



Rapport etter forvaltningskontroll

Kontrollert kommune:	Oppdal kommune
Dato rapport:	24.08.2020
Kontroll avholdt dato:	23.04.2020 – 18.09.2020
Kontrolleder:	Odd Lutnæs Sakshaug
Gjennomført av:	Trond Rian, Anders Mona, Gaute Arnekleiv, Odd Lutnæs Sakshaug
Deltakere fra kommunen:	Dokumentkontroll der Gro Aalbu, Jenny Kristin Heggvold, Marit Hjellmo, Kari Anne Wilberg, er kontaktet.
Kontrollerte ordninger:	Regionalt miljøtilskudd søknadsåret 2019, Nærings- og miljøtiltak i skogbruket 2018 og 2019, Skogfond 2018 og 2019, AR 5

1 Sammendrag

Rapporten er skrevet med bakgrunn i Fylkesmannen sin foreløpige rapport datert 3. juni 2020 og Oppdal kommune sin tilbakemelding den 29. juni 2020. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Oppdal kommune ble det konstatert 8 avvik og 5 merknader.

2 Generelt om kommunen

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

Tilskuddsordning	Beløp - kr
Produksjonstilskudd + avløsning – ferie og fritid	87 585 761
Tilskudd til avløsning ved sykdom mv	917 077
Skogfond *)	0
Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)	0
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	1 327 672
Regionale miljøtilskudd (RMP)	6 673 355
Tilskudd til drenering	85 110
SUM	96 588 975

*) 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.

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 ordningene 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 24. april 2020. På grunn av Korona-pandemien, ble kontrollen omgjort fra stedlig kontroll til dokumentkontroll. Kontrollen er gjennomført i tidsrommet mai – september 2020. Det har undervegs i kontrollen vært dialog mellom Fylkesmannen og Oppdal kommune ved Gro Aalbu, Jenny Kristin Heggvold, Marit Hjellmo, Kari Anne Wilberg.

For kontrollerte tilskuddsordninger ble saker og rutiner gjennomgått.

Kommunen fikk oversendt en foreløpig rapport 3. juni 2020. Den 19. juni ble rapporten gjennomgått i et Teams-møte, der involverte i kontrollen i kommunen og hos Fylkesmannen deltok. Kommunen ga skriftlig tilbakemelding på fakta den 29. juni 2020. 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

Avvik og merknader som ble avdekket under kontrollen:	
Tilskuddsordning: Alle	
Merknad 1	<p>Behov for å videreutvikle system for internkontroll</p> <p>Fylkesmannen har gjennom forvaltningskontrollen bare sett på rutinene kommunen har på de kontrollerte ordningene. Det er avdekket at det er utarbeidet skriftlige rutiner for deler av de kontrollerte tilskuddsordningene, og at det er noen mangler ved rutinene, jf. merknad 3 og 5.</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>
Tilskuddsordning: NMSK og Skogfond	
Merknad 2	<p>Ingen dokumentasjon av vedtak med retningslinjer for NMSK tilskudd i 2018</p> <p>I henhold til § 4 Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket skal det fastsettes overordnede retningslinjer for prioritering av søknader. Slike retningslinjer skal utarbeides i dialog mellom Fylkesmannen, kommunene og næringsorganisasjonene i skogbruket lokalt. Det foreligger ikke dokumentert i protokoll, og heller ikke noe vedtak i kommunen i 2018. Kommunen viser til at det skal være tatt opp i kommunens kontaktutvalg. Slik behandling bør foreligge i arkivert form. For 2019 foreligger det vedtatte retningslinjer.</p>
Merknad 3	<p>Saksbehandlingsrutiner</p> <p>Fylkesmannen vil anbefale at det utarbeides rutiner for flere skogtema. Hvilke områder det er aktuelt med rutiner avdekkes ved ROS-analyser. Det kan for eksempel være en rutine for å behandle søknader om skogplanting (som blant annet inkluderer ivaretagelse av krav om plantetall) eller en rutine om behandling av saker om ungskogpleie og kvalitetssikring (kontroll mot skogbruksplankart etc.) av slike saker. I kommuner med noe omfang av saker mener Fylkesmannen at det bør være rutine for håndtering av saker for vegvedlikeholdskostnader over 4 kr/m.</p>
Tilskuddsordning: Regionale miljøtilskudd til jordbruket, RMP	
Avvik 1	<p>Manglende vurdering av aktsomhet i forbindelse med avkorting, og manglende avkorting ved feilopplysning i søknaden</p> <p>I 30 søknader er det gitt feil opplysninger i søknadene som kunne medført utbetaling av uberettigede tilskudd. Kommunen har i disse sakene ikke foretatt avkorting.</p>

	Det er heller ikke foretatt aktsomhetsvurdering.
Avvik fra	<p>Miljøtilskudd til i jordbruket i Trøndelag 2019. Forskrift § 30, ledd b og i «Veileder Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag 2019» og i Rundskriv 2019-17, kap. 4.6.4, andre til femte ledd:</p> <p>«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>Rundskriv 2019-17</p> <p>Kap. 4.6.4, andre til femte ledd sier videre om feilopplysninger at:</p> <p>«Kommunen skal i slike tilfeller alltid vurdere om tilskuddet skal avkortes. Dette gjelder uavhengig av når i saksbehandlings-prosessen feilopplysningen ble oppdaget.»</p> <p>«Et overordnet mål med avkortingen 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	Kommunen har i alle saker vurdert avkorting, men har konkludert uten å vurdere aktsomhet. Begrunnelser som er gitt for ikke å foreta avkorting er: «regelverket er nylig endret», «vurdering av hva som er setervoll er skjønnsmessig», «regelverket er vanskelig for brukerne å forstå», «alle kart måtte tegnes på nytt i år, noe som oppleves komplisert for mange brukere» og at «søker ikke har søkt om miljøtilskudd tidligere».
Avvik 2	Avvik mellom omsøkt verdi og godkjent verdi I 25 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 skjøtta i henhold til regelverket.
Avvik fra	<p>Rundskriv 2019-17</p> <p>Kap 4.3.2 Avvik mellom omsøkt og godkjent verdi, andre ledd.</p> <p>«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.»</p>

