

**Rapport etter forvaltningskontroll i Lindås kommune**

Rapportdato:	<i>28. 10.2019</i>
Saksnr:	<i>19/12447</i>
Kontrollert ordning:	<i>Produksjonstilskot tilskot til avløyning ferie og fritid</i>
i tillegg:	<i>Ajourhald av gardskart delegeringsreglementet</i>
Kontrollert periode:	<i>2018</i>
Kontroll gjennomført som:	<i>Gruppekontroll og eigenkontroll med oppstartsmøte og sluttmøte.</i>
Kontrolldato/periode for gjennomføring:	<i>Juni – september 2019</i>
Deltagare frå fylkesmannen:	<i>Christian Rekkedal - landbruksdirektør, Grethe H. Strømmen - rådgjevar, Helen Haaland - fylkesagronom, Arild Spissøy - seniorrådgjevar, Kari des Bouvrie – seniorrådgjevar</i>
Deltakare frå kommunen:	<i>Kjartan Nyhammer – landbrukssjef Øystein Kolstad - konsulent Maya Riise - landbruksrådgiver Siril Therese Sylta - einingsleiar</i>

Innhold

1	Samandrag	3
2	Formål og omfang av kontrollen	3
3	Heimel for kontroll	4
4	Kontrollmetodikk	4
5	Kontrollerte områder – funn og vurderingar	5
5.1	Ordning produksjonstilskot – retting av søknader	5
5.1.1	Krav til forvaltninga	5
5.1.2	Faktiske forhold ved kommunens forvaltning.....	6
5.1.3	Fylkesmannen sine vurderingar.....	6
5.1.4	Konklusjon	6
5.1.5	Tiltak	6
5.2	Ordning produksjonstilskot – avkorting ved feilopplysningar	6
5.2.1	Krav til forvaltninga	6
5.2.2	Faktiske forhold ved kommunens forvaltning.....	7
5.2.3	Fylkesmannens vurderingar.....	7
5.2.4	Konklusjon	7
5.2.5	Tiltak	7
5.3	Ordning produksjonstilskot – dokumentasjon til kontroll av avløyning ved ferie og fritid 7	
5.3.1	Krav til forvaltninga:	7
5.3.2	Faktiske forhold ved kommunens forvaltning.....	8
5.3.3	Fylkesmannens vurderingar.....	8
5.3.4	Konklusjon	8
5.3.5	Tiltak	8
5.4	Ordning produksjonstilskot – risikobasert utplukk til kontroll.	8
5.4.1	Krav til forvaltninga:	8
5.4.2	Faktiske forhold ved kommunens forvaltning.....	8
5.4.3	Fylkesmannens vurderingar.....	8
5.4.4	Konklusjon	8
5.4.5	Tiltak	8
5.5	Ajourhald av gardskart	9
5.6	Delegeringsreglementet	9
6	Generelt om landbruksforvaltninga i kommunen	9

1 Samandrag

Fylkesmannen i Vestland har kontrollert om Lindås kommune forvaltar produksjonstilskot og tilskot til avløyning ferie og fritid i samsvar med gjeldande lover, forskrifter og retningslinjer, og at kommunen har jamleg ajourhald av gardskart.

I Lindås var det 250 føretak som fekk utbetalt 33,4 millionar kroner i produksjonstilskot og avløyningstilskot til ferie og fritid i 2018.

Kontrollen har avdekket 2 avvik og 2 merknader i forvaltninga av ordningane i 2018.

Avvik:

1. Kommunen endrar opplysningar i søknadar, noko som fører til større tilskotsutbetaling enn det som er søkt om.
2. Det er ikkje avkorta eller vurdert avkorting ved endringar i søknadar.

Merknad:

1. Dokumentasjon på utgifter til avløyning ved ferie og fritid er ikkje grundig nok kontrollerte.
2. Kommunen har ikkje utarbeida skriftleg plan for risikobasert utplukk av føretak til kontroll.

I tillegg til forvaltningskontrollen spurte Fylkesmannen etter delegeringsreglementet. Reglementet vart sist oppdatert i 2013. I følgje kommunelova § 39 skal delegeringsreglementet oppdaterast innan 31. januar etter at nytt kommunestyret er konstituert.

