



# Statsforvalteren i Trøndelag

Tröndelagen Staatehaaltoje

## Rapport etter forvaltningskontroll

---

Kontrollert kommune:	Leka kommune
Dato rapport:	28. juni 2024
Dato for kontrollmøte:	30. april 2024
Kontrolleder:	Odd Lutnæs Sakshaug
Gjennomført av:	Anne Solstad Eva Dybwad Alstad Odd Lutnæs Sakshaug
Til stede fra kommunen:	Oddvar Aardahl (Kommunaldirektør) Kristin Floa (Kommunalsjef Strategi og samfunn) Annette T. Pettersen (Konsulent) Venke Strat Thorsen (Konsulent)
Kontrollerte ordninger:	Tilskudd til avløsning ved sykdom mv. Tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket (UKL)

### 1 Sammendrag

Rapporten er skrevet med bakgrunn i Statsforvalteren sin foreløpige rapport datert 30. april 2024 og Leka kommune sin tilbakemelding datert 27. mai 2024. Rapporten beskriver de funn (avvik og merknader) som ble avdekket. I Leka kommune ble det konstatert 4 avvik og 3 merknader.

### 2 Generelt om kommunen

Tabellen under viser hvor mye midler Leka 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	20 844 414	35
Tilskudd til avløsning ved sykdom mm	Utbetalt	132 643	14
Skogfond *)	Utbetalt	0	0
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)- Skogkultur	Utbetalt	0	0
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)- veg	Utbetalt	0	0
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK)- drift	Utbetalt	0	0
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	Innvilget	376 440	9
Tilskudd til regionale miljøprogram (RMP)	Utbetalt	437 485	14
Tilskudd til drenering av jordbruksjord	Innvilget	112 908	2
Tilskudd til tiltak i beiteområder - planleggings- og tilretteleggingstiltak	Innvilget	35 575	1
Tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket (UKL)	Innvilget	998 687	14
<b>SUM</b>		<b>22 938 152</b>	<b>89</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 11. mars 2024 og kontrollmøtet ble gjennomført 30. april 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 25. april 2024.

Den 30. april 2024 ble det gjennomført et møte med kommunen 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 egenrederingsskjemaet. Foreløpig rapport ble også gjennomgått.

Kommunen ga skriftlig tilbakemelding på fakta i foreløpig rapport den 27. mai 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	
Felles funn uavhengig av tilskuddsordning	
<b>Merknad 1</b>	<p><b><u>Behov for å videreutvikle system for internkontroll</u></b></p> <p>Kommunen har i forbindelse med kontrollen sendt oss dokumentet «Forvaltning av tilskudd på landbruksområdet Internkontroll». Dette er utarbeidet i 2023. Dokumentet er oversiktlig og inneholder en samlet oversikt over rutiner for ordninger på landbruksområdet.</p> <p>I tillegg har kommunen besvart egenrederingsskjemaet, og kommunen har foretatt en selvstendig vurdering av sitt system for internkontroll. I kommunens egen vurdering av sitt system for internkontroll, pekes det på områder for forbedring.</p> <p>I forbindelse med møtet den 30. april 2024, ble det gitt nærmere tilbakemelding på innholdet i rutinene som er laget for de tilskuddsordningene som inngår i denne kontrollen. Vår vurdering er at det er arbeidet med å definere ansvar, myndighet og roller er på plass, men det kan se ut som om det fortsatt er behov for å arbeide mer med oppfølging og evaluering av rutine.</p>

	<p>Internkontroll skal tilpasses virksomhetens risiko, vesentlighet og egenart. Arbeid med internkontroll skal være et løpende arbeid. I arbeid med internkontroll vil det normalt inngå ROS-analyser, rutiner for implementering, dokumentasjon, oppfølging, rapportering og oppdatering.</p> <p>Vår samlede vurdering at Leka kommune har kommet langt i å etablere internkontroll på landbruksbruksområdet. Rutinene er imidlertid til dels mangelfulle når det gjelder innhold. Leka kommune bør derfor fortsatt prioriterer arbeidet med å videreutvikle kommunens system for internkontroll på landbruksområdet.</p>
<b>Tilskuddsordning: Tilskudd til avløsning ved sjukdom og fødsel mv.</b>	
<b>Avvik 1</b>	<p><b><u>Mangelfull dokumentasjon og for lite trekk av avløstes stønader og inntekter</u></b></p> <p>Gjennomgang av saker viser at det er mangelfull dokumentasjon eller at trekk ikke er utført i flere tilfeller. Eksempler på mangler er listet opp under:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Honorar og timelønn er ikke trukket</li> <li>• Vedtak om sykepenger fra NAV mangler</li> <li>• Alderspensjon og timelønn er ikke trukket</li> </ul> <p>Flere av sakene kan ha medført for mye utbetalt tilskudd til avløsning ved sjukdom mv.</p>
Avvik fra	<p>Forskrift om tilskot til avløsning ved sjukdom og fødsel mv. §§ 2 og 10 RS 2023/3 og 2022/4 Kommentarer til regelverk, § 2 RS 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>«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.»</i> Det står også: «Det er ytelser 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 avvik	Umiddelbart for framtidige søknader.
Kommentar	Riktig dokumentasjon er viktig for at saken skal være fullstendig. 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

