

Alver landbrukskontor - Rapport etter forvaltningskontroll 2023

Rapportdato:	17.10.2023
Saksnr:	2023/9496
Kontrollert ordning:	<i>Produksjonstilskot og avløysartilskot i jordbruket</i>
Kontrollert periode:	2022
Kontroll gjennomført som:	<i>Eigenvurdering med oppstartsmøte, sluttmøte og oppfølgingsmøte</i>
Kontrolldato/periode for gjennomføring:	<i>August – oktober 2023</i>
Deltakarar frå Statsforvaltaren:	<i>Christian Rekkedal – landbruksdirektør (sluttmøte) Bjørn Harald Haugsvær – ass. Landbruksdirektør (opningsmøte) Arild Spissøy - seniorrådgjevar, Helen Haaland - seniorrådgjevar, Silje Anette Lyhammer - seniorrådgjevar</i>
Deltakarar frå kommunen:	<i>Siril Therese Sylta, tenesteleiar Laila Bjørge, avdelingsleiar Roba Al Serhan, sakshandsamar Berre på sluttmøte: Ann Bastesen, kommunedirektør Alver Jo Tømmerbakke, Modalen Bjarte Rosenlund, Austerheim Maya Greve, rådgjevar Svein Arne Vågane, rådgjevar</i>

1 Samandrag

Kommunen har vedtaksmynde for produksjons- og avløysartilskot i jordbruket. Statsforvaltaren i Vestland har kontrollert om landbruksforvaltninga i Alver kommune har etablert system og rutinar som sikrar at forvaltninga av produksjonstilskot og avløysartilskot er i samsvar med gjeldande landbrukspolitik, lover, forskrifter og retningsliner. Produksjons- og avløysartilskot er ei fellesnemning for fleire tilskotsordningar som føretak med husdyr- og/eller planteproduksjon kan søkje om.

Kontrollen vart utført som eigenvurdering saman med tre andre kommunar/landbrukskontor. I eigenvurderingane gjorde kommunen greie for rutinar og praksis for tilskotforvaltninga. Statsforvaltaren har i tillegg sett på eit utval saker kommunen har hatt til handsaming, og på rapportar frå fagsystemet eStil PT.

På grunnlag av det vi har av informasjon og dokumentasjon oppsummerer vi forvaltningskontrollen av landbruksforvaltninga i Alver kommune slik:

Vår vurdering er at landbruksforvaltninga i Alver har etablert system og rutinar for forvaltning av produksjonstilskot og avløysartilskot. Det manglar utfyllande skriftlege rutinar på nokre av områda omfatta av kontrollen. Det er positivt å sjå at kommunen er i gang med dette arbeidet, dette er ein kontinuerleg prosess og systemet kan vidareutviklast.

På områda det vart lagt spesielt vekt på i kontrollen fann vi følgjande forbetningspunkt:

- Kommunen har ein plan for risikobasert kontroll, med utplukk av føretak og grunngeving. Minst 10 % av føretaka skal kontrollerast årleg, gjennomførte kontrollar i 2022 ligg under dette kravet.
- Vi tilrår at vurderingane av vanleg jordbruksproduksjon vert lagt meir vekt på og at dei vert synlege for søkjarane det gjeld. Dette er nyttig informasjon om at det kan vere naudsynt å gjere tiltak for å betre produksjonen.

Sakshandsamarane har god kjennskap til søkjarane og næringa og arbeider grundig og systematisk med informasjon og oppfølging av søkjarane, og for å sikre rett sakshandsaming ved tildeling og utbetaling av tilskot.

2 Generelt om landbruksforvaltninga i kommunen

Alver kommune forvaltar produksjonstilskot og avløysartilskot i kommunane Alver, Modalen, Austrheim og Fedje. Denne kontrollen omfattar alle kommunane. Til saman var det 523 føretak som søkte om produksjons- og avløysartilskot i desse kommunane i 2022 og det vart utbetalt over 139 millionar kroner, fordelt slik:

Kommune	Tal føretak	Produksjonstilskot, kr	Avløysartilskot, kr	Samla, kr
Alver	493	111 014 386	12 182 377	123 196 763
Austrheim	36	11 015 016	1 132 534	12 147 550

Fedje	5	749 653	117 540	867 193
Modalen	9	2 950 565	273 124	3 223 689
Samla landbrukskontoret	543	125 729 620	13 705 575	139 435 195

Landbruksforvaltninga opplyser at det er ein person som har hovudansvar for arbeidet med produksjons- og avløysartilskot, men det er fire andre som hjelper til med sakshandsaminga. Dei er alltid to personar på kontroll, avdelingsleiar saman med PT- ansvarleg. I alt er det 6 stillingar på landbruksområdet, inkludert viltforvaltning. Med ansvar for fire kommunar og eit stort geografisk område kan arbeidsmengda vere stor i høve til ressursane når tida er knapp.

