

Revisjonsrapport for 2018 om myndighetenes saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket



Foto: flickr.com

Mottaker: Landbruks- og matdepartementet

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til *lov om Riksrevisjonen* § 9 første ledd og *instruks om Riksrevisjonens virksomhet* § 3 b. Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400/4000, internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning	7
2.1	Saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket	7
2.2	Bakgrunn for revisjonen – vesentlighet og risiko	10
3	Revisjonens mål og problemstillinger	12
4	Metoder	13
4.1	Valg av fylkesmenn og kommuner for kontroll	13
4.2	Dokumentanalyse	14
4.3	Intervjuer	15
4.4	Analyse av data.....	16
4.5	Saksgjennomgang	16
5	Revisjonskriterier	18
5.1	Generelle revisjonskriterier	18
5.2	Problemstilling 1: Behandler kommunen søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i samsvar med gjeldende regelverk?	19
5.3	Problemstilling 2: Gjennomfører fylkesmannen saksbehandling, oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?	19
5.4	Problemstilling 3: Gjennomfører Landbruksdirektoratet oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?	21
5.5	Problemstilling 4: Ivaretar Landbruks- og matdepartementet ansvaret det har for å styre og følge opp forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd?	22
6	Funn.....	23
6.1	Problemstilling 1: Behandler kommunen søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i samsvar med gjeldende regelverk?	23
6.1.1	Saksbehandling og kontroll	23
6.1.2	Risikobasert kontroll	26
6.1.3	Avkorting av tilskudd	27
6.1.4	Kommunale styringssignaler	28
6.1.5	Vurdering av problemstilling 1: Behandler kommunene søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket i samsvar med gjeldende regelverk?	29
6.2	Problemstilling 2: Gjennomfører fylkesmannen saksbehandling, oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?	30
6.2.1	Fylkesmannens oppfølging av kommunene	30
6.2.2	Fylkesmannens forvaltningskontroller av kommunene	31
6.2.3	Vurdering av måloppnåelse	32
6.2.4	Oppfølging av dyrevelferdssaker	32

6.2.5	Fylkesmannens brukeradministrasjon	33
6.2.6	Fylkesmannens behandling av klager og søknader om dispensasjon	34
6.2.7	Fylkesmannens rapportering på krav gitt i tildelingsbrev for 2018	35
6.2.8	Vurdering av problemstilling 2: Gjennomfører fylkesmannen saksbehandling, oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldene regelverk?	37
6.3	Problemstilling 3: Gjennomfører Landbruksdirektoratet oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?	38
6.3.1	Landbruksdirektoratets oppfølging og kontroll	38
6.3.2	Landbruksdirektoratets organisering og oppgaver	38
6.3.3	Landbruksdirektoratets veiledning og oppfølging av forvaltningen	39
6.3.4	Regelverksfortolkninger	40
6.3.5	Landbruksdirektoratets oppfølging av fylkesmennene	41
6.3.6	Landbruksdirektoratets rapportering på krav gitt i tildelingsbrev for 2018	42
6.3.7	Vurdering av problemstilling 3: Gjennomfører Landbruksdirektoratet oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk? ...	43
6.4	Problemstilling 4: Ivaretar Landbruks- og matdepartementet ansvaret det har for å styre og følge opp forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd?	45
6.4.1	Departementets styring og oppfølging av Landbruksdirektoratet	45
6.4.2	Departementets styring og oppfølging av fylkesmennene	46
6.4.3	Vurdering av problemstilling 4: Ivaretar Landbruks- og matdepartementet ansvaret det har for å styre og følge opp forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd?	48
7	Konklusjoner	49
7.1	Problemstilling 1: Behandler kommunen søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i samsvar med gjeldende regelverk?	49
7.2	Problemstilling 2: Gjennomfører fylkesmannen saksbehandling, oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?	50
7.3	Problemstilling 3: Gjennomfører Landbruksdirektoratet oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?	51
7.4	Problemstilling 4: Ivaretar Landbruks- og matdepartementet ansvaret det har for å styre og følge opp forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd?	51

1 Sammendrag

Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket er økonomiske virkemidler som Landbruksdirektoratet, fylkesmannen og kommunene forvalter på vegne av Landbruks- og matdepartementet. Ordningen omfatter tilskudd til areal- og kulturlandskap, husdyrhold, økologisk landbruk og avløsning for ferie og fritid. For søknadsomgangen 2018 ble det i februar 2019 utbetalt om lag 9,8 milliarder kroner til ca. 39 500 jordbruksforetak.

Det er landbrukskontoret i kommunene som behandler søknadene og fatter vedtak om tilskudd. Fylkesmannen har ansvar for å veilede og informere kommunene og føre kontroll med at kommunene utfører pålagte oppgaver i samsvar med gjeldende regelverk. Fylkesmannen er klagemyndighet og behandler søknader om dispensasjon fra regelverket på området. Landbruksdirektoratet administrerer tilskuddsordningen og gir utfyllende bestemmelser og retningslinjer for kommunenes og fylkesmennenes arbeid.

I 2017 ble det innført et nytt fagsystem (eStil PT) for behandling av søknader. I systemet er det lagt inn maskinelle kontroller som skal bidra til at vedtakene fattes på korrekt grunnlag. Kontrollene generer meldinger i systemet som gjør saksbehandlingen mer effektiv og er til hjelp for å plukke ut søknader til risikobasert kontroll.

Målet med revisjonen er å kontrollere om saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket er i samsvar med gjeldende regelverk.

Revisjonskriteriene som danner grunnlag for konklusjonene i rapporten, er i hovedsak utledet *fra lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket) samt reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomiregelverket).*

Revisjonen har innhentet dokumentasjon og gjennomført intervjuer hos utvalgte landbrukskontor og fylkesmenn. Denne informasjonen er benyttet i vurderingen av kommunenes saksbehandling av søknader, fylkesmennenes oppfølging og kontroll av kommunene og fylkesmennenes behandling av klager og søknader om dispensasjon. Revisjonen omfatter fem fylkesmenn og ti landbrukskontor som behandler søknader om produksjons- og avløsertilskudd for til sammen 16 kommuner. Det er videre innhentet dokumentasjon og gjennomført intervju med Landbruksdirektoratet for å få kunnskap om deres administrering av tilskuddsordningen og kontroll av fylkesmannen. I tillegg er det innhentet dokumentasjon til bruk i vurderingen av Landbruks- og matdepartementets styring og kontroll på området.

Revisjonen viser:

- Kommunenes vurderinger av om søker oppfyller grunnvilkårene for å kunne motta tilskudd og begrunnelser for manglende avkorting av tilskudd er i mange tilfeller ikke dokumentert. Risikovurderinger, som ligger til grunn for risikobasert kontroll av foretakene, dokumenteres i mange tilfeller heller ikke. Det er også svakheter i dokumentasjonen av de risikobaserte kontrollene. Dette gjør det vanskelig å etterprøve kvaliteten i saksbehandlingen, og det vanskeliggjør kontrollarbeidet for fylkesmannen og Landbruksdirektoratet. Ved avkorting av tilskudd etterlever ikke kommunene fullt ut krav i forvaltningsloven om å gi søkeren tilstrekkelig begrunnelse for vedtaket.
- Det er stor variasjon mellom fylkesmennene i hvordan de gjennomfører risikovurderinger. Det er vanskelig å følge sammenhengen fra risikovurderingene til planlagte kontroller i kontrollplanen. Det er også ulikt hvordan fylkesmennene gjennomfører forvaltningskontroller i kommunene. Fylkesmennene dokumenterer i liten grad hvordan de følger opp kommunenes behandling av saker der Mattilsynet har avdekket alvorlige brudd på dyrevelferd. Flere fylkesmenn har manglende rutiner for sletting av brukerrettigheter i fagsystemet. Fylkesmennene etterlever ikke fullt ut økonomiregelverkets krav om å kontrollere at kommunene utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og at de har systemer og rutiner for intern kontroll. Mangelfull kontroll medfører at fylkesmennene ikke har godt nok grunnlag for å vurdere kvaliteten i kommunenes saksbehandling.

- I 2015 og 2016 risikovurderte direktoratet ordningene under produksjons- og avløsertilskudd. Nytt søknads- og forvaltningssystem ble innført i 2017. Først i 2019 er fem av ti ordninger prioritert risikovurdert. Rapporter i fagsystemet, som vil gi kommunene bedre kontroll av søknader og fylkesmannen mulighet til bedre veiledning av kommunene er ikke utviklet. Det er ikke gjennomført forvaltningskontroll av fylkesmennene for denne tilskuddsordningen siden 2015. Direktoratet har ikke gjennomført analyser av kommunenes praksis når det gjelder å avkorte tilskudd, og har på flere viktige områder ikke gitt tydelige retningslinjer som sikrer enhetlig praksis i kommunene. Manglende risikovurderinger, forvaltningskontroller og analyser av informasjon fra fagsystemet gjør at Landbruksdirektoratet ikke har tilstrekkelig grunnlag for en målrettet og effektiv kontroll av tilskuddsordningen.
- Landbruks- og matdepartementet styrer og følger opp Landbruksdirektoratet og fylkesmennene gjennom ordinære styringsprosesser i form av tildelingsbrev, styringsmøter og oppfølging av rapportering. Svakheter i saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket har vært kjent for departementet.

Saksbehandling av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket gjennomføres ved et stort antall kommunale landbrukskontor. Kvalitet og likeverdighet i saksbehandlingen og korrekt utbetaling til jordbruksforetakene avhenger av at Landbruksdirektoratet og fylkesmannen veileder og støtter kommunene i saksbehandlingen. Dette forutsetter en sammenhengende og velfungerende kontrollkjede fra Landbruks- og matdepartementet via Landbruksdirektoratet til fylkesmannens kontroll og oppfølging av den kommunale saksbehandlingen. Revisjonen viser at det er svakheter i denne kjeden som kan medføre risiko for at feil ikke blir oppdaget. Iverksatte tiltak i forvaltningskjeden har ikke vært tilstrekkelig for å håndtere kjente svakheter i saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

Utkast til rapport ble lagt fram for Landbruks- og matdepartementet i brev av 29. april 2019. Departementet har i brev av 21. mai 2019 gitt tilbakemeldinger og kommentarer til rapportutkastet. Blant annet uttaler departementet at behovet for effektiv kontroll og saksbehandling er fremhevet i styringsdialogen med Landbruksdirektoratet og fylkesmannen og at departementet og Landbruksdirektoratet kontinuerlig arbeider med å oppnå et så effektivt kontrollsystem som mulig. Videre uttaler departementet at det og Landbruksdirektoratet i lang tid, og særlig de siste årene, har økt oppmerksomheten rundt fylkesmannsembetenes og kommunenes oppfølging av kontrollavvik. Landbruksdirektoratet skal innenfor budsjetterte rammer prioritere en utvikling av systemet for å sikre en effektiv og forsvarlig forvaltning. Det er departementets vurdering at Landbruksdirektoratet, ikke har gjort prioriteringer som har gått på bekostning av effektiv kontroll i fagsystemet. Departementet uttaler også at tørkesommeren 2018 gjør at det kontrollerte søknadsåret gir et lite representativt bilde av det samlede arbeidet som gjennomføres i forvaltningen.

Landbruks- og matdepartementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten.

2 Innledning

2.1 Saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for matpolitikk og landbrukspolitikk, inklusive de økonomiske og juridiske virkemidlene på området. Departementet forhandler med jordbrukets forhandlingsutvalg om årlige jordbruksavtaler. Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket inngår i disse forhandlingene. Produksjonstilskudd og avløsertilskudd er økonomiske virkemidler som Landbruksdirektoratet, fylkesmannen og kommunene forvalter på vegne av departementet.

Departementet har hovedansvaret for utforming, utvikling og forvaltning av regelverket og for styring og resultatoppfølging på området. Hoveddelen av tilskuddsforvaltningen er delegert til Landbruksdirektoratet.¹ Landbruksdirektoratet administrerer produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket etter Landbruks- og matdepartementets forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket.² Landbruksdirektoratet skal bidra til å sikre at tilskuddsmidlene blir forvaltet i samsvar med regelverket.³

Figur 1 Illustrasjon av hvordan Landbruks- og matdepartementet gjennom delegering har organisert forvaltningsansvaret for produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket



Kilde: Riksrevisjonen

Landbruksdirektoratet gir utfyllende bestemmelser til forskriften i rundskriv med kommentarer til forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket. Direktoratet utgir også rundskriv som omhandler både saksbehandlingsrutiner og fylkesmannens oppgaver og kontroll av kommunenes forvaltning på landbruksområdet. Formålet med rundskrivene er å gi utfyllende retningslinjer knyttet til regelverket om hvordan saksbehandlingen skal foregå. Rundskrivene legges ut på Landbruksdirektoratets hjemmeside og er tilgjengelige både for de som skal søke om tilskudd, og for forvaltningen.⁴

Ifølge forskriften er det kommunene som fattet vedtak om tilskudd, og vedtak fattet av kommunen kan påklages til fylkesmannen. Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet kan i særlige tilfeller dispensere fra regler i forskriften, jf. § 9 andre ledd. Kommunene skal gjennomføre risikobasert kontroll av minst 10 prosent av foretakene som har søkt om tilskudd per år.⁵ I kommunene er det landbrukskontoret som saksbehandler søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Enkelte kommuner har etablert felles landbrukskontor som behandler søknader for kommunene som er med i fellesskapet. Når kommunene forvalter statlige tilskuddsmidler, er de på lik linje med de statlige organene underordnet Landbruks- og matdepartementet. Derfor har departementet full styringsrett over hvordan disse midlene skal forvaltes.⁶

¹ Prop. 1 S (2017–2018) for Landbruks- og matdepartementet, s. 105.

² Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 9.

³ Statsbudsjettet 2018 – Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet fra Landbruks- og matdepartementet, 15. februar 2018, og instruks om økonomi- og virksomhetsstyring i Landbruksdirektoratet, gjeldende fra 1. februar 2018.

⁴ Forslag til endringer i forvaltningsregimet for produksjonstilskudd og avløsertilskudd, rapport-nr.: 14/2014 Statens landbruksforvaltning.

⁵ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 5.1.

⁶ Dette er i overensstemmelse med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-41, Fylkesmannens kontroll av kommunenes forvaltning på landbruksområdet punkt 3.

Fylkesmannen har ansvar for å veilede og informere kommunene og for å følge opp og kontrollere at kommunene utfører pålagte oppgaver i samsvar med gjeldende regelverk.⁷ Fylkesmannen skal gjennomføre årlig risikobasert forvaltningskontroll av 20 prosent av kommunene i fylket.⁸

Kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet kontrollerer at utbetalinger av tilskudd er riktige, jf. forskriftens § 10 andre ledd.

Faktaboks 1 Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

Formålet med produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket er å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor målsettingene som Stortinget har trukket opp. Ordningen omfatter tilskudd til areal- og kulturlandskap, husdyrhold, økologisk landbruk og avløsning for ferie og fritid. Søknaden fremmes av det enkelte foretak elektronisk via Altinn.

Produksjonstilskudd kan gis til foretak som driver vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer, dersom virksomheten er registrert i Enhetsregisteret. Den som søker, må disponere de arealene og dyrene det søkes på. Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid (avløsertilskudd) er en refusjonsordning som skal legge til rette for at foretak med husdyr skal kunne ta ferie og ordne fritid og hjelp til avlastning, gjennom å bidra til finansiering av arbeidskraft som blir leid inn.

Tilskuddet kan avkortes, det vil si reduseres, dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig gir en feilopplysning i søknaden eller bryter annet regelverk for jordbruksvirksomhet. Foretakets tilskudd skal avkortes dersom foretaket har brutt *forskrift om gjødslingsplanlegging* eller ikke fører journal over plantevernmidler som brukes, og kan avkortes dersom foretaket har oppgitt en feilopplysning eller har brutt dyrevelferdslovgivningen. Dersom foretakene uaktsomt eller forsettlig har unnlatt å opplyse om at de er i driftsfellesskap, skal tilskuddet avkortes.

Tilskuddet beregnes med en sats per dyr eller areal. Hvert år blir det etter forhandlinger mellom staten og jordbruket ved Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag inngått en jordbruksavtale. Jordbruksavtalen er basert på at jordbruket har rett til å forhandle med staten om priser, tilskudd og andre regler for produksjon og omsetning innenfor jordbruket.

I jordbruksoppgjøret 2018 ble det fastsatt foreløpige satser. Satsene ble fastsatt ut fra bevilgningsrammen for hver av tilskuddsordningene med grunnlag i prognoser for hvor mange husdyr og dekar planteareal jordbruksforetakene vil søke om tilskudd for i søknadsomgangen 2018. Landbruks- og matdepartementet fastsatte den 21. januar 2019 de endelige satsene for produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning for ferie og fritid. De endelige satsene ble fastsatt til det samme som de foreløpige satsene.

Kilde: *Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket*, Landbruksdirektoratets nettside per 4. april. 2019 og Prop. 1 S (2017–2018) for Landbruks- og matdepartementet, s. 104

Ny forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket trådte i kraft 1. januar 2015. Landbruks- og matdepartementet har i forbindelse med forskriftsendringer i 2002 og 2014 jobbet målrettet med forenkling i regelverksarbeidet for å gjøre reglene forståelige og forutsigbare. Det har også vært et mål med forenklingsarbeidet å minimere antall avvik.⁹

I 2013 la landbruksforvaltningen vekt på å videreutvikle den nettbaserte forvaltningen av tilskudd med sikte på å bli mer brukervennlige og øke kvaliteten i forvaltningen. Meningen er at produsentene i økende grad skal bruke nettløsningen, og at kommuner og fylkesmenn skal bruke nettbaserte saksbehandlingssystemer. En effektiv og god kontroll, og korrekt oppfølging av brudd på regelverk, er viktig for legitimiteten til landbrukspolitikken. Innhentede og lagrede data er også et viktig grunnlag for informasjonen som landbruksforvaltningen formidler til andre deler av forvaltningen og til næring og samfunn.¹⁰

I mai 2017 ble det innført et nytt fagsystem for behandling av søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd, eStil PT. I systemet er det lagt inn maskinelle kontroller som skal bidra til at vedtaket om tilskudd fattes på korrekt grunnlag. Kontrollene retter seg mot søknadsopplysninger innad i den

⁷ Tildelingsbrev til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 og Virksomhets- og økonomiinstruks til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018.

⁸ Tildelingsbrev til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018.

⁹ Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*.

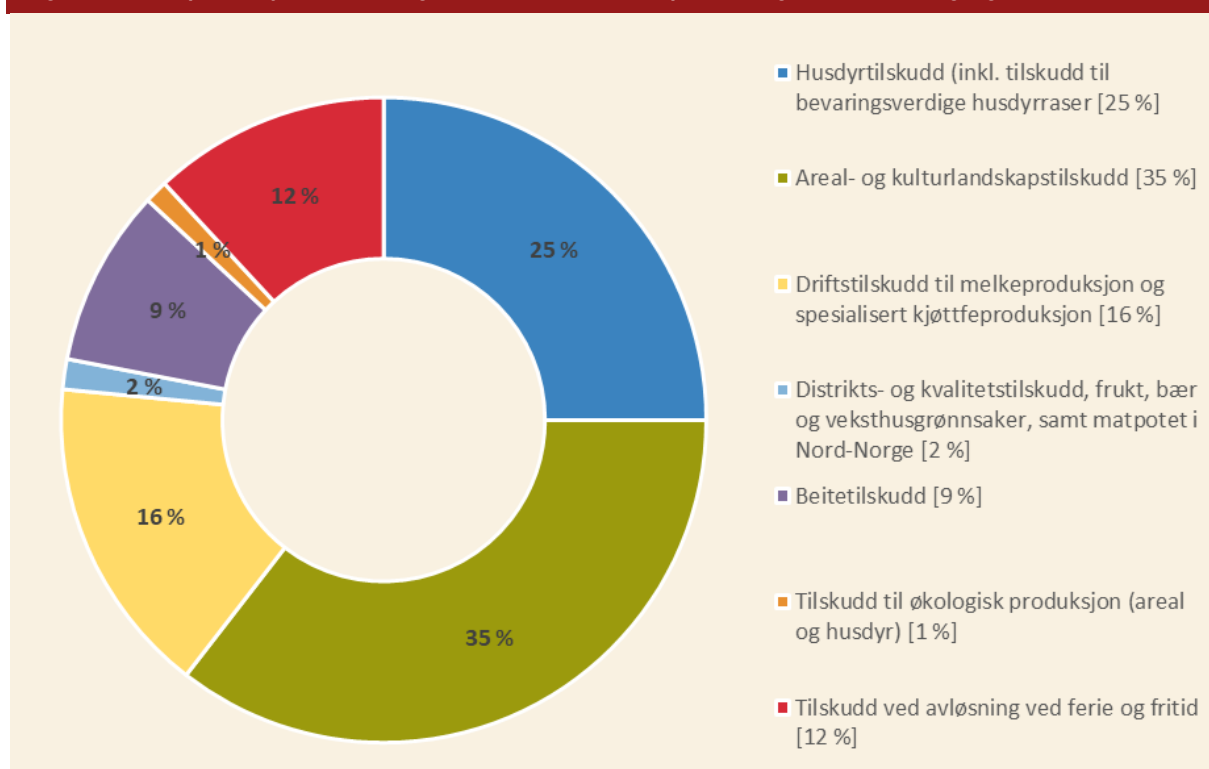
¹⁰ Prop. 1 S (2012–2013) for Landbruks- og matdepartementet, s. 91, 92 og 94.

enkelte søknad, mellom ulike søknader og mot sentrale registre. Formålet med kontrollene er å redusere risikoen for at søkeren sender inn en søknad med feil. De maskinelle kontrollene skal være et verktøy til bruk i kommunenes saksbehandling, og vil fortløpende gi saksbehandleren informasjon som hun eller han kan bruke i behandlingen av søknaden. Kontrollene genererer meldinger i systemet som skal gi saksbehandleren hjelp til å utføre en mer effektiv kontroll og til å plukke ut søknader til risikobasert kontroll.¹¹

I Landbruks- og matdepartementets rapportering for 2017 går det fram at Landbruksdirektoratet arbeider med en omfattende fornying av IKT-plattformen for tilskuddsforvaltningen, og at arbeidet med det nye systemet eStil PT har gått etter planen og blir avsluttet i 2018. Departementet har også i budsjettforslaget for 2019, under målet om en konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat, omtalt at Landbruksdirektoratet har lagt ned store ressurser på IKT-området de siste årene. De nye IKT-løsningene skal bidra til en enklere hverdag for både brukere og forvaltning og bidra til en effektiv og sikker forvaltning. Denne satsingen har også gjort det mulig for fylkesmannsembetene og kommunen å forvalte de landbrukspolitiske virkemidlene mer effektivt.¹²

Søknader om produksjonstilskudd i jordbruket og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid hadde i 2018 søknadsfrister 15. mars (del 1) og 15. oktober (del 2), med mulighet for å endre opplysningene i søknaden 14 dager etter søknadsfristen. Dispensasjon fra søknadsfristen kan bare gis av fylkesmannen i særlige tilfeller.¹³ I løpet av 2018 besluttet Landbruks- og matdepartementet å endre søknadsfristene, noe som innebar at fylkesmannen måtte gjøre om alle avslag på dispensasjoner fra søknadsfrist for del 1 2018.¹⁴

Figur 2 Utbetalt produksjonstilskudd og avløsertilskudd fordelt per ordning for søknadsomgangen 2018



Kilde: Riksrevisjonen

Figuren viser hvordan den samlede utbetalingen av om lag 9,8 milliarder kroner i produksjons- og avløsertilskudd til ca. 39 500 jordbruksforetak er fordelt per tilskuddsordning. Av utbetalingen utgjør produksjonstilskudd 8,6 milliarder kroner og avløsertilskudd 1,2 milliarder kroner. Søknadene fra mars

¹¹ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 4.1.

