



Rapport etter forvaltningskontroll

Kontrollert kommune:	Agdenes kommune
Dato rapport:	15. mai 2019
Kontroll avholdt i perioden:	Mars – mai 2019
Kontrolleder:	Odd Lutnæs Sakshaug
Gjennomført av:	Eva Dybwad Alstad Anne Grete Rostad
Kontaktperson i kommunen:	Bertil Meland – kommunalsjef næring og drift
Kontrollert ordning:	Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)

1 Sammendrag

Denne rapporten er skrevet med bakgrunn i Fylkesmannen sin foreløpige rapport datert 9. april 2019 og Agdenes kommune sin tilbakemelding datert 10. april 2019. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Agdenes kommune ble det konstatert 4 avvik og 3 merknader.

2 Generelt om kommunen

Administrasjonen i Agdenes kommune er organisert i tre områder: Oppvekst/kultur, Helse/forebygging og Næring/drift, og landbruk ligger under sistnevnte. Da kontrollen ble startet opp besto landbruksforvaltningen i Agdenes av Knut T. Bolsø og Bertil Meland.

I e-post 8. mars 2019 orienterte kommunen om at landbruksforvaltningen i Agdenes kommune er i endring. Saksbehandler for blant annet SMIL-sakene sluttet i sin stilling fra 1. april 2019 og på grunn av kommunereformen og etableringen av Orkland kommune vil Agdenes kommune opphøre å eksistere den 31. desember 2019. Oppgavene i kommunens landbruksforvaltning vil bli lagt til Orkla Landbruk i Meldal f.o.m. 2020. Kommunalsjef næring og drift får andre arbeidsoppgaver enn landbruk i den nye Orkland kommune. Denne rapporten tar opp tidligere saker og påvirkes ikke direkte av disse endringene, men oppfølgingen av rapporten påvirkes av dette.

I årene 2016-2018 har kommunen fattet vedtak i SMIL-saker med samlet beløp på kroner 424 310.-

Tilskuddsordning	Antall enkeltvedtak	Beløp - kr
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	10	424 310

3 Hjemmel for kontrollen

Hjemmel for kontroll er Reglement for økonomistyring i staten § 15:

«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».

§ 14 inneholder bestemmelser for internkontroll.

Kontrolloppgavene er delegert til Fylkesmannen i Virksomhets- og økonomiinstruksen punkt 5.1.6 og 5.1.10.

Fylkesmannen skal kontrollere om kommunen har etablert systemer og rutiner som sikrer at tilskuddsordningen forvaltes i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk, og i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer.

4 Grunnlag for kontrollen

Fylkesmennene er gjennom vår Virksomhets- og økonomiinstruks og vårt Tildelingsbrev bedt om å vektlegge kontroll for å sikre kvalitetsmessig god tilskuddsforvaltning. Utvelgelsen av kontrollobjekter er risikobasert. Samtidig står det i tildelingsbrevet at vi bør ha forvaltningskontroll i 20 % av kommunene hvert år og at vi skal ha 100 % oppfølging av avvik.

Målet med kontrollen er å ivareta at midlene over jordbruksavtalen brukes til det formålet de er tiltenkt. Kontrollen skal også ivareta rettsikkerheten til søker.

5 Gjennomføring av kontrollen

Varsel om kontroll ble gitt i brev av 6. mars 2019, der det ble varslet at det ville bli gjennomført en forvaltningskontroll av ordningen «Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)».

Agdenes kommune har sendt over samtlige 10 SMIL- saker de har behandlet i perioden 2016-2018. Det er disse sakene som danner grunnlaget for denne kontrollen. Foreløpig rapport ble oversendt kommunen 9. april 2019, og kommunen oversendte sine tilbakemeldinger i brev datert 10. april 2019.

6 Kontrollområder

Denne dokumentkontrollen har fokus på kommunens forståelse av regelverket, med spesielt hensyn til oppfølging av krav til plan og utforming av vedtak. Dette innebærer at kontrollen ikke går inn på alle sider ved de omsøkte tiltak.

Følgende tema ble tatt opp uten at det ble registret funn:

- I alle gjennomgåtte SMIL-saker er det gjort fratrukk for moms. Dette er i samsvar med kravet i rundskrivet pkt. 6.2. Dersom tilskuddsmottaker ikke har fradragsrett for inngående merverdiavgift, kan merverdiavgift inngå i kostnadsoverslaget.
- I alle avsluttede SMIL-saker er det lagt ved rapport fra befaring og regnskap. Tabellen under gir en oversikt over de avvik og merknader som ble avdekket under kontrollen:

Avvik er mangel på oppfyllelse av krav til forvaltningen av ordningen som er fastsatt i eller i henhold til

- reglement for økonomistyring i staten
- styrende dokumenter
- regelverket og/eller retningslinjer for ordningen

Merknad er forhold som ikke strider med krav, men der fylkesmannen finner grunn til å peke på behov for forbedringer

I tabellen er det vist til *sak 1, 2 osv.* Dette er identifikasjon av saker som er gjennomgått. Nummerering er opplyst slik at kommunen kan finne tilbake til de konkrete sakene.

