



Statsforvalteren i Trøndelag

Tröndelagen Staatehaaltoje

Rapport etter forvaltningskontroll

Kontrollert kommune: Orkland kommune

Dato rapport: 26.6.2024

Dato for kontrollmøte: 5. og 6.6.2024

Kontrollleder:

Gaute Arnekleiv

Gjennomført av:

Trond Rian
Rune Saursaunet
Gaute Arnekleiv

Til stede fra kommunen:

Ole Johan Skjærli
Siri Eithun

Kontrollerte ordninger:

Generelt om tilskuddsforvaltning - internkontroll
NMSK og skogfond til skogkultur i 2022 og 2023
NMSK til veg og drift i 2022 og 2023

1 Sammendrag

Rapporten er skrevet med bakgrunn i Statsforvalteren sin foreløpige rapport datert 3.6.2024 og revisjon av denne den 7.6.2024. Videre Orkland kommune sin tilbakemelding datert 18.6.2024. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Orkland kommune ble det konstatert 7 avvik og 4 merknader.

2 Generelt om kommunen

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

Tilskuddsordning		Beløp – kr	Ant. Vedtak
Produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket	Utbetalt	154 045 334	302
Tilskudd til avløsning ved sykdom mm	Utbetalt	3 088 499	96
Skogfond *)	Utbetalt	2 852 202	106
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)-Skogkultur	Utbetalt	950 478	102
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)- veg	Utbetalt	414 547	2
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)- drift	Utbetalt	269 600	8
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	Innvilget	893 057	18
Tilskudd til regionale miljøprogram (RMP)	Utbetalt	3 827 847	118
Tilskudd til drenering av jordbruksjord	Innvilget	586 704	26
Tilskudd til tiltak i beiteområder - planleggings- og tilretteleggingstiltak	Innvilget	30 000	-
SUM		166 958 268	778

*) 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 landbrukspolitik, 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 4.4.2024 og kontrollen ble gjennomført 5. og 6.6.2024.

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

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

Kommunen fikk oversendt en foreløpig rapport den 3.6.2024.

Den 5.6.2024 ble det gjennomført møte og gjennomgang av egenrederingsskjema for veger. Samtidig ble Skorbergsvegen befart. Den 6.6.2024 ble forvaltningskontrollen gjennomført i et teamsmøte mellom kommunen og Statsforvalteren. Det ble i møtet gjennomført en forvaltningsdialog rundt de svarene kommunen hadde gitt på egenrederingsskjemaet. Foreløpig rapport ble også gjennomgått.

Kommunen ga skriftlig tilbakemelding på fakta i foreløpig rapport den 18.6.2024.

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 for skogordningene	
Avvik 1	<u>Manglende saksbehandlingsrutiner for skogbrukssaker</u> Kommunen har tidligere rutiner for enkelte ordninger på jordbruksområdet. I kontrollårene 2022 og 2023 var det ingen rutiner på skogområdet. Slike rutiner er en helt sentral del av kommunens internkontrollsystem. Orkland er dessuten en av de største kommunene i fylket med hensyn til skogbruksaktivitet. Gode og etterlevde rutiner kunne ha forhindret flere av funnene i rapporten.
Avvik fra	<u>Reglement for økonomistyring i staten §14. Intern kontroll:</u> «Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at:

