

Til Fylkesmennene
Dato: 01.10.2018
Vår referanse: 18/1-41
Kontakt Seksjon ekstern kontroll
Rundskriv erstatter Rundskriv 2016-30

Fylkesmannens kontroll av kommunenes forvaltning på landbruksområdet

Hva er nytt i dette rundskrivet

- Del 1 har fått et nytt pkt 3.2 om samordning av tilsyn og forvaltningskontroller
- Del 2 har fått et nytt punkt om fordeling av tilskudd som virkemiddel ved manglende retting av avvik, pkt 6.3.1

Vi har gjort følgende korrigeringer:

- Fortløpende nummerering av punkter
- Mindre endringer i teksten hvor vi har sett behov for en tydeliggjøring

Innledning

Landbruksforvaltningen forvalter både juridiske og økonomiske virkemidler på statlig, og på kommunalt, plan. Fylkesmannen skal medvirke til at kommunene forvalter virkemidlene i samsvar med overordnede forutsetninger og i henhold til gjeldende lover og regler. Dette gjøres gjennom veiledning, dialog, bistand og kontroll.

Dette rundskrivet er delt opp i to hoveddeler.

Del 1 gir en fremstilling av hjemler for kontroll, både med de juridiske og de økonomiske virkemidlene.

Del 2 beskriver hvordan fylkesmannen skal utføre kontrollene med kommunenes forvaltning av de økonomiske virkemidlene. Kontrolloppgavene – forberedelse, gjennomføring og avslutning av kontrollen – beskrives i egne kapitler.

Målet med forvaltningskontrollene er at kommunene skal forvalte de økonomiske virkemidlene i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at statlige midler brukes effektivt og at regelverket forvaltes på en forsvarlig måte. En felles metode for gjennomføringen vil bidra til en profesjonell og effektiv kontroll, og bidra til å gi kommunene en opplevelse av en ensartet og forutsigbar kontrollpraksis på landbruksområdet.

I tillegg til rundskrivet har Landbruksdirektoratet utarbeidet veiledninger og maler til støtte for planlegging og gjennomføring av forvaltningskontrollene i kommunene. Disse er tilgjengelig på FM-nett.

Rundskrivet og veiledningene bruker i noen tilfeller *kan* og *anbefaler* om fremgangsmåten som er beskrevet. Når det står *kan* eller *anbefaler*, er dette veiledninger som vi ønsker at følges, men fylkesmannen har frihet til å velge andre måter i disse tilfellene dersom det er en saklig grunn for det.

Innholdsfortegnelse

Hva er nytt i dette rundskrivet.....	1
Innledning.....	1
Del 1 Om kontroll og hjemler for kontroll.....	3
1 Generelt om kommunenes forvaltning og kontrollen med denne	3
2 Hjemler for kontroll med de juridiske virkemidlene i landbruket	3
2.1 Kontrollhjemmel i kommuneloven.....	4
2.2 Kontrollhjemmel i forvaltningsloven § 35	4
2.3 Kontrollhjemmel i jordloven § 3	5
3 Kontroll med de økonomiske virkemidlene	5
3.1 Kontroll med hjemmel i Økonomireglementet.....	6
3.1.1 Kravene til kommunens forvaltning av statlige tilskudd og erstatninger	7
3.2 Samordning av tilsyn og forvaltningskontroller	8
Del 2 Oppgavene og gangen i en forvaltningskontroll	8
4 Forberede kontrollen	8
4.1 Valg av kontrollpunkter	9
4.2 Klargjøre kommunens forvaltningsoppgaver	9
4.3 Utarbeide skriftlig arbeidsplan	9
5 Gjennomføringen av kontrollen	10
5.1 Varsel om kontroll	10
5.2 Gjennomføring av kontrollbesøk hos kommunen	11
5.2.1 Særskilt om kontrollbesøk med deltagelse på stedlig kontroll	11
5.3 Gjennomføring av en forvaltningskontroll uten kontrollbesøk	12
6 Avslutning av kontrollen	12
6.1 Rapport etter kontrollen.....	12
6.1.1 Klassifisering av funn – avvik og merknader	12
6.1.1.1 Feil i enkeltsaker	13
6.1.2 Punkter som skal inngå i kontrollrapporten	13
6.2 Oversendelse av rapport og følgebrev til kommunen.....	14

6.3	Oppfølging av avvik og merknader	15
6.3.1	Fordeling av tilskuddsmidler som virkemiddel ved manglende retting av avvik	16
6.4	Lukking av kontrollen	16
7	Melding til Landbruksdirektoratet om manglende retting, svakheter i regelverk etc .	16

Del 1 Om kontroll og hjemler for kontroll

1 Generelt om kommunenes forvaltning og kontrollen med denne

Kommunene er selvstendige forvaltningsorganer, og ikke en del av statsforvaltningen. De er ikke underlagt andre statlige organ enn Stortinget som lovgiver, så lenge ikke andre underordningsforhold følger av lov. Regjeringen og departementene har ingen generell styrings-, instruksjons- eller overprøvningsmyndighet over kommunene.

På områder hvor kommunene ved lov er pålagt å utføre plikter eller oppgaver, har de normalt selvstendig myndighet og et selvstendig ansvar for sin forvaltningsutøvelse, og kan i stor grad utøve lokalpolitisk skjønn. Kommunens selvstendige myndighet innebærer at statlige organers rett til å kontrollere og/eller føre tilsyn med om kommunen oppfylder sine lovpålagte plikter (såkalt lovlighetskontroll eller lovlighetstilsyn), må ha hjemmel i lov. Ved lovlighetskontroller og -tilsyn er statens kompetanse begrenset til å kontrollere om kommunens avgjørelse er innholdsmessig lovlig, om den er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og om den er blitt til på lovlig måte.

