



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

Sluttrapport

Forvaltningskontroll i Hå kommune

28. januar 2016

Tema:

- Forvaltning av landbruksoppgåvene - ressursar og prioriteringar
- Forvaltningskontrollen 2013 – tilbakemelding frå kommunen og status no
- Produksjonstilskot – kommunen si saksbehandling i enkeltsaker

Vår referanse: 2015/13511

Innhold

1. Samandrag.....	3
2. Innleiing.....	4
3. Bakgrunn for kontrollen	4
4. Heimel for kontrollen	5
5. Opplysningar om gjennomført kontroll	5
5.1 Faktaopplysningar om sjølve kontrollen	5
5.2 Møter, intervju og dokumentgjennomgang.....	6
5.3 Tema for forvaltningskontrollen.....	6
6. Funn.....	7
6.1 Definisjonar	7
6.2 Tema 1 – Hå kommune si forvaltning av landbruksoppgåvene	7
6.2.1 Ressursar sett av til landbruksoppgåvene	7
6.2.2 Prioritering av arbeidsoppgåver innanfor dei tilgjengelege ressursane	8
6.3 Tema 2 – Forvaltningskontrollen 2013.....	10
6.4 Gjennomgang av enkeltsaker	11
7. Oppfølging etter kontrollen	12

1. Samandrag

Fylkesmannen i Rogaland var på forvaltningskontroll i Hå kommune 28. januar 2016. Tema for kontrollen var kommunen si forvaltning av landbruksoppgåvene - ressursar og prioriteringar, forvaltningskontrollen 2013 og kommunen si saksbehandling i enkeltsaker på produksjonstilskotsordninga.

Basert på kontrollen har vi registrert følgjande avvik og merknader:

Avvik

- **Avvik 1**
Søknadsomgangen august 2015 gjennomførte ikkje kommunen stadleg kontroll innan fastsett frist.
- **Avvik 2**
Kommunen gir ikkje søkjar skriftleg førehandsvarsling i saker der kommunen vurderer avkorting i tilskotsbeløpet.
- **Avvik 3**
Kommunen har unnlata å gjennomføre tilstrekkelege undersøkingar og har godkjent søknader der det var indikasjonar på tilhøve i strid med gjeldande regelverk.

Merknad

- **Merknad 1**
Kommunen har sett av lite ressursar til forvaltning av oppgåvene på landbruksområdet.
- **Merknad 2**
Kommunen skil ikkje tydeleg nok mellom rollene som rettleiar og saksbehandlar under søknadsbehandlinga.
- **Merknad 3**
Kommunen prioriterer feil når dei kontrollerer føretak som har kryssa ja for driftsfellesskap i staden for å kontrollere føretak som søker kvar for seg, der det kan vere mistanke om driftsfellesskap.
- **Merknad 4**
Kommunen går i for liten grad gjennom rekneskapen og anna relevant dokumentasjon ved vurdering av driftsfellesskap.

2. Innleiing

Vi viser til varsel om kontroll datert 03.12.2015. Sjølv kontrollen blei gjennomført 28. januar 2016. Under kontrollen blei det avtalt at det skulle sendast ein førebels rapport. Kommunen fekk tilsendt førebels rapport 18.02.2016, og kom med tilbakemelding på denne 02.03.2016.

Tema for kontrollen var:

- Hå kommune sin forvaltning av landbruksoppgåvene med fokus på ressursar og prioriteringar
- Fylkesmannen sin forvaltningskontroll i 2013 og tilbakemelding frå kommunen, kva er status no
- Produksjonstilskot – kommunen si saksbehandling i enkeltsaker

3. Bakgrunn for kontrollen

I embetsoppdraget frå Landbruks- og matdepartementet har Fylkesmannen (FM) fått i oppdrag å gjennomføre forvaltningskontroll av kommunane innan landbruksområdet. FM har det regionale ansvaret for å sikre at statlege midlar blir brukt og forvalta i samsvar med gjeldande regelverk. Kommunen har fått delegert mynde i mange tilskotsordningar, og Fylkesmannen skal kontrollere og sikre at midlane blir brukt rett.

