



## Rapport etter forvaltningskontroll

---

Kontrollert kommune:	Skaun kommune
Dato rapport :	07.12.2018
Kontroll avholdt dato:	24.10.2018
Gjennomført av:	Arne Rannem (kontroll-leder) Kjersti Alne Solberg Gaute Arnekleiv Anders Mona Eva Dybwad Alstad
Til stede fra kommunen:	Jan Yngvar Kiel Frøydis Aarnseth Aalbu Sigrid Skauge Tiller Edvin Eriksen
Kontrollerte ordninger:	-Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) for årene 2016 og 2017 -Skogfond for årene 2016 og 2017 -Regionale miljøtilskudd (RMP) for årene 2016 og 2017 -AR5 for 2017

---

### Sammendrag

Rapporten er skrevet med bakgrunn i Fylkesmannen sin foreløpige rapport datert 09.11.2018 og Skaun kommune sin tilbakemelding datert 28.11.2018. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Skaun kommune ble det konstatert 17 avvik og 5 merknader.

### Generelt om kommunen

Landbruksforvaltningen i Skaun kommune er lagt til Teknisk kontor. På kontrolltidspunktet var det 2 ansatte.

Tabellen under viser hvor mye midler og hvor mange enkeltvedtak som ble fattet i Skaun kommune i 2017, på de tilskuddsordningene kommunen hadde fått delegert myndighet fra staten:

Tilskuddsordning	Antall enkeltvedtak	Beløp - kr
Regionale miljøtilskudd (RMP)	63	1.519.719,-
Skogfond*	49	349.480,-
Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)	49	235.000,-
Produksjonstilskudd og avløsertilskudd	125	18.191.737,-
Tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv	5	78.382,-
Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	3	200.250,-
Tilskudd til drenering	11	330.740,-
<b>SUM</b>	<b>305</b>	<b>20.905.308,-</b>

\*Skogfond til NMSK skogkulturtiltak. I tillegg kommer skogfond godkjent av kommunene til alle andre formål.

## 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 økonomiinstruks 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.

## Grunnlag for kontrollen

Fylkesmennene er gjennom Statens 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.

## Gjennomføring av kontrollen

Varsel om kontroll ble gitt i e-post av 28.08.2018 og kontrollen ble gjennomført 24.10.2018.

Følgende dokumenter var gjennomgått av Fylkesmannen før kontrollen:

- Utvalgte rapporter fra ØKS og WebSKAS
- Papirsøknader RMP
- Risikovurdering kontroll RMP
- Kontrollskjema foretaks kontroll RMP
- Status for AR5 og jordregister

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

Kontrollen startet med et åpningsmøte hvor hjemmel, informasjon om kommunen, agenda for dagen og andre praktiske forhold ble gjennomgått. Deltakerne fra Fylkesmannen hadde en forvaltningsdialog med saksbehandlerne på de ulike ordningene og gikk også gjennom dokumentasjon på stedet. På slutten av dagen ble det gjennomført et sluttmøte hvor funn ble gjennomgått muntlig. En foreløpig rapport ble ettersendt kommunen per e-post 09.11.2018. Tilbakemeldingsfrist på foreløpig rapport ble etter avtale med kommunen satt til 27.11.2018.

## Resultat fra kontrollen

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

- Det ble ikke registrert avvik eller merknader gjennom kontrollen for AR5.

Tabell på neste side 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:

