



Rapport etter forvaltningskontroll

Kontrollert kommune:	Tydal kommune
Dato rapport:	08.09.2020
Kontroll avholdt dato:	30.04.-08.09.2020
Kontrolleder:	Kjersti Alne Solberg
Gjennomført av:	Anne Solstad Marit Røstad Kjersti Alne Solberg
Til stede fra kommunen:	John Inge Sirum Olav Harry Østby Mari Evjen
Kontrollerte ordninger:	Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) Tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv

1 Sammendrag

Rapporten er skrevet med bakgrunn i Fylkesmannen sin foreløpige rapport datert 06.07.2020. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Tydal kommune ble det konstatert 13 avvik.

2 Generelt om kommunen

Tabellen under viser hvor mye midler Tydal kommune forvaltet i 2019 på de tilskuddsordningene kommunen hadde fått delegert myndighet fra staten:

Tilskuddsordning	Beløp - kr
Produksjonstilskudd + avløsning – ferie og fritid	11 269 431
Tilskudd til avløsning ved sykdom mv	149 754
Skogfond	297 808
Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)	225 227
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	240 000
Regionale miljøtilskudd (RMP)	231 282
Tilskudd til drenering	35 600
SUM	12 449 102

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 09.07.2020.

Varsel om kontroll ble gitt i brev av 30.04.2020 og kontrollen ble gjennomført i perioden 30.04-08.09.2020.

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

Kommunen fikk oversendt foreløpig rapport 06.07.2020. Det ble gitt tilbakemelding på fakta i foreløpig rapport i møtet 09.07.2020.

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

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:	
Tilskuddsordning – alle	
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 at 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.
Avvik 2	
Avvik 2	Manglende delegering av belastningsfullmakt for budsjett disponering Delegasjonsreglementet viser at det er delegert avgjørelsesmyndighet etter jordloven. Det er ikke synliggjort gjennom tilsendt delegasjonsreglement, at belastningsfullmakt for budsjett disponering er delegert fra kommunedirektør til saksbehandler og godkjenner for de kontrollerte ordningene.
Avvik fra	Regelverk for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten
Frist for å lukke avviket	31.12.2020
Kommentar	Rådmann må delegerer belastningsfullmakt for budsjett disponering til den som godkjenner på SMIL, tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv., NMSK osv.
Tilskuddsordning: SMIL	
Fylkesmannen har kontrollert følgende saker: 2013/647, 2014/967, 2014/968, 2014/1037, 2015/621, 2015/653, 2015/1168, 2016/676. SMIL-saker behandlet i perioden 2017-2019 er ikke avsluttet, og har derfor ikke inngått i kontrollen.	
Avvik 3	Mangler lokale retningslinjer for behandling av SMIL-søknader Tydal kommune har opplyst at kommunen ikke har utarbeidet lokale retningslinjer for behandling av SMIL-søknader.
Avvik fra	§ 8. i SMIL-forskriften <i>Administrasjon, klage og dispensasjon 2. ledd</i> Kommunen skal fastsette overordnede retningslinjer for prioritering av søknader. Slike retningslinjer skal utarbeides i dialog med fylkesmannen og næringsorganisasjonene i jordbruket lokalt.
Frist for å lukke avviket	31.12.2020 for å utarbeide retningslinjer til behandling av søknader i 2021