¹² Prop. 1 S (2018–2019) for Landbruks- og matdepartementet, s. 103 og 153.

¹³ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, s. 6.

¹⁴ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-42. Nye retningslinjer for praktisering av søknadsfristene i 2018.

og oktober 2018 er grunnlaget for utbetalingene.¹⁵

Tabell 1 Oversikt over avkortinger i produksjonstilskudd for søknadsomgangen 2018

Avkortingstype	Antall	Avkortingsbeløp
Avkorting ved manglende/mangelfull gjødslingsplan	553	4 436 507
Avkorting ved manglende/mangelfull journal over plantevernmidler	20	171 936
Avkorting ved brudd på dyrevelferdsregelverket	73	8 543 566
Avkorting ved brudd på annet regelverk for jordbruksvirksomhet	55	1 800 937
Avkorting ved feilopplysninger	645	5 347 697
Sum	1346	20 300 643

Kilde: E-post fra Landbruksdirektoratet 22. mars 2019

Tabellen viser at det er avkortet om lag 20,3 millioner kroner i produksjonstilskudd for søknadsomgangen 2018 per 5. mars 2019.

2.2 Bakgrunn for revisjonen – vesentlighet og risiko

Etter revisjonen i 2013 tok Riksrevisjonen opp at det var vesentlige mangler ved forvaltningen av produksjonstilskudd på landbruksområdet, jf. Dokument 1 (2014–2015).¹⁶ Riksrevisjonen var kritisk til måten departementet har fordelt ansvaret mellom forvaltningsnivåene på, og til at departementet ikke har fulgt godt nok opp om kontrollordningene fungerer tilfredsstillende. Videre ble det vurdert at Landbruks- og matdepartementets organisering av tilskuddsforvaltningen gjør det vanskelig å følge opp om rutiner for forvaltning blir etterlevd på en enhetlig og tilfredsstillende måte. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte blant annet at de forventer at tiltakene som er iverksatt de senere år, vil gi resultater, og at Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet aktivt følger opp og arbeider målrettet med ytterligere forbedringstiltak om det blir nødvendig.¹⁷

Saken ble også omtalt i Dokument 1 for 2014, hvor det framgår at Landbruks- og matdepartementet arbeider målrettet med forbedringstiltak, men at de fortsatt ser utfordringer på området og vurderer fortløpende om det er nødvendig med ytterligere tiltak. Riksrevisjonen uttaler i dokumentet at de vil følge opp at tiltakene fører til forbedringer.¹⁸

Landbruks- og matdepartementet la fram meldingen *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* til Stortinget 9. desember 2016.¹⁹ I denne er blant annet forvaltningssystemet for produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket omtalt. Her går det fram hvilke svakheter og utfordringer departementet ser i systemet for tilskuddsforvaltning og kontroll, og hvilke tiltak som er satt i verk for å forbedre forvaltningen. Blant annet vises det til at det nye fagsystemet eStil PT er under utvikling, og at departementet og Landbruksdirektoratet de siste årene har rettet mer oppmerksomheten mot fylkesmannens og kommunenes oppfølging av kontrollavvik. Videre blir det uttalt at rundskrivene som direktoratet utformer til fylkesmannen og kommunene, i økende grad omtaler kontrolloppgaver. Departementet vurderer også at direktoratet i rundskriv har presisert hvordan avkortingsreglene skal praktiseres, men at erfaringene likevel er at dette fortsatt i svært liten grad følges opp.

Departementets vurdering er ifølge meldingen at det er vesentlige mangler ved forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Videre går det fram at de tiltakene som departementet og Landbruksdirektoratet har satt i verk siden 2007 for å forbedre forvaltningen av produksjonstilskuddene, ikke har vært tilstrekkelige for å redusere vesentlige mangler og å oppnå en tilfredsstillende forvaltning av helt sentrale virkemidler i den nasjonale landbrukspolitikken.

¹⁵ <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-og-marked/produksjonstilskudd/om-produksjonstilskudd/oversikt-over-utbalt-produksjons-og-avl%C3%B8sertilskudd> [26. april 2019].

¹⁶ Dokument 1 (2014–2015).

¹⁷ Innst. 130 S (2014–2015), til Dokument 1 (2014–2015).

¹⁸ Dokument 1 (2015–2016).

¹⁹ Meld. St. 11 (2016–2017).

Revisjonens utgangspunkt er at produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket forvaltes i mange ledd. Tilskuddene er basert på en stor grad av tillit til at opplysningene som søkeren gir, er korrekte, og det er derfor viktig å ha gode kontrollsystemer og rutiner. Innføring av ett nytt søknadssystem fra 2017 med innebygde kontroller kan redusere risikoen for at tilskuddsmottakeren gir feil opplysninger, men det må allikevel kontrolleres at opplysningene er korrekte.

Vedtak fattes av kommunene, men tilskuddsordningen er statlig og underlagt statlig instruksjon. Kommunen er tilskuddsforvalter på vegne av staten, og kommunens politiske og administrative ledelse har ingen instruksjonsmyndighet og har ikke anledning til å påvirke den faglige utøvelsen av tilskuddsforvaltningen. Når tilskuddet forvaltes av over 400 kommuner,²⁰ er det risiko for usaklig forskjellsbehandling av søknader. I 2018 er det 16 fylkesmenn som skal følge opp kommunene i sitt fylke, og det er risiko for at fylkesmennenes oppfølging og kontroll av kommunene ikke er likeartet. Saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket er en forvaltningskjede med mange ledd. Disse leddene må være tett samordnet for at saksbehandlingen skal være likeartet og utbetalingen av tilskudd skal være korrekt. Det er viktig at ordningen forvaltes på en slik måte at tilskuddsmottakerne og samfunnet for øvrig har tillitt til at tilskudd blir korrekt beregnet og utbetalt.

Økonomiske virkemidler

Budsjettmidler til produksjonstilskudd og avløsertilskudd bevilges på kap. 1150 *Til gjennomføring av jordbruksavtalen m.m.* I budsjettet for jordbruksavtalen 2018–2019 utgjør produksjonstilskudd og tilskudd for ferie og fritid rundt 9,8 milliarder kroner. Totalbudsjettet er på nærmere 15,8 milliarder kroner.²¹

²⁰ Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) per 29. januar 2018 er det 422 kommuner i Norge.

²¹ <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-og-marked/produksjonstilskudd/om-produksjonstilskudd/oversikt-over-utbetalt-produksjons-og-avl%C3%B8sertilskudd> [26. april 2019].

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket er i samsvar med gjeldende regelverk.

Revisjonen er gjennomført med utgangspunkt i fire problemstillinger:

Problemstilling 1:

Behandler kommunen søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i samsvar med gjeldende regelverk?

Problemstilling 2:

Gjennomfører fylkesmannen saksbehandling, oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?

Problemstilling 3:

Gjennomfører Landbruksdirektoratet oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?

Problemstilling 4:

Ivaretar Landbruks- og matdepartementet ansvaret det har for å styre og følge opp forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd?

Avgrensinger

Revisjonen har kontrollert søknader fra søknadsomgangen 2018, hvor tilskuddene er utbetalt i februar 2019. Utmåling av tilskudd og rutiner for utbetaling av tilskudd inngår ikke i revisjonen.

4 Metoder

Revisjonen av saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket tar for seg hele saksbehandlings- og kontrollprosessen – fra departementets overordnede styringsansvar gjennom Landbruksdirektoratets forvaltning og overordnede kontroll gjennom fylkesmannens sektormyndighet, og ned til den kommunale forvaltningen av tilskuddene. Dette skal gi et grunnlag for å vurdere om saksbehandling og kontroll gjennomføres i samsvar med gjeldende regelverk.

Problemstillingene er belyst gjennom dokumentanalyse, analyse av intervjuer med utvalgte fylkesmenn og utvalgte landbrukskontor, analyse av intervju med Landbruksdirektoratet, analyse av data fra fagsystemet eStil PT og gjennomgang av søknader i eStil PT.

Datainnsamlingen er gjennomført i perioden oktober 2018 til april 2019. I tillegg er det tatt inn informasjon fra Landbruks- og matdepartementets brev av 21. mai 2019 med vedlegg.

4.1 Valg av fylkesmenn og kommuner for kontroll

Valg av fylkesmenn

Det er i 2018 16 fylkesmenn som skal følge opp forvaltningen i om lag 400 kommuner på grunnlag av det samme regelverket. Den enkelte fylkesmann har ansvar for å følge opp kommunene innen sitt fylke. Det har derfor vært nødvendig å velge ut enkelte fylkesmenn for å kontrollere om saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket er i samsvar med gjeldende regelverk.

Grunnlaget for å velge ut fylkesmennene har vært informasjon fra flere kilder som kan gi et bilde av omfanget av og utfordringer i arbeidet med produksjonstilskudd og avløsertilskudd. Kilder til informasjon har vært fylkesmennenes årsrapporter, Landbruksdirektoratets rapportering om kontrollvirksomheten og referater fra etatsstyringsmøter mellom Landbruks- og matdepartementet og fylkesmennene. Informasjon som kan gi en pekepinn om omfanget av arbeidet, er blant annet antall foretak per fylke som søker produksjonstilskudd, og summen av produksjonstilskudd utbetalt for 2017. Utvalget vil ikke være representativt for alle landets fylkesmenn, men det dekker fylker med store utbetalinger av tilskudd og ulike typer utfordringer i forvaltningen av tilskuddene.

Revisjonen har valgt ut følgende fem fylkesmenn for kontroll:

- Fylkesmannen i Oppland
- Fylkesmannen i Trøndelag
- Fylkesmannen i Hordaland
- Fylkesmannen i Rogaland
- Fylkesmannen i Hedmark

Kontrollen av fylkesmennene er gjennomført ved dokumentanalyse, intervjuer og saksgjennomgang.

Valg av kommuner (landbrukskontor)

Revisjonen har kontrollert to landbrukskontor i hvert av de fem fylkene, det vil si ti kontor til sammen. I utvelgelsen av kontor er det lagt vekt på informasjon i Landbruksdirektoratets rapportering om kontrollvirksomheten og fylkesmannens årsrapporter. I tillegg er det gjort analyser av data for søknadsomgangen 2017²² om antall foretak per kommune som har søkt om produksjonstilskudd og avløsertilskudd, og det er gjort søk i fagsystemet eStil PT for søknadsomgangen 2017 for å få informasjon blant annet om hvor mange foretak som er i driftsfellesskap, og om kommuner som ikke har gjennomført risikobasert kontroll i samsvar med kravet.

Utvalget av landbrukskontor gir god spredning på ulike typer utfordringer i saksbehandlingen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd. Utvalget omfatter både små og store landbrukskontor, inklusiv noen felles landbrukskontor som behandler søknader for flere kommuner.

²² <http://data.norge.no/data/landbruksdirektoratet/produksjons-og-avl%C3%B8sertilskudd-til-jordbruksforetak-%E2%80%93-s%C3%B8knadsomgang-2017> [26. april 2019].

Revisjonen har valgt å bruke antall foretak i kommunene som kriterium for inndeling i små og store landbrukskontor og har satt grensen for små kontor ved 250 foretak. Inndelingen blir dermed slik:

- små landbrukskontor: 0–250 foretak
- store landbrukskontor: flere enn 250 foretak

Av de ti landbrukskontorene som er valgt ut, er det tre felles landbrukskontor som behandler søknader for flere kommuner, til sammen ni kommuner. Revisjonen omfatter totalt 16 kommuner.

Utvalget av landbrukskontor og hvor mange foretak/søknader som kontoret skal behandle, er beskrevet i tabell 1. Opplysninger om antall foretak gjelder søknadsdata for 2017.²³

Tabell 1 Oversikt over utvalgte landbrukskontor for kontroll

Landbrukskontor	Fylke	Omfatter følgende kommuner	Antall foretak
Rendalen	Hedmark		76
Hedmarken	Hedmark	Hamar, Løten og Stange	477
Gjøvik	Oppland		293
Vågå og Sel	Oppland	Vågå og Sel	334
Frosta	Trøndelag		102
Stjørdal	Trøndelag		314
Klepp	Rogaland		292
Finnøy	Rogaland		206
Kvinnherad	Hordaland		233
Bjørnefjorden	Hordaland	Fusa, Os, Samnanger og Tysnes	276

Kilde: Riksrevisjonen

I kontrollen av kommunene er det gjennomført dokumentanalyse, intervjuer og saksgjennomgang.

4.2 Dokumentanalyse

For å belyse om saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket er i samsvar med gjeldende regelverk, har revisjonen gjennomgått og analysert relevante dokumenter. Dette omfatter følgende:

- stortingsproposisjoner med tilhørende innstillinger som belyser Stortingets vedtak om prioriteringer og bevilgninger til produksjonstilskudd²⁴
- melding til Stortinget *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* med tilhørende innstilling²⁵
- Landbruks- og matdepartementet:
 - referater fra styringsdialogen med Landbruksdirektoratet i 2018²⁶
 - alle referater fra styringsdialogen med fylkesmennene i 2017 og 2018
 - årlig tilbakemelding på fylkesmannens årsrapporter for 2017
 - referater fra felles etatsstyringsmøte med fylkesmennene i 2017 og 2018
- Landbruksdirektoratet:
 - tildelingsbrev 2018²⁷
 - *instruks for økonomi- og virksomhetsstyring*²⁸

²³ <http://data.norge.no/data/landbruksdirektoratet/produksjons-og-avl%C3%B8sertilskudd-til-jordbruksforetak-%E2%80%93-s%C3%B8knadsomgang-2017> [26. april 2019].

²⁴ Prop. 1 S (2017–2018) for Landbruks- og matdepartementet, Innst. 8 S (2017–2018).

²⁵ Meld. St. 11 (2016–2017), Innst. 251 S (2016–2017).

²⁶ Styringsmøter 13. april 2018 og 10. desember 2018.

²⁷ Statsbudsjettet 2018 – Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet fra Landbruks- og matdepartementet, 15. februar 2018.

²⁸ Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Landbruksdirektoratet, gjeldende fra 1. februar 2018.

- kontrollplaner for seksjon ekstern kontroll 2018²⁹
 - rapportering om kontrollvirksomheten i Landbruksdirektoratet og hos fylkesmennene 2017³⁰
 - Landbruksdirektoratets årsrapport for 2018
 - oversikt over innmeldte endringer i eStil PT³¹
 - innspill til endringer i eStil PT som ikke er meldt inn³²
 - tidsplan for eStil PT 2018 og 2019³³
 - handlingsplan ALP 2018, revidert 31. august 2018³⁴
 - tidsplan infoteam søknadsomgangen 2018³⁵
 - oversikt over hvilke ordninger som er plukket ut til risikovurdering³⁶
- fylkesmennene:
 - tildelingsbrev 2018³⁷
 - virksomhets- og økonomiinstruks 2018³⁸
 - årsrapporter for 2018
 - risiko- og vesentlighetsvurderinger som ligger til grunn for utvalgte kontroller for 2018
 - kontrollplaner for 2018
 - kontrollrapporter fra gjennomførte kontroller for 2018
 - fylkesmennenes kartlegging og utredning av de største utfordringene i eget fylke når det gjelder riktig utbetaling av tilskudd, likebehandling og kompetanse
 - liste over aktive brukertilganger i eStil PT fra Landbruksdirektoratet, skriftlige forespørsler fra kommunene om tilgang/ending/sletting av brukere og dokumentasjon av periodisk gjennomgang av brukere
 - landbrukskontorene:
 - vurderinger og prioriteringer som ligger til grunn for risikobasert kontroll for 2018
 - kontrollskjema for utvalgte stedlige kontroller

4.3 Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med ledere og saksbehandlere hos de fem utvalgte fylkesmennene og de ti utvalgte landbrukskontorene. Videre er lederen for og personer med fagansvar for forvaltning av tilskuddsordningen i Landbruksdirektoratet intervjuet.

Revisjonen har intervjuet fylkesmennene for å få informasjon om hvordan de følger opp og kontrollerer landbrukskontorene. Dessuten ønsket revisjonen informasjon om fylkesmennenes behandling av klager og søknader om dispensasjoner. I intervjuene er det spurt om hvordan fylkesmennene planlegger og gjennomfører forvaltningskontroller, og om rutiner for brukeradministrasjon i eStil PT. Det er også innhentet informasjon om fylkesmennenes oppfølging av kommunenes behandling og avkorting i dyrevelferdssaker.

Revisjonen har også intervjuet saksbehandlere og ledere av landbrukskontor for å få informasjon om hvordan de saksbehandler og kontrollerer søknader, og hvordan de gjennomfører risikobasert kontroll av foretak. Intervjuene er gjennomført med bakgrunn i funn fra saksgjennomgangen. I tillegg er det innhentet informasjon om det er gitt kommunale styringssignaler på området.

Formålet med intervjuet med Landbruksdirektoratet var å få informasjon om direktoratets rutiner for forvaltning av tilskuddsordningen og om samarbeidet med Mattilsynet. Videre er det innhentet informasjon om hvordan Landbruksdirektoratet veileder og følger opp kommunene i bruken av fagsystemet eStil PT. I denne informasjonen inngår blant annet saksbehandlerens dokumentasjon av

²⁹ Kontrollplan 2018, første halvår godkjent i TLG 29.1.2018 og kontrollplan 2018, andre halvår godkjent i TLG 17.9.2018.

³⁰ Rapportering om kontrollvirksomheten i Landbruksdirektoratet og hos fylkesmennene i 2017 datert 02. mai 2018.

³¹ Oversikt mottatt fra Landbruksdirektoratet i e-post 14. mars 2019.

³² Oversikt mottatt fra Landbruksdirektoratet i e-post 14. mars 2019.

³³ Mottatt fra Landbruksdirektoratet i e-post 14. mars 2019.

³⁴ Mottatt fra Landbruksdirektoratet i e-post 14. mars 2019.

³⁵ Oversikt mottatt fra Landbruksdirektoratet i e-post 14. mars 2019.

³⁶ Mottatt fra Landbruksdirektoratet i e-post 14. mars 2019.

³⁷ Vedtatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 18. desember 2017.

³⁸ Fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet med ikrafttredelse 1. januar 2018.

vurderinger i eStil PT. Det er også innhentet informasjon om direktoratets veiledning og oppfølging av fylkesmenn og kommuner.

Alle intervjureferatene er verifisert av intervjuobjektene. De verifiserte referatene fra intervjuene er sammenstilt og brukt for å utfylle svar fra de andre informasjonskildene når det gjelder hvordan saksbehandling og kontroll blir utført.

4.4 Analyse av data

Analyse av data fra fagsystemet eStil PT

Det er innhentet opplysninger fra eStil PT for søknadsomgangen 2017 som ligger på datanorge.no.³⁹ Datasettet inneholder blant annet informasjon om søknader som har blitt utbetalt, og søknader som var under behandling i februar 2018. I tillegg vises beregnet tilskudd per ordning, bunnfradrag og summen av beregnet tilskudd etter bunnfradrag. Datasettet er benyttet som grunnlag for å belyse beløp og antall søknader fordelt per fylke og per kommune.

Analyse av regnskapsdata

Landbruksdirektoratets regnskap for 2018 og per februar 2019 er innhentet og analysert ved hjelp av analyseverktøyet Idea. Dataene inneholder blant annet informasjon om utbetalt produksjonstilskudd og avløsertilskudd for søknadsomgangene 2017 og 2018. Regnskapsdataene er aggregert og benyttet som grunnlag for å få en oversikt over utbetalt tilskudd både samlet og per tilskuddsordning.

4.5 Saksgjennomgang

Søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd

Fagsystemet eStil PT benyttes ved saksbehandling og beregning av produksjonstilskudd. Søknadene leveres elektronisk og behandles i systemet. Landbrukskontorene saksbehandler søknadene i systemet. Systemet benyttes også i fylkesmannens og Landbruksdirektoratets oppfølgings- og kontrollarbeid.

For å kontrollere om kommunen ivaretar kravet om at den skal kontrollere at søknadsdataene er i samsvar med bestemmelser i lov, forskrift, rundskriv mv., har revisjonen undersøkt et tilfeldig utvalg av søknader som er saksbehandlet ved de ti utvalgte landbrukskontorene (i alt 16 kommuner) i fem fylker, som er beskrevet ovenfor.

Utvalg av søknader for saksgjennomgang

Revisjonen har tatt utgangspunkt i søknadsdata i eStil PT per 14. januar 2019.