### Generelt

<b>Avvik 1</b>	<b>Mangelfull delegasjon</b> Kommunen har ikke delegert belastningsfullmakt for budsjett disponering, gitt fra Fylkesmannen, for tilskuddsordningene: -«Spesielle miljøtiltak i jordbruket» -«Nærings og miljøtiltak i skogbruket» -«Tilskudd til drenering» -«Tilskot til avløsning ved sykdom og fødsel mv» -«Tilskot til planting på nye areal som klimatiltak» -«Tilskot til tettare planting og gjødsling som klimatiltak»
Avvik fra	Reglement for økonomistyring i staten Bestemmelser om økonomistyring i staten
Frist for å lukke avvik	Fra og med 2019
Kommentar	Delegasjon av belastningsfullmakt for budsjett disponering skal inngå i kommunens delegasjonsreglement.
<b>Avvik 2</b>	<b>Kommunen behandler mangelfulle søknader</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 2 søknader manglet underskrift</li><li>• 4 søknader manglet dato</li><li>• 3 søknader manglet fullmakt, søknadene er underskrevet av personer som ikke er berettiget å søke.</li><li>• 2 søknader manglet dokumentasjon på kostnader knyttet til plantekjøp og plantearbeid.</li></ul>
Avvik fra	Økonomireglementet – Bestemmelser om økonomistyring i staten.
Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	Kommunen må sikre seg at søknader er fullstendige.
<b>Avvik 3</b>	<b>Habilitet</b> Saksbehandler i kommunen har som privatperson stilt krav om refundering av kommunale rentemidler fra skogfond, etter et utlegg i forbindelse med en skoleskogdag. Samme saksbehandler har innvilget refusjonskravet.
Avvik fra	Forvaltningslovens kap 2 § 6-11
Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	

<b>Merknad 1</b>	<b>For lite skriftlig saksbehandling</b> Kommunen gjennomfører en del saksbehandling ved direktekontakt med søker uten skriftlig dokumentasjon. Ved muntlig saksbehandling er det fare for at søker ikke får opplyst om sin klageadgang og ikke ivaretatt sine rettigheter.
<b>Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)</b>	
<b>Avvik 4</b>	<b>Manglende kartfesting</b> Kommunen har ikke gjennomførte rutiner for å kartfeste all nyplanting og suppleringsplanting i WebSkas. Papirkart foreligger delvis i bilagspermene.
Avvik fra	Landbruksdirektoratets retningslinjer for tilskudd til tettere planting og suppleringsplanting.
Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	Retningslinjenes krav om kartfesting gjelder også ved nyplanting.
<b>Merknad 2</b>	<b>Mangelfulle retningslinjer NMSK</b> Kommunens overordna retningslinjer for NMSK i 2016 og i 2017 viser et behov for opprydding og tydeliggjøring. Vilkår for tilskudd framgår ikke tydelig og det bør framgå hvordan søknader som ikke oppfyller vilkårene vil bli behandlet.
<b>Merknad 3</b>	<b>Dokumentasjon av tilskuddskontroller</b> Kommunen har i 2016 og 2017 registrert 10 %-kontrollen på papir i bilagspermen. Landbruksdirektoratet opprettet i 2017 et system for registrering og dokumentasjon av kontrollen i WebSkas som bør brukes. Fra og med 2018 skal system for registrering og dokumentasjon av kontrollen i WebSkas brukes.
<b>Merknad 4</b>	<b>Oppfølging av resultatkontroll</b> Når kommunene ved resultatkontroll avdekker brudd på fornyelsesplikten er ikke disse feltene overført til systemet for fornyelseskontroll i ØKS.

<b>Skogfond</b>	
<b>Avvik 5</b>	<p><b>Manglende kontroll av virkesomsetning og skogfondsavsetning</b> Kommunen har ikke kontrollert og fulgt opp manglende skogfondstrekk. Kommunen har heller ikke fulgt opp manglende registrering av pålagte opplysninger ved en virkesomsetning.</p> <p>På en skogfondskonto er det i 2017 registrert en omsetning på kr 277.000,- og 0 % i innbetalt skogfond. Det er heller ikke registrert skogfond innbetalt i 2018.</p> <p>På en skogfondskonto er det i 2016 innbetalt kr 2000,- i skogfond uten at bruttoverdi og volum er oppgitt.</p>
Avvik fra	Forskrift om skogfond oa § 6 og § 10 jfr. også § 9
Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	
<b>Avvik 6</b>	
<b>Avvik 6</b>	<p><b>Feil bruk av rentemidler</b> Kommunen har godkjent bruk av rentemidler fra skogfondet til tiltak som det ikke er hjemmel for.</p> <p>Dekking av forsikring av en krattnuser og en landbruksforsikring. Dekking av faktura til en person for krattnusing utført av ekstern aktør.</p>
Avvik fra	Forskrift om skogfond oa. § 14.2
Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	
<b>Avvik 7</b>	
<b>Avvik 7</b>	<p><b>Manglende vedtak om frigivelse av skogfond</b> Kommunen har i 2016 i et tilfelle frigitt skogfond uten at kommunen har fattet et skriftlig enkeltvedtak som synliggjør vurderingene som skal legges til grunn i slike saker.</p>
Avvik fra	Forskrift om skogfond o.a § 13
Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	