Etter risikovurdering fann Fylkesmannen det nødvendig å gjennomføre ein forvaltningskontroll i Hå kommune. Bakgrunnen for at vi har kome til at det er behov for å gjennomføre forvaltningskontroll er mellom anna følgjande:

- Hå kommune gjennomførte ikkje pålagd stadleg kontroll av søknader om produksjonstilskot innan tidsfristen hausten 2015.
- Kommunen måtte be om å få utsett frist for å behandle søknader om tilskot etter regionalt miljøprogram hausten 2015.
- Etter Fylkesmannens vurdering kan det sjå ut som kommunen har sett av uforsvarleg lite ressursar til forvaltning av landbruksoppgåvene. Dette sett ut frå tal landbruksføretak i kommunen, utviklinga i driftsomfang og –form i jordbruket gjennom kraftige strukturendringar over fleire år og dei krav og forventningar som er stilte til kommunane si oppgåveløysing på landbruksområdet.
- Fylkesmannen meiner det er grunn til å stille spørsmål ved Hå kommune si rolleforståing knytt til løysing av oppgåver der kommunen har fått delegert avgjerdsrett frå Landbruks- og matdepartementet.

Føremålet var å kontrollere kommunen si etterleving av forskrift 12.12.2003 nr. 1938 om reglement for økonomistyring i staten, § 15 og særlovgivinga for tilskotsområda (forskrifter heimla i jordlova). FM ønskjer å kartleggje om kommunen har ei forsvarleg forvaltning av nemnte ordningar, og om kommunen si forvaltning skjer i tråd med gjeldande regelverk.

4. Heimel for kontrollen

Heimelsgrunnlaget for forvaltningskontrollen er forskrift av 12. desember 2003 nr. 1938 om reglement for økonomistyring i staten § 15 *Kontroll av underliggende virksomheter og andre som utøver forvaltningsmyndighet samt tilskuddsmottakere*. Her står det i § 15 første ledd at:

”Overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til § 14.

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

Ordningane som blei gjennomgått under forvaltningskontrollen er omfatta av følgjande regelverk:

- Forskrift 22.03.2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket (til 31.13.2014)
- Forskrift 19.12.2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (frå 01.101.2015)
- Gjeldande rundskriv

5. Opplysningar om gjennomført kontroll

5.1 Faktaopplysningar om sjølve kontrollen

Dato for kontroll: 28.01.2016	Journalnummer: 2015/13511
Dato for førre kontroll: 17.03.2013	Journalnummer: 2013/1481

Kontrollert verksemd

Kommune: Hå	E-post: post@ha.kommune.no
Besøksadresse: Rådhusgata 8, 4360 Varhaug	Telefon: 51 79 30 00

Til stades frå kommunen

Namn	Funksjon	Opnings -møte	Intervju	Slutt- møte
Anne Berit Berge Ims	Rådmann	x	x	x
Rolf Einar Ree	Kommunalsjef	x	x	x
Halldor Gislason	Jordbrukssjef	x	x	x
Alf Henning Haukland	Saksbehandlar	x	x	x

Til stades frå FM

Namn	Funksjon	Opnings -møte	Intervju	Slutt- møte
Hadle Nevøy	Landbruksdirektør	x	x	X
Geir Skadberg	Ass. landbruksdirektør	x	x	X
Linn Borsheim	Seniorrådgivar	x	x	x
Sissel C. Endresen	Seniorrådgivar	x	x	x

