



Statsforvalteren i Trøndelag

Tröndelagen Staatehaaltoje

Rapport etter forvaltningskontroll

Kontrollert kommune:	Stjørdal kommune
Dato rapport:	4. desember 2023
Dato for kontrollmøte:	29. september 2023
Kontrolleder:	Odd Lutnæs Sakshaug
Gjennomført av:	Eva Dybwad Alstad Anders Mona
Tilstede fra kommunen i møtet:	Geir Aspenes Arild Moen Ingeborg Forbregd Jannicke Larsen
Tilstede i møtet fra Meråker kommune:	Arne Ketil Auran Anne Haneborg
Kontrollerte ordninger:	Regionale miljøtilskudd i jordbruket for søknadsomgangen 2022 Tilskudd til tiltak i beiteområder, årene 2020-2023

1 Sammendrag

Rapporten er skrevet med bakgrunn i Statsforvalteren sin foreløpige rapport datert 29. september 2023, og Stjørdal kommune sin tilbakemelding den 19. oktober 2023. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Stjørdal kommune ble det konstatert 5 avvik og 2 merknader.

2 Generelt om kommunen

Tabellen under viser hvor mye midler Stjørdal kommune forvaltet på de tilskuddsordningene kommunen hadde fått delegert myndighet fra staten i 2022:

Tilskuddsordning		Beløp (kr)	Antall vedtak
Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket	Utbetalt	97 952 162	296
Tilskudd til avløsning ved sykdom mm	Utbetalt	1 447 140	25
Skogfond *)	Utbetalt	2 357 694	95
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)- Skogkultur	Utbetalt	783 118	95
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)- veg	Utbetalt	590 466	2
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)- drift	Utbetalt	9 150	2
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	Innvilget	1 517 613	17
Tilskudd til regionale miljøprogram (RMP)	Utbetalt	5 490 762	167
Tilskudd til drenering av jordbruksjord	Innvilget	556 230	16
Tilskudd til tiltak i beiteområder - planleggings- og tilretteleggingstiltak	Innvilget	194 517	10
SUM		110 898 852	725

*) 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 om internkontroll.

Kontrolloppgavene er delegert til Statsforvalteren i tildelingsbrev og hovedinstruksen fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

Statsforvalteren skal kontrollere om kommunen gjennom sin internkontroll har etablert systemer og rutiner som sikrer at tilskuddsordningene forvaltes i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk, og i henhold til gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer.

4 Grunnlag for kontrollen

Statsforvalteren er gjennom hovedinstruksen og tildelingsbrev bedt om å vektlegge kontroll for å sikre kvalitetsmessig god tilskuddsforvaltning. Utvelgelsen av kontrollobjekter er risikobasert. Samtidig står det i tildelingsbrevet at Statsforvalteren skal ha forvaltningskontroll i 20 % av kommunene hvert år.

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 26. juni 2023 og kontrollen ble gjennomført 29. september 2023.

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

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

Kommunen fikk oversendt en foreløpig rapport den 26. september 2023.

Den 29. september 2023 ble det gjennomført et møte med kommunene Stjørdal og Meråker, på rådhuset i Stjørdal. Det var et felles møte med begge kommunene, der de involverte i kontrollen i kommunene og hos Statsforvalteren deltok. Det ble i møtet gjennomført en forvaltningsdialog rundt de svarene kommunene hadde gitt på egenvurderingsskjemaet. Foreløpig rapport ble også gjennomgått. Bakgrunnen for at det ble avholdt et felles møte, er at Meråker kommune i en periode har kjøpt tjenester fra Stjørdal kommune på landbruksområdet, jfr. framlagt avtale mellom kommunene datert 16. februar 2018.

Kommunen ga skriftlig tilbakemelding på fakta i foreløpig rapport den 19. oktober 2023.

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.

