



Rapport etter forvaltningskontroll

Kontrollert kommuner:	Røros kommune Holtålen kommune
Dato rapport:	18.08.2019
Kontroll avholdt dato:	18.06.2019
Kontrolleder:	Kjersti Alne Solberg
Gjennomført av:	Gaute Arnekleiv Trond Rian Anne Solstad Anders Mona Kjersti Alne Solberg
Til stede fra kommunen:	Nina Veslum Maraïke Glomb Berit Siksjø Kjartan Overdal Wenche Aas Myhren Berit Bugten Østbyhaug Arne Svendsen
Kontrollerte ordninger:	Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) Skogfond Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag (RMP) Produksjonstilskudd AR5

1 Sammendrag

Rapporten er skrevet med bakgrunn i Fylkesmannen sin foreløpige rapport datert 26.06.2019 og Os kommune sin tilbakemelding datert 02.07.2019. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Røros og Holtålen kommuner ble det konstatert 10 avvik og 6 merknader.

2 Generelt om kommunen

Fra 1. januar 2017 ble landbrukskontorene i Os, Holtålen og Røros slått sammen til en enhet med Os kommune som vertskommune. Landbruksforvaltningen er organisert som en egen enhet under rådmannen i Os kommune. Fylkesmannen i Trøndelag er ansvarlig for kontroll av forvaltningen i Røros og Holtålen kommuner. Fylkesmannen i Innlandet er ansvarlig for kontroll av forvaltningen i Os kommune.

I 2018 hadde Røros kommune 68 søkere om produksjonstilskudd. Dette er den 28. største kommunen i søkere av produksjonstilskudd i Trøndelag. I forhold til skogbruket ble det i

2017 avvirket 463 kbm og i 2018 1 215 kbm. Kommunen er dermed i 2018 nr 38 i fylket på skog, målt i avvirkning.

I 2018 hadde Holtålen kommune 72 søkere om produksjonstilskudd. Dette er den 25. største kommunen i Trøndelag målt i antall søkere om produksjonstilskudd. I forhold til skogbruket ble det i 2017 avvirket 14 356 kbm og i 2018 1 053 kbm. Kommunen er dermed i 2018 nr 39 i fylket på skog, målt i avvirkning. I et normalår vil Holtålen være ca nr 25.

Tabellen under viser hvor mye midler og hvor mange enkeltvedtak som ble fattet i Røros og Holtålen kommuner i 2018 på de tilskuddsordningene kommunen hadde fått delegert myndighet fra staten:

Tilskuddsordning	Antall enkeltvedtak	Beløp - kr
Produksjonstilskudd og avløsning – ferie og fritid	Røros: 68 Holtålen: 72	27.166.593 20.166.263
Avløsning ved sykdom	Røros: 20 Holtålen: 5	387.075 8.757
Nærings- og miljøtilskudd i skogbruket	Røros: 1 Holtålen: 27	1.200 146.504
Skogfond *)	Røros: 1 Holtålen: 27	1.233 251.755
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (innvilga saker)	Røros: 4 Holtålen: 11	300.000 440.998
Miljøtilskudd til jordbruket (inkl. organisert beitebruk)	Røros: 28 Holtålen: 46	566.532 1.040.403
Tilskudd til drenering	Røros: 4 Holtålen: 8	210.000 192.450
Totalt	322	50.879.763

*) Skogfond til NMSK – skogkulturtiltak. I tillegg kommer skogfond godkjent av kommunen til andre formål

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 nr 5.1.6 og nr 5.1.10.

Fylkesmannen skal kontrollere om kommunen har etablert systemer og rutiner som sikrer at ordningen 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 14.05.2019 og kontrollen ble gjennomført 18.06.2019.

Følgende dokumenter var gjennomgått av Fylkesmannen før kontrollen:

- Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) for året 2018
- Skogfond for året 2018
- Produksjonstilskudd og avløsertilskudd ved ferie og fritid i jordbruket for året 2018
- Regionale miljøtilskudd for året 2018
- AR5:
 - Statusoversikt AR 5 og rapport over endringer i SFKB (NIBIO)
 - Rapport fra LIB - Lreg 640
 - Jordregisterrapport 1
 - Rutiner for ajourhold av AR5 for Os, Rørø og Holtålen kommuner

Kommunene hadde i forkant av kontrolldagen fått tilsendt et egenvurderingsskjema som ble besvart og returnert Fylkesmannen i forkant av stedlig kontroll.

