



Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staatehaaltoje

Rapport etter forvaltningskontroll

Kontrollert kommune:	Melhus kommune
Dato rapport:	25. juni 2021
Kontroll avholdt dato:	29. april 2021
Kontrolleder:	Odd Lutnæs Sakshaug
Gjennomført av:	Marit Røstad, Trude Larsen, Trond Rian, Gaute Arnekleiv, Odd Lutnæs Sakshaug
Til stede fra kommunen:	Guri Vik Kristin Riaunet, Signe Lise Skjerdal Kjartan Overdal Anders Braa
Kontrollerte ordninger:	Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (2020 – omgangen) Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) (2017-2020) NMSK - skogkultur, tynning, miljø og andre tiltak, skogfond (2020) NMSK – drift (2020) AR5

1 Sammendrag

Rapporten er skrevet med bakgrunn i Statsforvalteren sin foreløpige rapport datert 29. april 2021 og Melhus kommune sine tilbakemeldinger datert 12. mai 2021 og 31. mai 2021. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Melhus kommune ble det konstatert 2 avvik og 9 merknader.

2 Generelt om kommunen

Tabellen under viser hvor mye midler Melhus kommune forvaltet på de tilskuddsordningene kommunen hadde fått delegert myndighet fra staten i 2020:

Tilskuddsordning	Beløp - kr
Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket	58 281 700
Tilskudd til avløsning ved sykdom mm	1 500 749
Skogfond *)	1 307 864
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)-Skogkultur	694 250
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)-Veg og drift	148 547
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	423 640
Tilskudd til regionale miljøprogram (RMP)	2 124 732
Tilskudd til drenering av jordbruksjord	139 510
Tilskudd til tiltak i beiteområder - planleggings- og tilretteleggingstiltak	170 000
SUM	64 790 992

*) 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.

Kontrolloppgavene er delegert til Statsforvalteren i «Tildelingsbrev» og «Virksomhets- og økonomiinstruks» fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Statsforvalteren 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

Statsforvalterne 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 gjennom en målrettet og effektiv forvaltning. Kontrollen skal videre sikre at lover og regler overholdes, og at rettsikkerheten til søker ivaretas.

5 Gjennomføring av kontrollen

Varsel om kontroll ble gitt i brev av 23. mars 2021, og arbeidet med kontrollen er gjennomført i perioden mars-juni 2021 med møte på teams den 29. april 2021.

Statsforvalteren har gjennomgått rutiner, søknader og andre aktuelle dokumenter knyttet til de kontrollerte ordningene.

Kommunene fikk i forkant av kontrolldagen tilsendt et egenrederingsskjema som ble besvart og returnert Statsforvalteren i forkant av møtet.

Kommunen fikk oversendt en foreløpig rapport den 27. april 2021.

Den 29. april 2021 ble det gjennomført et møte med kommunen på teams der involverte i kontrollen i kommunen og hos Statsforvalteren deltok. Det ble i møtet gjennomført en forvaltningsdialog rundt de svarene kommunen hadde gitt på egenvurderingsskjemaet. Foreløpig rapport ble også gjennomgått.

Kommunen ga skriftlig tilbakemelding på fakta i foreløpig rapport den 12. mai 2021.

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 statsforvalteren finner grunn til å peke på behov for forbedringer

Generelt	
Merknad 1	<p><u>System for interkontroll for de kontrollerte ordningene</u></p> <p>Melhus kommune har et felles system for internkontroll i kommunen. Det framgår gjennom forvaltningskontrollen at landbruksområdet er integrert i og kan dra veksler på det kommunale systemet.</p> <p>Kontrollen har vist at det var mangler ved rutinene som forelå i 2020, det manglet også rutiner for noen av de kontrollerte ordningene. For 2020 hadde derfor ikke kommunen et helhetlig system for internkontroll på landbruksområdet.</p> <p>Kommunen har i 2021 utarbeidet skriftlige rutiner for flere av de kontrollerte ordninger. Samtidig er det enkelte mangler ved rutinene. Vi vil i egen sak (utenfor denne kontrollen), komme tilbake til kommunen med tilbakemeldinger på disse nye rutinene.</p> <p>Internkontroll skal tilpasses virksomhetens risiko, vesentlighet og egenart. Arbeid med internkontroll skal være et løpende arbeid. Inn i arbeid med internkontroll vil det normalt inngå ROS-analyser, rutiner for implementering, dokumentasjon, oppfølging, rapportering og oppdatering. Arbeidet med internkontroll er et kontinuerlig forbedringsarbeid.</p> <p>Det anbefales at Melhus kommune fortsetter arbeidet med å utvikle kommunens system for internkontroll på landbruksområdet.</p> <p>Det vises til reglement for økonomistyring i staten.</p>

