



## Rapport etter forvaltningskontroll

---

Kontrollert kommune:	Osen kommune
Dato rapport:	05.10.2020
Kontroll avholdt dato:	27.08.2020
Kontrolleder:	Kjersti Alne Solberg
Gjennomført av:	Marit Røstad Trude Larsen Kjersti Alne Solberg
Til stede fra kommunen:	Sandra Gausen Kvernland Odd-Robert Solvåg Roar Leirset
Kontrollerte ordninger:	Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (PT) Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) Tilskudd til regionale miljøtiltak (RMP)

### 1 Sammendrag

Rapporten er skrevet med bakgrunn i Fylkesmannen sin foreløpige rapport datert 27.08.2020 og Osen kommune sin tilbakemelding datert 02.09.2020. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Osen kommune ble det konstatert 10 avvik og 2 merknader.

### 2 Generelt om kommunen

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

Tilskuddsordning	Beløp - kr
Produksjonstilskudd + avløsning – ferie og fritid	13 173 898
Tilskudd til avløsning ved sykdom mv	165 641
Skogfond	41 703
Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)	96 840
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	195 856
Regionale miljøtilskudd (RMP)	50 956
Tilskudd til drenering	32 080
<b>SUM</b>	<b>13 756 974</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 om 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 27.08.2020.

Varsel om kontroll ble gitt i brev av 24.06.2020 og kontrollen ble gjennomført i perioden 24.06-27.08.2020.

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

Kommunen fikk oversendt foreløpig rapport 24.08.2020. Det ble gitt tilbakemelding på fakta i foreløpig rapport i møtet 27.08.2020 og i e-post etter møtet.

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

<b>Avvik og merknader som ble avdekket under kontrollen:</b>	
<b>Generelt</b>	
<b>Merknad 1</b>	<p><b>Behov for å videreutvikle system for internkontroll</b></p> <p>Kontrollen har gjennom forvaltningsdialog og gjennomgang av dokumenter, avdekket at kommunen har rutiner for de kontrollerte ordningene. Rutinene er bare delvis implementert. Kommunen har ikke gjennomført ROS-analyser og har heller ikke 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: Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket</b>	
<b>Avvik 1</b>	<p><b>Manglende vurdering av «vanlig jordbruksproduksjon» på sau</b></p> <p>Det er utbetalt tilskudd til foretak som har lavt antall lammeslakt og lav slaktevekt på lam.</p>
Avvik fra	<p>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>».</p> <p>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>».</p> <p>RS 2019-35, pkt. 4.2.3 gir retningslinjer for saksbehandling.</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Kommunen har ikke dokumentert hvilke vurderinger som er gjort i forhold til vurdering av «vanlig jordbruksproduksjon».

<b>Avvik 2</b>	<b>Manglende gjennomføring av kontroll</b> I eStil-PT er det behandlet 27 søknader og registrert 1 kontroll.
Avvik fra	<p>Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 10 Opplysningsplikt og kontroll: «Søker av tilskudd plikter å gi alle opplysninger som kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet finner nødvendig for å kunne forvalte ordningen».</p> <p>Rundskriv 2019-35, kap 5.1: «Kommunene skal gjennomføre kontroll av <b>minst 10 prosent</b> av foretakene som har søkt tilskudd per år. Med kontroll mener vi verifisering av informasjon for å sikre at korrekt informasjon legges til grunn for vedtak. Formålet med kontroll er å sørge for at saken er så godt opplyst som nødvendig før vedtak treffes (se kapittel 3.3), og bringe klarhet i om søkeren har gitt feil opplysninger eller unnlatt å gi opplysninger, som er av betydning for vedtaket om tilskudd.</p> <p>Den risikobaserte kontrollen kan skje både ved bruk av stedlig kontroll og/eller dokumentkontroll. Den som utfører kontrollen må velge den metoden som er mest egnet til å verifisere opplysningen som skal kontrolleres. I kapittel 6 er det beskrevet flere eksempler på informasjon og dokumentasjon som er relevant å etterspørre ved kontroll av de ulike opplysningene i søknaden».</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Det er ikke gjennomført kontroll på 10 % av foretakene.
<b>Avvik 3</b>	<b>Vurdering av avkorting og aktsomhetsvurdering ved feilopplysninger</b> I flere søknader er det oppgitt feil opplysninger på areal og fordeling av vekster. Kommunen har «korrigert» dette under saksbehandlingen.
Avvik fra	<p>Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 12 Avkorting ved feilopplysninger: «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. Tilskuddet kan også avkortes dersom foretaket ikke overholder de frister som kommunen, fylkesmannen eller Landbruksdirektoratet har satt for å kunne utføre sine kontrolloppgaver i medhold av § 10».</p> <p>Rundskriv 2019-34, pkt. 12: «Bestemmelsen regulerer avkorting av tilskudd ved feilopplysninger. Avkorting innebærer at man foretar en reduksjon i tilskuddet foretaket i utgangspunktet oppfylte vilkårene for å motta. Hvis foretaket ikke oppfyller vilkårene for å motta produksjons- eller avløsertilskudd, skal tilskuddet avlås. Dette er ikke en avkorting».</p> <p>Rundskriv 2019-35, pkt. 6.15 gir retningslinjer for saksbehandling.</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart

Kommentar	Det er ikke vurdert avkorting ved feilopplysninger, det er heller ikke gjennomført aktsomhetsvurdering.
<b>Merknad 2</b>	<b>Manglende vurdering av husdyr på beite</b> I flere søknader er det godkjent et høyt antall dyr på beite. Kommunen bør under saksbehandlingen vurdere om det er sannsynlig at dyrene har gått 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
<b>Tilskuddsordning: Tilskudd til regionale miljøtiltak (RMP)</b>	
<b>Avvik 4</b>	<b>For lavt antall dekar kystlynghei pr beitende sau</b> I én sak er det godkjent ca. 11 dekar kystlynghei pr sau. Dette er for lavt i forhold til anbefalingene i skjøtelsesplanen.
Avvik fra	Miljøtilskudd i jordbruket i Trøndelag 2019. Forskrift § 10 og i «Veileder Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag 2019». «Tilskuddet betinger at sauene beiter arealet hele året og at de skal ta opp hoveddelen av fôret ved beiting så fremt klimamessige og dyreetiske forhold tillater det. Dyretallet må være tilpassa beitegrunnlaget».
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Kommunen må vurdere om dyretallet er tilpassa beitegrunnlaget. I skjøtelsesplanen er det anbefalt 15 dekar kystlynghei pr vinterfôra sau ved helårsbeiting. Dette tilsier 103 voksne sauer og ikke 160 slik det er søkt om og kommunen har godkjent. Dyretallet ser derfor ikke ut til å være tilpassa beitegrunnlaget. Det gis ikke tilskudd til lam på beite innenfor denne ordningen.
<b>Avvik 5</b>	<b>Uberettiga tilskudd til «spredning av husdyrgjødsel om våren eller i vekstsesongen»</b> Det er i en sak innvilga uberettiga tilskudd til spredning av husdyrgjødsel på areal klassifisert som «annet markslag». Uberettiga areal utgjør ca. 6,3 dekar.
Avvik fra	Forskrift om regionale miljøtilskudd i jordbruket, Trøndelag. §21 Spredning av husdyrgjødsel om våren og eller i vekstsesongen, første ledd: «I søknadsåret skal arealet høstes ved slått eller beiting etter spredning».  Veileder Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag 2019»: «Det skal høstes avling etter spredning (samme år). Beiting regnes som høsting».
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Fylkesmannen ser på digitalt markslagskart at 6,3 dekar av omsøkt areal er klassifisert som «annet markslag». Innmarksbeiteareal er i utgangspunktet ikke godkjent som spredeareal, med mindre kommunen har godkjent arealet til dette formålet.