Når kommunene forvalter statlige tilskudds-, stønads- og garantiordninger på vegne av staten, har de ikke den samme selvstendige myndigheten. Forvaltningen av slike midler er underlagt statlig styringsrett, og kommunene kan ikke utøve lokalpolitisk skjønn i samme grad som når de forvalter lovpålagte plikter. Statens midler skal forvaltes i henhold til Reglement for økonomistyring i staten, og overordnede statlige organer har plikt til å føre kontroll med at kommunene har systemer og rutiner som sikrer en forsvarlig forvaltning av midlene, og som forebygger og avdekker økonomisk kriminalitet.

På landbruksområdet forvalter kommunene både økonomiske (tilskudds- og erstatningsordninger) og juridiske (lover og forskrifter) virkemidler. I kapittel 2 gir vi en fremstilling av hjemlene for kontroll med kommunenes forvaltning av de juridiske virkemidlene. I kapittel 3 presenterer vi kontrollgrunnlaget for de økonomiske virkemidlene.

2 Hjemler for kontroll med de juridiske virkemidlene i landbruket

Landbruksforvaltningen har i dag ingen hjemler for å føre tilsyn med om kommunen oppfylder sine lovpålagte plikter på landbruksområdet. Fylkesmannen kan likevel – med de begrensninger som følger av hjemlene – kontrollere kommunens forvaltning gjennom kommuneloven § 59, forvaltningsloven § 35 og jordloven § 3.

2.1 Kontrollhjemmel i kommuneloven

Kommuneloven § 59 hjemler en rett for departementet til å føre lovlighetskontroll med kommunens avgjørelser. Denne retten er for landbruksområdet delegert til fylkesmannen¹.

§ 59 gir fylkesmannen en rett til å pålegge kommunen å gi opplysninger i enkeltsaker, men bestemmelsen gir ikke hjemmel for å pålegge kommunene en fortløpende rapporteringsplikt. Fylkesmannen har heller ikke kompetanse til å fatte ny avgjørelse i saken, bare til å oppheve kommunens avgjørelse dersom den er ugyldig, jf. § 59 nr. 4, andre ledd.

Lovlighetskontrollen etter kommuneloven § 59 er ment å være en sikkerhetsventil og et supplement til andre klage- og kontrollordninger med kommunale vedtak. Dette tilsier at hjemmelen bør brukes med en viss varsomhet.

Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet en veileder til kommuneloven § 59 om lovlighetskontroll med kommunale og fylkeskommunale avgjørelser, Veileder H-2299 (datert 21.10.2013). Veilederen gir en helhetlig fremstilling av kommunelovens regler om lovlighetskontroll, og trekker opp retningslinjer for når det kan være aktuelt å ta saker opp til lovlighetskontroll av eget tiltak. Vi anbefaler at denne veilederen tas i bruk dersom fylkesmannen skal gjennomføre en lovlighetskontroll med hjemmel i kommuneloven § 59.

Kort om lovlighetstilsyn

Fylkesmannens rett til å føre tilsyn forutsetter at hjemmel er gitt i egen lov. Kommuneloven kapittel 10 A gir rammene for hvordan tilsyn skal gjennomføres, med mindre annet følger av lovgivningen ellers. Som ved lovlighetskontroll etter § 59, er kontrollmuligheten ved tilsynet avgrenset til å gjelde lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov (såkalt lovlighetstilsyn). Tilsynsadgangen er imidlertid ikke begrenset til lovligheten av enkeltvedtak; tilsyn kan foretas av avgjørelser, faktiske situasjoner og tilstander.

2.2 Kontrollhjemmel i forvaltningsloven § 35

Etter forvaltningsloven § 35 andre ledd kan klageinstansen eller annet overordnet organ omgjøre underordnet organs vedtak etter eget tiltak, dvs. uten at vedtaket er påklaget. Som klageinstans har fylkesmannen slik omgjøringskompetanse.

Omgjøringskompetansen omfatter til en viss grad instruksjonsmyndighet, herunder myndighet til å pålegge kommunene fortløpende å sende inn utskrift av sine avgjørelser på ett eller flere saksområder. Slik rapporteringsplikt kan kun pålegges dersom det foreligger klare holdepunkter for ulovlig praksis og kommunen ikke retter seg etter anmodninger om praksisendring².

Fylkesmannen kan fatte nytt realitetsvedtak, men forvaltningsloven legger føringer på innholdet i kompetansen. Det følger av første ledd at omgjøring kan skje

- dersom endringen ikke er til skade for noen,

¹ Se rundskriv fra Kommunaldepartementet H-1992-25 kapittel 4 a)

² Uttalelse fra Lovavdelingen i sak 92/2846

- dersom underretning om vedtaket ikke er kommet fram, eller
- dersom vedtaket må anses ugyldig

Etter bestemmelsens tredje ledd kan klageinstansen omgjøre vedtak til skade for den som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det og omgjøringen skjer innen nærmere bestemte frister. Med offentlige interesser menes ulike offentlige hensyn og mål i sin alminnelighet, herunder bl.a. hensynet til borgernes rettsikkerhet og behovet for å hindre en uønsket praksis. Begrunnelsen for bestemmelsen er bl.a. knyttet til forvaltningens behov for å kunne gripe inn og korrigere en praksis som er i strid med regelverket eller nasjonale mål. Merk at omgjøring til skade for parten kan gjøres uten hensyn til fristene i tredje ledd dersom vedtaket må anses å være ugyldig.