	<p>og om det som er oppgitt kan stemme med det som er innrapportert til Skatteetaten. Slik løsningen i fagsystemet er, så finnes ikke alltid alt dette i oppslaget «Vis jordbrukerens inntekter». Et råd er derfor å spørre den avløste om han/hun har annen inntekt.</p>
<b>Avvik 2</b>	<p><b><u>Mangelfull dokumentasjon av utgifter til avløser</u></b></p> <p>Ved gjennomgang av noen sykdomsavløsningsaker, ser vi at det i forbindelse med to typer avløsning er mangelfull dokumentasjon:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Foretaket som har søkt har egen ansatt avløser og av dokumentasjonen går det ikke fram hvem som har vært avløst, lønn, type arbeid og når arbeidet er utført.</li> <li>• Ved bruk av avløserlag går det ikke fram av dokumentasjon, som kan være kontoutdrag eller faktura, hvilke dager det er utført avløsning. Timelister hvor dette ville gått fram, er ikke blitt innhentet.</li> </ul> <p>Konsekvensen av mangelfull dokumentasjon, kan være at det er betalt ut for mye tilskudd da godkjente utgifter går ut over det som er omsøkt.</p>
Avvik fra	<p>Forskrift § 3, tredje ledd og § 10 Rundskriv 2023-3 og 2022/4 Kommentarer til regelverk, § 3 Generelle vilkår RS 2023-4 og 2022/5 Forvaltningsansvar og saksbehandling, pkt. 3 Saksbehandling Forskriftens § 3 tredje ledd sier: <i>«Tilskotet kan gjevast til dekning av dokumenterte utgifter til avløsyng.»</i> Forskriftens § 10 første ledd sier: <i>«Søkjaren av tilskot pliktar å gje alle opplysingar som kommunen, statsforvalteren og Landbruksdirektoratet finn naudsynt for å kunne forvalte ordninga.»</i> Rundskriv 2023/3 under § 3 heter det: <i>«Tilskudd kan gis til dekning av dokumenterte utgifter til avløsning. I dette ligger det krav om at:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>utgiftene skal dokumenteres</i></li> <li>• <i>utgiftene er påløpt som følge av utførte arbeidsoppgaver knyttet til den type produksjon som kan gi grunnlag for tilskudd, og</i></li> <li>• <i>det dreier seg om at utgifter til arbeidsoppgaver ikke er uvanlig at jordbruket utfører selv.»</i></li> </ul>
Frist for å lukke avvik	Umiddelbart for framtidige søknader
Kommentar	<p>Saksbehandler skal alltid åpne vedlegg som dokumenterer utgifter til avløser og alltid klikke på «Vis lønn til egen ansatt» hvis avløseren er ansatt i foretaket.</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 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. Timelister er tilleggsdokumentasjon som kan innhentes om kontoutdrag/faktura ikke inneholder nødvendige opplysninger. 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>

<b>Tilskuddsordning: Tilskudd til utvalgte kulturlandskap</b>	
<b>Avvik 3</b>	<b><u>Godkjent rapportering samsvarer ikke med bestemmelsene i § 6:</u></b> I ett tilfelle er søknad om tilskudd til skjøtsel av areal behandlet som rapportering på gjennomført tiltak i en annen sak.
Avvik fra	Forskrift om tilskudd til tiltak i Utvalgte kulturlandskap § 6 <i>«Mottaker av tilskudd skal rapportere om måloppnåelse og bruken av tilskuddet slik skjema fastsatt av Landbruksdirektoratet angir».</i>
Frist for å lukke avvik	Umiddelbart for framtidige søknader
Kommentar	Når det er innvilget årlig tilskudd til skjøtsel ved beite og slått av jordbruksarealer kan kommunen godkjenne rapportering på skjema fastsatt av Landbruksdirektoratet i henhold til § 6.
<b>Avvik 4</b>	
<b>Avvik 4</b>	<b><u>Begrunnelsen for tilskudd er mangelfull i vedtaksbrev</u></b> Begrunnelse for hvordan tiltaket er i tråd med formålet mangler eller er mangelfull i en del saker. Vurderinger av kostnader i forhold til mål og ønsket effekt mangler i en sak. Vi har ikke funnet saker der kommunen har vurdert tiltaket i henhold til naturmangfoldlovens §§ 8-12.
Avvik fra	Forvaltningsloven §§ 24 og 25 § 24 <i>«Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes».</i> § 25 om begrunnelsens innhold står det at <i>«begrunnelsen skal vise til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på».</i> Videre står det i denne bestemmelsen: <i>«De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»</i>  UKL -forskrift § 3 <i>«I vurderingen av hvilke søknader og tiltak som skal prioriteres skal kommunen legge vekt på i hvilken grad:</i> - <i>kostnadene står i forhold til tiltakets mål og antatte effekt</i> - <i>tiltaket inngår i et målrettet og langsiktig arbeid som fremmer formålet med tilskuddsordningen».</i>  Naturmangfoldloven § 7 (prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 12) sier at: <i>«Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen».</i>
Frist for å lukke avvik	Umiddelbart for framtidige søknader
Kommentar	Vi savner at kommunen begrunner vedtak om tilskudd med hvordan tiltaket er i tråd med formålet med ordningen. Eksempelvis at det står noe om hvilke