2 Formål og omfang av kontrollen

Kommunane forvaltar mange tilskotsordningar på landbruksområdet, alle med sine spesifikke krav som må vere oppfylt. Formålet med kontrollen var å undersøke kommunens forvaltning av eit utval av tilskotsordningar. Det er viktig for tilliten til støtta til landbruk og til den desentraliserte sakshandsaminga, at handsaminga er lik over heile landet og i samsvar med dei føringar staten gjev.

Kontrollen omfatta søknader om produksjonstilskot i jordbruket og tilskot til avløyning til ferie og fritid for 2018, og ajourhald av gardskart. Vi bad også kommunen om å sjå på sitt eige delegeringsreglement. Dei ulike tilskotsordningane har eigne forskrifter med rundskriv som viser korleis forskriftene skal praktiserast. Det er eige rundskriv for ajourhald av gardskart. Kommunen skal forvalte tilskota i tråd med forskrift og rundskriv for den enkelte ordning. Dette er å sjå på som instruksar som kommunane er ansvarleg for å følgje. Kontrollen skal sjå etter at kommunen etterlever desse instruksane.

Aktuelt regelverk med tilhøyrande rundskriv:

- Forskrift om produksjonstilskudd og avløyningstilskudd i jordbruket
- Rundskriv 2018-30 og 31, Kommentarer til reglene om produksjonstilskudd og avløyningstilskudd i jordbruket

- Rundskriv 2018-4 og 5, saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket
- Rundskriv 27/2012 «Gårdskartprosessen og videre ajourhald av arealdata i kart og Landbruksregisteret etter gårdskartprosessen»
- Forvaltningslova
- Offentleglova

Kontrollen av Lindås kommune vert gjort etter Fylkesmannen sin kontrollplan for 2019. Planen baserer seg på risiko og er utarbeida etter instruks frå Landbruksdirektoratet.

3 Heimel for kontroll

Heimel for kontroll er Reglement for økonomistyring i staten § 15, fastsett 12. desember 2003.

§ 15 Kontroll av underliggende virksomheter og andre som utøver forvaltningsmyndighet samt tilskuddsmottakere

Overordna verksamheiter skal ivareta kontroll med at underliggende verksamheiter og einingar utanom statsforvaltninga som utøver forvaltningsmynde, utfører sine oppgåver på forsvarleg måte og i høve til § 14.

Kontrolloppgåvene er delegert til Fylkesmannen i *Virksomhets- og økonomiinstruksen*.

4 Kontrollmetodikk

Kontrollen vart avtalt per e-post og varsla i brev 13.06.2019 til kommunen. Der opplyste vi om bakgrunn og omfanget for kontrollen, og praktiske tilretteleggingar.

Kontrollen vart utført som eigenvurdering saman med andre kommunar. Vi invitererte sakshandsamarar og avdelingsleiarar i kommunane Lindås, Lindås og Masfjorden til eit oppstartsmøte i Knarvik 19. juni. På dette møtet orientere kommunane kort om organisering og utfordringar i landbruksforvaltninga i deira kommunar. Fylkesmannen delte ut sjekklister og gjekk igjennom kva vi ville at kommunen skulle gjere når dei sjølv skulle vurdere korleis sakshandsaminga for 2018 hadde vorte utført i praksis.

Sjekklistene var utarbeida på grunnlag av rundskriv. Aktuelle kontrollpunkt vart plukka utifrå risikoområde i Fylkesmannen sin kontrollplan for 2019.

Kommunen skulle så gå gjennom sjekklista og kommentert sin praksis og eventuelle forbedringspunkt. Kommunen vart òg beden om å kommentere avvikrapport for 2018 om praksis med avkorting ved feilopplysningar, og retting i søknader. I tillegg til sjekklista vart følgjande dokumentasjon på handsaming av saker framlagt og gjennomgått, dersom slik dokumentasjon fanst:

- Saker gjeldande avkorting
- Saker gjeldande kontroll av ordninga avløyning ferie og fritid

Det vart òg teke ut rapportar frå fagsystemet eStil-PT med opplysningar om søknadsmengde og resultat av sakshandsaming.

Sakshandsamarane tok med seg sjekklistene heim til sine kommunar for å jobbe med utfylling. Vi avtalte frist for innsending til 1. september.

Kommunane vart samla igjen til oppsummeringsmøte 17. september for å gå gjennom funna og sine erfaringar. Dette vart gjort samla slik at kommunane kunne dele sine erfaringar med kvarandre. Kommunar har ulike rutinar og praktisering som ein kan lære av. Fylkesmannen ønsker at denne forma for kontroll gjer kommunane meir delaktige og at ein oppnår ein betre læringseffekt.