2.3 Kontrollhjemmel i jordloven § 3

I de tilfellene hvor fylkesmannen har behov for å følge med på kommunens løpende praksis, gir jordloven § 3 hjemmel for å pålegge kommunen å gi opplysninger i samtlige saker etter jordloven og konsesjonsloven, samt saker etter forskrift med hjemmel i jordloven og konsesjonsloven. Fylkesmannen kan «...med verknad for ein bestemt tidsperiode påleggje kommunar å sende inn fortløpande utskrift av alle avgjerder i ein eller fleire sakstypar etter denne lova eller lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.» I Ot.prp. 44 2008-2009, kapittel 7 er det gjort nærmere rede for rekkevidden av denne bestemmelsen:

"Pålegg bør kunne fastsettes i de tilfeller fylkesmannen ser et behov for å føre kontroll med kommunal praksis. Det må foreligge opplysninger som indikerer at praksis er i strid med regelverket eller nasjonale retningslinjer på området. Tall fra KOSTRA, kommunedialog, erfaringer fra saksbehandling, kjennskap til saker gjennom media og øvrig kontakt med publikum kan for eksempel indikere en uheldig praksis.

Rapportering er ment å være en midlertidig løsning, og kan bare pålegges for en nærmere bestemt tidsperiode. Fylkesmannen avgjør hvor lang denne tidsperioden bør være basert på de opplysninger som foreligger i saken, herunder bl.a. generelt kjennskap til kommunen, hvor sterkt behovet synes å være, hva som synes å være årsaken til den uheldige praksisen m.m. For at fylkesmannen skal få den nødvendige oversikt, kan det være grunn til å pålegge kommuner, som erfaringsmessig har få saker etter jordloven og konsesjonsloven til behandling rapporteringsplikt over en lengre periode enn de kommuner som behandler mange slike saker."

Jordloven § 3 gir hjemmel for å pålegge kommunen en rapporteringsplikt. Dersom fylkesmannen ønsker å omgjøre kommunens vedtak, må dette gjøres med hjemmel i forvaltningsloven § 35, eller annen lov.

3 Kontroll med de økonomiske virkemidlene

Tilskudd og erstatninger på landbruksområdet er økonomiske virkemidler som Landbruksdirektoratet, fylkesmannen og kommunene forvalter på vegne av Landbruks- og matdepartementet. Kommunen er her – på lik linje med de statlige organene – underordnet

LMD, som har full styringsrett over hvordan disse midlene skal forvaltes³. Dette innebærer at kommunene kan instrueres av overordnet myndighet om lovtolkning, saksbehandling, bruk av skjønn, og om faktiske handlinger. Kommunene kan f.eks. instrueres om at det skal gjennomføres kontroll hos 10 % av tilskuddsmottakerne.

Det følger av økonomireglementet at overordnet myndighet har rett og plikt til å kontrollere hvordan kommunen forvalter tilskudd og erstatninger. Slike kontroller gjennomføres som forvaltningskontroller, og ikke som tilsyn etter kommuneloven. Oppgaven med å gjennomføre kontrollene og følge opp avvik som avdekkes ved kontroller er delegert til fylkesmannen⁴. Forvaltningskontrollene skal gi fylkesmannen et godt grunnlag for å veilede og følge opp kommunene i forvaltningen av de økonomiske virkemidlene.

3.1 Kontroll med hjemmel i Økonomireglementet

Tilskudd og erstatninger skal forvaltes i henhold til Reglement for økonomistyring i staten. Fylkesmannen skal ivareta kontroll med at kommunen etablerer systemer og rutiner som sikrer at bevilgningene over jordbruksavtalen forvaltes i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk, og i samsvar med de lover og forskrifter som gjelder for forvaltningen av den kontrollerte ordningen.

Hjemmelen for kontroll med forvaltningen av de økonomiske virkemidlene følger av Økonomireglementet § 15, som pålegger fylkesmannen⁵ å ivareta kontroll med at kommunen utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14:

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

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.

Tilskuddsforvaltere skal ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkår som er stilt for tilskuddet.

Finansdepartementet kan fastsette bestemmelser for kontroll av utøvelse av forvaltningsmyndighet som er delegert til enheter utenom statsforvaltningen.

Økonomireglementet § 14 har bestemmelser om at kommunene skal ha systemer og rutiner som sikrer kontroll med midlene:

§ 14 Intern kontroll

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

- a) beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn*
- b) måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning*

³ Dette er i overensstemmelse med Kommunal- og moderniseringsdepartementet

⁴ Jf Virksomhets- og økonomiinstruksen til fylkesmannen (VØI)

⁵ Ved delegasjon, jf Virksomhets- og økonomiinstruksen

- c) *ressursbruken er effektiv*
- d) *regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig*
- e) *virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte*
- f) *økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler*
- g) *misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes*

3.1.1 Kravene til kommunens forvaltning av statlige tilskudd og erstatninger

Økonomireglementet forutsetter at kommunene etablerer systemer og rutiner som sikrer at de statlige midlene forvaltes på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende regelverk og fastsatte mål og resultatkrav. Økonomireglementet har interne, overordnede regler for styring og oppfølging, mens Bestemmelser om økonomistyring i staten (heretter kalt Bestemmelsene) utdypet disse reglene.

I Bestemmelsene kapittel 2 beskrives internkontrollens betydning og hvilke faktorer som skal vektlegges ved etablering av systemer, rutiner og tiltak. Kapittel 6 regulerer nærmere forvaltningen av tilskudds- og erstatningsordninger, herunder tilskudd som finansieres ved midler fra statlige fond. Formålet med bestemmelsene er å sikre en effektiv og hensiktsmessig utforming, forvaltning og oppfølging av de statlige ordningene. Punkt 6.3.1 til 6.3.7 beskriver hvordan tilskuddsforvaltningen skal gjennomføres, mens punkt 6.3.8 har bestemmelser om hvordan kommunen som tilskuddsforvalter skal sikre korrekt saksbehandling og kontroll av informasjon fra tilskuddsmottaker.

