



Rigsrevisionens notat om beretning om
**tilskudsforvaltningen
i landbrugets fonde**



revision
revision

revision

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 17/2015 om tilskudsforvaltningen i landbrugets fonde****Miljø- og fødevareministerens redegørelse af 26. august 2016**

26. september 2016

RN 705/16

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som miljø- og fødevareministeren vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

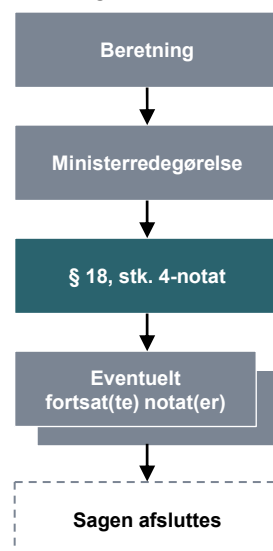
KONKLUSION

Miljø- og fødevareministeren er enig i, at der er potentiale for forbedringer af de forhold, som Rigsrevisionen beskriver i sin beretning, og lægger derfor op til en række ændringer i grundlaget for fondenes arbejde. Ændringerne vil primært ske ved at fastsætte regler i administrationsbekendtgørelsen for fondene.

NaturErhvervstyrelsen vil føre tilsyn med, at nye initiativer gennemføres i fondene. Det vil bl.a. ske ved gennemgang af resultaterne af fondenes kommende egenkontrolprogrammer og ved årlige opfølgingsmøder mellem styrelsen og fondenes administratører.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at fastsætte regler for annoncering og brugen af tildelingskriterier for at sikre en mere ensartet og gennemsigtig annoncering af sagsbehandling
- Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at fastsætte regler for at overføre uforbrugte midler mellem projekter og med at sikre, at faste ansøgere ikke behandles særskilt
- Miljø- og Fødevareministeriets og fondenes arbejde med at opstille klare effektmål for fondene og følge op på disse i evaluering
- Miljø- og Fødevareministeriets praksis med at indhente dokumentation i klagesager og ministeriets arbejde med at skærpe retningslinjerne for vurdering af habilitet
- Miljø- og Fødevareministeriets tilpasning af resurserne til tilsynsopgaven i NaturErhvervstyrelsen

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

- Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af behovet for at evaluere den samlede tilskudsordning
- Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med hensigtsmæssige egenkontrolprogrammer, som skal understøtte et øget fokus på principperne for effektiv tilskudsforvaltning, både i forhold til sagsgange og i forhold til sagsbehandlingen af konkrete sager.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i april 2016 en beretning om tilskudsforvaltningen i landbrugets fonde. Beretningen handlede om, hvordan Miljø- og Fødevareministeriet har sikret, at landbrugets fonde har forvaltet deres tilskud i overensstemmelse med reglerne og principperne for effektiv tilskudsforvaltning.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke havde sikret en effektiv og korrekt forvaltning i landbrugets fonde. Fondene havde ikke forvaltet i overensstemmelse med forvaltningsretlige regler og principper om fx lige og ensartet behandling af ansøgere og god tilskudsforvaltning. Ministeriets tilsyn havde hverken fulgt op på, om ordningen havde den ønskede samfundsmæssige effekt, eller om fondenes tilskudsforvaltning havde været effektiv og korrekt.

Det fremgik også af beretningen, at fondene i strid med lighedsprincippet har tilladt, at tilskudsmodtagere har flyttet uforbrugte midler mellem projekter. Fondene har desuden prioriteret at give nogle tilskudsmodtagere ensartede beløb år efter år. Fondene har dermed givet tilskudsmodtagerne en fleksibilitet og finansiel sikkerhed, som er kendetegnende for rammebevillinger og ikke for tilskud.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af miljø- og fødevareministerens redegørelse

Annoncering af opslag

5. Det fremgik af beretningen, at fondene bør overveje, om der kan gøres mere for at sikre et bedre ansøgerfelt og dermed en større konkurrence om midlerne.

6. Miljø- og fødevareministeren oplyser, at ministeren er enig i, at en bredere annoncering kan udbrede kendskabet til tilskudsordningen og højne konkurrencen om midlerne. Ministeren oplyser desuden, at han vil fastsætte regler om fondenes annoncering af opslag, så fondene skal sikre ordningens tilgængelighed. Fondene skal forud for hver ansøgningsrunde overveje alternative annonceringsmuligheder og dokumentere deres overvejelser herom.

7. Fondene oplyser, at de overvejer at oversætte ansøgningsmateriale og vejledninger til engelsk for derved at tilskynde udenlandske aktører til at ansøge om midler fra fondene.

8. Rigsrevisionen finder det positivt, at miljø- og fødevareministeren vil fastsætte regler for annoncering af tilskudsordningen. Rigsrevisionen vil fortsat følge Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at ændre bekendtgørelsen og fondenes overvejelser om, hvordan opslag bedst annonceres.