For hvert av de utvalgte landbrukskontorene er det foretatt to uttrekk fra eStil PT blant søknader som har status «foreløpig godkjent», «avvist» eller «avslått» – det vil si at saksbehandleren har vurdert og kontrollert søknadene. Søknader med status «under behandling» eller «mottatt» er ikke med i utvalget. Det ene uttrekket er valgt med kriteriet at søknader skal være merket av for «risikobasert kontroll, kontrollert», og det andre uttrekket inneholder søknader som ikke var merket av for risikobasert kontroll. Uttrekke inneholder i alt 2738 søknader. Av disse er 214 merket av for «risikobasert kontroll, kontrollert», mens 2524 ikke er merket av for risikobasert kontroll.

Uttrekket av 2738 søknader for de 16 kommunene som tilhører de 10 landbrukskontorene, er grunnlaget for å velge ut søknader for saksgjennomgang. Det er foretatt et tilfeldig uttrekk av 25 søknader per landbrukskontor, altså totalt 250 søknader. Utvalget består av 101 søknader hvor landbrukskontorene har gjennomført risikobasert kontroll, og 149 hvor de ikke har gjort det.

Blant de 10 utvalgte landbrukskontorene har 5 kontor totalt mottatt 17 vedtak fra Mattilsynet om brudd på *lov om dyrevelferd* (dyrevelferdsloven) i 2018. Disse sakene er inkludert i saksgjennomgangen. I 12 av de 17 sakene er det kontrollert om kontoret har vurdert avkorting i saken. De øvrige fem sakene gjelder foretak som allerede var plukket ut og kontrollert i revisjonen.

Totalt er det valgt ut 262 søknader for kontroll.

³⁹ <http://data.norge.no/data/landbruksdirektoratet/produksjons-og-avl%C3%B8sertilskudd-til-jordbruksforetak-%E2%80%93-s%C3%B8knadsomgang-2017>.

Saksgjennomgang

Søknadene ble gjennomgått ved at revisjonen slo opp i eStil PT i forkant av intervjuene med landbrukskontorene, og dette dannet grunnlag for mange av spørsmålene som ble stilt i intervjuene. Revisjonen kontrollerte søknadene i etterkant ved å slå opp på nytt i fagsystemet eStil PT, analysere innhentet dokumentasjon og sammenstille informasjon fra intervjuer ved landbrukskontorene. Det er kontrollert om landbrukskontoret har gjennomført kontroller som fastsatt i saksbehandlingsrundskrivet fra Landbruksdirektoratet, og hvordan dette er dokumentert i fagsystemet. Det er også kontrollert om kontorene har dokumentert vurderinger av hvorvidt tilskudd skal avkortes eller ikke ved regelverksbrudd eller ved feilopplysninger.

Fylkesmannens behandling av klager og søknad om dispensasjon

Revisjonen har innhentet lister fra de fem utvalgte fylkesmennene over saker som gjelder klager på produksjonstilskudd og søknad om dispensasjon fra gjeldende regelverk, per oktober 2018. En sammenstilling av listene viser at det til sammen er behandlet 51 klagesaker og 135 dispensasjonssøknader. Fra listene er det foretatt et tilfeldig utvalg av 5 klagesaker og 5 dispensasjoner per fylkesmann for videre kontroll, i alt 50 saker. Formålet med saksgjennomgangen er å belyse om fylkesmannen forbereder og besvarer saker innen fristene som går fram av forvaltningsloven.

5 Revisjonskriterier

5.1 Generelle revisjonskriterier

Et forvaltningsorgan skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før det treffer et enkeltvedtak. I dette ligger det at forvaltningen, før den fatter vedtak om tilskudd, skal vurdere mottatte søknadsopplysninger, og at den skal innhente nødvendig dokumentasjon og uttalelser dersom det er feil eller manglende opplysninger, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.

Saksbehandling i offentlig forvaltning skal dokumenteres slik at den kan etterprøves. Etter forvaltningsloven § 23 skal et enkeltvedtak normalt være skriftlig. Regelen gjelder etter sin ordlyd bare enkeltvedtak, men må ses i sammenheng med god forvaltningsskikk, som krever at det forvaltningen foretar seg, dokumenteres skriftlig.⁴⁰

Stortinget bevilger midler til produksjonstilskudd og avløsertilskudd på kapittel 1150 *Til gjennomføring av jordbruksavtalen m.m.*

Det følger av *reglement for økonomistyring i staten* av 5. november 2015 § 2 c at virksomheter som forvalter tilskudd på vegne av staten skal følge reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten. Det går fram av § 15, at overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14. Landbruks- og matdepartementet har delegert forvaltningen av tilskuddsordningen til Landbruksdirektoratet og fylkesmannen. Av bestemmelsen i § 15 følger at Landbruksdirektoratet skal ivareta kontroll med at fylkesmannen utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte, og at fylkesmannen skal ivareta kontroll med at kommunen utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte.

Forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket § 10 andre ledd stiller krav om at kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet kontrollerer at utbetalinger av tilskudd er riktige. Kontrollen tar utgangspunkt i opplysninger søkeren har oppgitt. Forskriften regulerer ikke nærmere hvilke kontroller som skal utføres, men det framgår av § 10 andre ledd at opplysninger gitt i forbindelse med søknad om tilskudd også kan kontrolleres ved telling og måling på eiendommene som foretaket benytter i driften.

Det følger av økonomiregelverket punkt 6.3.8.1 at kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet skal etablere systemer, rutiner og tiltak for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler ved saksbehandling og utbetaling av tilskudd. I dette inngår det også at det skal etableres en forsvarlig arbeidsdeling, jf. punkt 2.4 tredje ledd bokstav c. Tiltakene skal blant annet bidra til å sikre korrekt utbetaling av tilskudd.

Landbruksdirektoratet har utarbeidet rundskriv til fylkesmennene og kommunene. Rundskrivene beskriver saksbehandlingsrutiner og fylkesmannens kontroll av kommunenes forvaltning på landbruksområdet. Fylkesmannen og kommunene er pålagt å følge disse i sin oppgaveløsning. Videre har Landbruksdirektoratet utarbeidet veiledninger og rutiner for fylkesmannens kontroll. Følgende rundskriv og veiledninger er benyttet i revisjonen:

- rundskriv 2018-31 *Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket*
- rundskriv 2018-30 *Kommentarer til forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket*
- rundskriv 2018-41 *Fylkesmannens kontroll av kommunenes forvaltning på landbruksområdet*
- *risikobasert kontrollplan 2018*
- *Brukeradministrasjon for Landbruksdirektoratets elektroniske tjenester*

Økonomisystemer som benyttes i tilskuddsforvaltningen, må tilfredsstillende krav til sikkerhet i samsvar med økonomireglementet punkt 4.3.6.

⁴⁰ Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave, Universitetsforlaget 2002, s. 413.

Kommunen behandler landbrukssaker på vegne av staten, jf. *lov om jord* (jordlova) §§ 3 og 6. Produksjonstilskudd og avløsertilskudd er en statlig tilskuddsordning. Vedtak fattes av kommunen, jf. forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket § 9 første ledd. Tilskuddet administreres av Landbruksdirektoratet, og fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen. Kommunen er dermed tilskuddsforvalter på vegne av staten og underlagt statlig instruksjon. Kommunens politiske og administrative ledelse har ingen instruksjonsmyndighet og har ikke anledning til å påvirke den faglige utøvelsen av tilskuddsforvaltningen.

5.2 Problemstilling 1: Behandler kommunen søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i samsvar med gjeldende regelverk?

For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd skal kommunen ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, jf. økonomiregelverket punkt 6.3.8.1. Når kommunen behandler søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd, skal den kontrollere informasjon som foretaket har sendt inn, og som har betydning for beregning av tilskuddsbeløp og tildeling, jf. økonomiregelverket punkt 6.3.8.2 første avsnitt. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Videre skal kommunen kartlegge risiko for feil i søknadsmassen, og ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal den fastsette de mest aktuelle kontrollpunktene, jf. økonomiregelverket punkt 6.3.8.2 tredje avsnitt.

Dersom det blir avdekket feil eller mangler i saksbehandlingen eller i påfølgende kontroller, kan eller skal kommunen avkorte tilskudd før den fatter vedtak. Ifølge forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket er reglene for avkorting følgende:

- Dersom foretakene uaktsomt eller forsettlig har unnlatt å opplyse om at de er i driftsfellesskap, skal tilskuddet avkortes, jf. § 7 annet ledd.
- For foretak som uaktsomt eller forsettlig driver eller har drevet sin virksomhet i strid med annet regelverk for jordbruksvirksomhet, kan hele eller deler av det samlede tilskuddet som tilfaller foretaket, avkortes, jf. § 11 første ledd. Brudd på *lov om dyrevelferd*, *forskrift om gjødslingsplanlegging* og *forskrift om plantevernmidler* regnes som annet regelverk for jordbruksvirksomhet.
- Ved brudd på *forskrift om gjødslingsplanlegging* skal tilskuddet avkortes, jf. § 11 andre ledd.
- Tilskuddet skal avkortes dersom foretaket ikke fører journal over plantevernmidler som brukes, med opplysninger om navn på plantevernmiddelet, tidspunkt for behandling og dosen som er brukt, og området og veksten som plantevernmiddelet ble brukt på. Det samme gjelder dersom foretaket ikke kan framlegge slike journaler for de siste tre årene, jf. § 11 tredje ledd.
- Dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig har gitt feil opplysninger i søknaden som har eller ville ha dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskuddet for seg selv eller andre, kan hele eller deler av det samlede tilskuddet som tilfaller foretaket, avkortes. Tilskuddet kan også avkortes dersom foretaket ikke overholder de frister som kommunen, fylkesmannen eller Landbruksdirektoratet har satt for å kunne utføre sine kontrolloppgaver i medhold av § 10, jf. § 12 første ledd.

5.3 Problemstilling 2: Gjennomfører fylkesmannen saksbehandling, oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?

Landbruks- og matdepartementet har stilt krav til fylkesmannen om at etablerte systemer for kontroll og oppfølging på landbruksområdet på regionalt og kommunalt nivå etterleves, jf. tildelingsbrev til fylkesmennene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 3. Resultatmålene som er gitt i tildelingsbrevet, er

- gjennomført kontroll i henhold til kontrollplan, jf. punkt 3.3.1.2.1
- gjennomført risikobasert forvaltningskontroll av 20 prosent av kommunene, jf. punkt 3.3.1.2.1.2

- andel avvik avdekket under kontroll som er fulgt opp: 100 prosent

Det følger av økonomiregelverket punkt 6.3.7 at fylkesmannen skal rapportere i tråd med kravene som er fastsatt av departementet i tildelingsbrevet eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen. Fylkesmannen skal rapportere på tilskuddsordningen i tråd med kravene som er fastsatt i tildelingsbrevet for 2018 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Følgende rapporteringskrav under Landbruks- og matdepartementet, jf. punkt 7.3.9, er aktuelle for denne revisjonen:

- Innenfor regionalt kartsamarbeid og arealressurskart skal det rapporteres i henhold til tabell, jf. punkt 7.3.9.3
 - eventuelle kommuner i fylket som ikke har ajourført arealressurskart (AR5)
 - eventuelle utfordringer kommunene har med ajourføring av arealressurskart
- Gi en overordna vurdering av kontrollresultatene i forbindelse med forvaltning av inntekts- og velferdspolitiske tiltak, jf. punkt 7.3.9.4.
- I henhold til tabell i årsrapport skal det gis en oversikt over og en vurdering av klager og dispensasjonssøknader behandlet av fylkesmannen, jf. punkt 7.3.9.5.
- Gi en kort analyse/vurdering av kommunenes arbeid med avkorting ved feilopplysninger, jf. punkt 7.3.9.7.

Fylkesmannen skal utføre nødvendige kontrolloppgaver basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger og skal rapportere til ansvarlig departement dersom det avdekkes vesentlige svakheter, feil eller mangler, jf. *virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen* punkt 4.3 *Krav til fylkesmannens internkontroll*. Fylkesmannen skal informere Landbruks- og matdepartementet dersom det oppstår vesentlige avvik med betydning for måloppnåelsen. Dersom fylkesmannen ser at gjeldende regelverk og ordninger har eller kan ha vesentlige utilsiktede konsekvenser, skal Landbruks- og matdepartementet informeres om dette, jf. *virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen* punkt 3.3.

Videre skal fylkesmannen utføre faste oppgaver for Landbruks- og matdepartementet slik de er beskrevet i instruksene. Følgende oppgaver som er gitt i instruksene, er relevante for denne revisjonen:

- veilede og følge opp kommunene i forvaltningen av økonomiske virkemidler og regelverk knyttet til foretakets inntekter og velferd, og påse at forvaltningen skjer i samsvar med overordnede nasjonale føringer, jf. punkt 5.1.10.9;
- utarbeide årlig risikobasert plan for kontroller i henhold til Landbruksdirektoratets veiledninger innen 1.4. Bekreftelse på at kontrollplan er utarbeidet, sendes Landbruksdirektoratet, jf. punkt 5.1.10.10;
- følge opp avvik som avdekkes. Kopi av politianmeldelser sendes til Landbruksdirektoratet, jf. punkt 5.1.10.11;
- samarbeide med Mattilsynet, herunder om informasjonsutveksling, knyttet til tilsyn og kontroll, jf. punkt 5.1.10.12;
- forvalte regelverk, være vedtaksmyndighet og klageorgan knyttet til erstatningsordninger og tilskuddsordninger innen jordbruk, skogbruk og reindrift, samt miljøvirkemidlene innen jordbruk og skogbruk, jf. punkt 5.1.10.13;
- fylkesmannen skal følge opp informasjonssikkerheten i de fagsystemene Landbruksdirektoratet stiller til rådighet, i tråd med fellesføringer for informasjonssikkerhet i kap. 5.5.2. Brukertilganger i fagsystemene skal gjennomgås regelmessig, og minimum en gang per år, jf. punkt 5.1.10.15;
- følge opp ajourholdet av arealressurskartet (AR5) i samarbeid med Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO), og bidra til at kommunene holder arealressurskart (AR5) oppdatert, jf. punkt 5.2.6.14.

Vedtak som er fattet av kommunen, kan påklages til fylkesmannen. Vedtak som er fattet av fylkesmannen som førsteinstans, kan påklages til Landbruksdirektoratet, jf. forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket § 9 tredje ledd.

Kommunen forbereder og oversender klagen til fylkesmannen. Fylkesmannen skal påse at saken er tilstrekkelig opplyst, og kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd. Fylkesmannen kan avvise saken dersom vilkårene for å behandle den ikke foreligger, og er ikke bundet av at kommunen mener de foreligger, jf. § 34 første ledd. Fylkesmannen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til kommunen til helt eller delvis ny behandling, jf. § 34 fjerde ledd.

Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet kan i særlige tilfeller dispensere fra reglene i forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket § 2, § 3, § 4 første, annet og fjerde ledd, § 5, § 6 og § 8 annet og tredje ledd, jf. § 9 andre ledd. Vilåret om at dispensasjon kan gis i særlige tilfeller, betyr at dispensasjon kun skal gis når det er en spesiell, forbigående årsak utenfor foretakets kontroll som fører til at foretaket ikke oppfyller vilkårene i forskriften. En dispensasjon kan ikke gis i strid med formålet med den aktuelle bestemmelsen, jf. *Kommentarer til forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket* punkt 9.2.1 tredje ledd.

Klager og dispensasjoner skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dersom det er sannsynlig at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar. Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt, jf. forvaltningsloven § 11 a første til tredje ledd.

5.4 Problemstilling 3: Gjennomfører Landbruksdirektoratet oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?

Landbruksdirektoratet skal formidle fag- og forvaltningskompetanse og landbruks- og matpolitikk til regional og lokal forvaltning. Landbruksdirektoratet skal samarbeide med fylkesmennene for å bidra til god lov- og tilskuddsforvaltning på regionalt og lokalt nivå, blant annet gjennom kontroll.⁴¹

Ifølge økonomiregelverket § 15 skal overordnede virksomheter kontrollere at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører oppgavene sine på en forsvarlig måte og i samsvar med § 14. I dette ligger at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll, for å sikre at oppgavene utføres i samsvar med gjeldende lover og regler. Landbruksdirektoratet skal føre kontroll med fylkesmannen og fylkesmannen skal føre kontroll med kommunene.

I tildelingsbrevet til Landbruksdirektoratet fra Landbruks- og matdepartementet for 2018 står det følgende:

- Virkemidlene på området, som Landbruksdirektoratet skal forvalte i henhold til lov/forskrift for ordningene, skal bidra til god måloppnåelse innenfor de overordnede målene for landbruks- og matpolitikken. Direktoratet skal gjennom kontroll og oppfølging ved avvik bidra til å sikre at virkemidlene blir forvaltet i samsvar med regelverket.
- Landbruksdirektoratet må vektlegge arbeidet med en målrettet og effektiv kontroll med tilskuddsforvaltningen i landbruket. Risiko- og vesentlighetsvurderinger skal danne grunnlaget for kontrollarbeidet. Direktoratet må ha rutiner som ivaretar disse vurderingene internt og kontrolltiltak som sikrer at vurderingene er tilfredsstillende hos fylkesmannen og kommunene. Avvik/feil må følges opp. Direktoratet skal ha særlig oppmerksomhet på fylkesmennenes oppfølging av kommunenes forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene.
- Landbruksdirektoratet må i 2018 kvalitetssikre implementering av den nye nettbaserte forvaltningen av produksjonstilskuddene og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid.
- Landbruksdirektoratet må i 2018 også vektlegge arbeidet med arealressurskart (AR5), herunder påse at rutine for ajourhold blir fulgt opp.

⁴¹ Prop. 1 S (2017–2018) for Landbruks- og matdepartementet, s. 91.

- Det er viktig at Mattilsynet og Landbruksdirektoratet gjennom god informasjonsutveksling sentralt bidrar til godt samarbeid regionalt mellom Mattilsynet og fylkesmennene i saker om brudd på regelverk knyttet til dyrevelferd.

Det følger av økonomiregelverket punkt 6.3.7 at Landbruksdirektoratet skal rapportere i tråd med kravene som er fastsatt av departementet i tildelingsbrevet eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen. I tildelingsbrevet⁴² er det stilt krav om at omtalen av kontrollvirksomheten i årsrapporten skal suppleres med en mer utfyllende rapportering.

5.5 Problemstilling 4: Ivaretar Landbruks- og matdepartementet ansvaret det har for å styre og følge opp forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd?

Departementet skal for hver enkelt tilskuddsordning beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier og fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. Disse hovedelementene skal inngå i tildelingsbrev, i oppdragsbrev til tilskuddsforvaltere utenom statsforvaltningen eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen, jf. økonomiregelverket § 8.

Departementet har delegert forvaltningen av produksjonstilskudd til Landbruksdirektoratet, fylkesmannen og kommunen. Departementet har ansvar for å fastsette regelverk for tilskuddsordningen og følge opp at underliggende virksomheter forvalter tilskudd på en forsvarlig måte, selv om disse oppgavene er delegert til andre organer, jf. økonomiregelverket punkt 6.2.2.1. Departementet skal også kontrollere at forvaltningen utføres på en forsvarlig måte når kommunen forvalter statlige tilskudd, jf. punkt 6.2.2.2.

⁴² Statsbudsjettet 2018–Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet fra Landbruks- og matdepartementet 15. februar 2018 punkt 7.

6 Funn

6.1 Problemstilling 1: Behandler kommunen søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i samsvar med gjeldende regelverk?

6.1.1 Saksbehandling og kontroll

Kommunene ved landbrukskontoret må vurdere søknadsopplysninger, og ved feil eller manglende opplysninger skal de innhente nødvendig dokumentasjon og uttalelser.⁴³ Saksbehandling i offentlig forvaltning skal dokumenteres slik at den kan etterprøves.⁴⁴ For å sikre korrekt utbetaling av tilskudd skal kommunen etablere systemer, rutiner og tiltak for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler ved saksbehandling og utbetaling av tilskudd.⁴⁵ Kommunen skal kontrollere informasjon som foretakene sender inn, og som har betydning for beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.⁴⁶

Saksbehandlingsrutiner utformet av Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet har utarbeidet rundskriv som omhandler rutiner for behandling av søknader om produksjonstilskudd.⁴⁷ Direktoratet har også utarbeidet kommentarrundskriv til reglene om produksjonstilskudd.⁴⁸ Disse dokumentene gir føringer for og veiledning om landbrukskontorenes behandling av søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

Fagsystemet eStil PT har en del innebygde maskinelle kontroller som fortløpende gir saksbehandleren informasjon om søknaden som behandles. Noen av kontrollene som kjøres i fagsystemet, sammenligner opplysningene som ligger i søknaden, med informasjon fra andre datasystemer.

Fagsystemet henter informasjon fra følgende systemer:

- melkekvote på telledato i MELK
- leveransedatabasen – kontroll av melkeleveranser
- leveransedatabasen – kontroll av slakteleveranser på sau og ammegeit
- Debio – kontroller av økologisk produksjon
- kuregisteret ved Norsk genressurssenter – kontroll av bevaringsverdige storferaser
- landbruksregisteret – kontroll av arealopplysninger

Kontrollene kan resultere i meldinger som skal gi saksbehandleren informasjon som kan hjelpe han eller henne til å effektivisere saksbehandlingen og til å plukke ut søknader til risikobasert kontroll. I de sakene hvor saksbehandler godkjenner en verdi som er mindre enn det som er ført inn av søkerne, foreslår alltid eStil PT at avkorting skal vurderes. Dette er ment som en påminnelse til saksbehandler. På grunnlag av korrekte opplysninger beregner fagsystemet et nytt tilskuddsbeløp og i noen tilfeller også beløpet det bør vurderes å avkorte med. Systemet produserer også vedtaksbrev med beregningsgrunnlag og beregnet tilskudd. eStil PT tilfredsstiller imidlertid ikke kravene til et offentlig arkivsystem. I alle saker der kommunen fatter vedtak om produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid, må kommunen sørge for journalføring og arkivering som oppfyller kravene i *lov om arkiv og forskrift om offentlige arkiv*.⁴⁹

Landbrukskontoret må gjennomgå og vurdere alle opplysningene i søknadene om produksjonstilskudd. For å kunne fatte korrekt vedtak må saksbehandleren blant annet vurdere

- stopp-, varsel- og informasjonsmeldinger
- om det skal gjennomføres risikobasert kontroll (stedlig kontroll og dokumentkontroll)
- om tilskuddet skal avkortes

⁴³ Forvaltningsloven § 17 første ledd.

⁴⁴ Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave, Universitetsforlaget 2002, s. 413.

