

Rapport fra forvaltningskontroll - Utvalgte kulturlandskap i jordbruket - Os

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Formål og omfang av kontrollene	2
3	Hjemmel for kontroll	2
4	Gjennomføring av kontrollen	3
5	Delegering av myndighet i kommunen	3
6	Forvaltning av tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområdene	4
6.1	Rutinebeskrivelse m.m.	4
6.2	Utlysing og informasjon om ordningen	4
6.3	Oppfølging av forvaltningsplan og retningslinjer	5
6.4	Dokumentasjon og kunnskapsgrunnlag i søknadsbehandlingen	6
6.5	Vedtak	7
6.6	Andre kommentarer	7

1 Sammendrag

Statsforvalteren i Innlandet har gjennomført kontroll av forvaltninga av tilskuddsordninger i jordbruket i Os kommune. Ordningene som ble kontrollert var tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområder («UKL-ordningen»).

Vi har inntrykk av at Os kommune forvalter tilskuddsordningen på en god måte og i tråd med regelverket for ordningen og egne mål og retningslinjer for området. Utfordringen i forvaltningen av ordningen ser først og fremst ut til å være å få et større omfang av tiltak innenfor noen av miljøtemaene. Dette er nødvendig for å følge opp det overordnede målet i forvaltningsplanen.

Statsforvalteren har ikke funnet avvik, men har tre merknader etter kontrollen.

2 Formål og omfang av kontrollene

Statsforvalteren skal påse at kommunen forvalter tilskuddene i tråd med formål og vilkår for ordningene. Videre skal vi påse at alle avgjørelser som kommunen tar som angår innbyggernes rettigheter og plikter, i denne sammenhengen tildeling av landbrukstilskudd, blir behandlet i tråd med forvaltningsloven og offentleglova. Likebehandling mellom kommunene er også et viktig mål.

Os kommune har i perioden 2022-2024 behandlet til sammen 132 søknader om tilskudd, fordelt slik:

Saker 2022	Tilskudd 2022	Saker 2023	Tilskudd 2023	Saker 2024	Tilskudd 2024	Sum saker	Sum tilskudd
41	1 521 400	41	1 499 611	50	1 402 774	132	4 423 785

Tre av sakene er avslått.

Statsforvalteren har kontrollert kommunens forvaltning av ordningen på grunnlag av besvarelse av et spørreskjema, oversendt dokumentasjon av delegeringsmyndighet og rutinebeskrivelse, gjennomsyn av informasjon på kommunens nettside og gjennomgang av et utvalg behandlede søknader.

Kontrollen av UKL-ordningen omfatter etterlevelse av krav gitt i forvaltningsloven og regelverket for forvaltninga av ordningen.

Hovedformålet med denne forvaltningskontrollen er å se til at kommunens forvaltning følger kravene i lov og regelverk og å undersøke hvordan kommunen arbeider for å nå målene som er satt i planer og retningslinjer for det utvalgte kulturlandskapet. Det er også svært viktig at eventuelle funn og dialog fører til positive endringer i kommunens forvaltning.

3 Hjemmel for kontroll

Statsforvalteren har det regionale ansvaret for å sikre at statlige tilskudd blir forvalta etter forutsetningene. Reglementet for økonomistyring i staten § 15 gir hjemmel for forvaltningskontrollene:

«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.»

Utgangspunktet for kontrollen var følgende lovverk og føringer:

- Forvaltningsloven, LOV 1967-02-10 nr. 00 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
- Forskrift om tilskudd til tiltak i Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområder FOR-2023-11-08-1795
- Virksomhets- og økonomiinstruks og tildelingsbrevet til Statsforvalteren
- Reglement for økonomistyring i staten

4 Gjennomføring av kontrollen

Det ble gjennomført digitalt oppstartsmøte med kommunen på Teams 1. november 2024. Det ble holdt sluttmøte med gjennomgang av foreløpig versjon av rapporten 7. januar 2025.

Fra kommunen deltok:

	Funksjon	Åpningsmøte	Sluttmøte
Marit Gilleberg	Kommunedirektør		X
Berit Bugten Østbyhaug	Landbrukssjef	X	X
Berit Siksjø	Landbruksrådgiver	X	X
Charlotte Ryen	Landbrukskonsulent	X	X

Fra Statsforvalteren har følgende personer vært involvert i kontrollen:

Marie Skavnes, avdelingsdirektør,
John-Ludvik Dalseg, kontrollleder
Stig Horsberg, seniorrådgiver og fagansvarlig UKL
Jorunn Stubsjøen, seniorrådgiver og fagansvarlig UKL

I Statsforvalterens rapport etter kontrollen blir det beskrevet funn ved kontrollen, og avvik og merknader blir beskrevet. Med avvik mener vi brudd på lov, forskrift eller rundskriv som kommunen må lukke. Med merknad mener vi forhold som ikke er i tråd med gitte retningslinjer, eller rutiner som bør bedres for å ivareta god forvaltningspraksis og formålet med tilskuddsordningen.