6.3.8.1 Internkontroll hos tilskuddsforvalter

For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd, skal tilskuddsforvalter ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, jf. pkt. 2.4 om internkontroll. Tiltakene skal bidra til å sikre korrekt

- *registrering av faste data*
- *søknadsbehandling, herunder dokumentasjon av beregningsresultater*
- *registrering av gitte tilsagn om tilskudd*
- *utbetaling av tilskudd til rett mottaker og til rett tid*
- *registrering i regnskapet*
- *behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottaker*

6.3.8.2 Kontroll av informasjon fra tilskuddsmottaker

Tilskuddsforvalter skal kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Tilskuddsforvalter skal videre kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren senere sender inn om måloppnåelsen, jf. pkt. 6.3.6. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og skal vurderes i forhold til målet med ordningen. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.

Tilskuddsforvalter skal kartlegge henholdsvis risiko for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en

vurdering av det samlede risikonivå og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.

3.2 Samordning av tilsyn og forvaltningskontroller

Kommuneloven § 60 e gir fylkesmannen kompetanse til å samordne de statlige tilsyn som gjennomføres hos kommunene. Paragrafen har et videre virkeområde enn kapitlet for øvrig, jf. § 60 a, siste punktum, som sier at bestemmelsen i § 60 e gjelder for alt statlig tilsyn rettet mot en kommune eller fylkeskommune. Av NOU 2004: 17 Statlig tilsyn med kommunesektoren går det fram at samordningsbestemmelsen i § 60 e kommer til anvendelse både på tilsyn med kommunenes etterlevelse av plikter som bare er pålagt kommunen i deres egenskap av å være lokale folkevalgte organer (kommuneplikter) og tilsyn med kommunens etterlevelse av regler som retter seg mot enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktørplikter).

Dette må forstås slik at samordningsbestemmelsen gjelder lovpålagte kommuneplikter og kommunens aktørplikter. Oppgaver som følger av delegert myndighet, slik som tilskuddsforvaltningen i landbrukssaker, faller dermed utenfor denne bestemmelsen. Samordningsbestemmelsen i kommuneloven § 60 e får dermed ikke anvendelse på forvaltningskontrollene som fylkesmannen gjennomfører hos kommunene med hjemmel i økonomireglementet.

For å bidra til at statens kontroller med kommunene samlet sett blir mer oversiktlige, enhetlige og forutsigbare, kan fylkesmannen likevel samordne forvaltningskontrollene med andre kontrollorganers tilsynsaktivitet så langt det er formålstjenlig.

Del 2 Oppgavene og gangen i en forvaltningskontroll

Fylkesmannen skal bidra til at kommunene forvalter de økonomiske virkemidlene i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at statlige midler brukes effektivt og at regelverket forvaltes på en forsvarlig måte. Dette kan gjøres ved veiledning, dialog og bistand. Fylkesmannen kan gjennomføre kontroller for å kartlegge hvilke kommuner som trenger oppfølging, og på hvilke områder de bør følges opp

Hver forvaltningskontroll skal forberedes, gjennomføres og avsluttes i henhold til disse retningslinjene. Fylkesmannen skal informere Landbruksdirektoratet om svakheter i regelverk, fagsystem, rutiner mv som avdekkes i forbindelse med kontrollen.

4 Forberede kontrollen

For å avdekke og forbedre svakheter ved forvaltningen av regelverk og rutiner, må kontrollene være målrettet og godt forberedt. Forvaltningskontrollene skal gjennomføres i henhold til fylkesmannens årlige risikobaserte kontrollplan, og den enkelte kontrollen må forberedes med utgangspunkt i risikoene ved både ordning og forholdene i den kommunen som skal kontrolleres. Veilederen til Risikobasert kontrollplan beskriver hvordan fylkesmannen skal gjennomføre risikovurderinger og velge ut ordninger og kommuner for forvaltningskontroll.

Dokumentasjon på hvordan kontrollene er forberedt og gjennomført skal følge den enkelte kontrollsaken.

4.1 Valg av kontrollpunkter

Når ordning og kommune er valgt, må fylkesmannen vurdere og velge hvilke deler av ordningen som skal kontrolleres i den aktuelle kommunen. Valg av kontrollpunkter skal bygge på de risikofaktorene som kommer fram i merknadsfeltet i risikovurderingsverktøyet.

Det er kommunens forvaltningsoppgaver som skal kontrolleres, og det er uten betydning om kommunen er vedtaksmyndighet, saksforberedende organ eller er tildelt andre forvaltningsoppgaver.

4.2 Klargjøre kommunens forvaltningsoppgaver

Fylkesmannen må klargjøre hvilke forvaltningsoppgaver kommunen har i forvaltningen av det aktuelle regelverket som skal kontrolleres. Relevante kilder er bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6, og det særskilte regelverket for den ordningen som skal kontrolleres. Som særskilt regelverk menes lovtekst, forskriftstekst, rundskriv og retningslinjer.

I noen tilfeller vil disse kildene gi lite konkret informasjon om hvilke oppgaver kommunen har i forvaltningen av ordningen, f.eks. når ordningens lov- og forskriftstekst har skjønnsmessige formuleringer, og det heller ikke i retningslinjene er avklart hva oppgavene innebærer. I slike tilfeller må fylkesmannen bruke andre kilder for å finne holdepunkter for kommunens oppgaver. En viktig kilde vil være jordbruksavtalen⁶ og/eller budsjettproposisjonen (se punkt 6.2.1.3 i økonomibestemmelsene) som kan si noe om formålet med tilskuddet og dermed hvordan bestemmelsen må forstås for å oppfylle intensjonen.

