

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Kulturministeren

Kulturministeriet
Nybrogade 2
1203 København K

Tel : 33 92 33 70
E-mail : kum@kum.dk
Web : www.kum.dk

16. januar 2023

Kulturministerens redegørelse til Statsrevisorerne vedr. beretning nr. 4/2022 om Kulturministeriets forvaltning af hjælpepakker under COVID-19

Kulturministeriet har den 14. november 2022 modtaget Statsrevisorernes beretning nr. 4/2022 om Kulturministeriets forvaltning af hjælpepakker under COVID-19.

Statsrevisorerne har anmodet om min redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til.

Indledende bemærkninger

Kulturministeriet forvaltede i alt 46 forskellige ordninger under pandemien. Statsrevisorernes beretning handler om Kulturministeriets forvaltning af de tre største hjælpepakker. De tre hjælpepakker var en midlertidig kunststøtteordning rettet mod kunstnere, en aktivitetspulje til publikumsrettede kulturaktiviteter og en pulje til refusion af rabat på billetter og deltagerbetaling for kultur- og idrætsaktiviteter.

Indledningsvis noterer jeg mig, at Statsrevisorerne konstaterer, at Kulturministeriet inden for en kort periode implementerede hjælpepakkerne til kulturlivet og samlet set har levet op til egne målsætninger om sagsbehandlingstider. Jeg vil samtidig erindre om, at det var et ønske og en målsætning fra Folketingets partier, at der på tværs af ordningerne skulle ske hurtig udbetaling til kulturlivet.

Da hjælpepakkerne blev implementeret i forbindelse med den første nedlukning i foråret 2020, var der stor uvished om, hvor længe restriktionerne ville vare, og hvordan den videre udvikling af pandemien ville blive. Hjælpepakkerne blev konstrueret således, at der kunne ske hurtig sagsbehandling og udbetaling af støtte til det nødlidende kulturliv. Som det bemærkes i beretningen, indebærer dette nødvendigvis en afvejning mellem hurtig udbetaling og kontrol i førkontrollen (dvs. på ansøgningstidspunktet).

Statsrevisorerne finder, at Kulturministeriets kontroller af hjælpepakker under COVID-19 har været meget utilfredsstillende. Statsrevisorerne retter således kritik både

mod Kulturministeriets før- og efterkontroller, herunder udskydelsen af den generelle efterkontrol og kontrolsager med identificeret risiko. Endvidere kritiseres administrati-
onen af et af tildelingskriterierne på kunststøtteordningen. Jeg hæfter mig dog ved, at
Rigsrevisionen finder kontrol-setuppet for tilskud på over 500.000 kr. tilstrækkeligt.

Jeg tager til efterretning, at Kulturministeriet har begået administrative procedurefejl i
forvaltningen af hjælpepakker under COVID-19. Jeg har derfor påtalt dette over for
Kulturministeriet og kan konstatere, at der er iværksat en række supplerende tiltag,
der skal rette op på utilstrækkeligheder i kontrol-setuppet på hjælpepakkerne, således
at den efterkontrol, der lige nu gennemføres på de undersøgte ordninger, imødekommer
den samlede kritik. Nedenfor beskriver jeg de tiltag, der er iværksat på baggrund af
Statsrevisorernes beretning, samt mine øvrige overvejelser som følge af beretningen.

Før- og efterkontroller

Statsrevisorerne finder, at Kulturministeriets før- og efterkontroller ikke i tilstrækkelig
grad har minimeret risikoen for fejludbetalinger og svig.

Kulturministeriets forvaltning af COVID-19 hjælpepakker er overordnet tilrettelagt ef-
ter den almindelige praksis for tilskudsadministration på Kulturministeriets område.
Det samlede kontrol-setup har dog fra begyndelsen været skærpet i lyset af Kulturmini-
steriets egen risikovurdering af COVID-19 hjælpepakkerne i forhold til ministeriets al-
mindelige tilskudsadministration. Blandt andet har man anvendt udvidet kontrol som
supplement til den kontrol, der foretages i Kulturministeriets almindelige tilskudsfor-
valtning. Sagsbehandlerne har som et centralt redskab indhentet yderligere oplysning-
er fra ansøgerne, ligesom det har været muligt løbende at skærpe kontrol-setuppet ef-
ter behov.

