



Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staatehaaltoje

Rapport etter forvaltningskontroll

Kontrollert kommune:	Levanger kommune
Dato rapport:	17. oktober 2024
Dato for kontrollmøte:	20. september 2024
Kontrollleder:	Odd Lutnæs Sakshaug
Gjennomført av:	Trude Larsen Anders Mona Odd Lutnæs Sakshaug
Til stede fra kommunen:	Ellen Vie (Fagansvarlig landbruk) Anita Haugen (Rådgiver landbruk) Øyvind Røstad Ness (Rådgiver landbruk) Per Anders Røstad (Enhetsleder landbruk, miljø og arealforvaltning) Trude Marian Nøst (Kommunalsjef samfunnsutvikling)
Kontrollerte ordninger:	Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, 2023 Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag, 2023

1 Sammendrag

Rapporten er skrevet med bakgrunn i Statsforvalteren sin foreløpige rapport datert 20. september 2024, og Levanger kommune sin tilbakemelding datert 25. september 2024. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Levanger kommune ble det konstatert 9 avvik og 1 merknad.

2 Generelt om kommunen

Tabellen under viser hvor mye midler Levanger kommune forvaltet på de tilskuddsordningene kommunen hadde fått delegert myndighet fra staten i 2023:

Tilskuddsordning		Beløp (kr)	Antall vedtak
Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket	Utbetalt	200 214 626	398
Tilskudd til avløsning ved sykdom mm	Utbetalt	1 441 060	38
Skogfond *)	Utbetalt	589 253	66
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)- Skogkultur	Utbetalt	315 867	52
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)- veg	Utbetalt	5 615	1
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)- drift	Utbetalt	0	0
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	Innvilget	3 650 240	12
Tilskudd til regionale miljøprogram (RMP)	Utbetalt	12 768 915	241
Tilskudd til drenering av jordbruksjord	Innvilget	3 677 664	39
Tilskudd til tiltak i beiteområder - planleggings- og tilretteleggingstiltak	Innvilget	53 913	3
SUM		227 717 153	850

*) Skogfond kun til skogkultur. I tillegg kommer skogfond til veier og andre formål. Tallet er korrigert fra foreløpig rapport til endelig rapport etter ny gjennomgang hos Statsforvalteren.

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 14. juni 2024 og kontrollen ble gjennomført 20. september 2024.

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 17. september 2024.

Den 20. september 2024 ble det gjennomført et møte med kommunen på rådhuset. 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 25. september 2024.

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	
Avvik 1	<u>Levanger kommune mangler et helhetlig system for internkontroll på landbruksområdet</u> Forvaltningskontrollen har avdekket at det gjøres mye godt arbeid forvaltningsmessig på landbruksområdet i Levanger kommune. Samtidig er det avdekket at det er vesentlige mangler i systemet for internkontroll på landbruksområdet. I forbindelse med kontrollen sendte kommunen oss sine rutiner for Produksjonstilskudd og avløsertilskudd og for Regionale miljøtilskudd (RMP). Gjennomgangen av disse avdekket at innholdet i rutinene var mangelfullt. De rutinene som fantes, var heller ikke fullt ut implementert i virksomheten. I kommunikasjonen forut for kontrollen og på selve kontrolldagen, opplyste kommunen at arbeid med internkontrollsystemet ikke har vært en prioritert oppgave. I forvaltningsdialogen på kontrolldagen ble det gitt kommentarer til innholdet i de

	rutinene som er utarbeidet og utvekslet ideer om hva som kan være hensiktsmessig å prioritere framover. Herunder å utarbeide rutinene slik at de blir til nytte for kommunens ansatte i deres arbeid for sikre at like saker behandles likt. Internkontroll skal tilpasses virksomhetens risiko, vesentlighet og egenart. Arbeid med internkontroll skal være et løpende arbeid og en del av den daglige drift. Inn i arbeid med internkontroll vil det normalt inngå ROS-analyser, rutiner for implementering, dokumentasjon, oppfølging, rapportering og oppdatering. Ut fra den dokumentasjonen vi har hatt tilgang til, og opplysninger gitt i forvaltningsdialogen, framstår Levanger kommunes internkontroll på landbruksområdet som er ufullstendig og mangelfull.
Avvik fra	Reglement for økonomistyring i staten §14
Frist for å lukke avviket	Vi ber om at kommunen, i forbindelse med tilbakemelding på endelig rapport, legger fram en framdriftsplan for hvordan arbeidet med videreutvikling av kommunens system for internkontroll på landbruksområdet er tenkt gjennomført.
Kommentar	Levanger kommune bes prioritere arbeidet med å utvikle og vedlikeholde kommunens system for internkontroll på landbruksområdet.
Avvik 2	Mangelfullt innhold i brevet hvor det varsles kontroll Varselbrevet om stedlig kontroll har mangelfulle hjemler for å gjennomføre kontroll og har ikke opplysninger om rettigheter til den som blir kontrollert.
Avvik fra	PT-forskrift § 10 Opplysningsplikt og kontroll Rundskriv 2023-44 Forvaltningsansvar og saksbehandling, kap. 5 Risikobasert kontroll RMP-forskrift § 37. Opplysningsplikt og kontroll Rundskriv 2023/22, Kap 5. Risikobasert kontroll
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Dette skal framgå av varselet • hjemmel for kontroll • at formålet med kontrollen er å sikre rett utbetaling av tilskudd • informasjon om hva som skal kontrolleres • hvilken dokumentasjon foretaket skal legge fram under kontrollen • informasjon om søkers plikter, herunder at innehaver eller en person som forplikter foretaket skal være til stede, og foretakets plikt til å samarbeide og framlegge dokumentasjon for saksbehandler • informasjon om at utbetaling av tilskudd kan blir utsatt og at tilskuddet kan avkortes eller avslås dersom søker motsetter seg kontroll • informasjon om søkers rettigheter, herunder retten til å klage på beslutningen om at det skal foretas kontroll og retten til å ha et vitne til stede under kontrollen • forslag til tidspunkt for kontrollen (endelig tidspunkt fastsettes etter avtale med foretaket)