	<p>a. beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn</p> <p>b. måloppnåelse og resultater står i tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning</p> <p>c. ressursbruken er effektiv</p> <p>d. regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig</p> <p>e. virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte</p> <p>f. økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler</p> <p>g. misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes</p>																												
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart																												
Kommentar	Kommunen har utarbeidet en rekke skogbruksrutiner i 2024, og er derfor i en mye bedre posisjon nå.																												
Tilskuddsordning: Nærings og miljøtilskudd i skogbruket til skogkultur og skogfond.																													
Avvik 2	<p><u>Manglende oppfølging av foryngelse under lovlig minsteantall og anbefalt plantetall i henhold til kommunens egne retningslinjer</u></p> <p>For en skogfondskonto er det i 2022 innvilget tilskudd til planting der plantettheten er under minste lovlige antall (86 planter pr dekar på G14 bonitet). Tiltaket ser ut fra regnskapet ikke ut til å være kombinert med markberedning og naturlig foryngelse.</p> <p>Det gjelder også to andre konti i kontrollårene, men for disse kan feilføring av areal være årsaken.</p> <p>I henhold til kommunens retningslinjer for tilskudd til skogkultur forutsettes det tilplanting som oppfyller krav til anbefalte plantetall for Trøndelag. I minst 19 saker i kontrollårene ser det ut til å være avvik i forhold til regelen, uten at vurderinger knyttet til dette er dokumentert.</p>																												
Avvik fra	<p><u>Forskrift om berekraftig skogbruk</u></p> <p><u>§ 7 Krav til tilfredsstillende forynging:</u> «Forynging etter hogst skal leggje til grunn plantetala i tabellen nedanfor. Ved vurdering av minste lovlege plantetal reknast berre som teljande treslag dei treslaga som utnyttar vekstilhøva på veksestaden best, og som kan gi ein tilfredsstillande produksjon av virke, både når det gjeld volum og kvalitet.</p> <table border="1" data-bbox="391 1774 1476 2027"> <thead> <tr> <th></th> <th colspan="3">Gran- og/eller lauvdominert skog</th> <th colspan="3">Furudominert skog</th> </tr> <tr> <th></th> <th>G26-G20</th> <th>G17-G14</th> <th>G11-G6</th> <th>F20-F17</th> <th>F14-F11</th> <th>F8-F6</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Tilrådd plantetal pr. dekar</td> <td>300-180</td> <td>230-130</td> <td>140-60</td> <td>340-190</td> <td>240-120</td> <td>130-80</td> </tr> <tr> <td>Minste lovlege plantetal pr. dekar</td> <td>150</td> <td>100</td> <td>50</td> <td>150</td> <td>100</td> <td>50</td> </tr> </tbody> </table>		Gran- og/eller lauvdominert skog			Furudominert skog				G26-G20	G17-G14	G11-G6	F20-F17	F14-F11	F8-F6	Tilrådd plantetal pr. dekar	300-180	230-130	140-60	340-190	240-120	130-80	Minste lovlege plantetal pr. dekar	150	100	50	150	100	50
	Gran- og/eller lauvdominert skog			Furudominert skog																									
	G26-G20	G17-G14	G11-G6	F20-F17	F14-F11	F8-F6																							
Tilrådd plantetal pr. dekar	300-180	230-130	140-60	340-190	240-120	130-80																							
Minste lovlege plantetal pr. dekar	150	100	50	150	100	50																							

	<p><i>Minste lovlege plantetal gjeld berre bartre der bartre utgjer meir enn halvparten av det totale volumet i bestanden før hogst. Lauvtre tel med i andre høve og der det er gitt godkjenning frå kommunen etter § 5 åttande ledd. Det skal takast omsyn til at det i perioden fram til forynginga er etablert, kan skje både avgang og oppslag av nye planter. Forynginga er etablert når konkurransen frå anna vegetasjon minkar og konkurransen mellom planter av teljande treslag gjer seg gjeldande».</i></p> <p><u>§8. Pålegg om forynging:</u> «Dersom kommunen finn at forynginga ikkje er tilfredsstillande, og godkjenning etter § 5 åttande ledd ikkje er gitt, avgjer kommunen om skogeigar skal påleggjast å setje i verk tiltak for å sikre at arealet blir forynga, jf. <u>skogbrukslova § 6 tredje ledd</u> .Pålegg skal varslast i tråd med <u>forvaltningslova § 16</u>. Kommunen kan berre gi pålegg om å forynge med treslag som har sitt nåverande eller historiske naturlege utbreiingsområde i Noreg. Pålegget må stå i rimeleg forhold til lønnsmda.»</p> <p><u>Kommunale retningslinjer for tilskudd til skogkultur i Orkland kommune.</u> «Forutsettes plantetall iht. standard utplantingstall for Trøndelag».</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart ved innføring av rutine
Kommentar	<p>I tilfeller med planting under lovlig minsteantall bør kommunen få klarlagt om det er et reelt avvik. Dersom det forholder seg slik, bør det stilles krav om ytterlige tilplanting før tilskudd utbetales.</p> <p>Det samme gjelder avvik i forhold til anbefalte plantetall, da kommunens ordlyd oppfattes som en betingelse for å få tilskudd. Slike bestemmelser gir ingen mening om kommunen ikke etablerer saksrutiner for å følge det opp.</p> <p>Trolig vil det være fornuftig for kommunens saksbehandling å ha en noe mindre streng regel, f.eks. ved å sette en grense for avvik fra anbefalt plantetall</p>
Avvik 3	<p><u>Vegvedlikehold som overstiger 4 kr pr lm</u></p> <p>Dette gjelder blant annet 4 skogfondskonti i 2022 og 3 skogfondskonti i 2023. Det foreligger ingen søknad eller behandling av forhåndsgodkjenning av kostnader > 4 kr/m som vedlegg i ØKS.</p> <p>Totalt er 14 saker i 2022 og 2023 utenfor lovlig verdi. I praksis vil det gjelde færre saker, da lengde som berøres for vedlikehold sannsynligvis er satt for lavt.</p>
Avvik fra	<p><u>Forskrift om skogfond o.a. §11, pkt.3:</u> «Vedlikehald av skogsbilvegar som inngår i det permanente vegnettet, under dette velteplassar for skogsvirke. For årleg vedlikehald kan kostnader på inntil kr 4,- pr. løpemeter godkjennast. Dette gjeld ikkje ved istandsetjing etter store skadar på vegen ved flom, ras eller andre uventa hendingar. Ved større vedlikehaldsprosjekt, der kostnaden overstig kr 4,- pr. løpemeter, skal kommunen godkjenne bruk av skogfond før arbeidet blir starta opp».</p>
Frist for å	Umiddelbart