## Regionale miljøtilskudd (RMP)

<b>Avvik 8</b>	<b>Manglende risikovurdering</b> Kommunen har ingen risikovurdering og følgelig heller ingen dokumentasjon på risikovurdering ved uttak av foretak til 5 % kontroll.
Avvik fra	Rundskriv 2017-25 kap 5.4.2 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 avvik	Omgående
Kommentar	
<b>Avvik 9</b>	<b>Manglende varsel om stedlig kontroll</b> Før gjennomføring av stedlig kontroll sender kommunen ikke ut varsel om kontroll slik forvaltningsloven krever.
Avvik fra	Forvaltningsloven § 15 Fremgangsmåte ved gransking.  Rundskriv 2017-25: Hovedregelen er at kontroll skal varsles. I varselet skal det fremgå formål, rettsregel, informasjon om hva som skal kontrolleres, dokumentasjon som foretaket skal legge frem, informasjon om søkers plikter og rettigheter, tidspunkt for kontrollen og klagerett.
Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	
<b>Avvik 10</b>	<b>Mangelfull kontroll av gjødslingsplanene</b> Dersom det avdekkes at gjødslingsplan mangler, eller at den er mangelfull, så gir kommunen foretaket beskjed om at dette må rettes opp. Det foretas ingen avkorting i miljøtilskuddet på grunn av manglende eller mangelfull gjødslingsplan.  Kommunen innvilger 5-årige gjødslingsplaner uten at foretaket har søkt om dette.  Kommunen mener at ensidig kornproduksjon er å regne som enkel driftsform og godtar 5-årige planer uten at det er søkt om det. Størrelse på kornarealet tillegges lite vekt i vurderinga.

Avvik fra	<p>Rundskriv 2017-25 kap 5.5.1 og kap 5.5.2 Dersom gjødslingsplan mangler skal miljøtilskuddet avkortes med 100 %, dersom gjødslingsplanen er mangelfull skal miljøtilskuddet avkortes med inntil 50 %.</p> <p>Forskrift om gjødslingsplanlegging, § 3: «Det skal utarbeides gjødslingsplan før hver vekstsesong. Foretak som disponerer husdyrgjødsel fra mer enn 5 gjødseldyrenheter skal ha en årlig gjødslingsplan. For foretak som har en enkel driftsform, liten variasjon i arealbruken eller ekstensiv driftsform, slik at gjødslingsbehovet varierer svært lite for de enkelte skiftene fra år til år, kan gjødslingsplanen vare i inntil 5 år når dette godkjennes av kommunen.»</p>
Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	
<b>Avvik 11</b>	<p><b>Manglende vurdering av avkorting ved regelverksbrudd</b> I 2016 gjennomførte kommunen avkorting i produksjonstilskudd hos ett foretak på grunn av regelverksbrudd (sak fra Mattilsynet). Det ble ikke vurdert å foreta avkorting i miljøtilskuddet på samme foretak (beitetilskudd) Kommunen opplyser at de ved behandling av søknadene om miljøtilskudd helst ikke bruker regelen om avkorting ved feilopplysning og regelen om avkorting ved regelverksbrudd.</p>
Avvik fra	<p>Forskrift om tilskudd til regionale miljøtiltak i jordbruket, Sør-Trøndelag, § 14; «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».</p> <p>Rundskriv 2017-25 Kap 5.5, andre ledd: «Det klare utgangspunktet er at tilskuddet skal avkortes dersom de øvrige vilkårene for å avkorte er oppfylt, men saksbehandler må alltid vurdere hva som er rimelig og forholdsmessig i hvert enkelt tilfelle, jf ordlyden «kan». Selv om bestemmelsen åpner for at det etter en vurdering velges å ikke avkorte, skal avkorting alltid vurderes.»</p>
Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	