⁴⁵ *Reglement for økonomistyring i staten* punkt 6.3.8.1.

⁴⁶ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 6.3.8.2.

⁴⁷ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. *Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket*.

⁴⁸ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-30. *Kommentarer til forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket*.

⁴⁹ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. *Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket* punkt 11.

Saksbehandlingsrutiner i kommunene

Vurdering av informasjonsmeldinger

Etter forskriften kan tilskudd bare gis til foretak som er registrert i Enhetsregisteret, og som driver vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer med de dyreslagene eller de vekstgruppene det søkes tilskudd for, slik disse gruppene til enhver tid er definert i medhold av jordbruksavtalen.⁵⁰ En type informasjonsmeldinger som kommer fram ved behandling av den enkelte søknaden i fagsystemet, gir saksbehandleren informasjon om forhold som han eller hun må undersøke for å kunne avgjøre hvorvidt foretakene oppfyller vilkåret om vanlig jordbruksproduksjon. Disse informasjonsmeldingene har som regel bakgrunn i lav avdrått (produktmengde), for eksempel lave slaktevekter eller lave melkeleveranser. Saksbehandleren skal vurdere informasjonsmeldingen og avgjøre om informasjonen har betydning for saksbehandlingen.⁵¹ Saksbehandlingsrundskrivet gir ingen informasjon om hvor vurderingene skal dokumenteres.

I om lag en femtedel av de 250 sakene som er kontrollert, har systemet opprettet informasjonsmeldinger om at det bør vurderes om foretaket oppfyller kravene om vanlig jordbruksproduksjon. Bare i noen få av disse sakene er det dokumentert at det er blitt vurdert om foretaket oppfyller kravene om vanlig jordbruksproduksjon, i fagsystemet eStil PT. I noen tilfeller er det ikke egnede faner i systemet for å legge inn denne typen informasjon, men det er mulig å legge inn kommentar i fanen «Kommentar/ dialog» uten at dette vises i vedtaksbrevet. I intervju har de kontrollerte landbrukskontorene opplyst at de som regel vurderer meldingene og undersøker uten at dette blir dokumentert i fagsystemet. Ved flere landbrukskontor opplyser imidlertid saksbehandlerne at de har notatbøker, regneark etc. hvor de skriver ned vurderingene de har gjort i saksbehandlingsprosessen.

Vurdering og kontroll av søkerens opplysninger i søknaden

Saksbehandleren skal gjennomgå og vurdere alle opplysninger i søknadene. Dersom saksbehandleren oppdager feil i søkerens opplysninger, må korrekte opplysninger legges inn i eStil PT som grunnlag for utbetalingsvedtaket.⁵²

I om lag en femdel av de kontrollerte sakene har saksbehandleren korrigert opplysninger slik at de blir i samsvar med faktiske forhold. Fagsystemet eStil PT krever at det skrives en begrunnelse for endringen. Dette er gjort i alle disse sakene, men det varierer om begrunnelsen gir tilstrekkelig informasjon om vurderingen som er gjort.

Dersom søkeren har gitt en feilopplysning, er hovedregelen at saksbehandleren ikke skal godkjenne opplysninger med høyere verdi enn det foretaket har lagt inn i søknaden.⁵³ I noen få saker hvor opplysninger er endret, er det endret til høyere verdi. Disse sakene fordeler seg på fem av ti kontrollerte landbrukskontor.

Kontroll av arealopplysninger

Når kommunen kontrollerer søknaden, skal den verifisere at arealene er drevet aktivt gjennom vekstsesongen, og at det drives vanlig jordbruksproduksjon. Videre skal den kontrollere at vekstene som produseres på arealet, er de som er oppgitt i søknaden.⁵⁴ Regelverket legger opp til at stedlig kontroll skal gjennomføres etter 29. oktober.⁵⁵

Flere av de intervjuede landbrukskontorene opplyser at det kan være en utfordring og nærmest umulig å kontrollere areal ved stedlig kontroll og hva som er dyrket og beitet på markene, så sent på året som det er lagt opp til i regelverket. Mange steder kan marken være dekket av frost og snø på dette tidspunktet.

⁵⁰ Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 2.

⁵¹ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 4.1.4.

⁵² Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 6.

⁵³ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 6.2.

⁵⁴ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 6.6.1.

⁵⁵ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 5.5.1.

Kontroll av gjødslingsplan og journal over plantevernmidler

I søknaden skal foretaket oppgi om det har gjødslingsplan og journal over plantevernmidler. Landbrukskontorene kan kontrollere opplysningene, enten ved å be om innsendte kopier eller ved å be om å få dette framlagt på stedlig kontroll hos foretaket.⁵⁶

Ved de utvalgte landbrukskontorene blir det kontrollert at foretakene har gyldig gjødslingsplan og journal over plantevernmidler i de søknadene som er tatt ut til risikobasert kontroll. Ett av de ti kontrollerte kontorene har ikke prioritert kontroll av journal over plantevernmidler og gjødslingsplan i risikobasert kontroll i 2018. I saker som ikke er tatt ut til risikobasert kontroll godkjennes søkerens opplysninger uten kontroll.

Kontroll av avløserutgifter

Tilskudd til avløserutgifter kan gis til foretak som har utgifter til avløsning som er knyttet til husdyrholdet og gjelder arbeid som gårdbrukeren kunne ha utført selv. Når foretaket registrerer antall dyr i det elektroniske søknadsskjemaet, vil det bli beregnet et foreløpig grunnlag for avløsertilskudd som foretaket er berettiget til. Tilskuddet blir utbetalt på bakgrunn av dokumenterte utgifter til avløserarbeid. Søknadsfristen er 15. oktober. Dersom foretaket ved søknadsfristen har hatt lavere utgifter enn hva det maksimalt kan få i avløsertilskudd, kan foretaket etterregistrere eventuelle utgifter til og med 10. januar året etter. Foretakene trenger ikke å legge ved dokumentasjon når de søker, men må framvise dokumentasjon på faktiske utgifter til avløsning ved kontroll.⁵⁷

Begrepet avløsning omfatter bare selve tjenesten. Det gis ikke tilskudd til leie av maskiner eller annet materiell som benyttes under utførelse av en tjeneste. Det skal gå fram av dokumentasjonen hva som er utgifter til leie av personell, og hva som er utgifter til maskinleie og/eller andre varer. Hvis dette ikke kommer klart fram, kan ikke saksbehandleren legge dokumentasjonen til grunn for tilskuddet. Saksbehandleren kan be om å få en spesifisering av faktura og deretter godkjenne beløpet for tjenesten.⁵⁸

De fleste av de utvalgte landbrukskontorene benytter lister fra avløserlag som grunnlag for å godkjenne avløserutgiftene ved kontroll. Disse listene viser kun beløp som avløserlaget har fakturert foretakene. Ved to av de ti landbrukskontorene bruker saksbehandleren listene til å registrere eller korrigere avløserutgifter i søknader fra foretak som ikke selv har registrert avløserutgifter. I intervju 13. mars 2019 opplyser Landbruksdirektoratet at bruk av lister fra avløserlagene ikke er tilstrekkelig kontroll av foretakenes avløserutgifter.

Saksgjennomgangen viser at det er 171 foretak som har søkt om avløsertilskudd. I underkant av en tredel av disse er kontrollert. I intervju har landbrukskontorene opplyst at det kun er når de gjennomfører risikobasert kontroll i et foretak, at de kontrollerer bilag som dokumenterer avløserutgifter. De opplyser videre at de synes kontrollen er vanskelig fordi fakturaene og avløserlistene som legges fram, i liten grad spesifiserer hva utgiftene gjelder. For eksempel er det ikke spesifisert på avløserlister hva som er utgifter til leie av personell, og hva som er utgifter til maskinleie. Dersom listene fra avløserlag viser at utgiftene foretaket har hatt overstiger maksbeløpet for refusjon, vil dette utgjøre en tilstrekkelig kontroll.⁵⁹ Dermed er det ikke mulig å kontrollere at avløserutgifter oppgitt i søknaden kun er utgifter som kan refunderes. I intervju opplyser landbrukskontorene at etterregistrerte avløserutgifter i liten grad blir kontrollert.

⁵⁶ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 6.13.1.

⁵⁷ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 6.12.1.1.

⁵⁸ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 6.12.1.1.

⁵⁹ Landbruks- og matdepartementets brev av 21. mai 2019.

6.1.2 Risikobasert kontroll

Landbrukskontorene er pålagt å gjennomføre risikobasert kontroll av minst 10 prosent av alle foretakene som har søkt om tilskudd. Foretakene skal plukkes ut på bakgrunn av en risikovurdering. Det vil si at landbrukskontoret må vurdere sannsynligheten for at det kan være feil i opplysninger i søknaden, og mulige konsekvenser feilene kan få, og så plukke ut til kontroll de tilfellene hvor de vurderer risikoen til å være høyest.⁶⁰ I saksbehandlingsrundskrivet går det videre fram at kommunene bør ha et skriftlig dokument som beskriver vurderingene og prioriteringene som ligger til grunn for utvalget av søknader til årets kontroll.⁶¹

Flertallet av de kontrollerte landbrukskontorene har gjennomført kontroller av 10 prosent eller nesten 10 prosent av foretakene som har søkt om tilskudd.⁶² For lavt antall kontroller skyldes delvis at kontorene i noen saker har unnlatt å registrere dato for gjennomført kontroll. Saken får dermed ikke status som kontrollert selv om det er gjennomført kontroll. Ett kontor har gjennomført kontroll av 3,8 prosent av foretakene. Begrunnelsen er at de har lagt tidligere krav om kontroll av 5 prosent av foretakene til grunn for kontrollen sin i 2018. Et annet kontor har gjennomført kontroll av 7,8 prosent av foretakene. To av landbrukskontorene opplyser at det kan være vanskelig å identifisere risiko for så mange som 10 prosent av foretakene.

Alle landbrukskontorene gjennomfører risikovurderinger som de legger til grunn når de skal plukke ut foretak til kontroll. Dette er i stor grad vurderinger saksbehandleren gjør i forbindelse med saksbehandlingen. Saksbehandlerne bruker vurderinger fra saksbehandlingen i kombinasjon med egen lokalkunnskap som grunnlag for å velge ut foretak for kontroll. Mottatte tips om mulige uregelmessigheter og innspill fra fylkesmannen er også faktorer som blir vektlagt ved utvelgelsen av foretak til den risikobaserte kontrollen. Til en viss grad forsøker saksbehandlerne også å plukke ut foretak slik at alle blir kontrollert i løpet av et tidsintervall. Halvparten av landbrukskontorene dokumenterer ikke risikovurderingene og har heller ikke utarbeidet et dokument som beskriver vurderingene og prioriteringene som ligger til grunn for utvalget av foretak til årets kontroll.

Dokumentkontroll og stedlig kontroll

En risikobasert kontroll kan gjennomføres enten som kontroll av innhentet dokumentasjon eller som stedlig kontroll.⁶³

Revisjonen har kontrollert 101 søknader hvor landbrukskontoret har gjennomført risikobasert kontroll. I de 101 sakene er det gjennomført 21 dokumentkontroller og 80 stedlige kontroller. Stedlige kontroller er utført av alle kontorene, og halvparten har i tillegg gjennomført dokumentkontroller.

Dokumentkontroll

Ved dokumentkontroll har landbrukskontorene i hovedsak bedt foretakene om å dokumentere gjødslingsplan og journal over plantevernmidler. De gjennomførte kontrollene har avdekket at tre foretak mangler gjødslingsplan og ett foretak har oppgitt feil dyretall. Tilskuddet er avkortet i alle fire sakene.

Stedlig kontroll

Ved stedlig kontroll drar saksbehandlere ved landbrukskontoret ut til foretakene og kontrollerer blant annet arealer og/eller teller dyr. I tillegg kan de kontrollere gjødslingsplan, journal over plantevernmidler og dokumentasjon for avløserutgifter.

Hovedregelen er at landbrukskontoret skal varsle foretaket før en kontroll. Sakbehandlerrundskrivet beskriver hvilken informasjon varselet skal inneholde.⁶⁴ Varselet skal gi foretaket nødvendig informasjon om blant annet formålet med kontrollen, hva som skal kontrolleres, og hvilke rettigheter foretaket har. Fire av de ti kontrollerte landbrukskontorene varsler foretakene skriftlig når de skal ut på stedlig kontroll. Resten av kontorene varsler enten muntlig eller veksler mellom å varsle skriftlig og muntlig.

⁶⁰ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 5.2.

⁶¹ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 5.2.1.

⁶² Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 2.4.2.

⁶³ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 5.1.

⁶⁴ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 5.5.2.

Stedlige kontroller skal dokumenteres ved at landbrukskontoret skal fylle ut et kontrollskjema i forbindelse med kontrollen. Skjemaet skal blant annet dokumentere resultatene fra den risikobaserte kontrollen og underskrives av kontrolløren.⁶⁵ I noen tilfeller er ikke skjemaet utfyllt av kontrolløren. I andre tilfeller er kontrollskjemaet ikke fullstendig utfyllt; blant annet mangler opplysninger om hva som er kontrollert, eller det mangler underskrifter og datering.

I flere andre tilfeller er det ikke samsvar mellom opplysninger i kontrollskjemaet og informasjonen som er registrert i fagsystemet. Etter at kontrollen er gjennomført, må saksbehandleren legge inn faktiske forhold som ble funnet i kontrollen, i kolonnen «Risikobasert kontroll» i fagsystemet eStil PT, og i tillegg fylle inn opplysninger i kolonnen «Godkjente opplysninger». Det er de godkjente opplysningene som blir lagt til grunn ved beregning av tilskudd.⁶⁶ Det er store variasjoner i hvordan resultatene etter gjennomført kontroll er registrert i eStil PT i de utvalgte landbrukskontorene. I flere tilfeller er det manglende samsvar mellom opplysningene i kontrollskjemaet og informasjonen som er registrert i fagsystemet.

6.1.3 Avkorting av tilskudd

Dersom det blir avdekket feil eller mangler i saksbehandlingen eller i påfølgende kontroller, kan eller skal kommunen avkorte tilskudd før den fatter vedtak. Flere forhold kan medføre avkorting.

Avkorting ved feilopplysninger

Dersom et foretak har gitt feilopplysninger i søknaden som har eller ville ha dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskudd til foretaket eller andre, kan hele eller deler av tilskuddet avkortes.⁶⁷ Landbrukskontoret skal i slike tilfeller alltid vurdere om tilskuddet skal avkortes. Det er et vilkår for å kunne avkorte at søkeren har gitt en feilopplysning uaktsomt eller forsettlig.⁶⁸

Når det er uoverensstemmelser mellom søkerens opplysninger i søknaden og opplysninger godkjent av saksbehandleren i søknadsbehandlingen, vil det under fanen «Avkortinger» i eStil PT komme fram et varsel om at avkorting skal vurderes. Analyse av data etter saksgjennomgang i eStil PT viser at i 64 av 250 kontrollerte saker har fagsystemet varslet om at avkorting på grunn av feilopplysninger bør vurderes. I tolv av disse sakene er tilskuddet avkortet. Når det avkortes, er det lagt til rette for at saksbehandleren kan dokumentere vurderingen under fanen «Avkortinger» i fagsystemet. Vurderingen overføres automatisk til vedtaksbrevet. Når det ikke avkortes er det ikke mulig å dokumentere noen vurderinger under fanen «Avkortinger» men det er mulig å dokumentere dette i fanen «Kommentar/ dialog». I 38 av de 52 sakene hvor det er feilopplysninger, men ikke er avkortet, er det ikke dokumentert noen vurdering i fagsystemet av hvorfor det ikke foretatt avkorting.

I de tolv kontrollerte sakene hvor det er foretatt avkorting, er avgjørelsen begrunnet i fagsystemet og dermed også i vedtaksbrevet. I fire av disse sakene er det dokumentert en vurdering av om foretaket har handlet uaktsomt eller forsettlig (aktsomhetsvurdering). I de resterende åtte sakene er dette ikke vurdert i fagsystemet og dermed heller ikke i vedtaksbrevet.

Avkorting ved regelverksbrudd

Dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig driver eller har drevet virksomheten sin i strid med annet regelverk for jordbruksvirksomhet, kan hele eller deler av tilskuddet avkortes.⁶⁹

Avkorting ved brudd på bestemmelser om gjødslingsplan

Alle foretak som disponerer jordbruksareal med planteproduksjon, og som har rett til produksjonstilskudd, er omfattet av kravet i *forskrift om gjødslingsplanlegging* om at det før hver vekstsesong skal utarbeides en gjødslingsplan.⁷⁰ Dersom foretaket mangler eller har ufullstendig gjødslingsplan, skal produksjonstilskuddet avkortes.⁷¹

I 11 av 250 kontrollerte søknader har landbrukskontoret enten ikke godkjent foretakets opplysninger om gjødslingsplan, eller foretaket har selv opplyst å ikke ha gjødslingsplan. Det er foretatt avkorting i

⁶⁵ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 5.5.2.

⁶⁶ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 5.7.

⁶⁷ Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 12.

⁶⁸ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 6.15.

⁶⁹ Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 11.

⁷⁰ Forskrift om gjødslingsplanlegging § 3.

⁷¹ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 6.13.1.

åtte av disse elleve søknadene. Dette er gjennomført i form av prosentvis avkorting i tilskuddet for syv foretak og i form av beløpsavkorting for ett foretak. Blant de tre resterende søknadene er det to hvor det ikke er dokumentert noen vurdering av om det skal foretas avkorting, mens i én søknad er det vurdert at det ikke skal gjennomføres avkorting.

Avkorting ved brudd på bestemmelser om journal over plantevernmidler

Dersom foretaket ikke fører journal over hvilke plantevernmidler det bruker, eller dersom denne journalen er mangelfull, skal tilskuddet avkortes.⁷²

I 3 av de 250 kontrollerte søknadene har foretaket oppgitt å ha journal over bruk av plantevernmidler, men ved behandling av søknaden har saksbehandleren ikke godkjent søkerens opplysning. Det er ikke foretatt avkorting i disse søknadene, ettersom foretakene har opplyst at de ikke har brukt plantevernmidler. Ett av de tre foretakene har hatt stedlig kontroll hvor saksbehandleren har bekreftet at plantevernmidler ikke er benyttet.

Avkorting på grunn av at foretaket uaktsomt eller forsettlig har brutt dyrevelferdslovgivning

Mattilsynet skal oversende vedtak med forklarende brev i saker hvor de har avdekket brudd på dyrevelferdslovgivningen.⁷³ Dersom kommunen mottar kopi av vedtak fra Mattilsynet som er omfattet av avtalen mellom Mattilsynet og landbruksforvaltningen, kan kommunen avkorte tilskuddet. I slike tilfeller skal kommunen alltid vurdere avkorting på grunn av regelverksbrudd. Dersom kommunen kommer til at det ikke skal avkortes, skal den skrive en begrunnelse for det i eStil PT.⁷⁴ Kommunen skal ta stilling til relevant og tilgjengelig informasjon i saken for å kunne vurdere om foretaket har handlet uaktsomt eller forsettlig ved overtredelsen, og for å kunne vurdere avkorting.⁷⁵

De kontrollerte landbrukskontorene har mottatt totalt 17 vedtak fra Mattilsynet om brudd på dyrevelferdslovgivningen i 2018. Revisjonen har kontrollert om det er vurdert eller gjennomført avkorting i disse sakene. Det er foretatt avkorting i en av sakene og deler av tilskuddet er holdt tilbake til pålegg fra Mattilsynet er utbedret, i en annen sak. Landbrukskontorets vurderinger av om det kan være relevant å avkorte, i de øvrige 15 sakene er ikke dokumentert i fagsystemet.

Kontoret som har holdt tilbake tilskudd, har i intervju opplyst at de i dyrevelferdssaker vurderer bruddets alvorlighetsgrad og at de kan velge å holde tilbake deler av tilskuddet med frist for utbedring framfor å avkorte.

6.1.4 Kommunale styringssignaler

Kommunen behandler landbrukssaker på vegne av staten, jf. jordlova §§ 3 og 6. Produksjonstilskudd og avløsertilskudd er en statlig tilskuddsordning. Tilskuddet administreres av kommunen, og vedtak om tilskudd fattes av kommunen. Kommunen er tilskuddsforvalter på vegne av staten og underlagt statlig instruksjon. Kommunens politiske og administrative ledelse har ingen instruksjonsmyndighet og har ikke anledning til å påvirke den faglige utøvelsen av tilskuddsforvaltningen.

Enkelte landbrukskontor har fått føringer fra politisk eller administrativ ledelse som de skal ta hensyn til når de behandler søknader om produksjonstilskudd. I intervju opplyser to av de ti kontrollerte landbrukskontorene at de har fått styringssignaler fra ledelsen i kommunen. Den ene kommunen har satt en grense for avkorting slik at feilopplysninger som ville gitt en urettmessig merutbetaling på inntil 1000 kroner, ikke skal avkortes. I den andre kommunen er kommunens forretningsorden slik at klager om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket skal behandles av formannskapet i kommunen før de eventuelt oversendes fylkesmannen. Landbrukskontoret er pålagt å følge denne prosedyren.

⁷² Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 11.

⁷³ Rutiner for utveksling av informasjon mellom Mattilsynet og landbruksforvaltningen i saker om dyrevelferd av 21. juni 2018.

⁷⁴ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 6.15.4.

⁷⁵ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 6.15.4.

6.1.5 Vurdering av problemstilling 1: Behandler kommunene søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket i samsvar med gjeldende regelverk?

