



**Riksrevisjonen**

## Revisjonsrapport for 2017 om Landbruksdirektoratets forvaltning av tilskudd til skogsveier



**Mottaker: Landbruks- og matdepartementet**

**Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til**

***lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3 b.***  
**Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400/4000, INTOSAI's internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.**

Forsidefoto: [Flickr/Signe Karin](#)

# 1 Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Revisjonens mål og problemstillinger</b> .....	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Metoder</b> .....	<b>7</b>
4.1	Problemstilling 1 om forvaltning av tilskudd .....	7
4.2	Problemstilling 2 om kontroll, rapportering og evaluering .....	9
<b>5</b>	<b>Revisjonskriterier</b> .....	<b>10</b>
5.1	Problemstilling 1 om forvaltning av tilskudd .....	10
5.2	Problemstilling 2 om kontroll, rapportering og evaluering .....	12
<b>6</b>	<b>Funn</b> .....	<b>13</b>
6.1	Problemstilling 1 om forvaltning av tilskudd .....	13
6.1.1	Landbruksdirektoratets Økonomisystem for skogordningene (ØKS).....	15
6.1.2	Fylkesmannens saksbehandling .....	16
6.1.3	Vedlikeholdskontroll .....	24
6.1.4	Stimuleringstiltak for bygging av skogsveier .....	25
6.1.5	Organisering av arbeidet og habilitet i forvaltningen av tilskudd til skogsveier .....	25
6.1.6	Regelverksforvaltning.....	26
6.2	Problemstilling 2 om kontroll, rapportering og evaluering .....	27
6.2.1	Kontroll og rapportering.....	27
6.2.2	Evaluering av tilskudd til skogsveier .....	31
<b>7</b>	<b>Konklusjoner</b> .....	<b>33</b>
7.1	Problemstilling 1 om forvaltning av tilskudd .....	34
7.2	Problemstilling 2 om kontroll, rapportering og evaluering .....	35
<b>8</b>	<b>Vedlegg</b> .....	<b>35</b>

# 1 Sammendrag

Forvaltningen av tilskudd til skogsveier er fordelt på de tre forvaltningsnivåene Landbruksdirektoratet, fylkesmennene og kommunene. Landbruksdirektoratet er nasjonal fagmyndighet på skogområdet og ansvarlig for løpende drift og utvikling av økonomisystemet for skogordningene (ØKS) som benyttes av alle de tre forvaltningsnivåene. Direktoratet utformer rundskriv, veiledere og annet materiell til søkere og forvaltning.

Direktoratet forvalter et komplekst regelverk som åpner for utstrakt skjønnsutøvelse i oppgavegjennomføringen hos fylkesmannen og kommunene. God tilskuddsforvaltning skal bidra til saklighet og forutberegnelighet i saksbehandlingen, og forebygge usaklig forskjellbehandling mellom tilskuddssøkere.

Målet med revisjonen er å kontrollere om tilskudd til skogsveier forvaltes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk for tilskuddsordningen.

Tilskudd til investeringer i nybygging og ombygging av skogsveinettet reguleres av *forskrift om nærings- og miljøtiltak i skogbruket*. Formålet med forskriften er å stimulere til økt verdiskapning i skogbruket samtidig som miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner i skogen blir ivaretatt og videreutviklet. Investeringsnivået til både bygging og ombygging av skogsveier har økt de siste årene, med både offentlige og private midler. Tilskuddsbevilgninger til skogsveier i 2017 utgjør omlag 120 millioner kroner. Sammen med overført bevilgning til skogsveier på 133 millioner kroner fra tidligere år, forvalter fylkesmennene 253 millioner kroner til skogsveier i 2017. Total investering til skogsvei doubles ved bruk av skogfondmidler og privat kapital.

For å kunne besvare målet med revisjonen er det tatt utgangspunkt i § 5 tilskudd til veibygging jf. *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket*. Offentlige tilskuddsordninger etableres med den hensikt å skape resultater av samfunnsmessig verdi som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskudd. Effektiv forvaltning av tilskudd vil bidra til å nå målene. Søknadsbehandlingen skal følge forvaltningsloven og krav og føringer for forvaltning av statlige tilskuddsordninger i bestemmelsene om økonomistyring i staten kapittel 6.

Revisjonen har gjennomgått et utvalg saker hos fem fylkesmenn, og Landbruksdirektoratets og fylkesmennenes rapportering om kontrollvirksomheten. Revisjonen er gjennomført ved bruk av dokumentanalyse, intervjuer, samt analyse av statistikk og regnskapsdata innhentet fra Landbruksdirektoratet.

## Hovedkonklusjon

Landbruksdirektoratet etterlever i all hovedsak Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk i forvaltningen av tilskuddsordningen, selv om det er observert mangler i regelverksforvaltningen og den veiledning og kontroll som gjennomføres av Landbruksdirektoratet og fylkesmannen:

- Landbruksdirektoratet har ikke utarbeidet saksbehandlingsrutiner eller rundskriv til forskriften.
- Fylkesmannens forvaltningspraksis fraviker på noen områder forskriftens bestemmelser.
- Landbruksdirektoratet og fylkesmennene gjennomfører få forvaltningskontroller og fylkesmennene gjennomfører få foretakskontroller av tilskudd til skogsveier til tross for at skogsveier er et prioritert område.
- Det er identifisert risikoforhold som ikke blir videreført til kontrollplanen, inkludert kontroll med kommunenes habilitet. Kommunene har ulike roller og funksjoner som rådgiver, veileder, vedtaksmyndighet og kontrollinstans. I enkelte kommuner blander skogbrukssjefens roller og funksjoner på en måte som kan svekke tilliten til skogbrukssjefens upartiskhet.
- Tilskuddsordningen er ikke evaluert. Den resultatinformasjonen som foreligger, gir mest informasjon om investeringer og antall kilometer nybygde og ombygde skogsveier, men ingen informasjon om i hvilket omfang de nybygde og ombygde veiene genererer hogst eller hvordan veibyggingen påvirker miljøverdier.

Utkast til rapport ble lagt fram for Landbruks- og matdepartementet ved brev av 23. mars 2018. Departementet har i brev av 27. april 2018 og 9. mai 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet. Departementets presiseringer er innarbeidet i endelig rapport.

## 2 Innledning

Skogen gir et viktig bidrag til verdiskapning og sysselsetting i hele landet. En god infrastruktur er avgjørende for skogsektorens konkurransekraft og for sektorens positive bidrag til verdiskapning for distriktene og landet. Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, inkludert tilskudd til skogsveier, er ett av flere virkemidler på skogområdet som skal bidra til å nå de skogpolitiske målene.<sup>1</sup>

Formålet med tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket er at det ut fra regionale og lokale prioriteringer blir stimulert til økt verdiskapning i skogbruket samtidig som miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner i skogen blir ivaretatt og videreutviklet.<sup>2</sup>

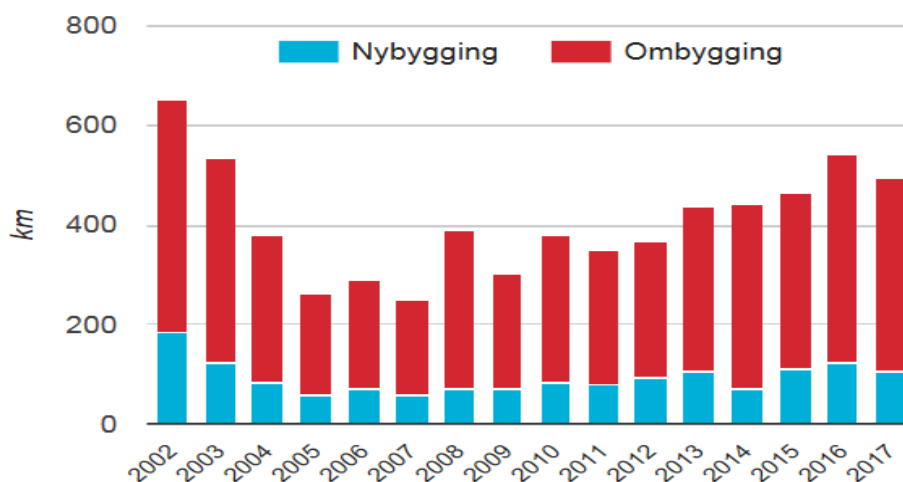
Tilskudsbevilgninger i 2017 til skogsveier utgjør om lag 120 millioner kroner<sup>3</sup>. Sammen med overført bevilgning til skogsveier på 133 millioner kroner fra tidligere år, forvalter fylkesmennene 253 millioner kroner til skogsveier i 2017. Total investering til skogsvei doubles ved bruk av skogfondmidler og privat kapital. Total investering til skogsvei doubles ved bruk av skogfondmidler<sup>4</sup> og privat kapital.<sup>5</sup> God tilskudsforvaltning er viktig for å bidra til at midlene blir brukt som forutsatt i budsjettåret.

Tømmeravvirkningen i 2017 var den høyeste siden 1920-tallet. Økningen skyldes blant annet høye tømmerpriser og myndighetenes satsing på infrastruktur de siste årene, med oppgradering og nybygging av skogsveier.<sup>6</sup>

Skogsveiene må bygges opp slik at de tåler ikke bare transportbelastningene, men også klimabelastningene i form av blant annet vann, frysing og tining. Bruk av større tømmervogntog, økt behov for helårs bæreevne og prognoser om økt nedbørintensitet og kortere teleperioder vil stille store krav til god planlegging og dimensjonering knyttet til både ombygging og nybygging av skogsveiene.<sup>7</sup>

Figur 1 viser antall kilometer nybygget og ombygget skogsvei i et 15-års perspektiv. Ved nybygging anlegges helt nye veier, mens ved ombygging oppgraderes eldre veier. I 2017 ble det bygget 103 kilometer ny skogsvei, og 391 kilometer ble oppgradert. Dette er en nedgang på henholdsvis 19 kilometer (16 %) og 31 kilometer (7 %) fra 2016.

Figur 1 Antall kilometer skogsvei bygget i perioden 2002–2017



Kilde: Landbruksdirektoratet<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Prop. 1 S (2016–2017) Landbruks- og matdepartementet.

<sup>2</sup> Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 1.

<sup>3</sup> Jf. vedlegg til brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen av 17. oktober 2017.

<sup>4</sup> Skogeierne plikter å sette av midler ved alt salg av tømmer og biobrensel til skogfondet. Hver skogeiendom har en egen fondskonto. Formålet med ordningen er å sikre finansiering av en bærekraftig forvaltning av skogressursene.

<sup>5</sup> Meld. St. 6 (2016–2017) *Verdier i vekst* viser til at det i 2015 totalt ble investert 200 millioner kroner inklusiv tilskudd (89 millioner kroner) og skogeiernes bruk av skogfond og privat kapital.

<sup>6</sup> <<https://www.landbruksdirektoratet.no/no/eiendom-og-skog/om-skogbruk/skogbruk-i-norge/rekordh%C3%B8y-t%C3%B8mmeravvirkning-i-2017>> [Hentdato 17. februar 2018].

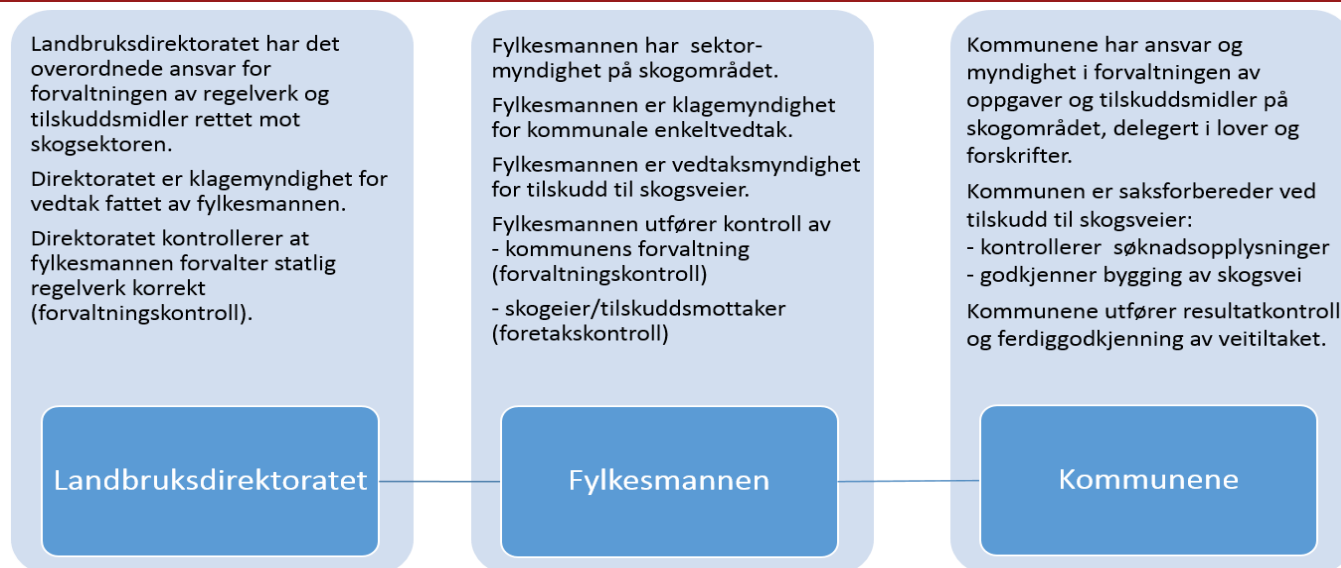
<sup>7</sup> Meld. St. 6 (2016–2017) *Verdier i vekst – Konkurransedyktig skog- og trenærning*.

<sup>8</sup> <<https://www.landbruksdirektoratet.no/no/eiendom-og-skog/infrastruktur/landbruksveier#om-skogsveiforvaltningen>> [Hentdato 17. februar 2018].

Landbruks- og matdepartementet er øverste skogbruksmyndighet. Landbruksdirektoratet er nasjonal fagmyndighet på skogbruksområdet og har som hovedoppgave å iverksette skogpolitikken. Kommunene er førsteinstans i den offentlige skogbruksforvaltningen. Fylkesmannen er skogbruksmyndighet for skog som kommunene eier.<sup>9</sup>

Forvaltningen av tilskuddet er delegert til tre ulike forvaltningsnivåer: Landbruksdirektoratet, fylkesmennene og kommunene. Forvaltningsnivåene er vist i figur 2, og figuren beskriver kort de ulike forvaltningsnivåenes ansvar og hovedoppgaver.

**Figur 2 Forvaltning av tilskudd til skogsvei**



Kilde: Riksrevisjonen

Landbruksdirektoratet forvalter et komplekst regelverk som legger til rette for utstrakt skjønnsutøvelse for fylkesmennene og kommunene i oppgavegjennomføringen.

Landbruksdirektoratet har delegert belastningsfullmakt til fylkesmennene for tilskudd til skogsveier. Tilskuddsmottakere gis en frist på maksimalt tre år for å ferdigstille skogsveien. Det er mulig å søke om forlenget frist, men fristen kan ikke forlenges til mer enn fem år fra tilskuddet ble innvilget.

### 3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om tilskudd til skogsveier forvaltes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk for tilskuddsordningen.

Følgende to problemstillinger legges til grunn for revisjonen:

- 1) Forvaltes tilskudd til skogsveier i tråd med *lov om skogbruk* og gjeldende regelverk for tilskuddsordningen?
- 2) Blir forvaltningskontroller gjennomført for å sikre at tilskudd til skogsveier forvaltes i tråd med økonomibestemmelsene i staten og gjeldende regelverk for tilskuddsordningen?

#### Budsjettår

Revisjonen baserer seg på budsjettet for 2017. Ved tilsagn om tilskudd gis det en frist på tre år for å ferdigstille skogsveien. I tillegg til budsjettet for 2017 og tidligere års tilsagn er også inngående ansvar som er godkjent videreført av Landbruks- og matdepartementet, en del av embetenes disponible rammer. Når det gjelder kontroll av rapportering og forvaltningskontroller, legger revisjonen 2016 til grunn, fordi rapporteringen for 2017 ikke var sluttført på tidspunkt for revisjon.

<sup>9</sup> Lov om skogbruk.

### Avgrensning

Av budsjettmidler avsatt til infrastruktur i skogbruket som inkluderer bygging av skogsvei, og drift med taubane, hest o.a, er veibygging det beløpsmessig vesentligste og det høyest prioriterte tiltaket.<sup>10</sup> Revisjonen er avgrenset til kontroll av tilskudd til skogsveier. Revisjonen omfatter Landbruksdirektoratets og fylkesmannens kontroll og oppfølging og fylkesmannens saksbehandling av tilskuddene. Fylkesmannen bygger sin saksbehandling på kommunenes saksforberedelse. Revisjonen inkluderer ikke kommunenes saksbehandling. Bruken av skogfondmidler er ikke inkludert i revisjonen.

## 4 Metoder

Problemstillingene i revisjonen er belyst gjennom dokumentanalyse, analyse av statistikk, analyse av regnskapsdata innhentet fra Landbruksdirektoratet, intervjuer og gjennomgang av et utvalg saker hos fem fylkesmenn. Stortingsproposisjoner og meldinger med tilhørende innstillinger som belyser Stortingets vedtak om prioriteringer og bevilgninger til infrastrukturtiltak i skogbruket, er gjennomgått.

I revisjonen er tilgjengelig statistikk på Landbruksdirektoratets nettsider benyttet for å belyse blant annet utviklingen i kostnader, antall kilometer bygget vei og investeringer til bygging av skogsveier – samlet og per fylke.

I utvelgelsen av fylkesmannsembeter til kontrollen har revisjonen tatt hensyn til kriteriene skogsareal per fylke, geografisk fordeling og tilskuddsmidler til fordeling per fylke. Basert på risiko ble det også valgt å inkludere embeter som har mindre skogsareal og små bevilgninger. Fem embeter ble valgt ut for kontroll.

