



# Statsforvalteren i Trøndelag

*Tröndelagen Staatehaaltoje*

## Rapport etter forvaltningskontroll

---

Kontrollerte kommuner:	Røros og Holtålen kommuner
Dato rapport:	20.06.2024
Dato for kontrollmøte:	28.05.2024
Kontrollleder:	Kjersti Alne Solberg
Gjennomført av:	Gaute Arnekleiv Anders Mona Anne Solstad Kjersti Alne Solberg
Til stede fra verts kommunen:	Jan Arvid Aamo Charlotte Ryen Per Ove Nordskogen Volden Marit Gilleberg Berit Bugten Østbyhaug
Kontrollerte ordninger:	AR5 Tilskudd til avløsning ved sykdom mv Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag

### 1 Sammendrag

Os kommune er vertskommune for Røros og Holtålen på landbruksområdet. Rapporten er skrevet med bakgrunn i Statsforvalteren sin foreløpige rapport datert 28.05.2024, og Os kommune sin tilbakemelding datert 30.05.2024. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Røros og Holtålen kommuner ble det konstatert 5 avvik og 3 merknader.

### 2 Generelt om kommunene

Tabellen under viser hvor mye midler Os kommune forvaltet på vegne av Røros og Holtålen kommuner på de tilskuddsordningene kommunene hadde fått delegert myndighet fra staten i 2023:

Tilskuddsordning		Røros		Holtålen	
		Beløp (kr)	Antall vedtak	Beløp (kr)	Antall vedtak
Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket	Utbetalt	45.504.944	57	36.422.954	72
Tilskudd til avløsning ved sykdom mm	Utbetalt	706.410	11	27.173	7
Skogfond *)	Utbetalt	12.930	2	578.726	20
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)-Skogkultur	Utbetalt	4.357	2	223.732	20
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)- veg	Utbetalt	0	0	0	0
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)- drift	Utbetalt	0	0	64.348	12
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	Innvilget	313.387	3	125.950	9
Tilskudd til regionale miljøprogram (RMP)	Utbetalt	1.228.744	33	2.021.913	50
Tilskudd til drenering av jordbruksjord	Innvilget	191.028	6	197.515	7
Tilskudd til tiltak i beiteområder - planleggings- og tilretteleggingstiltak	Innvilget	193.000	7	127.820	9
Tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket (UKL)	Innvilget	2.050.000	24	0	0
<b>SUM</b>		<b>50.179.800</b>	<b>145</b>	<b>39.790.131</b>	<b>206</b>

\*) 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 22.03.2024 og kontrollen ble gjennomført 28.05.2024.

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

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

Vertskommunen fikk oversendt en foreløpig rapport den 24.05.2024.

Den 28.05.2024 ble det gjennomført et møte med vertskommunen 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.

Vertskommunen ga skriftlig tilbakemelding på fakta i foreløpig rapport den 30.05.2024.

Foreløpig rapport og tilbakemeldinger fra vertskommunen 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.

<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>Basert på svar i egenvurderingsskjemaet og tilsendte dokumenter, er vårt inntrykk at vertskommunen har etablert mange gode rutinebeskrivelser i sitt system for internkontroll.</p> <p>Det er mye bra faglige innhold i rutinebeskrivelsene, men også noe behov for videreutvikling, særlig i forhold til å beskrive det lokale skjønnet og den lokale arbeidsmåten. Det ble gitt innspill på</p>