Førkontrollen på de undersøgte ordninger hviler på ansøgernes oplysninger om budget-
terede udgifter, sandsynliggjorte tabte indtægter mv., dvs. oplysninger, som det ikke er
muligt at efterprøve på ansøgningstidspunktet. Sagsbehandlingen beror derfor i høj
grad på faglig vurdering af budgetter, cv'er mv., der kræver faglig indsigt og derfor nød-
vendigvis har måttet foregå manuelt. I modsætning hertil var det fx på Erhvervsmini-
steriets ordninger i højere grad muligt at gennemføre automatiske kontroller med regi-
steropslag i forbindelse med førkontrollen. Netop denne forskel var et bærende ratio-
nale for oprettelsen af særordninger i regi af Kulturministeriet for at holde hånden un-
der et nødlidende kulturliv under pandemien.

Efterkontrollen på de undersøgte ordninger følger den almindelige praksis i Kulturmi-
nisteriets tilskudsadministration, hvor tro- og loveerklæringer anvendes ved afrappor-
tering for tilskud under 100.000 kr., mens der stilles krav om regnskab underskrevet af
regnskabskyndig for tilskud mellem 100.000 kr. og 500.000 kr. og revisorerklæring for
tilskud over 500.000 kr. Efterkontrollen på ordningerne er anlagt efter et dynamisk set-
up, hvor kravene til dokumentation er blevet skærpet undervejs. Således er stikprøve-
procenten på tilskud under 100.000 kr. løbende blevet sat op, og yderligere registerdata
fra andre myndigheder er indhentet.

Pr. 1. januar 2023 har Kulturministeriet rejst 1.575 tilbagebetalingskrav for i alt 167,7 mio. kr. Af disse har Kulturministeriet pr. 1. januar 2023 i alt modtaget 138,3 mio. kr. fordelt på 1.377 krav (svarende til i alt 87 pct. af alle tilbagebetalingskrav). Alle tilbagebetalingskrav på billetrefusionsordningen er således indkommet. På kunststøtteordningen er 44 af i alt 69 tilbagebetalingskrav betalt, mens 16 endnu ikke er forfaldet. På aktivitetspuljen er der modtaget 498 tilbagebetalinger ud af 586 tilbagebetalingskrav, mens 26 sager endnu ikke er forfaldet. På tværs af alle covid-19-ordninger er 32 fakturaer enten sendt videre til inddrivelse hos Gældsstyrelsen, eller tilskudsmodtager er gået konkurs, og Kulturministeriet har derfor rejst kravet i konkursboet. De 32 fakturaer dækker over skyldige beløb hos 19 forskellige tilskudsmodtagere.

Statsrevisorerne finder det særligt utilfredsstillende, at Kulturministeriet i overvejende grad har bygget sin kontrol på tro og love-erklæringer og på materiale, som ansøgerne selv har produceret. Kulturministeriet anvender i efterkontrollen tro- og loveerklæringer for tilskud op til 100.000 kr. Der foretages stikprøver (indhentning af fuldt regnskab mv.) på disse tilskud, ligesom sager kan udtages til udvidet kontrol. Endvidere har Kulturministeriet benyttet tro- og loveerklæringer i forhold til ansøgers bekræftelse af faktiske kriteriers opfyldelse. Jeg er helt enig i, at tro- og loveerklæringer i efterkontrollen bør suppleres af kontrol af registerdata. Kulturministeriet har derfor skærpet og udvidet sit kontrol-setup i forbindelse med efterkontrollen, således at samtlige afrapporteringer på kunststøtteordningen og aktivitetspuljen (uanset støttebeløb) nu kontrolleres op mod relevante registre, fx eIndkomst, SKAT mv., og registersamkøres med Erhvervsstyrelsen.