Forvaltning av tilskudd til skogsveier er organisert i tre forvaltningsnivåer (Landbruksdirektoratet, fylkesmennene og kommunene) der fylkesmennene er vedtaksmyndighet. Det er gjennomført intervjuer med fagpersoner og ledere i Landbruksdirektoratet og saksbehandleren og eventuelt ledere for tilskuddsordningen ved fylkesmannsembetenes landbruksavdelinger i utvalgte fylkesmannsembeter.

Funn fra dokumentanalysene, dataanalysene og saksgjennomgangen er fulgt opp i intervjuene. Gjennom intervjuene er det i tillegg innhentet informasjon om retningslinjene, praktiseringen av tilskuddsordningen og intervjuobjektene synspunkter på utfordringer i forvaltningen av tilskudd til skogsveier. Formålet med intervjuene har vært å få utdypende informasjon om utfordringer, rapportering, veilednings- og kontrollansvar i forvaltningen av tilskuddsordningen.

Følgende enheter er intervjuet:

- Landbruksdirektoratet
- Fylkesmannen i Oppland (FMOP)
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (FMNT)
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (FMST)
- Fylkesmannen i Telemark (FMTE)
- Fylkesmannen i Østfold (FMØS)

Det er skrevet referat fra alle intervjuene. Referatene er verifisert av de respektive enhetene.

### 4.1. Problemstilling 1 om forvaltning av tilskudd

#### Dokumentanalyse

Det er gjennomført dokumentanalyse av følgende retningslinjer for prioritering utarbeidet av fylkesmennene:

- *Retningslinjer for tilskudd til skogbrukstiltak i Nord-Trøndelag*
- *Overordnede retningslinjer for tilskudd til bygging av skogsveier, tilskudd til taubane, hest o.a. i Oppland*
- *Overordna retningslinjer for behandling av søknader om tilskudd til veg og driftstilskudd i Sør-Trøndelag*

---

<sup>10</sup> Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet fra Landbruks- og matdepartementet av 31. januar 2017.

- *Retningslinjer for søknader om tilskudd til bygging av skogsveier i Telemark og Retningslinjer for prioritering av søknader om tilskudd til drift med taubane, hest o.a.*
- *Retningslinjer for prioritering av søknader om tilskudd til bygging av skogsveier og drift med taubane, hest o.a. i Østfold*

Retningslinjene gir rammer for embetenes prioritering av tilskudd til skogsveier. Retningslinjene er sammenlignet for å synliggjøre variasjon i tildelingskriteriene mellom embetene, for eksempel i tilskuddssatser, krav til veiklasse, minimum kostnad og søknadsfrister. Videre er tildelte tilskudd kontrollert mot tildelingskriteriene for å vurdere om tilskuddene er innenfor rammene av embetenes retningslinjer for prioritering.

## Analyse av data

### *Tilsagn*

Det er innhentet data fra Landbruksdirektoratets *Økonomisystem for skogordningene (ØKS)* i Excel-format, *Ansvarsrapport for valgt forskrift per 10. oktober 2017*. Dataene omfatter inngående ansvar per skogsvei per 1. januar 2017, bevilget, tilbaketrasket og utbetalt i 2017. Hver skogsvei er i tillegg presentert med søknadsnummer (årstall, fylkes- og kommunenummer/prosjektnummer), arbeidsfrist, utgående ansvar og opplysning om hvorvidt veitiltaket er aktivt. Dataene er benyttet til å analysere omfanget av skogsveier og den geografiske fordelingen av tilsagn om tilskudd til skogsveier per fylke.

### *Brukertilganger i Økonomisystem for skogordningene (ØKS)*

Oversikt over brukere og roller i ØKS hos fylkesmenn og kommuner per oktober 2017 er innhentet fra Landbruksdirektoratet. Oversikten *Brukere og roller i ØKS Femfylkerskog* er i Excel-format og er benyttet til å belyse omfanget av tilgangsrettigheter per bruker, og er også benyttet som grunnlag for kontrollen av attestasjon og budsjett disponering ved utbetaling.

### *Logg over tilganger i Økonomisystem for skogordningene (ØKS)*

Det er innhentet logg fra ØKS over tilganger gitt til personer i de fem utvalgte fylkene og tilhørende kommuner per 12. oktober 2017. Loggen fra ØKS, *Historikk\_femfylkerskog* for perioden 2013–2017, er i Excel-format. Dataene som logges, er tidspunkt for inn/ut, tilgangsrolle, brukernavn, enhet (kommune og fylke), navn og e-postadresse. Historiske data er benyttet sammen med data over brukere og roller i ØKS i kontrollen av attestasjon og budsjett disponering ved utbetaling.

### *Revisjonens bruk av opplysninger hentet fra ØKS*

Revisjonsteamet har slått opp i ØKS på søknadsnumre i utvalget av tilskuddssøknader og kontrollert de registrerte og opplastede opplysningene/dokumentene. Opplysningene er videre vurdert sammen med saksdokumenter som er journalført i embetenes arkivsystem i tilknytning til de utvalgte skogsveisakene.

## Utvelgelse av saksdokumenter

### *Utvalgsmetode*

Regnearket *Ansvarsrapport for valgt forskrift per 10. oktober 2017* er innhentet fra ØKS og lest inn i analyseverktøyet Idea. Ansvarsrapporten viser i alt 1280 søknadsnumre.

### *Omfang*

Uttrekket av 1280 søknadsnumre i ØKS inneholder 1256 skogsveier og 24 prosjekter (inkludert prosjekter i Landbruksdirektoratet).

### *Utvalg*

Uttrekket på 1280 veitiltak og prosjekter er benyttet som grunnlag for videre utplukking av veitiltak og prosjekter fra ØKS for de fem utvalgte fylkesmannsembetene. I uttrekket for de fem fylkesmannsembetene er det til sammen 370 veitiltak, hvorav tre prosjekter. Prosjekter er med i uttrekket fordi midlene er avsatt til skogsveiformål og benyttes til å fremme skogsveibygging. Ved hjelp av utvalgfunksjonen «random» i analyseverktøyet Idea er det gjort et tilfeldig utvalg av 8 saker per embete, til sammen 39 veitiltak og 1 prosjekt. Revisjonen valgte tilfeldig uttrekk, slik at alle veitiltak hadde lik sannsynlighet for å bli trukket ut, uavhengig av tilskuddsbeløp.

Rammen for embetene per 10. oktober 2017 består av inngående ansvar, bevilgningen i tildelingsbrev og senere tilleggsbevilgninger. Rammen og kontrollert andel av rammen for 2017 for de fem utvalgte embetene er vist i tabell 1.



**Tabell 1 Revisjonens kontrollerte beløp 2017 i forhold til ramme til skogsvei per embete**

Tilskuddsbeløp	millioner kroner				
	FMOP	FMNT	FMST	FMTE	FMØS
Embetenes rammer til skogsvei 2017*	18,4	29,3	20,9	19,3	8,7
Kontrollert beløp fra 8 saker per embete	1,2 (6,5 %)	2,8 (9,6 %)	2,9 (13,9 %)	1,7 (8,8 %)	1,8 (20,7 %)

Kilde: Riksrevisjonen. Tallmaterialet er hentet fra Landbruksdirektoratet

\*Embetenes rammer består av tilskuddsbevilgning for 2017 og overført tilskuddsbevilgning fra tidligere år. I tilskuddsbevilgning for 2017 inngår også drift m/taubane m.m., som utgjør en marginal del av tilskuddsbevilgningen. Overført tilskuddsbevilgning fra tidligere år gjelder kun tilsagn om skogsveier.

### Saksgjennomgang

I saksgjennomgangen av de tilfeldig utvalgte veiltakene har revisjonen fulgt hvert enkelt vedtak om tilsagn fra søknaden om bygging av landbruksvei var registrert av kommunen i ØKS, til vedtaket om tilskudd var fattet hos fylkesmannen og utbetalingen fra Landbruksdirektoratet var gjennomført. I saksgjennomgangen er det hentet dokumentasjon fra ØKS og eventuelt fylkesmannens arkivsystem. Det er kontrollert hvilken dokumentasjon og hvilke opplysninger som ligger til grunn for fylkesmannens vedtak om tilskudd til skogsveier. Det er særlig lagt vekt på følgende krav:

- korrekte og fullstendige opplysninger i søknaden
- dokumenter som skal vedlegges søknaden
- registrering i ØKS
- opplysninger i vedtaket om bygging av og vedtak om tilskudd til skogsvei
- opplysninger i regnskapssammendrag
- opplysninger i resultatkontroll
- utbetaling

## 4.2. Problemstilling 2 om kontroll, rapportering og evaluering

### Dokumentanalyse

Følgende dokumenter er innhentet fra Landbruksdirektoratet og de fem utvalgte fylkesmennene:

- årsrapporter for 2016
- risiko- og vesentlighetsvurderinger fra embetene som ligger til grunn for utvalgte forvaltningskontroller
- kontrollplaner fra Landbruksdirektoratet og embetene for 2016 og 2017
- et utvalg kontrollrapporter fra embetene for 2016 og 2017
- kontrollrapporter over Landbruksdirektoratets rapportering til departementet om Landbruksdirektoratets og fylkesmennenes kontrollvirksomhet i perioden 2014–2016
- eventuelle evalueringer som gjelder infrastrukturtiltak i skogbruket

Dokumentene er analysert for å belyse den risikoen som er identifisert av embetene når det gjelder kommunenes forvaltning av tilskudd til skogsveier. Kontrollplanene er vurdert mot risikobildet. Forvaltnings- og foretakskontrollene er vurdert opp mot kontrollplanene. Rapporteringen og eventuelle evalueringer er vurdert opp mot krav til omfang av kontroller og formålet med tilskuddsordningen.

Landbruksdirektoratets og fylkesmannens rapportering om kontrollvirksomheten for 2017 vil ikke være klar før revisjonen er avsluttet. Det er derfor tatt utgangspunkt i krav til rapportering for 2016.

Det er hentet informasjon om omfanget av forvaltnings- og foretakskontroller fra Landbruksdirektoratets rapportering til departementet om Landbruksdirektoratets og fylkesmennenes kontrollvirksomhet 2014–2016. Informasjonen er sammenstilt for å belyse utviklingen i omfanget av kontroller rettet mot forvaltningen og etterkontroller av skogsveier. Rapporteringen om kontrollvirksomhet i 2016 viser at omfanget av foretakskontroller hos skogeiere i de fem utvalgte embetene er lavt. Revisjonen har derfor valgt også å se på omfanget av kontrollvirksomheten totalt i alle fylker.

## 5 Revisjonskriterier

### 5.1. Problemstilling 1 om forvaltning av tilskudd

Landbruks- og matdepartementet er ansvarlig for *lov om skogbruk* (skogbruksloven) og de to forskriftene *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* og *forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier*. Landbruksdirektoratet er delegert det overordnede ansvaret for å iverksette skogpolitikken og forvalte regelverk og tilskuddsmidler rettet mot skogsektoren.<sup>11</sup>

Det følger av skogbruksloven § 7 at bygging og ombygging av veier til skogbruksformål bare kan gjennomføres etter tillatelse fra kommunen. Det kan bare gis tilskudd til veier som er godkjent etter den til enhver tid gjeldende *forskrift om planlegging og godkjenning av veier til landbruksformål* eller etter bestemmelsene i *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven).

Ifølge tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet til Landbruksdirektoratet for 2017 er Landbruksdirektoratets primære mål å oppnå en samordnet, helhetlig og effektiv forvaltning av økonomiske og juridiske virkemidler rettet mot primærlandbruket, landbruksbasert næringsmiddelindustri og handel. Virkemidlene på området, som Landbruksdirektoratet skal forvalte i henhold til lov/forskrift for ordningene, skal bidra til god måloppnåelse innenfor de overordnede målene for landbruks- og matpolitikken. Direktoratet skal gjennom kontroll og oppfølging ved avvik bidra til å sikre at virkemidlene blir forvaltet i samsvar med regelverket. Landbruksdirektoratet kan fastsette nærmere regler mv. som er nødvendig for forvaltningen av ordningene, innenfor det som departementet har fastsatt, og det som framgår av tildelingsbrevet.

I *forskrift om nærings- og miljøtiltak i skogbruket* § 1 står det at formålet med tilskuddsordningene er at det ut fra regionale og lokale prioriteringer blir stimulert til økt verdiskapning i skogbruket, samtidig som miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner i skogen blir ivaretatt og videreutviklet. I § 5 første ledd står det at tilskudd kan gis til bygging av nye eller ombygging av eksisterende skogsveier når dette bidrar til helhetsløsninger som gir grunnlag for utnyttelse av skog- og utmarksressurser. Det er et krav at veien vedlikeholdes til den standard som den opprinnelig ble bygget, jf. § 5 fjerde ledd.

Lov om forvaltning av naturens mangfold § 7 viser til §§ 8 til 12 for vurderinger av miljørettslige prinsipper som skal gjøres når forvaltningen utøver myndighet som berører naturmangfold, blant annet ved tildeling av tilskudd. Vurderingene skal fremgå av beslutningen.

Det følger av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 14 at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll for å sikre at blant annet økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler. *Lov om behandlingssaker i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) § 6 andre ledd fastsetter at en offentlig tjenestemann er inhabil når det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.

Fylkesmannen skal i saksbehandlingen av tilskudd til skogsveier:

- påse at mottatt søknad om tilskudd til skogsveier er skrevet på skjema utarbeidet av Landbruksdirektoratet, jf. *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* § 9
- påse at veiltaket er godkjent etter den til enhver tid gjeldende forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier, jf. *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* § 5 andre ledd

Hvis det i behandling av tilskuddssaken blir oppdaget svakheter i kommunens saksbehandling knyttet til godkjenningen av veien, kan det begrunne at fylkesmannen må etterspørre utfyllende informasjon for å kunne fatte vedtak i tilskuddssaken, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Dette kan for eksempel være dersom

---

<sup>11</sup> Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet fra Landbruks- og matdepartementet av 31. januar 2017.

- det ikke framgår av kommunens vedtak at det er gjort vurderinger i samsvar med *lov om naturmangfold* (naturmangfoldloven) § 7, jf. *forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier* § 3-2 tredje ledd
  - fylkesmannen ikke er gitt anledning til å uttale seg før kommunen fattet vedtak om nybygging av skogsvei, jf. *forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier* § 3-1 første ledd
  - kommunen ikke har registrert søknaden og kartfestet veiltaket og dekningsområdet i Landbruksdirektoratets Økonomisystem for skogordningene (ØKS), jf. *forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier* § 3-1 femte ledd
- påse at det foreligger en byggeplan som kommunen har godkjent før anleggsarbeidet settes i gang, jf. *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* § 5 tredje ledd
  - påse at det ved fellestilltak foreligger en skriftlig avtale mellom deltakerne om fordeling av kostnader og ansvar i forbindelse med tiltakets gjennomføring, og eventuelle vilkår som blir knyttet til senere oppfølging og vedlikehold, jf. *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* § 3 fjerde ledd
  - vurdere om det skal settes vilkår for utbetaling av tilskudd til det enkelte tiltak, jf. *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* § 3 tredje ledd
  - følge kapittel 6.3 i *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene), og de presiseringer og føringer fra departementene som formidles i årlige tildelingsbrev og regelverk for ordningene, jf. økonomiinstruksen<sup>12</sup>, punkt 4.2.5 *Tilskudds- og stønadsforvaltning*
  - etterleve overordnede retningslinjer for prioriteringer av søknader  
Retningslinjene skal utarbeides i dialog mellom Fylkesmannen, kommunene og næringsorganisasjonene i skogbruket lokalt, jf. *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* § 3 andre ledd
  - følge forvaltningslovens regler om enkeltvedtak ved avgjørelse av søknader om tilskudd  
Enkeltvedtak skal ifølge forvaltningsloven § 23 være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Forvaltningslovens regler om begrunnelse står i §§ 24 og 25
  - ved tilsagn ta forbehold om at kommunen, fylkesmannen eller Riksrevisjonen kan kreve nødvendige opplysninger og kontrollere at tilskuddsmidlene er brukt i tråd med forutsetningene, jf. *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* § 12 første ledd

Etter § 12 andre ledd skal kommunen i nødvendig utstrekning kontrollere at tiltakene er gjennomført i tråd med forutsetningene, og resultatene skal rapporteres til fylkesmannen på særskilt skjema for resultatkontroll, jf. tredje ledd

- *forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier* § 4-2 andre ledd angir at kommunen skal utføre miljø- og resultatkontroll av veiltak etter denne forskrift Fylkesmannen kan gi nærmere retningslinjer for slik miljø- og resultatkontroll
- følge opp at tiltaket gjennomføres innen tre år, eller innen fem år hvis det er søkt om og innvilget forlengelse av fristen, jf. *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* § 3 femte ledd
- utbetale innvilget tilskudd etter skriftlig anmodning fra tilskuddsmottaker og når prosjektet eller tiltaket har fått godkjent sluttregnskapet, jf. *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* § 10 første ledd  
Det kan foretas utbetalinger på bakgrunn av godkjent dokumentasjon etter hvert som deler av prosjektet eller tiltaket fullføres, men minst 10 prosent av tilskuddet skal holdes tilbake inntil arbeidet er fullført og kommunen har godkjent sluttregnskapet, jf. andre ledd
  - ved ferdiggodkjenning av veiltaket skal kommunen registrere dette i ØKS, jf. *forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier* § 3-4 andre ledd

For at kommunene skal kunne registrere og fylkesmennene registrere, attestere og budsjett disponere i ØKS, må kommunene og fylkesmennene ha brukertilganger i ØKS. For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd skal tilskuddsforvalter<sup>13</sup> ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til oppgave

<sup>12</sup> Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 28. februar 2017.

<sup>13</sup> *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 6.3.8.1 *Internkontroll hos tilskuddsforvalter*.

å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, jf. punkt 2.4 om internkontroll, herunder forsvarlig arbeidsdeling og produktivitet i prosessene. Økonomisystemer som benyttes i tilskuddsforvaltningen, må tilfredsstillende krav til sikkerhet i samsvar med punkt 4.3.6 i økonomibestemmelsene. Budsjett-disponering og attestasjon skal utføres av ansatte hos fylkesmannen som er gitt slik myndighet i henhold til økonomibestemmelsene punkt 2.5.2.1 og punkt 2.5.2.2.

