundskriv 28/13 og 13/1-2 frå Statens Landbruksforvaltning (SLF)

## 5. Opplysningar om gjennomført kontroll

### 5.1. Faktaopplysningar om sjølv kontrollen

Dato for kontroll: 11.12.13	Journalnummer:2013/2623
Dato for førre kontroll: 30.09.2008	Journalnummer: 2008/5808

#### Kontrollert verksemd

Kommunar: Sandnes, Stavanger, Kvitsøy	E-post : postmottak@sandnes.kommune.no
Besøksadresse: Rådhuset, Jærveien 33, 4319 Sandnes	Telefon: 51 53 50 00

#### Til stades frå kommunen

Namn	Funksjon	Opningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Daniela Dobbert	Landbrukssjef	x	x	x
Bibbi Thorbjørnesen	Rådgivar	x	x	x
Arve Fløysvik	Rådgivar	x	x	x
Arnt Mørkesdal	Skogbrukssjef	x	x	x
Bodil Sivertsen	Rådmann i Sandnes kommune			x
Johan Vistnes	Leder for byggesak i Kvitsøy kommune			x
Svein Arild Holmen	Næringsjef i Stavanger kommune			x

Namn	Funksjon	Opningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Geir Helge Rygg	kontrolleiar	x	x	x
Hadle Nevøy	landbruksdirektør	x	x	x
Else Fredheim Hodne	fylkesagronom	x	x	x
Lars Slåttå	fylkesskogsjef	x	x	x
Stein Bomo	fylkesskogmeister	x	x	
Sissel Endresen	Fungerande ass. landbruksdirektør		Deler av intervju	x

## 5.2. Møter, intervju og dokumentgjennomgang

Kontrollen starta med eit opningsmøte der landbruksdirektør Hadle Nevøy informerte om bakgrunnen for kontrollen. Han la vekt på den viktige rolla som kommunane har i gjennomføring av landbrukspolitikken, og at kommunane si behandling av sentrale verkemiddel har mykje å seie for tilslutninga til politikken og verkemiddelbruken.

Deretter blei det gjennomført intervju om dei ulike tema. Geir Helge Rygg leia sjølve kontrollen med intervju, medan Else Fredheim Hodne var medkontrollør og skrivar. For nokre av tema blei intervju supplert med spørsmål knytt til søknader frå føretak. Det blei dessutan gjennomført separat intervju på skogområdet. Funn blei gjennomgått på eit felles sluttmøte.

## 5.3. Tema for forvaltningskontrollen

Tabellen under viser kva tema som blei gjennomgått under kontrollen.

Nr.	Tema	Ønskjer svar på
1	Sakshandsamingsrutinar	Kommunen sine rutinar for handsaming av søknader fram til godkjenning. Kva blir kontrollert og korleis blir søknadene gjennomgått fram mot godkjenning? Kva rutinar har kommunen for manuelle utbetalingar av produksjonstilskot? Kva blir lagt til grunn når kommunen gjer rettingar i søknader
2	Risikovurderingar	Kva rutinar har kommunen rundt utplukk av føretak til stikkprøvekontroll? Blir det gjort eit uttrekk basert på risiko, og i så fall; korleis?
3	Merkekode 30 og 31	Disse merkekodane blir gitt der medlem i samdrift har eigne grovførstyr og grovførproduksjon. Kva rutinar har kommunen for å sjekke at det ikkje er driftsfellesskap i grovførproduksjonen?
4	Driftsfellesskap/disponering av dyr	Kva rutinar har kommunen for å kontrollere at det er/ikkje er driftsfellesskap, og kva vurderingar blir gjort ved behandling av søknader ved fleire føretak på same eigedom og mellom eigedomar, med særleg

		vekt på samdrifter
5	Beitetilskot	Kva rutinar har kommunen for godkjenning av dyr på beite?
6	Spreieareal	Kva rutinar har kommunen for å kontrollere om føretaka som søker om produksjonstilskot har nok spreieareal for husdyrgjødsel
7	Reaksjonar ved avvik	Korleis handsamar kommunen søknader om produksjonstilskot der det blir oppdaga feil i søknaden som ville ført til for høg utbetaling, eller der kommunen kjenner til at søker har brote regelverk om jordbruksverksemd? Kva vurderingar blir gjort i slike tilfelle, og blir det avkorta i tilskotet?
8	Skogtema	Kva som aktivt blir gjort for å styrke dei langsiktige investeringane til oppbygging og skjøtsel av ny skog
9	Skogtema	Kva som blir gjort for å følge opp foryngingsplikta
10	Skogtema	Tilskotsforvaltning av skogkultur og skogfond til juletreproduksjon
11	Skogtema	Korleis er saksbehandling og vedtak gjort etter landbruksvegforskrifta
12	Skogtema	Kunnskap om naudsynt delegasjonsmynde er på plass

## 6. Funn

I dette kapitelet vil FM gi ei tilbakemelding på utført kontroll fordelt på tema. Eventuelle avvik og merknader som blei avdekka vil bli gjennomgått under det enkelte tema.