lukke avviket	
Kommentar	I saker som overskrider beløpsgrense skal det forhånds godkjennes. Eventuelt må det skrives en ettergodkjenning og vurdering som dokumenteres. Kommunen skriver i sitt egenmeldingsskjema: «Vi skriver melding når vedlikeholdskostnaden avviker fra normalverdiene i ØKS.»
Avvik 4	<u>Mangelfull oppfølging av kommunale retningslinjer for driftstilskudd</u> I enkelte saker er det gitt ulike former for driftstilskudd til hogst av yngre skog enn hogstklasse V. I saker der kommunen gjør unntak fra hovedregelen, bør dette kommenteres i saksbehandlingen. Dette er ikke gjort.
Avvik fra	<u>Kommunale retningslinjer for tilskudd til veg- og driftstiltak i skogbruket kap. 3 pkt. 6.d:</u> «Det ytes kun tilskudd til hogst av hogstklasse V (det kan gjøres unntak i områder med vindfall/skogskader)».
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Skogbruksplanen trenger ikke alltid avspeile riktig hogstklasse, men det foreligger ikke dokumentasjon i sakene som viser at kommunen har vurdert dette i saksbehandlingen. Det framgår heller ikke om hogsten skyldes stormfelling. I taubanedrifter er det naturlig at hogstklasse IV inngår i drifta, men dette kvantumet kan ikke inngå i tilskuddsgrunnlaget. Kommunen har i felt kontrollert flere driftstilskuddsaker inklusive et par av de nevnte. Det føres ikke dokumentasjon av kontrollene. Vi anbefaler at det lages et system for dette, inntil dette er tilstrekkelig ivaretatt i saksbehandlingssystemet ØKS.
Merknad 1	<u>Trekk av midler til skogfond.</u> Avsetning til skogfondet skal være mellom 4 og 40 % av de fleste virkeskategorier. For en skogfondskonto er det i 2023 en omsetning på 329 232 kr i det som framstår som ordinær hogst. For denne omsetningen er det trukket mindre enn 1 % i skogfond. For en annen skogfondskonto er det i 2023 en omsetning på ca. 35 000 kr uten at skogfond er trukket. Begge skogeiendommen består av flere skogteiger og det virker utenkelig at det meste av arealet skulle være omdisponert. De to sakene er i ferd med å bli lukket etter at de ble fanget opp av Statsforvalterens revisjon ved årsskiftet 2023/24, men burde vært avdekket allerede ved kommunens gjennomgang av kontrollistene.
Merknad 2	<u>Ungskogpleietilskudd til hogstklasse III</u> I to saker er det bevilget tilskudd til bestand som i henhold til skogbruksplan er i yngre produksjonsskog (hogstklasse III) og dermed ikke regnet som ungskog (hogstklasse II). I den ene saken fra 2022 gjelder dette 8 dekar av 44 totalt, og i den andre fra 2023 gjelder dette 9 av 9 dekar.