Tilskuddsordning: Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket	
Avvik 1	<p><u>Vurdering av vanlig jordbruksproduksjon på sau – manglende dokumentasjon i fagsystemet e-Stil PT</u></p> <p>Flere foretak har varselmeldinger for at det ikke er levert lam til slakt. Det er ikke dokumentert i eStil-PT i alle saker hvilke vurderinger som er gjort. Det er i de fleste saker gjort gode vurderinger. Vi vil påpeke at hver enkelt produksjon skal vurderes isolert.</p>
Regelverk	<p>PT-forskrift § 2. Grunnvilkår</p> <p>RS 2020-28, pkt 2.3 Vanlig jordbruksproduksjon: <i>«Et grunnleggende vilkår for å kunne motta tilskudd etter forskriften, er at søker driver «vanlig jordbruksproduksjon». Vilkåret skal vurderes for hele søknadsåret under ett, og i lys av hva som er normalt for den enkelte produksjonen som vurderes». Hvorvidt produksjonen oppfyller vilkåret «vanlig jordbruksproduksjon» må vurderes ut fra et jordbruksfaglig skjønn. I vurderingen skal hver enkelt produksjon holdes opp mot en god agronomisk praksis og godt husdyrhold. Videre skal produksjonen ha et næringsmessig preg. Leveransene fra produksjonen skal stå i samsvar med antall dyr, eller størrelsen på arealet, det søkes tilskudd for. Det må vurderes om produksjonen er for ekstensiv eller mangler næringsmessig forankring. [...]»</i></p> <p>RS 2020-29, pkt. 4.2.2 Varselmeldinger: <i>«Dersom saksbehandler godkjenner en søknad med aktiv(e) varselmelding(er) må saksbehandler skrive sin vurdering av varselmeldingen. Saksbehandlers vurdering av varselmeldingen skal skrives ned i seksjon «Behandling», i feltet «Kommentarfelt for saksbehandler (vises ikke i vedtaksbrevet)» eller i feltet «Begrunnelse (vises i vedtaksbrevet)».</i></p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	<p>Det er et krav at vurderingene skriftliggjøres i eStil-PT. Et verktøy kommunen i tillegg kan benytte mer aktivt, er rapport om vanlig jordbruksproduksjon på sau i eStil-PT. Rapporten viser antall slakta lam og lammevekter. Kommunen kan lagre og ta vare på denne med egne notater.</p>
Merknad 2	<p><u>Manglende dokumentasjon i forbindelse med vurdering av husdyr på beite</u></p> <p>I flere søknader er det godkjent et høyt antall dyr på 16 uker beite og 5 uker utmarksbeite. Det viser seg at kommunen har vurdert, men ikke dokumentert at hoveddelen av fôropptaket kommer fra beite. Dette bør kommunen gjøre. Vi anbefaler at disse vurderingene dokumenteres i eStil-PT.</p> <p>Det vises til forskriftens § 3 3. ledd bokstav c og d, rundskriv 2020-28, pkt 3.7 og rundskriv 2020-29, pkt 6.8.1«[...] Under saksbehandlingen bør kommunen vurdere om det er sannsynlig at dyrene har gått på beite [...]»</p>