Kommentar	<p>Kommunen må utarbeide lokale retningslinjer for behandling av SMIL-søknader. Hensikten med retningslinjene er å gi kommunen et godt grunnlag for behandling av SMIL-søknadene og å prioritere mellom søknadene. Retningslinjene vil også gi nyttig informasjon til søkerne.</p> <p>Det anbefales at retningslinjene:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gir en beskrivelse av hvordan SMIL-søknadene behandles i kommunene - angir søknadsfrist - inneholder miljøfaglige kriterier - angir prioriteringsrekkefølge mellom de ulike tiltakskategoriene - angir tilskudsprosent
Avvik 4	<p>Innvilget tilskudd ligger utenfor SMIL-ordningen</p> <p>Kommunen har innvilget tilskudd til planleggingstiltak som ligger utenfor SMIL-ordningen. Gjelder sakene 2015/621 og 2015/653.</p> <p>Kommunen har innvilget tilskudd til forlenging av åpengrøfter/ overflateprofilering og grøfting. Dette ligger også utenfor SMIL-ordningen. Gjelder sakene 2013/647 og 2016/676.</p>
Avvik fra	<p>§ 4 i SMIL-forskriften: <i>Tilskudd til planleggings- og tilretteleggingsprosjekter</i></p> <p>Det kan innvilges tilskudd til prosjekter som leder fram til planer for konkrete tiltak som nevnt i § 5.</p> <p>SMIL-forskriften § 5 <i>Tilskudd til kulturlandskapstiltak og forurensningstiltak og Rundskriv 2015-17 Pkt. 5.2.1 Utbedring og supplering av hydrotekniske anlegg, herunder graving av åpen kanal til erstatning for eksisterende lukka avløp (gjenåpning av bekkelukkinger)</i></p> <p>Hensikten med slike tiltak er å redusere risikoen for erosjon og avrenning av næringsstoffer. Tiltak kan gjennomføres på jordbruksarealer og/eller i vannløp. Vanlig grøfting/drenering av jordbruksareal faller utenfor denne forskriftens formål. Det kan vurderes om slike tiltak kan være aktuelle innenfor ordningen «Drenering av jordbruksjord». Avskjæringsgrøfter for å redusere erosjon og arealavrenning kan omfattes, i den grad dette ikke er en del av et ordinært større dreneringsarbeid.</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	<p>Det er innvilget tilskudd til planlegging av dreneringstiltak. Drenering av jordbruksareal betraktes om en del av ordinær jordbruksdrift. Det kan derfor heller ikke gis tilskudd til å planlegge dreneringstiltak over SMIL-ordningen.</p> <p>I sak 2013/647 har søker oppgitt at området er veldig bløtt, og at forlenging av åpengrøftene vil bidra til å få vekk overflatevannet. Dette kan tyde på at dette er et dreneringstiltak. I tilleggssøknaden gjelder tiltaket overflateprofilering og grøfting. Dette ligger til dreneringsordningen og ikke SMIL. Også sak 2016/676 gjelder drenering av jordbruksareal og faller utenfor SMIL-ordningen.</p> <p>Kommunen må endre sin praksis framover.</p>
Avvik 5	<p>Mangelfull dokumentasjon ved utbetaling av tilskudd</p> <p>Ifølge de dokumenter Fylkesmannen har mottatt mangler utbetalingsanmodning med regnskapsrapport/bilag ved delutbetaling i sak 2013/647.</p> <p>I sak 2015/621 mangler utbetalingsanmodning med regnskaps-/sluttrapport/bilag</p>

	ved sluttutbetaling. I sak 2016/676 foreligger utbetalingsanmodning og bilag, men regnskapsoppsettet avviker betydelig fra kostnadsoverslaget, og er dermed vanskelig å sammenligne.
Avvik fra	§ 7 i SMIL-forskriften: <i>Utbetaling</i> Innvilget tilskudd utbetales etter skriftlig anmodning fra tilskuddsmottaker, og når prosjektet eller tiltaket har fått godkjent sluttregnskapet. Det kan likevel foretas utbetalinger på bakgrunn av godkjent dokumentasjon etter hvert som deler av prosjektet eller tiltaket utføres. Minst 25% av tilskuddet holdes tilbake inntil arbeidet er fullført og sluttregnskapet er godkjent.
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Før kommunen kan anvise utbetaling av tilskudd, skal det foreligge skriftlig anmodning om utbetaling av tilskudd fra søkeren. Utgiftene i prosjektet skal dokumenteres med regnskapsrapport eller bilag. Det bør gå fram av kommunens internkontroll hvilke rutiner man har for dokumentasjon ved utbetaling av tilskudd.
Avvik 6	Mangelfull vurdering av om tiltak er innenfor ordningen Kommunens vurdering av om omsøkte tiltak er innenfor SMIL-ordningen, er manglende/mangelfull i alle de kontrollerte sakene.
Avvik fra	Forvaltningsloven § 24 (<i>Når vedtaket skal grunngis</i>). SMIL-forskriften § 1. <i>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. Prosjektene og tiltakene skal prioriteres ut fra lokale målsettinger og strategier.
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	For å sikre likebehandling bør kommunen foreta en konkret vurdering av om tiltaket tilfredsstiller kravene i forskriften, dvs. at det er tiltak som går ut over det som kan forventes som en del av den vanlige jordbruksdriften. Videre bør det gå fram av saksutredningen hvordan tiltaket er prioritert i forhold til kommunens retningslinjer for prioritering av SMIL-søknader.
Avvik 7	Kontroll er ikke dokumentert Mangelfull dokumentasjon av kontroll med tilskuddsordningen i sak 2013/647, 2015/621 og 2016/676. I resten av de kontrollerte sakene er tiltakene ikke gjennomført og midlene inndratt. Kontroll var derfor ikke aktuelt i disse sakene.
Avvik fra	Rundskriv 7/2005: Til § 9 Opplysningsplikt og kontroll Som grunnlag for behandling av søknaden, utbetaling av tilskudd eller i forbindelse med kontrolltiltak kan kommunen kreve nødvendige opplysninger fra søkeren. Kommunen må vurdere hvilken kontroll av søkers opplysninger som anses nødvendig. Kommunen er også ansvarlig for at det gjennomføres tilstrekkelige kontrolltiltak for å sikre at tilskuddet nyttes i tråd med forutsetningene. Rundskriv 2015-17: 9.2 <i>Kontroll</i> Kommunen må vurdere hvilken kontroll av søkers opplysninger som er nødvendig. I nødvendighetskriteriet ligger det at opplysningsplikten ikke er ubegrenset og at bare relevante opplysninger kan kreves. Typisk vil dette dreie seg om grunnlagsmateriale