I tråd med god forvaltningsskikk skal kommunen i sin behandling av søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket dokumentere saksbehandlingen og vurderingene som ligger til grunn for vedtakene.⁷⁶ Økonomiregelverket stiller krav om at kommunen som et ledd i saksbehandlingen skal kartlegge risiko for feil og fastsette aktuelle kontrollpunkter i tråd med Landbruksdirektoratets krav.⁷⁷ Landbruksdirektoratet har stilt krav om at kommunene skal gjennomføre kontroll med ti prosent av foretakene som har søkt tilskudd.⁷⁸

Revisjonens funn for landbrukskontorene som er kontrollert kan oppsummeres slik:

- Målet om at kommunen skal foreta risikobaserte kontroller av 10 prosent av foretakene i kommunen, er i stor grad nådd. I mange tilfeller dokumenteres imidlertid ikke risikovurderingene.
- Når fagsystemet etterspør vurderinger av om foretak oppfyller grunnvilkårene for tildeling av tilskudd blir saksbehandlers vurderinger i liten grad dokumentert i systemet. Flere landbrukskontor dokumenterer disse vurderingene på ulike måter utenfor systemet. Noen kontor dokumenter ikke vurderingene i det hele tatt.
- Flere landbrukskontor benytter kun lister fra avløserlag som grunnlag for kontroll av avløserutgifter. Etter Landbruksdirektoratets vurdering er ikke listene alene et tilstrekkelig kontrollgrunnlag av foretakenes avløserutgifter. I noen tilfeller korrigerer eller registrerer saksbehandleren manglende opplysninger i søknaden basert på lister fra avløserlag.
- Dokumentasjonen etter gjennomført stedlig kontroll er for dårlig. I mange tilfeller er det ikke samsvar mellom opplysninger i kontrollskjemaet og opplysninger i fagsystemet.
- I et flertall av tilfellene hvor det er avdekket feilopplysninger i søknaden, mangler det begrunnelse for hvorfor det ikke er foretatt avkorting i tilskuddet. Når det gjelder brudd på dyrevelferdslovgivningen, dokumenteres heller ikke vurderingen av hvorfor avkorting ikke er gjennomført.
- Det foretas ikke påkrevet aktsomhetsvurdering i alle saker der det er gjennomført avkorting.
- I enkelte kommuner er det gitt styringssignaler fra politisk og administrativ ledelse til landbrukskontorets saksbehandling.

⁷⁶ Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave, Universitetsforlaget 2002, s. 143.

⁷⁷ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 6.3.8.2 tredje avsnitt.

⁷⁸ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. *Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket* punkt 5.1.

6.2 Problemstilling 2: Gjennomfører fylkesmannen saksbehandling, oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?

6.2.1 Fylkesmannens oppfølging av kommunene

Landbruksdirektoratet har i rundskriv beskrevet fylkesmannens oppgaver knyttet til tilskuddsordningene i jordbruket og oppfølging av kommunen.⁷⁹ Videre har direktoratet utarbeidet en veileder og retningslinjer for hvordan risikobasert kontrollplan 2018 skal utarbeides⁸⁰, en beskrivelse av hvordan fylkesmannen skal kontrollere kommunens forvaltning av de økonomiske virkemidlene,⁸¹ og rutiner for hvordan brukeradministrasjon for Landbruksdirektoratets elektroniske tjenester skal utføres⁸².

Rutiner

Fylkesmannen skal etablere systemer, rutiner og tiltak for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler ved saksbehandling og utbetaling av tilskudd.⁸³

Det foreligger i varierende grad interne skriftlige rutiner for hvordan oppfølgingen av kommunenes kontroll med produksjons- og avløsertilskudd hos fylkesmennene skal praktiseres. To av de kontrollerte fylkesmennene kan framlegge rutiner på området, og hos den ene av disse er rutinene av eldre dato. De øvrige tre kontrollerte fylkesmennene har ingen skriftlige rutiner.

Frister

Fylkesmannen skal se til at kommunen overholder fristene for saksbehandling. Dette innebærer blant annet at den må påse at kommunene setter søknader til «Foreløpig godkjent» og «Attestert» i saksbehandlingssystemet innen fristen.

Fylkesmannen må også se til at kommunen utfører risikobasert kontroll av minst 10 prosent av foretakene som har søkt om tilskudd per søknadsår, og påse at ingen søknader blir liggende ubehandlet i eStil PT.⁸⁴

De kontrollerte fylkesmennene følger opp at kommunene overholder gjeldende frister før hovedutbetalingen skjer. I intervju kommer det fram at fylkesmennene har rutiner for å følge opp i eStil PT at kommunene har satt korrekt status på søknadene innen fristene som går fram av saksbehandlingsrundskrivet. Noen av fylkesmennene videresender aktuelle rundskriv, publiserer informasjon om frister på nettsidene, sender en påminnelse om frister, eller ringer kommuner som ikke er a jour.

Fylkesmennene har ulik praksis for hvordan de følger opp at kommunene utfører risikobasert kontroll av minst 10 prosent av foretakene i kommunen som har søkt om tilskudd. Tre av fem fylkesmenn følger opp kommunenes utplukk til risikobasert kontroll ved å gå inn i eStil PT, men kontrollen dokumenteres ikke. De øvrige tre fylkesmennene gjør tilsvarende oppslag i eStil PT kun i forbindelse med at det skal gjennomføres forvaltningskontroller i utvalgte kommuner.

Ajourhold av arealdata

Landbruks- og matdepartementet har i virksomhetsinstruksen til fylkesmannen stilt krav om at fylkesmannen skal bidra til at kommunene holder arealressurskart (AR5) oppdatert. Tallene blir lest inn i Landbruksregisteret, som er kontrollkilden for alt areal som ligger til grunn for utmåling av produksjonstilskudd. Fylkesmannen skal følge opp at den enkelte kommune kontinuerlig holder arealdata a jour.⁸⁵

⁷⁹ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 2.

⁸⁰ Landbruksdirektoratets veiledning til fylkesmannens kontrollplan 2018 av 18. desember 2017.

⁸¹ Rundskriv 2018-41. Fylkesmannens kontroll av kommunenes forvaltning på landbruksområdet.

⁸² Brukeradministrasjon for Landbruksdirektoratets elektroniske tjenester, versjon 4.0, Landbruksdirektoratet 08. mars 2018.

⁸³ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.1.

⁸⁴ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 2.4.2.

⁸⁵ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 2.4.5.

De kontrollerte fylkesmennene opplyser i intervju at de følger opp at kommunene kontinuerlig holder arealdata a jour, gjennom ulike tiltak, som innhenting av statusoversikt i AR5 per kommune, forvaltningskontroller, brev og purringer.

6.2.2 Fylkesmannens forvaltningskontroller av kommunene

Økonomireglementet § 15 stiller krav om at overordnede virksomheter skal kontrollere at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører oppgavene sine på en forsvarlig måte. Fylkesmannen skal gjennomføre risikobasert forvaltningskontroll av 20 prosent av kommunene og utarbeide kontrollplan for disse kontrollene.⁸⁶

Risikovurderinger

Fylkesmannen skal gjennomføre forvaltningskontroll hos kommunen av ordninger der kommunene har vedtaksmyndighet. I arbeidet med å velge ut hvilke ordninger som skal prioriteres for kontroll, skal fylkesmannen bruke oppdaterte risikovurderinger som grunnlag.⁸⁷ Til arbeidet med risikovurderinger skal fylkesmennene benytte et risikovurderingsverktøy.⁸⁸ Direktoratet har laget en veiledning for hvordan risikovurderingene skal gjennomføres.⁸⁹

Revisjonen har innhentet og gjennomgått de utvalgte fylkesmennenes risikovurderinger knyttet til produksjonstilskudd og avløsertilskudd. Alle de fem utvalgte fylkesmennene har utarbeidet risikovurderinger av tilskuddsordninger under produksjonstilskudd og avløsertilskudd som grunnlag for kontrollplan. Det er stor variasjon i hvor omfattende risikovurderingene er, og hvordan arbeidet dokumenteres. Enkelte fylkesmenn risikovurderer alle ordningene under produksjonstilskudd og dokumenterer alle vurderingene. Andre dokumenterer kun de ordningene som er vurdert til høyest risiko, eller de dokumenterer en helhetsvurdering av risiko for hver enkelt kommune i fylket hvor også produksjonstilskudd er omfattet.

Kontrollplan

Fylkesmannen skal utarbeide en årlig risikobasert kontrollplan som grunnlag for fylkesmannens forvaltningskontroll hos kommunen av ordninger der kommunen har vedtaksmyndighet. Risikovurderingene skal danne grunnlag for å velge hvilke ordninger som skal prioriteres for kontroll.⁹⁰

Alle de fem fylkesmennene har utarbeidet risikobasert kontrollplan for 2018. Det er vanskelig å finne indikasjoner i risikovurderingene på om planlagte kontroller er forberedt med utgangspunkt i risikoforhold i kommunene som skal kontrolleres. Videre er det vanskelig å finne en begrunnelse for prioriteringen som ligger til grunn for valget av hvilke ordninger som skal kontrolleres. Det er derfor gjennomgående vanskelig å følge sammenhengen fra risikovurderingene og ned til kontrollplanen.

Kontrollplanene viser at fire av fem kontrollerte fylkesmenn har planlagt å gjennomføre forvaltningskontroller av tilskuddsordningen produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket.

Forvaltningskontroll

Landbruksdirektoratet har utarbeidet rutiner for fylkesmannens kontroll av kommunenes forvaltning på landbruksområdet. Forvaltningskontrollen skal omfatte en overordnet kontroll av kommunenes forvaltning av de økonomiske virkemidlene. Etter kontrollen skal fylkesmannen skrive en rapport som skal dokumentere om kommunen har behov for å korrigere forvaltningen sin på det kontrollerte området. En forvaltningskontroll skal normalt gjennomføres ved et besøk hos kommunene, men regelverket åpner for at kontrollen også kan gjennomføres som videokonferanse eller dokumentkontroll uten besøk.⁹¹

Revisjonen har gjennomgått 14 kontrollrapporter som viser at 3 av 5 kontrollerte fylkesmenn har gjennomført forvaltningskontroller av utvalgte kommuner når det gjelder produksjons- og avløsertilskudd i 2018. To av disse tre har gjennomført forvaltningskontroll ved et besøk hos kommunene. Rapportene viser videre at én fylkesmann har gjennomført to kontroller der de har

⁸⁶ Tildelingsbrev til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 3.3.1.2.

⁸⁷ Landbruksdirektoratets veiledning til fylkesmannens kontrollplan 2018 av 18.12.2017 punkt 5.1.

⁸⁸ Landbruksdirektoratets veiledning til fylkesmannens kontrollplan 2018 av 18.12.2017 vedlegg 4.

⁸⁹ Landbruksdirektoratets veiledning til fylkesmannens kontrollplan 2018 av 18.12.2017

⁹⁰ Landbruksdirektoratets veiledning til fylkesmannens kontrollplan 2018 av 18.12.2017 punkt 5.1.

⁹¹ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-41. *Fylkesmannens kontroll av kommunenes forvaltning på landbruksområdet* punkt 5.3.

intervjuet kommunene om rutiner for saksbehandling og gjennomgått kommunenes behandling av søknader med vekt på konkrete tema. Den andre fylkesmannen har gjennomført fem forvaltningskontroller der de har kartlagt om kommunene har en forsvarlig forvaltning på området, og om forvaltningen skjer i tråd med gjeldende regelverk. Begge fylkesmenn har i kontrollrapportene beskrevet hvilke avvik og merknader de har avdekket i kontrollen.

Én fylkesmann har gjennomført forvaltningskontroll som dokumentkontroll i sju kommuner uten kontrollbesøk. Ifølge kontrollrapportene har fylkesmannen kontrollert fra tre til åtte foretak per kommune. Rapportene er utarbeidet på bakgrunn av skriftlige svar fra kommunene og dokumentasjon som er innhentet fra foretakene. I kontrollrapportene vurderer fylkesmannen at antallet saker er for lavt til at det er grunnlag for en generell konklusjon om kommunens saksbehandling, men i hovedsak konkluderer fylkesmannen med at kommunene kontrollerer det som er nødvendig før de fatter vedtak.

Landbruksdirektoratet har i rundskriv presisert at oppfølging av enkeltsaker ikke er en forvaltningskontroll.⁹²

De kontrollere fylkesmennene følger opp avvik de har funnet i forvaltningskontrollene, ved neste forvaltningskontroll noen år senere. Enkelte fylkesmenn har i tillegg gjennomført møter med kommuneledelsen om produksjonstilskudd i kommuner hvor fylkesmannen mener det er nødvendig å korrigere kommunens forvaltning av produksjonstilskudd og avløsertilskudd.

6.2.3 Vurdering av måloppnåelse

Fylkesmannen skal i arbeidet med produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket forsøke å nå målene om riktig utbetaling av tilskudd, likebehandling og kompetanse. Måloppnåelse skal sikres gjennom kartlegging og utredning av de største utfordringene i eget fylke.⁹³

Kravet om at måloppnåelsen skal vurderes, er nytt for 2018. Innhentet dokumentasjon viser at det varierer hvor langt fylkesmannen har kommet i dette arbeidet. To av fem kontrollerte fylkesmenn opplyser i intervju at de har gjennomført kartleggingen, men bare én av disse har vurdert og analysert kartleggingen. To fylkesmenn har ikke gjennomført kartlegging og utredning av de største utfordringene i fylket. Én av disse vil ikke gjøre dette før fylkessammenslåingen er gjennomført 1. januar 2019. En annen fylkesmann opplyser at de gjør dette gjennom den årlige risiko- og sårbarhetsanalysen som gjennomføres ved embetet.

6.2.4 Oppfølging av dyrevelferdssaker

Fylkesmannen skal samarbeide med Mattilsynet blant annet ved å utveksle informasjon knyttet til tilsyn og kontroll.⁹⁴ Informasjonsutveksling mellom etatene er en forutsetning for at det skal være mulig å avkorte tilskuddet til et foretak som driver i strid med annet regelverket for jordbruksvirksomhet, slik som dyrevelferdslovgivningen.

Siden 2007 har Mattilsynet og landbruksforvaltningen hatt en generell samarbeidsavtale om informasjonsutveksling. På grunn av regionale forskjeller i hvordan landbruksforvaltningen og Mattilsynet vurderte og håndterte mulige brudd på dyrevelferdsloven, ble det i 2014 fastsatt en skriftlig rutine for samarbeidet. Felles rutiner skulle sikre likebehandling i saker der det foreligger brudd på dyrevelferdsloven, bidra til at dyrevelferd ble ivaretatt, og forhindre at felleskapets midler er med på å sikre det økonomiske driftsgrunnlaget hos foretak som bryter dyrevelferdsloven. I ny avtale fra juni 2018⁹⁵ om felles rutiner ble det presisert at Mattilsynet skal sende kopi av vedtak med et forklarende oversendelsesbrev til landbruksforvaltningen i saker som gjelder alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.

Revisjonen har gjennomgått fylkesmennenes rutiner for håndtering av dyrevelferdssaker de har mottatt fra Mattilsynet i 2018. På besøkstidspunktene⁹⁶ var det ikke etablert praktiske rutiner for informasjonsutvekslingen, slik avtalen forutsetter. Ingen av fylkesmennene har mottatt et forklarende oversendelsesbrev vedlagt sakene fra Mattilsynet. Noen fylkesmenn opplyser i intervju at de også mottar vedtak fra Mattilsynet som ikke oppfyller kravene i avtalen om at Mattilsynet bare skal

⁹² Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-41. *Fylkesmannens kontroll av kommunenes forvaltning på landbruksområdet* punkt 6.1.1.1.

⁹³ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. *Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket* punkt 2.2.

⁹⁴ *Virksomhets- og økonomiinstruks* til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 5.1.10.12.

⁹⁵ *Rutiner for utveksling av informasjon mellom Mattilsynet og landbruksforvaltningen i saker om dyrevelferd*, avtale av 21. juni 2018.

⁹⁶ Oktober og november 2018.

oversende vedtak som gjelder alvorlige brudd på dyrevelferdsloven. Én fylkesmann opplyser i intervju at kommunene i fylket har gitt uttrykk for at de ønsker å opprettholde den tidligere praksisen der de fikk tilsendt alle vedtak ved brudd på dyrevelferdsloven.

Fylkesmannen må føre en oversikt over de dyrevelferdssakene Mattilsynet sender kopi av til fylkesmannen og kommunene. Når det nærmer seg hovedutbetalingen, må fylkesmannen gå igjennom sakene fra Mattilsynet og evaluere hvordan disse er fulgt opp av kommunene. I tilfeller der det oppdages ulik eller manglende oppfølging, må fylkesmannen sette inn tiltak. Aktuelle tiltak kan blant annet være veiledning/møte med kommunene eller overprøving av enkeltvedtak.⁹⁷

De fleste av de kontrollerte fylkesmennene følger rundskrivets pålegg om å utarbeide lister/oversikter over saker som mottas fra Mattilsynet. Enkelte påfører listene hvilke oppfølgingstiltak som er nødvendige overfor kommunene. Fylkesmannens oppfølging og evaluering av hvordan sakene er fulgt opp av kommunen, er i liten grad dokumentert.

Enkelte fylkesmenn har utarbeidet rutiner som støtte for tolking av regelverket om hvordan dyrevelferdssaker kan følges opp både internt og i kommunene, særskilt om hvordan kommunene kan vurdere avkorting ut fra alvorlighetsgrad. Fylkesmennene vurderer at det i dyrevelferdssaker er ulik saksbehandlingspraksis i kommunene når det gjelder vurderinger av alvorlighetsgrad, aktsomhet og beløpsfastsettelse ved avkorting, og at kommunene opplever disse vurderingene som krevende. I tillegg kan det være utfordringer knyttet til likebehandling mellom kommunene. To av fylkesmennene gir uttrykk for at det er regionale forskjeller innad i Mattilsynet i beskrivelsen av bruddene og vurderingen av alvorlighetsgrad. Fylkesmannen følger opp kommunenes behandling av dyrevelferdssaker gjennom forvaltningskontroller, regionale samlinger og veiledning i enkeltsaker. I tillegg sender noen fylkesmenn ut lister til kommunene for å be om dokumentasjon på om det er vurdert avkorting i alle dyrevelferdssaker. Andre fylkesmenn gjennomgår enkeltsaker for å vurdere videre oppfølging.

6.2.5 Fylkesmannens brukeradministrasjon

Fylkesmannen skal følge opp informasjonssikkerheten i de fagsystemene Landbruksdirektoratet stiller til rådighet, og brukertilgangene i fagsystemene skal gjennomgås regelmessig og minimum én gang per år.⁹⁸ Landbruksdirektoratet har laget rutiner for hvordan fylkesmannen skal utføre brukeradministrasjon for Landbruksdirektoratets elektroniske tjenester. Rutinene beskriver blant annet at det hos fylkesmannen skal være definert to roller, systemansvarlig og Nett-SLF-administrator.⁹⁹

Systemansvarlig

Ved hvert fylkesmannsembete skal det være en systemansvarlig for hvert av Landbruksdirektoratets elektroniske systemer som skal kvalitetssikre og godkjenne at tilgangene det mottas forespørsler om å opprette, er riktige ut fra arbeidsoppgavene den aktuelle brukeren skal utføre.¹⁰⁰ Den systemansvarlige skal

- informere sine kommunesaksbehandlere om alt som omhandler systemet
- gi brukerstøtte for systemet til kommunale saksbehandlere
- godkjenne tilganger for kommunale brukere ved periodiske gjennomganger av brukertilganger

Vi ser at alle fylkesmennene har minst én ansatt som er utpekt som systemansvarlig.

Nett-SLF-administrator

I rutinen for brukeradministrasjon går det fram at rollen Nett-SLF-administrator skal innehas av én til tre ansatte på fylkesnivå. Nett-SLF-administratorer har ansvar for brukere. Dette innebærer blant annet at de er gitt systemtilgang med rettighet til å opprette, endre og slette brukere, og at de tildeler rettigheter i de forskjellige fagsystemene for kommunale brukere og brukere hos fylkesmannen.¹⁰¹

⁹⁷ Rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 2.4.

⁹⁸ Virksomhets- og økonomiinstruks til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 5.1.10.15.

⁹⁹ Brukeradministrasjon for Landbruksdirektoratets elektroniske tjenester, 8. mars 2018.

¹⁰⁰ Brukeradministrasjon for Landbruksdirektoratets elektroniske tjenester, 8. mars 2018 punkt 2.2.

¹⁰¹ Brukeradministrasjon for Landbruksdirektoratets elektroniske tjenester, 8. mars 2018, punkt 2 og 2.3..

I de fem kontrollerte fylkene var det minst én ansatt med rollen Nett-SLF-administrator. I ett fylke er den samme personen Nett-SLF-administrator og samtidig den eneste systemansvarlige.

Tildeling, endring og sletting av brukerrettigheter i fagsystemet eStil PT

I rutinen for brukeradministrasjon går det fram at tildeling av tilganger og rettigheter skal bestilles hos Nett-SLF-administratoren, og bestillinger skal dokumenteres skriftlig. Med skriftlig dokumentasjon menes for eksempel e-post fra saksbehandlerens leder hvor lederen bekrefter at saksbehandleren har tjenstlige behov for tilgang til Landbruksdirektoratets elektroniske tjenester. Nett-SLF-administratoren har ansvaret for å kvalitetssikre og utføre bestillingene, det vil si registrere brukeren med korrekte rettigheter i det aktuelle IKT-systemet.¹⁰²

Majoriteten av de kontrollerte fylkesmennene legger skriftlig dokumentasjon til grunn for tildeling, endring eller sletting av brukertilganger i fagsystemet eStil PT. Enkelte fylkesmenn fraviker kravet om at tildeling av tilganger og rettigheter skal være skriftlig.

En gjennomgang av fylkesmennenes rutiner for tildeling, endring og sletting av brukerrettigheter i fagsystemet eStil PT viser at de fleste fylkesmenn kun godtar skriftlige bestillinger om tilgang til fagsystemene når de kommer fra saksbehandlerens leder i kommunene. I intervju opplyser to fylkesmenn at de i tillegg til skriftlige bestillinger også godtar bestillinger per telefon når telefonen kommer fra lederen i den aktuelle kommunen. Enkelte fylkesmenn godtar og legger inn brukerrettigheter bestilt av saksbehandleren selv. Noen av fylkesmennene gir også lesetilgang til andre systemer de mener er nødvendige for å kunne utføre tilfredsstillende saksbehandling.

Forespørsler om tilgang til systemene blir ifølge intervju i varierende grad arkivert. Enkelte fylkesmenn opplyser i intervju at alle forespørsler arkiveres, mens andre svarer at noen av forespørslene blir arkivert, men ikke alle. Enkelte fylkesmenn opplyser at de ikke har rutiner for å arkivere forespørslene. Blant disse er det imidlertid én som opplyser at Nett-SLF-administratoren fører en liste som viser opprettelse og sletting av brukere, endringer av tilgangsrettigheter og navn på bestilleren.