Udskydelse af generel efterkontrol og kontrolsager med identificeret risiko

Statsrevisorerne kritiserer, at Kulturministeriet har udskudt efterkontrollen på kunststøtteordningen og aktivitetspuljen.

Da efterkontrollen oprindeligt blev planlagt, var det forventningen, at COVID-19-foranstaltningerne ville være overstået i løbet af sommeren 2020. Behovet for yderligere nedlukninger og restriktioner med fortsatte hjælpepakker til følge betød, at både Kulturministeriet og Erhvervsministeriet besluttede at udskyde efterkontrollen. Kulturministeriet indhentede i aktstykker og i tekstanmærkninger på FL eksplicit hjemmel til at udskyde efterkontrollen. Udskydelsen skyldtes dels ressourcehensyn, idet de samme medarbejdere i Slots- og Kulturstyrelsen har sagsbehandlet ansøgninger og gennemført efterkontrol. Dels ønskede Kulturministeriet at spejle Erhvervsstyrelsen, der også udskød efterkontrollen, for af hensyn til støttemodtagerne at skabe et så sammenhængende setup på tværs af ministerierne som muligt. Jeg hæfter mig i øvrigt ved, at der var bred politisk tilslutning til beslutningen om at udskyde efterkontrollen,

Statsrevisorerne finder det imidlertid særligt utilfredsstillende, at Kulturministeriet ikke har overholdt aktstykkernes frist for efterkontrol for størstedelen af de sager, som er udtaget til udvidet kontrol på de to ordninger. Jeg skal hertil bemærke, at der er indhentet hjemmel i efterfølgende aktstykker og tekstanmærkninger på FL til at udskyde

de oprindeligt fastsatte frister for efterkontrol. Kulturministeriets sager udtaget til udvidet kontrol omfatter langt flere sager end de særligt risikofyldte. En stor andel af disse sager er således udtaget pga. faglige og sagsspecifikke omstændigheder, som man har ønsket at kontrollere yderligere og ikke på grund af en konkret og specifik mistanke om svig. Et eksempel kunne være, at man ønsker at kontrollere årsopgørelsen fra den ansøgende kunstner. Men årsopgørelsen foreligger først året efter, at compensationen er udbetalt. Kulturministeriet har prioriteret og gennemført hurtig sagsbehandling af afrapporteringen på de sager, hvor der har været en konkret og specifik mistanke om svig. Det har drejet sig om i alt 11 sager på aktivitetspuljen, hvor der er udført efterkontrol, inden den generelle efterkontrol er blevet påbegyndt.

Jeg er samtidig enig i, at Kulturministeriet under alle omstændigheder skulle have påbegyndt behandling af afrapporteringer på alle sager, der var udtaget til udvidet kontrol, før man påbegyndte behandlingen af øvrige afrapporteringer. Slots- og Kulturstyrelsen har derfor nu ændret praksis, således at afrapporteringer på sager udtaget til udvidet kontrol, prioriteres og behandles før øvrige afrapporteringer.

Statsrevisorerne kritiserer, at der ikke er dokumenteret risikovurderinger og faglige skøn for udvælgelse og prioritering af risikofyldte sager udtaget til udvidet kontrol. Jeg er enig i, at selv om der er foretaget risikovurderinger og faglige skøn i samtlige sager, så er dette hovedsageligt dokumenteret, hvor Kulturministeriet ikke i forvejen havde kendskab til ansøger (fx er risikovurderingen ikke dokumenteret ved driftstilskudsmodtagere, som Kulturministeriet i forvejen kender godt og fører tilsyn med). Jeg vil samtidig understrege, at Kulturministeriet fremadrettet vil være særligt opmærksom på at sikre den nødvendige dokumentation af de risikovurderinger og faglige skøn, som foretages som led i tilskudsforvaltningen.

Tildelingskriterier og ansøgerkreds på Kunststøtteordningen

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at Kulturministeriet har ændret et tildelingskriterium og udvidet ansøgerkredsen på kunststøtteordningen. Det drejer sig om kriteriet om, at ansøger som minimum skal have et tab på 30 pct. i A- og B-indkomst og skattepligtigt overskud fra selvstændig virksomhed for at opnå compensation.