### 6.1. Definisjonar

Funn blir delt opp i merknadar og avvik. Definisjonen på desse to er:

- **Avvik:** Mangel på oppfylling av krav fastsett i eller i medhald av lov eller forskrift.
- **Merknad:** Forhold som ikkje blir omfatta av definisjonen for avvik, men som FM meiner det er naudsynt å peike på for å sikre god forvaltning av dei ordningane som er kontrollerte.

### 6.2. Tema 1 - Sakshandsamingsrutinar

Om regelverket:

Kommunen har ansvar for å godkjenne søknader om produksjonstilskot, jf. PT-forskrifta § 10 første ledd. Kommunen sit såleis med eit særskilt ansvar for tilskotsutbetalinga. For å sikre at søknader som blir godkjente fyller krava for tilskotsutbetaling som ligg i regelverket, er det viktig med gode og oversiktlege sakshandsamingsrutinar for innkomne søknader.

Vurdering

Som innleiing til sakshandsaminga sjekkar kommunen tal innkomne søknader mot avkryssingsliste PT- 2000. Dette for å ha oversikt over føretak som har søkt om

produksjonstilskot og avløysartilskot samt oversikt over søknadene når dei er ferdig handsama. Kommunen har kjennskap til kva dei fleste av føretaka søker på. Ein viktig del av sakshandsaminga for å oppdaga avvik er å sjekke om det har skjedd endringar i søknadstala frå føregåande år. Dersom det blir oppdaga avvik, blir dette retta opp av kommunen. Til dømes nyttar kommunen mykje tid på å rette opp feil der det er føretak som har søkt om beitetilskot i utmark utan å ha rett på dette tilskotet.

Endringar i søknadstala frå tidlegare søknadsomgangar, samt beitetilskot i utmark er to av fleire faktorar som utgjer risiko for feil i søknadsgrunnlaget i kommunane Sandnes, Stavanger og Kvitsøy ( heretter kalla kommunen). Rundskriv 28/13 og 13/1 -2 frå Statens landbruksforvaltning (SLF) som omhandlar regelverket og sakshandsamingsrutinar, gir døme på fleire slike faktorar og ordningar som kan føre til feilutbetalingar.

Vi vil rå til at kommunen synleggjer slike sjekkpunkt i ei skriftleg sjekklister, der det kjem fram kva som skal gjerast med ein søknad og kontrollerast i denne før den blir godkjend/avvist. Ei sjekklister sikrar at kommunen får kontrollert relevante punkt i søknaden på rett måte, slik at ingen viktige punkt blir gløymt. Utarbeiding av sjekklister bidreg også til bevisstgjerjing av kva som er viktig å kontrollere ved sakshandsaminga, og det gjer kommunen mindre sårbar ved fråvær og nyttilsetjingar.

Fylkesmannen har teke eit tilfeldig utplukk av søknader som er under handsaming for søknadsomgangen august 2013 i WESPA (elektronisk fagsystem). Dette for å sjå om det er avvik mellom søknad og kommunen sine godkjente søknadsdata. I så fall så har vi sett på grunnen til avvik samt dokumentasjon for retting.

Funn som syner at tilskot til beitedyr i utmark hjå fleire føretak ikkje er godkjent, stadfestar kommunen sitt fokus på dette risikoområdet. Andre funn syner feil både når det gjeld oppført areal og dyretal. Vi har registrert at avkorting berre er vurdert i eit av desse tilfella. I følgje retningslinjer frå SLF er avkorting hovudregelen uavhengig av skyldgraden. Det er difor viktig å få fram tydeleg grunngjeving for kommunen sine vurderingar i eige varselbrev til søkjar – jf. rundskriv frå SLF 13/1-2 punkt 9.5

I eit tilfelle har kommunen gjort rettingar på søknadene til to føretak. Beitetilskot til 57 mjølkekyr samt 65 storfe (kode 411 og 422 ) er null ut i kommunen si godkjenning hjå føretak A. På føretak B har kommunen ført opp dei 57 mjølkekyrne (kode 411) utan at føretaket har søkt på beitetilskot til desse dyra. Begge føretaka har drifta på same landbrukseigedom, og der dagleg leiar i føretak A som er ei samdrift i mjølkeproduksjonen i tillegg er eigar av føretak B som har storfe og saueproduksjon. I e-post til kommunen ber søkjar (same kontaktperson i begge føretaka) om at kommunen ordnar opp dersom søkjar har ført opp dyra på feil søknad.

Det er i rundskriv 13/1-2 frå SLF kapittel 4.1.8 opna for at kommunen kan rette feil i søknaden. Dette gjeld rettingar av mindre feil på søknaden som til dømes openbare skrivefeil. Det er ikkje innanfor retningslinjene til SLF når kommunen har ført over dyr frå ein søknad til ein annan søknad. Vi kan ikkje sjå at kommunen som vedtaksmyndigheit har heimel for å retta søknad ved å føra opp beitetilskot for dyr som det ikkje er søkt om sjølv om det er gjort i samråd med søkjar.