<p><b>Avvik 12</b></p>	<p><b>Manglende vurdering om avkorting ved feilopplysning i søknaden</b>  Kommunen opplyser at de ved behandling av søknadene om miljøtilskudd helst ikke bruker regelen om avkorting ved feilopplysning og regelen og avkorting ved regelverksbrudd.</p> <p>I to søknader er det gitt feil opplysning i søknaden som kunne medført feilutbetaling av tilskudd. Kommunen har i saksbehandlingen korrigert til berettiga tilskudd. Kommunen har i behandlingen av søknaden ikke vurdert om det berettiga tilskuddet skal avkortes på grunn av feilopplysning.</p>
<p>Avvik fra</p>	<p>Forskrift om tilskudd til regionale miljøtiltak i jordbruket, Sør-Trøndelag, § 15, 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 han hele eller deler av det samlede tilskuddet som tilfaller foretaket avkortes.»</p> <p>Rundskriv 2017-25  Kap 5.5, andre ledd: «Det klare utgangspunktet er at tilskuddet skal avkortes dersom de øvrige vilkårene for å avkorte er oppfylt, men saksbehandler må alltid vurdere hva som er rimelig og forholdsmessig i hvert enkelt tilfelle, jf ordlyden «kan». Selv om bestemmelsen åpner for at det etter en vurdering velges å ikke avkorte, skal avkorting alltid vurderes.»</p>
<p>Frist for å lukke avvik</p>	<p>Omgående</p>
<p>Kommentar</p>	
<p><b>Avvik 13</b></p>	<p><b>Endring av søknad til søkers gunst</b>  Kommunen har i en søknad flytta arealet (45 dekar) fra feilsøkt areal «beite av arealer med spesielle verdier (bratt areal)» til «beite av biologisk verdifullt arealer». Kommunen har ikke dokumentasjon på at søkeren ønsket å søke på denne ordninga og har heller ikke skjøtselsplan for arealet slik reglene krever.</p>
<p>Avvik fra</p>	<p>Rundskriv 2017-25 kap 5.2.1  Dersom saksbehandler etter søknadsfristen blir oppmerksom på at omsøkte verdiene skulle vært høyere, eller at tiltak ikke har kommet med i søknaden, er hovedregelen at saksbehandler ikke skal endre på det som er omsøkt. Unntaket er for eksempel åpenbare feilføringer eller når de regionale forskriftene med veiledningsmateriell åpner for justeringer.</p>

Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	
<b>Avvik 14</b>	<p><b>Kommunen overstyrer «erosjonsrisikokartet» i saker om ingen/utsatt jordarbeiding</b></p> <p>Storparten av kommunen er erosjonsrisikokartlagt. For områdene som ikke har slik kartlegging skal kommunen regne ut erosjonsrisikofaktoren når det søkes tilskudd som krever dette.</p> <p>Skaun kommune har for de arealene som er erosjonsklassifisert også regna erosjonsrisikofaktor og lagt denne til grunn for beregning av tilskudd. Denne utregninga har medført høyere erosjonsrisiko enn det erosjonsrisikokartene tilsier, og dermed betydelig høyere tilskuddsutbetaling enn berettiga.</p>
Avvik fra	<p>Forskrift om tilskudd til regionale miljøtiltak i jordbruket, Sør-Trøndelag, § 7, punkt 1) Ingen/ utsatt jordarbeiding. «Klassifisering i henhold til veileder for prioritering av arealer for tilskudd til endret jordarbeiding utarbeidet av Jordforsk utgitt av Landbruksdepartementet eller erosjonsrisikokart utarbeidet av Skog og landskap.»</p> <p>Rundskriv 1/2017 Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. «Dersom det eksisterer erosjonsrisikokart for området vil omsøkte arealer inntegnet på kart i det elektroniske søknadssystemet bli fordelt mellom erosjonsrisikoklassen. For andre områder skal kommunen fordele søkerens arealoppgave mellom erosjonsrisikoklassene.»</p>
Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	<p>Erosjonsrisikokartene skal brukes der slike finnes. Fylkesmannen ser at beskrivelsen i regelverket om dette kunne vært skrevet klarere, men mener likevel at rundskriv 1/2017 er tydelig nok. Ingen andre kommuner i Sør-Trøndelag har tolka reglene slik Skaun har gjort. Regelverket for 2018 sier at erosjonsrisikokartet skal brukes for de arealene som dekkes av disse.</p>
<b>Avvik 15</b>	<p><b>Kommunen innvilger tilskudd uten at skjøtselsplan er vedlagt</b></p> <p>I alle saker (8) for «beite av biologiske verdifulle arealer» og for ei sak for «slått av slåttemark» er skjøtselsplan ikke vedlagt søknaden. Kommunen har ikke etterspurt skjøtselsplan og vet ikke om søkerne har slike planer.</p>
Avvik fra	<p>Forskrift om tilskudd til regionale miljøtiltak i jordbruket, Sør-Trøndelag, § 5 tilskudd til biologisk mangfold. For</p>