Måla med metoden er:

- Avdekke fakta om kommunane sin sakshandsaming.
- At kommunane sjølv skal finne forbetningsområde i si forvaltning av produksjonstilskot.
- Å sikre lik handsaming av like saker i alle kommunar.
- Gjere sakshandsamarane tryggare i sine vurderingar.

5 Kontrollerte områder – funn og vurderingar

Lindås kommune leverte eit greitt eigenvurderingsskjema. Skjemaet vart sendt inn 2. september. Ut frå dette ser det ut som om kommunen har god oversikt over landbruk og krav til sakshandsaming av landbrukssaker i kommunen.

Kommunen si oppsummering var at dei:

- Det er ikkje delegert mynde i tilskotsaker frå landbrukssjef til sakshandsamar.
- Kommunen har ikkje risikobasert utplukk til kontroll.

Vurdering om eit funn er avvik eller merknad vert gjort etter fyljande prinsipp:

- Avvik er eit brot på regelverket (lov, forskrift, instruks mm), også mindre alvorlege brot er avvik jf. rundskriv 2016-30, pkt. 3.1.1.
- Merknad er forhold som ikkje er i strid med krav, men der fylkesmannen finn grunn til å påpeike behov for forbetring/ending.

5.1 Ordning produksjonstilskot – retting av søknader

5.1.1 Krav til forvaltninga

- Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket
- Rundskriv 2018-31

Rundskriv 2018-31, kap 6.2 Avvik mellom søkers opplysningar og godkjente opplysningar – saksbehandlers begrunnelse: *«Dersom søker har gitt en feilopplysning som gir en lavere utbetaling enn de faktiske forhold gir grunn for, er hovedregelen at saksbehandler ikke skal*

endre slik at godkjente opplysninger blir høyere enn det som omsøkt. Unntaket er for eksempel ved åpenbare feilføringer.Der søker har ført opp dyr eller areal i riktig dyregruppe eller vekstgruppe, men i feil kode innenfor dyregruppen/vekstgruppen 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 kode som har lik eller lavere tilskuddssats.»

Kap 6.5 Areal – eiendommer, 6.5.1 Saksbehandling og kontroll: *«Der foretaket velger å levere uten å korrigere sin opplysninger i samsvar med Landbruksregisteret, vil saksbehandler få stoppmelding når søknaden åpnes, se beskrivelse av kontrollene i kapittel 4.2.6. Saksbehandler må da undersøke om arealoppføringen(e) for den aktuelle eiendommen i Landbruksregisteret må oppdateres. Opplysningene som er registrert i Gårdskart og i Landbruksregisteret skal være en beskrivelse av de faktiske forhold i terrenget. Dersom arealet registrert i Landbruksregisteret er korrekt, må saksbehandler korrigere godkjente opplysninger i søknad(ene). I sistnevnte tilfeller skal avkorting vurderes.»*

5.1.2 Faktiske forhold ved kommunens forvaltning

Utifrå opplysninger frå sakshandsamarane og frå dokumentasjon (avviksrapport) såg vi at tal i søknadane vert retta. Det gjeld særleg arealopplysningar. Kommunen opplyser at dette for det meste har samanheng med massivoppdateringa av landbruksregister, at søkjarane ikkje var informert om dette og visste difor ikkje at det kunne verte endringar i areala.

5.1.3 Fylkesmannen sine vurderingar

Kommunen sin praksis med retting av søknader er ikkje i tråd med regelverket. Som hovudregelen har ikkje kommunen høve til å endre opplysningar i søknader slik at tilskotsutbetalinga vert større enn omsøkt.

5.1.4 Konklusjon

Kontrollen avdekka avvik i kommunen sin praksis med å endre i innkomne søknader.

Føretaka har sjølv ansvar for at opplysningane er korrekte og at dei søker ut frå dei reglar som gjeld. Det er viktig at handsaminga er lik frå kommune til kommune. Ansvarleg for det søkjande føretaket skriv under på søknaden. Kommunen bør ikkje endre denne.

5.1.5 Tiltak

Kommunen må endre praksis i tråd med regelverk i rundskriv. Det betyr at kommunen ikkje kan endre opplysningar i søknaden slik at utbetaling av tilskot blir større enn omsøkt.