I intervju har kun én av de kontrollerte fylkesmennene opplyst å ha rutiner for å få informasjon om når systemtilganger for ansatte i kommunene skal slettes. Fire av fem kontrollerte fylkesmenn har opplyst at kontroll med sletting av tilganger blir ivarettatt kun gjennom den periodiske kontrollen som skal gjennomføres minst én gang per år. Det hender også at kommunene, når de bestiller systemtilgang for nyansatte, ber om at systemtilganger for den som hadde stillingen før, slettes.

Periodisk gjennomgang av brukere i eStil PT

I veiledningen om brukeradministrasjon for Landbruksdirektoratets elektroniske tjenester er det stilt krav om at det skal foretas en regelmessig periodisk gjennomgang av brukere. Dette skal gjøres minimum én gang per år, og gjennomgangen skal initieres av Nett-SLF-administratoren. Den systemansvarlige skal ved gjennomgangen godkjenne at tilgangene som brukerne har, er korrekte. Gjennomgangen skal dokumenteres ved at det sendes en bekreftelse til Landbruksdirektoratet om at periodisk gjennomgang er utført. Landbruksdirektoratet kan foreta kontroll med brukere på regionalt eller kommunalt nivå.

Det er én av de fem kontrollerte fylkesmennene som ikke har gjennomført periodisk gjennomgang de senere årene. To fylkesmenn gjennomfører to årlige gjennomganger for å kontrollere at registrerte brukere har korrekte rettigheter. To fylkesmenn gjennomfører denne kontrollen én gang i året.

6.2.6 Fylkesmannens behandling av klager og søknader om dispensasjon

Klager og søknader om dispensasjon skal behandles uten ugrunnet opphold, og det skal gis foreløpig svar dersom klagen eller søknaden ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.¹⁰³

Revisjonen har gjennomgått 27 av 51 klagesaker hos de fem utvalgte fylkesmennene. I 15 av disse sakene er det ikke gitt foreløpig svar til foretaket innen en måned etter at klagen var mottatt.

¹⁰² Brukeradministrasjon for Landbruksdirektoratets elektroniske tjenester, 8. mars 2018 punkt 2.3..

¹⁰³ Forvaltningsloven § 11 a.

Videre har revisjonen gjennomgått 25 av 136 saker der fylkesmannen har fattet vedtak på søknad om dispensasjon fra gjeldende regelverk. I 7 av 25 dispensasjonssaker er det ikke avgitt et foreløpig svar til søkeren innen en måned etter at søknaden var mottatt.

6.2.7 Fylkesmannens rapportering på krav gitt i tildelingsbrev for 2018

Landbruks- og matdepartementet gir styringssignaler på området til fylkesmannen i tildelingsbrev og i virksomhets- og økonomiinstruks. Fylkesmannen skal rapportere på mål, styringsparametere og resultatmål omtalt under punkt 3.3 og punkt 7.3 i tildelingsbrevet. Det er ikke krav om rapportering på oppgavene i virksomhets- og økonomiinstruksen.¹⁰⁴

Gjennomført kontroll i henhold til kontrollplan

Fylkesmannen skal gjennomføre kontroll i henhold til kontrollplan.¹⁰⁵

I rapporteringen for 2018 går det fram at tre av fem kontrollerte fylkesmenn ikke har gjennomført forvaltningskontroller i henhold til kontrollplan. Begrunnelsene de gir, er at det har vært ekstraarbeid på grunn av sammenslåing av to fylkesmannsembeter og ekstraordinært arbeid med avlingssvikt på grunn av tørkesommer.

Gjennomført risikobasert forvaltningskontroll

Fylkesmannen skal gjennomføre risikobasert forvaltningskontroll av 20 prosent av kommunene.¹⁰⁶

I rapporteringen av de gjennomførte forvaltningskontrollene inngår kontroll med mange tilskuddsordninger der kommunene er vedtaksmyndighet. For 2018 er det tre av de fem kontrollerte fylkesmennene som har gjennomført forvaltningskontroller der kontroll med produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket inngår. Disse fylkesmennene har gjennomført 52 forvaltningskontroller i 2018, og i 16 av disse inngår kontroll med produksjonstilskudd og avløsertilskudd. Én fylkesmann har gjennomført forvaltningskontroller uten å kontrollere produksjons- og avløsertilskudd. Den siste fylkesmannen har ikke gjennomført planlagte forvaltningskontroller i 2018 på grunn av en stor mengde søknader om erstatning etter tørkesommeren i 2018.

Andel avvik som er fulgt opp

Fylkesmannen skal følge opp alle avvikene som er avdekket under kontroll.¹⁰⁷ Det skal vurderes om de tiltakene kommunen har gjennomført eller har planlagt å gjennomføre for å rette avvikene, er tilstrekkelige til å etablere en praksis som er i tråd med regelverket og føringene, jf. Landbruksdirektoratets rundskriv for fylkesmannens kontroll av kommunenes forvaltning på landbruksområdet.¹⁰⁸

I rapporteringen for 2018 er det stor variasjon i hvordan de fire fylkesmennene som har gjennomført forvaltningskontroll, omtaler oppfølging av avvik. Alle fylkesmennene vurderer at avvik er fulgt opp 100 prosent.

Arealressurskart AR5

Fylkesmannen skal rapportere på kommuner i fylket som ikke har ajourført arealressurskart (AR5), og eventuelle utfordringer kommunene har med å ajourføre dette kartet.¹⁰⁹

Rapporteringen fra de kontrollerte fylkesmennene for 2018 viser at det i deres fylker til sammen er 25 av 155 kommuner som ikke har ajourført/opdatert AR5. Hovedårsaken til den manglende oppdateringen er oppgitt å være manglende prioritering av arbeidet og manglende kapasitet og kompetanse i kommunene.

Overordnet vurdering av kontrollresultatene

Fylkesmannen skal gi en overordnet vurdering av kontrollresultatene i forbindelse med forvaltning av inntekts- og velferdspolitiske tiltak.¹¹⁰

¹⁰⁴ Virksomhets- og økonomiinstruks til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018.

¹⁰⁵ Tildelingsbrev til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 3.3.1.2.1.1.

¹⁰⁶ Tildelingsbrev til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 3.3.1.2.1.2.

¹⁰⁷ Tildelingsbrev til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 3.3.1.2.1.3.

¹⁰⁸ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-41. Fylkesmannens kontroll av kommunenes forvaltning på landbruksområdet punkt 6.3.

¹⁰⁹ Tildelingsbrev til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 7.3.9.3.

¹¹⁰ Tildelingsbrev til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 7.3.9.4.

To av de kontrollerte fylkesmennene rapporterer om at mange kommuner gjør et godt arbeid i sin saksbehandling av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, men at det gjenstår noe arbeid med å harmonisere praksisen mellom kommunene. Dette gjelder særlig størrelsen på avkortingene. Videre rapporteres det om at forvaltningen varierer mellom kommunene, og at enkelte kommuner bruker mer skjønn enn det regelverket gir rom for. Én fylkesmann har spisset forvaltningskontrollene og har ikke gjennomført forvaltningskontroller av produksjons- og avløsertilskudd i 2018, og en annen fylkesmann opplyser at det ikke er gjennomført forvaltningskontroller av kommunene i 2018 fordi de har hatt en stor mengde søknader om erstatninger for avlingssvikt etter tørkesommeren. Én fylkesmann har ikke rapportert på dette punktet når det gjelder kontrollresultatene for produksjons- og avløsertilskudd, selv om det er gjennomført forvaltningskontroller på området.

Oversikt over og en vurdering av klager og dispensasjonssøknader

Fylkesmannen skal i tabells form gi en oversikt over og en vurdering av klager og dispensasjonssøknader som fylkesmannen har behandlet.¹¹¹

Rapporteringen som gjelder klager på vedtak om produksjons- og avløsertilskudd for de fem utvalgte fylkesmennene, viser at de til sammen har gitt medhold i 4 klager, delvis medhold i 5 klager og avslag i 32 klager, og at de har 7 klager under behandling. Når det gjelder søknader om dispensasjon, har fylkesmennene gitt innvilgelse i til sammen 112 søknader og avslag i 31 søknader. Ingen av fylkesmennene har i rapporteringen gitt en vurdering av klager og dispensasjonssøknader som er behandlet på området.

Analyse/vurdering av kommunenes arbeid med avkorting ved feilopplysninger

Fylkesmennene skal gi en kort analyse/vurdering av kommunens arbeid med avkorting ved feilopplysninger for produksjonstilskudd.¹¹²

Rapporteringen for de utvalgte fylkesmennene viser at det er relativt store variasjoner i praksis mellom kommunene når det gjelder både avkortingsbeløp og praktisering av regelverket. Flere av fylkesmennenes kontroller har avdekket tilfeller der det ikke er vurdert avkorting selv om det er gitt feilopplysninger. I mange tilfeller er også vurderinger og begrunnelser mangelfullt dokumentert. Allikevel rapporteres det fra enkelte om en positiv utvikling og økt oppmerksomhet rundt denne delen av tilskuddsforvaltningen.

¹¹¹ Tildelingsbrev til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 7.3.9.5.

¹¹² Tildelingsbrev til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 7.3.9.7.

6.2.8 Vurdering av problemstilling 2: Gjennomfører fylkesmannen saksbehandling, oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldene regelverk?

Kravet om at det skal føres kontroll med andre som utøver forvaltningsmyndighet av statlige midler, går fram av økonomiregelverket.¹¹³ Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll, jf. økonomireglementet.¹¹⁴ Ifølge krav i virksomhets- og økonomiinstruks skal fylkesmannen utføre kontrolloppgavene sine på grunnlag av risiko- og vesentlighetsvurderinger og rapportere til ansvarlig departement dersom det avdekkes vesentlige svakheter, feil eller mangler.¹¹⁵ Videre skal fylkesmannen ifølge krav i instruksen følge opp informasjonssikkerheten i de fagsystemene Landbruksdirektoratet stiller til rådighet.¹¹⁶ Rapportering skal skje i tråd med kravene som er fastsatt av departementet i tildelingsbrevet eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen, jf. økonomireglementet.¹¹⁷

Revisjonen viser følgende:

- Tre av de fem fylkesmennene kontrollerer ikke som forutsatt at kommunene utfører risikobasert kontroll.
- En forutsetning for korrekt beregning og utbetaling av arealtilskudd er at kommunene oppdaterer arealressurskart (AR5) før kartdata overføres til Landbruksregisteret. Fylkesmannen benytter ulike tiltak for å følge opp at kommunene løpende a jourholder AR5. I fylkesmennenes årsrapporter går det fram at flere kommuner likevel ikke er a jour med oppdatering av arealressurskart.
- Kontroll med kommunens forvaltning av tilskuddsmidler skal bygge på risiko- og vesentlighetsvurderinger. I risikovurderinger og kontrollplaner som ligger til grunn for forvaltningskontroller i 2018, er det manglende sporbarhet mellom risikovurderinger og kontrollplan.
- Rapporter fra gjennomførte forvaltningskontroller viser at det er ulikt hvordan fylkesmennene gjennomfører forvaltningskontroller av kommunene. Én fylkesmannen konkluderer i sine kontroller at utvalget av søknader for kontroll er lite, og at det ikke gir grunnlag for å trekke en generell konklusjon om kommunenes saksbehandling. Landbruksdirektoratet har i rundskriv presisert at oppfølging av enkeltsaker ikke er en forvaltningskontroll.¹¹⁸
- Informasjonsutveksling mellom Mattilsynet og landbruksforvaltningen er en forutsetning for å kunne avkorte i tilskuddet til et foretak som driver i strid med dyrevelferdslovgivningen. Praktiske rutiner for utveksling av saker som kun gjelder alvorlige brudd på regelverket, er ikke operasjonalisert slik den nye avtalen forutsetter. Fylkesmennene dokumenterer i liten grad hvordan de følger opp kommunenes behandling av sakene.
- Fylkesmennene følger ikke rutiner for brukeradministrasjon i fagsystemet eStil PT. Brukertilganger tildeles uten skriftlige henvendelser, det er mangelfull og til en viss grad manglende arkivering av forespørslene om brukertilganger, og det er manglende rutiner for å melde opphør av brukere. Ikke alle fylkesmenn gjennomfører minst én årlig gjennomgang av brukere for å bekrefte at tilgangsrettighetene brukerne har, er korrekte.
- Ved saksbehandling av klager og søknader om dispensasjon etterlever ikke alltid fylkesmennene forvaltningslovens krav om at de skal sende foreløpig svar. Kravet gjelder saker som ikke kan behandles innen fristen på én måned.
- Én av fem kontrollerte fylkesmenn rapporterer i årsrapportene for 2018 at de på grunn av ekstraordinære forhold ikke har fått gjennomført planlagte forvaltningskontroller av produksjons- og avløsertilskudd.

¹¹³ Reglement for økonomistyring i staten § 15.

¹¹⁴ Reglement for økonomistyring i staten §§ 14 og 15.

¹¹⁵ Virksomhets- og økonomiinstruks til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 4.3.

¹¹⁶ Virksomhets- og økonomiinstruks til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 5.1.10.15.

¹¹⁷ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.7.

¹¹⁸ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-41. Fylkesmannens kontroll av kommunenes forvaltning på landbruksområdet punkt 6.1.1.1.

6.3 Problemstilling 3: Gjennomfører Landbruksdirektoratet oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?

6.3.1 Landbruksdirektoratets oppfølging og kontroll

Landbruksdirektoratet skal formidle fag- og forvaltningskompetanse til regional og lokal forvaltning og skal samarbeide med fylkesmennene for å bidra til god lov- og tilskuddsforvaltning på regionalt og lokalt nivå, blant annet kontroll.¹¹⁹ Landbruksdirektoratet må vektlegge arbeidet med en målrettet og effektiv kontroll med tilskuddsforvaltningen i landbruket. Risiko- og vesentlighetsvurderinger skal danne grunnlaget for kontrollarbeidet. Direktoratet må ha rutiner som ivaretar dette internt, og kontrolltiltak som sikrer at det blir tilfredsstillende ivarett hos fylkesmannen og kommunene. Direktoratet skal ha særlig oppmerksomhet på fylkesmennenes oppfølging av kommunenes forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene.¹²⁰

Økonomireglementet § 15 pålegger Landbruksdirektoratet å kontrollere at fylkesmannen og kommunene utfører oppgavene sine på en forsvarlig måte, og å påse at disse har intern kontroll, jf. § 14.

6.3.2 Landbruksdirektoratets organisering og oppgaver

Seksjon direkte tilskudd (SDT), som ligger under avdeling landbruksproduksjon (ALP), har fagansvaret for forvaltning av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Avdeling ressurs og areal har ansvar for oppgaver knyttet til arealressurskart, og seksjon for arkiv og regnskap har ansvar for regnskapet.

Landbruksdirektoratet opplyser i intervju¹²¹ at SDT har ansvar for å vedlikeholde og utvikle fagsystemet eStil PT. Dette innebærer også ansvar for å utarbeide testrutiner og løpende kvalitetssikring av eStil PT. Målet for arbeidet er at det skal utbetales korrekt beregnet tilskudd til rett tid til foretakene. Seksjonen får stadig innspill til forbedring av fagsystemet og må lage prioriteringsliste på bakgrunn av tilgjengelige ressurser. Det er igangsatt arbeid med å utvikle nye kontrollrapporter til bruk ute i kommunene og hos fylkesmennene. Det utvikles nye arbeidsrutiner samtidig med at fagsystemet utvikles.

Seksjon for ekstern kontroll (SEK) har det overordnede ansvaret for den eksterne kontrollen direktoratet gjennomfører. Den bistår blant annet seksjonene i direktoratet i forvaltningskontroller med mer. Seksjonen utarbeider halvårslige kontrollplaner for arbeidet som bygger på hva seksjonene i Landbruksdirektoratet har spilt inn av bistandsbehov. SEK utvikler og har ansvaret for metodikken i fylkesmannens forvaltningskontroller. Seksjonen besøker også fylkesmennene og holder kurs i bruk av kontrollmetodikken. SEK får alle årsrapportene fra fylkesmennene og plukker ut og sammenstiller informasjon fra disse i en egen rapport som de oversender til de ulike avdelingene i direktoratet. SEK rapporterer årlig til Landbruks- og matdepartementet om kontrollvirksomheten til Landbruksdirektoratet og fylkesmennene. SEK har også ansvar for å følge opp at fylkesmennene og kommunene gjennomfører risikovurderinger.

ALP utarbeider årlig handlingsplan for avdelingen. I handlingsplanen for 2018 er det beskrevet mål/tiltak med bakgrunn i oppgaver gitt i styrende dokumenter som for eksempel tildelingsbrevet og strategisk plan for Landbruksdirektoratet. Landbruksdirektoratet har ikke risikovurdert ordningene innen produksjons- og avløsertilskudd siden 2015 og 2016, da det gamle saksbehandlersystemet fortsatt ble benyttet. Siden det er flere år siden forrige risikovurdering, og fordi direktoratet ønsker å se nærmere på hvordan det nye fagsystemet har påvirket risikobildet, har direktoratet besluttet at det skal gjennomføres en ny risikovurdering i 2019.¹²² Landbruksdirektoratet har utarbeidet en oversikt over hvilke ordninger som er plukket ut til risikovurdering. Her framgår at fem av ti ordninger er prioritert å

¹¹⁹ Prop. 1 S (2017–2018) for Landbruks- og matdepartementet, s. 91.

¹²⁰ Statsbudsjettet 2018 – Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet 15. februar 2018 punkt 2.2.

¹²¹ Intervju med Landbruksdirektoratet 13. mars 2019.

¹²² Oversikt mottatt fra Landbruksdirektoratet i e-post 14. mars 2019.

risikovurdere i 2019. Landbruks- og matdepartementet opplyser at risikovurderinger for noen av ordningene ble påbegynt i 2018, og gjennomført i 2019.¹²³

SDT har utarbeidet en oversikt over oppgavefordeling og hvem som er ansvarlig for de forskjellige oppgavene knyttet til eStil PT. I tillegg utarbeider seksjonen årlige tidsplaner for alle typer oppgaver knyttet til eStil PT per søknadsomgang. Disse planene viser oppgaver som dreier seg om oppdatering av informasjon om produksjonstilskudd i rundskriv, veiledere, nettsider med mer.

Landbruksdirektoratet opplyser videre i intervju at SDT har rutinebeskrivelser for de større operasjonene som Landbruksdirektoratet utfører i fagsystemet eStil PT. Det er utarbeidet egne rutinebeskrivelser for saksbehandling og kontroll av søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd både i kommunene og hos fylkesmannen. Rutinene er tatt inn som en del av saksbehandlingsrundskrivet til kommunene og fylkesmennene. Landbruksdirektoratet har etablert et prosjekt med navnet «Akseptabel klagesaksbehandlingstid». Prosjektet har to hoveddeler. Del 1 er et prosjekt for å få ned tiden som brukes på klagesaksbehandling, og del 2 er et prosjekt som skal se på interne saksbehandlingsrutiner og dialogen med fylkesmennene. Del 2 omfatter blant annet retningslinjer for prioritering av kontroller som skal gjennomføres, hva kontrollene skal omfatte, og når de ulike kontrollene skal gjennomføres.

6.3.3 Landbruksdirektoratets veiledning og oppfølging av forvaltningen

Samarbeid med Mattilsynet

Rutinene for utveksling av informasjon mellom Mattilsynet og landbruksforvaltningen i saker om dyrevelferd ble endret i juni 2018 og sist revidert 16. januar 2019. Direktoratet skal ifølge de nye rutinene motta oversikt fra Mattilsynet over saker de har sendt til regionalt og kommunalt forvaltningsnivå. Ifølge rutinen er 1. mars frist for oversendelse fra Mattilsynet. Direktoratet opplyser i intervju at de ennå ikke har mottatt slik oversikt for 2018. Direktoratet har valgt å avvente litt før de sender purring. Direktoratet har ikke oversikt over hvordan den nye avtalen fungerer på kommunalt og regionalt nivå.

Landbruksdirektoratet opplyser videre i intervju at de tror at den desentraliserte strukturen i Mattilsynets organisasjon kan føre til utfordringer med likebehandling når det gjelder hvilke saker Mattilsynet sender til kommunen og fylkesmannen. Den reviderte avtalen er ment å avhjelpe dette. I denne er det derfor gjort forsøk på å tydeliggjøre hvilke saker som skal oversendes. Direktoratet opplyser videre at det foreløpig er for tidlig å si noe om hvordan den reviderte avtalen fungerer. Kravet om at det skal lages et oversendelsesbrev, skal gjøre det enklere for kommunene å vurdere om det er aktuelt med avkorting i den aktuelle saken.

Opplæring i bruk av eStil PT

Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at de har gitt fylkesmennene og kommunene opplæring i eStil PT. Før systemet ble satt i drift, ble det gjennomført samlinger med fylkesmennene og kommunene hvor systemet ble demonstrert og deltakerne fikk prøve systemet i et testmiljø. Direktoratet har ikke utviklet en brukerveiledning for systemet. I følge direktoratet skal rundskrivet om rutiner ved behandling av søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket gi tilstrekkelig veiledning i bruk av eStil PT.

Brukerne av eStil PT har ytret ønske om at det skal være mulig å legge inn kommentarer om vurderinger av søknadene og dialog med foretakene. Til søknadsomgang del 2 i 2018 ble det lagt inn et menyvalg i eStil PT hvor saksbehandlere kan legge inn kommentarer. Landbruksdirektoratet gir uttrykk for at det kanskje ikke er gitt god nok informasjon om dette, og i så fall kan det kan ha ført til at menyvalget ikke er brukt som forutsatt.

Landbruksdirektoratet har ikke gitt føringer til kommunene om at kontrollskjemaet for gjennomført stedlig kontroll skal legges inn i eStil PT. Dette er opp til den enkelte kommune.

¹²³ Landbruks- og matdepartementets brev av 21. mai 2019.

Kontroll av avløserutgifter

Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at foretakene ikke trenger å oppgi faktiske utgifter til avløsning utover maksrefusjon i eStil PT. Disse opplysningene benyttes ikke til analyseformål. Direktoratet planlegger å endre eStil PT slik at foretaket kan fylle ut om de har brukt avløserlag, har egne avløsere eller har kjøpt avløsertjenester. I saksbehandlingsrundskrivet gis det eksempler på hvordan kommunene kan kontrollere disse utgiftene. Saksbehandleren skal kontrollere avløserutgifter i en slik grad at det er rimelig sikkert at utgiftene er faktiske utgifter til avløsning i søknadsåret. Landbruksdirektoratet opplyser videre at de mener at det å kontrollere lister fra avløserlagene over hvor mye foretakene har betalt i avløserutgifter, ikke nødvendigvis gir en tilstrekkelig kontroll. Krav til dokumentasjon avhenger av hvordan avløsningen er gjennomført.