	Skogbruksplanen trenger ikke alltid oppgi korrekt hogstklasse og det kan være andre feilkilder som gjør tilskuddet berettiget. Vi finner likevel ingen kommentar om at slike forhold er vurdert i saksbehandlingen (ØKS). Feltene er heller ikke plukket ut til kontroll, noe som kunne ha avdekket hva som er korrekt.
Merknad 3	<p>Udokumentert forhåndsgodkjenning av grøfting og grøfterensk</p> <p>I kommunens retningslinjer for tilskudd til skogkultur er det satt vilkår om forhåndsgodkjenning av slike tiltak. Det er 3 slike saker hos samme skogeier i 2022 og i 2023. Saken i 2022 gjelder grøfterensk. En kommentar i ØKS kan tyde på at arealet etter avtale er forhåndsgodkjent og antall meter er oppmålt av en skogpådriver. For sakene i 2023 er det ingen dokumentasjon.</p> <p>En form for skriftlig dokumentasjon bør foreligge knyttet til forhåndsgodkjenning. Etter det vi erfarer har det vært muntlig kontakt mellom skogeier og kommunen. Gjennom en forhåndsgodkjenning kan det settes eventuelle vilkår som kan dokumenteres. Statsforvalteren anbefaler at det gjøres som egne vedtak. Muntlig saksbehandling mener vi er utilstrekkelig. Bruk av en person som ikke er ansatt i kommunen som ledd i saksbehandling mener vi også bør unngås.</p>
Tilskuddsordning: Nærings og miljøtilskudd i skogbruket til skogsveger	
Avvik 5	<p>Manglende gjennomføring av vedlikeholdskontroller av veger som har fått tilskudd</p> <p>Kommunen utfører ikke vegvedlikeholdskontroller av skogsveger som har fått tilskudd. Av retningslinjene for region Lensa vest som kommunen er tilsluttet, framgår det at kommunen skal foreta kontroll av vegvedlikehold på samtlige veger klasse 3 og 4.</p>
Avvik fra	<u>Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, § 5</u> «Det er et krav at vegen blir vedlikeholdt til den standard som den opprinnelig ble bygd.»
Frist for å lukke avviket	Vi registrerer at kommunen har tatt inn dette i retningslinjene og endrer praksis fra og med 2024. Avviket er med dette allerede lukket.
Kommentar	<p>En vedlikeholdskontroll bør gjennomføres ved at skogeier og vegforening varsles og innkalles i forkant, og kjenner bakgrunnen for kontrollen. Resultatet av kontrollen bør dokumenteres skriftlig, med kopi til skogeier og vegforening. Dette bør innlemmes i en rutine. Det anbefales en slik kontroll etter at det er gått 5 år siden ferdiggodkjenning av veganlegget.</p> <p>De fleste skogregioner i fylket har tatt inn i retningslinjene at det skal foretas en vedlikeholdskontroll av alle skogsbilveger som har fått tilskudd - 5 år etter bygging. En slik bestemmelse og praksis vurderer vi til å oppfylle § 5 i forskriften. Vi anbefaler at lignende oppfølging tas inn i «Retningslinjer for tilskudd til skogsveg mv. Fastsett av kommunene Skaun, Orkland, Rindal, Heim, Hitra».</p>
Avvik 6	<p>Ufullstendig ferdiggodkjenning av landbruksveger</p> <p>Kommunen utfører kun ferdiggodkjenning av veger som har fått tilskudd. I henhold til forskriften skal dette utføres for alle veger, inklusive traktorveger.</p>