Til stades frå Landbruksdirektoratet

Namn	Funksjon	Opnings- møte	Intervju	Slutt- møte
Maiken Wickstrøm	Rådgivar	x	x	x

5.2 Møter, intervju og dokumentgjennomgang

Kontrollen starta med eit opningsmøte der Hadle Nevøy informerte om bakgrunnen for kontrollen. Han la vekt på den viktige rolla som kommunane har i gjennomføring av landbrukspolitikken, og at kommunane si behandling av sentrale verkemiddel har mykje å seie for tilslutninga til politikken og verkemiddelbruken. Hå kommune er ein av landets største landbrukskommunar og føretak i Hå fekk utbetalt om lag kr 153 millionar i ulike tilskotsordningar i 2015. I tillegg til at det er mange og store landbruksføretak i Hå, er det også komplekse problemstillingar i samband med at det er vanleg med fleire ulike dyreslag i same føretak, fleire føretak på same eigedom, ektefeller der begge søker tilskot frå eige føretak osv. Det er difor viktig at kommunen har gode rutinar som sikrar rett bruk av tilskotsmidlane. Desse tilskotsordningane er i stor grad regelstyrt og det er lite rom for bruk av skjønn.

Etter opningsmøtet blei det gjennomført intervju om dei ulike tema. Linn Borsheim var ansvarleg for intervju og kontroll. Sissel C. Endresen var referent og er ansvarleg for sluttrapporten. Maiken Wickstrøm frå Landbruksdirektoratet deltok som observatør under kontrollen.

Intensjonen med denne kontrollen var å sikre at kommunen får på plass gode rutinar for arbeidet med tilskotssakene i kommunen i tida framover, og at regelverket på området blir følgt opp på ein god måte.

5.3 Tema for forvaltningskontrollen

Nr.	Tema:	FM ønskjer svar på følgjande:
1	Hå kommune si forvaltning av landbruksoppgåvene	Kva ressursar har kommunen sett av til forvaltning av landbruksoppgåvene? Korleis prioritere kommunen arbeidsoppgåvene innanfor dei tilgjengelege ressursane når det gjeld forvaltning av ordninga med produksjonstilskot i jordbruket?
2	Forvaltningskontrollen i 2013	I kva grad har kommunen lagt om rutinar og praksis jf. avvik i sluttrapporten?
3	Gjennomgang av enkeltsaker	Kva var årsaken til at desse sakene ikkje blei undersøkte nærare når kommunen behandla sakene? Kva rutinar og praksis har kommunen ved behandling av slike saker?

6. Funn

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

6.1 Definisjonar

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

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

6.2 Tema 1 – Hå kommune si forvaltning av landbruksoppgåvene

6.2.1 Ressursar sett av til landbruksoppgåvene

Fylkesmannen bad kommunen gjere greie for kva ressursar som er sett av til forvaltning av oppgåver på landbruksområdet.

Tilbakemeldinga var at kommunen har sett av 3,2 årsverk til desse oppgåvene. Desse er fordelt på følgjande stillingar:

- Jordbrukssjef 100 % stilling - alle saker på landbruksområdet
- Saksbehandlar 100 % stilling – produksjonstilskot, avløysartilskot sjukdom, gardskart
- Saksbehandlar 70 % stilling – RMP og spreieareal
- Skogbrukssjef 50 % stilling – oppgåver på skogområdet, i tillegg er oppgåver innan viltforvaltning, nydyrking o.a. lagt til denne stillinga

Utanom dette har kommunen eit servicetorg som kan ta nokre av oppgåvene ved arbeidstoppar t.d. ved søknadsomgangane med PT.

Rådmannen gav tilbakemelding på at kommunen allereie er i gang med å sjå på og vurdere om det er sett av nok ressursar til forvaltning av oppgåvene på landbruksområdet.

Fylkesmannen si vurdering

Fylkesmannen har respekt for kommunalt sjølvstyre og kommunen si vurdering av behovet for ressursar til kommunal landbruksforvaltning. Vi meiner likevel at det er grunnlag for å seie at vi er bekymra for om kommunen med 3,2 årsverk har sett av nok ressursar til landbruksoppgåvene.

Gjennom det daglege arbeidet med tilskotsforvaltning har vi også sett fleire døme på at det kan sjå ut som kommunen har lite ressursar tilgjengeleg på området. Denne vurderinga er og

grunngeven i at kommunen skil seg ut då mange av føretaka her er store og med mange ulike produksjonar på same føretak. Det er også den kommunen som har hatt flest tilfelle med to føretak på same bruk. Det gjer at saksbehandlarane får inn mange komplekse saker som krev mykje ressursar. Fylkesmannen meiner at kommunen bør sjå på og vurdere om det er sett av nok ressursar til arbeidet med landbruks sakene.