Det er positivt at kommunen har fleire personar som jobbar med handsaming av søknader om produksjons- og avløysartilskot i kommunen. Hovudtyngda av sakshandsaming vert gjort mellom november og februar og det er strenge tidsfristar som må følgjast opp. Med få eller berre ein sakshandsamar vert det store arbeidstoppar som kan vere ein risiko i sakshandsaminga.

Midlar som blir tildelt kommunen gjennom Landbruksnøkkelen, som er ein del av Kostnadsnøkkelen, er ein del av dei frie midlane kommunane får overført gjennom utgiftsutjamninga i rammetilskotet. Det er eit uttrykk for staten sine forventningar til kommunen sin innsats på landbruksområdet der ein tar omsyn til tal landbruksføretak, landbrukseigedomar og arealet i kommunen. For kommunane der Alver kommune har ansvaret for produksjons- og avløysartilskot, utgjorde desse midlane kroner 8 330 000 i 2022¹ (viltforvaltning er ikkje ein del av Landbruksnøkkelen).

3 Formål og omfang av kontrollen

Etter krav frå Landbruks- og matdepartementet (LMD) skal Statsforvaltaren følgje opp og kontrollere kommunane si forvaltning av tilskot. Utplukk av ordningar og kommunar vert gjort på grunnlag av ei risikovurdering som legg grunnlag for ein kontrollplan.

Kommunen forvaltar tilskotsordningar til landbruk på vegne av staten. Det er viktig for tilliten til støtteordningane og til den desentraliserte sakshandsaminga at handsaminga vert gjort i høve til dei føringane staten gir og at handsaminga er lik i heile landet. I kontrollen vert det lagt vekt på kva system og rutinar kommunen jobbar etter, og korleis dei etterlever rutineane.

Produksjonstilskot og avløysartilskot i jordbruket er ordningar der det vert overført store summer til landbruksføretaka. Det er viktig at dei vurderingane som vert gjort byggjer på rundskriva, og at dei vert gjort likt frå kommune til kommune.

Statlege midlar skal forvaltast etter økonomistyringsreglane i staten². Reglane gjeld anten der forvaltninga skjer i staten eller der forvaltninga er delegert til andre, her kommunen. Regelverket består av *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser om økonomistyring i staten*.

¹ Alver: 7 489 000, Austrheim: 562 000, Fedje: 76 000, Modalen: 203 000

² For oversikt over det generelle regelverket på fleire nivå sjå: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/>

Tilskotsordningane har eigne forskrifter med rundskriv som viser korleis forskrifta skal praktiserast.

Aktuelt regelverk med tilhøyrande rundskriv:

- o forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket
- o rundskriv 2023- 5 og 2023-10 frå Landbruksdirektoratet
- o forvaltningslova
- o offentleglova
- o jordbruksavtalen 2022-2023

4 Heimel for kontroll

Heimel for kontroll av dei statlege ordningane innanfor landbruk er *Reglement for økonomistyring i staten* § 15, fastsett 12. desember 2003.

I § 15 *Kontroll av underliggende virksomheter og andre som utøver forvaltningsmyndighet samt tilskuddsmottakere* står det at overordna verksemder skal ivareta kontroll med at underliggjande verksemder og einingar utanom statsforvaltninga som utøver forvaltningsmynde, utfører oppgåvene sine på forsvarleg måte og i høve til § 14 om internkontroll.

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

5 Kontrollmetodikk

Kontrollen vart avtalt og varsla i brev til kommunen.

Kontrollen vart utført som eigenvurdering saman med tre andre landbrukskontor/kommunar. Vi inviterte sakshandsamarar og avdelingsleiarar i kommunane Alver, Kvinnherad, Stad og felles landbrukskontor ÅLA til felles oppstartmøte 22. august. På dette videomøtet orienterte kommunane kort om organisering og utfordringar i landbruksforvaltninga i deira kommunar. Statsforvaltaren gjekk gjennom planen for kontrollen og eigenvurderingsskjema. I tillegg til spørsmål om internkontroll og rutinar inneheldt skjemaet kontrollpunkt plukka frå risikoområde i kontrollplanen til Statsforvaltaren.

Eigenvurderinga legg opp til ein gjennomgang av kommunen si eiga forvaltning. Kommunen får høve til å gå gjennom si eiga handtering av saker og finne forbettringspunkt sjølve. Dei generelle måla for Statsforvaltaren sine forvaltningskontrollar er å:

- o avdekke fakta om kommunen si sakshandsaming
- o sikre at kommunen har rutinar for sakshandsaming som er i tråd med gjeldande regelverk
- o sikre lik handsaming av like saker i alle kommunar
- o gjere sakshandsamarane tryggare i vurderingane sine

Sluttmøte med gjennomgang av førebels rapport, vart gjennomført enkeltvis for kvar kommune. Sakshandsamarane i dei fire kommunane vert kalla inn til eit felles oppfølgingsmøte i etterkant av kontrollen.