	<p>for å kunne fatte vedtak om tilskudd, samt dokumentasjon som muliggjør en effektiv kontroll av om tilskuddsutbetalingen er i overensstemmelse med forskriften. Kommunen er også ansvarlig for at det gjennomføres tilstrekkelige kontrolltiltak for å sikre at tilskuddet nyttes i tråd med forutsetningene. Det kan være aktuelt å kontrollere foretakets bokføring, korrespondanse og opptegnelser som vedkommer tilskuddet.</p> <p>I § 9 andre ledd står det at kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet kan gjennomføre stedlig kontroll hos foretaket. En stedlig kontroll skal følge bestemmelsene i forvaltningsloven § 15.</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	<p>Kommunen er ansvarlig for at det gjennomføres tilstrekkelige kontrolltiltak, for å sikre at tilskuddet nyttes i tråd med forutsetningene. Det er ikke dokumentert at det er gjennomført kontroll i forbindelse med utbetaling i de tre sakene som er gjennomført. Øvrige saker er ikke blitt gjennomført og tilsagnet inndratt. Kontrollen kan foregå ved dokumentkontroll og stedlig kontroll. I en av sakene har tilskuddsmottaker skrevet i utbetalingsanmodningen at tiltaket er befart og godkjent. Kommunen bør ved gjennomført kontroll dokumentere dette ved å bruk dialog/notatfeltet i AGROS og/eller skrive en setning at det er gjennomført befaring på dato/hvilke kontrolltiltak som er gjennomført i utbetalingsbrevet. Det bør gå fram av kommunens internkontroll hvordan kontrollen med SMIL-tilskuddene skal foregå.</p>
Avvik 8	<p>Mangelfullt vedtaksbrev</p> <p>Sakene 2014/967, 2014/1037 og 2016/676 mangler informasjon om kontrolltiltak og mulige reaksjonsformer.</p> <p>Sak 2015/1168 mangler informasjon om kontrolltiltak.</p>
Avvik fra	<p>Pkt 3.5 i rundskriv 2015-17: Vedtaksbrevet til søkeren med eventuelle vedlegg skal inneholde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formål, og hva slags tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til - Tilskuddsbeløp - Utbetalingsordning - Frist for gjennomføring av tiltaket og eventuelle andre vilkår som settes for bruken av midlene - Krav til rapportering - Kontrolltiltak som kan bli iverksatt, med henvisning til § 9 i forskriften - Mulige reaksjonsformer dersom mottaker ikke opptre i samsvar med forutsetningene for tilskuddet, med henvisning til § 10 i forskriften <p>Opplysning om klageadgang, med henvisning til § 8 i forskriften.</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, som ble tatt i bruk i 2019, inneholder malene for vedtaksbrev standardtekster som ivaretar kravene som er nevnt i pkt. 3.5. Kommunen må i tillegg passe på å ta inn vilkår som er særskilt for den enkelte sak, der dette anses nødvendig.</p>