	<p>dette i forvaltningsdialogen på kontrolldagen.</p> <p>Gjennom kontrollen ser vi at saksbehandlingen på Regionale miljøtilskudd i en del tilfeller ikke er i henhold til rutinebeskrivelsene. Det kan ut fra dette fremstå som at kommunen i for liten grad har integrert rutine og kvalitetssystemet i virksomheten.</p> <p>Arbeidet med internkontroll skal tilpasses virksomhetens risiko, vesentlighet og egenart, og arbeidet med internkontroll vil være et løpende arbeid. Inn i arbeid med internkontroll vil det normalt inngå ROS-analyser, rutiner for implementering, dokumentasjon, oppfølging, rapportering og oppdatering.</p> <p>ROS-analyser brukes i liten grad som verktøy på landbruksområdet i vertskommunen i dag. Her ligger det noen muligheter for videreutvikling.</p> <p>Vårt inntrykk før kontrolldagen er at kommunen har mye på plass i sitt system for internkontroll, men at det ser ut til å være mangler knyttet til implementering, oppfølging og rapportering. Dette kommer blant annet til uttrykk i at avdekket praksis innenfor forvaltningen av Regionale miljøtilskudd ikke er i tråd med rutinebeskrivelsene.</p> <p>Det er behov for at Os som vertskommune videreutvikler sitt system for internkontroll på landbruk, med et særlig fokus på å bruke og vedlikeholde det systemet som er utarbeidet.</p>
<b>AR5</b>	
<b>Merknad 2</b>	<p><b><u>Manglende kontinuerlig ajourhold</u></b></p> <p>Det er ikke foretatt kontinuerlig ajourhold i Røros for 2023, til tross for at det i henhold til AR5 rutinens trinn 5 skal gjennomføres fortløpende.</p> <p>Oversikt fra NIBIO viser at det ikke er registrert noen nye, endra eller sletta AR5 figurer i 2023. Samme oversikt viser at Røros i de foregående årene har foretatt slikt ajourhold.</p> <p>Eksempelvis er det i FDV avtalen for 2023, registrert 122 nye bygninger (BID) som normalt gir grunnlag for endringer.</p>
<b>Tilskuddsordning: Tilskudd til avløsning ved sykdom mv.</b>	
<b>Avvik 1</b>	<p><b><u>Mangelfull dokumentasjon og trekk</u></b></p> <p>Gjennomgangen av saker viser at det er mangelfull dokumentasjon i flere tilfeller. Eksempler på mangler er listet opp under:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kopi av vedtak fra NAV, enten stønaden er innvilget eller avslått. Den avløste må søke sykepenger når sykdomsperiode er over 16 dager</li> <li>• Inntekt utenfor foretaket/bruket</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det er ikke sjekket opp om det er søkt pleiepenger og ikke innhentet vedtak som viser om NAV har innvilget eller avslått søknaden</li> </ul> <p>En konsekvens av dette, er at det i noen av tilfellene kan være utbetalt for mye i tilskudd.</p>
Avvik fra	<p>Forskrift om avløsning ved sykdom og fødsel mv. §§ 2 og 10 Rundskriv 2023/3 og 2022/4 Kommentarer til regelverk, § 2 Rundskriv 2023/4 og 2022/5 Forvaltningsansvar og saksbehandling, pkt. 3 Saksbehandling</p> <p>Forskriftens § 2 sier: «Tilskotet vert utrekna med grunnlag i satsar, definisjonar, utmålingsreglar m.m. fastsett i jordbruksavtalen.»</p> <p>Forskriftens § 10 første ledd sier: «Søkjaren av tilskot pliktar å gje alle opplysingar som kommunen, statsforvalteren og Landbruksdirektoratet finn naudsynt for å kunne forvalte ordninga.»</p> <p>I RS 2023/3 under § 2 heter det blant annet: «I henhold til Jordbruksavtalen, så skal det ved beregning av tilskuddet gjøres fradrag for inntektene den avløste i søknadsperioden. Det er inntekt som refererer seg til og er opptjent i søknadsperioden, som skal trekkes fra. Det skal ikke trekkes for næringsinntekt.» Det står også: «Det er ytelse den avløste får eller kan få fra Nav ved sykdom, uførhet og fødsel, som eventuelt skal trekkes fra beregning av tilskuddet. Den som har blitt avløst, kan altså ikke prøve å unngå fradrag ved å vente med å søke om stønad fra Nav til etter at kommunen har fattet vedtak om tilskudd»</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart for framtidig søknader.
Kommentar	<p>Riktig dokumentasjon er viktig for at saken skal være fullstendig.</p> <p>Inntekter til fradrag er den delen av søknaden som søkerne sliter mest med å fylle ut korrekt. Saksbehandler skal alltid klikke på «Vis jordbrukerens inntekter» i Agros for å sjekke om søker har husket å oppgi alle innrapporterte inntekter, og om det som er oppgitt kan stemme med det som er innrapportert til Skatteetaten. Slik løsningen er, finnes ikke alt dette i oppslaget. Et råd er derfor å spørre den avløste om vedkommende har annen inntekt.</p>
<b>Merknad 3</b>	<p><b>Mangelfull dokumentasjon av utgifter</b></p> <p>Ved gjennomgang av noen sykdomsavløsningssaker, ser vi at det i enkelte tilfeller er mottatt og lagt til grunn kontoutdrag med manuelle påføringer i behandlingen av saken. I slike tilfeller er det det nødvendig å innhente oppdatert kontoutdrag fra avløserlagets regnskapssystem.</p> <p>Hvis avløsningen er utført i regi av et avløserlag, kan et såkalt kontoutdrag eller faktura fra avløserlaget til foretaket være tilstrekkelig dokumentasjon for utgiftene. Dette forutsetter at laget</p>

