



Rapport etter forvaltningskontroll

Kontrollert kommune:	Frosta kommune
Dato rapport:	9.11.2020
Kontroll avholdt dato:	16.10.2020
Kontrolleder:	Kjersti Alne Solberg
Gjennomført av:	Marit Røstad Trude Larsen Anstein Lyngstad Kjersti Alne Solberg
Til stede fra kommunen:	Arild Røsdal Halfdan Jonsson
Kontrollert(e) ordning(er):	Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (PT) Tilskudd til regionale miljøtiltak (RMP) Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) AR5

1 Sammendrag

Rapporten er skrevet med bakgrunn i Fylkesmannen sin foreløpige rapport datert 16.10.2020, og Frosta kommune sin tilbakemelding under forvaltningsdialogen og teams-møtet 16.10.2020, samt i e-post datert 19.10.2020. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Frosta kommune ble det konstatert 8 avvik og 2 merknader.

2 Generelt om kommunen

Tabellen under viser hvor mye midler som ble utbetalt på grunnlag av vedtak fattet av Frosta kommune i 2019, på de tilskuddsordningene kommunen hadde fått delegert myndighet fra staten:

Kommune	Frosta
Produksjonstilskudd og avløsning ferie og fritid	23 046 386
Tilskudd til avløsning ved sykdom mv	338 503
Skogfond *)	152 501
Nærings- og miljøtiltak i jordbruket (NMSK)	75 996
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	215 120
Regionale miljøtilskudd (RMP)	235 369
Tilskudd til drenering	24 200
SUM	24 088 075

*) Kun til skogkultur. I tillegg kommer skogfond til veier og 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.

Fylkesmannen har fått i oppdrag å kontrollere kommunenes forvaltning av de statlige tilskuddene på landbruksområdet, gjennom Tildelingsbrev fra KMD, kapittel 3.3.1.2.

Fylkesmannen skal kontrollere om kommunen gjennom sin internkontroll 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

På grunn av korona-pandemien ble kontrollen i stedet for en stedlig kontroll, gjennomført som en dokumentkontroll med møte på teams 16.10.2020.

Varsel om kontroll ble gitt i brev av 04.09.2020 og kontrollen ble gjennomført i perioden 04.09-9.11.2020.

Kommunen fikk tilsendt et egenvurderingsskjema som ble besvart og returnert Fylkesmannen, og gjennomgått på møte i teams.

Kommunen fikk oversendt foreløpig rapport 13.10.2020. Det ble gitt tilbakemelding på fakta i foreløpig rapport, i møtet 16.10.2020 og i e-post datert 19.10.2020.

Foreløpig rapport og tilbakemeldinger fra kommunen er lagt til grunn for denne rapporten.

Vi gjør oppmerksom på at avvik 5 er utenfor det som var varslet fokusområde i kontrollen av RMP. Fylkesmannen velger allikevel å ta med dette i rapporten, da praksis er gjennomgående i saksbehandlingen og ikke i tråd med regelverket.

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:	
Generelt	
Avvik 1	Mangler system for internkontroll for de kontrollerte ordningene Kommunen har ikke et system for internkontroll for de kontrollerte ordningene.
Avvik fra	Reglement for økonomistyring i staten § 14
Frist for å lukke avviket	Arbeid med internkontroll skal være et løpende arbeid. Det forventes at kommunen igangsetter arbeidet umiddelbart, og man utvikler et system for internkontroll over tid.
Kommentar	Det ble i forvaltningsdialogen med kommunen og ved gjennomgang av dokumenter avdekket at kommunen ikke har noe system for internkontroll på landbruksområdet. Det anbefales at det foretas en gjennomgang internt i kommunen, for å sikre at man får nødvendig system for internkontroll på plass. Inn i arbeidet med internkontroll bør det inngå risikovurderinger og utarbeidelse av nødvendige rutiner. Det er viktig at internkontrollen ivaretar at gjeldende rutiner implementeres. Videre skal det i et system for internkontroll også inngå rutiner for oppfølging, rapportering og oppdatering.
Tilskuddsordning: Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket	
Avvik 2	Manglende vurdering av vanlig jordbruksproduksjon på sau Det er utbetalt tilskudd til foretak som har lavt antall lammeslakt og lav slaktevekt på lam.
Avvik fra	Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 2 Grunnvilkår: « <i>Tilskudd etter forskriften kan gis til foretak som er registrert i Enhetsregisteret og som driver vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer med de dyreslag eller de vekstgruppene det søkes tilskudd for, slik disse gruppene til enhver tid er definert i medhold av jordbruksavtalen</i> ». Rundskriv 2019-34, pkt. 2.3: « <i>Leveransene fra produksjonen skal stå i samsvar med antall dyr det søkes tilskudd for. Det må vurderes om produksjonen er for ekstensiv eller mangler næringsmessig forankring</i> ». RS 2019-35, pkt. 4.2.3 gir retningslinjer for saksbehandling.

Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Det ikke dokumentert hvilke vurderinger som er gjort i forhold til vurdering av vanlig jordbruksproduksjon.
Merknad 1	<p>Manglende vurdering av om det er sannsynlig at husdyr har vært på beite</p> <p>I flere søknader er det godkjent et høyt antall dyr på beite. Kommunen bør under saksbehandlingen vurdere om det er sannsynlig at dyrene har vært på beite. Dette følger av bestemmelser gitt i PT-forskrift § 3 3. ledd c. og d, som igjen er omtalt i RS 2019-34, punkt 3.7 og i RS 2019-35, punkt 6.8.1</p>
Merknad 2	<p>Manglende kontrollplan og manglende risikobasert utplukk til kontroll</p> <p>Kommunen hadde i 2019 ikke noen kontrollplan og hadde heller ikke gjort et risikobasert utplukk av søknader til kontroll. Kommunen skal plukke ut søknader til kontroll på bakgrunn av en risikovurdering. Dette følger av bestemmelser gitt i PT-forskrift § 10 og RS 2019-35, kap. 5.2.</p> <p>Fra 2020 skal kommunen ha skriftlige dokumenter som viser alle deler av den risikobaserte kontrollen. Det gjelder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kontrollplan • anvende kontrollplanen til å plukke ut konkrete foretak • gjennomføringen av kontrollen - skriftlig kommunikasjon med foretaket ved dokumentkontroll og skriftlig kommunikasjon og kontrollskjema ved stedlig kontroll • kommunene sine funn i kontrollen og betydningen det har for tilskuddet – avvikskommentar og begrunnelse for vedtak
Tilskuddsordning: Tilskudd til regionale miljøtiltak (RMP)	
Avvik 3	<p>Uberettigta tilskudd til beiting av verdifulle jordbrukslandskap på innmark</p> <p>Det er i fem saker innvilget tilskudd til arealer som ikke tilfredsstillt kriteriene i forskriftens § 6.</p>
Avvik fra	<p>«Forskrift om regionale miljøtilskudd til jordbruket, Trøndelag» § 6 sier at «verdifulle jordbruksarealer er:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Øyer og holmer/vegløse områder. <p>Det skal ikke være kjørbar forbindelse til arealet. Mulig adkomst med traktor regnes som kjørbar forbindelse.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Områder verna som landskapsvernområde, naturreservat eller nasjonalpark. 3. Setervoller».
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Arealene det er søkt om tilskudd til ligger inntil vei. Arealene er ikke vernet etter naturmangfoldloven og er heller ikke setervoll. Arealene oppfyller derfor ikke kravene som stilles for å kunne søke

	om tilskudd. Arealene skulle derfor ikke vært godkjent og kommunen skulle ha foretatt aktsomhetsvurdering og vurdert om feilsøkingen gir grunnlag for avkorting av tilskudd.
Avvik 4	Uberettiga tilskudd «skjøtsel av automatisk freda kulturminne» Det er i to saker innvilga tilskudd til skjøtsel av automatisk freda kulturminne på areal som ikke er registrert som kulturminne.
Avvik fra	«Forskrift om regionale miljøtilskudd til jordbruket, Trøndelag» § 16 sier: «Tilskuddsberettiga areal inkluderer sikringssone, jf §6 i kulturminneloven».
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Det er tatt med større område enn selve kulturminnet.
Avvik 5	Feil klassifisering av erosjonsrisiko for ikke-klassifisert areal I saker der ikke alt areal er klassifisert mht. erosjonsrisiko har kommunen gjennomgående plassert uklassifisert areal i prioritert vannområde erosjonsklasse 1 uavhengig av om arealet ligger i prioritert vannområde eller ikke.
Avvik fra	«Forskrift om regionale miljøtilskudd til jordbruket, Trøndelag» § 17: <i>Tilskuddet kan gis til arealer i alle erosjonsrisikoklasser innenfor «prioriterte områder» og «andre områder».</i> <i>Erosjonsrisikoklasser: Temakart for erosjonsrisiko utarbeidet av NIBIO skal brukes for arealer som dekkes av disse. Kartene fins som temakart under http://www.gislink.no. Kommunen skal i tvilstilfeller, og for arealer som ikke dekkes av temakartene, benytte «Veileder for prioritering av arealer for tilskudd til endret jordarbeiding» (1993) ved beregning av erosjonsrisiko.</i>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Det bør utarbeides en rutinebeskrivelse for behandling av RMP-søknader. I denne bør det henvises til ovennevnte veileder for vurdering av erosjonsrisiko, samt til kart i Gislink over prioriterte vannområder.
Avvik 6	Manglende risikovurdering ved utplukk til kontroll Det er ikke dokumentert at det er foretatt risikobasert utplukk av foretak til stedlig kontroll av søknader om regionale miljøtilskudd.
Avvik fra	Rundskriv 2019-17, pkt 4.5.2: «Det skal gjennomføres risikobasert kontroll av opplysninger i søknader om tilskudd, jf reglement om økonomistyring i staten.» «Kommunen skal plukke ut søknader til kontroll på bakgrunn av en risikovurdering.»
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Risikovurdering skal dokumenteres skriftlig. Manglende risikovurdering ved utplukk til kontroll ble også avdekket i Fylkesmannens forvaltningskontroll i Frosta i 2017. Det anbefales at kommunen utarbeider kontrollplan for ordningen der kriterier for risikobasert kontroll inngår. Det bør videre etableres rutine for dokumentasjon av kontroller.