For å sikre informasjonssikkerheten i systemene til Landbruksdirektoratet skal brukertilganger gjennomgås av fylkesmannen to ganger årlig.<sup>14</sup>

## 5.2. Problemstilling 2 om kontroll, rapportering og evaluering

Landbruks- og matdepartementet har delegert tilskuddsforvaltningen på landbruksområdet til Landbruksdirektoratet, jf. tildelingsbrevet for 2017 til Landbruksdirektoratet og *instruks om økonomi- og virksomhetsstyring i Landbruksdirektoratet*.

Landbruksdirektoratet er i tildelingsbrevet for 2017<sup>15</sup> punkt 2.2 *Styringssignaler for de enkelte forvaltningsområdene* bedt om å vektlegge arbeidet med en målrettet og effektiv kontroll med tilskuddsforvaltningen i landbruket. Risiko- og vesentlighetsvurderinger skal danne grunnlaget for kontrollarbeidet. Direktoratet må ha rutiner som ivaretar disse vurderingene internt, og kontrolltiltak som sikrer at vurderingene er tilfredsstillende hos fylkesmannen og kommunene. Avvik/feil må følges opp.

Ifølge økonomireglementet § 15 skal overordnede virksomheter ivareta kontroll med at underliggende virksomheter som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14. I § 14 står det at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll for å sikre blant annet at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler.

Landbruksdirektoratet og fylkesmannen skal forvalte tilskuddsordningen på en måte som sikrer at kontroll med tilskuddsordningen skjer i samsvar med ansvar delegert i tildelingsbrev eller særskilt regelverk for tilskuddsordningen, jf. økonomibestemmelsene punkt 6.2.2.1, og føre kontroll med at fylkesmannen og kommunen forvalter tilskudd på en forsvarlig måte, jf. bestemmelsenes punkt 6.2.2.2. Direktoratet skal ha særlig oppmerksomhet på fylkesmennenes forvaltningskontroll av kommunene. Opplæring av fylkesmannsembetene med hensyn på deres kontrollvirksomhet vil fortsatt være viktig.<sup>16</sup>

Landbruksdirektoratet skal i 2017 fortsette arbeidet med å bidra til et bærekraftig skogbruk. Direktoratet skal særskilt følge opp satsingen på infrastruktur- og klimatiltak i skogbruket.<sup>17</sup>

Landbruksdirektoratet skal følge opp fylkesmennene i arbeidet med å veilede kommunene og formidle kunnskap om videreutvikling av skogsveinettet. Landbruksdirektoratet skal ha oversikt over praktiseringen av naturmangfoldloven på landbruksområdet.<sup>18</sup>

I tildelingsbrevet til fylkesmennene for 2017 står det at embetene skal gjennomføre risikobasert forvaltningskontroll av 20 prosent av kommunene.<sup>19</sup>

Nødvendige kontrolloppgaver skal utføres, basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, og det skal rapporteres til ansvarlig departement dersom det avdekkes vesentlige svakheter, feil eller mangler, jf. *virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen*<sup>20</sup> punkt 4.3 *Krav til Fylkesmannens internkontroll*.

I punkt 3.3 i instruksjonen står det at aktuelt departement skal informeres dersom det er behov for avklaringer, og dersom det oppstår vesentlige avvik med betydning for måloppnåelsen, herunder budsjett.

Fylkesmannen skal rapportere til Landbruksdirektoratet/Landbruks- og matdepartementet for 2016 og 2017 om tilskuddsordningen i tråd med kravene som er fastsatt i

<sup>14</sup> *Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen* fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 21. desember 2016, punkt 5.1.10.15.

<sup>15</sup> Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet 2017 fra Landbruks- og matdepartementet av 31. januar 2017.

<sup>16</sup> Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet 2017 fra Landbruks- og matdepartementet av 31. januar 2017.

<sup>17</sup> Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet 2017 fra Landbruks- og matdepartementet av 31. januar 2017.

<sup>18</sup> Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet 2017 fra Landbruks- og matdepartementet av 31. januar 2017.

<sup>19</sup> Tildelingsbrev til den enkelte Fylkesmann 2017 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 21. desember 2016.

<sup>20</sup> *Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen* fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 28. februar 2017.

- økonomiinstruksen<sup>21</sup>, punktene
  - *Årsrapport*
  - *Rapportering med egne frister*
- tildelingsbrevet for 2017<sup>22</sup> om rapportering og resultatoppfølging (og tilsvarende i tildelingsbrev for 2016):
  - *7.1 Rapporteringskrav med egne frister*  
 Rapporter i henhold til tabell knyttet til tilskuddsordninger der fylkesmannen disponerer regional ramme, jf. tilskuddsordninger som fordeles i kap. 5.2 i tildelingsbrevet
  - *7.3 Andre rapporteringskrav i årsrapporten*  
 Rapporter på tiltak og virkemiddelbruk for bedre skogsveinett, herunder omfang (kilometer/kroner) for nybygging, ombygging og vedlikehold av skogsveinettet

Det følger av økonomibestemmelsene punkt 6.3.7 at Landbruksdirektoratet skal rapportere i tråd med kravene som er fastsatt av departementet i tildelingsbrevet eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen. Det følger videre av punkt 6.5 at Landbruksdirektoratet/Landbruks- og matdepartementet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om hvorvidt tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Frekvensen på og omfanget av evalueringene skal bestemmes ut fra en vurdering av risiko og vesentlighet for den enkelte tilskuddsordning. Ressursene som benyttes på evalueringer skal ha et rimelig omfang i forhold til den nytten man vil ha av informasjonen som framkommer.

## 6 Funn

### 6.1. Problemstilling 1 om forvaltning av tilskudd

Landbruksdirektoratet er delegert det overordnede ansvaret for å iverksette skogpolitikken og forvalte regelverk og tilskuddsmidler rettet mot skogsektoren. Landbruksdirektoratet formidler fag- og forvaltningskompetanse til regional og lokal landbruksforvaltning. Direktoratet har ansvar for oppgaver knyttet til rådgivning, kontroll og utbetaling i tillegg til ansvar for å utarbeide rundskriv, veiledere og annet materiell til søkere og forvaltning. Landbruksdirektoratet er systemeier og har ansvar for løpende drift og utvikling av Økonomisystem for skogordningene (ØKS).

Figur 3 viser en oversikt over den ordinære saksbehandlingen og ansvarsforhold for vedtak om godkjenning av, tilskudd til og slutføring og vedlikeholdskontroll av skogsveiene.

<sup>21</sup> Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 28. februar 2017.

<sup>22</sup> Tildelingsbrev til den enkelte Fylkesmann 2017 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 21. desember 2016.

Figur 3 Saksbehandling ved godkjenning av landbruksveier og tilskudd til skogsveier



\*Økonomisystem for skogordningene (ØKS)  
Kilde: Landbruksdirektoratet<sup>23</sup>

ØKS er et nettbasert anvisnings- og regnskapssystem for håndtering av skogfond, virkesomsetning og tilskuddsbehandling for skogbruket (inkludert tilskudd til skogsveier). ØKS benyttes av ansatte ved fylkesmannens landbruksavdeling og for forvaltningen i kommunene. Landbruksdirektoratet har utarbeidet et prosesskart som viser saksbehandlingen ved forvaltningsnivåene kommune og fylkesmann i ØKS for forvaltning av tilskudd til skogsveier, jf. figur 4.

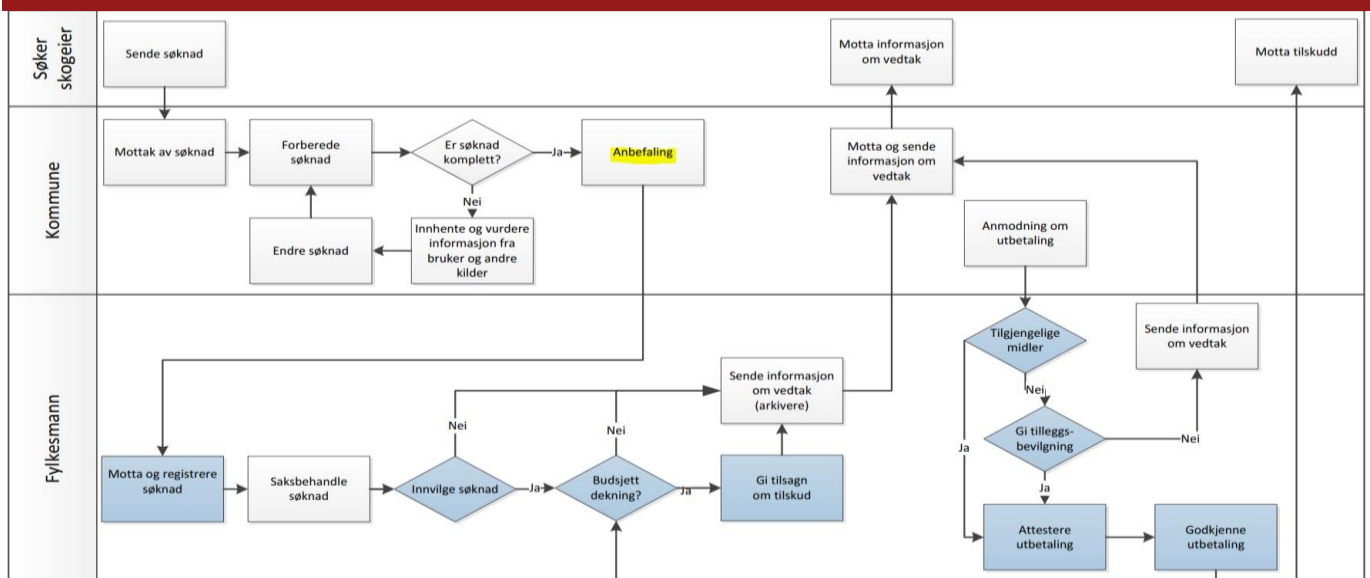
Alle registreringer kommunene og fylkesmennene gjør ved saksbehandling som gjelder skogsveier, lagres i ØKS. Systemet er sammenkoblet med Kartverkets databaser for kartfesting av skogsveier.

Landbruksdirektoratet opplyser at systemet ikke er et fullverdig saksbehandlingssystem med arkivfunksjon. Direktoratet trekker fram at det er nødvendig med et stort utviklingsarbeid for å sikre rasjonell og effektiv arkivering og registrering. Direktoratets plan er å få alle direktoratets tilskuddsordninger som kommunen har vedtaksmyndighet for i ØKS, integrert med kommunenes arkivsystem. I dag gjøres registrering manuelt. Direktoratet påpeker at det er en tungvint prosess, som ikke sikrer at alt blir registrert slik det skal.

Figur 4 viser Landbruksdirektoratets prosesskart over den ordinære saksbehandlingen for tilskudd til skogsveier i ØKS.

<sup>23</sup> Hentet fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/eiendom-og-skog/infrastruktur/landbruksveier#om-skogsveiforvaltningen> [Hentet dato 17. februar 2018].

Figur 4 Prosesskart over saksbehandlingen for tilskudd til skogsveier i ØKS



Kilde: Landbruksdirektoratet

### 6.1.1. Landbruksdirektoratets Økonomisystem for skogordningene (ØKS)

Virksomhetens ledelse skal etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på sikring av kvaliteten i den interne styringen, herunder forsvarlig arbeidsdeling og produktivitet i prosessene.<sup>24</sup> Økonomisystemer som benyttes i tilskuddsforvaltningen, må tilfredsstillende økonomibestemmelsenes krav til sikkerhet.<sup>25</sup> Brukertilganger i fagsystemene skal gjennomgås to ganger årlig av fylkesmannen for å sikre krav til informasjonssikkerhet.<sup>26</sup> Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at direktoratet har utarbeidet retningslinjer for styring av tilganger til hvert av fagsystemene som direktoratet benytter. Direktoratet viser til at fylkesmennene har ansvar for å føre kontroll med fylkesmannens egne og kommunenes tilganger i Landbruksdirektoratets fagsystemer. I intervju opplyser embedetene hvordan de praktiserer halvårlig etterkontroll av tilganger i ØKS.

For å kunne utøve nødvendig internkontroll, skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet sikring av kvaliteten i den interne styringen, herunder forsvarlig arbeidsdeling, og produktivitet i arbeidsprosessene.<sup>27</sup> Som en del av kontrollen med attestasjon og budsjett disponering av tilskuddsutbetalinger i ØKS har revisjonen bedt om å få en liste fra Landbruksdirektoratet over brukere og deres tilganger for fylkesmenn og kommuner.

I forbindelse med oversendelsen av historisk logg fra ØKS opplyser Landbruksdirektoratet at det startet logging av enhet, navn og e-postadresse for endringer på brukerne 17. august 2015. Før dette tidspunktet hadde ikke direktoratet logg som inneholdt lister med fornavn, etternavn, enhet osv., loggene inneholdt kun brukernavn. Revisjonen har gjennomgått loggen over tilganger som er gitt til personer i de fem utvalgte fylkesmennene med tilhørende kommuner.

Landbruksdirektoratet anbefaler i brev av 23. april 2015 til fylkesmannen at fylkesmannen sammen med kommunene tar i bruk de nye verktøyene i ØKS og lager planer for å få kartfestet alle veiene. Dette vil på sikt bidra til at det oppnås rasjonelle og tidsbesparende fellesløsninger og god tilgjengelighet for allmennheten. Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at kommunene selv kan bestemme i hvilken grad de ønsker å prioritere arbeidet med å registrere eldre veier i ØKS. Direktoratet mener fordelene for dem som gjennomfører dette arbeidet, er at de oppnår en mer effektiv saksbehandling og en bedre oversikt over veinettet.

Fylkesmannen skal følge opp at veiltaket gjennomføres innen tre år, eller innen fem år hvis det er søkt om og innvilget forlengelse av fristen.<sup>28</sup> Prosjekter med inngående ansvar og utgått arbeidsfrist skal enten avsluttes,

<sup>24</sup> Bestemmelser om økonomistyring i staten (Økonomibestemmelsene) punkt 2.4 tredje ledd bokstav c.

<sup>25</sup> Økonomibestemmelsene punkt 4.3.6.

<sup>26</sup> Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 28. februar 2017, punkt 5.1.10.15.

<sup>27</sup> Økonomibestemmelsene punkt 2.4 andre ledd bokstav c.

<sup>28</sup> Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 3 femte ledd.

midler trekkes tilbake eller det må søkes om utsatt arbeidsfrist. Revisjonen har hentet en rapport fra ØKS, rapport 42. *Ansvarsrapport for valgt forskrift* per 10. oktober 2017, for å kontrollere utgått arbeidsfrist. Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at det er opptatt av at arbeidsfrister skal overholdes. Direktoratet har imidlertid ikke gitt noen konkret tidsfrist for embetenes oppfølging av utgåtte arbeidsfrister. Direktoratet erfarer at det til enhver tid må vurdere om det bør ha en strengere praksis når det gjelder denne oppfølgingen.

Revisjonen viser at det er svakheter i Landbruksdirektoratets forvaltning av tilganger i ØKS. Landbruksdirektoratet har ikke sikret at eldre veisaker med tilsagn uten frist blir avsluttet:

- Ingen av de fem kontrollerte fylkesmennene har skriftlige rutiner for ajourføring av tilganger i fagsystemet ØKS.
- Embetenes praksis for kontroll med tilganger hos fire<sup>29</sup> av fem embeter sikrer ikke halvårlig etterkontroll av tilganger. Embetenes kontroll med tilganger er i varierende grad dokumentert.
- Oversikt over brukere og roller i ØKS viser ikke brudd på prinsippet om arbeidsdeling ved embetene. Ingen medarbeidere er både tildelt rollen for budsjett disponering<sup>30</sup> og rollen for registreringer og attestasjon<sup>31</sup> i systemet.
- På loggdata over tilgangsrollen for budsjett disponeringsmyndighet etter 17. august 2015 er det kun brukere ved ett av fem embeter som er registrert med navn på fylke.
- Ett embete viser til at alle tidligere veier er registrert.<sup>32</sup> De øvrige fire embetene har ingen skriftlig plan for arbeidet med registrering. Embetene henviser til at dette er en bør-bestemmelse, og at embetene ikke ønsker å pålegge kommunene merarbeid.
- *Ansvarsrapport for valgt forskrift* viser i alt 18 eldre saker fra 1999–2005 uten frist for ferdigstillelse. For de 18 sakene er det gitt tilsagn for til sammen 460 000 kroner. Ett av de embetene som har blitt kontrollert,<sup>33</sup> er ansvarlig for 15 av de 18 skogsveiene som ikke har frist for ferdigstillelse, og tilsagn utgjør for dette embetet 432 000 kroner.

### 6.1.2. Fylkesmannens saksbehandling

Hovedoppgavene i fylkesmannens saksbehandling før det fattes vedtak om tilskudd til skogsvei og tilskuddet utbetales, er vist i figur 5 nedenfor.

---

<sup>29</sup> Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Telemark, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

<sup>30</sup> «skog\_anvis».