4.3 Utarbeide skriftlig arbeidsplan

Fylkesmannen skal utarbeide en skriftlig arbeidsplan for den enkelte kontrollen. Denne skal brukes aktivt under hele kontrollforløpet, og følge kontrollsaken. Arbeidsplanen skal bygge på kontrollpunktene som fremgår av merknadsfeltet i risikovurderingene, og bidra til å sikre at gode spørsmål blir stilt og viktige tema ikke blir uteglemt.

Arbeidsplanen kan bestå av flere dokumenter (eks kontrollskjema/sjekkliste og intervjuguide), men skal alltid ha med

- opplysninger om hvilken/hvilke ordninger som skal kontrolleres
- henvisning til regelverket for ordning(en)
- formålet med kontrollen, jf. risikovurdering/grunnlag for utvalg i fylkesmannens årlige kontrollplan
- opplysninger om hvilke analyser av tilgjengelige data som er aktuelle å gjøre
- opplysninger om hvordan kontrolloppdraget skal gjennomføres
 - som et kontrollbesøk hos kommunen

⁶ Jordbruksavtalen er også å anse som en forskrift

- med deltagelse på foretakskontroll der dette er aktuelt
 - som en videokonferanse eller dokumentkontroll uten besøk
- spørsmål som skal stilles til kommunens ledelse/saksbehandler for å belyse forholdene ved forvaltningen av ordningen
- opplysninger om hvilke rutiner og saksbehandlingssystemer det er aktuelt å innhente/gjennomgå
- opplysninger om hvilke vedtak og saksdokumenter det er aktuelt å innhente/gjennomgå i forbindelse med kontrollen
- opplysninger som ellers viser kommunens forvaltningspraksis, og hvor denne informasjonen er hentet fra (internett, fagsystem etc)

5 Gjennomføringen av kontrollen

En forvaltningskontroll skal normalt gjennomføres ved et besøk hos kommunen, med et intervju av saksbehandler for ordningen og en gjennomgang av forvaltningssaker. Dette gjelder særlig når det er nødvendig at kommunen besvarer kontrollspørsmålene, men det kan også være nyttig å gjennomføre et kontrollbesøk for å skaffe et mest mulig fullstendig bilde av kommunens praksis. Før fylkesmannen reiser på kontrollbesøk, kan det være hensiktsmessig å innhente aktuell dokumentasjon – enten fra kommunen eller fra andre – i kontrollsaken.

I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å gjennomføre kontrollen uten et kontrollbesøk hos kommunen, se punkt 2.3.

Fylkesmannen avgjør på hvilken måte det er aktuelt å gjennomføre kontrollen.

5.1 Varsel om kontroll

For å få til en god dialog og effektiv gjennomføring av kontrollen, skal fylkesmannen varsle kommunen om at forvaltningskontroll skal gjennomføres. Dette gjelder uavhengig av måten kontrollen skal gjennomføres på.

Varslet skal være skriftlig og ha med opplysninger om

- at det skal gjennomføres en forvaltningskontroll
- hjemmel for kontrollen
- kontrolltema, herunder ordning(er) fylkesmannen ønsker å kontrollere
- hvilken periode kontrollen skal gjennomføres for
- hvilke opplysninger og dokumenter som skal gjennomgås under kontrollbesøket, eventuelt sendes til fylkesmannen med frist for innsending
- tid og sted for kontrollen ved kontrollbesøk
- hvem fra fylkesmannen som er kontaktperson for kontrollen, evt. hvem som skal delta ved kontrollbesøket

I varselbrevet skal fylkesmannen oppfordre kommunens ledelse til å delta i innledende og avsluttende møte.

Ved kontroller som omfatter interkommunalt samarbeid/felles landbrukskontor, skal kopi av slikt varsel sendes til de berørte kommunene.

5.2 Gjennomføring av kontrollbesøk hos kommunen

Et kontrollbesøk består av følgende faser:

I Innledende møte

Ved innledende møte skal fylkesmannen gjøre rede for formålet med kontrollen, hvilken informasjon fylkesmannen har behov for, og hvilke undersøkelser som skal gjennomføres.

II Gjennomføring av kontrollen

Fylkesmannen skal deretter gjennomføre de planlagte undersøkelsene i henhold til arbeidsplanen:

- Samtaler med kommunens ledelse/saksbehandler
- Gjennomgang av rutiner og saksbehandlingssystemer for ordningen
- Gjennomgang av forvaltningsvedtak og saksdokumenter
- Deltagelse på foretaks kontroll der dette er aktuelt (se pkt 5.2.1)

Fylkesmannen bestemmer selv i hvilken rekkefølge undersøkelsene gjennomføres. Fylkesmannen skal gjennomgå systemer og rutiner, avgjørelser og saksdokumenter i et omfang som gir et godt bilde av hvordan kommunen forvalter ordningen. Manglende eller mangelfulle rutiner og feil i vedtak kan tyde på at kommunens forvaltning avviker fra de krav som er stilt til forvaltningen av ordningen. Se mer om avvik og merknader under punkt 6.1.

Opplysningene som kommer fram i samtalene med kommunen, skal skrives ned. Nedtegningene behøver ikke være omfattende. Det er tilstrekkelig at relevante og vesentlige opplysninger på kontrollpunktene blir skrevet ned og kan finnes igjen i sakens dokumenter.