Det er søkjar og ikkje kommunen som har ansvar for at søknadsgrunnlaget er rett. I dette tilfellet ville søknaden ha blitt stoppa i input kontrollen dersom søknaden ikkje hadde blitt retta av kommunen. Dette fordi føretak som har felles eigarinteresser, og som søker produksjonstilskot til same produksjon, ( § 4 bokstav a i forskrift om produksjonstilskudd) ikkje har rett på separate tilskot. Føresetnad for tilskot til fleire føretak er at det er separat drift. Ein aktuell risikobasert kontroll frå kommunen ville då vere å sjekka om dei ulike husdyrbesetningane i realiteten er ei samla drift. Då er det føretaka sitt ansvar (etter § 4 femte ledd i forskrift om produksjonstilskudd) å legge fram dokumentasjon på at det er separat drift. Når kommunen aktivt har endra tala på denne måten, kan det stillast spørsmål om i kva grad det er søkjar sjølv som er ansvarleg for at søknaden er rett utfylt.

Avvik:

På bakgrunn av vurderingane har vi følgjande avvik:

- Avvik 1: Kommunen har retta ein søknad ved å føre opp dyr i søknaden som søkjaren ikkje har ført opp, og har deretter godkjent søknaden.

Merknad:

På bakgrunn av vurderingane ovanfor har vi følgjande merknad:

- Merknad 1. Manglande sjekklister og rutinebeskriving rundt kommunen si handsaming av PT-søknader.

### **6.3. Tema 2 – Risikovurderingar ved føretakskontroll**

Om regelverket:

Kommunen skal plukke ut minst 5 % av føretaka som har søkt om produksjonstilskot til stikkprøvekontroll. Utplukket skal vere risikobasert, jf. kapittel 5 i rundskriv 23/12 frå SLF. Det vil seie at kommunen må vurdere kor sannsynleg det er at føretak kan få utbetalt tilskot dei ikkje har rett på, og moglege konsekvensar av slike feilutbetalingar. Her er det viktig at kommunen gjer gode vurderingar i forkant av stikkprøvekontrollen. Kommunen må bruke den lokalkjennskapen dei har og erfaringar frå tidlegare søknadsomgangar.

Vurdering

Det ligg føre ei skriftleg liste som syner tema for stikkprøvekontroll. På denne lista er oppført tema som driftsfellesskap, miljøplan, beiting og ugras. Dessutan blir føretak der det er lenge sidan sist kontroll plukka ut. Det er og plenumsmøte i kommunen før kontrollane for å bli samde om føretak som skal kontrollerast.

Kommunen er bevisst på ordningar som gir risiko for feilutbetalingar, men utfordringa er å gjennomføre kontrollen på ein god måte slik at det kan stadfestast at opplysningane som er gitt i søknaden er rette. Eit døme på aktuelt tema er driftsfellesskap. For å få saka tilstrekkeleg opplyst ved stadleg kontroll må kommunen registrere og dokumentere aktuelle tilhøve. Aktuelle moment kan vere kor dyra er oppstalla, individmerke, informasjon om samarbeid, produksjon og driftsopplegg.



For kommunen var spørsmålet om oppstalling det sentrale ved kontroll av driftsfellesskap mellom ulike føretak. Gjennom intervjuet kom det ikkje fram kva andre moment som blei sjekka. Vår oppfatning er at kommunen synes det er vanskeleg å gå grundigare inn i kontrollarbeidet for å sjekke dei reelle tilhøva.

Det ligg føre eit notat som syner døme på aktuelle tema for kontroll, og det blir nytta kjennskap til føretaka eller tips for å trekke ut føretak til kontroll. Vi saknar ei vurdering av kvifor temaet er valt. Vidare saknar vi skriftleg framstilling av korleis den enkelte ordning skal kontrollerast for å få stadfesta om vilkår for tilskot er til stades.

#### Merknad:

På bakgrunn av vurderingane ovanfor har vi følgjande merknad:

- Merknad 2: Manglande rutinebeskriving av korleis uttrekket blir gjort i stikkprøvekontrollen.

### **6.4. Tema 3 – Merkekode 30 og 31**

#### Om regelverket

Medlemmer i samdrift har rett til å drive husdyrproduksjon med tilhøyrande grovførproduksjon for andre husdyrslag enn det samdrifta har. Merkekode 30 blir då nytta. Dersom samdrifta disponerer beiteareal hjå medlemmene kan medlemmene likevel føra opp beiteareal på separat søknad om arealtilskot. Søknadene frå medlemmene blir då merka med kode 31. Føresetnaden for å nytte desse kodane er at det ikkje ligg føre driftsfellesskap mellom grovførproduksjonen som blir drive av det enkelte samdriftsmedlem og den som blir drive av samdrifta.

#### Vurdering

Kommunen har utarbeidd ei liste over alle deltakarar i samdrifter som skal merkast med kode 30 og 31. Denne lista blir innsendt til Fylkesmannen for registrering i Wespa. Då føretak som ikkje treng desse merkekodane og er på denne lista, må kommunen innarbeide rutinar for å sortera desse bort før innsending. Dette gjeld medlem i samdrift som ikkje har eige grovførareal eller beiteareal. Det må og gjerast ei vurdering om det ligg føre driftsfellesskap i grovførproduksjonen for det einskilde føretak.