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 skjøtta i henhold til regelverket.
Avvik 3	Uberettiga tilskudd til «skjøtsel av trua naturtyper» Det er i to saker innvilga tilskudd til beiting av trua naturtype på areal som ikke er berettiga tilskudd.
Avvik fra	Forskrift om regionale miljøtilskudd i jordbruket, Trøndelag (FOR 2019-04-12-520). §12 Skjøtsel av trua naturtyper, andre ledd «Arealet det gis tilskudd til skal være innmark og skal ikke være ...» Veileder for «Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag 2019» sier under § 12 «Skjøtsel av trua naturtyper» avsnitt «ekstra vilkår ved beiting»: Det må på arealet ikke foregå tilleggsføring som fører til tråkkskader, tap av biologisk mangfold og erosjon.
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Fylkesmannen ser på tidligere flyfoto, blant annet fra 1958, og kart, at storparten av arealet er utmark. Flyfoto viser også at det er fôringsplass på et areal som har fått innvilga tilskudd.
Avvik 4	Uberettiga tilskudd «beiting av automatisk freda kulturminne» Det er i ei sak innvilga tilskudd til beiting av automatisk freda kulturminne på areal som ikke er registrert som kulturminne.
Avvik fra	Veileder Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag 2019» sier: Tilskuddsberettiga areal inkluderer sikringssone, jf. §6 i kulturminneloven.
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Det er tatt med større område enn selve kulturminnet.
Avvik 5	Uberettiga tilskudd til beiting av verdifulle jordbrukslandskap, setervoll. Det er i to saker innvilga tilskudd til arealer med dels mye skogdekning.
Avvik fra	«Veileder Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag 2019» sier: Med setervoll menes engarealet i tilknytning til setra.
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
Avvik 6	Uberettiga tilskudd gitt til beiting på utmarksarealer. I 23 saker ser markslagskartet ut fra flyfoto til å være feil, og at uberettiga tilskudd derfor er utbetalt. Arealer som ser ut til å være utmark/skog er klassifisert som innmarksbeite.
Avvik fra	Ordningene § 6 beiting av verdifulle jordbrukslandskap på innmark, § 11 skjøtsel av biologisk verdifulle arealer, §12 skjøtsel av trua naturtyper gis kun

	til innmarksarealer.
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
Avvik 7	Manglende risikovurdering ved utplukk til kontroll Der foretas ikke fullstendig risikovurdering for utplukk av foretak til stedlig kontroll av søknader om regionale miljøtilskudd.
Avvik fra	Rundskriv 2019-17 «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	Risikovurdering er ikke skriftlig dokumentert.
Avvik 8	Ikke gjennomført tilstrekkelig antall stedlige kontroller Det er ikke gjennomført tilstrekkelig antall stedlige kontroller for søknadsomgangen 2019. Det er innvilga tilskudd til 164 saker i RMP og OBB for 2019. Minimum 5 prosent av disse sakene skal kontrolleres, dvs. 9 saker. Det er gjennomført kontroll i 7 saker.
Avvik fra	Rundskriv 2019-17 Kap 4.5.1, fjerde avsnitt. «minst 5 prosent av søknadene som landbrukskontoret behandler per søknadsomgang skal det være gjennomført stedlig kontroll av (eventuelt dokumentkontroll) før saksbehandlingsfristen i fylket.
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
Merknad 4	Tilskudd gitt til arealer som ikke er vanlig jordbruksproduksjon Fire foretak har fått tilskudd til større arealer med innmarksbeiter i regionale miljøtilskudd enn det de utfra dyretall er berettiga til i søknad om produksjonstilskudd. Dette er ikke i tråd med § 3 i grunnvilkår: Tilskudd kan gis til foretak som har gjennomført tiltak på arealer de disponerer i søknadsåret. Det er gjort reduksjon i berettiga areal innmarksbeite i PT. Det er rimelig at samme begrensning i størrelse på arealer må gjøres ved tildeling av miljøtilskudd. Ved større arealer enn det husdyrtallet gir grunnlag for er det fare for at skjøtselen med, egne dyr, ikke er tilfredsstillende.
Merknad 5	Saksbehandlingsrutiner For RMP er det utarbeidet rutiner. Den har overskrifta «Beskrivelser av håndtering av søknader om miljøtilskudd i Sør-Trøndelag». Sist oppdatert 17.4.2020. Beskrivelsen inneholder flere feil som må rettes. På hvilke områder man trenger rutiner avdekkes i internkontroll gjennom ROS-analyser. Fylkesmannen anbefaler at Oppdal 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 etterleveres gjennom godt arbeid med implementering.
--	--

7 Avsluttende kommentarer

Fylkesmannen anbefaler kommunen å fortsette arbeidet med 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.

Fylkesmannens hovedinntrykk er at det gjøres mye godt arbeid i Oppdal kommune på landbruksområdet. Samtidig er det viktig at kommunen har et tydeligere skille mellom veiledning og søknadsbehandling. For mange søknader blir endret av kommunen til søkers gunst under saksbehandlingen.

Det er viktig at kommunen under pågående arbeid med oppdatering av markslagskart er spesielt oppmerksom på skille mellom innmark og utmark.