III Avsluttende møte

I avsluttende møte skal fylkesmannen gi en oppsummering av kontrollen og videre fremdrift. Så langt det er avklart, skal eventuelle oppfølgingspunkter (avvik og merknader) og nødvendige avklaringer også tas i avsluttende møte. Fylkesmannen bestemmer selv om oppsummeringen i avsluttende møte gis skriftlig eller muntlig.

5.2.1 Særskilt om kontrollbesøk med deltagelse på stedlig kontroll

Deltagelse på kommunens stedlige kontroll kan gi nyttig informasjon om kommunens forvaltningspraksis, for eksempel om kommunen kontrollerer relevant informasjon, og om den informasjonen som kontrollen gir brukes i samsvar med regelverk og retningslinjer.

Det er kommunen som skal gjennomføre den stedlige kontrollen, mens formålet med fylkesmannens deltagelse er å kontrollere hvordan kommunen utfører sine forvaltningsoppgaver. Dersom fylkesmannen velger å delta på kommunens stedlige kontroll, er det viktig at rollene er avklart. Fylkesmannen må formidle til både kommunen og til det foretaket som kommunen skal kontrollere at han deltar for å kontrollere kommunens forvaltningspraksis, og ikke for å gjennomføre en kontroll av foretaket. Vi anbefaler at fylkesmannen og kommunen gjennomgår gjennomføringen sammen før den stedlige kontrollen avholdes hos foretaket. Kommunens handlinger før, under eller etter en stedlig kontroll, skal fremgå i kontrollrapporten og eventuelt være gjenstand for oppfølging.

Fylkesmannen kan alltid gi veiledning i generelle spørsmål under en forvaltningskontroll. Dersom fylkesmannen derimot griper inn i kommunens saksbehandling og realitetsbehandler en konkret sak under eller i forbindelse med deltagelsen på kommunens foretakskontroll, er dette handlinger som faller utenfor forvaltningskontrollen. Den konkrete saken må da behandles som en ordinær sak, i tråd med regelverket for ordningen og forvaltningsrettslige bestemmelser (se punkt 6.1.1.1).

5.3 Gjennomføring av en forvaltningskontroll uten kontrollbesøk

I tilfeller hvor det ikke er hensiktsmessig å reise på et kontrollbesøk, kan fylkesmannen gjennomføre kontroll samtalen i en videokonferanse. Ved slike kontroller må fylkesmannen innhente vedtak og saksdokumenter, samt opplysninger om kommunens rutiner.

I tilfeller hvor fylkesmannen bare ønsker å kontrollere et begrenset tema, som f.eks. dokumentasjon for sykdomsavløsning, søknad m/ vedlegg og vedtak ved tilskudd til skogkulturtiltak, regnskap/rapportering som ligger til grunn for SMIL-tilskudd osv., kan det være hensiktsmessig at kontrollen begrenses til en dokumentgjennomgang uten kontrollbesøk eller videokonferanse med kommunen. Også her må fylkesmannen innhente opplysninger om rutiner og saksbehandlingssystemer.

Fylkesmannen skal sende varsel til kommunen om kontroll og utarbeide kontrollrapport etter kontrollen, på samme måte som ved en forvaltningskontroll med kontrollbesøk.

6 Avslutning av kontrollen

Etter at kontrollen er gjennomført, skal fylkesmannen skrive en rapport som oppsummerer kontrollen, og vurdere den videre oppfølgingen av eventuelle avvik og merknader. Kommunen må gis mulighet til å korrigere mangler og svakheter i de interne rutinene som har betydning for forvaltningen av ordningen. Målet er at tilskuddene forvaltes på en tilfredsstillende måte, i samsvar med forutsetningene og gjeldende regelverk.

Når fylkesmannen mener at kommunen forvalter den kontrollerte ordningen på en tilfredsstillende måte, kan kontrollen lukkes.

6.1 Rapport etter kontrollen

Etter kontrollen skal fylkesmannen skrive en rapport. Hovedformålet med rapporten er at den skal dokumentere om kommunen har behov for å korrigere sin forvaltning på det kontrollerte området eller ikke. Rapporten skal være et hjelpemiddel for fylkesmannen i veiledningen og oppfølgingen av kommunen. Det er derfor viktig at rapporten gir en korrekt og objektiv beskrivelse av de faktiske forholdene, at kommunens forvaltning vurderes mot gjeldende regelverk og føringer for den kontrollerte ordningen, og at vurderinger og konklusjoner er tydelige og etterprøvbare. Kopi av kontrollrapporten skal sendes til kommunen sammen med et følgebrev.

6.1.1 Klassifisering av funn – avvik og merknader

Når kontrollen avdekker mangler i kommunens forvaltning av ordningen, skal disse klassifiseres som avvik eller merknad.

- **Avvik** er mangel på oppfyllelse av krav til forvaltningen av ordningen som er fastsatt i eller i henhold til
 - Reglement for økonomistyring i staten § 14 og § 15 andre ledd

- styrende dokumenter
- regelverket og/eller retningslinjene for ordningen
- **Merknad** er forhold som ikke er i strid med krav, men der fylkesmannen finner grunn til å påpeke behov for forbedring.

Alle mangler på oppfyllelse av krav til forvaltningen skal klassifiseres som avvik, også når disse oppfattes som en mindre alvorlig mangel.

Oppfølging av avvik og merknader etter en forvaltningskontroll er nærmere omtalt i punkt 6.3 nedenfor.