#### Merknad

På bakgrunn av vurderingane ovanfor har vi følgjande merknad:

Merknad 3: Kommunen har ikkje dokumentert om vilkår for å nytte merkekodane 30 og/eller 31 er til stades.

### **6.5. Tema 4 – Driftsfellesskap**

#### Om regelverket

Kommunen har ansvar for å kontrollere om det er så nært samarbeid mellom føretak at det fører til driftsfellesskap, jf. § 4 i PT-forskrifta. Spesielt er det viktig med slik kontroll i tilfelle der fleire føretak på same landbrukseigedom søker produksjonstilskot. Risikoen for stor feilutbetaling er høg dersom det ligg føre driftsfellesskap mellom to føretak som søker om produksjonstilskot. Det er derfor viktig at kommunen fører gode kontrollar med denne delen av regelverket.

### Vurdering

Kommunen viser til at det er fokus på kontroll av driftsfellesskap. I vurderinga av om det kan godkjennast tilskot til fleire føretak vises det til at det er viktig å sjå på kor dyra i dei ulike føretaka er ”oppstalla”. Kommunen har satt som minimumskrav for separat drift at det er tett vegg eller ulike etasjar som fysisk skilje mellom dei ulike husdyrbesetningane.

Korkje gjennom intervju eller dokumentasjon har kommunen synleggjort at dei i tillegg til oppstalling har gått inn på andre vurderingsmoment før dei har teke avgjerd om rett til separate tilskot. Til dømes blei det nemnt at dei ikkje er gått inn i rekneskapen til dei aktuelle føretaka fordi dei manglar kompetanse.

SLF gir i kapittel 4.2 i rundskriv 28/13 retningslinjer for ulike vurderingsmoment som må sjåast på for å kunne ta avgjerd om føretaka har felles driftsopplegg. Det at føretaka har felles driftsbygning er eit av fleire av slike vurderingsmoment. Felles driftsbygning er i følge SLF ein sterk indikasjon på at dei har felles driftsopplegg, at dei i stor grad arbeidar saman og har felles leing. Dette står i kontrast til kommunen sine vurderingar som held fram at ”tett vegg” er tilstrekkeleg moment for at separate tilskot kan godkjennast. Forvaltninga har eit sjølvstendig ansvar for å sørge for at saka er godt nok opplyst før vedtak blir fatta. Då må kommunen følge SLF sine retningslinjer om dei ulike vurderingsmomenta som det må takast omsyn til før avgjerd om tilskot kan fattast. Dersom det ligg føre mistanke om driftsfellesskap kan kommunen, etter reglane om ”omvendt bevisbyrde”, krevje at føretaket legg fram den dokumentasjonen som forvaltninga spør etter. Dette er nærare omtalt i punkt 4.2.5 i rundskriv 28/13 frå SLF.

Ein gjennomgang av eit utval saker stadfestar kommunen sin praksis med godkjenning av separate tilskot til føretak med husdyrbesetningar i same driftsbygning når det er fysisk skilje i form av vegg eller ulike etasjar. Det er ikkje dokumentasjon i form av notat eller anna som syner kva andre vurderingar som er gjort før godkjenning. I ettertid er det synt med påteikning på foto kor det er fysiske skilje mellom ulike husdyrbesetningar som er i same driftsbygning.

Døme på dette er ei samdrift i mjølkeproduksjonen som har dyr i same driftsbygning som eit anna føretak med sau. Husdyrbesetningane til dei ulike føretaka står i ulike etasjar i bygningen. Eit anna døme er ei samdrift i mjølkeproduksjonen (A) der dagleg leiar og eigar i tillegg driv eit anna føretak med saueproduksjon (B). Det er i tillegg ein annan medeigar i samdrifta (A) som og driv føretak (C) med saueproduksjon. Føretak C har sauebesetningen i

same driftsbygning som samdrifta (A). Føretak B har sauene på eit anna bruk, men her har samdrifta (A) ungdyr av storfe i same driftsbygning som B har sin saueproduksjon. De to eigarane av føretaka er ektefeller.

Det er ikkje mogleg for andre å sjå kva vurderingar som kommunen har lagt til grunn for desse godkjenningane. Vårt inntrykk er at kommunen synes det er vanskeleg å gå grundigare inn i spørsmålet om driftsfellesskap for å sjekke dei reelle tilhøva, og heller har sett på ” tett vegg” som eit minstekrav for at separate tilskot kan godkjennast.

Kommunen følgjer såleis ikkje retningslinjene gitt av SLF i rundskriv 28/13 der dei har konkretisert kva som er relevant å kontrollere før tilskot blir godkjent. SLF som overordna organ gir i rundskrivet retningslinjer på kva moment som skal vurderast for å avgjere om det er driftsfellesskap i produksjonen. ( § 4 bokstav b i forskrift om produksjonstilskudd). Ved saksbehandling skal kommunen følgje retningslinjene gitt i rundskriv frå SLF.