Kommunen kan heller ta kontakt med søkjar og be føretaket rette feila i søknaden.

Kommunen opplyser sjølv, og vi har inntrykk av, at det er god vegleing og service ut mot produsentane.

5.2 Ordning produksjonstilskot – avkorting ved feilopplysningar

5.2.1 Krav til forvaltninga

- Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

- Rundskriv 2018-31

Frå Rundskriv kap. 6.15.1 : *«Dersom et foretak har gitt feilopplysninger i søknaden som har eller ville dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskudd til seg selv eller andre, kan tilskuddet avkortes etter § 12. Kommunen skal i slike tilfeller alltid vurdere om tilskuddet skal avkortes. Avkorting skal vurderes uavhengig av om feilopplysningen oppdages ved hjelp av maskinelle kontroller eller ved andre deler av saksbehandlingen, som for eksempel på stedlig kontroll hos foretaket. Der søker selv melder fra om feil vil avkorting for feilopplysning sjelden være aktuelt»*

5.2.2 Faktiske forhold ved kommunens forvaltning

Kommunen opplyser at det er ikkje avkorta, eller dokumentert vurdering av avkorting, ved feilopplysningar i søknad. Ut frå fagsystem kan ikkje Fylkesmannen sjå at avkorting er vurdert.

5.2.3 Fylkesmannens vurderingar

Kommunen har ikkje vurdert avkorting når dei har funne feil i søknader. Kommunen si handsaming av søknader med feilopplysningar fører ikkje til avkorting i tilskotet, eventuelle vurderingar er heller ikkje dokumentert.

5.2.4 Konklusjon

Kontrollen avdekka klart avvik i kommunen si handtering av søknader med feil.

Kommunen skal vurdere avkorting i alle tilfelle der ein får inn søknader med feil. Denne vurderinga skal dokumenterast.

Det er viktig å avkorte i tilskot etter § 12, slik at det ikkje blir ulik praktisering av regelverket frå kommune til kommune. Det bør få ein konsekvens om ein ikkje leverer riktig søknad.

Føretaka har sjølv ansvar for at opplysningane er korrekte og at dei søker ut frå dei reglar som gjeld.

5.2.5 Tiltak

Kommunen si vurdering av avkorting ved feilopplysningar må bli i tråd med regelverket. Det betyr ei strengare vurdering som oftare fører til avkorting. Vurdering av avkorting skal dokumenterast. Fylkesmannen rådar til å gjere vurderinga synleg inne i eStil-PT systemet. Der er det plass for å skrive inn kommunen sine vurderingar.

5.3 **Ordning produksjonstilskot – dokumentasjon til kontroll av avløyning ved ferie og fritid**

5.3.1 Krav til forvaltninga:

- Rundskriv 19 – 4, kap. 6.3

«Med «faktiske utgifter» menes i denne forskriften påløpte utgifter i søknadsåret som foretaket kan dokumentere. Det kreves ikke at foretakene legger ved dokumentasjon når de

søker. Foretakene må kunne fremvise dokumentasjon på faktiske utgifter til avløser ved kontroll».

5.3.2 Faktiske forhold ved kommunens forvaltning

Det er utført kontroll på tilskot til avløysing ved ferie og fritid og bedt om dokumentasjon. Av den dokumentasjonen som kommunen har godkjent er det ikkje råd å sjå at føretaket faktisk har betalt for tenester.

5.3.3 Fylkesmannens vurderingar

Kommunen gjennomfører kontrollen men det vert ikkje stilt strenge nok krav til innsendt dokumentasjon. Fakturaer er ikkje direkte bevis på at pengar faktisk har skifta eigar.

5.3.4 Konklusjon

Kommunen sjekkar ikkje godt nok og godkjenner dokumentasjon som ikkje er god nok dokumentasjon på faktiske utlegg ved sin kontroll av tilskot til avløysing til ferie og fritid. Fylkesmannen meiner dette er ein merknad til sakshandsaminga.

5.3.5 Tiltak

Som korrigerande tiltak bør kommunen gå grundigare til verks og t.d. hente inn kontoutskrift som stadfestar at overføringar verkeleg har skjedd.