6.1.1.1 Feil i enkeltsaker

En gjennomgang av saksdokumenter i kommunen gir fylkesmannen verdifull informasjon om hvordan kommunen faktisk forvalter tilskuddsordningen. Ved slike gjennomganger vil fylkesmannen fra tid til annen komme over feil og mangler i eller i forbindelse med vedtak. Slike funn dokumenterer avvik, men feil i enkeltsaker klassifiseres ikke som avvik i seg selv. Det er årsaken til feilen som skal registreres som avvik. En konkret feil som går igjen i flere vedtak registrerer som ett avvik. Dersom gjennomgangen av saksdokumenter for eksempel viser at kommunen har unnlatt å innhente dokumentasjon på næringsinntekt ved sykdomsavløsning, er det kommunens manglende eller mangelfulle rutine for å innhente dokumentasjon i henhold til kravene som skal registreres som avvik, og ikke manglende dokumentasjon på næringsinntekt i den enkelte saken.

Fylkesmannen må bygge på konkrete vurderinger knyttet til risiko og kost/nytte når han vurderer om enkeltsakene skal følges opp. Momenter i denne vurderingen kan være:

- Vedtakene har alvorlige og gjennomgående feil/mangler som det bør ryddes i
- Det er en mislighetssak som må følges opp
- Feilene må ha vært åpenbare for søkerne
- Det kan være manglende eller ufullstendige vilkår i tilskuddsbrevet som vanskeliggjør en tilfredsstillende oppfølging. Dette vil i hovedsak gjelde saker hvor utbetaling ikke er gjennomført på kontrolltidspunktet
- Allmennpreventive hensyn taler for at endringer bør gjøres

Oppfølging av enkeltsaker er ikke forvaltningskontroll. Dersom fylkesmannen velger å følge opp slike enkeltsaker, må sakene behandles i henhold til regelverket for ordningen, og etter alminnelige forvaltningsrettslige bestemmelser. Ved oppfølging av enkeltsaker vil fylkesmannens kompetanse tilsvare den kompetansen overordnet organ har ved ordinær klagebehandling eller omgjøring (jf. forvaltningsloven § 35, se Del 1 pkt 2.2).

6.1.2 Punkter som skal inngå i kontrollrapporten

(Presentasjon av kontrollen)

- Navn på kommunen som er kontrollert
- Dato for kontrollbesøket, eventuelt tidspunkt for gjennomføring av dokumentkontroll
- Opplysninger om hvilke(n) ordning(er) som er kontrollert
- Kort beskrivelse av kontrollens formål og omfang

- Hjemmel for kontrollen
- Kort beskrivelse av hvordan kontrollen er gjennomført
 - som et kontrollbesøk i kommunen
 - som en videokonferanse og/eller dokumentkontroll uten kontrollbesøk
- Navn og ansvarsområde (evt. tittel) for de som har deltatt i kontrollen
- Opplysninger om hvilken dokumentasjon som fylkesmannen har gjennomgått

(Fakta, regler og konklusjon)

- Kort beskrivelse av krav til forvaltningen av ordningen (i henhold til økonomireglementet, styrende dokumenter og regelverk for ordningen)
- Beskrivelse av de faktiske forholdene ved kommunens forvaltning
 - kommunens opplysninger om praksis på området
 - opplysninger fra gjennomgang av rutiner og systemer
 - opplysninger om forvaltningen fra gjennomgang av vedtak og dokumentasjon i enkeltsaker som er gjennomgått ved kontrollen
- Fylkesmannens vurdering av de faktiske forholdene mot kravene til forvaltningen
- Tydelig beskrivelse av avvik og merknader for hvert forhold som er kontrollert
 - Der det ikke er avdekket funn, gis en kort beskrivelse av hva som er kontrollert med en konklusjon

(Forventninger til korrigerende tiltak)

- Fylkesmannens forventninger til korrigerende tiltak for avvikene
 - Fylkesmannen foreslår tiltak, eller
 - Fylkesmannen legger til kommunen å foreslå tiltak
- Fylkesmannens forventninger til endringer ved merknadene

(Dato og signatur)

- Rapportdato og signatur fra fylkesmannen ved den som har gjennomført kontrollen

6.2 Oversendelse av rapport og følgebrev til kommunen

Når rapporten er ferdig skrevet og godkjent, skal fylkesmannen sende kopi av rapporten til kommunen. Rapporten sendes sammen med et følgebrev som opplyser om hvilke tilbakemeldinger fylkesmannen ønsker og frist for å gi tilbakemelding, samt muligheten til å kontakte fylkesmannen for bistand dersom de ikke klarer å rette avvik eller merknader på egen hånd.

Ved interkommunalt samarbeid/felles landbrukskontor skal rapporten og følgebrevet sendes i kopi til berørte kommuner.

Rapporten med avvik og merknader er ikke vedtak i forvaltningsrettslig forstand, og kommunen har ikke klagerett på fylkesmannens konklusjoner om avvik og merknader. Kommunen bør imidlertid gis anledning til å kommentere både de faktiske og de rettslige forholdene i rapporten, og fylkesmannen må vurdere hvilken betydning kommentarene har for den videre oppfølgingen etter kontrollen.

6.3 Oppfølging av avvik og merknader

Fylkesmannen skal følge opp kommunene med dialog og veiledning på de områdene hvor kommunen ikke forvalter ordningen som forutsatt.

Når fristen for kommunen til å gi tilbakemelding på rapporten er utløpt, skal fylkesmannen ta stilling til om kontrollen kan avsluttes eller om det er behov for å følge opp kommunene videre. Dersom det er behov for å følge opp videre, skal fylkesmannen ta stilling til hvordan oppfølgingen skal skje, og om det er behov for at Landbruksdirektoratet må uttale seg eller på annen måte informeres om saken.