Tilskuddsordning: Produksjonstilskudd og avløsertilskudd	
Avvik 3	<u>Manglende vurdering av vanlig jordbruksproduksjon</u> Det er i flere saker ikke vurdert om foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon.
Avvik fra	PT-forskrift § 2 Grunnvilkår: «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» Rundskriv 2023-30 Kommentarer til regelverk, § 2 Grunnvilkår. «For å oppfylle kravet om å drive vanlig jordbruksproduksjon, må produksjonen ha et næringsmessig preg. [...] Det må vurderes om produksjonen er for ekstensiv eller mangler næringsmessig forankring» Rundskriv 2023-44 Forvaltningsansvar og saksbehandling, kap. 6 Saksbehandling og kontroll.
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Rapporter om vanlig jordbruksproduksjon skal brukes både under saksbehandlingen og som grunnlag for utplukk til kontroller.
Avvik 4	<u>Manglende vurdering av driftsfellesskap</u> Det er i flere saker ikke vurdert driftsfellesskap. «Rapport om mulige driftsfellesskap» er ikke brukt i saksbehandlingen.
Avvik fra	PT-forskrift § 7 Utmåling, andre ledd: «Foretak som reelt sett inngår i én felles virksomhet eller på annen måte oppnår skalafordeler gjennom samarbeid og søker tilskudd til samme produksjon (driftsfellesskap), kan få beregnet tilskudd for det samlede dyretall og areal som disponeres innenfor driftsfellesskapet. Dersom foretakene uaktsomt eller forsettlig har unnlatt å opplyse om at de er i driftsfellesskap, skal tilskuddet avkortes» Rundskriv 2023-30 Kommentarer til regelverk, § 7 Utmåling og driftsfellesskap.
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	I de tilfeller man står overfor situasjoner hvor én person reelt sett er den som driver flere foretak, for eksempel en samdrift og et enkeltpersonforetak, vil dette kunne være nok til å konstatere driftsfellesskap mellom foretakene.

Tilskuddsordning: Regionale miljøtilskudd, RMP	
Avvik 5	<u>Mangelfull vurdering av om vilkår for tilskudd er oppfylt</u> Det er innvilga tilskudd til tiltak hvor det ikke er dokumentert at vilkårene er oppfylt. Det gjelder ordningene «bratt areal», «skjøtsel av kulturminner», «ingen jordarbeiding om høsten», «beiting av verdifulle jordbrukslandskap i utmark», «beiting av biologisk verdifulle arealer», «friareal for gås», «fangvekster» og «tilskudd til klimarådgiving».
Avvik fra	Rundskriv 2023-22, kap 4 <u>Utrednings- og informasjonsplikt</u> <i>«Forvaltningen har en utrednings- og informasjonsplikt etter forvaltningsloven § 17. Av bestemmelsen fremgår det at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Utgangspunktet er at dokumentasjonen det bes om i søknadsskjemaet er tilstrekkelig til at saksbehandler kan fatte vedtak i saken.</i> <i>Saksbehandler bør likevel innhente ytterligere dokumentasjon i tilfeller hvor det er grunn til å betvile opplysningene som er gitt eller behov for å undersøke enkelte forhold i saken nærmere».</i>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
Avvik 6	<u>Manglende vurdering av avkorting i saker med feilopplysning i søknaden</u> I flere søknader, der det er gitt feil opplysninger som kunne medført utbetaling av uberettigta tilskudd, er avkorting ikke vurdert.
Avvik fra	Forskrift om regionale miljøtilskudd i jordbruket, Trøndelag § 39 Avkorting ved feilopplysninger og fristoversittelse Rundskriv 2023-22, kap 6: <i>«Der forvaltningen oppdager at et foretak har gitt feilopplysninger i søknaden, skal saksbehandler alltid vurdere avkorting».</i>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
Avvik 7	<u>Manglende vurdering av aktsomhet og skyld når det er avkorta på grunn av feilopplysning i søknaden</u> Det er i vedtak om avkorting ikke opplyst om hjemmel for avkorting, ikke vurdert aktsomhet samt skyld for feilsøkinga. Beløpets størrelse er heller ikke vurdert.
Avvik fra	Forskrift om regionale miljøtilskudd i jordbruket, Trøndelag § 39 Avkorting ved feilopplysninger og fristoversittelse Rundskriv 2023-22, kap 6 <u>Foretaket må ha handlet «uaktsomt eller forsettlig»</u> <i>«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 ikke visste at opplysningen i søknaden var feil, og heller</i>