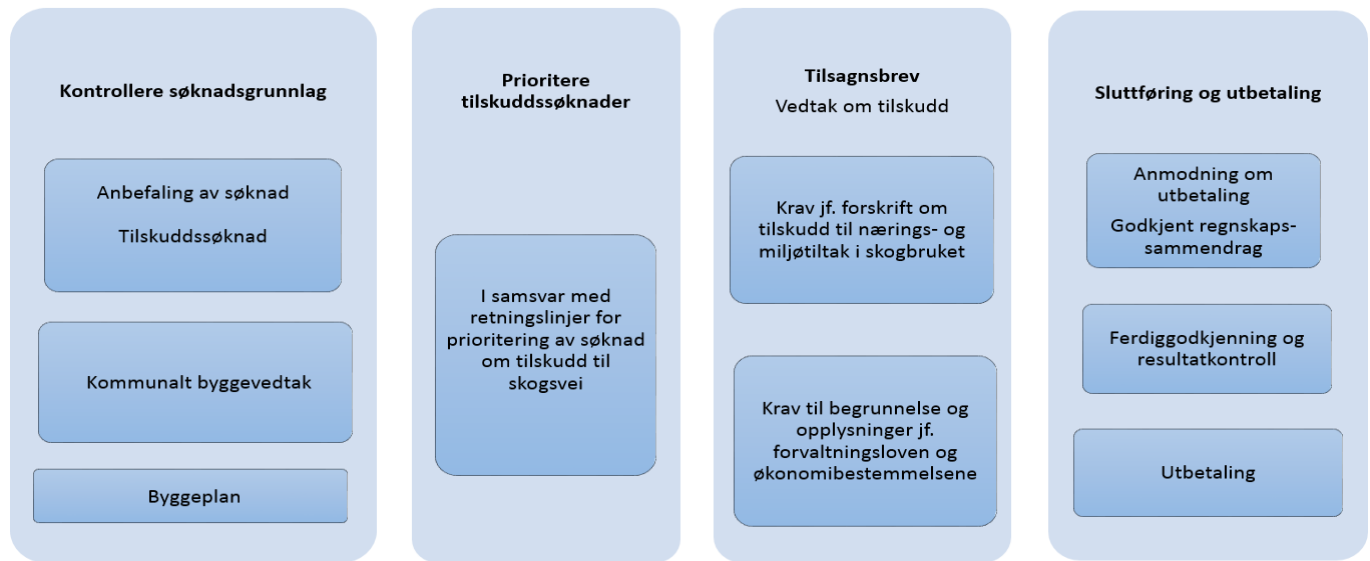
<sup>31</sup> «skog\_regnskap».

<sup>32</sup> Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

<sup>33</sup> Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.



Figur 5 Fylkesmannens saksbehandling av søknader om tilskudd til skogsveier



Kilde: Riksrevisjonen

Fylkesmannen må påse at det foreligger følgende informasjon knyttet til tilskuddssøknad:

- anbefaling fra kommunen om tilskudd til skogsvei
- skogbruksinteresse i veien
- avtale mellom interessentene
- kommunens vedtak om godkjenning av veiltaket
- registreringer i ØKS
  - tilskuddssøknad
  - byggesøknad
  - kartfesting av veiltaket og dekningsområdet
- byggeplan som er godkjent av kommunen<sup>34</sup>

#### Utvalgte veiltak

For å kontrollere saksbehandlingen i forbindelse med veiltakene har revisjonen trukket ut 40 tilfeldige saker som har fått tilskudd til skogsvei. Uttrekket består av 39 veiltak og 1 prosjekt. Prosjektet vil bli kommentert under punktet *Utbetaling* nedenfor. Tabell 1 i vedlegget til rapporten viser en oversikt over veisakene som har blitt kontrollert.

#### Kontrollere søknadsgrunnlag

##### Anbefaling av søknad

I henhold til Landbruksdirektoratets veiledningsmateriell til fylkesmennene og kommunene skal det følge med en anbefaling fra kommunen til fylkesmannen når tilskuddssøknaden sendes inn. Dette kommer fram av de to figurene som er innhentet fra Landbruksdirektoratet, figur 3 *Saksbehandling ved godkjenning av landbruksveier og tilskudd til skogsveier* og Figur 4 *Prosesskart over saksbehandlingen for tilskudd til skogsveier i ØKS*.

Revisjonen legger til grunn at god saksbehandlingsskikk tilsier at det saksforberedende organet gir en balansert begrunnelse i sin anbefaling. I begrunnelsen skal det gjøres rede for både de momentene som taler *for* og de momentene som taler *mot* å gi tilskudd.

Revisjonen viser at det unntaksvis følger en anbefaling fra kommunen til fylkesmannen med tilskuddssøknaden:

- Det foreligger en eksplisitt anbefaling fra kommunen i 9 av de 39 veisakene som har blitt kontrollert.

<sup>34</sup> Før anleggsarbeidet settes i gang, skal det foreligge en byggeplan som kommunen har godkjent.

- To embeter krever i sine prioriteringsregler at kommunen skal legge ved en anbefaling om tilskudd når søknaden sendes til fylkesmannen.<sup>35</sup> De to embetene som ber om kommunal anbefaling i sine prioriteringsregler, har mottatt anbefaling i tre av åtte veisaker hver.
- De tre øvrige embetene viser i intervju til at de unntaksvis mottar kommunal anbefaling, og at de vurderer det dit hen at det kun er nødvendig at kommunene prioriterer mellom søknadene dersom det er flere søknader om tilskudd til skogsvei innen kommunen.<sup>36</sup> Dette begrunnes med at kommunene ikke har kjennskap til søknadene fra de andre kommunene, og at det er fylkesmannen som skal prioritere mellom søknader i fylket. Kommunens anbefaling vurderes derfor av disse embetene som mindre relevant.
- Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at det forventer at kommunene forbereder sakene for fylkesmannen, men at det ikke er noe krav om at kommunen skal anbefale søknaden.

#### *Tilskuddssøknad*

Søknad om tilskudd til skogsvei skal skrives på skjema utarbeidet av Landbruksdirektoratet.<sup>37</sup>

Kommunene mottar skjemaet *Søknad om tilskudd til vegbygging, SLF-903*, og registrerer søknaden om tilskudd i skjerm bildet for tilskudd i ØKS. Dokumentasjonen som kommunen har mottatt i forbindelse med søknaden om tilskudd, kan lastes opp i ØKS, eller den kan sendes til fylkesmannen.

I søknadsskjemaet om tilskudd til skogsvei skal det blant annet oppgis andel skogbruksinteresse.<sup>38</sup>

Ved fellestiltak skal det foreligge skriftlig avtale mellom deltakerne om fordeling av kostnader og ansvar i forbindelse med tiltakets gjennomføring, og eventuelle vilkår som blir knyttet til senere oppfølging og vedlikehold.<sup>39</sup>

Revisjonen viser at det mangler skriftlige avtaler mellom interessentene, og at det er færre signaturer enn interessenter for enkelte veitiltak:

- For 35 av 39 skogsveier som har blitt kontrollert, oppgis skogbruksinteressen å være 100 prosent. I de fire veisakene hvor skogbruksinteressen er oppgitt å være lavere enn 100 prosent, er tilskuddsgrunlaget beregnet andelsmessig korrekt i forhold til skogbruksinteressen.
- Fire av fem embeter har ikke omtalt skogbruksinteresse i retningslinjer for prioritering. Ett embete<sup>40</sup> viser til at det er utfordrende å vurdere formålet med tilskuddet og prosentandelen for reell skogbruksinteresse. Blant annet kan det være krevende å fastslå om det er vei til hytte, andre formål eller skogsvei som vil generere tømmerhogst, som ligger til grunn for søknaden. Embetet har avslått søknader om veier i utkanten av skog etter å ha kommet fram til at disse veiene hadde større andel andre interesser enn hogstinteresser. Embetet har fastsatt i prioriteringsreglene at skogbruksinteressen utgjør tilskuddsgrunlaget for skogsveien.
- I alt 17 av skogsveiene i utvalget var registrert med flere interessenter. Revisjonen viser at embetene ikke har innhentet avtale mellom deltakerne.
- Fylkesmennene og Landbruksdirektoratet viser til at innhenting av opplysninger om interessentenes navn, andel og signatur på skjemaet for tilskudd til bygging av skogsvei er tilstrekkelig.
- I 4 av de 17 byggesøknadene der det er registrert flere enn én interessent, er det færre signaturer enn oppgitte interessenter i søknadsskjemaet.
- I ett av de fire tilfellene er det ikke samsvar mellom den som er oppgitt som formann i søknadsskjemaet, og som har signert søknaden, og den som er registrert som formann i ØKS.

<sup>35</sup> Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Fylkesmannen i Telemark.

<sup>36</sup> Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Fylkesmannen i Østfold.

<sup>37</sup> Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 9 andre ledd.

<sup>38</sup> SLF-903 Søknad om tilskudd til vegbygging.

<sup>39</sup> Forskrift om nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 3 fjerde ledd.

<sup>40</sup> Fylkesmannen i Telemark.

### Byggesøknad

Kommunene mottar skjemaet *Søknad om bygging av landbruksvei, LDIR-902*, og registrerer søknaden i skjermbildet for byggesøknad i ØKS. Dokumentasjonen som kommunen har mottatt i forbindelse med en søknad om bygging, kan lastes opp i ØKS, eller den kan sendes til fylkesmannen. Fra 1. juli 2015 ble det forskriftsfestet krav om at kommunen skal kartfeste veiltaket og dekningsområdet i ØKS,<sup>41</sup> og 23. april 2015 ba direktoratet i brev til fylkesmannen om at også tidligere veier ble kartfestet.

I søknadsskjemaet for bygging av landbruksvei skal det opplyses om miljøverdier og andre interesser, som innebærer at det gis opplysninger om hvordan hensynet til å minimere faren for flom, erosjon, løsmasseskred og negativ påvirkning på kjente miljøverdier skal ivaretas.

Revisjonen viser at det er enkelte mangler ved kommunenes saksforberedelse for fylkesmannen som gjelder kartfesting av veiltak og dekningsområde og registrering av hvorvidt veiltaket påvirker miljøverdier og andre interesser:

- 36 av 39 veiltak som har blitt kontrollert, er kartfestet i ØKS. Ett av de tre veiltakene som ikke er kartfestet i ØKS, er fra etter 2015.
- For 27 av de 36 kartfestede veiltakene er dekningsområdet til veien registrert. Fem av de ni skogsveiene som ikke er registrert med dekningsområde, er fra etter 2015.
- For 15 av de 39 veiltakene som har blitt kontrollert, er det ikke registrert hvorvidt veiltaket påvirker miljøverdier og andre interesser.

### Kommunalt byggevedtak

Det kan bare gis tilskudd til veier som er godkjent for nybygging eller ombygging av kommunen.<sup>42</sup>

Det skal framgå av vedtaket om bygging av skogsvei at kommunen har gjort vurderinger i samsvar med *lov om naturmangfold*.<sup>43</sup> Landbruksdirektoratet har utarbeidet en veileder som gir en innføring i praktisk bruk av naturmangfoldlovens miljørettslige prinsipper; prinsippene er omtalt i lovens §§ 8 til 12. Veilederen er først og fremst rettet mot saksbehandlere i kommunen og andre forvaltningsnivåer som fatter beslutninger etter skogbruksloven med tilhørende forskrifter. Forvaltningen skal synliggjøre vurderinger og vektlegginger ut fra hensynet til naturmangfoldet.<sup>44</sup>

I kommunens vedtak skal det oppgis en tidsfrist for oppstart og en frist for når veiltaket skal meldes klart for ferdiggodkjenning.<sup>45</sup> I revisjonens arbeid med å kontrollere kommunale frister er registreringer i skjermbildet byggesøknad i ØKS lagt til grunn i de tilfellene der det ikke foreligger kommunalt vedtak.

Revisjonen viser at fylkesmannen ikke har sikret tilstrekkelig grunnlag for å vurdere søknad om tilskudd til skogsvei, og at fylkesmannen ikke har påsett at kommunen har forberedt søknadsgrunnlaget godt nok. Det mangler enkelte kommunale vedtak for bygging av skogsvei, og fylkesmannen er ikke i alle tilfeller blitt invitert til høring i forkant av at kommunene har fattet vedtak om nybygging av skogsbilveier:

- Av de 39 veisakene som har blitt kontrollert, gjelder 14 av sakene nybygging. I 9 av de 14 veisakene har revisjonen ikke mottatt noen dokumentasjon på at embetet har vært invitert i høringsprosessen i forbindelse med søknad om nybygging av vei. Én av sakene ble sendt på høring to år før det forelå en søknad om tilskudd, og embetet oppfattet at tiden som var gått fra søknaden om bygging var behandlet, til søknaden om tilskudd forelå, var for lang til at høringssvaret fortsatt var gjeldende.
- Fylkesmannen mangler kommunalt vedtak om tillatelse til bygging for 7 av 39 veiltak.<sup>46</sup>
- I de 32 veisakene hvor det finnes et kommunalt vedtak, er det en skriftlig begrunnelse for vektleggingen som er gjort på bakgrunn av de miljørettslige vurderingene som er omtalt i vedtakene.

<sup>41</sup> Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier § 3-1 femte ledd.

<sup>42</sup> Lov om skogbruk § 7.

<sup>43</sup> Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier § 3-2 tredje ledd, som henviser til naturmangfoldloven § 7.

<sup>44</sup> Praktisk bruk av naturmangfoldloven ved behandling av skogsaker av 23. november 2015.

<sup>45</sup> Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier § 3-2, fjerde ledd.

<sup>46</sup> Dette inkluderer ett veiltak hos Fylkesmannen i Telemark der det kommunale vedtak er fra 2005. Vedtaket gjelder både godkjenning og tilskudd til nybygging, og revisjonen har kommet fram til at vedtaket er for gammelt.

- I 13 av de 32 vedtakene er det i kommunens vedtak enten ikke omtalt at de har vurdert alle de miljørettslige prinsippene, eller ikke beskrevet hvordan kommunen har vurdert de miljørettslige prinsippene. Saksgjennomgangen viser at det er stor variasjon i dybde og omfang i vurderingene av de miljørettslige prinsippene.
- Kommunene har ikke fastsatt noen frist på veiltaket i 7 av 39 byggesøknader i ØKS / kommunalt vedtak om bygging av skogsvei.

### Byggeplan

Før anleggsarbeidet settes i gang, skal det foreligge en byggeplan som kommunen har godkjent.<sup>47</sup> Kravet til innhold i byggeplanen går fram av skjemaet for søknad om tilskudd til skogsvei.<sup>48</sup>

I søknadsskjemaet stilles det krav til kostnadsoverslag, og i kravene til byggeplan står det beskrevet hvordan kostnadsoverslag bør settes opp. I revisjonen er det vurdert om byggeplanen inneholder et kostnadsoverslag.

Revisjonen viser at fylkesmannen ikke har sikret tilstrekkelig grunnlag for å vurdere søknader om tilskudd til skogsvei, og at fylkesmannen ikke har påsett at kommunen har forberedt søknadsgrunnlaget godt nok. Det mangler byggeplaner, og kun halvparten av byggeplanene har kommunal godkjenning:

- I 14 av 39 veiltak foreligger det ikke byggeplan. 12 av de 25 byggeplanene som foreligger, mangler kommunenes godkjenning i form av kommunalt signert byggeplan eller omtale i kommunes vedtak. Det er stor variasjon i byggeplanenes innhold og detaljeringsgrad.
- Ett embete<sup>49</sup> stiller spørsmål ved at det er kommunen skal godkjenne byggeplanen, når kommunen selv har vært tungt inne i veiplanleggingen.
- Flere embeter og Landbruksdirektoratet viser i intervju til at det ikke er behov for byggeplan for mindre tiltak, og at det er tilstrekkelig med kostnadsoverslag. Direktoratet ser ikke det samme behovet for byggeplan for mindre tiltak, som punktutbedringer og snuplasser.
- 4 av de 25 byggeplanene som foreligger, inneholder ikke kostnadsoverslag. 14 av veiltakene hvor det ikke foreligger byggeplan, inneholder kostnadsoverslag.
- Embetene viser i intervju til at det finnes mange måter å beregne kostnader på, og det gjør det utfordrende å vurdere beregningene. Byggeplaner for skogsveier som ikke har tilknyttet en veiplanlegger, har gjerne svakheter i kostnadsestimat. Ofte er det uklart om søkeren planlegger å bruke stor egeninnsats, eventuelt gamle maskiner som ikke er egnet, eller om søkeren har planlagt å bruke en profesjonell entreprenør.

### Prioritering av tilskuddssøknader

Fylkesmannen skal i dialog med kommunene og næringsorganisasjonene i skogbruket lokalt utarbeide retningslinjer for prioritering av tilskudd til skogsveier.<sup>50</sup>

Revisjonen viser at alle de fem fylkesmennene som har blitt revidert, har utarbeidet retningslinjer for prioritering av tilskudd til skogsveier, og at de veiltakene som har blitt kontrollert, er innvilget i tråd med embetenes retningslinjer for prioritering:

- De fem fylkesmennene som har blitt revidert, har alle i dialog med kommuner og næringen lokalt utarbeidet retningslinjer for prioritering av tilskudd til skogsveier, og prioriteringsreglene revideres årlig og distribueres til kommuner og skogeierforeninger i fylket.

Revisjonen har valgt ut enkelte forhold som reguleres i embetenes retningslinjer, og sammenstilt disse, jf. tabell 2 *Variasjoner i fylkesmennenes retningslinjer for prioritering av tilskudd til skogsveier* i vedlegget til rapporten. Sammenstillingen viser at det er store variasjoner i prioriteringsreglene fylkene imellom når det gjelder

- hvilken tilskuddssats som ytes
- hvilke veiklasser det ytes tilskudd til

<sup>47</sup> Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 5 tredje ledd.

<sup>48</sup> Søknad om tilskudd til vegbygging, SLF-903 B.

<sup>49</sup> Fylkesmannen i Østfold.

<sup>50</sup> Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 3 andre ledd.

- hvilke krav som stilles til hogstklasser
  - i hvilken grad embetet har søknadsfrister eller behandler søknader fortløpende
  - minimum kostnad på tiltak som det innvilges tilskudd til
- Embetene viser i intervju til at de ikke vektlegger kommunenes anbefaling, og enkelte embeter uttaler at det kun er behov for kommunens prioritering når det foreligger flere søknader innen samme kommune.
  - Alle veiltakene er gitt vedtak om tilskudd i tråd med embetenes prioriteringsregler. Vurderingen er i hovedsak basert på prioriteringsreglene for 2016 og 2017, selv om enkelte av tiltakene har vært innvilget i tidligere år.

