



## Rapport etter forvaltningskontroll

---

Kontrollert kommune:	Selbu kommune
Dato rapport :	25.8.2020
Kontroll avholdt dato:	I perioden 08.05-31.08. 2020
Kontrollleder:	Trond Rian
Gjennomført av:	Trond Rian, Trude Larsen, Anders Mona, Gaute Arnekleiv
Til stede fra kommunen:	Dokumentkontroll der Jan Erik Marstad, Marit Kjøsnæs Renå, Are Søreng og Aud Bjørnbeth er kontaktet.
Kontrollerte ordninger:	Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) og skogfond for året 2019 Produksjonstilskudd og avløsertilskudd ferie og fritid for året 2019 Tilskuddsordning regionalt miljøtilskudd 2019

### 1 Sammendrag

Rapporten er skrevet med bakgrunn i Fylkesmannen sin foreløpige rapport som ble oversendt 10.juni, og Selbu kommune sin tilbakemelding datert 23.juni. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Selbu kommune ble det konstatert 15 avvik og 7 merknader.

### 2 Generelt om kommunen

Tabellen under viser hvor mye midler og hvor mange enkeltvedtak som ble fattet i Selbu kommune i 2019. på de tilskuddsordningene kommunen hadde fått delegert myndighet fra staten:

Tilskuddsordning	Beløp - kr
Produksjonstilskudd + avløsning – ferie og fritid	38 819 195
Tilskudd til avløsning ved sykdom mv	712 002
Skogfond	1 290 480
Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)	777 017
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	163 000
Regionale miljøtilskudd (RMP)	1 124 674
Tilskudd til drenering	154 600
<b>SUM</b>	<b>43 040 968</b>

### 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

Varsel om kontroll ble gitt i brev av 6.mai 2020 og kontrollen er gjennomført som en dokumentkontroll i perioden 8.mai – 25.mai 2020. Det ble gjennomført et Teamsmøte 17 juni der Jan Erik Marstad, Marit Kjøsnes Renå, Are Søreng og Aud Bjørnbeth fra Selbu kommune deltok.

For kontrollerte tilskuddsordninger ble saker og rutiner gjennomgått.

Kommunen fikk oversendt en foreløpig rapport 10.juni. Det ble gitt tilbakemelding på fakta i teamsmøte 17.juni samt i eget notat datert 23.juni. Foreløpig rapport og tilbakemeldingen 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



<b>Avvik og merknader som ble avdekket under kontrollen:</b>	
<b>Tilskuddsordning: Alle</b>	
<b>Merknad 1</b>	<p><b>Behov for å videreutvikle system for internkontroll</b></p> <p>Fylkesmannen har gjennom forvaltningskontrollen bare sett på rutinene kommunen har på de kontrollerte ordningene. Det er gjennom kontrollen avdekket at det er utarbeidet skriftlige rutiner for deler av de kontrollerte tilskuddsordningene. Samtidig er det mangler ved rutinene, og rutinene er heller ikke alltid implementert.</p> <p>Vi har ikke kunnskap om det inn i kommunens system for internkontroll inngår ROS-analyser og rutiner for oppfølging, rapportering og oppdatering av internkontrollen.</p> <p>Arbeid med internkontroll skal være et løpende arbeid. Det anbefales at det foretas en gjennomgang internt i kommunen for å videreutvikle kommunens system for internkontroll på landbruk.</p> <p>Det vises til reglement for økonomistyring i staten.</p>
<b>Tilskuddsordning NMSK og Skogfond</b>	
<b>Avvik 1</b>	<b>Gjødsling for klima – tilskudd gitt i strid med regelverk</b>
	I en sak (egenutført gjødsling av skogeier) er NPK gjødsel godkjent og dokumentasjon av spredning av gjødsel foreligger ikke.
Avvik fra	Landbruksdirektoratets retningslinjer for tilskudd til gjødsling som klimatiltak: «Det skal gjødsles med kalkholdig gjødsel». «Det må foreligge regning/faktura som dokumenterer utført gjødsling»
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Kommunen ble i e-post spesifikt orientert om reglene før denne konkrete saken ble behandlet.
<b>Avvik 2</b>	<b>Feil bruk av kommunale rentemidler</b>
	Kommunen har brukt rentemidler til innkjøp av truger for kommunens saksbehandler for skogbruk (dekning av utlegg for innkjøp). Dessuten inngår innkassovarsel/gebyr i kostnad for 2 saker (internfakturering i Selbu kommune)
Avvik fra	§ 14 Forskrift om skogfond pkt 2 , samt : Spørsmål og svar på landbruksdirektoratets hjemmeside : «Det skal ikke brukes rentemidler til å dekke utstyr som skogbruksmyndighetene bruker i sitt daglige arbeid.»
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
<b>Avvik 3</b>	<b>For lavt Skogfondstrekk</b>
	I en sak er hogst gjennomført (et begrenset kvantum) uten at