Informasjonsmeldinger i eStil PT

I eStil PT er det lagt inn kontroller som skal gi kommunene informasjon om at det må vurderes om foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon. Disse framkommer som informasjonsmeldinger i systemet. Det er for eksempel lagt inn normtall for slaktevekt på lam. Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at det i dag ikke er mulig å lage et normtall for lav slaktevekt som er representativt for alle søknadene i fagsystemet, siden direktoratet ikke har informasjon om hvilken eller hvilke raser den enkelte søkeren har. I mange saker er derfor ikke informasjonsmeldingene relevante. Meldingene skal være til hjelp i kommunens behandling av søknaden, og det er ikke et krav om at saksbehandleren skal dokumentere vurderingen sin av informasjonsmeldinger i eStil PT. Det kan komme mange slike meldinger om et foretak, og direktoratet opplyser i intervju at de mener det ikke er hensiktsmessig å kreve at kommunene dokumenterer alle vurderingene de gjør. Direktoratet opplyser videre at de planlegger å lage en rapport som skal gi et bedre grunnlag for å plukke ut de rette foretakene for en nærmere kontroll av om foretaket oppfyller grunnvilkåret om vanlig jordbruksproduksjon på sau.

6.3.4 Regelverksfortolkninger

Tilbakehold av tilskudd

I *forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket* som trådte i kraft 1. januar 2015, er det fjernet en bestemmelse om at tilskudd kan holdes tilbake inntil forholdet er rettet. Landbruksdirektoratet har i rundskriv med kommentarer til forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket gitt føringer om at kommunene kan holde tilbake tilskudd i stedet for å avkorte. Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at muligheten for å holde tilbake tilskudd til forhold er rettet, er basert på prinsippet «fra det mer til det mindre» i forvaltningsretten. Dette innebærer at når forvaltningen har hjemmel til å avkorte, vil den også ha hjemmel til å gjøre noe som er mindre byrdefullt, som å holde tilbake tilskudd inntil regelverksbruddet er rettet opp. Direktoratet har imidlertid ikke gitt føringer for kommunenes skjønnsutøvelse når det gjelder å holde tilbake tilskudd framfor å avkorte dem i saker som for eksempel gjelder brudd på dyrevelferdsregelverket.

Kontroll av areal

Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at når det gjelder kontroll av areal, så har direktoratet, basert på juridiske vurderinger, gitt føringer til kommunene om at det må foreligge en søknad før de kan gjennomføre arealkontroll. I saksbehandlingsrundskrivet går det fram at stedlig kontroll kan utføres i hele saksbehandlingsperioden. Videre går det fram at direktoratet av praktiske hensyn likevel anbefaler at kontrollen gjennomføres så nært opp til telle- og søknadsdato som mulig, men etter at fristen på 14-dager for å endre søknadsopplysningene har gått ut.¹²⁴ Det følger også av rundskrivet at saksbehandling (inkludert risikobasert kontroll) ligger etter datoene 29. mars og 29. oktober.¹²⁵ Direktoratet opplyser videre at de mener at det ikke er ideelt å kontrollere areal i slutten av oktober. Det er imidlertid gitt god informasjon om hvordan kommunene kan bruke for eksempel kartdata og satellittfoto til å kontrollere areal hvis det på grunn av snø ikke er mulig å se hva som er dyrket, eller om areal er beitet. Direktoratet opplyser at de vil evaluere hvordan denne kontrollen virker.

Avkorting av tilskudd

Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at de tar ut lister fra systemet over hvor mange søknader det foretas avkorting i, hva det avkortes for, og med hvilket beløp per fylke, for å få en oversikt over

¹²⁴ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 5.5.1.

¹²⁵ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 1.2.

avkortinger i produksjonstilskudd for den aktuelle søknadsomgangen. Direktoratet opplyser videre at de ikke gjør noen analyser av om kommunene har vurdert avkorting i søknader der eStil PT har gitt informasjon om at avkorting skal vurderes.¹²⁶ Oppfølging av kommunenes avkortingspraksis er satt opp som en fast oppgave som fylkesmannen skal gjennomføre når avviksrapporten er på plass. Direktoratet opplyser at saksbehandleren skal skrive en vurdering av om det skal foretas avkorting, under menyvalget for «Kommentar/ dialog». Direktoratet opplyser videre at de nå vurderer regelverket for avkorting i dialog med Landbruks- og matdepartementet. Direktoratet opplyser at de erkjenner at det er vanskelig for kommunene å vurdere om foretaket har handlet uaktsomt eller forsettlig (aktsomhetsvurdering), når de skal vurdere/gjennomføre avkorting.

6.3.5 Landbruksdirektoratets oppfølging av fylkesmennene

Forvaltningskontroller av fylkesmannen

Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at i 2015 var siste gang direktoratet gjennomførte forvaltningskontroller av fylkesmennene når det gjelder produksjons- og avløsertilskudd. Det ble gjennomført oppfølgingskontroll i noen fylker i 2016.¹²⁷ Direktoratet opplyser videre at resultatene fra forvaltningskontrollene kan sammenfattes til at det er krevende å få til en enhetlig forvaltning av tilskuddsordningen, blant annet fordi kommunene har ulike ressurser og ulik kompetanse, og fordi saksbehandlerens nærhet til foretakene kan være utfordrende. En ytterligere årsak som oppgis, er at det gamle IKT-systemet manglet viktig funksjonalitet og støtte for å plukke ut saker til risikobasert kontroll. Landbruksdirektoratet opplyser at Meld. St. 11 (2016–2017) kapittel 14 peker på de samme forholdene og signaliserer at det er behov for tiltak. Det var næringskomiteen som behandlet meldingen, og på det tidspunktet ønsket ikke komiteen at forvaltningsordningen skulle endres. Landbruksdirektoratet opplyser videre at de samme forholdene gjelder fortsatt, og at de mener det er krevende å få fulgt opp kravene i Stortingsmeldingen.

I intervju opplyser Landbruksdirektoratet at tiltaket som skulle bøte på utfordringene som var beskrevet i Stortingsmeldingen, ble å utvikle et nytt IKT-system for behandling av søknader om tilskudd. De siste årene har Landbruksdirektoratet derfor prioritert å utvikle eStil PT og sikre at den første utbetalingen av tilskudd fra det nye systemet i februar 2018 ble korrekt. Direktoratet opplyser videre at de stadig utvikler fagsystemet og rutinene med tanke på å tilrettelegge for enhetlig behandling av søknader i kommunene. Det er imidlertid krevende å ha nok ressurser til å videreutvikle systemet og rutinene for å dekke kjente behov. Blant annet har direktoratet måttet utsette å lage en rapport over antall søknader hvor det er avvik mellom søkerens opplysninger og godkjente opplysninger. Det kommer stadig nye oppgaver som direktoratet må prioritere foran videreutvikling av systemet. Blant annet kan feilrettinger, resultater fra jordbruksforhandlingene og ekstraordinære forhold som tørke kreve at direktoratet må prioritere andre oppgaver enn den planlagte videreutviklingen. Slike forhold kan også føre til at fylkesmannens ressursbruk må omprioriteres. Landbruksdirektoratet opplyser videre at de nå undersøker blant annet hvordan merarbeidet med behandling av søknader om erstatning for avlingsskader på grunn av tørken i 2018 har påvirket det øvrige arbeidet med fylkesmannens forvaltning av produksjonstilskudd og avløsertilskudd.

Annen oppfølging

I saksbehandlingsrundskrivet for ordningen i 2018 går det fram at fylkesmannen skal kartlegge og utrede hvilke forhold som er de største utfordringene i eget fylke når det gjelder riktig utbetaling av tilskudd, likebehandling og kompetanse.¹²⁸ Direktoratet opplyser i intervju at kravet for 2019 er lagt inn i virksomhets- og økonomiinstruksen for fylkesmannen. Direktoratet opplyser videre at de vil rette oppmerksomheten mot fylkesmannens arbeid med dette i styringsmøtene som Landbruks- og matdepartementet og direktoratet skal ha med fylkesmennene i 2019.

Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at SDT får rapportering fra SEK om fylkesmannens rapportering om kontrollaktiviteten på området. Når SDT mottar rapporten, vurderer de om det er noe som må følges opp. Direktoratet opplyser videre at SDT i de senere årene ikke har hatt ressurser til å gjennomføre særskilt oppfølging på dette området.

¹²⁶ I vedlegg til brev fra Landbruks- og matdepartementet av 21. mai 2019 opplyses det at dette arbeidet er delegert til fylkesmannen.

¹²⁷ Brev fra Landbruks- og matdepartementet av 21. mai 2019.

¹²⁸ Landbruksdirektoratets rundskriv 2018-31. Saksbehandlingsrutiner ved søknad om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket punkt 2.2.

Det er fylkesmannen som skal følge opp at kommunene følger frister for saksbehandling, jf. saksbehandlingsrundskrivet. Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at SDT fortløpende følger opp om søknadene blir behandlet innen fristene som er satt, og at de på den måten følger opp fylkesmannens arbeid med dette.

Periodisk gjennomgang av brukere i eStil PT

I intervju opplyser Landbruksdirektoratet at de ikke kontrollerer fylkesmannens arbeid med periodisk gjennomgang av brukertilgang i de systemene som fylkesmannen og kommunene bruker, og som driftes av Landbruksdirektoratet. Direktoratet opplyser videre at det er fylkesmannen og administratorene i fylkene som er ansvarlig for dette, slik det går fram av veiledningen i brukeradministrasjon for Landbruksdirektoratets elektroniske tjenester.

Fylkesmennenes kontrollplaner

Det følger av *virksomhets- og økonomiinstruks* fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kapittel 5.1.10.10 at fylkesmannen skal utarbeide en plan for risikobaserte kontroller i forbindelse med forvaltningen av de økonomiske virkemidlene. En bekreftelse på at en slik kontrollplan er utarbeidet skal sendes Landbruksdirektoratet. Direktoratet opplyser i intervju at de legger til grunn at når fylkesmannen har bekreftet at de har en plan, så har de en plan. Direktoratet følger opp at alle embeter sender inn bekreftelsen, og at bekreftelsen inneholder det som følger av Landbruksdirektoratets veiledning. Ved mangler eller uklarheter blir fylkesmannen kontaktet og bedt om å gi en redegjørelse eller om å revidere bekreftelsen slik at den omtaler flere forhold med videre. Utover dette kontrollerer ikke Landbruksdirektoratet selve planen som fylkesmannen bekrefter at de har utarbeidet. Når årsrapporteringen fra fylkesmennene kommer, kontrollerer imidlertid direktoratet rapporteringen mot det som står i bekreftelsen på kontrollplanen. Rapporteringen og resultatet gir direktoratet et grunnlag for å vurdere hva fylkesmannen har gjort på kontrollområdet i foregående år. Er det avvik, rapporteres det videre, enten inn til samlet tilbakemelding på årsrapporter eller til styringsmøtene mellom Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet og fylkesmannen. Direktoratet opplyser videre at de har mulighet til å gjennomføre forvaltningskontroller hos fylkesmannen for å kontrollere planen.

Oppfølging av rutiner for ajourhold av arealressurskart AR5

Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at arbeidet deres med AR5 primært er ivaretatt gjennom styringssignaler til fylkesmannen og NIBIO, og gjennom bruk av Landbruksregisteret. Alle kommunene er forpliktet til å holde detaljerte kartdata ajour gjennom å rapportere endringer. NIBIO kvalitetssikrer disse dataene med hensyn til tekniske krav, men ikke med hensyn til faglig innhold, og skal gi kommunene kunnskapsstøtte til oppdatering og vedlikehold. Ifølge virksomhets- og økonomiinstruks til fylkesmannen skal fylkesmannen følge opp ajourholdet av AR5 i samarbeid med NIBIO og bidra til at kommunen holder AR5 oppdatert. I tildelingsbrevet til fylkesmannen står det at fylkesmannen skal rapportere på kommuner som ikke har ajourført AR5, og eventuelle utfordringer kommunene har med ajourføring. Fylkesmannen må følge opp kommuner som ikke har ajourført AR5. Direktoratet opplyser at 325 kommuner (77 prosent av kommunene i landet) har levert kontinuerlig ajourhold av AR5 i perioden 2017 til mars 2019. 17 kommuner har ikke oppdatert AR5 de siste fem årene.

6.3.6 Landbruksdirektoratets rapportering på krav gitt i tildelingsbrev for 2018

Landbruks- og matdepartementet gir styringssignaler til Landbruksdirektoratet i tildelingsbrev.¹²⁹ Kravene til årsrapporten går fram av instruks for *økonomi- og virksomhetsstyring i Landbruksdirektoratet*.¹³⁰

Årsrapport 2018

Ifølge instruks for *økonomi- og virksomhetsstyring i Landbruksdirektoratet* skal årsrapporten gi en helhetlig og dekkende beskrivelse av direktoratets virksomhet, ressursbruk og resultater det foregående år.

I Landbruksdirektoratets årsrapport for 2018¹³¹ går det fram at produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket har felles forvaltningsrutine, og at det er kommunen som behandler søknadene. Direktoratet rapporterer om at forvaltningen er krevende på grunn av kommunens nærhet til søkeren, og fordi kommunene har varierende kompetanse og ressursbruk. Videre rapporteres det om at det nye

¹²⁹ Statsbudsjettet 2018 – Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet fra Landbruks- og matdepartementet 15. februar 2018.

¹³⁰ Instruks for *Økonomi- og virksomhetsstyring i Landbruksdirektoratet*, gjeldende fra 1. februar 2018, punkt 2.3.3.

¹³¹ Landbruksdirektoratets årsrapport for 2018.

søknadssystemet for produksjons- og avløsertilskudd som ble tatt i bruk i 2017, eStil PT, innebærer at flere opplysninger kontrolleres før søknaden sendes, og at dette gir bedre kvalitet på søknadene og lavere risiko for feilutbetalinger.

Rapportering om kontrollvirksomheten i Landbruksdirektoratet og hos fylkesmennene i 2018

I følge tildelingsbrevet for 2018 skal Landbruksdirektoratets omtale av kontrollvirksomheten i årsrapporten suppleres med en mer utfyllende rapportering.

Landbruksdirektoratet har rapportert om kontrollvirksomheten i Landbruksdirektoratet og hos fylkesmennene i 2018.¹³² I rapporteringen inngår Landbruksdirektoratets oppsummering av fylkesmannens kontrollaktivitet og Landbruksdirektoratets kontrolltiltak og rutiner. Blant annet er det rapportert om

- Landbruksdirektoratets oppfølging av fylkesmannens bekreftelse på at kontrollplanen var utarbeidet
- fylkesmannens gjennomføring av kontroll i henhold til kontrollplan
- fylkesmannens gjennomføring av risikobasert kontroll av 20 prosent av kommunene
- fylkesmannens beskrivelse av utfordringer ved den kommunale forvaltningen
- avvik ved fylkesmennenes forvaltningskontroller i 2018
- fylkesmannens analyse/vurdering av kommunenes arbeid med feilopplysninger

6.3.7 Vurdering av problemstilling 3: Gjennomfører Landbruksdirektoratet oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?

Landbruksdirektoratet skal gjennomføre en målrettet og effektiv kontroll med tilskuddsforvaltningen i landbruket. Risiko- og vesentlighetsvurderinger skal danne grunnlaget for kontrollarbeidet. Direktoratet skal ha særskilt oppmerksomhet på fylkesmennenes oppfølging av kommunenes forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene.¹³³ Direktoratet rettleider og gir retningslinjer for behandling av søknader om tilskudd og for fylkesmannens oppfølging og kontroll av kommunene. Ifølge krav i økonomireglementet skal Landbruksdirektoratet ha etablert systemer og rutiner som sikrer at forvaltningen av tilskudd utføres på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende lover og regler.

Revisjonen viser følgende:

- Landbruksdirektoratet har utviklet et nytt fagsystem for behandling av søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Flere oppgaver knyttet til videreutvikling av systemet og rutinene er imidlertid nedprioritert.
- Nytt fagsystem ble innført i 2017. Ordningene innen produksjons- og avløsertilskudd ble sist risikovurdert i 2016. I 2019 er to av de ti ordningene risikovurdert.¹³⁴
- Landbruksdirektoratet har ikke gjennomført forvaltningskontroll av fylkesmennene når det gjelder produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, siden 2015. Direktoratet har heller ikke hatt ressurser de senere årene til å særskilt følge opp fylkesmannens rapportering om kontrollaktiviteten deres på området.
- Landbruksdirektoratet har ikke stilt krav om at saksbehandleren dokumenterer sine vurderinger av informasjonsmeldinger om hvorvidt foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon, i fagsystemet eStil PT.
- Landbruksdirektoratet gjennomfører ingen analyser av om kommunene har vurdert avkorting i søknadene der fagsystemet gir informasjon om at dette skal vurderes¹³⁵.
- Det er mange saksbehandlere i kommunene og hos fylkesmannen som har tilgang til fagsystemet eStil PT. Landbruksdirektoratet har ikke rutiner for å kontrollere fylkesmannens arbeid med å gi og kontrollere rettigheter og tilganger i systemet for å sikre at uautoriserte brukere ikke har tilgang til systemet.

¹³² Landbruksdirektoratets rapport om kontroll. Rapport nr. 20/2019, 9. april 2019.

¹³³ Statsbudsjettet 2018 – Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet fra Landbruks- og matdepartementet 15. februar 2018 punkt 2.2 første avsnitt.

¹³⁴ I brev fra Landbruks- og matdepartementet av 21. mai 2019 opplyses det at risikovurderinger for noen av ordningene ble påbegynt i 2018, og gjennomført i 2019.

¹³⁵ I vedlegg til brev fra Landbruks- og matdepartementet av 21. mai 2019 opplyses det at dette arbeidet er delegert til fylkesmannen.

- I saksbehandlingsrundskrivet til kommunene og fylkesmennene har Landbruksdirektoratet utviklet rutinebeskrivelser knyttet til kommunens saksbehandling og fylkesmannens kontroll av kommunens forvaltning. Videre har direktoratet utarbeidet et kommentarrundskriv til forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket som skal gi kommunen og fylkesmannen hjelp til å forvalte reglene i samsvar med forskriften.
- Når det gjelder områder hvor revisjonen har avdekket at kommunene ikke etterlever reglene i forskriften, har direktoratet i intervju utdypet hvordan de forstår enkelte punkter i saksbehandlingsrundskrivet og kommentarrundskrivet. Dette gjelder på områder som avkorting av tilskudd, kontroll av areal, kontroll av avløserutgifter og tilbakehold av tilskudd.

6.4 Problemstilling 4: Ivaretar Landbruks- og matdepartementet ansvaret det har for å styre og følge opp forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd?

Landbruks- og matdepartementet skal i tildelingsbrev, oppdragsbrev eller i særskilt regelverk beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier for tilskuddsordningen.¹³⁶

Landbruks- og matdepartementet har delegert forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket til Landbruksdirektoratet, fylkesmannen og kommunene. Departementet har ansvar for å fastsette regelverk for tilskuddsordningen og følge opp at underliggende virksomheter forvalter tilskudd på en forsvarlig måte. Departementet skal kontrollere at forvaltningen utføres på en forsvarlig måte.¹³⁷

6.4.1 Departementets styring og oppfølging av Landbruksdirektoratet

Landbruks- og matdepartementet gir styringssignaler og budsjetttrammer for Landbruksdirektoratet i årlige tildelingsbrev. Departementet har i instruks angitt hvilken myndighet og hvilket ansvar administrerende direktør i Landbruksdirektoratet har, og hvilke krav departementet stiller til systemene, rutinene og styringsprosessene i direktoratet, som omfatter alle prosesser, tiltak, rutiner og systemer som virksomheten har etablert.¹³⁸

Departementets styringssignaler

Landbruks- og matdepartementet har i tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet stilt krav om at direktoratet skal sikre at virkemidlene knyttet til produksjonstilskudd blir forvaltet i samsvar med regelverket gjennom kontroll og oppfølging av avvik.¹³⁹ Videre må direktoratet vektlegge arbeidet med en målrettet og effektiv kontroll med tilskuddsforvaltningen. Risiko- og vesentlighetsvurderinger skal danne grunnlaget for kontrollarbeidet, og direktoratet må ha rutiner som ivaretar dette internt, og kontrolltiltak som sikrer at det blir tilfredsstillende ivaretatt hos fylkesmennene og kommunene. Avvik må følges opp, og direktoratet skal ha særlig oppmerksomhet på fylkesmennenes oppfølging av kommunenes forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene.

Departementets innhenting og oppfølging av styringsinformasjon

Departementet har gjennomført to styringsmøter med Landbruksdirektoratet i 2018.¹⁴⁰ I tillegg gjennomfører departementet årlig faglige kontaktmøter med avdelingene i Landbruksdirektoratet. Det ble holdt faglig kontaktmøte mellom departementet og avdeling landbruksproduksjon (ALP) 14. mars 2018.

Landbruksdirektoratet skal i årsrapporten rapportere i samsvar med kravene i virksomhetsinstruksen. Landbruks- og matdepartementet har i tildelingsbrev stilt krav om at omtalen av kontrollvirksomheten i årsrapporten skal suppleres med en mer utfyllende rapportering som skal behandles på styringsmøte første halvår. Rapporteringen for 2017 er datert 2. mai 2018 og rapporteringen for 2018 er datert 9. april 2019. Landbruks- og matdepartementet vurderer Landbruksdirektoratets årsrapport og den særskilte kontrollrapporten som del av forberedelsene til styringsmøtet første halvår. Tilbakemelding på rapportene blir gitt i styringsmøtet.¹⁴¹

Rapportering om kontrollvirksomheten i Landbruksdirektoratet og hos fylkesmennene i 2017 viser at Landbruksdirektoratet ikke har gjennomført forvaltningskontroller hos fylkesmannen når det gjelder produksjonstilskudd. Videre går det fram at direktoratet har gått gjennom all kontrollfaglig informasjon og gjort forbedringer. Et eget vedlegg til rapporten viser avvik ved fylkesmennenes forvaltningskontroller i 2017. Det går blant annet fram at fylkesmennene har funnet følgende avvik i kommunenes saksbehandling:

- manglende vurdering av avkorting
- mangelfulle aktsomhetsvurderinger og manglende avkorting
- saksbehandlingsfeil

¹³⁶ Reglement for økonomistyring i staten § 8 første avsnitt.