5 Delegering av myndighet i kommunen

Kommunen har sendt oss notat fra kommunedirektøren fra 15. desember 2023 der det henvises til avtalen mellom de tre kommunene som Os kommune har felles landbruksforvaltning for. I avtalen er kommunedirektøren gitt myndighet til å fatte vedtak i forskrifter gitt i medhold av jordbruksoppgjøret etc. (her menes det nok i medhold av jordloven). Det går videre fram at budsjett disponeringsfullmakt og vedtaksmyndighet er delegert til landbrukssjefen, som igjen kan foreta videredelegering. I notat fra landbrukssjefen fra 3. april 2024 er fullmakt til saksbehandling generelt i Agros delegert til fire ansatte, mens landbrukssjefen har rollen som godkjenner.

Avvik

Ingen

Merknad

Ingen

6 Forvaltning av tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområdene

6.1 Rutinebeskrivelse m.m.

Forvaltning av statlige tilskudd skal følge reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten, jf. reglement for økonomistyring i staten § 2c. Økonomiregelverket krever at kommunene har etablert internkontroll som kan forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler ved saksbehandling og utbetaling av tilskudd. En rutinebeskrivelse for de ulike tilskuddsordningene er et viktig element i internkontrollen. Rutinebeskrivelsen skal ha et formål, vise til alt regelverk som ligger til grunn for behandling av søknadene (jordbruksavtale, forskrift, rundskriv, veiledninger) og forvaltningsloven. Den skal være ei «sjekkliste» som skal beskrive hva saksbehandler skal se nærmere på og vurdere under saksbehandlinga.

Kommunen har oversendt rutinebeskrivelse for ordningen og opplyser at første versjon ble laget i 2021 og oppdateres jevnlig. Den beskriver hvilken praksis en faktisk følger. Den er systematisk satt opp med blant annet datering, filområdet den er lagret på, formål, lovgrunnlag og henvisning til årlige retningslinjer. Videre inneholder den et årshjul med sentrale hendelser og oppgaver, og det gis en punktvis oversikt over saksgangen (i siste punkt ser noe tekst ut til ha blitt borte), oppgaver/hendelser i Agros, arkivrutiner, befaringer/kontroller, arbeidsgruppe og avsetning til felles tiltak. Det er ikke gjort en ROS-analyse, men kommunen gjør rede for vurdering av en del risikopunkter. Noen av disse gjelder ikke direkte kommunens oppgaver. Det er ikke noe systematisk oppfølging av avvik, noe kommunen mener at en heller ikke har hatt.

Rutinen framstår som meget gjennomarbeidet og grundig. Kommunen synes også å ha et bevisst forhold til en del risikomomenter, men har tilsynelatende ikke tatt stilling til om noen har så høy risiko at det bør settes inn tiltak. Den grundige rutinebeskrivelsen er i seg selv et viktig tiltak, og jevnlig oppdatering er også en måte å forebygge avvik og risiko.

Avvik

Ingen

Merknad

Kommunen bør gjøre en skriftlig vurdering av om det er oppgaver i forvaltningen av ordningen som kan innebære så høy risiko at det bør vurderes tiltak for å redusere risikoen.

Hvorfor peker vi på dette

Kravet til internkontroll er hjemla i reglement for økonomistyring i staten, §14. Dette innebærer blant annet å ha dokumenterte rutiner og risikovurdert eget arbeid.

6.2 Utlysing og informasjon om ordningen

Kommunen utlyser ordningen via e-post til seterbrukere, på kommunens hjemmeside og sosiale medier, i informasjonsskriv og annonse i lokalavis. Ny informasjonskanal (CIVIS) vil bli benyttet fra 2025. Utlysingen viser til retningslinjene på kommunens hjemmeside og gir informasjonen som forskriften krever. Tidligere ble det sendt brev til alle grunneiere og rettighetshavere, men oversikten var krevende å oppdatere.

Kommunen har etter vår vurdering god informasjon om ordningen og når bredt ut med en utlysning som tilfredsstillende kravene i forskriften og økonomiregelverket. Informasjon på hjemmesiden gir fylldig og godt strukturert informasjon som er lett å finne.