Fylkesmannen skal vurdere 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. Hva som er tilstrekkelig, må vurderes konkret i den enkelte saken avhengig av alvorligheten av avviket og situasjonen i kommunen. Fylkesmannen skal på samme måte vurdere om kommunen har gitt tilstrekkelig dokumentasjon på rettingen av avviket.

Fylkesmannen kan følge opp kommunene på flere måter, avhengig av hvordan kommunen har forholdt seg til avvikene og merknadene i rapporten. Eksempler på aktuelle oppfølgingstiltak:

- Hvis kommunen er uenig i fylkesmannens tolkning av regelverket
 - fylkesmannen forelegger saken for Landbruksdirektoratet for uttalelse om hvordan regelen er å forstå
 - Fylkesmannen orienterer kommunen om uttalelsen fra Landbruksdirektoratet, og vurderer om saken skal følges opp eller avsluttes
- Kommunen gir ikke tilbakemelding innen fristen
 - Fylkesmannen purrer på svar og setter en ny frist
- Kommunen gir ikke tilbakemelding etter purringen
 - Fylkesmannen vurderer om kommunens ledelse skal innkalles til dialogmøte
- Kommunen korrigerer ikke avvikene i rapporten
 - Fylkesmannen påpeker i et brev til kommunen det alvorlige i at bruddet på regelverket eller retningslinjene ikke er rettet, og orienterer om eventuelle konsekvenser av manglende retting
 - Kommunen gis en frist til å gjøre rede for når og hvordan avvikene skal korrigeres. Brevet kan stiles til kommunes ledelse, eventuelt kan fylkesmannen innkalle ledelsen til dialogmøte
 - Brevet kan sendes av selve fylkesmannen
 - Fylkesmannen orienterer Landbruksdirektoratet dersom kommunen etter dette ikke følger opp

Kontrollen kan avsluttes på ulike stadier, avhengig av fylkesmannens konklusjoner i rapporten og kommunens tilbakemelding på hvordan avvikene skal rettes. Fylkesmannen skal likevel ikke avslutte kontrollen før det er sannsynliggjort at kommunen har rettet opp eller kommer til å rette alle avvikene som fylkesmannen har påpekt.

6.3.1 Fordeling av tilskuddsmidler som virkemiddel ved manglende retting av avvik

For enkelte tilskuddsordninger har Landbruksdirektoratet delegert belastningsfullmakt til budsjett disponering til fylkesmannen⁷. Fylkesmannen skal gi fullmakt til kommunen i de ordningene som kommunen skal forvalte midlene. Det er ikke gitt føringer verken i tildelingsbrev til fylkesmannen eller i Virksomhets- og økonomiinstruksen (VØI) for hvordan midlene skal fordeles mellom kommunene. Det er derfor opp til fylkesmannen å avgjøre fordelingen av midlene, herunder om enkelte kommuner ikke skal tildeles midler.

Dersom det avdekkes vesentlige mangler ved kommunens forvaltning av ett eller flere tilskudd og kommunen ikke retter avviket, må fylkesmannen vurdere i hvilken grad kommunen skal gis mulighet til å disponere midler. En slik vurdering er aktuell for de ordningene hvor fylkesmannen fordeler midlene til kommunene, som NMSK, SMIL og dreneringstilskudd.

Fylkesmannen må på et tidlig tidspunkt gjøre kommunen oppmerksom på konsekvensene av manglende retting av avvik, for eksempel at belastningsfullmakten ikke gis ved neste års tildeling. I slike tilfeller bør kommunen gis belastningsfullmakt til budsjett disponering så snart som mulig etter at avviket er rettet og kommunen har etablert en praksis som er i tråd med regelverket og føringene for hvordan tilskuddet skal forvaltes.

Når fylkesmannen velger å ikke gi kommunen belastningsfullmakt, skal Landbruksdirektoratet informeres umiddelbart, se pkt. 7.

6.4 Lukking av kontrollen

Når fylkesmannen har konkludert med at kommunens forvaltning er i henhold til regelverket for ordningen, eller at kommunens tiltak anses tilstrekkelige til å endre en avvikende praksis, kan kontrollen lukkes.

Fylkesmannen skal orientere kommunen skriftlig om at kontrollen er avsluttet. Hvis kontrollen har avdekket avvik, skal fylkesmannen i orienteringen vise til avvikene og kommunens tilbakemelding, samt fylkesmannens vurdering av tilbakemeldingen.

Dersom fylkesmannen mener det er risiko for at kommunen ikke gjennomfører endringene i tilstrekkelig grad, kan det gjøres en oppfølgingskontroll på et senere tidspunkt. Dette må avgjøres på bakgrunn av risikovurderinger. En mulig oppfølgingskontroll er ikke til hinder for at den opprinnelige kontrollen avsluttes etter at fylkesmannen har godkjent kommunens planer om tiltak.

7 Melding til Landbruksdirektoratet om manglende retting, svakheter i regelverk etc
Informasjon om svakheter i regelverk, fagsystem, rutiner mv som avdekkes i forbindelse med kontrollen, og som fylkesmannen ikke kan korrigere selv, skal bringes videre til Landbruksdirektoratet.

⁷ Jf Tildelingsbrevet

Dersom det er kommuner som ikke retter seg etter anmodninger fra fylkesmannen om endringer av praksis, jf. punkt 6.3 og 6.3.1, må fylkesmannen melde fra om dette til Landbruksdirektoratet.

For at Landbruksdirektoratet skal kunne vurdere tiltak, må forholdet opplyses så godt som mulig. En slik melding bør skje skriftlig, og sendes så snart som mulig. Landbruksdirektoratet ønsker at fylkesmannen samtidig gir forslag til risikoreducerende tiltak.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Lars Petter Mauseth
seksjonssjef

Toini Thon
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.