Avvik og merknader som ble avdekket under kontrollen:	
Tilskuddsordning: Generelt	
Merknad 1	<p>Behov for å videreutvikle system for internkontroll</p> <p>Basert på kontrollerte saker, informasjon i møtet, svar i egenvurderingsskjema og annen tilsendt informasjon, er det vårt inntrykk at Stjørdal kommune har etablert mye av det som forventes av et internkontrollsystem på landbruksområdet.</p> <p>Det er positivt at kommunen har tatt i bruk et felles internkontrollsystem (Compilo), og at Landbruksforvaltningen er i gang med å ta systemet i bruk.</p> <p>Arbeidet med internkontroll skal tilpasses virksomhetens risiko, vesentlighet og egenart, og arbeidet med internkontroll skal være et løpende arbeid. I</p>

	<p>arbeid med internkontroll vil det normalt inngå ROS-analyser, rutiner for å sette i verk internkontroll, dokumentasjon, oppfølging, rapportering og oppdatering.</p> <p>Å holde det kommunen har etablert oppdatert er en jobb som vil kreve oppmerksomhet framover. Det anbefales derfor at Stjørdal kommune fortsetter arbeidet med å videreutvikle kommunens system for internkontroll på landbruk.</p> <p>Det vises til reglement for økonomistyring i staten.</p> <p>Det ble i forbindelse med kontrollen også gitt flere innspill til rutinebeskrivelsene til praktiseringen av regelverket på «<i>regionale miljøtilskudd</i>». Avvik 4, viser at kommunen har en praksis der det innvilges tilskudd til tiltak som ikke er omsøkt, noe som ikke er tillatt. Kommunen kan ikke ha rutiner som strider mot regelverket. Ifølge rutine for «<i>tilskudd til drift av beitelag</i>» kontrollerer kommunen antall dyr ført opp i søknad opp mot produksjonstilskuddssøknad, men det er ikke utarbeidet rutiner for å sjekke øvrige vilkår for tilskudd jf §§ 3 og 5.</p> <p>Det ble på kontrolldagen også gitt innspill til rutiner for ordningen «<i>tiltak i beiteområder</i>». I en sak som gjaldt fornying av sperregjerde i område som er flyttlei for reindrifta hadde kommunen lagt til grunn en avtale fra 1976 mellom beitelaget og Fjellstyret. Der kom det fram at reindrifta hadde fått anledning til å uttale seg i saken <i>før</i> sperregjerdet ble oppført. Ved fornyelse av gjerdet, hadde kommunen derfor ikke vært kontakt med reinbeitedistriktet. Slik kommunen også selv påpeker mangler rutinen en beskrivelse av hvordan kommunen skal ivareta konsultasjonsplikten ovenfor reindriften når det søkes om tilskudd til oppføring av sperregjerder (og lignende installasjoner) i reinbeiteområdene.</p>
<p>Merknad 2</p>	<p><u>Samarbeidsavtale mellom Stjørdal og Meråker kommune ikke forlenget/gyldig</u></p> <p>Stjørdal kommune inngikk i februar 2018 en avtale med Meråker kommune, om drift av tjenester knyttet til landbruksforvaltningen i Meråker kommune for perioden 1. mars 2018 til 28. februar 2019. Denne avtalen har ligget til grunn for arbeidet også i 2022 og i 2023. Avtalen beskriver oppgaver som skal gjøres, og hvor mye Meråker skal betale.</p> <p>Dette innebærer at kommunen har lagt til grunn en avtale som ikke er gyldig lenger.</p>