Det at husdyr frå ulike besetningar er oppstalla i same driftsbygning er i følgje SLF ein sterk indikasjon på at det er driftsfellesskap. Dette talar for ei meir omfattande vurdering enn det vi kan sjå kommunen har gjort. Vi er klar over at driftsfellesskap er eit krevjande område å kontrollere, men det er og eit viktig risikoområde der det kan skje store feilutbetalingar. Kontroll av driftsfellesskap er derfor ein viktig del av kontrollarbeidet til kommunen. Vi saknar såleis ei oppfølging av dette risikoområdet som er i samsvar med dei føringane som er gitt frå SLF. Det manglar skriftlege vurderinga der kommunen har godkjent tilskot til to føretak på ein landbrukseigedom. Det er ikkje mogleg for andre å sjå kva vurderingar som er lagt til grunn for desse godkjenningane. Vi rår til at det blir etablert rutinar i saker som gjeld spørsmål om driftsfellesskap.

#### Avvik:

På bakgrunn av vurderingane ovanfor har vi følgjande avvik:

- Avvik 2: Kommunen gjer ikkje ein konkret skjønnsmessig heilheitsvurdering i avgjerda om driftsfellesskap då godkjenning berre er tufta på kor dyra er oppstalla.

## **6.6. Tema 5 – beitetilskot**

### Om regleverket

Kommunen skal sjå til at føretak som søker om beitetilskot oppfyller krava til beiting, jf. teknisk jordbruksavtale for 2012-2013, punkt 7.5. Det betyr at føretak som har dyr på beite skal oppfylle gitte krav om minimum tal veker beiting og at beiting skjer med tilfredstillande beitemoglegheiter. Det er krav om at minst 50 % av det daglege grovfôropptaket skal skje ved beiting.

### Vurdering



Kommunen opplyser at det blir gjort ein vurdering av alle føretak som søker om beitetilskot. Det blir rekna mykje på ” Rogalandsmodellen”, og korleis beitinga skjer for at det skal skje rett utbetaling av beitetilskot.

På bakgrunn av vurderingane ovanfor er det ikkje funne grunnlag for merknader eller avvik.

## **6.7. Tema 6 – spreieareal**

### Om regelverket:

Produsentar med husdyr skal ha tilstrekkeleg disponibelt areal for spreining av husdyrgjødsel, jf. § 24 i gjødselverforskrifta. Vidare er det ikkje lov å spreie gjødsel på frossen mark, jf. § 23 i gjødselverforskrifta. Det er kommunen som skal føre tilsyn med at kravet til spreieareal og spreietidspunkt blir etterlevd, jf. § 29 i same forskrift. Kommunen har og mynde til å dispensere frå desse krava, jf. § 31 i forskrifta. Ved manglande spreieareal, får føretaket ein reduksjon i produksjonstilskotsutbetalinga, jf. teknisk jordbruksavtale 2012/2013, kap. 7.1.2. For å sikre at føretaka held seg innanfor regelverket om spreieareal og spreietidspunkt, er det viktig med god og målretta kontroll frå kommunen si side.

### Vurdering

Kommunen opplyser at GDE kalkulatoren blir nytta aktivt. Dette er ein berekningsrutine for å sjekka at føretaka har tilstrekkeleg disponibelt spreieareal. For søknadsomgangen i august 2013 blei alle føretak sjekka. Ved manglande spreieareal krev kommunen skriftlege avtalar.

På bakgrunn av vurderingane ovanfor er det ikkje funne grunnlag for merknader eller avvik.

## **6.8. Tema 7 - reaksjonar ved avvik**

### Om regelverket:

Kommunen har ansvar for å vurdere avkorting i tilfelle der det blir oppdaga feil i søknad om produksjonstilskot eller ved regelverksbrot, jf. § 12 og § 13 i PT-forskrifta. Hovudregelen er at tilskotet skal avkortast dersom det er gitt feil opplysningar som ville ført til at føretaket fekk utbetalt meir tilskot enn det har rett på, jf. rundskriv 13/1-2 frå SLF, kap. 9.5. Ei god oppfølging frå kommunen si side her, er viktig for å gjere søkjaren meir aktsam og for å førebyggje feilutbetalingar og regelverksbrot.

### Vurdering

Dersom det blir oppdaga avvik mellom søknadsdata og faktiske tal ved sakshandsaminga, så tar sakshandsamar kontakt med søkjar for å rette opp søknaden. For søknadsomgangen august 2013 er det ikkje føretatt avkortingar i kommunane Sandnes, Stavanger, Kvitsøy. Kontrolliste PT- 4100A frå SLF gir oversikt over alle avvik som er mellom søknadsdata og kontrolldata frå stikkprøvekontrollen. I dei tilfella der kommunen har redusert søknadstala på stikkprøvekontrollen, er det ikkje gjort nokon skriftlege vurderingar. Kommunen sin praksis er å sende kopi av retta søknad til føretaket.

Regelverket seier at avkorting skal vurderast i alle dei tilfella der føretaket har gitt feil opplysningar som kunne ført til meirutbetaling av tilskot som dei ikkje har rett på. Avkorting av tilskot er hovudregel i dei tilfella der det er gitt opp feil opplysningar. Generelt vil vi peike på at kommunen framover ikkje bør leggje lista for å avkorte for høgt, jf. rettleiing frå SLF.