¹³⁷ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.2.2.1 og 6.2.2.2.

¹³⁸ Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Landbruksdirektoratet gjeldende fra 1. februar 2018 punkt 1 første avsnitt.

¹³⁹ Statsbudsjettet 2018 – Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet fra Landbruks- og matdepartementet av 15. februar 2018 punkt 2.1 tredje avsnitt.

¹⁴⁰ Styringsmøte mellom Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet 13. april 2018 og 10. desember 2018.

¹⁴¹ E-post fra Landbruks- og matdepartementet 29. mars 2019.

- manglende ajourhold av arealressurskart (AR5)
- kommunenes feil og mangler i de risikobaserte kontrollene av foretakene

I referat fra styringsmøte mellom departementet og Landbruksdirektoratet, der rapporten om kontrollvirksomheten for 2017 ble behandlet, går det blant annet fram at departementet påpekte at kontrollrapporten gir et meget godt grunnlag for videre utvikling av kontrollarbeidet i direktoratet og hos fylkesmannen.¹⁴² Funn under kontroll må brukes aktivt i det videre arbeidet med tilskuddsforvaltning, regelverksutforming og kompetanseoppbygging i forvaltningen (forvaltningskretsløpet). Videre går det fram av rapporten at mange kommuner ikke oppdaterer arealressurskart (AR5) på en tilfredsstillende måte. I den forbindelse understreker departementet at det er viktig med systematisk oppfølging av avvik, og at oppdateringen av kart må forbedres. Rapporten dokumenterer også at kontrollaktiviteten hos fylkesmennene varierer i betydelig grad, og at fylkesmannsembetene som ikke tilfredsstillende kravene til kontrollaktivitet, må følges opp.

I referat fra styringsmøte i desember 2018 går det fram at Landbruksdirektoratet har tatt opp at ifølge instruks for *økonomi- og virksomhetsstyring i Landbruksdirektoratet* gjeldende fra 1. februar 2018, skal direktoratet ha dokumenterte rutiner som sikrer en forsvarlig forvaltning av tilskuddsordninger med videre. I dette inngår blant annet tilstrekkelige interne saksbehandlingsrutiner og rutiner for å følge opp andre som administrerer tilskuddsordningen, og som direktoratet er ansvarlig for.¹⁴³ Videre går det fram at Landbruksdirektoratet har vurdert saksbehandlingsrutinene sine og funnet at det er rom for forbedringer. Direktoratet ønsker å drøfte dette arbeidet med departementet og vil derfor utarbeide et notat om saken og ta initiativ til møte. Departementet omtaler også i referatet at det er viktig med god kontakt mellom Mattilsynet og Landbruksdirektoratet i saker om brudd på dyrevelferd, jf. avtale om informasjonsutveksling revidert juni 2018.

6.4.2 Departementets styring og oppfølging av fylkesmennene

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det administrative etatsstyringsansvaret for fylkesmannen i tillegg til å ha samordningsansvaret overfor de øvrige departementene som legger oppgaver til fylkesmannen.¹⁴⁴

Departementets styringssignaler

Landbruks- og matdepartementet gir styringssignaler til fylkesmennene i tildelingsbrev, i virksomhets- og økonomiinstruks og i styringsmøter.

I tildelingsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmannen¹⁴⁵ og i virksomhets- og økonomiinstruks til fylkesmannen fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet,¹⁴⁶ har Landbruks- og matdepartementet stilt krav om at fylkesmannen etterlever etablerte systemer for kontroll og oppfølging på landbruksområdet på regionalt og kommunalt nivå. Videre har departementet satt resultatmål for fylkesmannens kontroll av kommunene. Det er stilt krav om at fylkesmennene skal

- gjennomføre kontroll i henhold til kontrollplan
- gjennomføre risikobasert forvaltningskontroll av 20 prosent av kommunene
- følge opp alle avvik avdekket under kontroll
- utføre kontrolloppgavene på grunnlag av risiko- og vesentlighetsvurderinger

Departementet har også stilt krav om at fylkesmannen skal gjennomføre følgende oppgaver:

- veilede og følge opp kommunene i forvaltningen av økonomiske virkemidler og regelverk
- utarbeide årlig en risikobasert plan for kontroller
- følge opp avvik som avdekkes
- samarbeide med Mattilsynet
- forvalte regelverk og være vedtaksmyndighet og klageorgan knyttet til tilskuddsordningene innen jordbruk
- følge opp informasjonssikkerheten i de fagsystemene Landbruksdirektoratet stiller til rådighet
- følge opp ajourholdet av arealressurskartet (AR5) i samarbeid med NIBIO og bidra til at kommunene holder arealressurskart oppdatert

¹⁴² Referat fra styringsmøte mellom Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet 13. april 2018.

¹⁴³ Referat fra styringsmøte mellom Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet 10. desember 2018.

¹⁴⁴ *Virksomhets- og økonomiinstruks* til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 3.1.

¹⁴⁵ *Tildelingsbrev* til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018 punkt 2.2.

¹⁴⁶ *Virksomhets- og økonomiinstruks* til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2018.

Departementets innhenting og oppfølging av styringsinformasjon

Departementet gjennomfører styringsmøter med fylkesmennene, både egne sektorvise styringsmøter og felles styringsmøter i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I 2017 og 2018 har Landbruks- og matdepartementet avholdt møter med alle fylkesmenn. Det skrives referat fra møtene. I tillegg gjennomføres det fagsamlinger for fylkesmennene i regi av Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet.

Departementet oppsummerer fylkesmannens årsrapportering som grunnlag for tilbakemelding til fylkesmennene i styringsmøtene. Oppsummeringen er en del av den skriftlige tilbakemeldingen på årsrapporten som styringsetatene gir til fylkesmennene, og den er grunnlag for tema og tilbakemelding i felles etatsstyringsmøter i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet der Landbruks- og matdepartementet deltar. Ettersom Landbruks- og matdepartementet også gjennomfører sektorvise styringsmøter med fylkesmennene, vil mer utfyllende tilbakemelding på årsrapportene bli gitt i disse møtene. I tillegg mottar departementet eventuelle innspill til Kommunal- og moderniseringsdepartementets ledersamtaler og lederlønnskontrakter med fylkesmennene.¹⁴⁷

I styringsdialogen mellom departementet og fylkesmennene i 2017 og 2018 er departementet gjort kjent med de utfordringene fylkesmennene kjenner til når det gjelder kravet om en effektiv lov- og tilskuddsforvaltning. Referatene fra styringsmøtene viser at når det gjelder produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, opplyser fylkesmennene om blant annet følgende utfordringer:

- store variasjoner mellom kommunene med hensyn til avkorting
- ønske om nasjonale retningslinjer for avkorting
- utfordringer med å gjennomføre kontroller med areal fordi søknadsfristen er så sent på året
- for få rapportmuligheter i eStil PT
- få kontroller av produksjonstilskudd hos enkelte fylkesmenn

I stortingsproposisjonen om jordbruksavtalen for 2016–2017, som ble inngått mellom staten og Norges Bondelag 15. mai 2016, omtales et nytt fagsystem for produksjonstilskudd, eStil PT.¹⁴⁸ Her går det fram at etter en avveining mellom ulike hensyn og for å legge til rette for et så enkelt system som mulig, har Landbruks- og matdepartementet kommet fram til at søknadsfristene for areal skal settes til 15. oktober. Videre går det fram at kontrollen ivaretas ved at kommunene har et ansvar for å føre kontinuerlig kontroll gjennom året. Det betyr at kommunene kan kontrollere arealer i drift når som helst i vekstsesongen, også før brukeren har levert søknad, og før opplysningene fra denne kontrollen kan benyttes til å kontrollere om det er grunnlag for det det rent faktisk blir søkt om. Kontroll i vekstsesongen vil særlig rette seg mot om arealbruken er i samsvar med krav til vanlig jordbruksproduksjon, og om for eksempel innmarksbeiter blir tilstrekkelig beitet. Landbruksdirektoratet opplyser i intervju av 13. mars 2019 at de har gitt føringer til kommunene om at det må foreligge søknad før de kan gjennomføre arealkontroll. Det vil si at kontrollen kan gjennomføres først etter 29. oktober.

I referat fra felles etatsstyringsmøte med fylkesmennene 24. april 2018 går det fram at Landbruks- og matdepartementet har reist temaet om brudd på dyrevelferdsregelverket. Referatet viser at departementet forventer at fylkesmennene prioriterer saker der Mattilsynet har fattet vedtak ved alvorlig brudd på dyrevelferdsregelverket. Videre går det fram at det er ulikt hvordan embetene praktiserer bruken av avkorting av produksjonstilskudd ved brudd på dyrevelferdsregelverket. Departementet vurderer at konsekvensene av avkorting ofte er store for den enkelte produsent, og en samlet forvaltning må derfor ha en enhetlig inngang til problemstillingene.

¹⁴⁷ E-post fra Landbruks- og matdepartementet 29. mars 2019.

¹⁴⁸ Prop. 133 S (2015–2016) punkt 7.11.

6.4.3 Vurdering av problemstilling 4: Ivaretar Landbruks- og matdepartementet ansvaret det har for å styre og følge opp forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd?

Landbruks- og matdepartementet skal fastsette overordnede mål, styringsparametere og rapporteringskrav for Landbruksdirektoratet og fylkesmannen og skal styre, følge opp og kontrollere forvaltningen av ordningen for produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Det er også departementets ansvar å kontrollere at forvaltningen utføres på en forsvarlig måte når kommunen forvalter statlige tilskudd.

Revisjonen viser følgende:

- Landbruks- og matdepartementet stiller gjennom tildelingsbrev og virksomhets- og økonomiinstruks krav om hvordan ordningen skal forvaltes, til Landbruksdirektoratet og fylkesmannen. Departementet stiller også krav til rapportering fra etatene. Videre gjennomfører departementet styringssamtaler der forvaltningen av ordningen står i fokus.
- Landbruks- og matdepartementet har fått informasjon om utfordringer i forvaltningen gjennom referater fra styringsdialogen mellom departementet og fylkesmannen i 2017 og 2018, gjennomgang av årsrapportering fra fylkesmennene i 2017 og rapporteringen om kontrollvirksomheten i Landbruksdirektoratet og hos fylkesmannen i 2017.
- Landbruks- og matdepartementet er kjent med at fylkesmannen ikke gjennomfører forvaltningskontroller av kommunene i tilstrekkelig grad, og at Landbruksdirektoratet ikke gjennomfører forvaltningskontroller av fylkesmennene. Videre har departementet fått informasjon om at kommunene på flere områder ikke saksbehandler produksjonstilskudd og avløsertilskudd i samsvar med regelverket.
- Departementet er også kjent med regelverksutfordringer for eksempel når kommunene skal kontrollere areal.

7 Konklusjoner

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for tilskuddsordningen produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Formålet med ordningen er å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innen målene Stortinget har vedtatt. Landbruksdirektoratet, fylkesmannen og kommunene forvalter tilskuddsordningen på vegne av departementet.

Kommunene er vedtaksmyndighet for produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket og skal gjennomføre kontroll og følge opp avvik som avdekkes. Fylkesmannen er vedtaksmyndighet for søknader om dispensasjoner og klageinstans for vedtak fattet av kommunene. Fylkesmannen har kontroll- og veiledningsoppgaver overfor kommunene. Landbruksdirektoratet skal administrere ordningene som er omfattet av forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket, og skal gjennom kontroll og oppfølging ved avvik bidra til å sikre at tilskuddsordningen forvaltes i samsvar med regelverket.

For søknadsomgangen 2018 ble det utbetalt om lag 9,8 milliarder kroner i produksjons- og avløsertilskudd til ca. 39 500 jordbruksforetak.

Målet med revisjonen er å kontrollere om saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket er i samsvar med gjeldende regelverk.

Saksbehandling av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket gjennomføres ved et stort antall kommunale landbrukskontor. Kvalitet og likeverdighet i saksbehandling og korrekt utbetaling til jordbruksforetakene er avhengig av at de kommunale landbrukskontorene får støtte og veiledning i saksbehandlingen fra Landbruksdirektoratet og fylkesmannen. Dette forutsetter en sammenhengende og velfungerende kontrollkjede fra Landbruks- og matdepartementet via Landbruksdirektoratet til fylkesmannens kontroll og oppfølging av den kommunale saksbehandlingen.

Det er innført et fagsystem som skal legge til rette for effektiv og enhetlig saksbehandling gjennom blant annet maskinelle kontroller av søknader om tilskudd. I fagsystemet dokumenteres ikke i tilstrekkelig grad de sentrale vurderingene knyttet til grunnvilkårene for tildeling og utmåling av tilskudd. Mangelfull dokumentasjon av vurderinger og risikovurderinger vanskeliggjør kontrollarbeidet for fylkesmannen og Landbruksdirektoratet. Dette medfører risiko for at feil i kommunenes saksbehandling av søknader ikke blir oppdaget.

Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet har prioritert å utvikle et nytt fagsystem med hovedvekt på utbetaling av tilskudd. Landbruksdirektoratet har ikke lagt tilsvarende vekt på å gjennomføre risikovurderinger som grunnlag for prioriteringer i kontrollarbeidet og videreutvikling av fagsystemet. Fylkesmannens oppfølging og kontroll av kommunene er mangelfull. Kjente svakheter i kommunenes saksbehandling blir dermed ikke tilstrekkelig fulgt opp. Landbruks- og matdepartementets iverksatte tiltak i forvaltningskjeden har ikke vært tilstrekkelige for å håndtere kjente svakheter i saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

7.1 Problemstilling 1: Behandler kommunen søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i samsvar med gjeldende regelverk?

Kommunene behandler søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket i fagsystemet eStil PT. Systemet har innebyggede maskinelle kontroller som blant annet skal gi saksbehandleren hjelp til å gjøre en mer effektiv saksbehandling og kontroll, og til å plukke ut søknader til risikobasert kontroll. Kommunenes vurderinger av om søker oppfyller grunnvilkårene for å kunne motta tilskudd og begrunnelser for manglende avkorting av tilskudd, er i mange tilfeller ikke dokumentert verken i eller utenfor fagsystemet. God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningens saksbehandling skal dokumenteres, økonomiregelverket stiller krav om at gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres. Landbrukskontorenes risikovurderinger, som ligger til grunn for risikobaserte kontroller av foretakene, dokumenteres i mange tilfeller heller ikke.

Mangel på dokumentasjon av saksbehandlerens vurderinger i behandlingen av søknader i fagsystemet gjør det vanskelig å etterprøve saksbehandlingen og kan medføre at beregningen og

utbetalingen av tilskudd ikke er korrekt. Vurderinger av om det skal avkortes i tilskudd på grunn av feilopplysninger og ved brudd på dyrevelferdslovgivingen, er ikke alltid dokumentert. Dette kan gjøre det vanskelig å etterprøve kvaliteten i kommunenes saksbehandling. Manglende dokumentasjon av vurderinger i fagsystemet vanskeliggjør kontrollarbeidet for fylkesmannen og Landbruksdirektoratet, og gir risiko for at feil i kommunenes saksbehandling av søknader ikke blir oppdaget.

Forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket og økonomireglementet inneholder krav om at kommunen skal kontrollere søknadsopplysninger slik at utbetaling av tilskudd blir riktig. For avløsertilskudd etterleves ikke dette fullt ut, ettersom dokumentasjonen som kontrolleres og godkjennes som grunnlag for beregningen, ofte er mangelfull.

De fleste kommuner gjennomfører det pålagte antall risikobaserte kontroller av foretakene. Det er imidlertid svakheter i kontorenes dokumentasjon av kontrollene, og i flere tilfeller er det manglende samsvar mellom kontrollskjemaet og opplysninger som er registrert i fagsystemet.

Når tilskudd avkortes, gir ikke kommunene søkeren tilstrekkelig informasjon i vedtaksbrevet om at vilkåret for å kunne avkorte er oppfylt, fordi de i mange tilfeller ikke begrunner vurderingen sin av at foretaket har handlet uaktsomt eller forsettlig (aktsomhetsvurdering). Dermed er ikke forvaltningslovens krav til begrunnelse av enkeltvedtak oppfylt, og foretaket som søker mangler viktig informasjon for å kunne ivareta rettighetene sine ved vurdering av en eventuell klage.

7.2 Problemstilling 2: Gjennomfører fylkesmannen saksbehandling, oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?

Fylkesmennene skal kontrollere kommunens saksbehandling gjennom løpende oppfølging og forvaltningskontroller. Det er stor variasjon i fylkesmennenes risikovurderinger av kommunene. Det er imidlertid ofte vanskelig å følge sammenhengen fra risikovurderingen til planlagte kontroller i kontrollplanen. Det er ulikt hvordan fylkesmennene gjennomfører forvaltningskontroller i kommunene. Av de som har gjennomført forvaltningskontroller i 2018 har to vært på stedlig kontroll, mens én kun har foretatt dokumentkontroll i form av saksgjennomgang. Fylkesmannen som kun har foretatt dokumentkontroller, har ikke innhentet oversikt over rutiner og systemer. I kontrollrapportene vurderes det at antall saker som er kontrollert, er for få til å gi grunnlag for en generell konklusjon om kommunenes saksbehandling. I 2018 ble noen planlagte forvaltningskontroller ikke gjennomført på grunn av ekstraordinære hendelser som sammenslåing av fylkesmannsembeter og behandling av søknader om avlingsskade på grunn av tørkesommeren.

Mange fylkesmenn gjennomfører ikke pålagt kontroll av at alle kommunene utfører risikobasert kontroll av foretakene. Fylkesmennene dokumenterer i liten grad hvordan de følger opp kommunenes behandling av saker der Mattilsynet har avdekket alvorlige brudd på dyrevelferd.

Fylkesmannen etterlever ikke fullt ut økonomiregelverkets bestemmelse om å ivareta kontroll med at kommunene utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte, og at de har etablert systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll. Mangelfull kontroll og oppfølging av kommunenes arbeid medfører at fylkesmannen ikke har godt nok grunnlag for å vurdere kvaliteten i kommunenes saksbehandling.

Kommunene fatter vedtak om tilskudd i fagsystemet eStil PT og vedtaket ligger til grunn for Landbruksdirektoratets utbetaling. Måten fylkesmennene løser oppgaven med tildeling og sletting av brukerrettigheter i fagsystemet, er mangelfull og ikke i samsvar med krav gitt i virksomhets- og økonomiinstruks. Pålogging til systemet er WEB-basert og rettigheter i systemet er tilgjengelige til de slettes selv om medarbeidere slutter eller har endret arbeidsområde i mellomtiden. Den mangelfulle brukeradministrasjonen gir risiko for misbruk.

7.3 Problemstilling 3: Gjennomfører Landbruksdirektoratet oppfølging og kontroll av at forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd er i samsvar med gjeldende regelverk?

Landbruksdirektoratet utformer rundskriv og kommentarrundskriv med regelverksfortolkninger, utvikler saksbehandlingsstøtte og maskinelle kontroller i fagsystemet og følger opp rapportering fra fylkesmennene på området. De siste årene har direktoratet prioritert å utvikle et nytt fagsystem med hovedvekt på å sikre at tilskudd utbetales innen fristen, mens oppgaver knyttet til videreutvikling av systemet og tiltak for å utbedre kjente svakheter i forvaltningen er gjennomført i mindre grad. Landbruksdirektoratet har nedprioritert utvikling av planlagte rapporter i fagsystemet, som ville gitt kommunene bedre muligheter til å kontrollere søknader og gitt fylkesmannen mulighet til å veilede og kontrollere kommunene på en effektiv måte.

Landbruksdirektoratets forvaltning av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket gjennomføres ikke fullt ut i samsvar med krav gitt av Landbruks- og matdepartementet og av økonomireglementet når det gjelder risikovurderinger og målrettet kontrollarbeid. I 2015 og 2016 risikovurderte direktoratet ordningene under produksjons- og avløsertilskudd. Nytt søknads- og forvaltningssystem ble innført i 2017. Fem av ti ordninger er prioritert risikovurdert i 2019. Landbruksdirektoratet vurderer ikke om fylkesmannens kontroll av forvaltningen i kommunene er forsvarlig og samsvarer med kravene som er satt. Direktoratet har ikke gjennomført forvaltningskontroll av fylkesmennene for denne tilskuddsordningen siden 2015. Landbruksdirektoratet kontrollerer ikke fylkesmannens arbeid med å gi og kontrollere rettigheter og tilganger i fagsystemet direktoratet forvalter.

Når det gjelder kjente svakheter i kommunenes saksbehandling, som avkorting, kontroll av areal, kontroll av avløserutgifter og tilbakehold av tilskudd, har ikke direktoratet gitt retningslinjer som er tydelige nok til å sikre en enhetlig praksis i kommunene.

Landbruksdirektoratet har ikke gjennomført det kontrollarbeidet som er nødvendig for å sikre god kvalitet i kommunenes saksbehandling av tilskudd og fylkesmennenes kontrollarbeid. Manglende risiko- og vesentlighetsvurderinger, ikke gjennomførte forvaltningskontroller og manglende analyser av informasjon fra fagsystemet gjør at Landbruksdirektoratet ikke har tilstrekkelig grunnlag for en målrettet og effektiv kontroll av tilskuddsordningen

7.4 Problemstilling 4: Ivaretar Landbruks- og matdepartementet ansvaret det har for å styre og følge opp forvaltningen av produksjonstilskudd og avløsertilskudd?

Landbruks- og matdepartementet styrer og følger opp Landbruksdirektoratet og fylkesmennene gjennom ordinære styringsprosesser i form av tildelingsbrev, styringsmøter og oppfølging av rapportering. Flere svakheter i kommunens saksbehandling, blant annet når det gjelder manglende dokumentasjon av vurdering av avkorting og manglende avkorting, manglende ajourhold av arealressurskart og feil og mangler i de risikobaserte kontrollene av foretakene har vært kjent for departementet og vært tema i styringsdialogen. Iverksatte tiltak fra Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet til fylkesmannen og til kommunene har ikke vært tilstrekkelige til å håndtere kjente svakheter i saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.