### Tilskuddsbrev

Tilsagn om tilskuddsbeløp på grunnlag av innvilget søknad skal bekreftes med et tilskuddsbrev som skal omtale tilskuddordningen, vilkår og krav.<sup>51</sup>

I forvaltningsloven står det at enkeltvedtak skal grunngis. I tilsagnsbrevet skal fylkesmannen angi begrunnelsen for vedtaket. Videre skal det i begrunnelsen vises til de regler vedtaket bygger på.<sup>52</sup>

I tilskuddsbrevet skal utbetalingsordning og krav til rapportering beskrives. Det samme skal mulige reaksjonsformer dersom mottakeren ikke opptre i samsvar med forutsetningene. Tilskuddsforvalter skal etablere innkrevingsrutiner som sikrer tilbakebetaling, dersom en sluttavregning medfører at mottakeren skal tilbakebetale for mye utbetalt beløp.<sup>53</sup>

Når det gis tilsagn om tilskudd til skogsveier bør tilskuddsforvalter ta forbehold overfor tilskuddsmottaker om at tilskuddet kan kreves tilbakebetalt dersom det ikke nyttes i tråd med forutsetninger som stilles. Tilskuddsforvalter bør vurdere skriftlig aksept fra tilskuddsmottaker om at vilkårene er godtatt før tilskuddet utbetales. Skriftlig aksept kan være aktuelt for å forebygge konflikt om forutsetningene for tilskuddet.<sup>54</sup>

Fylkesmannen skal i tilskuddsbrev ta forbehold om at kommunen, fylkesmannen eller Riksrevisjonen kan kreve nødvendige opplysninger og kontrollere at tilskuddsmidlene er brukt i tråd med forutsetningene.<sup>55</sup>

Revisjonen viser at det er utarbeidet tilskuddsbrev. I flere tilfeller mangler det begrunnelse for hvorfor det ikke er innvilget maksimal tilskuddsprosent, omtale av mulig kontroll og krav om tilbakebetaling dersom tilskuddet ikke er nyttet i tråd med forutsetningene for tilskuddet:

- Tilsagn, inklusiv tilleggsbevilgninger, er i 38 av 39 veisaker bekreftet med tilskuddsbrev. For den ene skogsveien har revisjonen kun mottatt tilsagnsbrev for tilleggsbevilgning, men ikke for den opprinnelige bevilgningen.
- Fylkesmennene begrunner tildelingen i 37 av 38 tilskuddsbrev. Det varierer hvor omfattende begrunnelsene er. I flere tilfeller innvilges lavere tilskuddssats enn makssats oppgitt i prioriteringsreglene, uten at dette er begrunnet i vedtaket.
- Utbetalingstakt og mulig krav om tilbakebetaling omtales i 21 av 38 tilsagnsbrev.
- Opplysninger om mulig kontroll er omtalt i 24 av 38 tilskuddsbrev.
- Ett<sup>56</sup> av fem embeter som har blitt kontrollert, stiller krav til aksept av vilkårene i tilskuddsbrevene.
- Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at innholdet i tilskuddsbrevene har et forbedringspotensiale, som enten bør omtales i rundskriv eller veiledning på nett.

<sup>51</sup> Økonomibestemmelsene punkt 6.3.3.

<sup>52</sup> Forvaltningsloven §§ 24 og 25.

<sup>53</sup> Økonomibestemmelsene punkt 6.3.5.

<sup>54</sup> Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten – veileder fra Finansdepartementet (september 2008).

<sup>55</sup> Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 12 første ledd og økonomibestemmelsene punkt 6.3.3.

<sup>56</sup> Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

## Slutføring og utbetaling

### *Utbetaling av tilskudd*

Innvilget tilskudd utbetales etter skriftlig anmodning fra tilskuddsmottaker og når skogsveien har fått godkjent sluttregnskapet. Minst 10 prosent av tilskuddet skal holdes tilbake inntil arbeidet er fullført og sluttregnskapet er godkjent. Det kan likevel foretas utbetaling på bakgrunn av godkjent dokumentasjon etter hvert som deler av veien utføres.<sup>57</sup>

Kommunen er mottaker av skjemaet *Regnskapssammendrag for skogsveianlegg, LDIR-904*, med tilhørende regnskap og bilag. På skjemaet er det angitt at regnskapet skal revideres av kommunenes skogbruksansvarlige og/eller revisor. Skjemaet skal signeres av skogeier og skogbruksansvarlig i kommunen. Regnskapssammendragene lastes opp i ØKS eller sendes til fylkesmannen.

Den som attesterer skal kontrollere at utbetalingsforslaget er i overensstemmelse med vedtaket, og at tilskuddsmottaker har sendt inn dokumentasjon eller aksept av vilkår, dersom det er stilt krav om det.<sup>58</sup>

Revisjonen viser ikke avvik ved utbetaling sammenholdt med regnskapssammendrag og tilsagn. Derimot har fylkesmannen foretatt utbetaling til fem av de sju tiltakene som fylkesmannen ikke har kommunalt vedtak for:

- Regnskapsbilagene er unntaksvis lastet opp i ØKS eller journalført i fylkesmennenes arkiv på veisakene. Embetene viser til at det er kommunene som skal arkivere bilagene, siden det er de som er mottaker og revisor for bilagene som ligger til grunn for regnskapssammendragene. Ett embete stiller krav til at regnskap med bilag skal lastes opp i ØKS sammen med regnskapssammendragene.<sup>59</sup>
- De fem fylkesmennene revisjonen har kontrollert, stiller ikke andre krav til anmodning om utbetaling enn at regnskapssammendraget er påført signatur fra skogbruksansvarlig i kommunene.
- For 25 av skogsveiene er hele eller deler av tilskuddet utbetalt. Alle regnskapssammendragene som ligger til grunn for utbetalingene, er signert av eller for skogeieren og skogbruksansvarlig i kommunene. Ingen av de utbetalingene revisjonen har kontrollert, viser avvik når de sammenholdes med regnskapssammendrag og tilskudsbevilgning.
- For én av skogsveiene revisjonen har kontrollert, er 100 prosent av tilskuddet utbetalt selv om veien har statusen «registrert» i ØKS. Embetet kan ikke forklare hvordan det var mulig å utbetale 100 prosent uten at statusen var endret til «ferdiggodkjent».
- Det kan være grunn for embetene til å be om mottakerens aksept når veitiltaket ikke ytes maksimal tilskuddssats. Det kan også være grunn for fylkesmennene til å stille krav til aksept når det stilles vilkår om eksempelvis kommunal godkjenning av veitiltaket og kommunalt godkjent byggeplan, eller når det stilles krav til vedlikehold av veien.
- Embetene har fattet vedtak om tilskudd til sju veitiltak uten at det foreligger kommunale vedtak. Videre har de foretatt sluttutbetaling til fem av de sju tiltakene, uten at kommunale byggevedtak er innhentet.
- Forskriften<sup>60</sup> angir at byggeplan skal foreligge ved oppstart av tiltaket. Det er foretatt utbetaling til 9 av de 14 veitiltakene som mangler byggeplan.

### *Utbetaling til prosjekter*

Det kan gis tilskudd til bygging av nye eller ombygging av eksisterende skogsveier når dette bidrar til helhetsløsninger som gir grunnlag for utnyttelse av skog- og utmarksressursene.<sup>61</sup>

Fra 1. januar 2004 ble vedtaksmyndigheten for miljørettede virkemidler innen jordbruk og midler til skogbruk under LUF overført fra fylkesmannen til kommunene.<sup>62</sup>

<sup>57</sup> Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 10.

<sup>58</sup> Økonomibestemmelsene punkt 6.3.3 fjerde ledd.

<sup>59</sup> Fylkesmannen i Telemark.

<sup>60</sup> Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 5 tredje ledd.

<sup>61</sup> Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 5 første ledd.

<sup>62</sup> Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*.

En av sakene som er valgt ut for kontroll,<sup>63</sup> gjelder utbetaling til et prosjekt som dekker engasjement og avlønning av en veiplanlegger. Fylket har engasjert en veiplanlegger som skal være en «pådriver» i arbeidet med å støtte opp under utvikling av skogbrukets infrastruktur i fylket.

Revisjonen viser at to av fem embeter gir tilsagn om regionale utviklingsmidler fra Landbrukets utviklingsfond (LUF) til avlønning av en veiplanlegger. Det ene embetet har utbetalt lønn til veiplanleggeren fra tilskuddsmidler til skogsveier:

- Tilskuddsbrevet til veiplanleggeren i fylket angir at tiltaket bevilges med regionale utviklingsmidler fra LUF.
- Embetet har attestert og budsjett disponert midlene fra bevilgningsrammen for tilskudd til skogsvei i ØKS, og utbetalingen er utført fra Landbruksdirektoratet.
- I intervju kommer det fram at også et annet embete<sup>64</sup> har engasjert en veiplanlegger, og at embetet benytter regionale utviklingsmidler fra LUF til tiltaket.

#### *Attestasjon og budsjett disponering*

Budsjett disponering og attestasjon skal være utført av ansatte hos fylkesmannen som er gitt slik myndighet.<sup>65</sup>

Fylkesmannen attesterer og budsjett disponerer utbetaling av tilskudd til skogsveier på bakgrunn av regnskapssammendragene som er godkjent av kommunene. Deretter utbetaler Landbruksdirektoratet tilskuddene.

Gjennomgang av kvitteringer for utbetalinger av tilskudd i ØKS til de 25 tiltakene som har fått utbetalt tilskudd, er sammenholdt med *Oversikt fra Landbruksdirektoratet over brukere og roller hos fylkesmenn og kommuner*.

Revisjonen viser at alle de utbetalingene til skogsveier som har blitt kontrollert, er attestert og budsjett disponert av ansatte ved embetene som er gitt slik fullmakt i ØKS.

#### *Resultatkontroll*

Kommunen er mottaker av skjemaet *Bygging av skogsveier – resultatkontroll, SLF-913*. Landbruksdirektoratet har utarbeidet en veiledning for utfylling av dette skjemaet.<sup>66</sup> Kommunen registrerer opplysningene i skjerm bildet resultatkontroll i ØKS eller sender skjemaet til fylkesmannen. I ØKS skal kommunen registrere veitiltaket som *Godkjent* for at fylkesmannen skal kunne utbetale de resterende 10 prosentene av tilskuddet.<sup>67</sup>

Kommunen skal i nødvendig utstrekning kontrollere at tiltakene er gjennomført i tråd med forutsetningene, og resultatene skal rapporteres til fylkesmannen på særskilt skjema for resultatkontroll.<sup>68</sup> Kommunen skal utføre miljø- og resultatkontroll av veitiltak. Fylkesmannen kan gi nærmere retningslinjer for slik miljø- og resultatkontroll.<sup>69</sup>

I veiledningen for utfylling av skjemaet *Bygging av skogsveier – Resultatkontroll, SLF-913 B*, står det blant annet at det er nødvendig å sjekke godkjenningsvedtaket for å se om det er fastsatt spesielle betingelser for godkjenning av veiplanen, og at det skal krysses av for «annen spesiell miljøstatus» dersom arealer innenfor veiens dekningsområde er registrert i miljøvernmyndighetenes Naturbase. I merknadsrubrikken angis hva slags miljøstatus det dreier seg om. I noen tilfeller er det ønskelig at en lokal miljøvernrepresentant deltar i vurderingen av om vedtakets betingelser er oppfylt, og om det er tatt nødvendige miljøhensyn.

Revisjonen viser at det er gjennomført resultatkontroll, men at det ikke krysses av for «annen spesiell miljøstatus» eller kommenteres i merknadsfeltet for veier som berører miljøverdier:

- Gjennomgangen viser at resultatkontroll er gjennomført på 13 skogsveier.<sup>70</sup> 11 av de 13 skogsveiene er ferdiggodkjent, og 2 er godkjent med mangler. Ved kommunens resultatkontroll ble det avdekket mangler på to skogsveier som gjorde at skogsveiene ikke ble godkjent. I ett av disse tilfellene er mangelen rettet opp. I det andre tilfellet er mangelen ikke utbedret, og restbeløp for tilskudd er inndratt av fylkesmannen.

<sup>63</sup> Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

<sup>64</sup> Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.

<sup>65</sup> Økonomibestemmelsene punkt 2.5.2.1 og punkt 2.5.2.2.

<sup>66</sup> *Veiledning for utfylling av skjema SLF-913 B*.

<sup>67</sup> *Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* § 10 andre ledd.

<sup>68</sup> *Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* § 12 andre og tredje ledd.

<sup>69</sup> *Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier* § 4-2 andre ledd.

<sup>70</sup> Dato for kontroll av resultatkontroll henviser til revisjonens andre dag av revisjonsbesøkene hos fylkesmennene. Fylkesmannen i Oppland ble besøkt 8. og 9. november, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag ble besøkt 22. og 23. november, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ble besøkt 20. og 21. november, Fylkesmannen i Telemark ble besøkt 15. og 16. november, og Fylkesmannen i Østfold ble besøkt 27. og 28. november.

- I skjemaet for resultatkontroll blir det ikke angitt hvilke vilkår som er satt for godkjenningen av veien. For veier der kommunen har fastsatt betingelser for godkjenningen som er knyttet til ivaretagelse av miljøverdier er det ikke krysset av for «annen spesiell miljøstatus» eller gitt kommentarer i merknadsfeltet.
- Ingen av de fem fylkesmennene som har blitt kontrollert, har utarbeidet retningslinjer for miljø- og resultatkontroll.
- Landbruksdirektoratet trekker fram at det pågår en sentral prosess for å utarbeide nasjonale regler for miljø- og resultatkontroll. Direktoratet vurderer at det ikke er naturlig at hver fylkesmann utarbeider egne regler for miljø- og resultatkontroll.
- I brev av 13. mars 2017 fra Landbruksdirektoratet til fylkesmennene – *Resultatkontroll for skog og miljø 2017* – står det at kontroll av veier og skogsbruksplanlegging fortsatt skal kontrolleres, og at resultatene skal rapporteres gjennom ØKS, men ikke som resultatkontroll.

#### Tiltaksfrist

Tiltaket skal gjennomføres innen tre år. Det er imidlertid mulig å søke om lengre frist, men fristen kan bare forlenges til maksimalt fem år.<sup>71</sup>

Revisjonen viser at i 4 av 39 veiltak er det fastsatt lengre frist enn forskriften gir rom for på tilsagnstidspunktet. Seks av de veiltakene som har blitt kontrollert, er ikke registrert ferdiggodkjent etter at fristen for ferdigstilling er utløpt:

- I 35 av 39 tiltak har fylkesmannen i utgangspunktet gitt en frist på tre år eller kortere for veiltaket.
- Ett embete<sup>72</sup> opplyser at fristen er satt lik kommunens frist for to veiltak, som gir en lengre frist enn tre år på å fullføre veiltaket med tilskuddet, for ikke å forvirre skogeieren.
- Seks av de veiene som har blitt kontrollert, var på tidspunktet for revisjonsbesøk<sup>73</sup> ikke registrert ferdiggodkjent, selv om 3-årsfristen for tilskuddet til skogsveien var utløpt og det ikke var registrert noen søknad om forlengelse av fristen.

### 6.1.3. Vedlikeholdskontroll

I forskriften står det at veien skal vedlikeholdes til den standard som veien opprinnelig ble bygget til, men det står ingenting om hvilken instans som er ansvarlig for at vedlikeholdskontroll blir gjennomført.<sup>74</sup> I Landbruksdirektoratets veiledningsmaterie, jf. figur 3 *Oversikt over saksgangen i den ordinære saksbehandlingen for godkjenning av landbruksveier og tilskudd til skogsveiene*, står det at det er kommunene som følger opp vedlikeholdskontroll og skal registrere resultatet av vedlikeholdskontrollene i ØKS.

Revisjonen viser at embetenes fortolkning av hvilket forvaltningsnivå som har ansvar for å følge opp at skogsveiene vedlikeholdes, og i hvor lang tid det stilles krav til vedlikehold, varierer:

- To av de embetene revisjonen har kontrollert,<sup>75</sup> viser i sine prioriteringsregler til at det er kommunen som skal følge opp at veiene vedlikeholdes.
- Ett embete<sup>76</sup> viser i sine prioriteringsregler til at embetet i 2017 vil gjennomføre kontroll av veivedlikehold på veier som ble ferdigstilt i 2012. Et annet embete<sup>77</sup> opplyser i intervju at embetet i 2012 gjennomførte en kontroll av om veiene var vedlikeholdt til tilfredsstillende standard etter fem år, og vurderer å iverksette en kontroll etter ti år.

<sup>71</sup> Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 3 femte ledd.

<sup>72</sup> Fylkesmannen i Østfold.

<sup>73</sup> Dato for kontroll av resultatkontroll henviser til revisjonens andre dag av revisjonsbesøk hos fylkesmennene. Fylkesmannen i Oppland ble besøkt 8. og 9. november, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag ble besøkt 22. og 23. november, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ble besøkt 20. og 21. november, Fylkesmannen i Telemark ble besøkt 15. og 16. november, og Fylkesmannen i Østfold ble besøkt 27. og 28. november.

<sup>74</sup> Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 5 fjerde ledd.

<sup>75</sup> Fylkesmannen i Telemark og Fylkesmannen i Østfold.

<sup>76</sup> Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.

<sup>77</sup> Fylkesmannen i Oppland.



- Ett embete<sup>78</sup> viser både i prioriteringsreglene sine og i tilsagnsbrevene til at veiene skal vedlikeholdes i 25 år til den standarden som de opprinnelig ble bygget til.
- Ett embete<sup>79</sup> opplyser i intervju at det kan være utfordrende å håndheve krav om vedlikehold av skogsvei når det gjennomføres kun én hogst og det tar 25–30 år før det er aktuelt med ny hogst.