<p>Merknad 3</p>	<p><u>Mangelfull kontrollplan, 10 % kontroll</u></p> <p>I Melhus var det i alt 249 som søkte om PT i 2020. Det er kontrollert 24 søknader, dvs. 9,6 prosent er kontrollert. For å oppfylle 10 % kravet, skulle det ha vært kontrollert ett foretak til.</p> <p>Kommunen har utarbeidet kontrollplan og gjennomført kontroller. Det går fram at planen ikke oppfyller alle krav som er satt mht. når foretak skal være plukket ut til kontroll.</p> <p>På grunn av Covid-19- situasjonen i 2020, valgte kommunen å gjennomføre de stedlige kontrollene på en annen måte enn tidligere. Kommunen varslet foretakene på forhånd og brev og rapport ble sendt ut i etterkant. For dokumentkontroll ble det sendt brev med varsel om kontroll, med beskjed om hvilken informasjon kommunen ønsket at søkerne skulle sende inn. Vi synes det er positivt at dere fikk gjennomført kontroller, slik det er beskrevet og dokumentert.</p> <p>Det vises til forskriftens § 10, rundskriv 2020-29 pkt. 5</p> <p>Kontrollen viser i tillegg at kommunen har foretak der det burde ha vært vurdert om det er driftsfellesskap. Det bør tas inn i forbindelse med utarbeidelse av framtidige kontrollplaner. Pkt 5.2.1 i RS 2020-29 sier: <i>«I eStil PT, menyvalg «Rapporter» kan kommunene hente ut rapporter. Kommunen bør vurdere innholdet i rapporter i utarbeidelsen av kontrollplanen og ved utplukk av søknader til risikobasert kontroll. Det vil være hensiktsmessig å se på rapporter både fra inneværende søknadsomgang og fra fjorårets eller tidligere søknadsomganger».</i></p>
<p>Tilskuddsordning: Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)</p>	
<p>Avvik 2</p>	<p><u>Mangelfull oppfølging av vilkår satt i vedtaket</u></p> <p>I to kontrollerte saker er det stilt krav i kommunens vedtaksbrev om: <i>«Det skal leveres sluttrapport som beskriver hva som er gjort og et sluttregnskap som kan sammenlignes med kostnadsoverslag»</i> og videre: <i>«Sluttregnskap består av kopi av bilag på faktiske kostnader og timelister på egeninnsats».</i> Det er i én sak kun levert en oversikt over antall timer brukt på henholdsvis rydding av kratt, graving og henting av sementrør. I en annen sak består timelisten av en kombinasjon av summerte antall timer til rydding av vegetasjon og fullverdig timeliste som viser dato/antall timer/hvilken arbeidsoppgave som er utført.</p>
<p>Regelverk</p>	<p>SMIL-forskrift § 6: <i>«Når prosjektet eller tiltaket er gjennomført, skal det sendes inn dokumentasjon på at det er gjennomført i henhold til vilkår gitt i vedtaksbrev».</i> SMIL-forskriften § 7: <i>«Innvilget tilskudd utbetales etter skriftlig anmodning fra tilskuddsmottaker og når prosjektet eller tiltaket har fått godkjent sluttregnskapet».</i> Veiledning til saksbehandler pkt. 8</p>
<p>Frist for å lukke avviket</p>	<p>Umiddelbart</p>
<p>Kommentar</p>	<p>Ved anmodning om utbetaling av tilskudd er det i noen saker oppgitt summert timebruk på de ulike arbeidsoperasjonene og ikke fullstendige timelister. Når det framgår av vedtaksbrevet at egeninnsats skal dokumenteres med timelister så innebærer dette at timelistene skal vise dato/antall timer/timesats/hvilken</p>

	arbeidsoppgave som er utført. Særlig ved betydelige avvik mellom kostnadsoverslag og regnskap vil timelistene være til hjelp for å sjekke om timebruken er reell og tilstrekkelig begrunnet.
Merknad 4	<p><u>Kommunen har ikke vurdert søknaden opp mot naturmangfoldloven</u></p> <p>Kommunen har ikke vurdert to søknader om tiltak på gammel kulturmark opp mot naturmangfoldloven. Gjelder saker fra 2017.</p> <p>SMIL-saker som berører naturmangfoldloven, skal skriftlig redegjøres i vedtaksbrevet. Isolert sett er dette et avvik, men siden kommunen har vurdert nyere saker etter naturmangfoldloven anser Statsforvalteren at kommunen har lukket avviket allerede. Det bør likevel vurderes tatt inn i rutinebeskrivelsen at vurderingen av prinsippene skal komme til uttrykk i vedtaksbrevet.</p> <p>Det vises til Rundskriv 2017-13 pkt. 3.5.</p>
Merknad 5	<p><u>Kommunen har ikke begrunnet vedtaket</u></p> <p>I en sak er vedtaket mangelfullt begrunnet. Det er søkt om rydding av gammel kulturmark. Arealet består for det meste av innmarksbeite, men også noe skog (5 daa). Nyere vedtak er begrunnet.</p> <p>Det bør framgå av vedtaket hvilke vurderinger kommunen har gjort og hvordan kommunen eventuelt har kontrollert opplysninger i søknaden.</p> <p>Det vises til Forvaltningsloven §§ 24 og 25, samt Veiledning til saksbehandler pkt. 7.</p>
Merknad 6	<p><u>Fastsettelse av vilkår for innvilgelse av tilskudd er ikke konsekvent for sammenlignbare saker</u></p> <p>Kommunen har tatt inn alle standardvilkår som det er stilt krav om i rundskrivet i de kontrollerte sakene. I noen saker er det satt vilkår om drift av arealene i 10 år etter at tiltaket er gjennomført, i andre tilsvarende saker er ikke dette vilkåret satt. Det er også noe ulik bruk av krav til føring av timelister i saker der en vesentlig del av prosjektet skal gjennomføres ved bruk av egeninnsats.</p> <p>Kommunen bør bli mer konsekvente i bruken av vilkår. For å sikre likebehandling bør det settes like vilkår i sammenlignbare saker. En måte å gjøre det på er å operasjonalisere bruken av vilkårene i aktuelle prosedyrer og rutiner kommunen har for ordningen.</p> <p>Det vises til SMIL-forskrift § 3, 5. ledd, Veiledning til saksbehandler pkt. 7 og Regelverk for økonomistyring i staten.</p>
Tilskuddsordning: NMSK og skogfond	
Merknad 7	<p><u>Oppfølging av NMSK retningslinjer</u></p> <p>Det bør dokumenteres vurderinger i alle saker med plantetall under angitte minimumsnivå, også i de tilfeller tilskudd likevel innvilges fullt ut. Kontrollen avdekket at kommunen ikke etterspør timelister for eget arbeid i ungskogpleie, men aksepterer udokumenterte kostnader tilsvarende maksimalt kostnadsnivå. Vi finner dette lite</p>