Ensartet og gennemsigtig sagsbehandling

9. Statsrevisorerne bemærkede, at det ikke var tilstrækkeligt gennemsigtigt, på hvilket grundlag landbrugets fonde uddelte tilskud.

10. Det fremgik også af beretningen, at fondene ikke har behandlet ansøgninger på en ensartet måde ved at bruge tildelingskriterier systematisk, så det kan dokumenteres, på hvilket grundlag tilskud er givet.

11. Miljø- og fødevareministeren oplyser, at ministeren vil fastsætte regler i bekendtgørelsen om brugen af tildelingskriterier, som skal bidrage til at øge gennemsigtheden i grundlaget for de beslutninger, bestyrelsen træffer. Alle fonde skal således fremover formulere tildelingskriterier for de hovedformål i landbrugsstøtteleven, som fonden bruger, så det fremgår, hvilke forhold bestyrelsen lægger vægt på, når en ansøgning vurderes.

Kriterierne skal offentliggøres på fondenes hjemmesider forud for en ansøgningsrunde, og fondene skal anvende kriterierne aktivt i afslagsbegrundelserne. Fondene vil i særlige tilfælde kunne fravige tildelingskriterierne, hvis det er sagligt velbegrundet.

Miljø- og fødevareministeren oplyser desuden, at det er vigtigt at dokumentere grundlaget for prioriteringen, og at tildelingskriterierne bruges systematisk i sagsbehandlingen. Derfor vil det også blive fastsat i bekendtgørelsen, at bestyrelsens hovedhensyn ved tildeling af tilskud og meddelelse om afslag skal tages til referat.

12. Rigsrevisionen finder det positivt, at miljø- og fødevareministeren vil fastsætte regler for tilskudsordningen for at øge gennemsigtheden i annoncering og sagsbehandling. Rigsrevisionen vil fortsat følge ændringen af bekendtgørelsen og følge op på, om fondene følger de nye regler.

Overflytning af uforbrugte midler og favorisering af faste tilskudsmodtagere

13. Statsrevisorerne bemærkede, at fondene har tilladt overflytning af uforbrugte midler fra ét projekt til et andet og favoriseret faste tilskudsmodtagere med samme beløb hvert år, hvilket er i strid med det forvaltningsretlige lighedsprincip.

Det fremgik også af beretningen, at fondene dermed har givet tilskudsmodtagerne en fleksibilitet og finansiel sikkerhed, som er kendetegnende for rammebevillinger og ikke for tilskud.

14. Miljø- og fødevareministeren oplyser, at fondene vil ophøre med at opdele ansøgere i grupper og øremærke midler til faste tilskudsmodtagere. Det vil fremgå udtrykkeligt af fondenes sagsgangsbeskrivelser, at disse procedurer ikke anvendes. Dette vil indgå i revisors kontrol af fondenes egenkontrolprogram.

Til gengæld oplyser miljø- og fødevareministeren, at ministeren ønsker at fastholde muligheden for at overflytte uforbrugte tilskudsmidler fra ét projekt til et andet for at sikre en bedre udnyttelse af midlerne. Ministeren vil fastsætte regler herfor, som skal sikre, at midlerne flyttes til allerede godkendte projekter, og at der er fuld dokumentation for alle ændringer.

15. Rigsrevisionen finder det positivt, at miljø- og fødevareministeren og fondene vil sikre en ensartet behandling af alle ansøgninger. Rigsrevisionen vil fortsat følge Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at fastsætte regler om at overføre uforbrugte midler mellem projekter. Rigsrevisionen vil særligt have fokus på, at reglerne sikrer, at det er gennemsigtigt for alle parter, på hvilket grundlag tilskudsmidlerne bliver omfordelt, og at dette sker på en ensartet måde for alle ansøgere.

Effektmål og effektevaluering

16. Statsrevisorerne bemærkede, at fondene ikke har opstillet effektmål, der kan følges op på, selv om det er forudsat i landbrugsstøtteleven.

17. Miljø- og fødevareministeren oplyser, at ministeren er enig i, at der er behov for at præcisere reglerne, og at NaturErhvervstyrelsens tilsyn skal lægge øget vægt på at sikre, at fondene efterlever kravene til effektmål og effektevaluering.

Miljø- og fødevareministeren vil derfor fastsætte regler om, at hver fond skal formulere en strategi, der indeholder konkrete, specifikke og målbare effektmål for én eller flere af fondens aktiviteter eller strategiske fokusområder, og at fondene skal anvende effektivurderingerne i den løbende udvikling af strategien. Fondene vil i bekendtgørelsen blive pålagt at gøre rede for resultatet af effektevalueringerne i deres årsberetning, og ministeren vil referere relevante dele af fondenes evalueringer i sin årsrapport til Folketinget om promille- og produktionsafgiftsfondenes virksomhed.