<b>Avvik 6</b>	<b>Manglende kontroll</b> Det ble behandlet 6 RMP-søknader i Osen i 2019. Det er ikke dokumentert i eStil RMP at det er gjennomført risikobasert kontroll på RMP. Det er heller ikke foretatt risikovurdering for utplukk av foretak til stedlig kontroll av søknader om regionale miljøtilskudd.
Avvik fra	Forskrift om regionale miljøtilskudd i jordbruket, Trøndelag § 29 Opplysningsplikt og kontroll Rundskriv 2019-17, kap 4.5.1 Om risikobasert kontroll «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	Det skal gjennomføres kontroll på minst 5 % av søknadene. Utplukk av søknader til kontroll skal gjøres på bakgrunn av en risikovurdering. Kommunen bør vurdere om de skal ta inn hvordan de skal gjøre risikovurdering og hvordan dette det skal dokumenteres i rutinebeskrivelsen for RMP.
<b>Avvik 7</b>	<b>Mangelfull behandling av dispensasjon</b> Kystlyngheia i en sak er ikke registrert som viktig eller svært viktig i naturbase. Arealet er imidlertid kartlagt og det er utarbeidet skjøtselsplan. Dette gir grunnlag for å innvilge dispensasjon fra kravet om registrering i naturbase. Det er ikke søkt om dispensasjon i denne saken.
Avvik fra	Forskrift om regionale miljøtilskudd i jordbruket, Trøndelag 2019 § 28. <i>Administrasjon, dispensasjon og klage</i>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Det er Fylkesmannen som skal behandle søknad om dispensasjon fra regelverket i forskrift om miljøtilskudd i jordbruket i Trøndelag.
<b>Tilskuddsordning: Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)</b>	
<b>Avvik 8</b>	<b>Uberettigta tilskudd gitt til inngjerding av utmarksarealer</b> Det er i 2 saker innvilget tilskudd til inngjerding av skog/utmark.
Avvik fra	SMIL- forskriften § 5 Kap. 5.1.1. i rundskrivene 2015-17, 2017-13 og 2019-14
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Tiltak for å fremme biologisk mangfold i skog og utmark omfattes bare, dersom den aktuelle lokaliteten er gammel kulturmark. Dette kan for eksempel være slåttemyr eller seterområder. Det går ikke fram av kommunens saksutredning hvilken vurdering som gjøres av om arealene er gammel kulturmark eller ikke.
<b>Avvik 9</b>	<b>Mangelfulle vedtaksbrev</b> Vedtaksbrevene i 4 saker mangler informasjon om frist for gjennomføring, samt informasjon om kontrolltiltak og mulige reaksjonsformer. En av sakene mangler i tillegg informasjon om

	krav til rapportering.
Avvik fra	<p>Pkt. 3.5 i rundskriv 2015-17 og pkt. 3.6 i rundskriv 2017/13:  <i>Vedtaksbrevet til søkeren med eventuelle vedlegg skal inneholde:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Formål, og hva slags tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til</i></li> <li>- <i>Tilskuddsbeløp</i></li> <li>- <i>Utbetalingsordning</i></li> <li>- <i>Frist for gjennomføring av tiltaket og eventuelle andre vilkår som settes for bruken av midlene</i></li> <li>- <i>Krav til rapportering</i></li> <li>- <i>Kontrolltiltak som kan bli iverksatt, med henvisning til § 9 i forskriften</i></li> <li>- <i>Mulige reaksjonsformer dersom mottaker ikke opptre i samsvar med forutsetningene for tilskuddet, med henvisning til § 10 i forskriften</i></li> <li>- <i>Opplysning om klageadgang, med henvisning til § 8 i forskriften.</i></li> </ul>
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>
<b>Avvik 10</b>	<b>Kontroll er ikke dokumentert</b>
	Mangelfull dokumentasjon av kontroll i flere saker
Regelverk	<p><i>Kap. 9.2 Kontroll i rundskriv 2015-17, 2017/13:</i>  <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 for å kunne fatte vedtak om tilskudd, samt dokumentasjon som muliggjør en effektiv kontroll av om tilskuddsutbetalingen er i overensstemmelse med forskriften.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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».</i></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.</p> <p>Kontrollen kan foregå ved dokumentkontroll og stedlig kontroll. I en av sakene har tilskuddsmottaker skrevet i utbetalingsanmodningen at tiltaket er befart og godkjent.</p> <p>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>
-----------	--

## 7 Avsluttende kommentarer

Osen kommune har gode skriftlige rutiner for de kontrollerte ordningene. Kommunen bør fortsette arbeidet med å videreutvikle sitt system for internkontroll, slik at rutinene i større grad implementeres og at rutinene også inngår i et helhetlig system for internkontroll.

Osen kommune har bestemt at tildelingen på SMIL ikke lenger skal behandles politisk, men administrativt. Det er slik det gjøres i de fleste kommuner, og vi synes at dette er en fornuftig endring.