	skogfondstrekk er utført.
Avvik fra	Forskrift om skogfond o.a. § 6 og 13
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Endring av praksis/innskjerpe rutiner anbefales.
<b>Avvik 4</b>	
	<b>Mangelfull utførelse av resultatkontroller</b> 2 av 6 kontroller er ikke utført
Avvik fra	§ 12 Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket , siste ledd : «Det er fastsatt særskilte retningslinjer for resultatkontroll i skogbruket. Resultatene av denne kontrollen skal rapporteres til Fylkesmannen på særskilte skjema for resultatkontroll.»
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Endring av praksis/innskjerpe rutiner anbefales
<b>Merknad 1</b>	
	<b>Retningslinjer for prioritering av NMSK tilskudd til planting etterleves ikke</b> I overordna retningslinjer med vilkår og tilskuddssatser for NMSK midler i Selbu kommune står det: « <i>Plantetettheten skal følge Tilråding for skoetablering i Trøndelag</i> ».» Slik retningslinjene er formulert anbefales det større nøyaktighet i saksbehandling m.h.t. til å få stadfestet riktige arealer.  Poenget med å få plantestandarden inn i retningslinjene er at tilskudd skal gå til kvalitetsskog og dermed må plantetall utover lovens minstekrav tilskuddsstyres. Retningslinjene blir trolig enklere å praktisere med et beskrevet slingringsmonn til de anbefalte plantetetthetene.
<b>Merknad 2</b>	
	<b>Kontrollplan og gjennomføring av kontroller av NMSK tilskudd og skogfond</b> Det statlige minstekravet til antall kontroller er oppfylt, men kommunen følger ikke sin egen kontrollplan konsekvent. Dokumentasjonen av utførte kontroller er mangelfull.  Endring av praksis samt etablering av rutine for dokumentasjon av kontroller anbefales.
<b>Merknad 3</b>	
	<b>Kommunens saksbehandling av tilskudd til ungskogpleie</b> Generelt høy innsats av tilskuddsmidler på lav bonitet (felt med store innslag av G8 bonitet). Kostnadene blir for en stor andel

	<p>saker forhåndssatt av skogpådrivere, og prisanslagene varierer lite med bonitet. Praksis bør endres.</p> <p>Noen saker der flyfoto kan indikere at mindre deler av omsøkte figurer ikke er ungskogpleie. Endring av praksis/innskjerpe rutiner anbefales.</p>
Merknad 4	<p><b>Saksbehandlingsrutiner</b></p> <p>Fylkesmannen vil anbefale at det utarbeides rutiner for flere skogtema. Hvilke områder det er aktuelt med rutiner for kan avdekkes ved ROS analyser. Det bør for eksempel være en rutine for skogplanting (som blant annet inkluderer ivaretagelse av krav om plantetall), og en rutine om behandling av saker om ungskogpleie og kvalitetssikring (kontroll mot skogbruksplankart etc) av slike saker. I kommuner med noe omfang av saker kan det være aktuelt med en rutine for håndtering av saker for vegvedlikeholdskostnader over 4 kr/m.</p>
<b>Produksjonstilskudd og avløsning ved ferie og fritid</b>	
<b>Avvik 5</b>	<p><b>Manglende vurdering av vanlig jordbruksproduksjon.</b></p> <p>Det er utbetalt tilskudd til foretak som leverer få eller ingen lammeslakt.</p> <p>Det er utbetalt tilskudd til foretak som har for lav gjennomsnittsavdrått pr årsku.</p>
Avvik fra	<p>Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 2 Grunnvilkår</p> <p>Rundskriv 2019-34, pkt 2.3</p> <p>RS 2019-35, pkt 4.2.2.2, 4.2.3.2 og 4.2.3.3</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Det ikke dokumentert hvilke vurderinger som er gjort i forhold til vurdering av vanlig jordbruksproduksjon.
<b>Avvik 6</b>	<p><b>Manglende vurdering av husdyr på beite.</b></p> <p>I flere saker er det godkjent et høyt antall dyr på beite.</p>
Avvik fra	<p>Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 3 Tilskudd til husdyrhold 3. ledd bokstav c og d</p> <p>Rundskriv 2019-34, pkt 3.7</p> <p>Rundskriv 2019-35, pkt 6.8.1</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Det er ikke dokumentert om kommunen har vurdert om det er sannsynlig at dyrene har gått på beite.
<b>Avvik 7</b>	<p><b>Manglende gjennomføring av kontroll.</b></p> <p>I 2019 ble det behandlet 120 søknader om produksjonstilskudd.</p>