Tilskuddsordning: Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	
Avvik 7	<p>Kommunen har innvilget SMIL-tilskudd til tiltak som er utenfor ordningen</p> <p>Søker har ikke dokumentert at omsøkt areal er gammel kulturmark, kommunen har heller ikke sjekket dette. Det er i to saker innvilget tilskudd til rydding og inngjerding av areal klassifisert som skog i AR5. På flyfoto ser det ut til å være relativt tett skog på hele eller deler av arealet. Det er skog på disse arealene også på eldre flyfoto.</p>
Avvik fra	<p>SMIL-forskriften § 1 Formål <i>«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».</i></p> <p>SMIL-forskriften § 5 Tilskudd til kulturlandskapstiltak og forurensningstiltak <i>«Det kan innvilges tilskudd til gjennomføring av tiltak som ivaretar natur- og kulturminneverdiene i kulturlandskapet. Det kan også innvilges tilskudd til gjennomføring av tiltak som bidrar til å hindre eller redusere forurensning eller risikoen for forurensning fra jordbruket».</i></p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	SMIL-tilskudd til biologisk mangfold skal gå til restaurering av gammel kulturmark og ikke etablering. Kommunen anbefales å sørge for at søker kan dokumentere at vilkårene for å få tilskudd er på plass (eksempelvis dokumentere spor etter beiting, at det er rester etter gjerding mv.) SMIL-tilskudd til gammel kulturmark skal gis til arealer som tidligere har vært, og fremdeles har rester av å være gammel kulturmark.
Avvik 8	<p>Mangelfullt vedtaksbrev</p> <p>Vedtaksbrevene i en sak mangler informasjon om kontrolltiltak og mulige reaksjonsformer. I tillegg mangler vurdering av tiltaket etter Naturmangfoldloven §§ 8-12.</p>
Avvik fra	<p>Pkt 3 i rundskriv 2019/14: <i>«Vedtaksbrevet til søkeren med eventuelle vedlegg skal inneholde:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>formål med tilskuddet</i> - <i>sakens bakgrunn, hva slags tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til og begrunnelse for vedtaket</i> - <i>tilskuddsbeløp</i> - <i>frist for gjennomføring av tiltaket</i> - <i>vilkår som gjelder spesifikt for denne søknaden</i> - <i>utbetalingsordning</i> - <i>kontrolltiltak som kan bli iverksatt</i> - <i>mulige reaksjonsformer dersom tilskuddsmottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene for tilskuddet</i> - <i>opplysning om at innvilgelse av tilskudd ikke innebærer at</i>

	<p><i>tiltaket er godkjent med hensyn til annet regelverk</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>opplysning om klageadgang</i> <p><i>Kommunen skal vurdere de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 ved behandling av SMIL-søknader».</i></p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	<p>Kommunen og overordna myndigheter skal ha mulighet for å kontrollere at tilskuddet brukes i henhold til forutsetningene, og evt. vurdere reaksjonsformer dersom det avdekkes brudd på regelverket. Kommunen plikter å opplyse om kontroll og eventuelle reaksjonsformer ved brudd på regelverket i vedtaksbrevet. I søknads- og saksbehandlingssystemet AGROS, inneholder malene for vedtaksbrev standardtekster som ivaretar kravene som er nevnt i pkt. 3 i rundskrivet. Kommunen må i tillegg passe på å ta inn vilkår som er særskilt for den enkelte sak, der dette anses nødvendig.</p>

Andre observasjoner:

- AR5:
 - Det er foretatt kontinuerlig ajourhold i 2019 gjennom Sentral lagring av felles kartbase (SFKB).
 - Det anbefales at kommunen etablerer skriftlige rutiner for kontinuerlig ajourhold av AR 5. Både arbeidsdeling mellom kart/oppmåling og landbruk, og arbeidsdeling forvaltning skog (som ligger i Levanger kommune) og AR5 (som ligger i Frosta kommune) er aktuelle områder å utarbeide skriftlige rutiner på, slik Fylkesmannen ser det.
 - Gjennom geovekstavtale LACHTL95 Stjørdal, Frosta og Levanger 2019, er kommunen i prosess med periodisk ajourhold av AR5.

7 Avsluttende kommentarer

Frosta kommune har jobbet godt med oppfølging av de avvik og merknader som ble avdekket på forvaltningskontroll i 2017 på produksjonstilskudd. På RMP gjenstår det fremdeles noe arbeid. Det er viktig at Frosta kommune tar tak i dette.

Fylkesmannen anbefaler kommunen å igangsette arbeidet med å få en helhetlig internkontroll. Dette både for å få fulgt opp de avvik som ble avdekket under forvaltningskontrollen, og for å sikre en kvalitetsmessig god forvaltning på landbruksområdet framover.