Ordning – Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	
Der annet ikke er nevnt er det forskrift om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (FOR-2004-02-04-488), det her er henvist til.	
Avvik 1	Kommunen har behandlet ufullstendig søknader I sju saker er ufullstendig søknad behandlet. Det foreligger ingen vedlagt plan som beskriver tiltaket i sakene 1,2,3,4,6,8,9.
Regelverk	§ 6.Søknad og dokumentasjon Foretaket skal vedlegge en plan der miljøtiltaket beskrives og kartfestes, og der det redegjøres for målene med prosjektet eller tiltaket. Rundskriv 2017-13 og 2015-17 Pkt. 8.1 Administrasjon Kommunen har ansvar for at saken er så godt opplyst som mulig når vedtak fattes jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.
Frist for å lukke avviket	Omgående. Avviket kan lukkes med endring av praksis framover
Kommentar	Kravet til at plan skal vedlegges søknad kom i 2015. Det er ikke tilstrekkelig å skrive inn i søknadsskjema noen linjer om hva som skal gjøres. Fra og med 2019 skal plan legges inn i det elektroniske systemet Agros i forbindelse med søknad.
Avvik 2	Kommunen har innvilget SMIL-tilskudd til tiltak som er utenfor ordningen. I 8 ulike saker er det gitt tilskudd til tiltak som er utenfor ordningen.
Regelverk	§ 1.Formål Formålet med tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket er å fremme natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensningen fra jordbruket, utover det som kan forventes gjennom vanlig jordbruksdrift.
Frist for å lukke avviket	Omgående. Avviket kan lukkes med endring av praksis framover
Kommentar	Sak 1, 2 og 3 skulle vært avslått, disse er utenfor ordningen: Sak 1 gjelder fagdag til opplæring. Dette må finansieres over andre ordninger enn SMIL. Sak 2 og 3 som omhandler luftegård. Dette er et lovpålagt tiltak og derfor ikke innafor ordningen (jfr. rundskriv 5.2.4.) I sak 4 og 5 skal arealet opparbeides etter definisjonen overflatedyrka mark da det

	<p>skal fjernes stubb og man skal jevne til arealet slik at det kan beitepusses. Dette skulle vært omsøkt nydyrking, og gjort til selvkost. Her ivaretas ikke preget til gammel kulturmark. I tillegg skal det gjødsles opp. Krav til gammel kulturmark er at arealet ikke skal gjødsles. Spredning av husdyrgjødsel på slike arealer krever spesiell godkjenning.</p> <p>I sak 6,7 og 8 er det gitt tilskudd til inngjerding av store deler fulldyrka areal, dette er ikke en del av gammel kulturmark, og denne delen av inngjerdingen må selvfinansieres.</p> <p>SMIL-tilskudd til gammel kulturmark gis til arealer som tidligere har vært, og fremdeles har rester av å være gammel kulturmark. Dette krever rydding og gjerding for å opprettholde de verdiene som det er ønskelig å ivareta. I sak 6 og 9 framgår det av søknad at det kun er inngjerding som er tiltaket.</p>
Avvik 3	<p>Kommunen har foretatt sluttutbetaling, uten at det foreligger nødvendig dokumentasjon.</p> <p>Vilkår gitt av kommunen i vedtaksbrevet krever at timeliste skal legges ved. Dette foreligger ikke i sakene som er gått til utbetaling (sak 1,2,3,6, og 10). For de samme sakene mangler skriftlig anmodning om utbetaling.</p> <p>I sak 3 er det i tillegg ikke mulig å forstå hvilken timesats for eget arbeid kommunen har lagt til grunn for beregning av tilskudd til utbetaling.</p>
Regelverk	<p><i>§ 6. Dokumentasjon</i> Når prosjektet eller tiltaket er gjennomført, skal det sendes inn dokumentasjon på at det er gjennomført i henhold til vilkår gitt i vedtaksbrev</p> <p><i>§ 7. Utbetaling</i> Innvilget tilskudd utbetales etter skriftlig anmodning fra tilskuddsmottaker og når prosjektet eller tiltaket har fått godkjent sluttregnskapet</p>
Frist for å lukke avviket	Omgående. Avviket kan lukkes med endring av praksis framover
Kommentar	<p>Kommunen krever at timeliste skal legges ved, men vi finner ingen timeliste i sakene, annet enn en sum for egeninnsats i regnskapssammendraget. Dette er ikke godt nok grunnlag som timeliste.</p> <p>Det foreligger ikke skriftlig anmodning om utbetaling av tilskudd kun bilag.</p>