Avvik

Ingen

Merknad

Ingen

6.3 Oppfølging av forvaltningsplan og retningslinjer

Kommunen har ei bredt sammensatt arbeidsgruppe der oppfølgingen av ordningen, aktivitet og effektene av tiltakene tas opp. Kapasiteten kommunen har til å være en pådriver for aktivitet og tiltak er begrenset. Det er gjort en kartlegging av seterbygninger m.m. som er et grunnlag for å ta initiativ. Skjøtsel av biologisk verdier er avhengig av ildsjeler, dette utføres også av SNO, som likevel sliter med kapasiteten.

Forvaltningsplan som ble rullert i 2021, fireårig tiltaksplan og årlige retningslinjer følges i prioriteringen av søknader. Kostnadskrevende tiltak, som særlig gjelder bygningstiltak, vurderes ensartet ut fra kostnadsoverslag utarbeidet av kompetent håndverker. Kulturminneverdien vurderes sammen med kulturminneforvalter. Beliggenhet og tilgjengelighet har betydning for prioritering av særlig kostnadskrevende tiltak. Det er satt et maksimalbeløp for tilskudd til driftsbygninger. Det stille også krav om skjøttsplan der det er relevant og er fastsatt maksimalsatser for skjøtsel.

Ved vurdering og prioritering av tiltakene legges det vekt på om tiltakene styrker framtidig landbruksdrift med setring og dyr på utmarksbeite og det stilles krav til beitedyr ved skjøtselstiltak. For bygningstiltak legges det vekt på kulturminnefaglig vurdering av byggeskikk, metode, materialbruk og miljø-/landskapsverdi. Formidlingsverdi er også et moment i vurderingen.

Det virker som kommunen gjør et godt og strukturert arbeid med å drive en målrettet forvaltning av ordningen i tråd med mål og prioriteringer og følger opp området på en tilfredsstillende måte innenfor de rammene og ressursene den har. Synliggjøring av verdier og behov for tiltak gjennom kartlegging av bygninger er et bidrag til dette. Kommunen gjennomfører også åpne arrangementer og bidrar til formidling av området gjennom den økonomiske støtten til seterkafeen.

Kommunens tiltaksplan 2021-2024 har prioritert årlige driftstiltak og felles tiltak, og dette er fulgt opp i prioriteringen av søknader. Særlig tilskudd til seterdrift og utmarksbeite og investeringstilskudd til framføring av strøm til setrene utgjør en hoveddel av de innvilgede tilskuddene i kontrollperioden. Denne prioriteringen er forankret i områdeplanen og i kommunestyret og har vært viktig for å opprettholde et aktivt og variert seterbruk med et sterkt innslag av husdyr på utmarksbeite. Samtidig har tiltak for blant annet biologisk mangfold, kulturminner og -miljøer og formidling utgjort en meget liten andel av søknadene og innvilgede tilskudd i denne perioden. Kommunen peker likevel i sluttmøtet på at tilskudd til landskapsskjøtsel og dyr på utmarksbeite også er viktige bidrag til å ivareta biologisk mangfold.

Kommunen har innvilget tilskudd til mer enn ti søknader om tilskudd til innkjøpt av «digitalt gjerde», dvs. elektroniske klaver for å begrense dyras bevegelsesrom i terrenget. En bør generelt være varsom med å gi tilskudd til innkjøp av lett omsettelig utstyr som dette, men tiltaket er forankret i retningslinjene og målrettet mot spesifikke arealer rundt setrene. I den flerårige tiltaksplanen inngår et mulig prøveprosjekt for bruk av utstyret i Kjurrudalen og et begrenset tilskudd til «elektronisk

overvåking», som slik kommunen forstår det omfatter både sporingsenheter og «digitale gjerder». Det ser ut for oss som om de årlige retningslinjene de siste åra har åpnet mer opp for slike tiltak enn føringene i den politisk vedtatte tiltaksplanen. Vi ser også at det er gjort vedtak som samsvarer med disse retningslinjene både i 2022 og 2024.

Kommunen har satt som vilkår at elektronisk utstyr som ikke lenger er i bruk, skal stilles til disposisjon for andre beitebrukere i kommunen gjennom forkjøpsrett, men hvordan dette skal gjennomføres og kontrolleres i praksis virker litt uklart for oss. Det er ikke tatt forbehold om tilbakebetaling av tilskudd hvis salg av utstyret gir tilskuddsmottakeren en gevinst.

Avvik

Ingen

Merknader

- 1) Det er viktig at kommunen framover arbeider for en mer balansert fordeling av søknader/tiltak mellom de forskjellige temaområdene. Dette er nødvendig for å følge opp det overordnede målet i områdeplanen om å ta vare på eksisterende verdier i kulturmiljøer med bygninger, andre kulturminner, det åpne seterlandskapet og landskapsbildet og det biologiske mangfoldet i området.
- 2) Vi anbefaler kommunen å sette tydeligere og mer kontrollerbare vilkår for eventuelt videresalg av elektronisk utstyr som det er gitt tilskudd til.