Kontrollen startet med et åpningsmøte hvor hjemmel for kontrollen, informasjon om kommunene, agenda for dagen og andre praktiske forhold ble gjennomgått. Deltakerne fra Fylkesmannen hadde en forvaltningsdialog med saksbehandlerne på de ulike ordningene, og der også dokumentasjon ble gjennomgått. På slutten av dagen ble det gjennomført et sluttmøte hvor funn ble presentert.

6 Kontrollområder

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

Avvik og merknader som ble avdekket under kontrollen:
Nærings og miljøtilskudd i skogbruket – Skogfond o.a.

Avvik 1	Manglende overordna retningslinjer for NMSK Overordna retningslinjer mangler for både 2017 og 2018. Kommunene har heller ikke skriftlige vilkår.
Avvik fra	Forskrift om NMSK § 3, 2. og 3. ledd
Frist for å lukke avviket	Fra 2019
Kommentar	Gjentagende avvik jf. forvaltningskontroll 2013. Mangel på skriftlige vilkår medfører at det i to saker hvor tilskudd er avslått, ikke ville holdt juridisk ved eventuell klage. For 2019 er det utarbeidet retningslinjer og gitt vilkår for utbetaling av tilskudd. Funnet er dermed allerede lukket.
Avvik 2	Manglende skogfondstrekk Det er ikke trukket skogfond etter avvirkning på et areal som er omdisponert til grusuttak.
Avvik fra	Forskrift om skogfonds o.a. kap. 2 § 5-10 og §13
Frist for å lukke avviket	Umiddelbar endring av praksis
Kommentar	Dette er en praksis som har blitt etablert i deler av fylket og som allerede er tatt opp med kommunene i Gauldalen. Det skal trekkes skogfond ved all virkesomsetning innenfor 4-40% av bruttoverdi. Skogfond kan frigis når skog blir omdisponert til et annet formål og skogeier ikke har annen skog. Det er ikke tilfelle i denne saken. Kommunen opplyser at praksis nå er endret, slik at de nå trekkes skogfond av virkesomsetning som skyldes omdisponering.
Avvik 3	Feil anvendelse av regelverk skogfond Det er godkjent brukt skogfond til vegvedlikehold der tiltaket er leie av vei.
Avvik fra	Forskrift om skogfond o.a. §11
Frist for å lukke avviket	Umiddelbar endring av praksis
Kommentar	Veiavgift/leie av vei for skogeiere som ikke er medeier i veien, er en utgift som er å regne som del driftskostnaden ved selve skogsdriften. Dette er også omtalt under «spørsmål og svar om skogfond», https://www.landbruksdirektoratet.no/no/eiendom-og-skog/skogfond/sporsmal-og-svar#Skogsvei
Merknad 1	Innvilget skogfond til vegvedlikehold uten forhåndsgodkjenning I flere saker overskrides beløpsgrense uten at det foreligger dokumentasjon på forhåndsgodkjenning. Dette kan forklares med at kommunen har fordelt kostnad på aktuelt utbedringspunkt og ikke den lengde som tiltaket har betydning for (f.eks. bruutbedring). Det anbefales at kommunen enten forhåndsgodkjenner slike tiltak eller fordeler kostnad på relevant del av veglengden.