6 Kontrollerte område – funn og vurderingar

Statsforvaltaren skal gjennom forvaltningskontrollen hovudsakleg legge vekt på at kommunane har ein tilfredsstillande internkontroll. Dette inneber at kommunane har etablert system og rutinar som sikrar at forvaltninga av produksjons- og avløysartilskot er i samsvar med regelverket. I tillegg til skjema for eigenvurdering vart følgjande dokumentasjon på handsaming av saker etterspurt:

- o rutinebeskrivingar
- o risikobasert kontrollplan 2022
- o saker gjeldande vanleg jordbruksproduksjon

Vi undersøkte rapportar frå fagsystemet eStil PT med opplysningar om søknadsmengde og resultat av sakshandsaming.

I eigenvurderinga kunne kommunen sjølv peike på forbetringpunkt. Alver kommune summerte opp følgjande:

- Vanleg jordbruksdrift
- Bemanning
- Kompetanseheving bønder
- Kontroll fritak gjødselplan

6.1 Intern kontroll

Krav til forvaltninga er formulert i forskrift og presisert i rundskriv.

- Reglement for økonomistyring i staten. Krav om intern kontroll av statlege tilskotsordningar er formulert i § 14:

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at:

a) beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn

b) måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning

c) ressursbruken er effektiv

d) regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig

e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte

f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler

g) misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes

For å sikre rett sakshandsaming ved tildeling og utbetaling av tilskot, skal tilskotsforvaltaren ha etablert system, rutinar og tiltak som skal førebygge, avdekke og korrigere feil og manglar. Kravet gjeld for alle verksemder som handterer statlege tilskot. Det vil seie at

kommunen skal handsame søknader om tilskot på ein systematisk måte etter rutinar med innebygd intern kontroll. For at dette skal vere synleg må rutinane vere skriftlege.

Rundskriv 2023-10 frå Landbruksdirektoratet understrekar i innleiinga at kommunen skal ha utfyllande rutinar for handsaming av søknader om produksjons- og avløysartilskot i jordbruket i tillegg til retningslinene i rundskriva. Kommunen må sjølv utarbeide rutinar tilpassa den aktiviteten, organiseringa og dei ressursane dei har. Dette kan vere ulikt frå kommune til kommune.

Faktiske forhold ved kommunen si forvaltning

Alver kommune opplyser at dei har system for internkontroll, kalla Netpower kvalitet, i kommunen. På landbruksområde har dei rutinar knytt til habilitet og klagehandsaming som er generelle og utvikla i samband med andre avdelingar i kommunen. I kvalitetssystemet er det ein del fellesrutinar som gjeld for alle tilsette i kommunen. Dei tilsette i landbruksavdelinga har sjølv utvikla rutinar for landbrukssaker. Avdelingsleiar eller tenesteleiar legg rutinane inn i systemet. Alle tilsette har så tilgang til dette systemet. Siste oppdatering var 29.06.2023.

Statsforvaltaren sine vurderingar

Det er positivt at rutinar og intern kontroll på landbruksområdet er ein integrert del i kommunen sitt system. På den måten sikrar ein at rutinar for handsaming og kontroll er forankra i kommuneleiinga.

Alver kommune har lagt fram dokumentet *Landbruk – Rutine ved risikobasert kontroll av husdyrregister, Risikoanalyse for kontroll av produksjonstilskot* og lister over kontrollerte føretak. For vanleg jordbruksproduksjon er det ikkje utarbeidd praksisskriv/rutine, men det er planlagt.

Vi meiner at kommunen har eit godt utgangspunkt og at desse rutinane kan vidareutviklast. Rutinar bør vere tydelegare på ansvar, fristar og meir konkret på korleis arbeidsoppgåvene skal utførast, og kva som eventuelt skal kontrollerast undervegs i sakshandsaminga. Internkontroll er eit tema som må jobbast med jamleg. Her kan det komme nye krav, ulike omsyn og nye prioriteringar.

Vår vurdering er at landbruksforvaltninga i Alver har etablert system og rutinar for forvaltning av produksjonstilskot og avløysartilskot. Det manglar utfyllande skriftlege rutinar på nokre av områda omfatta av kontrollen. Det er positivt å sjå at kommunen er i gang med dette arbeidet, dette er ein kontinuerleg prosess og systemet kan vidareutviklast.