Vidare er det viktig at årsaka til den enkelte feilføring og storleiken på denne, alltid blir vurdert og at det blir sendt varsel til sækjar.

- Merknad 4: Kommunen har ikkje vurderte avkorting i alle sakene der det er gitt feil opplysningar som kunne ført til at sækjaren fekk større utbetaling enn dei hadde rett på.

### **Skog Gjennomføring**

*Intervju med skogansvarleg blei gjennomført parallelt med tema på jordbrukssida.*

*Intervjuarar var Stein Bomo og Lars Slåttå. Det blei laga eit kort resymé for gjennomgang på det avsluttande møtet.*

## **6.9. Tema 8 – Skogtema generelt**

Generelt om kva kommunen aktivt gjer for å styrka dei langsiktige investeringane til oppbygging og skjøtsel av ny skog i tråd med nasjonale og regionale mål på området.

### Regelverket

Kommunane skal på ein lokaltilpassa måte følgja opp nasjonale og regionale målsettingar. Slike målsettingar er nedfelt nasjonalt både i meldingar til Stortinget, i lovar, forskrifter og andre retningslinjer. Regionalt er dei nasjonale målsettingane gjerne tilpassa og utdjupa gjennom regionalplanar, handlingsplanar og andre, gjerne årlege retningslinjer.

Oppbygging og skjøtsel av ny skog er eit tema det er sett klare mål for både nasjonalt og regionalt. Det er også gitt retningslinjer om at kommunane skal ha fireårige strategiar for bruk av midlar til nærings- og miljøinvesteringar i skogbruket (NMSK).

### Vurdering

Sandnes kommune har over 50 000 daa produktiv skog. Ein stor del av desse areala er godt eigna for intensiv skogproduksjon/kvalitetsproduksjon med relativt gode driftsforhold. Statsskog er den desidert største eigaren som har utnytta potensialet for intensiv drift og har bygd opp store areal med kvalitetsskog. Utover Statsskog sine areal, er det få skogeigarar som utnyttar og driv skogeigedomane sine aktivt. Det er eit potensiale for å auke verdiskapinga og CO<sub>2</sub>-bindinga vesentleg på store delar av skogarealet gjennom oppbygging av meir kvalitetsskog og skjøtsel av skog.

Deler av dei areala som i dag er mest intensivt utnytta, er også dei mest brukte og bynære friluftsområda for innbyggjarane i Sandnes og Nord-Jæren. Kombinasjonen aktivt skogbruk i viktige bynære friluftsområde kan til tider vere krevjande. Som eksempel på dette kan nemnast mediastøyen rundt dei til dels kraftige tynningshogstane i Statsskog sine skogar siste året.



Kommunen har generelt god oversikt over det som skjer av operativ aktivitet på skogområdet. Oppfølgingsarbeid av hogstar og skogkultur blir følgt opp gjennom direkte kontakt med skogeigarane enten per telefon, eller ofte besøk ute i felt. Det er derimot lite skriftleg dokumentasjon på det arbeidet som blir gjort.

Det kom fram at kommunen i liten grad driv mobiliseringsarbeid mot den store gruppa passive skogeigarar. Det blir peika på at det er krevjande og tungt å nå ut mot denne målgruppa inaktive skogeigarar. I tillegg er det avgrensa med tid og ressursar til slikt arbeid. Informasjonsbladet "Bønder i byen" blir brukt aktivt for å informere alle skogeigarar om tilskotsordningar m.m..

Det kom vidare fram at dei nasjonale og regionale målsettingane på skogområdet er lite synlege i kommunen sine eigne planar. I kommunen sin eigen landbruksplan er det ingen konkrete målsettingar og tiltak på skogområdet i forhold til både næringsutvikling (utvikling og oppbygging av ny skog) og aktiv bruk av skogen som klimatiltak. Ny landbruksplan er under utarbeiding, og Fylkesmannen har i det høvet gitt innspel til arbeidet i tidleg fase. Hovudplan for skogsvegar er under arbeid og skal inngå som ein del av landbruksplanen.

I forvaltninga av dei økonomiske verkemidla, kalla Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK), skal kommunen ha utarbeida fireårige strategiar. Kommunen har per dato ingen gjeldande strategiplan for tilskotsordningane SMIL og NMSK. Den siste strategiplanen gjekk ut i 2011 ("*Strategiplan for tiltak i landbrukets kulturlandskap i Sandnes kommune 2008-2011*"). I denne planen var NMSK lite synleg.

Resultatet er at kommunen per i dag ikkje har ein synleg strategi for produksjon og bruk av skogressursane i kommunen.

### Oppsummert

Det er eit potensiale for å auke både verdiskaping og CO<sub>2</sub>-binding i tråd med nasjonale og regionale målsettingar.

Kommunen har god kompetanse for å løyse praktiske oppgåver på skogområdet. I tillegg har skogansvarleg god lokalkunnskap og oversikt på det som føregår av aktivitet. Det blir i liten grad brukt ressursar på mobiliseringsarbeid mot den store gruppa av passive skogeigarar.

"Skogsatsinga" er lite synleg i kommunale føringar/planar med ingen/få konkrete mål og tiltak på korleis ein vil vidareutvikla skogen i Sandnes ytterlegare, med tanke på både auka verdiskapinga og CO<sub>2</sub>-binding.