	ordninga «beite av biologiske verdifulle arealer» og «skjøtsel av slåttemark» skal søker vedlegge skjøtelsesplan for de arealene som omsøkes.
Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	
<b>Avvik 16</b>	<b>Kommunen innvilger uberettiga setertilskudd</b> Det er for 2016 og 2017 innvilga tilskudd til seterdrift på et fellesbeite.
Avvik fra	Forskrift om tilskudd til regionale miljøtiltak i jordbruket, Sør-Trøndelag, § 6 punkt 1) «Seterdrift». Tilskudd til seterdrift skal bidra til å ivareta viktige kulturlandskapsverdier knytta til seterdrift og ta vare på tradisjonen med setring i fjellområdene i fylket.
Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	Fellesbeitet har aldri vært seter og setringa foregår ikke i de tradisjonelle seterområdene.
<b>Avvik 17</b>	<b>Kommunen innvilger uberettiga tilskudd til skjøtsel av slåttemark</b> Ett foretak har mottatt miljøtilskudd til skjøtsel av slåttemark. Arealet som er innvilga tilskudd har ikke verdi A eller B i Naturbase.
Avvik fra	Forskrift om tilskudd til regionale miljøtiltak i jordbruket, Sør-Trøndelag, § 6 «Tilskudd til biologisk mangfold, skjøtsel av utvalgte naturtyper og prioriterte naturtyper». «I søknadssystemet skilles det mellom skjøtsel av slåttemark og slåttemyr, som gjelder slått av arealer som inngår som utvalgte naturtyper etter «Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven», dvs. at de er klassifisert som «svært viktig» (A-lokalitet) eller «viktig» (B-lokalitet) av Miljødirektoratet, og slått av biologisk verdifulle arealer, som også er gammel kulturmark, men som ikke er A- eller B-lokaliteter.»
Frist for å lukke avvik	Omgående
Kommentar	
<b>Merknad 5</b>	Kommunen bruker i svært liten grad merknads- og kommentarfeltene i saksbehandlingssystemet eStil.

## **Avsluttende kommentar**

Fylkesmannen ser alvorlig på det store omfanget av avvik og merknader som ble avdekket gjennom forvaltningskontrollen den 24.10.2018 i Skaun kommune. Mange avvik er gjennomgående og ikke enkelttilfeller. Utviklingen etter forrige forvaltningskontroll i 2013 har ikke gått i positiv retning.

Det er Skaun kommune sitt ansvar å sette av tilstrekkelig ressurser slik at man får gjennomført en tilfredsstillende forvaltning av tilskuddsordningene på landbruksområdet.

Fylkesmannen i Trøndelag forventer at Skaun kommune tar tak i de utfordringene kontrollen har avdekket, og øker fokuset på forbedringsarbeid innen tilskuddsforvaltningen på jord- og skogområdet.