Tilskuddsordning: Tilskudd til tiltak i beiteområder	
Avvik 1	<p><u>Manglende vurderinger av hensynet til kulturminner og naturverdier</u> Det mangler vurdering av hensynet til kulturminner og naturverdier, jf. Kulturminneloven og Naturmangfoldloven, når det er verdier i områder som er omfattet av disse lovene.</p> <p>Det er i én sak registrert kulturminner og «nær trua» art i området hvor det skal graves og fylles på masse.</p>
Avvik fra	<p><u>Forskrift om tilskudd til tiltak i beiteområder</u> § 1 Formål: «<i>Formålet med tilskuddet er å legge til rette for best mulig utnyttelse av beite i utmark, redusere tap av dyr på utmarksbeite og fremme fellestiltak i beiteområdene</i>».</p> <p><u>Rundskriv 2019/45:</u> Kommentarer til bestemmelsen, formålet (§ 1) «[...] Kommunen må også sikre at tiltak det gis tilskudd til ikke er i strid med annet lovverk, herunder naturmangfoldloven og kulturminneloven. [...]»</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
Tilskuddsordning: Regionale miljøtilskudd i jordbruket	
Avvik 2	<p><u>Manglende vurdering av avkorting i tilfeller der gjødslingsplanen er manglende eller mangelfull</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Manglende vurdering av avkorting ved feilopplysning i søknaden når gjødslingsplanen er mangelfull - Manglende dokumentasjon på at kontrollert gjødslingsplan er laga før den kontrollerte vekstsesongen - Manglende vurdering av avkorting i sak der foretaket har kryssa av for ikke å ha gjødslingsplan og plantevernjournal
Avvik fra	<p><u>Rundskriv 2022-19 avkorting ved manglende eller mangelfull gjødslingsplan</u> «<i>For RMP kan det avkortes inntil 100 prosent av det samlede tilskuddet dersom gjødslingsplan eller journal over plantevernmidler mangler i sin helhet, eller inntil 50 prosent for mangelfull gjødslingsplan eller journal over plantevernmidler.</i></p> <p><i>Størrelsen på avkorting for manglende eller mangelfull gjødslingsplan og/eller journal over plantevernmidler bør ses i sammenheng med hvor relevant disse er for tilskuddsordningene foretaket har søkt på. Gjødslingsplan er for eksempel grunnleggende for formålet med tilskudd til miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel, avrenningstiltak m.fl. mens den må anses som mindre viktig for tilskudd til eksempelvis kulturminnetiltak. Som hovedregel bør det derfor avkortes mer av det samlede tilskuddet dersom søkeren hovedsakelig har søkt tilskudd for tiltak der gjødslingsplan er særlig relevant. Det må uansett gjøres en konkret</i></p>

	<p>vurdering, og det er det samlede tilskuddet som vurderes for avkorting.</p> <p>Eksempelvis kan det ved mangelfull gjødslingsplan/plantevernjournal i praksis bety en avkorting i samlet tilskudd som er nærmere 50 prosent dersom tilskudd til miljøvennlig spredning og ingen jordarbeiding om høsten utgjør en stor del av totaltilskuddet. Dersom tiltak som gjelder naturmangfold, kulturminner o.l. utgjør mesteparten av tilskuddet, vil avkorting normalt kunne være ned mot 20 %».</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	<p><u>I forskrift om gjødslingsplanlegging går det fram at:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Det skal utarbeides gjødslingsplan før hver vekstsesong 2. Gjødslingsplanen skal omfatte alt jordbruksareal foretaket disponerer 3. Representative jordprøver skal i hovedsak tas hvert 4. – 8. år 4. Foretak med husdyr, eller foretak som får tilført husdyrgjødsel, slam eller annen organisk gjødsel, skal beregne forsvarlig mengde forbruk av dette for kommende vekstsesong 5. Gjødslingsplanen skal inneholde en kartskisse, med oppgitt målestokk, som tydelig viser skifteinndelingen. Planen skal settes opp skiftevis, og følgende opplysninger skal oppgis for hvert enkelt skifte 6. Gjødslingsbehovet skal avpasses etter flere kriterier 7. Dersom vekstforholda avviker fra de forutsetningene som var når gjødslingsplanen ble laget, skal gjødslingsplanen justeres i samsvar med behovet.
Avvik 3	<p><u>Manglende aktsomhetsvurdering ved vedtak om avkorting på grunn av feilopplysninger</u></p> <p>Det er i vedtaket i flere av sakene med avkorting på grunn av feilopplysning i søknadene ikke foretatt aktsomhetsvurdering.</p>
Avvik fra	<p><u>Forskrift om regionale miljøtilskudd i jordbruket, Trøndelag</u> <u>§ 32 Avkorting av tilskudd</u></p> <p>«Hele eller deler av det samlede tilskuddet kan avkortes dersom foretaket</p> <ol style="list-style-type: none"> a. uaktsomt eller forsettlig har drevet eller driver sin virksomhet i strid med annet regelverk for jordbruksvirksomhet. 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>Rundskriv 2022/19 kapittel 6: Saksbehandling og avkorting</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	<p>Det er viktig at foretaket skjønner hvorfor det er avkorta i berettiga tilskudd. Kommunen skriver i sine rutiner at vedtaket grunngis i vedtaksbrevet. Aktsomhetsvurdering må være en del av dette.</p>
Avvik 4	<p><u>Rutine og praksis i strid med regelverket</u></p> <p>Kommunens rutine er at dersom det søkes på ordningen «beiting av verdifulle jordbrukslandskap» i stedet for «beiting av biologisk verdifulle</p>