	eStil PT viser at det er gjennomført 10 kontroller.  I 1 sak er det godkjent andre opplysninger enn det som ble avdekket under kontrollen.
Avvik fra	Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 10 Opplysningsplikt og kontroll Rundskriv 2019-35, kap 5.1
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Det skal gjennomføres kontroll på minst 10 % av søknadene. Selbu kommune har dermed utført for få kontroller.
<b>Avvik 8</b>	
	<b>Manglende vurdering av avkorting ved feilopplysning</b> I flere saker er det oppgitt i søknaden at de har gjødslingsplan, men kontrollen viser at dette ikke stemmer. Kommunen har vurdert og gjennomført en avkorting på 10 – 20 % med grunnlag i at gjødslingsplanen var manglende/mangelfull. Det er i disse sakene ikke vurdert avkorting pga feilopplysninger.  I flere saker er det oppgitt feil opplysninger på areal og fordeling av vekster. Kommunen har «korrigert» dette under saksbehandlingen, men ikke vurdert avkorting.
Avvik fra	Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 12 Avkorting ved feilopplysninger Rundskriv 2019-34, pkt 12 Rundskriv 2019-35, pkt 6.15
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
<b>Avvik 9</b>	
	<b>Avvik mellom omsøkt verdi og godkjent verdi.</b> Det er i flere saker endret opplysninger under saksbehandling til søkers gunst.
Avvik fra	Rundskriv 2019-35, punkt 6.2
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
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 er omsøkt. Unntaket er for eksempel ved åpenbare feilføringer.

Merknad 7	<p><b>Saksbehandlingsrutiner</b></p> <p>For PT er det utarbeidet rutiner i «Rutiner søknad og produksjonstilskudd, RMP». Rutinen inneholder punktene saksbehandling og rutiner ved utvelgelse til risikobasert kontroll.</p> <p>Rutinen sier lite om selve saksbehandlingen og vurderinger som må gjøres. På produksjonstilskudd finnes det gode saksbehandlingsrundskriv og kommentarrundskriv fra Landbruksdirektoratet som beskriver dette på en god måte.</p> <p>På hvilke områder man trenger rutiner avdekkes i internkontroll gjennom ROS-analyser. Fylkesmannen anbefaler at Selbu kommune jobber videre med sin internkontroll på produksjonstilskudd med særlig vekt på risikovurderinger, systematisering og formalisering (dokumentasjonsrutiner). Det er viktig at internkontrollen ivaretar at gjeldende rutiner etterleves</p>
<b>Tilskuddsordning Regionalt miljøtilskudd</b>	
<b>Avvik 10</b>	<p><b>Uberettiget tilskudd til «skjøtsel av biologisk verdifulle arealer</b></p> <p>Det er i 2 saker innvilget uberettigta tilskudd til skjøtsel av arealer. I den ene saka er det innvilga tilskudd til slått av areal som på flyfoto har mye skog og antatt er umulig å slå. I to saker er det gitt tilskudd til beiting av arealer som er utmark.</p>
Avvik fra	<p>Forskrift om regionale miljøtilskudd i jordbruket, Trøndelag. §11 Skjøtsel av biologisk verdifulle arealer, andre ledd, «arealene skal være innmarksarealer...» Tiltaksklasser er slått eller beiting.</p> <p>Veileder Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag 2019» sier: «Arealene må være innmarksarealer»</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
<b>Avvik 11</b>	
<b>Avvik 11</b>	<p><b>Uberettigta tilskudd til «bratt areal».</b></p> <p>Det er i 2 saker for tilskudd til bratt areal ikke tatt bort de «første» 15 dekanene av bratt areal på foretaket. I en sak ser det ut til å være gitt tilskudd til bratt areal som bare er beitet.</p>
Avvik fra	<p>Veileder Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag 2019».</p> <p>Under vilkår:</p> <p>Tredje kulepunkt: «Arealet må være slåtte- eller åkerareal, arealer som kun er brukt til beite ytes ikke tilskudd.»</p> <p>Fjerde kulepunkt: «Det gis ikke tilskudd for de første 15 dekanene med brattareal på foretaket».d</p>

Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
<b>Avvik 12</b>	<p><b>Manglende aktsomhetsvurdering ved feilopplysning i søknaden og manglende vurdering av avkorting</b></p> <p>I 7 søknader er det gitt feil opplysninger i søknadene som kunne medført utbetaling av uberettigta tilskudd. Kommunen har i disse sakene ikke foretatt avkorting.</p> <p>Det er i sakene ikke vurdert avkorting og heller ikke foretatt aktsomhetsvurdering.</p>
Avvik fra	<p>Miljøtilskudd til i jordbruket i Trøndelag 2019. Forskrift § 30, ledd b og i «Veileder Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag 2019».</p> <p>«Dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig har:</p> <p>b) 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.»</p> <p>Rundskriv 2019-17</p> <p>Kap. 4.6.4, 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.»</p> <p>«Kommunen skal i slike tilfeller alltid vurdere om tilskuddet skal avkortes. Dette gjelder uavhengig av når i saksbehandlingsprosessen feilopplysningen ble oppdaget.»</p> <p>«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.»</p> <p>«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».</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
<b>Avvik 13</b>	<p><b>Avvik mellom omsøkt verdi og godkjent verdi</b></p> <p>I 3 søknader har kommunen lagt til tiltak i søknaden som ikke er omsøkt. Det er ikke dokumentasjon på at søker er enig i disse endringene. Det er heller ikke dokumentasjon på at arealene er</p>



	skjøtta i henhold til regelverket.
Avvik fra	Rundskriv 2019-17 Kap 4.3.2 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	Umiddelbart
Kommentar	Kommunen har i stor utstrekning flytta omsøkte «uberettiga tiltak» til tiltak kommunen mener søker er berettiga tilskudd til. Det foreligger ikke dokumentasjon på at søker er enig i denne flyttinga og at arealene er skjotta i henhold til regelverket.
<b>Avvik 14</b>	<b>Manglende aktsomhetsvurdering ved avkorting på grunn av feilopplysning i søknaden</b> Det er ingen dokumentasjon på at det er foretatt aktsomhetsvurdering som grunnlag for fastsetting av avkortingsbeløpets størrelse.
Avvik fra	Rundskriv 2019-17 Kap 4.6.4 Avkorting ved feilopplysning.  «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».  «Det er et vilkår for å kunne avkorte at søker har gitt en feilopplysning «uaktsomt eller forsettlig». Vilkåret om at søkeren må ha handlet «uaktsomt eller forsettlig» innebærer at det ikke kan avkortes i tilskuddet dersom søker var i aktsom god tro da feilopplysningen ble gitt. En søker er i aktsom god tro der han/hun ikke visste at opplysningen i søknaden var feil, og heller ikke burde visst at opplysningen i søknaden var feil.»
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
<b>Avvik 15</b>	<b>Manglende gjødslingsplan for 2019</b> Et foretak hadde ved kontroll ikke gjødslingsplan for 2019.
Avvik fra	Forskrift om gjødslingsplanlegging § 3. <i>Gjødslingsplan, første punkt:</i> Det skal utarbeides gjødslingsplan før hver vekstsesong. Foretak

	<p>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 være i inntil 5 år når dette godkjennes av kommunen.</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	<p>Foretaket hadde gjødslingsplan for 2014, og en liste over gjødsel brukt hvert år. Kommunen har godkjent denne planen som mangelfull for 2019 og avkorta med 20 prosent av berettiga miljøtilskudd. Fylkesmannen mener at en gjødslingsplan fra 2014 ikke er gjeldende som plan for 2019.</p>
Merknad 8	<p><b>Saksbehandlingsrutiner</b></p> <p>For RMP er det utarbeidet rutinen «Rutiner søknad og produksjonstilskudd, RMP». Rutinen inneholder punktene saksbehandling og rutiner ved utvelgelse til risikobasert kontroll.</p> <p>Rutinen sier lite om selve saksbehandlingen og vurderinger som må gjøres. På RMP finnes det forskrift og veileder fra Fylkesmannen som beskriver dette på en god måte.</p> <p>På hvilke områder man trenger rutiner avdekkes i internkontroll gjennom ROS-analyser. Fylkesmannen anbefaler at Selbu kommune jobber videre med sin internkontroll på RMP med særlig vekt på risikovurderinger, systematisering og formalisering (dokumentasjonsrutiner). Det er viktig at internkontrollen ivaretar at gjeldende rutiner etterleves.</p>

## 7 Avsluttende kommentarer

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

For skogområdet registrerer vi at mange skogkultursaker er ført som eget arbeid, men viser seg å være utført av lokale skogstjenestefirma inkl avløserlag. Det er uheldig i forhold bl.a. statistisk analyse av materialet, og vi oppfordrer kommunen til å sørge for innleid arbeid blir ført korrekt.