	Vegvedlikehold overstiger 4 kr pr løpemeter jf forskrift om skogfond o.a. §11.
Merknad 2	Muntlig avslag på frigivelse av skogfond Etter forskrift om skogfond o.a. §13 3.ledd kan skogeier etter søknad få tilbakebetalt skogfond dersom det de nærmeste 10 år ikke er aktuelle investeringsbehov i skogen. I en sak er det samtidig med tilskuddssøknad, søkt om frigivelse av skogfond. Søknad er avslått muntlig i dialog med skogeier. Det skal foreligge skriftlig svar for dokumentasjon og for at søker skal opplyses om klageadgang.
Merknad 3	Tilskudd til 1. gangs tynning er ført som avstands-regulering Etter forskrift om tilskudd til nærings og miljøtiltak i skogbruket §4 er ikke tynning å regne som skogkulturtiltak, men som driftstilskudd jf § 6. Det skal brukes eget skjema for tilskudd til 1. gangs tynning.
Merknad 4	Manglende underskrift på refusjonskrav av skogfond I ett refusjonskrav fra skogfond mangler underskrift. Øvrige bilag dokumenterer utgiften.
Produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid i jordbruket	
Avvik 4	Driftsfellesskap – løpende vurdering mangler Kommunen har ingen skriftlig oversikt over foretak med ytre kjennetegn på driftsfellesskap i 2018 (nærhet på eiersiden, geografisk nærhet osv.)
Avvik fra	Forskriftens § 7 Rundskriv 2018-30 punkt 7, spesielt punkt 7.8.3 og 7.8.4.
Frist for å lukke avviket	Fra og med søknadsåret 2019
Kommentar	Vurdering av driftsfellesskap kan endre seg fra år til år, og kommunen bør lage seg en oversikt over foretak hvor ytre kjennetegn eller andre forhold som tips mv gir grunnlag for mistanke om at det foreligger et regelstridig driftsfellesskap mellom to eller flere foretak. Kommunen må sørge for at vurderinger av driftsfellesskap kan dokumenteres i ettertid. Kommunen har informert om at de har veiledet brukere og spesielt nye brukere om problemstillingen.
Avvik 5	Endring til søkers gunst Det finnes flere tilfeller der kommunen har godkjent flere dyr og større areal enn omsøkt. Kommunens begrunnelser for endringene samsvarer ikke med regelverket da godkjente opplysninger er høyere enn omsøkt

	noe som fører til at utbetalt beløp blir større enn det som er omsøkt. Kommunen har begrunnet endringene med at det er opplagte misforståelser.
Avvik fra	Rundskriv 2018-31 punkt 6.2
Frist for å lukke avviket	Fra og med søknadsåret 2019
Kommentar	Dersom søker har gitt en feilopplysning som gir en lavere utbetaling enn de faktiske forhold gir grunn for, er hovedregelen at saksbehandler ikke skal endre slik at godkjente opplysninger blir høyere enn det som omsøkt. Unntaket er for eksempel åpenbare feilføringer. Kommunen kan gjøre endringer innenfor samme dyregruppe eller vekstgruppe, men kun til kode med lik eller lavere tilskuddssats. Når søker f.eks. ikke har husket å fylle inn alle data i sin søknad så må det søkes dispensasjon fra søknadsfristen. Det er søker som selvstendig næringsdrivende som er ansvarlig for at søknad blir riktig utfylt. Eventuell manglende oppfølging fra kommunen sin side tidligere år kan derfor ikke vektlegges.
Avvik 6	Avkorting på grunn av feilopplysninger – manglende vurdering av aktsomhet Det finnes flere tilfeller på at kommunen har godkjent færre dyr eller mindre areal enn det som er omsøkt. Vi finner at aktsomhet ikke er vurdert ved vedtak om avkorting. For flere foretak er det heller ikke avkortet til tross for avvik mellom søknadsdata og godkjente data.
Avvik fra	Forskrift om produksjonstilskudd og avløser tilskudd § 12 RS 2018-31 punkt 6.15.1 RS 2018-30 punkt 12.1
Frist for å lukke avviket	Fra og med søknadsåret 2019
Kommentar	Kommunen har i stor grad vurdert om tilskuddet skal avkortes, jf. RS 2018-31 punkt 6.15.1, dvs. om feilopplysningen kunne ha ført til feilutbetaling av tilskudd. Kommunen har ikke vurdert om søker har handlet uaktsomt eller forsettlig. Der søker har krysset for at denne har gjødslingsplan og plan ikke kan fremlegges, vil det være grunnlag for å avkorte de standardiserte 20% av areal- og kulturlandskapstilskuddet. Samtidig vil det være grunnlag for å avkorte på grunn av at det samtidig er en feilopplysning.
Merknad 5	Risikobasert kontrollplan mangler, og utplukk for kontroll er ikke risikobasert med hensyn på de ulike produksjonstilskuddene. <u>Kontrollplan</u> Kommunen har oppsummert kontrollen for 2018, men manglet kontrollplan ved inngangen til søknadsomgangen 2018.