Avvik 9	Miljørettslige prinsipper i Naturmangfoldloven er ikke vurdert Kommunen har ikke vurdert om tiltaket kan påvirke naturmangfoldet. Gjelder sakene 2015/621, 2015/653 og 2015/1168.
Avvik fra	Pkt. 3.5 i rundskriv 2015-17: Kommunen skal vurdere de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 ved behandling av SMIL-søknader. Vurderingen av prinsippene skal komme til uttrykk i vedtaksbrevet.
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Dersom kommunen mener at naturmangfoldloven ikke er relevant, bør kommunen gi en kort begrunnelse for hvorfor. Naturmangfoldloven vil alltid være relevant i saker som berører gammel kulturmark og saker som berører vassdrag. Vurdering av prinsippene må skrives inn i fritekstfeltet i AGROS.
Tilskuddsordning – Tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv	
Avvik 10	Kravet til næringsinntekt er ikke dokumentert For søknader behandlet før 2019: Det er ikke vedlagt dokumentasjon for næringsinntekt – utskrift for de to siste likningsår. Det er i søknaden heller ikke kryssa for, at avløste har minst ½ G i næringsinntekt. Gjelder kommunens saksnr. 2018/619, 2013/50-13, 2018/49 For søknad behandla i 2019 er det i Agros ikke gjort en vurdering av næringsinntekt i forhold til produksjon for nyetablert foretak. Gjelder kommunens saksnr. 2019/956.
Avvik fra	Forskrift § 3 2. ledd
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart for nye saker. 15.10.2020 for kommunens gjennomgang av kontrollerte saker.
Kommentar	Fra fagsystemet Agros sykdomsavløsning ble tatt i bruk, blir næringsinntekten kontrollert maskinelt og det blir gitt melding om vilkåret om ½ G ikke er oppfylt. Det er kun for innehaver av ENK at kravet til næringsinntekt ikke er knyttet opp mot kravet til at de skal ha minst ½ G.
Avvik 11	Dokumentasjon og trekk av sykepengar mangler For søknader før 2019 – det er ikke lagt ved dokumentasjon for sykepengar eller andre ytelser som f.eks. lønn. Det er heller ikke trukket sykepengar eller annen inntekt. Gjelder kommunens saksnr. 2018/619, 2018/49 For søknader fra 2019 går det fram av oppslag i Agros at avløste har fått utbetalt både sykepengar og honorar, men disse er ikke trukket. Gjelder kommunens saksnr. 2018/49 (4 del søknader) Videre er det perioder over de første 16 dager, der det ikke er innhentet dokumentasjon for sykepengar i form av vedtak fra NAV. Det er da heller ikke trukket sykepengar. Gjelder kommunens saksnr. 2019/918. Det er flere saker der søker dermed har fått utbetalt for mye tilskudd.
Avvik fra	Forskrift § 10 Jf rs 2019-1, pkt 2.1.3 og kap 2.3

Frist for å lukke avviket	Umiddelbart for nye saker 15.10.2020 for gjennomgang og vurdering av de kontrollerte sakene
Kommentar	Der søknadene er registrert i Agros kan sakene åpnes og tas til ny vurdering i fagsystemet. For eldre saker, må sakene håndteres i kommunens saks-/arkivsystem.
Avvik 12	Godkjent tilskudd til samme dag i to påfølgende perioder Overlapping av dager med dertil for mye utbetaling. Gjelder kommunens saksnummer 2018/918 for periodene 28.10. - 13.11.2019 og 13.11. - 02.12.2019.
Avvik fra	Forskrift § 13
Frist for å lukke avviket	15.10.2020 for gjennomgang og vurdering av kontrollerte saker
Kommentar	Kommunen må gjennomgå sakene på nytt og nytt vedtak fattes.
Avvik 13	Feil utregning i forhold til utgifter Det er godkjent kr 41.950 ved bruk av selvstendig næringsdrivende. Det er oppgitt 155 arbeidstimer à kr 250 som blir kr 38.750 netto. Differanse på kr 3.500 er for mye godkjent. Videre kan det se ut som om det er godkjent for mye utgifter ved bruk av avløser, da det er lagt til grunn en lengre periode, enn det er oppgitt at denne har jobbet. Mulig for mye godkjent er her kr 18.015. Kommunens saksnr. 2019/918
Avvik fra	§§ 3 og 10 Jf 2019-1, pkt 1.3.3, 2.1.6- 2.1.8 og 1.5.3
Frist for å lukke avviket	15.10.2020 for gjennomgang og vurdering av kontrollerte saker
Kommentar	Saken må gjennomgås på nytt av kommunen og ev. ytterligere dokumentasjon innhentes.

7 Avsluttende kommentarer

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