5.4 Ordning produksjonstilskot – risikobasert utplukk til kontroll.

5.4.1 Krav til forvaltninga:

- Rundskriv 2019 – 31, kap. 5.2.1

«Utplukk til risikobasert kontroll «Kommunen bør ha et skriftlig dokument med sin plan for risikobasert kontroll av søknadene. I dette dokumentet beskrives de vurderinger og prioriteringer som ligger til grunn for utvalget av søknader til årets kontroll. Planen lages før søknadsomgangen starter.»

5.4.2 Faktiske forhold ved kommunens forvaltning

Lindås opplyser at utplukk til kontroll vert gjort basert på observasjonar, bekymringsmeldingar og der regelverket kan virke uklart. Kommunen har eit internt Excel ark som vert nytta til å registrere kontrollane men ingen skriftleg plan.

5.4.3 Fylkesmannens vurderingar

Kommunen gjennomfører kontroller, men ikkje etter eit utplukk som rundskrivet seier.

5.4.4 Konklusjon

Kommunen har ikkje dokumentert vurderingar og prioriteringar som ligg til grunn for utplukk av søknader til kontroll i ein skriftleg plan. Fylkesmannen meiner dette er ein merknad til sakshandsaminga.

5.4.5 Tiltak

Risikovurdering skal ligge til grunn for utvalet av føretak til kontroll. Minst 10 prosent av føretaka som har søkt tilskot skal kontrollerast årleg. Kommunen skal lage ein plan og

dokumentere vurderingar som er gjort for utplukk av søknader for kontroll. Planen bør vere skriftleg. Kommunen seier i si tilbakemelding at dei vil gjere eit meir planmessig utplukk til kontroll. Dette er Fylkesmannen samd i.

5.5 Ajourhald av gardskart

I eigenvurderinga skriv kommunen at det sist vart oppdatert 28.08.2019. Ein GIS-konsulent hjelper med dette etter synfaring og utarbeiding av manuskart, ofte på bakgrunn av melding frå gardbrukar.

Fylkesmannen finner at kommunen leverer kontinuerliga ajourhald av AR5 etter retningslinjene. Det er berre i 2018 at kommunen ikkje hadde nokon kontinuerleg ajourhald.

Periodisk ajourhald er planlagt i 2019. Nibio har ikkje starta med arbeid endå.

5.6 Delegeringsreglementet

Delegeringsreglement vart etterspurt i kontrollen for å sikre at avgjerdsmynde er delegert til rette vedkomande i tilskotssaker og at vedtaka såleis er gyldige. I følgje kommunelova § 39, andre ledd skal kommunestyret vedta reglement for delegasjon av avgjerdsmynde innan 31. desember året etter at kommunestyret vart konstituert.

Lindås kommune opplyste om at reglementet vart oppdatert i 2013. Avgjerdsmynde er ikkje delegert til sakshandsamarane på landbruk i trå med reglementet.

6 Generelt om landbruksforvaltninga i kommunen

Masfjorden kommune hadde 250 landbruksføretak som søkte om tilskot i 2018. Det vart utbetalt omlag 33,4 millionar kroner i produksjonstilskot og avløyning til ferie og fritid i 2018.

Lindås kommune vart kontrollert i 2015 med tema produksjonstilskot og RMP. Det vart då mellom anna registrert avvik i form av at kommunen skriv/rettar i søknader.

Tilsvarande feil finn vi ved kontrollen av sakshandsaminga i 2018. Fylkesmannen forventar at kommunen forbetrar sine rutinar og vil hjelpe til med å følgje opp kommunen.

På landbruksområdet er det mange tilskot føretak kan søka om. Det er utfordrande å halda seg oppdatert på alle krav til søkar og sakshandsaming. Dette er sakshandsamingsoppgåver som er delegert frå staten. Det er viktig at sakshandsaminga er korrekt for å sikre lik sakshandsaming i alle kommunar.

Fylkesmannen si vurdering er at kommunen er fagleg rusta til å utføre arbeidet med tilskotsforvaltninga innan landbruk. Vi vurderer det som ei styrke at det er fleire å diskutere med i vanskelege saker.

Frå 1.1.2020 vert Lindås, Meland og Radøy ein kommune - Alver. Landbrukskontoret i Alver skal òg få ansvar for landbruksforvaltninga i Fedje, Austrheim og Modalen. Alver kommune vil då truleg bli enno betre rusta til å utføre forvaltninga av landbrukssaker i Nordhordland.

For fylkesmannen i Vestland

Christian Rekkedal
landbruksdirektør

Arild Spissøy
seniorrådgjevar