	I kommunens gjennomgang etter overstått kontroll finnes det tanker om risikoindikatorer som saksbehandler var oppmerksom på under saksbehandling i 2018. F.eks. der det er store avvik mellom husdyrregister og søknadsdata, vanlig jordbruksproduksjon varslet med varselmelding mv. og kravet til gjødslingsplan. Det ble ikke gjort noen vurderinger av hvorfor de ulike ordninger innenfor produksjonstilskudd er valgt ut som fokusområder. Fokuset er på de enkelte søknadene. Fylkesmannen mener at framlagte oppsummering etter kontroll i 2018 er et godt utgangspunkt for videre arbeid med å utarbeidet en kontrollplan. Plana bør i større grad synliggjøre risiko knytta til de ulike tilskuddsordningene, samt liste opp risikoindikatorer som skal brukes under saksbehandlingen. Den bør også være klar i forkant av søknadsåret. Dersom det i løpet av året oppstår situasjoner som gjør at fokus på kontroll bør endres, må planen oppdateres. Det vises til RS 2018-31 fra Landbruksdirektoratet punkt 5.2 «Risiko er kombinasjonen av konsekvens og sannsynlighet.», punkt 5.2.1: «Kommunen bør ha et skriftlig dokument ...». <u>Risikobasert utplukk</u> Kommunen har liste over foretak trukket ut til kontroll i 2018. Det er ikke godt nok begrunnet i hvilken grad disse er plukket ut med grunnlag i risikovurdering i forhold til de ulike produksjonstilskuddene. Risikobasert utplukk innebærer at kommunen må vurdere sannsynligheten for at det kan være feil i opplysninger i søknaden, og mulige konsekvenser de kan få. Kommunen plukker så ut de tilfellene hvor risikoen blir vurdert som høyest til kontroll. Det vises til RS 2018-31 fra Landbruksdirektoratet punkt 5.2 «Risiko er kombinasjonen av konsekvens og sannsynlighet.»
Regionalt miljøtilskudd til jordbruket	
Avvik 7	Manglende dokumentasjon på risikovurdering Kommunen diskuterer i internmøte hvem som skal velges ut til stedlig kontroll. Risikovurderinga skriftliggjøres ikke, og det foreligger ikke dokumentasjon på risikovurdering.
Avvik fra	Rundskriv 2018-17 kap. 5.5.2 Det skal gjennomføres risikobasert kontroll av opplysningene i søknaden. Kommunen skal kunne dokumentere de vurderinger og prioriteringer som ligger til grunn for utvalget av søkere til kontroll.
Frist for å lukke avviket	Fra og med søknadsåret 2019
Kommentar	

Avvik 8	Manglende vurdering av og manglende avkorting I 11 søknader fra Holtålen og 5 søknader fra Rørros er det gitt feil opplysninger i søknadene som kunne medført utbetaling av uberettigta tilskudd. Kommunen har i disse sakene ikke vurdert avkorting.
Avvik fra	Miljøtilskudd til i jordbruket i Trøndelag 2018. Retningslinjer og forskrift § 22, første ledd. «Dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig har gitt feil opplysninger i søknaden som har eller ville 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.» Rundskriv 2018-17 Kap. 5.6.4, andre til femte ledd: «Dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig har gitt feil opplysninger i søknaden som har eller ville 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.» «Kommunen skal i slike tilfeller alltid vurdere om tilskuddet skal avkortes. Dette gjelder uavhengig av når i saksbehandlingsprosessen feilopplysningen ble oppdaget.» «Et overordnet mål med avkorting er å sikre forsvarlig forvaltning av fellesskapets midler. Risikoen for avkorting ved feilopplysning skal skjerpe søkerens aktsomhet ved utfylling av søknaden.» «Bestemmelsen er utformet som en «kan» bestemmelse, men det klare utgangspunktet er at tilskuddet skal avkortes dersom søker minst har vært uaktsom ved inngivelse av feilopplysninger, og dette har gitt, eller kunne gitt, merutbetaling. Forvaltningen plikter i alle tilfeller å vurdere avkorting»
Frist for å lukke avviket	Fra og med søknadsåret 2019
Kommentar	
Avvik 9	Avvik mellom omsøkt verdi og godkjent verdi I 5 søknader fra Rørros og 9 søknader fra Holtålen har kommunen lagt til tiltak i søknaden som ikke er omsøkt.
Avvik fra	Rundskriv 2018-17 Kap 5.3.2 Avvik mellom omsøkt og godkjent verdi, andre ledd. «Dersom saksbehandler etter søknadsfristens blir oppmerksom på at omsøkte verdier skulle vært høyere, eller at tiltak ikke har kommet med i søknaden så er hovedregelen at saksbehandler ikke skal rette på det som er omsøkt. Unntaket er for eksempel ved behov for å rette åpenbare feilføringer eller når de regionale forskriftene med veiledningsmateriale åpner for