Avvik 4	<p>Mangler ved kommunens vurdering av søknad og begrunnelse for vedtak</p> <p>I 4 saker er det mangler ved kommunens begrunnelse for vedtak:</p> <p>I sak 4 og 5 har kommunen argumentert for tilskudd på grunn av mer beitebehov og rovdyrproblematikk. Dette er utenforliggende årsaker som ikke svarer til formålet med ordningen. Begrunnelse ut i fra formålet med ordningen mangler.</p> <p>I sak 6 ser det ut til å mangle utfylling i skjema fra kommunens side. Det som mangler er at kommunen ikke har fylt ut felt 8 i søknadsskjema. Innvilget beløp fremgår heller ikke av vedtaket.</p> <p>I sak 7 er det vanskelig å forstå hva det gis tilskudd til. Kommunen har godkjent et redusert kostnadsoverslag uten å ha forklart hva som er godkjent.</p>
Regelverk	<p>§ 1 Formål</p> <p>Forvaltningslovens § 24 og § 25 – når enkeltvedtak skal grunngis og begrunnelsens innhold</p>
Frist for å lukke avviket	Omgående. Avviket kan lukkes med endring av praksis framover
Kommentar	Felles for disse omtalte sakene er at det er mangler ved kommunens vurderinger og begrunnelser for vedtak.
Merknad 1	<p>Kommunen har ikke lagt kostnadsoverslag til grunn for saksbehandlingen</p> <p>Gjelder sakene: 4, 5, 8, og 9 brukes veiledende dekar og metersatser framfor et reelt kostnadsoverslag. Fylkesmannen viser til forskriftens § 5: «tilskudd innvilges på grunnlag av godkjente kostnadsoverslag for gjennomføring av tiltaket».</p>
Merknad 2	<p>Kommunens vedtaksbrev innehar ikke vilkår til utførelsen av tiltaket</p> <p>I forskrifta står det i § 3 at «det kan settes vilkår for innvilgning av tilskudd til det enkelte prosjekt og tiltak».</p> <p>Kommunen har satt en del vilkår i sine vedtaksbrev, men ikke vilkår som sier noe om skjøtsel. Fylkesmannen anbefaler at i saker som gjelder gammel kulturmark, bør kommunen sette vilkår om at det ikke bør gjødsles og sprøytes i en nærmere angitt periode.</p> <p>I sak 10 mangler krav til opprettholdelse av kantvegetasjon i forbindelse med rydding av gammelt beite. I den typen saker anbefaler vi kommunen å sette vilkår om skjøtsel av kant og ikke snauhogst.</p>

<p>Merknad 3</p>	<p>Vurderinger etter bestemmelser i naturmangfoldsloven og mht sensitive arter</p> <p>Kommunen har vurdert alle sakene som omfatter tiltak på gammel kulturmark i forhold til miljøprinsippene i naturmangfoldsloven (§ 8-12).</p> <p>I sak 8 og 9 er kunnskapsgrunnlaget (§ 8) vurdert etter utsjekk av artsdatabankens artskart, gårdskart, naturbase og kommunens viltkart. Dette er bra, men fylkesmannen vil anmerke at sensitive artsdata ikke fremkommer i disse databasene.</p> <p>Sensitive artsdata er et samlebegrep på en database for et utvalg med sensitive arter av fugler, pattedyr og lav hvor stedfestet info om artens hekkeområde, voksested eller yngleområdet er skjermet for innsyn.</p> <p>Sensitive artsdata er nå samlet i en innsynsløsning hos Miljødirektoratet. Selv om informasjon om sensitive arter ikke er åpent tilgjengelig, er det mulig for offentlig forvaltning, entreprenører/utbyggere, konsulentvirksomheter og andre med legitime behov å få tilgang til relevante data for det aktuelle område eller prosjekt man er ansvarlig for. Fylkesmannen har myndighet til å gi tilgang til innsynsløsningen ved passordbeskyttelse og rettighetsstyring.</p> <p>Vi anbefaler at kommunen ber om mulighet for slik innsyn sånn at sensitive artsdata kan tas i bruk ved vurdering av ulike SMIL-tiltak etter naturmangfoldlovens bestemmelser.</p>
-------------------------	---

7 Avsluttende kommentarer

Det er avdekket flere avvik i denne dokumentkontrollen. Noen går på forståelse av regelverk og noen går på hvordan praksis har utviklet seg over tid. I og med at Agdenes kommune er i en brytningstid med tanke på etablering av ny kommune og endringer på personalsiden, finner Fylkesmannen det hensiktsmessig å oppfordre nye Orkland kommune til å prioritere å gjøre en felles jobb for å få på plass god forståelse av regelverket, og rutiner for å håndheve regelverket. Om ønskelig kan Fylkesmannen bidra i dette arbeidet.