### Merknad/Avvik

På bakgrunn av vurderingane ovanfor har vi følgjande merknad:

- Merknad 5: Kommunen manglar strategi for nærings- og miljøtiltak i kommunen

## 6.10. Tema 9 - Oppfølging av foryngingsplikta, planting etter hogst

### Om regelverket:

Oppfølging av foryngingsplikta er heimla i Skogbrukslova §§ 6 og 20 og tilhøyrande forskrift om berekraftig skogbruk, kapitel 3, §§ 6,7, 8 og 15. Planting etter hogst skal vere gjennomført innan 3 år. Fristen kan etter søknad forlengast til maksimalt til 5 år, og det same gjeld eventuell omdisponering til innmark. Kommunen skal føre tilsyn med at reglane i lova blir haldne.

### Vurdering:

Det går fram av offisiell statistikk for Sandnes at medan hogsten har tatt seg opp, har foryngingsarealet gått ned. Det er difor på det reine at ein del hogstflater ikkje er forynga. Men samstundes er ein del av desse flatene omdisponerte til innmarksareal.

Kommunen sender ut brev til alle som har gjennomført hogst for å få inn tilbakemelding på foryngingstiltak, og eventuelle planar for omdisponering. Ein god del av hogstane blir også gjenstand for feltkontroll/besøk. Kommunen tek mot plantebestillingar og koordinerar felles innkjøp og gjennomføring av det praktiske arbeidet.

Kommunen tek eit heilskapleg og aktivt ansvar for å få planter i jorda, som også bidreg til å gi ei betre oversikt og kontroll i samsvar med lovverket. Kommunen tek ny kontakt tre år etter hogst viss ingenting har skjedd. Alle omdisponeringshogstar blir gjennom direkte kontakt kontrollert og sjekka ut i felt.

Fylkesmannen sine retningslinjer for omdisponeringa av skogareal til jordbruksformål er ikkje tekne i bruk.

Generelt blir oppfølging og tilbakemeldingar frå skogeigarar i liten grad loggført. Kommunen har difor vanskar med å kunne dokumentere oppfølginga av foryngingsplikta. Retningslinjene frå SLF og Fylkesmannen vedrørande ei formell skriftleg oppfølging av foryngingsplikta ser ikkje ut til å vere tekne i bruk.

### Oppsummert

Kommunen synest å ha god oversikt på oppfølging av foryngingsplikta etter hogst. Men denne oppfølginga er i liten grad dokumentert. Retningslinjer for formell skriftleg oppfølging av foryngingsplikta er ikkje tekne i bruk. ”Retningslinjer for omdisponering av skog til jordbruksformål” for praktisk oppfølging er heller ikkje tekne i bruk.

### Merknad/Avvik

På bakgrunn av vurderingane ovanfor har vi følgjande merknad:

- Merknad 6: Kommunen har i liten grad dokumentasjon på korleis foryngingsplikta etter hogst blir følgt opp. Dette gjeld også omdisponerte skogareal.

### **6.11. Tema 10 - Tilskotsforvaltning av skogkultur og skogfond til juletreproduksjon**

Punkta om skogkultur og skogfond blei under intervjuet slått saman.

#### Om regelverket

”Forskrift om skogfond o.a.”, jf. §§12 og 17, der det går fram at alle krav om utbetaling skal vere tilstrekkeleg dokumentert og kommunen skal i naudsynt omfang kontrollere gjennomførte investeringar og utførte tiltak før utbetaling. Dette gjeld og i forhold til ”Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket”, jf § 12.

#### Vurdering

Kommunen har god oversikt over investeringar i skogkultur og juletreproduksjon. Kommunen koordinerer plantetingingane og sikrar seg rekneskapsvedlegg og underskrifter frå tiltakshavar. Det blir vidare gjort både ei skogfagleg og økonomisk vurdering av tiltaka og om kostnadene er innafør akseptable kostnadsrammer

I kostnadsvurderinga av dei ordinære skogkulturtiltaka er ”Kostnadsgrenser for skogkulturtiltak” utarbeidd av Fylkesmannen i samarbeid med kommunane, brukt aktivt som rettesnor for vurderinga av skogkulturkostnadane. I forhold til vurdering av kostnader knytt til juletre, er kommunen i ei særstilling med spisskompetanse på juletreproduksjon. Det blei peika på at for juletreproduksjon manglar overordna retningslinjer over kva som er akseptable kostnadsgrenser for ulike tiltak.

#### Oppsummert

Kommunen har svært god praktisk og økonomisk innsikt i skogkulturinvesteringar og i juletreproduksjon. Kommunen har god kontroll og god dokumentasjon på grunnlaget for tilskot og bruk av skogfond til desse føremåla.

Det kom fram at det er eit generelt behov for å utarbeide kostnadsgrenser for juletreproduksjon som kan dekkast av skogfond.

#### Merknader/Avvik

På bakgrunn av vurderingane ovanfor er det ikkje funne grunnlag for merknader eller avvik.