Merknad

På bakgrunn av vurderingane ovanfor har vi følgjande merknad:

- **Merknad 1**
Kommunen har sett av lite ressursar til forvaltning av oppgåvene på landbruksområdet.

6.2.2 Prioritering av arbeidsoppgåver innanfor dei tilgjengelege ressursane

Fylkesmannen stilte spørsmål ved korleis kommunen prioriterer arbeidsoppgåvene innanfor dei ressursane som er tilgjengeleg. Behandling av PT-søknadene har prioritet kvar søknadsomgang, men saksbehandlar meiner det er sett av for lite ressursar til å halde tidsfristane. Kommunalsjefen presiserte at fristane skal haldast, og seier det var uheldig at kommunen ikkje fekk gjennomført kontrolloppgåvene innan fristen.

Når det gjeld kontrolloppgåver innan PT, så opplyste saksbehandlar at det blei brukt om lag 3 veker etter søknadsomgangen i januar og om lag 3-5 veker etter søknadsomgangen i august. Saksbehandlar meinte at det ikkje er sett av tilstrekkeleg med ressursar til å gjennomføre grundige kontrollar som omfattar dokumentkontroll og kontroll av rekneskap i eventuelle driftsfellesskapsaker.

Saksbehandlar opplyste at dei bruker mykje tid på å kvalitetssikre opplysningane som søkjar har ført opp. Mellom anna plukkar dei ut søknader der søkjar har ført opp alle dyr på beite og søkjarar som søkjer på dyr på utmarksbeite for første gong. Etter søknadsomgangen i august 2015 prioriterte kommunen å kontrollere søknadsdata og ikkje stadleg kontroll.

Når deg gjeld avkorting i tilskotsutbetalinga, opplyste saksbehandlar at dei ikkje sender skriftleg varsel før avkorting. Dersom dei finn feil under stadleg kontroll, gir dei søkjar munnleg beskjed om avkorting under kontrollen.

Fylkesmannen stilte også spørsmål om kvifor kommunen etter søknadsomgangen januar 2015 valte å gjennomføre stadleg kontroll hos føretak som hadde kryssa ja for driftsfellesskap med andre føretak. Saksbehandlar svarte at føretaka var redde sidan dette var ein amnestiordning og dei kryssa ja for å sikre seg. Føretaka oppfatta det slik at dei nærast var «kjeltringar» sidan det var brukt omgrepet «amnesti». Dette var grunnen til at kommunen valte å kontrollere ein del føretak som hadde kryssa ja for driftsfellesskap.

Fylkesmannen si vurdering

Fylkesmannen meiner kommunen bør sjå på prioritering av tidsbruk ved gjennomgang av PT-søknader. Det er søker sjølv som er ansvarleg for dei opplysningane som er gitt opp i søknaden. Dersom kommunen finn feil i søknadsdata som kunne ført til utbetaling av meir tilskot enn det føretaket har rett på, skal data rettast og avkorting vurderast.

Det at kommunen prioriterer å gå gjennom søknadsdata i staden for å gjennomføre stadleg kontroll, er ikkje akseptabelt. Vi stiller oss også kritiske til at kommunen prioriterer å gjennomføre stadleg kontroll hos føretak som har kryssa ja for driftsfellesskap. Vidare meiner vi kommunen må førehandsvarsle søker skriftleg i saker der kommunen vurderer avkorting i tilskotsbeløpet.

Vi ser det sjølv sagt som positivt at kommunen ønskjer å bruke tid på rettleiing av søker, og oppmodar til dette, men her må kommunen skilje mellom rettleiing og søknadshandsaming. Rettleiing er ei viktig oppgåve *før* søknadsfrist for å sikre at søker er godt førebudd når søknad skal sendast inn. Når søknaden har kome inn, er det kontroll av søknadsdata kommunen må ha fokus på. Det må minimum vere nok ressursar tilgjengeleg til å både gå gjennom den enkelte søknad før godkjenning for å sjå om det er feil, samt å gjennomføre pålagt stadleg kontroll.