	<p>verdier som tiltaket bidrar til å ivareta. Vi foreslår at kommunen ser på om standardbegrunnelsen bør utvides/skrives om noe. Hvert enkelt vedtak er egen sak, og bør derfor også vurderes individuelt.</p> <p>Det er store miljøverdier på Leka som ivaretas gjennom ordningen for utvalgte kulturlandskap. I forbindelse med gjennomføring av enkelte tiltak er det sannsynlig at miljøverdier blir berørt. Det er i slike saker naturlig at miljøprinsippene i naturmangfoldloven legges til grunn når kommunen skal tildele tilskudd. Kommunen krysser av for at vurderinger i forhold til miljøverdiene er utført i saksbehandlersystemet Agros, men i henhold til § 7 så skal vurderingene også framgå av beslutningen om tilskudd, det vil si i vedtaksbrevet.</p> <p>At tilskuddet begrunnes er viktig for at tilskuddsmottaker informeres om at hensikten med tilskuddet er å bevare verdiene i området.</p>
<p><b>Merknad 2</b></p>	<p><b><u>Informasjon om søknadsfrist er ikke samstemt mellom ulike medier</u></b></p> <p>Jf egenvurderingsskjema fra kommunen blir tilskuddsmidlene til utvalgte kulturlandskap lyst ut med fastsatt søknadsfrist i Lekaposten. Vi har også fått kopi av e-post der kommunen informerer om utvalgte kulturlandskap og om søknadsfrist til aktuelle søkere den 8.5.2023.</p> <p>I forbindelse med forvaltningskontrollen har vi sett litt på informasjon om utvalgte kulturlandskap som ligger ute på nettsidene til Leka kommune. Informasjonsteksten på nettsiden stemmer ikke med dato for søknadsfrist som er sendt ut med e-post. Det samme gjelder dokumenter det er lenket til fra denne nettsiden.</p> <p>Så lenge Leka kommune har en egen nettside som omtaler ordningen så bør den være oppdatert med riktig informasjon. Rutinebeskrivelsen bør også stemme med fastsatte retningslinjer. En kan ta inn en bestemmelse om bruk av restmidler på søknader som er levert etter frist i retningslinjene.</p>
<p><b>Merknad 3</b></p>	<p><b><u>Om endring av overskrifta i vedtaksbrevet</u></b></p> <p>I ett tilfelle så har kommunen innvilget og utbetalt tilskudd i fagsystemet Agros til tiltak som ikke samstemmer med ordlyden i overskrifta på vedtaksbrevet.</p> <p>Kommunen forklarer dette med at er en skrivefeil i overskriften av vedtaksbrevet og at feilen stammer fra prosjektittel som er oppgitt i søknaden, og at det er problematisk at kommunen ikke kan endre overskriften i vedtaksbrev.</p> <p>Vi viser her til veiledning for AGROS som ligger på nettsidene til Landbruksdirektoratet Brukerveiledning_SMIL_Drenering (1).pdf på side 24 under punkt 3.3.4 der det står følgende:  <i>«Søker skal oppgi en prosjektittel. Denne prosjektittelen overføres automatisk til vedtaksfanen for saksbehandler og saksbehandler kan endre tittelen der. Det kan være flere grunner til å endre prosjektittelen, eks ved skrivefeil.»</i></p>

## **7 Avsluttende kommentarer**

Statsforvalteren i Trøndelag har gjennom denne kontrollen fått erfart at kommunens ansatte har god lokalkunnskap, er engasjerte og at det er oppnådd mye innenfor satsninga som er på utvalgte kulturlandskap på Leka. Vi vil understreke at det er viktig at kommunen fortsatt prioriterer arbeidet med internkontroll. I forbindelse med kontrollen er det påpekt forhold som kan tas med inn i arbeid med å videreutvikle kommunens system for internkontroll på landbruksområdet.