### **6.12. Tema 11 - Vedtak etter landbruksvegforskrifta og vurdering etter naturmangfaldslova**

Saksbehandling etter landbruksvegforskrifta er ikkje berre eit skogtema, men i Sandnes kanskje like mykje eit jordbrukstema. Intervjuet blei likevel gjennomført som skogtema.

### Om regelverket

Landbruksvegar skal behandlast av kommunen etter landbruksvegforskrifta. I tillegg skal no alle saker vurderast etter naturmangfaldslova, jf. §§ 7 – 12. Det er dei miljørettslege prinsippa som skal vurderast, og det skal gå fram av saksutgreiinga korleis desse prinsippa er vurdert.

### Vurdering

Fylkesmannen har ved fleire høve gitt kommunane rettleiing både gjennom kurs og rettleiingsmateriell.

Ved konkrete eksempel på saker og ved intervjuet kom det fram at kommunen har ei mangelfull saksbehandling i høve retningslinjene i naturmangfaldslova.

Fylkesmannen kan ikkje sjå at dei miljørettslege prinsippa er vurdert, eller at det går fram korleis dei miljørettslege prinsippa er vurdert i dei sakene vi har plukka ut.

Manglande saksbehandling etter naturmangfaldslova er til vanleg å sjå på som ein saksbehandlingsfeil.

### Oppsummert

Vedtak om vegbygging etter landbruksvegforskrifta er ikkje behandla i tråd med naturmangfaldslova §§ 7-12.

### Merknader/Avvik

På bakgrunn av konkrete saker og vurderingane ovanfor har vi funne følgjande avvik:

- Avvik 3: Saksbehandling og vedtak gjort etter landbruksvegforskrifta blir ikkje behandla i tråd retningslinjene i medhald av naturmangfaldslova.

## **6.13. Tema 12 - Delegasjonsmynde**

Sandnes kommune har over lang tid hatt samarbeidsavtalar med nabokommunar om felles skogforvaltningskompetanse. I seinare tid er enkelte av desse avtalane oppsagde eller endra. Som overordna skogstyresmakt er det nødvendig at Fylkesmannen har kjennskap til korleis fullmaktene rundt det å vera skogstyresmakt formelt er ordna.

### Regelverk

Kommunen er skogbruksstyresmakt etter § 3 i skogbrukslova. Eit eventuelt samarbeid om forvaltning mellom kommunar skal heimlast i kommunelova.

### Vurdering

Sandnes og Stavanger har felles landbrukskontor, der nødvendige fullmakter er på plass.



For Sola, Randaberg og Rennesøy er det gjort avtale om kjøp av skogfaglege tenester på timebasis.

### Oppsummert

Dei nødvendige fullmakter er på plass for Stavanger sin del. Slik Fylkesmannen forstår avtalane er kommunane Sola, Randaberg og Rennesøy kvar for seg skogbruksstyresmakt etter skogbrukslova.

### Merknader/Avvik

På bakgrunn av vurderingane ovanfor er det ikkje funne grunnlag for merknader eller avvik.

## **6.14. Generelt**

Kommunen avdekker risikoområder, men manglar sjekklister og rutinebeskriving på korleis den enkelte ordning skal kontrollerast for å få stadfesta om vilkår for tilskot er stetta. Gjennom rundskriv har SLF gitt retningslinjer for vurderingar som må gjerast før tilskot kan godkjennast. Aktuelle vurderingsmoment er ikkje følgt opp før avgjerd i saker om driftsfellesskap Dette fører til mangelfulle vurderingar, og i verste fall kan det føra til feil i forvaltningsavgjerd.

## **7. Oppfølging etter kontrollen**

Sandnes kommune må innan 20.04.2014 gjere greie for kva tiltak som er sett i verk for å rette opp registrerte avvik. Dersom avvik ikkje er retta opp på dette tidspunkt, skal utgreiinga innehalde ein tidfesta plan for korleis avvik skal rettast opp. I tillegg er det ønskeleg å få tilbakemelding på kva planar kommunen har for forbetringar på dei områda som det blir synt til i merknadane.

## **8. Vedlegg**

### **8.1. Vedlegg 1. Oversikt over gjennomgått dokumentasjon**

<b>Nr.</b>	<b>Tema</b>	<b>Stikkord</b>
	Generelt	Det er mottatt 12 e-poster med utfyllande informasjon frå kommunen etter gjennomført kontroll
1	Sakshandsamingsrutinar	Utplukk av søknader i Wespa
2	Risikovurderingar ved føretakskontroll	Utplukk av søknader i Wespa
3	Merkekode 30 og 31	Innsendt liste til Fylkesmannen over føretak i merkekode 30 og 31. Utplukk av nokre eksempelsaker for å sjekke kommunen sine vurderingar før godkjenning Utplukk av søknader i Wespa
4	Driftsfellesskap	Liste over eigedommar med to føretak som søker separate



		tilskot. Fylkesmannen plukka ut nokre eksempelsaker frå denne lista. Utplukk av søknadar i Wespa
5	Beitetilskot	-
6	Spreieareal	-
7	Reaksjonar ved avvik	Tal på avkortingar og trekk blei sjekka i forkant av kontrollen.
8	Skogtema	-