Kommunen bør vurdere prioriteringa av dei ulike oppgåvene med saksbehandling av søknader om produksjonstilskot. Vidare må kommunen sikre at det pålagte kontrollarbeidet blir gjennomført på ein forsvarleg måte og med tilstrekkeleg ressursar.

Avvik

På bakgrunn av vurderingane ovanfor fann vi følgjande avvik:

- **Avvik 1**
Søknadsomgangen august 2015 gjennomførte ikkje kommunen stadleg kontroll innan fastsett frist.
- **Avvik 2**
Kommunen gir ikkje søker skriftleg førehandsvarsling i saker der kommunen vurderer avkorting i tilskotsbeløpet.

Merknad

På bakgrunn av vurderingane ovanfor har vi følgjande merknad:

- **Merknad 2**
Kommunen skil ikkje tydeleg nok mellom rollene som rettleiar og saksbehandlar under søknadsbehandlinga.

- **Merknad 3**

Kommunen prioriterer feil når dei kontrollerer føretak som har kryssa ja for driftsfellesskap i staden for å kontrollere føretak som søker kvar for seg, der det kan vere mistanke om driftsfellesskap.

6.3 Tema 2 – Forvaltningskontrollen 2013

Fylkesmannen gjennomførte forvaltningskontroll i Hå kommune 17.04.2013. I sluttrapporten er det konkludert med 3 avvik og 6 merknader. Ut frå tilbakemelding frå Hå kommune, jf. oppfølgingsbrevet datert 28.06.2013, fant Fylkesmannen grunnlag for å spørje nærare om korleis kommunen har følgd opp avvik og merknader, særleg avvik 3 og merknad 5 i rapporten.

«Avvik 3 – Kommunen har ført opp dyr som blir disponert av enkeltmannsføretak på søknaden til samdrift.» På spørsmål frå Fylkesmannen svarte saksbehandlar at dei no har endra praksis i tråd med regelverket.

«Merknad 5 – Kommunen går i for liten grad gjennom rekneskapen og anna relevant dokumentasjon ved vurdering av driftsfellesskap.» Saksbehandlar svarte at dei ikkje har kapasitet eller kompetanse til å gå gjennom rekneskap ved vurdering av driftsfellesskap. Jordbrukssjefen stadfesta også at det ikkje er aktuelt å gå inn og kontrollere rekneskapen i driftsfellesskapsaker pga. manglande kapasitet. Kommunen vil heller sjå på andre indikasjonar og nytte desse ved vurdering av driftsfellesskap. Kommunen ønskjer å vere i forkant når det gjeld spørsmål om driftsfellesskap og vil prioritere å rettleie nye søkjarar i regelverket for PT.

Jordbrukssjefen opplyste også at dei no er i gong med å opprette e-postgrupper for alle bønder for å kunne gi varsel og informere om ulike ordningar og regelverk. Dei skal og begynne med SMS-varsling.

Fylkesmannen si vurdering

Det er positivt at kommunen no har endra praksis og kan stadfeste at avvik 3 er lukka. Vi vil også gi honnør til det arbeidet som kommunen no er i gang med når det gjeld informasjon til bønder via e-post og SMS.

Når det gjeld driftsfellesskap, er det positivt at kommunen er i forkant i mange saker og informerer før føretaka startar opp. God rettleiing i forkant kan spare kommunen for mykje arbeid i etterkant.

Dersom kommunen har driftsfellesskap som tema i kontakt med søkjar, men ikkje har kapasitet til å følgje opp med ein full kontroll, må kommunen skilje mellom rettleiing og kontroll. Kommunen må vere sv ert forsiktig med å konkludere på eit sviktande grunnlag. Når kommunen gjennomfører kontroll av driftsfellesskap, meiner Fylkesmannen at det i dei aller fleste saker må innhentast meir dokumentasjon mellom anna i form av rekneskap. Dersom kommunen først går inn med kontroll i slike saker, er det viktig at det blir gjort ei grundig vurdering. Risikoen for at kommunen har kome til feil konklusjon er større jo mindre grundig kontroll som er gjennomført, noko som er uheldig, ikkje minst for søkjar.