	justeringer. Eventuelle endringer i omsøkt verdi skal dokumenteres og alltid sjekkes med søker før endring.»
Frist for å lukke avviket	Fra og med søknadsåret 2019
Kommentar	
Avvik 10	Manglende gjødslingsplan En søker har i sin søknad oppgitt at han ikke har gjødslingsplan. Kommunen har ikke foretatt avkorting i tilskudd på grunn av manglende gjødslingsplan.
Avvik fra	§ 21 Avkorting ved regelverksbrudd. «Dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig driver eller har drevet sin virksomhet i strid med annet regelverk for jordbruksdrift, kan hele eller deler av det samlede tilskuddet som tilfaller foretaket avkortes.» Rundskriv 2018-17. Kap 5.6.2 Vedrørende krav om gjødslingsplan og plantevernjournal, «normer for avkorting ved manglende/mangelfull gjødslingsplan og plantevernjournal», tredje ledd: «Foretaket skal ha gjødslingsplan og sprøytejournal med mindre det er gitt dispensasjon fra forskrift om gjødslingsplanlegging eller at foretaket ikke bruker plantevernmidler. For RMP skal det avkortes 100 prosent av tilskuddet dersom gjødslingsplanen mangler i sin helhet, eller inntil 50 prosent for mangelfull gjødslingsplan.»
Frist for å lukke avviket	15.11.2019
Kommentar	Kommunen bør vurdere om saken skal tas opp til ny behandling.
Merknad 6	Manglende endringer i kart av areal for innvilga tilskudd Søker har tegna unøyaktig i kartet det arealet som omsøkes tilskudd til slått av setervoll. Kommunen har ikke korrigert dette når tilskudd er innvilga. Manglende endring har ikke ført til feil utbetalt tilskudd. Rundskriv 2018-17 Kap 5.3.2 Avvik mellom omsøkt og godkjent verdi. Første ledd. «Dersom saksbehandler, etter søknadsfristen, oppdager at det er feilopplysning i søknaden som vil gi for høy utbetaling av tilskudd, må saksbehandler rette godkjentverdiene og tegningene i kartet i samsvar med de faktiske forholdene.»

Forhold rundt AR5:

AR5 har vært et dialogpunkt under kontrollen. AR5 danner basis som kontrollgrunnlag ved behandling av arealavhengige tilskudd. Vi ser at det fortsatt er avvik mellom Landbruksregisteret og kartet (AR5), særlig i Holtålen kommune. Det kan være flere årsaker til dette.

For å sikre at nye bygg, nye veier o.a. som berører jord og skogarealer blir fanget opp i kontinuerlig ajourhold av AR5, er det viktig at Os kommune har en systematisk og god dialog med kart og oppmåling i Røros og Holtålen kommuner.

I begge kommunene bør det foretas periodisk ajourhold av AR5 ved neste flyfotografering.

7 Avsluttende kommentarer

Vårt inntrykk på forvaltningskontrollen er at Os kommune siden 01.01.2017 vært gjennom en forholdsvis krevende periode, der man har jobbet for å få en lik praksis på forvaltning av tilskudd i det som tidligere var 3 kontor. I dette arbeidet har man måttet gjøre noen prioriteringer ut fra hvilke ressurser man har hatt til rådighet. Vi ser på kontrollen at man har nedprioritert deler av saksbehandlingen på tilskuddsordningene på jord.

Kommunen har jobbet med å etablere gode, felles rutiner på flere områder innenfor tilskuddsforvaltningen på jord og skog. Dette gir et godt grunnlag for forvaltning av de økonomiske virkemidlene framover. Det er fortsatt behov for å jobbe videre med å etablere rutiner, samt å få innarbeidet rutinene i den daglige driften og saksbehandlingen.

Samlet sett synes Fylkesmannen i Trøndelag at man har kommet godt i gang med arbeidet med å få en felles forvaltningspraksis for de tre kommunene.