#### 6.1.4. Stimuleringstiltak for bygging av skogsveier

I tildelingsbrevet til fylkesmennene står det at embetene skal bidra til at hensiktsmessige tiltak og virkemidler tas i bruk for å bedre skogsveinettet, herunder at det stimuleres til nybygging, ombygging og vedlikehold av skogsveinettet.<sup>80</sup>

Revisjonen viser at embetene har iverksatt tiltak for å bidra til at hensiktsmessige tiltak og virkemidler tas i bruk for å bedre skogsveinettet:

- De fem kontrollerte embetene viser til at de benytter samlinger med kommunene til å veilede skogbrukssjefene, og til å stimulere til nybygging, ombygging og vedlikehold av skogsveinettet. Flere embeter viser til at også økt bevilgning og trykk fra skognæringen bidrar til aktivitetsøkning.
- Embetene oppfordrer til bruk av profesjonelle veiplanleggere. To embeter<sup>81</sup> har lønnet veiplanleggere som skal støtte opp under utvikling av skogbrukets infrastruktur i fylket.
- Fylkesmannen i Telemark har gjennomført et flerårig prosjekt, *Masterplan for skogsbilveier i Telemark*, for å gjennomføre tilstandsregistrering av skogsveier i Telemark fylke med en kartbasert visualisering av vedlikeholdsbehov. Masterplanen danner grunnlaget for å utarbeide realistiske planer og kostnadsoverslag for ombygging, nyanlegg og vedlikehold av skogsbilveier. Embetet har også gjennomført en anbudsrunde for tilstandsregistrering av broer for veinettet. Formålet med tilstandsregistreringen er å klassifisere veiene som en del av Geodata, blant annet hos Kartverket og i veidatabasen til Statens vegvesen. Geodata kan for eksempel benyttes av en lastebilsjåfør til å sjekke om en bro er sterk nok til å bære vekten av lastebilen.

#### 6.1.5. Organisering av arbeidet og habilitet i forvaltningen av tilskudd til skogsveier

En offentlig tjenestemann er inhabil når det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.<sup>82</sup> Ifølge økonomireglementet skal virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll.<sup>83</sup>

Revisjonen har ikke avdekket særskilte utfordringer ved organiseringen eller rutinene for behandling av habilitet ved saksbehandlingen av utvalgte veitiltak hos de embetene som har blitt kontrollert. Revisjonen viser at det er utfordringer med habilitet hos kommunene, og at skogbrukssjefen i enkelte kommuner har mange roller:

- De fem embetene som har blitt kontrollert, har organisert forvaltningen av tilskudd til skogsveier med en saksbehandler som har skogsveier som fulltidsstilling,<sup>84</sup> og to ansatte som attesterer og anviser utbetalingene. Enkelte embeter har i tillegg organisert ulike skoggrupper som møtes for å drøfte kompliserte saker på skogområdet<sup>85</sup> og for å samordne kommunikasjonen med kommunene.<sup>86</sup>
- Landbruksdirektørene ved embetene fordeler saker. Tilskudd til skogsveier fordeles til saksbehandler for skogsveier, dersom det ikke er åpenbare habilitetsforhold som tilsier at saken skal fordeles til en annen saksbehandler, en overordnet ansatt eller et annet embete. Den enkelte ansatte er ansvarlig for å ta opp egen habilitet. Ved antatt inhabilitet konfereres det med en jurist ved embetet. Dersom saksbehandleren er

<sup>78</sup> Fylkesmannen i Oppland.

<sup>79</sup> Fylkesmannen i Østfold.

<sup>80</sup> Tildelingsbrev til den enkelte Fylkesmann 2017 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 28. februar 2017.

<sup>81</sup> Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

<sup>82</sup> Forvaltningsloven § 6 andre ledd.

<sup>83</sup> Økonomireglementet § 14.

<sup>84</sup> Saksbehandler for skogsveier hos Fylkesmannen i Østfold har skogsveier som hovedoppgave.

<sup>85</sup> Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Fylkesmannen i Østfold.

<sup>86</sup> Fylkesmannen i Oppland.

inhabil, vil en annen saksbehandler ved embedet behandle den aktuelle saken,<sup>87</sup> alternativt overtar en saksbehandler med et annet ansvarsområde innen avdelingen.<sup>88</sup> Landbruksdirektøren signerer for saksbehandleren for skogsveier når vedkommende er inhabil i forbindelse med egen søknad om tilskudd til skogsvei.<sup>89</sup> Ett embete har kun hatt tilfeller der en sideordnet medarbeider har søkt om tilskudd til skogsvei, og saksbehandleren har, etter saksbehandlerens og ledelsens vurdering av habilitet, kunnet behandle de aktuelle sakene.<sup>90</sup>

- Ved ett embete<sup>91</sup> viste kontrollen at det i to kommuner var skogbrukssjefen som signerte som både ansvarlig veiplanlegger, saksbehandler og vedtaksmyndighet for byggesøknader om skogsvei. Skogbrukssjefene i disse to kommunene fylte videre ut søknadsskjemaet for tilskudd til skogsvei på vegne av skogeieren, og fylte ut og signerte for skogeieren på skjemaet for regnskapssammendrag. Skogbrukssjefene godkjente så regnskapssammendragene. Deretter signerte de samme skogbrukssjefene for gjennomført resultatkontroll og for ferdiggodkjenning av veiltaket i ØKS.
- Ved to andre embeter<sup>92</sup> viste revisjonen at skogbrukssjefen i enkelte kommuner sto oppført som veiplanlegger.
- Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at det har registrert at det er uryddige forhold i enkelte kommuner. Landbruksdirektoratet mener at det må etableres en ryddig forvaltningspraksis i kommunene, og at det må unngås at kommunen signerer på vegne av skogeieren.
- Flere av embedene uttaler at kontroll med kommunenes habilitet i saksbehandlingen er et tema som inngår i forvaltningskontrollene.
- Fylkesmannen i Telemark skriver i årsrapporten for 2016 at de i flere tilfeller har sett at forholdet til habilitet i saksbehandlingen ikke er i orden. Problemet er tatt opp med aktuelle kommuner, men synes likevel å være en gjenganger.

#### 6.1.6. Regelverksforvaltning

Direktoratet skal gi innspill til Landbruks- og matdepartementet om utvikling av virkemidler, inkludert forenklinger. Direktoratet skal samhandle med fylkesmannen for å bidra til god lov- og tilskuddsforvaltning på regionalt og lokalt nivå. Direktoratet skal særskilt følge opp satsingen på infrastruktur- og klimatiltak i skogbruket.<sup>93</sup>

For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd skal tilskuddsforvalter ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.1 ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, jf. punkt 2.4 om internkontroll. Tiltakene skal blant annet bidra til å sikre korrekt søknadsbehandling.

Revisjonen viser at det er behov for veiledning utover den veiledningen som gis på direktoratets nettside i form av spørsmål og svar til «Tilskudd til skogsveibygging», og behov for å tydeliggjøre hvordan bestemmelser i *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* skal praktiseres og tolkes:

- Landbruksdirektoratet har ikke utarbeidet rutiner eller rundskriv for hvordan forvaltningen skal praktisere og tolke oppgaver som fremgår av forskriften, herunder ansvar, oppgaver og plikter i saksbehandlingen.
- Fylkesmennene opplyser i intervju at det gjøres mange skjønnsmessige vurderinger i saksbehandlingen, og at det i forvaltningen av tilskudd til skogsvei er behov for rundskriv/retningslinjer.

---

<sup>87</sup> Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.

<sup>88</sup> Fylkesmannen i Oppland.

<sup>89</sup> Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

<sup>90</sup> Fylkesmannen i Telemark.

<sup>91</sup> Fylkesmannen i Østfold.

<sup>92</sup> Fylkesmannen i Oppland og Fylkesmannen i Telemark.

<sup>93</sup> Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet 2017 fra Landbruks- og matdepartementet av 31. januar 2017, punkt 2.2.

- Et konkret behov for avklaring som har blitt reist fra ett av embetene<sup>94</sup>, gjelder avklaring om hvorvidt ombygging av en skogsvei som ble anlagt etter tidligere veinormal for veiklasse 3, er et formål det kan gis tilskudd til når veien opprettholder ny veinormal for veiklasse 3.

Ombygging av en landbruksvei defineres i *forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier* som vesentlig opprustning av eksisterende vei til en bedre veiklasse.<sup>95</sup> *Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* angir at det kan gis tilskudd til nye, eller ombygging av eksisterende, skogsveier når dette bidrar til helhetsløsninger som gir grunnlag for utnyttelse av skog- og utmarksressursene.

Landbruksdirektoratet viser i intervju til at dette forholdet er avklart, og at det er lagt ut på «Spørsmål og svar om landbruksveier» på direktoratets hjemmesider. Direktoratet vurderer at ombygging for å opprettholde ny veinormal for samme veiklasse kan defineres som en ombygging og dermed er tilskuddsberettiget.

- Et annet behov for avklaring som er reist fra ett embete<sup>96</sup>, gjelder avklaring om grensen for krav om tilbaketrekking av tilskuddsmidler dersom en foretaks kontroll<sup>97</sup> viser at en skogsvei ikke er bygget etter forutsetningene for tilskuddet.

Direktoratet opplyser at det er kommunen som skal gjennomføre sluttkontroll og sjekke at veien er bygget i henhold til vilkårene. Oppdager fylkesmannen ved forvaltningskontroll i etterkant at veitilskuddet er utbetalt på feil grunnlag, kan fylkesmannen kreve tilskuddet tilbakebetalt. Dette krever at vilkårene i vedtak om tilskudd er tydelige, og at det ikke har gått for lang tid.

- Embetene uttaler at det er utfordrende å skille mellom vedlikehold, som det ikke skal ytes tilskudd til, og ombygging. De forsøker derfor å anbefale skogeierne til å bruke skogfond til tiltak som ikke dekkes av tilskudd til skogsveier, eller å bruke skogfond i kombinasjon med tilskudd til skogsveier.
- Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at det er behov for å tydeliggjøre *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* gjennom veiledning på nett. Direktoratet viser til at slik veiledning er iverksatt og under kontinuerlig utvikling.

## 6.2. Problemstilling 2 om kontroll, rapportering og evaluering

### 6.2.1. Kontroll og rapportering

#### Tekstboks 1 Type kontroller

##### *Forvaltningskontroller – kontroll hos tilskuddsforvalter*

I forvaltningskontroller kontrolleres formelle forhold hos fylkesmannen og kommunene. Dette gjelder både virkemidler fylkesmannen har fått delegert forvaltningsmyndighet for, og virkemidler som er delegert til kommunene, som fylkesmannen skal følge opp.

##### *Foretakskontroller – kontroll hos tilskuddsmottaker*

Foretaks kontroll på skogsvei er kontroll av om skogeieren har fulgt forskriften og bygget skogsveien i samsvar med de vilkårene som kommunen og fylkesmannen har stilt. Gjennom kontrollen belyses skogsveiens kvalitet, og eventuelle mangler avdekkes.

### Kontroll

Landbruksdirektoratet og fylkesmannen skal forvalte tilskuddsordningen på en måte som sikrer at kontroll med tilskuddsordningen skjer i samsvar med ansvar delegert i tildelingsbrev eller særskilt regelverk for

<sup>94</sup> Fylkesmannen i Østfold.

<sup>95</sup> *Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier* § 1-2 c.

<sup>96</sup> Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.

<sup>97</sup> Foretaks kontroll av skogsveier er kontroll av om skogeieren har fulgt forskriften og bygget skogsveien i samsvar med de vilkårene som kommunen og fylkesmannen har stilt.

tilskuddsordningen.<sup>98</sup> Det er viktig at direktoratet intensiverer sin kontroll av fylkesmannsembetenes arbeid med forvaltning og kontroll med særlig oppmerksomhet på fylkesmennenes forvaltningskontroll av kommunene.<sup>99</sup> Opplæring av fylkesmannsembetene med hensyn på deres kontrollvirksomhet vil også være viktig.<sup>100</sup>

Økonomireglementet forutsetter at Landbruksdirektoratet, fylkesmannen og kommunene etablerer systemer og rutiner som sikrer at de statlige midlene forvaltes på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende regelverk og fastsatte mål og resultatkrav. Internkontrollen skal være tilpasset risiko og vesentlighet.<sup>101</sup>

Landbruksdirektoratet skal vektlegge arbeidet med en målrettet og effektiv kontroll med tilskuddsforvaltningen i landbruket. Risiko- og vesentlighetsvurderinger skal danne grunnlaget for kontrollarbeidet. Direktoratet må ha etablert rutiner og iverksatt kontrolltiltak som sikrer at fylkesmennenes og kommunenes forvaltning er tilfredsstillende. Avvik/feil må følges opp.<sup>102</sup>

Revisjonen viser at Landbruksdirektoratet og de embetene som har blitt kontrollert, foretar risikovurderinger av henholdsvis fylkesmannens og kommunenes forvaltning på landbruksområdet. Landbruksdirektoratets kontrollplaner for kontroll med fylkesmannens forvaltning og fylkesmannens kontrollplaner for kontroll med kommunal forvaltning inkluderer sjelden skogsveier:

- I Landbruksdirektoratets kontrollplan for første og andre halvår i 2016 og 2017 inngår kontroll av fylkesmannens forvaltning av *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket*. Forvaltningskontrollene inkluderer ikke tilskudd til skogsveier.
- De fem embetene gjennomfører risikovurderinger av kommunenes forvaltning av tilskudd til skogsveier, og angir i flere tilfeller høy risiko på området. I embetenes totalvurdering av risiko innenfor landbruksområdet for 2016 og 2017 blir ikke alltid den risikoen som er vurdert å foreligge på skogsveier, videreført til kontrollplanene. Kontrollplanene viser at forvaltningskontrollene unntaksvis omfatter skogsveier.

## Rapportering

Landbruksdirektoratet skal rapportere til Landbruks- og matdepartementet om kontrollvirksomheten i tråd med krav i tildelingsbrev.<sup>103</sup> Fylkesmennene skal rapportere til Landbruksdirektoratet/Landbruks- og matdepartementet for 2016 om tilskuddsordningen i tråd med kravene som er fastsatt i økonomiinstruksen<sup>104</sup> og tildelingsbrevet<sup>105</sup> om rapportering og resultatoppfølging.

Landbruksdirektoratets rapportering går fram av *Rapportering om kontrollvirksomheten i Landbruksdirektoratet og hos fylkesmennene i 2016*, og er utarbeidet på grunnlag av direktoratets egne kontrollplaner og rapporter og fylkesmennenes rapportering om måloppnåelse i årsrapporten for 2016.

### *Landbruksdirektoratets rapportering om gjennomførte forvaltningskontroller*

Landbruksdirektoratet skal gjennomføre forvaltningskontroll av fylkesmennene på landbruksområdet. Landbruksdirektoratet skal følge opp fylkesmennene i arbeidet med å veilede kommunene og formidle kunnskap om videreutvikling av skogsveinettet.<sup>106</sup>

Landbruksdirektoratet gjennomførte siste gang i 2013<sup>107</sup> kontroll av fylkesmannens forvaltning av *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket*. Kontrollen ble gjennomført i to fylker og var begrenset til den delen av forskriften hvor fylkesmannen har vedtaksmyndighet, inkludert skogsveier. Kontrollen hadde som formål å etterprøve om forvaltning av ordningen hos fylkesmannen skjedde i samsvar med regelverket og instruksjoner gitt fra Landbruksdirektoratet. Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at avvik som ble avdekket, er fulgt opp.

<sup>98</sup> Økonomibestemmelsene punkt 6.2.2.1 og 6.2.2.2.

<sup>99</sup> Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet 2016 fra Landbruks- og matdepartementet av 9. februar 2016.

<sup>100</sup> Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet 2016 fra Landbruks- og matdepartementet av 9. februar 2016.

<sup>101</sup> Økonomibestemmelsene punkt 6.2.2.1 og punkt 2.4.

<sup>102</sup> Tildelingsbrevet til Landbruksdirektoratet 2017 fra Landbruks- og matdepartementet av 9. februar 2016, punkt 2.2 *Styringssignaler for de enkelte forvaltningsområdene*.

<sup>103</sup> Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet 2016 fra Landbruks- og matdepartementet av 9. februar 2016, side 27.

<sup>104</sup> *Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen* fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 5. februar 2016 (ny instruks 28. februar 2017).

<sup>105</sup> Tildelingsbrev til den enkelte Fylkesmann 2017 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 21. desember 2016, punkt 3.1.3.2 *Effektiv og korrekt lov- og tilskuddsforvaltning*.

<sup>106</sup> Tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet 2016 fra Landbruks- og matdepartementet av 9. februar 2016, punkt 2.2.

<sup>107</sup> Rapportering om kontrollvirksomheten i Landbruksdirektoratet og hos fylkesmennene i 2013.

### Fylkesmannens rapportering om gjennomførte forvaltningskontroller

Fylkesmennene skal gjennomføre risikobasert forvaltningskontroll av 20 prosent av kommunene i landbruksområdet.<sup>108</sup> Nødvendige kontrolloppgaver skal utføres, basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, og det skal rapporteres til ansvarlig departement dersom det avdekkes vesentlige svakheter, feil eller mangler.<sup>109</sup>

Revisjonen viser at ingen av de fem fylkesmennene som har blitt kontrollert, har gjennomført forvaltningskontroll av kommunenes saksforberedelser ved tilskudd til skogsveier til tross for at det er identifisert risiko på området.

Tabell 2 viser de fem embedenes gjennomførte forvaltningskontroller av kommunene totalt og embedenes kontroller av kommunenes saksforberedelser ved tilskudd til skogsveier spesielt.

Tabell 2 Fylkesmannens forvaltningskontroller av kommunene i 2016 – fem fylker					
	FMOP	FMNT	FMST	FMTE	FMØS
Antall kommuner	26	23	25	18	18
Forvaltningskontroll av kommuner	6	11	7	8	3
Andel kontrollert	23 %	48 %	28 %	44 %	17 %
Kontroller som omfattet skogsveier	0	0	0	0	0

Kilde: Riksrevisjonen. Opplysningene er hentet fra Landbruksdirektoratets kontrollrapport for 2016

Landbruksdirektoratets rapport om kontrollvirksomheten for 2016<sup>110</sup> viser følgende:

- Fire av fem embeter som har blitt kontrollert, har oppfylt kravet om 20 prosent forvaltningskontroller.
- Fylkesmannens kontroll av kommunenes forvaltning i samsvar med forskriften<sup>111</sup> er omtalt i rapporten, men har omfattet andre forhold enn kommunens saksforberedelser av tilskudd til skogsveier.