Merknad

På bakgrunn av vurderingane ovanfor har vi følgjande merknad:

- **Merknad 4**
Kommunen går i for liten grad gjennom rekneskapen og anna relevant dokumentasjon ved vurdering av driftsfellesskap.

6.4 Gjennomgang av enkeltsaker

Fylkesmannen hadde på førehand sendt ut dokument som gjaldt 3 saker. Bakgrunnen for å ta opp desse sakene er at dei er døme på saker der vi meiner kommunen ikkje har forstått si rolle knytt til løysing av oppgåver innanfor ordningar der kommunen har fått delegert avgjerdsrett fr  Landbruks- og matdepartementet.

Felles for desse sakene er at kommunen har vore inne i sakene som førsteinstans. I alle sakene har kommunen vore ute på kontroll, men utan å gå inn i , eller tilstrekkeleg inn i, sjølve problemstillingane. S knadane har dermed blitt godkjent på sviktande grunnlag. Kommunen har seinare blitt overprøvd av overordna mynde.

Når det gjeld sak 1, gav saksbehandlar tilbakemelding om at saka hadde fått eit anna utfall dersom han hadde avgjort saka aleine, men at dåverande jordbrukssjef hadde vore ueinig i vurderinga. Ved usemje er rutinen i kommunen at saker blir løfta opp i organisasjonen, og slutninga blir teke på overordna nivå. I sak 2 og 3 hadde ikkje kommunen gått n rre inn i saka, men godkjent tilskot som omsøkt.

Fylkesmannen si vurdering

Fylkesmannen meiner det er alvorleg at kommunen ikkje rettar seg etter det til ein kvar tid gjeldande regelverk og behandlar sakene i tråd med dette. Det er og uheldig at kommunen ved kontrollar ikkje er grundige nok slik at det i etterkant kan vere tvil om kva som eigentleg var status ved kontrollen. Kommunen har ei viktig rolle som førsteinstans og denne rolla inneber at saksbehandlinga skal skje i tråd med gjeldande regelverk.

I dei enkeltsakene som var lagt fram burde kommunen sett at tilhøva kan ha vore i strid med gjeldande regelverk, og at det var behov for å kontrollera saka nærare før godkjenning. Likevel er søknad godkjent som søkt om utan at det er utført nokon grundig kontroll. Ved overprøving argumenterer kommunen i fleire av sakene i favør av søkjar.

Vi gjer merksam på at det ved behandling av enkeltsakar i tilskotssamanheng i liten grad er rom for bruk av kommunalt skjønn. I delar av tilskotsregelverket er det lagt opp til bruk av skjønn, men då er det gitt retningslinjer for dei vurderingar som kommunane skal gjere. Kommunen må halde seg innanfor det handlingsrommet som ligg i regelverket når det er lagt opp til bruk av skjønsmessige vurderingar. Det er ikkje handlingsrom utover å følgje føresegner og rettleiinga i rundskriv. Dersom kommunen meiner regelverket er feil, må dette takast opp som ei eiga sak og ikkje som ein del av saksbehandlinga i enkeltsaker.

Avvik

På bakgrunn av vurderingane ovanfor fann vi følgjande avvik:

- **Avvik 3**
Kommunen har unnlate å gjennomføre tilstrekkelege undersøkingar og har godkjent søknader der det var indikasjonar på tilhøve i strid med gjeldande regelverk.

7. Oppfølging etter kontrollen

Hå kommune må, innan 10.05.2016, gjere greie for kva tiltak som er sett i verk for å rette opp registrerte avvik. Dersom avvik ikkje er retta opp på dette tidspunkt, skal utgreiinga innehalde ein tidfesta plan for korleis avvik skal rettast opp. I tillegg er det ønskeleg å få tilbakemelding på kva planar kommunen har for forbetringar på dei områda som det blir synt til i merknadane.