	<p>har benyttet de mulighetene som finnes til å legge inn informasjon om type avløsning som er utført (ferie og fritid, sykdom eller landbruksvikar), navn på avløser og hvilken periode avløsningen er utført. Dette for at kommunen skal kunne vurdere om utgiftene er påløpt innenfor søknadsperioden, og at det dreier seg om avløsertjenester som kan gi grunnlag for tilskuddet.</p> <p>Om kontoudrag/faktura fra avløserlag ikke inneholder hvilken type avløsning, hvem som har utført avløsningen, dato/periode for når den er skjedd og kostnad, er det nødvendig å innhente timelister.</p>
<b>Tilskuddsordning: Regionale miljøtilskudd til jordbruket i Trøndelag</b>	
<b>Avvik 2</b>	<p><b><u>Manglende dokumentasjon av vurdering om vilkår for tilskudd er oppfylt</u></b></p> <p>Det er innvilget tilskudd til tiltak hvor det ikke er dokumentert at vilkårene er oppfylt. Det gjelder for ordningene «bratt areal» på arealer som ser ut til å bare ha vært beita eller areal ute av drift, og til areal med granplantefelt (juletreproduksjon), «beiting av verdifulle jordbrukslandskap innmark» (setervoll) til areal som i AR5 er utmark, «beiting av biologisk verdifulle areal» til areal som også har fått tilskudd til spredning av husdyrgjødsel vår/vekstsesong og til bratt areal, «ugrasharving» til foretak som ikke har korn, «spredning av husdyrgjødsel om våren og eller i vekstsesongen» til arealer som det er lite sannsynlig at det er spredd husdyrgjødsel på.</p>
Avvik fra	<p>Rundskriv 2023-22, kap 4 <i>Utrednings- og informasjonsplikt</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.</p> <p><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></p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
<b>Avvik 3</b>	<p><b><u>Manglende dokumentasjon av kontroll, manglende kontrollskjema og manglende signering av skjema</u></b></p> <p>Skjema for kontroll av PT er dels brukt som skjema for stedlig kontroll av regionalt miljøtilskudd. Det framkommer ikke dokumentasjon på at omsøkte tiltak for regionale miljøtilskudd er kontrollert.</p>
Avvik fra	<p>Rundskriv 2023/22</p> <p>Dokumentasjon av stedlig kontroll: «Kommunen skal dokumentere resultatene av stedlig kontroll. Opplysningene som er notert under kontrollen bør inneholde:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>tydelige observasjoner som gjør det enklere i saksbehandling senere, samt ved eventuelle klagesaker</i></li> <li>• <i>navn på de personer som er til stede</i></li> <li>• <i>undersøkelsens gjenstand, formål og lovhjemmel</i></li> <li>• <i>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.»</i></li> </ul> <p>Om dokumentkontroll:  <i>«Med dokumentkontroll menes bruk av skriftlige kilder til å etterprøve opplysningene i den innleverte søknaden om tilskudd. Dokumentasjonen må gi den nødvendige informasjon som etterspørres.»</i></p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
<b>Avvik 4</b>	<b>Avkortingsreglene er ikke brukt ved mangelfull gjødslingsplan</b> Gjennomgangen av enkeltsaker, viser at ved mangelfull gjødslingsplan er alt tilskudd til ordningen spredning av husdyrgjødsel vår/vekstsesong avslått. Det er ikke foretatt avkorting av det samlede tilskuddet.
Avvik fra	Rundskriv 2023/22, kap 6 <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>  <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.»</i>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	
<b>Avvik 5</b>	<b>Manglende vurdering av avkorting ved feilopplysning</b> Det er i søknader gitt feil opplysning som kunne medført utbetaling av uberettig tilskudd. I flere av disse sakene er avkorting ikke vurdert.
	Rundskriv 2023-22, kap 6 <i>«Der forvaltningen oppdager at et foretak har gitt feilopplysninger i søknaden, skal saksbehandler alltid vurdere avkorting».</i>  <u><i>Foretaket må ha handlet «uaktsomt eller forsettlig»:</i></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>

	<p><i>ikke burde visst at opplysningen i søknaden var feil».</i></p> <p><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. Det forventes for eksempel at søker har full kunnskap om foretakets dyrehold på de aktuelle telledatoene. Tilsvarende vil det være søker som har best kunnskap om hvilke arealer som foretaket selv har drevet og høstet, hvilke som er utleid eller eventuelt ikke er i drift. 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></p> <p><i><u>Forvaltningen «kan» avkorte i tilskuddet, men skal alltid vurdere avkorting:</u></i></p> <p><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></p> <p><i><u>Avkortingens størrelse:</u></i></p> <p><i>«Hovedregelen er at foretaket skal avkortes et beløp tilsvarende merutbetalingen. Saksbehandler må likevel alltid vurdere om det er rimelig og forholdsmessig å avkorte merutbetalingen i den enkelte sak, eller om avkortingsbeløpet bør settes høyere eller lavere. Eksempelvis bør avkortingsbeløpet settes høyere dersom foretaket har gitt feilopplysninger ved flere søknadsår. Dersom størrelsen på merutbetalingen blir uforholdsmessig høy i forhold til feilopplysningen som er gitt, kan dette tilsa at avkortingens størrelse bør settes lavere enn merutbetalingen.</i></p> <p><i>Beløpet som avkortes kan aldri være større enn foretakets tilskuddsutbetaling etter bunnfradrag i det enkelte søknadsår».</i></p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Det er viktig at kommunen merker seg at avkorting alltid skal vurderes når det er gitt feil opplysning i søknaden.

## 7 Avsluttende kommentarer

Det er viktig at Os kommune som vertskommune for Røros og Holtålen kommuner, framover prioriterer arbeidet med å videreutvikle kommunenes system for internkontroll på landbruksområdet.