	forenlig med å etterleve at: «Tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt» og «For skogeieres eget arbeid i skogen, eller for skogeiere som leier inn ikke-profesjonell arbeidskraft, benyttes Fylkesmannens anbefalte satser.» Det kan være stor variasjon i omfang og innsats i ungskogpleie, dermed i ressurser og kostnader som legges ned. Kostnadene som legges til grunn for tilskuddsutmålingen må avspeile den reelle arbeidsinnsatsen, slik at tiltaket ikke får uforholdsmessig stort tilskudd. Selv om det neppe gjelder mange søkere så finner Statsforvalteren det uheldig at en kommune legger til rette for dette.
Merknad 8	<u>Mangelfull kunngjøring av endring i tilskuddsordning</u> Det ble innført et regionalt ekstraordinært NMSK tilskudd til snøpakking av driftsveger i februar 2020. Kun lokale driftsledere fikk melding (e-post) om dette. Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 6.3.2 (tilskuddsforvaltning) kunngjøring og saksbehandling: «Kunngjøring skal foretas på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen tar sikte på». Det kan ikke utelukkes at flere ville benyttet seg av dette tilskuddet om det var bedre kjent. En oppdatering på kommunens hjemmeside gjerne kombinert med en annonse/artikkel i lokalpressen ville vært tilstrekkelig.
Merknad 9	<u>Svakheter i gjennomføring av tilskuddskontroller</u> Kommunen har utført kontroll på noe under minstekravet (5 %) for skogkultur, og bare for en type tiltak (planting). Driftstilskudd er kontrollert, men kontroller er ikke dokumentert. Det anbefales at kontroller dokumenteres ved at hjelpeskjema lastes opp i ØKS. Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt 6.3.8.2.: «Tilskuddsforvalter skal kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte» Statsforvalteren anbefaler at kommunene tar mål av seg til å kontrollere ca. 10 % av sakene. Dette for å sikre nok bredde i tiltakene som kontrolleres og for å få tilstrekkelig antall kontrollobjekt med høy risiko.

Andre observasjoner:

- Skogbruk. Statsforvalteren vil understreke at det skal trekkes skogfond også når hogsten gjelder omdisponert skog – så lenge eiendommen fortsatt har skog igjen. Det er positivt at kommunen er à jour med resultatkontroll og foryngelseskontroll.
- AR-5: Kommunen manglet skriftlige rutiner for kontinuerlig ajourhold av AR5 rutiner i 2020, men har det på plass i 2021. Rutinene for 2021 er dekkende i forhold til omdisponeringer. Rutinene kan bedres gjennom å beskrive hendelser som medfører omklassifisering av markslag, eksempel tilplanting og gjengroing. Rutinene bør beskrive håndtering av feil i AR5 som oppdages under saksbehandling knyttet til RMP og produksjonstilskudd. Kommunen har etablert rutine for ajourhold av AR5, i de tilfellene der arealtallene må endres i landbruksregisteret for å kunne ferdigstille PT søknader.

7 Avsluttende kommentarer

Statsforvalteren ser at det gjøres mye godt arbeid i Melhus på landbruksområdet. Noe som understrekes av at det er avdekket få avvik i denne forholdsvis omfattende kontrollen.

Statsforvalteren anbefaler kommunen å fortsette arbeidet med å utvikle sin internkontroll for å sikre en kvalitetsmessig god forvaltning på landbruksområdet også framover.