Avvik fra	<p><u>Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveger, § 3-4</u></p> <p>«Når et godkjent veiltak er ferdig bygget eller ombygget skal det gis melding til kommunen om at veiltaket er klart for godkjenning. Kommunen skal gjennomføre ferdiggodkjenning av veiltaket og registrere dette i ØKS»</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	En ferdigkontroll skal stadfeste at vegen blant annet er bygd i henhold til søknaden, premisser i vedtaket og i forhold til standard og trase. Viktige moment knyttet til dette kan være at det er bygd etter godkjent trase slik at eventuelle naturtyper, MiS figurer, kulturminner eller rasfarlige områder er ivaretatt. Dette blir ikke mindre viktig for midlertidige veger.
Avvik 7	<p><u>Feil utmåling av skogbruksinteresser ved beregning av tilskudd til opprusting av Skorbergsvegen</u></p> <p>Kommunen har godkjent 100% skoginteresser i saken. Det er et areal med dyrka mark inntil deler av vegen, som det i prosjektet er anlagt to innkjøringer til, dels med pukk. Kostnader som må antas er innlagt i regnskapet. Eier av dyrka marka er ikke andelseier i vegen, men inngår med 5 % av driftsutgiftene. Skogbruksandelen burde vært redusert til 95 %.</p>
Avvik fra	<p>Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 6.3.8.2</p> <p>«Tilskuddsforvalter skal kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte»</p>
Frist for å lukke avviket	Umiddelbart
Kommentar	Kommunen må foreta selvstendige vurderinger når det gjelder vegens nytte for andre formål, foreta nødvendige avklaringer og beslutte interessefordelingen. Det skal likevel sies at dyrka marka før etablering av vegen også hadde en adkomst fra fylkesvegen. Det er derfor lettere i ettertid å se at skogbruksandelen burde vært nedjustert
Merknad 4	<p><u>Manglende godkjenning av byggeplan Skorbergsvegen</u></p> <p>Kommunen skal godkjenne byggeplanen før tiltaket starter. Dette må skje skriftlig, og regnes som et enkeltvedtak. Slik formell godkjenning mangler for denne saken.</p> <p>I tildelingsbrevet (tilskudd) har kommunen forutsatt at søker skal følge den utarbeidete byggeplanen. Det er et viktig premiss. For å oppfylle krav om <i>godkjenning</i> av vegplanen kan dette enten skrives inn i tildelingsbrevet eller gjøres i eget vedtak.</p>

7 Avsluttende kommentarer

Orkland kommune har de siste par årene hatt Trøndelags største i hogstvolum, med det følger også stort foryngelsesbehov. Nye Orkland kommune har også en stor geografi, og summen av årsverk innen skogbruk var betydelig større få år tilbake. Kommunen har noe mindre enn ett årsverk innen skogbruksforvaltning, og det er lavere enn andre sammenlignbare skogkommuner.

Statsforvalteren opplever at kommunen har god kompetanse, og vilje til å ta tak i faglige utfordringer. Kontrollen avdekker relativt mange funn. Funnene er ikke av spesielt alvorlig karakter, og skyldes i liten grad manglende regelforståelse. Det er grunn til å anta at det hadde vært færre funn om kommunens kapasitet innen skogbruksforvaltning hadde vært større. Noen av funnene som blant annet manglende ferdiggodkjenning av landbruksveger (traktorveger) krever at kommunen bruker mer tid i form av befaringer og sluttgodkjenninger. I lys av dette tror vi det hadde vært gunstig om kommunen hadde et helt årsverk innen skogbruksforvaltning. Statsforvalteren minner også om at skogpådrivere gjennom skognettverk som Lensa Vest, skal brukes til å utløse mer aktivitet – *ikke* delta i kommunens skogforvaltningsoppgaver.

Resultatkontroller er fulgt opp av kommunen. I ØKS systemet er det et betydelig antall felt som utløser foryngelseskontroller i en så stor skogkommune. Vi ser av merknadene at kommunen følger opp kontrollene, men i mange saker er status uavklart. Det vil si at de fortsatt er under oppfølging. Det er i kontrollårene utøvd meget god oppfølging når det gjelder stikkprøvekontroller av skogkulturtilskudd.

I dialogen om kommunens generelle forvaltningspraksis, ble det vist til at kommunen sent i 2023 startet et arbeid med interkontroll. Dette er et løpende arbeid og det er viktig at Orkland kommune fortsetter arbeidet med å videreutvikle kommunens system for internkontroll på landbruksområdet.