Hvorfor peker vi på dette

- 1) Etter forskriftens § 3 kan kommunen innvilge tilskudd i samsvar med formålet med tilskuddsordningen og målsettinger i eventuelle planer for området. Formålet med ordningen er å sikre verdier knyttet til landskap, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer. Det er også en klar føring ved tildeling av de nasjonale tilskuddsmidlene at en arbeider for en balansert bruk av midlene som ivaretar alle målene.
- 2) Etter forskriftens § 3 kan kommunen innvilge tilskudd til tiltak som fremmer formålet med ordningen. Innkjøp av utstyr er ikke seg selv et tiltak, men kan være et nødvendig eller hensiktsmessig element i gjennomføring av tiltaket. Dersom tiltaket avbrytes mens restverdien i utstyret fortsatt er høy og det kan brukes til helt andre formål eller selges videre, vil dette ikke være i tråd med formålet med tilskuddet.

6.4 Dokumentasjon og kunnskapsgrunnlag i søknadsbehandlingen

Kommunen etterspør ofte dokumentasjon, noe som også er omtalt som en egen oppgave i rutinebeskrivelsen. Søknader kan bli avvist dersom det ikke skaffes god nok dokumentasjon. Det er dessuten krav om tilstandsrapport, skjøtselsplan etc. og tillatelse fra grunneier/havnelag for mange tiltak. Kommunen kjøper tjenester for å utarbeide skjøtselsplaner og tilstandsrapporter for verneverdige bygninger. Det kan også bli stilt vilkår om behandling etter verneforskrift eller plan- og bygningsloven. Kommunen bruker de aktuelle kartbasene for natur- og kulturmiljøverdier og mange tiltak blir befart. Etter behov blir det innhentet uttalelser fra aktuelle faginstanser.

Kommunen skriver også at den bør ha bedre rutiner for gjennomgang av alle saker etter søknadsfristen og foreta «mottakskontroll», deretter sende ut brev med frist for ettersendelse av nødvendig dokumentasjon.

Kommunen synes å følge opp behovet for dokumentasjon av tiltak på en bevisst og systematisk måte, både ved å stille krav til søker, bruk av kartbaser, befaringer og faginstanser og ved å bruke tilskuddsmidler på skjøtselsplaner og tilstandsrapporter.

Gjennomgang av et utvalg saker tyder på at søknadene jevnt over har en god eller tilfredsstillende beskrivelse og dokumentasjon ut fra tiltakets karakter.

Avvik

Ingen

Merknad

Ingen

6.5 [Vedtak](#)

Kommunen mener at de begrunner vedtak godt nok og stadig forsøker å stille tydeligere vilkår. Tiltak som kan berøre naturmangfold vurderes etter forutsetningene i naturmangfoldloven §8 - §12. Dette er også spesifisert i rutinebeskrivelsen. Her står det også at krav til sluttokumentasjon skal beskrives i vedtaket, med strengere krav til dokumentasjon for tiltak der det tildeles store tilskuddssummer eller der det søkes tilskudd over mange år.

Gjennomgang av et utvalg saker tyder på at kommunen begrunner vedtakene godt og beskriver forutsetninger og vilkår for tilskuddene tydelig. Vi ser også at kommunen gjør skriftlige vurderinger etter naturmangfoldloven, også i tilfeller der naturmangfold bare blir marginalt berørt.

Avvik

Ingen

Merknad

Ingen

6.6 [Andre kommentarer](#)

Kommunen foreslår at vedtaksmalen endres slik at vilkårene kommer tidlig i brevet, direkte etter sammendraget og i forbindelse med vedtaket. Det blir også tatt opp at fagsystemet er krevende for brukere og forvaltere, særlig for årlige driftstilskudd, og her er også kostnader for seterdrift et problem å beregne ved rapportering. Rapportering bør innarbeides i systemet framfor å foregå i eget skjema som lastes opp. Inndelingen av kostnader i materialer og arbeid samsvarer dårlig med hvordan kostnadsberegninger og fakturering gjøres i praksis. Det stilles spørsmål ved verdien av å etterrapportere mengder av forskjellige måleenheter for tiltak i utmark, der det gir lite reell informasjonsverdi. Saksbehandlers vurdering tiltakskategorier kan være ulik. Her brukes det en del skjønn, og det kan bli uriktig og noe tilfeldig rapportering. Kommunen mener det må komme på plass mulighet for å sende kopi av vedtakene fra AGROS.

Vi noterer oss disse innspillene for videre dialog med Landbruksdirektoratet om utvikling av fagsystemet. Flere av dem er tatt opp tidligere.