	<i>ikke burde visst at opplysningen i søknaden var feil.</i> <i>Tilskuddsmottakerne etter forskriften er selvstendig næringsdrivende og det stilles derfor strenge krav til aktsomheten. Mottaker vil derfor sjelden kunne ha gitt feilopplysninger i aktsom god tro. [...] Som potensiell mottaker av statlige midler forventes det da at søker legger ned nødvendig arbeid i å fylle ut søknadsskjemaet korrekt slik at søknaden gjenspeiler de reelle forholdene. Dersom søker har problemer med å forstå søknadsskjemaet forventes det at søker kontakter kommunen i god tid før søknadsfristen».</i> <u>Forvaltningen «kan» avkorte i tilskuddet, men skal alltid vurdere avkorting</u> <i>«Hvis inngangsvilkårene redegjort for over er oppfylt i den enkelte sak, «kan» tilskuddet avkortes. Selv om bestemmelsen er utformet som en kan-bestemmelse, er det klare utgangspunktet at det skal avkortes hvis søker minst har vært uaktsom ved inngivelse av feilopplysninger, og dette har gitt eller kunne ha gitt en merutbetaling. Forvaltningen må likevel foreta en konkret vurdering i hver enkelt sak, av om det bør reageres med avkorting i foretakets tilskudd eller ikke».</i>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
Avvik 8	<u>Utplukk til kontroll er ikke i samsvar med risikovurderingen</u> Utplukket av foretak til stedlig kontroll samsvarer ikke med risikovurderingene og prioriteringene gjort i kommunens dokument «Risikobasert kontroll - ROS»
Avvik fra	Rundskriv 2023/22, kap 5 <i>«Det skal gjennomføres risikobasert kontroll av opplysninger i søknader om tilskudd, jf. reglement for økonomistyring i staten. [...] Gjennomføringen av stedlig kontroll skal følge reglene i forvaltningsloven § 14 og § 15. Kommunen er også bundet av utrednings- og informasjonsplikten i forvaltningsloven § 17 og skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. Kommunen skal plukke ut søknader til kontroll på bakgrunn av en risikovurdering. Risiko er kombinasjonen av konsekvens og sannsynlighet. [...] Kommunene skal plukke ut de tilfellene hvor risikoen blir vurdert som høyest til kontroll. Saksbehandler kan legge vekt på sin lokalkunnskap, tips og erfaringer fra tidligere søknadsomganger i risikovurderingen. Kommunene skal dokumentere de vurderinger og prioriteringer som ligger til grunn for utvalget av søknader til kontroll. Slik dokumentasjon kan for eksempel være interne arbeidsdokument eller risikoverktøy».</i>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	

Avvik 9	<u>Mangelfull dokumentasjon av stedlig-/dokumentkontroll</u> Det er i kontrollrapportene ikke tilstrekkelig dokumentert hva som ble kontrollert ved kontroll og hvordan det ble kontrollert.
Avvik fra	Rundskriv 2023/22, kap 5 <u>Dokumentasjon av stedlig kontroll</u> «Kommunen skal dokumentere resultatene av stedlig kontroll. Opplysningene som er notert under kontrollen bør inneholde: • tydelige observasjoner som gjør det enklere i saksbehandling senere, samt ved eventuelle klagesaker • navn på de personer som er til stede • undersøkelsens gjenstand, formål og lovhjemmel Innehaver av foretaket eller en annen person som forplikter foretaket, skal signere på kontrolldokumentasjonen for å bekrefte at stedlig kontroll er gjennomført, og at han/hun er enig i opplysningene som er notert under kontrollen. Kontrolldokumentasjonen skal også signeres av kommunens representant.»
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
Merknad 1	<u>Det er avkortet større beløp enn berettiget tilskudd</u> Det er i ei sak der søker har gitt feil opplysning i søknaden, avkorta med større beløp enn det som er berettigta tilskudd.

7 Avsluttende kommentarer

Det er viktig at Levanger kommune framover prioriterer arbeidet med å utvikle kommunens system for internkontroll på landbruksområdet.