### Fylkesmannens rapportering om gjennomførte foretakskontroller

Fylkesmennene skal gjennomføre kontroll av foretak i henhold til kontrollplan.<sup>112</sup>

Revisjonen viser at det er stor variasjon mellom embedene i omfanget av gjennomførte foretakskontroller av skogeiere som har mottatt tilskudd. Også i årsrapportene er det mangelfull omtale av krav til opplysninger om antall avvik og hvor mange av avvikene som er fulgt opp ved foretakskontrollene. Årsrapportene viser at embedene i varierende grad angir hvilken bestemmelse som er kontrollert, og dybden og omfanget av kontrollen.

Figur 6 viser den fylkesvise fordelingen av foretakskontroller som er gjennomført i perioden 2015–2016. I alt ble det gjennomført 69 foretakskontroller av skogeiere/veilag som har mottatt tilskudd til bygging av skogsvei, hvorav 20 kontroller i 2015 og 49 kontroller i 2016.

<sup>108</sup> Tildelingsbrev til den enkelte Fylkesmann 2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 5. februar 2016, punkt 3.3.1.2.1.2.

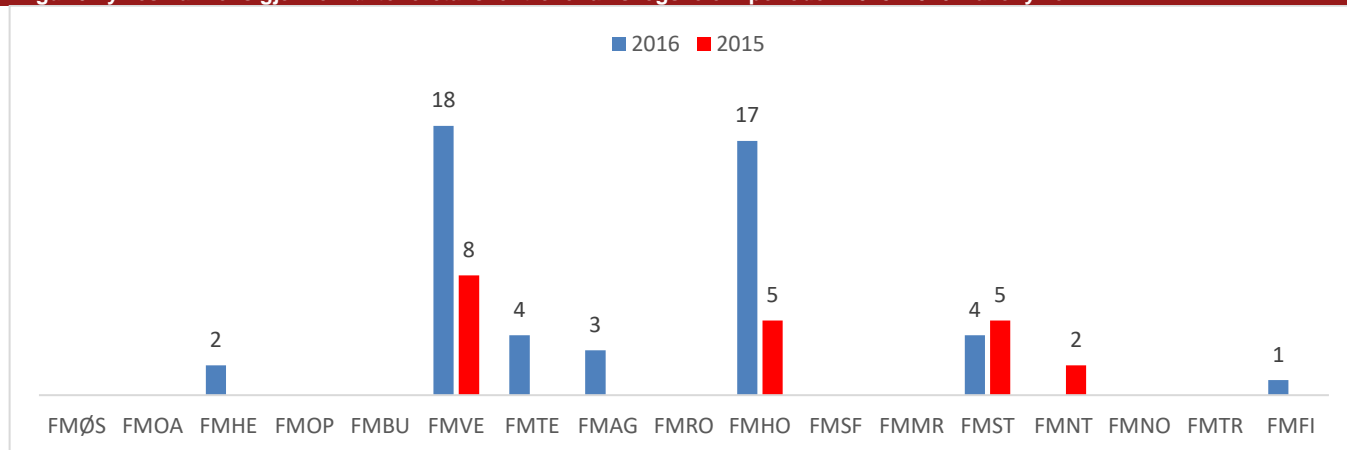
<sup>109</sup> Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 5. februar 2016, punkt 4.3 Krav til Fylkesmannens internkontroll.

<sup>110</sup> Rapportering om kontrollvirksomheten i Landbruksdirektoratet og hos fylkesmennene i 2016.

<sup>111</sup> Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket.

<sup>112</sup> Tildelingsbrev til den enkelte Fylkesmann 2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 5. februar 2016, punkt 3.3.1.2.1.

Figur 6 Fylkesmannens gjennomførte foretakskontroller av skogsveier i perioden 2015–2016 – alle fylker



Kilde Riksrevisjonen. Opplysningene er hentet fra Landbruksdirektoratets kontrollrapport for 2015 og 2016

Rapporteringen om kontrollvirksomhet i 2016<sup>113</sup> viser at omfanget av foretakskontroller hos skogeiere i de fem utvalgte fylkene som har mottatt tilskudd, er begrenset. Dette gjelder også for andre fylker, det gjennomføres få foretakskontroller:

- 7 av 17 fylkesmenn har gjennomført i alt 49 foretakskontroller hos skogeiere som har mottatt tilskudd til bygging av skogsvei.
- 5 av 17 fylkesmannsembeter har rapportert om hvorvidt kontrollplanen er fulgt. Av disse tilhører ett av embetene revisjonens utvalg av fem embeter. Revisjonens gjennomgang av fylkesmennenes årsrapporter viser at tre av embetene i utvalget<sup>114</sup> har rapportert at kontroll er «utført» eller «stort sett utført» i henhold til kontrollplanen, og har begrunnet dette.
- 6 av 17 fylkesmannsembeter har omtalt oppfølging av andel avvik som er avdekket. Ett av disse embetene<sup>115</sup> tilhører revisjonens utvalg av fem embeter.
- To av embetene som ikke var med i revisjonens utvalg (Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Vestfold), rapporterer i 2016 om gjennomførte vedlikeholdskontroller av henholdsvis 17 og 18 skogsveier. Disse to embetenes kontroller utgjorde 78 prosent av det totale antallet foretakskontroller på skogsveier. Fylkesmannen i Hordaland rapporterte at det ble funnet avvik ved alle kontrollene, mens Fylkesmannen i Vestfold rapporterte at det ikke ble funnet avvik ved noen av kontrollene.

#### *Fylkesmannens omtale av gjennomførte kontroller og antall avvik i årsrapporten*

Fylkesmannen skal rapportere på resultatmålet «Andel avdekkede avvik under kontroll som er fulgt opp 100 prosent».<sup>116</sup> Årsrapporten for 2016 skal inneholde omtale av hvilke kommuner og foretak som er kontrollert, hvilke avvik som er avdekket, og hvordan fylkesmannen har tenkt å følge opp avvikene.

Revisjonen viser at rapporteringen fra de fem embetene om gjennomførte foretakskontroller i begrenset grad inneholder omtale av avvikene:

- Gjennomgang av de fem utvalgte fylkesmennenes årsrapporter for 2016 viser at det er mangelfull omtale av antall avvik og hvor mange av avvikene som er fulgt opp. Rapporteringen om andel avvik som er fulgt opp 100 prosent, er derfor ikke tilfredsstillende.
- I årsrapportene blir det unntaksvis angitt hvilken bestemmelse som er kontrollert, og dybde og omfang av kontrollen.

Embetenes årsrapporter for 2016 inneholder omtale av gjennomføring av kontroller i henhold til plan og avdekkede avvik:

<sup>113</sup> Rapportering til Landbruks- og matdepartementet om kontrollvirksomheten i Landbruksdirektoratet og hos fylkesmennene i 2016.

<sup>114</sup> Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Fylkesmannen i Telemark.

<sup>115</sup> Fylkesmannen i Telemark.

<sup>116</sup> Tildelingsbrev til den enkelte Fylkesmann 2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 5. februar 2016, punkt 3.3.1.2.1.3.

- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag omtaler at embetet har prioritert kontroll av vedlikehold av skogsbilveier etter fem år i tråd med vilkårene om vedlikehold. Kun fem år etter bygging er det svært få avvik å finne på skogsveiene. Kontrollene virker imidlertid forebyggende. De fører til økt oppmerksomhet på veivedlikehold blant skogeierne, og embetene får gjennom merknader påpekt forhold som på sikt kan gi store utfordringer. Samlet sett mener fylkesmannen at kontroll av vedlikehold av skogsveiene er viktig å prioritere.
- Fylkesmannen i Telemark skriver at det ikke har vært avdekket avvik fra foretakskontrollene. Utført arbeid på skogsveier har vært gjennomført i henhold til planer og standarder som er satt for veiklassen. Det har ikke vært behov for å følge opp enkeltsaker. Dette er forhåpentligvis et signal om at et flerårig arbeid for å bedre kvaliteten og standarden på skogsveinettet gir resultater, og at målet om å bygge veier i henhold til standardkrav er i ferd med å bli nådd.
- Fylkesmannen i Østfold opplyser at når kontrollplanen ferdigstilles, er det normalt få kjente foretakskontroller som er planlagt utover det som følger av regelverket for husdyrkonsesjon. Landbruksdirektoratet har gitt signaler om at foretakskontroller som fylkesmannen skal gjennomføre, i hovedsak skal gjøres innenfor ordninger der fylkesmannen er vedtaksmyndighet. Fylkesmannen i Østfold har derfor valgt å gjennomføre foretakskontroller etter husdyrkonsesjonsregelverket.

For én skogsvei<sup>117</sup> i revisjonens utvalg hadde embetet gjennomført både forvaltnings- og foretakskontroll i 2017. Revisjonen viste ingen avvik i saksbehandlingsprosessen, men embetet avdekket ved etterkontroll to avvik ved veitiltaket:

- Kommunen har lagt til grunn 100 prosent skogbruksinteresse, selv om det da søknaden ble behandlet og vedtaket fattet, var kjent for kommunen at skogeieren hadde søkt om omdisponering til nydyrking for deler av arealet. Kommunen informerte ikke fylkesmannen om søknaden om nydyrking. Skogeieren har med bakgrunn i feil interessefordeling fått utbetalt for mye tilskudd.
- Det andre avviket dreide seg om at kommunen hadde godkjent veien som veiklasse 3 ved resultatkontroll og ferdiggodkjenning. Foretakskontrollen avdekket imidlertid at snuplassen er for liten og stigningen på veien for stor til at veien oppfyller kravene til veiklasse 3. Fylkesmannen hadde ved revisjonens besøk til vurdering om dette skulle rapporteres som avvik, eller om det også skulle føre til tilbaketrekking av tilskuddsmidler.

### 6.2.2. Evaluering av tilskudd til skogsveier

Landbruksdirektoratet/Landbruks- og matdepartementet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Evalueringer må vurderes i sammenheng med kravene som stilles til rapportering.<sup>118</sup>

Revisjonen viser at ordningen tilskudd til skogsvei ikke er evaluert. Det foreligger resultatinformasjon over alle godkjente skogsveier utarbeidet av kommunen og aggregerte resultatrapporter utarbeidet av NIBIO. Det foreligger statistikk i ØKS, og noe resultatinformasjon kan hentes fra embetenes årsrapporter:

- Ordningen tilskudd til skogsveier er ikke evaluert.
- Landbruksdirektoratet har bestilt resultatrapportering fra NIBIO om ordningen.<sup>119</sup> I rapporten *Resultatkontroll skogbruk/miljø 2016* står det at resultatrapporteringen inngår som et ledd i oppfølgingen av skogpolitikken. Landbruks- og matdepartementet har lagt vekt på å etablere gode systemer for styring, overvåking og resultatkontroll, blant annet resultatkontroll for skogbruk og miljø, og et opplegg for mål- og resultatstyring av bevilgningene til skogbruksformål. Resultatkontrollen omfatter foryngelsesfelt, ferdigstilte skogsveier og ferdigstilte skogbruksplanprosjekter. NIBIOs rapport baserer seg på statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

<sup>117</sup> Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.

<sup>118</sup> Økonomibestemmelsene punkt 6.5.

<sup>119</sup> Tildelingsbrev fra Landbruksdirektoratet til NIBIO for 2016 av 18. mars 2016.

Metodikken som er lagt til grunn for kontroll av skogsveier, er ikke omtalt i rapporten, men det står at kontrollresultater fra SSB i 2015 bygger på skjemaer fra kommunenes resultatkontroll<sup>120</sup> og er framstilt i tre tabeller som viser

- alle veianlegg som er kontrollert, sett i forhold til det totale antallet ferdigstilte anlegg samme år (2015) oppgitt av Statistisk sentralbyrå. Kontrollandelen er 55 prosent
  - i hvilken grad saksbehandlingen har innvirket på planene for de 520 anleggene som ble formelt godkjent i 2015
  - resultatene av kontrollen med hensyn til tekniske krav, geometri og miljøtilpasning for de samme 520 anleggene
  - Tallene angir antall anlegg hvor kravene ikke var tilfredsstillende oppfylt på kontrolltidspunktet. I kommentar til tabellen heter det at «[r]esultatkontrollen viser at det gjennomgående er få avvik, noe som også har karakterisert resultatene over lengre tid».
- I tildelingsbrevet til NIBIO for 2017 er det ikke stilt midler til disposisjon for å utarbeide en rapport over resultatkontroll skogbruk/miljø. I tildelingsbrevet heter det at «Landbruksdirektoratet vurderer at organiseringen av arbeidet må gjennomgås. Landbruksdirektoratet inviterer til et møte i løpet av andre tertial der dette er tema»<sup>121</sup>.
  - Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at direktoratet mottar sluttkontroll gjennom ØKS på alle ferdigstilte veier som har mottatt tilskudd.
  - De fem embedene som har blitt kontrollert, opplyser i intervju at de jevnlig gjennomgår oppnådde resultater på området i sin region:
    - Fylkesmannen i Oppland mener at embedet har bra måloppnåelse, og at både investering i skogsvei og antall kilometer skogsvei er økende. Embedet oppfatter at det er utfordrende å vurdere statistikk for avvirkning av skog per kilometer skogsvei, da avvirkning også påvirkes av varierende tømmerpriser.
    - Fylkesmannen i Nord-Trøndelag gjennomgår tilskudd til skogsvei i de halvårlege kontaktutvalgsmøtene med tømmerbransjen og skogeierne. I kontaktutvalgsmøtene gjennomgås aktivitetene, og det evalueres om embedet prioriterer midlene riktig. Embedet fører statistikk over avvirkning, nyplanting, ungskogpleie og antall kilometer skogsvei i kommunene i fylket. Statistikken legges ut på embedets nettside.
    - Fylkesmannen i Sør-Trøndelag lager intern statistikk som brukes til å analysere utviklingen i avvirkning. Trøndelagsfylkene har til sammen over 14 000 skogeiere som har 10,2 millioner dekar produktiv skog. Skogeierne er avhengig av at det bygges skogsvei for å kunne avvirke og frakte tømmer. Embedet synes det er lite tilfredsstillende at det ikke blir bygget mer skogsvei i Trøndelagsfylkene.
    - Fylkesmannen i Telemark utarbeider en årsmelding om skogbruk som det blir lagt ut lenke til på embedets nettside, og som oversendes enkelte aktuelle aktører. Statistikk som publiseres i årsmeldingen, hentes fra ØKS. I årsmeldingen for 2016 finnes statistikk for inntil ti år tilbake. Det rapporteres om tilskudd fra staten, kvantum av hogst og antall meter ny/ombygget bil-/traktorvei. Hogsten presenteres per kommune.
    - Fylkesmannen i Østfold fører statistikk over hogst som er registrert i skogfond, men erfarer at det er vanskelig å trekke slutninger om hvilke skogsveier som er benyttet til transport av tømmer. I årsmeldingene rapporterer embedet om antall meter skogsvei og utbetalt tilskuddsbeløp. Inntekt fra økt tømmerhogst er motivasjon for å bygge skogsveier. Tømmerprisene i Østfold har vært økende de siste tre årene, og bevilgningene til skogsveitilskudd har også økt. Østfold er lokalisert i en gunstig sone, nær tømmerindustri og eksport til Sverige og Tyskland. Det har av nevnte årsaker vært rekordhogst i fylket de siste tre årene.

---

<sup>120</sup> Bygging av skogsveier – resultatkontroll, skjema SLF 913-B.

<sup>121</sup> Tildelingsbrev fra Landbruksdirektoratet til NIBIO for 2017 av 7. april 2017.



## 7 Konklusjoner

Målet med tilskudd til skogsveier er å stimulere til økt verdiskapning i skogbruket samtidig som miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner i skogen blir ivaretatt og videreutviklet. Et velfungerende skogsveinett er avgjørende for lønnsom skogsdrift og for utvikling av skogens positive nærings-, klima- og energibidrag. Investeringsnivået til både bygging og ombygging av skogsveier har økt de siste årene, med både offentlige og private midler. Tilskuddsbevilgninger i 2017 til skogsveier utgjør omlag 120 millioner kroner. Sammen med overført bevilgning til skogsveier på 133 millioner kroner fra tidligere år, forvalter fylkesmennene 253 millioner kroner til skogsveier i 2017. Total investering til skogsvei doubles ved bruk av skogfondmidler og privat kapital.

Offentlige tilskuddsordninger etableres med den hensikt å skape resultater av samfunnsmessig verdi som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskudd. Effektiv forvaltning av tilskudd vil bidra til at målene nås. *Bestemmelsene om økonomistyring i staten* stiller derfor i kapittel 6 krav til og legger føringer for forvaltning av statlige tilskuddsordninger, og viser til at søknadsbehandlingen skal følge forvaltningsloven.

Forvaltningen av tilskudd til skogsveier er fordelt på de tre forvaltningsnivåene Landbruksdirektoratet, fylkesmennene og kommunene. Landbruksdirektoratet er nasjonal fagmyndighet og forvalter fag- og økonomisystemet ØKS som benyttes av alle de tre forvaltningsnivåene. Direktoratet forvalter et komplekst regelverk som legger til rette for utstrakt skjønnsutøvelse i oppgavegjennomføringen hos fylkesmennene og kommunene. God tilskuddsforvaltning skal bidra til saklighet og forutsigbarhet i saksbehandlingen og forebygge usaklig forskjellbehandling mellom tilskuddssøkere.

Målet med revisjonen er å kontrollere om tilskudd til skogsveier forvaltes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk for tilskuddsordningen.

Landbruksdirektoratet etterlever i all hovedsak Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk i forvaltningen av tilskuddsordningen, selv om det er observert mangler i regelverksforvaltningen og den veiledningen og kontrollen som gjennomføres av Landbruksdirektoratet og fylkesmennene.

Direktoratet skal gjennom sin regelverksforvaltning og veiledning av fylkesmennene sikre at tilskuddsordningen forvaltes i tråd med regelverket. Fylkesmennene har utarbeidet retningslinjer for prioritering av tilskudd til skogsveier i dialog med kommunene og næringsorganisasjonene i tråd med forskriftens intensjon om lokale tilpasninger. Fylkesmennenes forvaltningspraksis fraviker på noen områder bestemmelser i *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket*, blant annet når det gjelder krav til godkjent byggeplan og avtale mellom interessentene, uten at Landbruksdirektoratet ser noen grunn til å endre verken forskriften eller praktiseringen av den. Direktoratet har ikke utarbeidet saksbehandlingsrutiner eller rundskriv til forskriften.