Det er Kulturministeriets vurdering, at der ikke i udmøntningen af kunststøtteordningen er ændret på et tildelingskriterium og dermed sket en udvidelse af ansøgerkredsen. Ansøgerkredsen er entydigt fastlagt i aktstykket som professionelle kunstnere med en samlet A- og B-indkomst og skattepligtigt overskud fra selvstændig virksomhed på mellem 100.000 kr. og 800.000 kr. årligt i ét ud af de seneste tre år.

Jeg konstaterer samtidig, at Rigsrevisionen og Kulturministeriet ikke er enige om metoden til beregning af compensation for ansøgere, hvor en del af ansøgers indtægt er gennem selvstændig virksomhed. Kulturministeriets beregningsmetode tager udgangspunkt i kunstnernes tabte indtægter i kompensationsperioden, uanset om kunstneren modtager indtægten gennem fx en enkeltmandsvirksomhed eller får indtægten udbetalt direkte som enten A- eller B-indkomst. Rigsrevisionen vurderer omvendt, at aktstykket

for ordningen skal forstås således, at tab i personlig indkomst, skal beregnes på baggrund af indkomst, der udbetales til ansøgerens NemKonto, knyttet til ansøgerens CPR-nummer. Uenigheden udspringer af, at der ikke er en klar definition af beregningsgrundlaget for kompensation i aktstykket for ordningen.

Kulturministeriet har valgt en beregningsmetode, som man vurderede, bedst muligt operationaliserede ordlyden i aktstykket for ordningen om *forventet tab*. Beregningsmetoden bygger - uanset indkomsttype - på *kilden* for et givent tab. Dette er gjort under hensyntagen til kunstneres særlige tilknytningsforhold til arbejdsmarkedet. Da kunstnere med kombinationsindkomster har flere typer af indkomster, er der taget udgangspunkt i det beløb, som kunstnere fakturerer for udført arbejde. Dette skaber lighed i kompensationen uafhængigt af, om beløbet er udbetalt som A-indkomst, B-indkomst eller omsætning i en virksomhed, og giver sikkerhed for, at indkomsten er for professionelt kunstnerisk udført arbejde. Beregningsmetoden sikrer bl.a. ligestilling mellem ansøgere med og uden virksomhed, mindsker risiko for svig/svindel, og tager højde for, at der også leves op til øvrige centrale tildelingskriterier, herunder at der skal være tale om indtægt fra kunstnerisk virke og inden for kompensationsperioden. Desuden sikres der videst mulig parallelitet med ordningen for selvstændige, herunder kombinatorer, i Erhvervsstyrelsen, hvor beregning af kompensation sker på baggrund af omsætning.

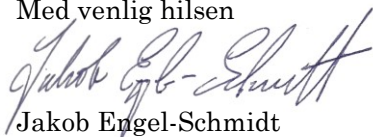
Jeg vurderer således ikke, at Kulturministeriet har forvaltet tildelingskriteriet i strid med, hvad Folketinget har vedtaget. Men jeg er på baggrund af Statsrevisorernes kritik helt enig i, at Kulturministeriet særskilt skulle have tydeliggjort sin operationalisering (beregningss metode) over for daværende ordførerkreds og samtidig skulle have forelagt et præciserende aktstykke for Folketingets Finansudvalg. Det er en lære, som jeg har bedt Kulturministeriet om at være meget opmærksom på fremadrettet.

Jeg skal bemærke, at også den beregningsmetode, som Rigsrevisionen foreslår i beretningen, skulle have været tilsvarende præciseret over for Folketingets Finansudvalg mv.

Afslutningsvis vil jeg tilkendegive, at jeg i øvrigt tager beretningen til efterretning, og jeg har bedt Kulturministeriet om at indarbejde Statsrevisorernes kritik i ministeriets administration fremadrettet.

Ministeriet har sendt en kopi af ovenstående redegørelse til Rigsrevisionen.

Med venlig hilsen



Jakob Engel-Schmidt