6.2 Forvaltning av produksjonstilskot – sakshandsaming og kontroll

6.2.1 Risikobasert kontroll

Krav til forvaltninga er formulert i forskrift og presisert i rundskriv:

- forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 10
- rundskriv 2023-10, kap 5

Viktig frå rundskrivet:

«Kommunen skal utarbeide kontrollplan. Kontrollplanen skal være styrende for hvilke søknader som plukkes ut til kontroll og hvilke som ikke plukkes ut til kontroll. Kontrollplanen skal være skriftlig og

utarbeides før saksbehandlingen av søknadsomgangen starter. Kommunen må gå gjennom kontrollplanen årlig og vurdere om risikobildet er endret».

Faktiske forhold ved kommunen si forvaltning

Alver kommune skriv i eigenvurderingsskjema at dei har rutine og lagar risikomatrise vinter/ vår årleg. Utplukk på føretaksnivå er dokumentert i rekneark med grunngeving.

Statsforvaltaren sine vurderingar

Landbruksforvaltninga i kommunen skal utarbeide ein årleg risikobasert kontrollplan og gjennomføre kontroll av minst 10 % av søknadane i kvar søknadsomgang. I 2022 vart det gjennomført kontroll av 49 føretak, det utgjør 9 % av føretaka. Det skal beskrivast kvifor dei enkelte føretaka er plukka ut til kontroll.

Kommunen har plan for risikobasert kontroll på føretaksnivå. Dato og kontrollårsak er også ført opp i kontrollfeltet i søknaden inne i eStil PT, det er oversiktleg og bra.

Kommunen har ein plan for risikobasert kontroll, med utplukk av føretak og grunngeving. Minst 10 % av føretaka skal kontrollerast årleg, gjennomførte kontrollar i 2022 ligg under dette kravet.

6.2.2 Vurdering av vanleg jordbruksproduksjon

Krav til forvaltninga er formulert i forskrift og presisert i rundskriv.

- Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 2
- Rundskriv 2023-5, kap 2.

I rundskriv 2023-5 står følgjande:

Et grunnleggende vilkår for å kunne motta tilskudd etter forskriften, er at søker driver «vanlig jordbruksproduksjon». Vilkåret skal vurderes for hele søknadsåret under ett, og i lys av hva som er normalt for den enkelte produksjonen som vurderes. Hvorvidt produksjonen oppfyller vilkåret «vanlig jordbruksproduksjon» må vurderes ut fra et jordbruksfaglig skjønn. I vurderingen skal hver enkelt produksjon holdes opp mot en god agronomisk praksis og godt husdyrhold.

Faktiske forhold ved kommunen si forvaltning

Kommunen har gjort greie for sin praksis i handsaminga av saker med vanleg jordbruksproduksjon, men det er ikkje laga ei eiga rutine endå. Det vert lagt vekt på informasjon og dialog med søkjarane før og undervegs i søknadsomgangen, det vert gitt fagleg rettleiing om krava til vanleg jordbruksproduksjon.

Statsforvaltaren sine vurderingar

For føretak som ikkje har levert lammeslakt/ kjeslakt eller har lågare mjølkeleveranse enn halvparten av gjennomsnittleg leveranse på landsbasis, vert det utløynt ei varselmelding i eStil PT. Sakshandsamar må vurdere om informasjonen frå varselmeldinga har betydning for vedtaket. Varselmeldingane må vurderast i kvart tilfelle, og gjerne slik at dei vert synlege for søkjar i utbetalingsbrevet.

Vårt inntrykk er at kommunen jobbar grundig og systematisk med sakene om vanleg jordbruksproduksjon, rapporten om vanleg jordbruksproduksjon vert brukt aktivt og

tilleggsopplysningar vert henta inn der det er aktuelt. Føretaka vert følgt opp med fagleg rettleiing. I 2022 var det 42 føretak med sau/ geit som fekk varselmelding som indikerte at vilkåret om vanleg jordbruksproduksjon ikkje var oppfylt, og at det dermed måtte gjerast ei vurdering av produksjonen. Ingen av desse føretaka fekk avslag. Ikkje alle varselmeldingane er kommenterte. Nokre av meldingane er vurdert med eller utan synleg kommentar for søkjar. Vurderingane skulle ha vore meir utfyllande og forklarande med omsyn til vilkåra i forskrifta § 2.

Vi tilrår at vurderingane av vanleg jordbruksproduksjon vert lagt meir vekt på og at dei vert synlege for søkjarane det gjeld. Dette er nyttig informasjon om at det kan vere naudsynt å gjere tiltak for å betre produksjonen.

For Statsforvaltaren i Vestland

Christian Rekkedal
landbruksdirektør

Arild Spissøy
seniorrådgjevar