	arealer», «flytter» kommunen tiltaket til «beitinga av biologisk verdifulle arealer» og avkorter for feilopplysning det beløpet som er differansen mellom de to ordningene.
Avvik fra	<u>Rundskriv 2022-19</u> «Dersom saksbehandler etter søknadsfristen blir oppmerksom på at de omsøkte verdiene skulle være høyere, eller at tiltak ikke har kommet med i søknaden, er hovedregelen at saksbehandler ikke skal endre 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 justering. Eventuelle endringer i omsøkte verdier skal dokumenteres og alltid sjekkes med søker før endring.»
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Drift av «verdifulle jordbrukslandskap» har kun krav om at arealene skal slås eller beites og at arealene skal tilfredsstillende kriteriene for verdifulle jordbrukslandskap. «Biologiske verdifulle arealer» skal også slås eller beites, men disse arealene kan heller ikke gjødsles, sprøytes eller pløyes. Kommunen har ikke dokumentasjon for, og kan heller ikke stille krav om at disse reglene er tilfredsstillende, når foretaket selv ikke har søkt på ordninga.
Avvik 5	<u>Det er innvilga uberettiga tilskudd innenfor flere av ordningene i regionale miljøtilskudd</u> Det er innvilga tilskudd arealer som ikke er drevet slik regelverket for ordningene krever. Dette gjelder for ordningene «slått av slåttemark», «bratt areal», «spredning av husdyrgjødsel om våren og/eller i vekstsesongen» og «beiting av biologisk verdifulle arealer».
Avvik fra	<u>Forskrift om regionale miljøtilskudd i jordbruket, Trøndelag</u> <u>§ 9 Slått av slåttemyr og slåttemark</u> «Det kan gis tilskudd for slått av de utvalgte naturtypene slåttemark og slåttemyr som er gjennomført slik at naturtypen blir ivaretatt eller forbedra ...» <u>§ 4 Drift av bratt areal</u> «Det kan gis tilskudd for drift av jordbruksareal med hellingsgrad på 1:5 eller brattere, eller 1:3 eller brattere for å ivareta kulturlandskapet. Arealer som kun beites gis ikke tilskudd. Tiltaksklasser: Overflatedyrka og fulldyrka 1:3, overflatedyrka og fulldyrka 1:5. Tilskuddet utmåles per dekar. Det ytes ikke tilskudd for de første 15 dekarene med bratt areal som omsøkes.» <u>§ 22 Spredning av husdyrgjødsel om våren og eller i vekstsesongen</u> «Det kan gis tilskudd for spredning av husdyrgjødsel og biorest om våren eller i vekstsesongen. Siste frist for spredning er 10. august. I søknadsåret skal arealet høstes ved slått eller beiting etter spredning. Det skal minimum spres 5 kg total-nitrogen i husdyrgjødsel per dekar. Tilskudd kan bare gis dersom all husdyrgjødsel som foretaket bruker spres om våren eller i vekstsesongen. Foretaket skal ha gjødslingsplan og skiftenoteringer som viser sprededato og

	<p><i>gjødselmengde spredd per dekar. Tilskuddet utmåles per dekar.»</i></p> <p><u>§ 11 Skjøtsel av biologisk verdifulle arealer</u> <i>«Det kan gis tilskudd for slått eller beite av biologisk verdifulle arealer som er gjennomført slik at det biologiske mangfoldet blir ivaretatt eller forbedret. Arealet det gis tilskudd for skal ikke være gjødslet, jordarbeidet eller sprøytet med plantevernmidler.</i></p> <p><i>Arealene skal være innmarksarealer av gammel kulturmark. Gras som blir slått skal samles og brukes til fôr. På beitearealer skal beitetrykket være så stort, eller varighet så lang, at det om høsten ikke er nevneverdig gammelgras på arealet.»</i></p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	

7 Avsluttende kommentarer

I forbindelse med kontrollen er det avdekket at det gjøres mye godt arbeid i Stjørdal kommune. Forhold som er tatt opp i denne rapporten og i dialogen i forbindelse med kontrollen håper vi vil bidra til å styrke arbeidet ytterligere.