Tilskuddsordningen er basert på tillit til at de opplysningene som søkeren gir, er korrekte. Dette krever at direktoratet har utformet gode systemer og rutiner som sikrer målrettet og effektiv kontroll med tilskuddsforvaltningen slik at fylkesmennene, kommunene og skogeierne etterlever regelverket for tilskuddsordningen. Landbruksdirektoratet og fylkesmennene gjennomfører få forvaltningskontroller og fylkesmennene gjennomfører få foretakskontroller av tilskudd til skogsveier til tross for at skogsveier er et prioritert område. Det er identifisert risikoforhold som ikke blir videreført til kontrollplanen, inkludert kontroll med kommunenes habilitet. Kommunene har ulike roller og funksjoner som rådgiver, veileder, vedtaksmyndighet og kontrollinstans. I enkelte kommuner blander skogbrukssjefen roller og funksjoner på en måte som kan svekke tilliten til skogbrukssjefens upartiskhet.

Tilskuddsordningen er ikke evaluert. Formålet med tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, herunder tilskudd til skogsveier, er økt verdiskapning i skogbruket, samtidig som miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner i skogen blir ivaretatt og videreutviklet. Resultatrapportering skal bidra til å belyse om fastsatte mål for tilskuddsordningen blir oppnådd. Den resultatinformasjonen som foreligger, gir informasjon om investeringer og antall kilometer nybygde og ombygde skogsveier, men ingen informasjon om i hvilket omfang skogsveiene genererer hogst, eller hvordan veibyggingen påvirker miljøverdier.

Direktoratet skal gi innspill til Landbruks- og matdepartementet om utvikling av virkemidler, inkludert forenklinger. Direktoratet skal samhandle med fylkesmennene for å bidra til god lov- og tilskuddsforvaltning på regionalt og lokalt nivå. Direktoratet skal særskilt følge opp satsingen på infrastruktur- og klimatiltak i skogbruket.

Det gjennomføres få forvaltningskontroller fra Landbruksdirektoratet og fylkesmennene, og få foretakskontroller fra fylkesmennene. Summen av få forvaltnings- og foretakskontroller, en rapportering som ikke belyser alle forskriftens

mål og det faktum at ordningen ikke er evaluert, gjør at det foreligger begrenset informasjon om tilskuddsordningens måloppnåelse.

## 7.1. Problemstilling 1 om forvaltning av tilskudd

Revisjonen av de 40 tilfeldige sakene som er kontrollert hos fem fylkesmenn, viser at forvaltningen av tilskudd til skogsveier i hovedsak skjer i tråd med regelverket, men at det er behov for veiledning utover den veiledningen som gis på direktoratets nettside i form av spørsmål og svar til «Tilskudd til skogsveibygging»:

- I *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* står det at ved fellestiltak skal det foreligge skriftlig avtale mellom deltakerne om fordeling av kostnader og ansvar i forbindelse med tiltakets gjennomføring og eventuelle vilkår som blir knyttet til senere oppfølging og vedlikehold. Fylkesmennene innhenter ikke avtale mellom interessentene for veitiltak som har flere interessenter. Fylkesmennene og Landbruksdirektoratet viser til at innhenting av opplysninger om interessentenes navn, andel og signatur på skjemaet for tilskudd til bygging av skogsvei er tilstrekkelig.
- Det står i *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* at før anleggsarbeidet settes i gang, skal det foreligge en byggeplan som kommunen har godkjent. Det mangler byggeplan for 14 av 39 veitiltak, og kun halvparten av byggeplanene er godkjent av kommunen. Flere embeter og Landbruksdirektoratet viser i intervju til at det ikke er behov for byggeplan for mindre tiltak, og at det er tilstrekkelig med kostnadsoverslag.
- Revisjonen viser at to av fem embeter gir tilsagn om regionale utviklingsmidler fra Landbrukets utviklingsfond (LUF) til avlønning av en veiplanlegger. Fra 2004 har embetene ikke hatt hjemmel til å bevilge midler fra regionale utviklingsmidler fra LUF. Det ene embetet har utbetalt lønn til veiplanleggeren fra tilskuddsmidler til skogsveier. Praksisen strider mot bestemmelsen om at tilskudd til skogsveier skal benyttes til bygging av nye eller ombygging av eksisterende skogsveier.
- *Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* § 5 første ledd angir at det kan gis tilskudd til bygging av nye eller ombygging av eksisterende skogsveier. Andre ledd angir at det bare kan gis tilskudd til veier som er godkjent etter den til enhver tid gjeldende forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier. I *forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier* § 1-2 c defineres ombygging av en landbruksvei som vesentlig opprustning av eksisterende vei til en bedre veiklasse.

Direktoratet viser til at opprettholdelse av samme veiklasse kan defineres som en bedre veiklasse og at forholdet er omtalt under «Spørsmål og svar om landbruksveier» på direktoratets hjemmesider. Fylkesmennene viser til at både kommunene og de selv etterlyser Landbruksdirektoratets fortolkning av hvorvidt en ombygging for å opprettholde «*samme veiklasse*», kan defineres som ombygging til en «*bedre veiklasse*».

- I *forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* står det at veien skal vedlikeholdes til den standard som veien opprinnelig ble bygget til. Forskriften angir ikke hvilken instans som er ansvarlig for at vedlikeholdskontroll blir gjennomført, eller i hvor lang tid det stilles krav til vedlikehold. Av Landbruksdirektoratets veiledningsmaterieell kommer det fram at det er kommunene som følger opp vedlikeholdskontroll og registrerer resultatene av kontrollene i ØKS.
- I veiledningsmaterieellet fra Landbruksdirektoratet står det at kommunene skal anbefale tilskuddssøknader til fylkesmannen. Revisjonen viser at det unntaksvis følger en anbefaling med tilskuddssøknadene. Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at det forventer at kommunene forbereder sakene for fylkesmannen, men at det ikke er noe krav om at kommunene skal anbefale søknaden. Revisjonen oppfatter at det kan være utfordrende for fylkesmannen å få kommunene til å prioritere mellom søknader når søknadene behandles fortløpende.

Revisjonen viser at skogbrukssjefer i enkelte kommuner blander roller og funksjoner på en måte som kan svekke tilliten til skogbrukssjefens upartiskhet.

Landbruksdirektoratet følger ikke i tilstrekkelig grad opp fylkesmennenes kontroll med tilganger i systemet ØKS. Revisjonen viser at ingen av de fem fylkesmennene som har blitt kontrollert, har skriftlige rutiner for ajourføring av tilganger i fagsystemet ØKS, og embetenes praksis for kontroll med tilganger hos fire av fem embeter sikrer ikke

halvårlig etterkontroll av tilganger. Frivillighet med hensyn til både registrering av dokumentasjon og kartfesting av eldre veier tilsier at saksbehandlingen kan bli mindre effektiv og oversiktlig enn tilsiktet.

Landbruksdirektoratet har ikke sikret at eldre veisaker med tilsagn og utløpt frist blir avsluttet. Når gamle saker ikke avsluttes, er det en risiko for at godkjente skogsveier ikke blir ferdigstilt, og at eventuelle tilbakebetalingskrav foreldes.

## 7.2. Problemstilling 2 om kontroll, rapportering og evaluering

Landbruksdirektoratet skal vektlegge arbeidet med effektiv kontroll av tilskuddsforvaltningen i landbruket. Landbruksdirektoratet gjennomførte siste kontroll av tilskudd til skogsveier hos to fylkesmenn i 2013.

Det er et krav at fylkesmannen årlig skal gjennomføre forvaltningskontroll på landbruksområdet hos minst 20 prosent av kommunene. Fire av fem fylkesmenn som ble kontrollert, har oppfylt dette kravet for 2016, men kontrollene inkluderte ikke skogsveier. Identifiserte risikoforhold, inkludert kontroll av habilitet i den kommunale forvaltningen som gjelder skogsveier, blir sjelden videreført i embetenes kontrollplaner.

I årsrapporten skal fylkesmennene rapportere til Landbruksdirektoratet om forhold som gjelder landbruksområdet. Revisjonens gjennomgang av årsrapportene for 2016 viser at det ble gjennomført få forvaltning- og foretakskontroller knyttet til skogsveier, og for de kontrollene som ble gjennomført, har embetene i varierende grad angitt hvilken bestemmelse som er kontrollert, og dybden og omfanget av kontrollen.

Fylkesmennene skal gjennomføre forvaltnings- og foretakskontroller i henhold til kontrollplanen. De foretakskontrollene som ble gjennomført på skogsveier, viste enkelte avvik.

Tilskuddsordningen er ikke evaluert. Den resultatinformasjonen som foreligger, gir informasjon om investeringer og antall kilometer skogsveier, men ingen informasjon om i hvilket omfang skogsveiene genererer hogst eller hvordan veinbyggingen påvirker miljøverdier.

## 8 Vedlegg

**Tabell 1 Kontrollerte tilsagn fordelt på embeter**

FMOP		FMNT		FMST		FMTE		FMØS	
Søknadsnr	Tilskuddsbeløp	Søknadsnr	Tilskuddsbeløp	Søknadsnr	Tilskuddsbeløp	Søknadsnr	Tilskuddsbeløp	Søknadsnr	Tilskuddsbeløp
0511-2015/001	260 000	1743-2016/001	514 100	1600-32806*	600 000	0819-2014/001	200 000	0101-2014-001	234 000
0538-2017/002	112 000	1719-2016/001	308 000	1636-2015/003	48 000	0806-2015/003	517 000	0105-2016-001	364 263
0522-2015/007	80 000	1751-2012/003	33 000	1636-2016/001	129 750	0806-2016/007	140 000	0105-2017-002	510 000
0538-2016/001	192 000	1703-2016/002	1 226 268	1636-2016/003	342 000	0807-2016/006	192 000	0118-2015-004	77 000
0536-2016/003	70 200	1751-2015/002	291 000	1636-2016/005	597 000	0807-2016/012	64 200	0118-2017-001	288 000
0538-2016/008	340 000	1711-2011/001	122 500	1636-2016/006	277 200	0814-2008/001	73 000	0119-2017-001	120 000
0522-2015/006	81 000	1742-2015/006	173 844	1664-2014/008	246 000	0817-2013/004	416 000	0119-2017-004	92 085
0536-2017/001	20 525	1756-2016/007	120 968	1664-2015/002	708 060	0831-2015/001	96 000	0128-2014-004	69 820

\* Ett av de utvalgte veiltakene er et prosjekt benyttet til avlønning av veiplanleggeren

Kilde: Riksrevisjonen. Data over kontrollerte tilsagn 2017 og inngående ansvar er hentet fra ØKS

**Tabell 2** Variasjoner i fylkesmennenes retningslinjer for prioritering av tilskudd til skogsveier

	FMOP	FMNT	FMST	FMTE	FMØS
<b>Tilskuddssats i prosent</b>	* inntil 50 % — veiprosjekt / broer * inntil 30 % — traktorvei	* inntil 60 % i skog * inntil 65 % i kyst/fjell * inntil 35 % — traktorvei kl 8	* inntil 60 % — nybygging skogsvei / traktorvei kl 7 / broer * inntil 65 % — ombygging til høyere veiklasse * inntil 50 % — snuplasser / punktutbedring	* 30 — 50 % — helårs bilvei * 20—30 % — traktorvei	* inntil 30 % skogsvei kl 3 — 4 * 35 % — flere interessenter hvor ingen har mindre andel enn 10 %
<b>Veiklasse</b>	ny-/ombygging av veier / broer / punktutbedringer	* skogsvei kl 1 — 5 * traktorvei kl 7 — 8	nybygging av skogsvei	helårs skogsvei	skogsvei kl 3 — 4
<b>Hogstklasse</b>	hogstklasse IV — V	ingen krav	* hogstklasse IV — V * større områder med hogstklasse III	hogstklasse IV — V	ingen krav
<b>Søknadsfrist</b>	* ikke fastsatt søknadsfrist, * søknader behandles løpende	* 2 frister per år * søknader behandles løpende	* ikke fastsatt søknadsfrist, * søknader behandles løpende	* 3 frister per år * søknader til helårs skogsvei behandles løpende	* ikke fastsatt søknadsfrist, * søknader behandles løpende
<b>Minimum anleggskostnad</b>	* 30 000 kr — punktutbedring / ombygging * 40 000 kr — veiprosjekt / broer	40 000 kr	ingen krav	80 000 kr	25 000 kr

Kilde: Riksrevisjonen. Informasjon er hentet fra Retningslinjer for prioritering av tilskudd til skogbrukstiltak 2017 fastsatt av Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Fylkesmannen i Telemark og Fylkesmannen i Østfold og opplysninger gitt i intervju med de samme fylkesmennene

### Tilskuddssats i prosent

Fylkesmennene legger ulike kriterier til grunn for fastsettelsen av tilskuddssatser oppgitt i tabell 2:

- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag yter den høyeste tilskuddssatsen til skogsvei, med inntil 65 prosent, mens Fylkesmannen i Østfold yter den laveste tilskuddssatsen, med inntil 30 prosent.
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag ønsker å stimulere til rask gjennomføring og utbetaler de siste 5 prosentene<sup>122</sup> av tilskuddet under forutsetning av at veien er ferdiggodkjent innen 2 år fra tilsagn er gitt.
- Fylkesmannen i Østfold viser til at dersom det benyttes en forhåndsgodkjent veiplanlegger som fakturerer for oppdraget, ytes det 2 prosent ekstra tilskudd. Embetet yter høyere prosentsats dersom det er tre eller flere interessenter og ingen av dem har lavere andel enn 10 prosent.
- Fylkesmannen i Oppland viser til at dersom en søknad fremmes av en operativ veiforening med flere interessenter, godkjente vedtekter og et fungerende styre, kan fylkesmannen vurdere høyere sats.
- Tre av fylkesmennene<sup>123</sup> kan gi tilskudd til byggeplan selv om skogsveien ikke blir bygget.
- Fylkesmannen i Telemark viser til at utgifter til planlegging som står i rimelig forhold til kostnadene ved tiltaket, kan inngå i tilskuddsgrunnlaget.
- Fylkesmannen i Østfold viser til at kravet om å følge standard for veinormal<sup>124</sup> ved tilskudd til skogsvei innebærer at det er attraktivt for skogeier å bygge enklere skogsveier og bære kostnader selv uten tilskudd. Ved høyere tildeling fra Landbruksdirektoratet kunne embetene satt en høyere tilskuddssats, og det kunne ha resultert i at flere skogsveier ble anlagt innenfor de beste veiklassene.
- Ett embete<sup>125</sup> stiller krav i prioriteringsreglene til at det skal foreligge en byggeplan utarbeidet av en person med veiplanleggerkompetanse for veiprosjekter som kostnadsberegnes til over 400 000 kroner.

<sup>122</sup> I tillegg til sluttbetaling på 10 prosent.

<sup>123</sup> Fylkesmannen i Oppland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag.

<sup>124</sup> *Normaler for landbruksveier*, utgitt av Landbruks- og matdepartementet. Håndboken inneholder tekniske og geometriske krav til åtte forskjellige klasser av landbruksveier og en byggebeskrivelse som forteller hvordan anleggsarbeid skal utføres.

<sup>125</sup> Fylkesmannen i Østfold.

#### *Veiklasse som det ytes tilskudd til*

- Fylkesmannen i Østfold er det eneste embetet som ikke yter tilskudd til traktorvei.
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag prioriterer de beste veiklassene for å sikre framtidig bruk.
- Fylkesmannen i Telemark viser i intervju til at traktorveier kan finansieres fra skogfond, og at embetet derfor ikke prioriterer å gi tilskuddsmidler til traktorveier, selv om prioriteringsreglene åpner for at det kan gis tilskudd til traktorvei.
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag prioriterer ikke tilskudd til vinterveier fordi disse veiene er avhengig av frost/tele for at tømmerbiler skal kunne kjøre på veiene. Embetet har likevel dispensert fra retningslinjene og gitt tilskudd til to vinterveier i 2017 for å oppnå kunnskap om hvorvidt dette er et tiltak som er tilfredsstillende for skogeierne og sjåførene. Embetet har gitt seg selv anledning til å dispensere fra retningslinjene.
- Ytterligere to embeter<sup>126</sup> har gitt seg selv dispensasjonsadgang i retningslinjene, mens Fylkesmannen i Oppland tar forbehold om at tilskuddssatser og forutsetninger/vilkår kan bli endret i løpet av året.

#### *Krav til hogstklasse*

Når det gjelder krav til hogstklasse, varierer det fra to embeter<sup>127</sup> som ikke stiller krav til hogstklasse, til to embeter som krever hogstklasse IV og V innenfor veiens dekningsområde.

#### *Søknadsfrist*

- Fylkesmannen i Telemark har fastsatt tre årlige søknadsfrister, og Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har fastsatt to årlige søknadsfrister. I tillegg behandler begge søknader løpende.
- Fylkesmannen i Telemark viser til at helårs skogsbilveier har førsteprioritet. Søknader til helårs skogsbilveier som embetet mottar mellom andre og tredje søknadsfrist, blir prioritert løpende, og embetet skyver på lavere prioriterte søknader.
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag viser til at dersom det er midler igjen etter andre søknadsrunde, vil de fortløpende behandle søknader ut året, mens «hastesaker» kan behandles mellom søknadsrundene.
- De tre øvrige embetene saksbehandler tilskuddssøknader til skogsveier løpende.

#### *Minimum anleggskostnad*

Når det gjelder minimum anleggskostnad, varierer det fra embeter som ikke har krav til minimum anleggskostnad, til Fylkesmannen i Telemark som setter grensen på minimum 80 000 kroner.

---

<sup>126</sup> Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Fylkesmannen i Telemark.

<sup>127</sup> Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Fylkesmannen i Østfold.