Fondene oplyser, at de nye bestyrelser, der indsættes pr. 1. november 2016, vil indarbejde konkrete effektmål i strategierne. Herved bliver det muligt at følge op på, i hvilken grad de prioriterede projekter lever op til fondenes fastsatte mål. Når den nye metodetilgang foreligger, vil Rigsrevisionen blive informeret om indholdet.

18. Rigsrevisionen finder det positivt, at miljø- og fødevareministeren vil fastsætte regler for, at fondene sætter klare effektmål og følger op på disse. Rigsrevisionen vil fortsat følge Miljø- og Fødevareministeriets og fondenes arbejde med at udvikle et system for dette arbejde.

Klager og habilitet

19. Statsrevisorerne bemærkede, at NaturErhvervstyrelsens behandling af klager og henvendelser hovedsageligt har bestået i at indhente redegørelser fra fondenes bestyrelser uden at forlange dokumentation for den konkrete forvaltning.

Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at styrelsens tolkning af, hvornår et bestyrelsesmedlem er inhabilt, er meget snæver, usædvanlig og problematisk.

20. Miljø- og fødevareministeren oplyser, at NaturErhvervstyrelsen i forbindelse med behandlingen af klagesager og andre henvendelser fremover vil indhente dokumentation for den konkrete forvaltning hos fondene.

Miljø- og fødevareministeren fremhæver, at det er vigtigt for ministeren, at bestyrelsernes afgørelser fremstår med den fornødne legitimitet. Ministeren oplyser, at NaturErhvervstyrelsen har besluttet at revidere habilitetsvejledningen, så vurderingen af habilitet skærpes i forhold til bestyrelsesmedlemmer, som er fagligt ansvarlige for et projekt eller i øvrigt må vurderes at have en betydelig karrieremæssig interesse i projektet eller blot har underskrevet ansøgningen. Kun i de tilfælde, hvor det efter et konkret skøn vil være klart ubetænkeligt at lade bestyrelsesmedlemmet sidde med til behandlingen af ansøgningen, vil bestyrelsesmedlemmet fortsat kunne deltage.

21. Behandling af habilitetsspørgsmål skal refereres i bestyrelsens referater. NaturErhvervstyrelsen vil stille krav om, at fondene fremover indsender bestyrelsesreferater til NaturErhvervstyrelsen, så styrelsen i en vis udstrækning kan føre tilsyn med, i hvilket omfang habilitetsspørgsmål optræder, herunder om bestyrelsen i sin forvaltning af fondsmidler overholder de forvaltningsretlige regler om fx habilitet.

22. Rigsrevisionen finder det positivt, at miljø- og fødevareministeren fremover vil indhente dokumentation i forbindelse med klagesager, og at ministeren vil fastsætte regler for at skærpe vurderingen af habilitet. Rigsrevisionen vil fortsat følge Miljø- og Fødevareministeriets og fondenes arbejde med at fastsætte nye regler i bekendtgørelsen.

Resurser til tilsyn

23. Statsrevisorerne bemærkede, at Miljø- og Fødevareministeriet over en årrække har reduceret resurserne til tilsynsopgaven, dels af resurse-mæssige årsager, dels fordi man havde tillid til fondenes forvaltning. Samtidig har ministeriet ikke kontrolleret fondenes administration, fordi man har forudsat, at fondene som særlige forvaltningsmyndigheder generelt efterlevede forvaltningsretlige regler, herunder habilitetsregler.

24. Miljø- og fødevareministeren oplyser, at NaturErhvervstyrelsen er indstillet på at øge resurseforbruget set i lyset af de nye initiativer, som Miljø- og Fødevareministeriet vil iværksætte på baggrund af Rigsrevisionens beretning.

25. Rigsrevisionen finder det positivt, at Miljø- og Fødevareministeriet vil afsætte de nødvendige resurser til tilsynet med landbrugets fonde. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen i styrelsens tilsyn.

Evaluering af ordningen

26. Statsrevisorerne bemærkede, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke har evalueret ordningen, selv om den har eksisteret siden 1972.

27. Miljø- og fødevareministeren oplyser hertil, at ministeren vil afvente resultaterne af de ændringer i fondenes administration, som Rigsrevisionens beretning har givet anledning til, og i lyset heraf overveje behovet for en evaluering. Med de foreslåede præciseringer og krav til effektevalueringen, som fondene skal gennemføre, vil ministeriet følge udviklingen på området tæt, herunder i forhold til de skærpede krav til beskrivelser af støttede projekters erhvervs- og samfundsmæssige effekter, som vil indgå i den årlige afrapportering af fondenes virksomhed til Folketinget.

28. Rigsrevisionen finder, at det hører under Miljø- og Fødevareministeriets ressortansvar at foretage en samlet evaluering af en tilskudsordning, som har kørt gennem flere år. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriets overvejelser om en samlet evaluering af ordningen.

Forvaltningsretlige principper

29. Statsrevisorerne fandt det særligt vigtigt at være opmærksom på forvaltningsretlige principper, når der kan være interessesammenfald i forhold til tilskudsforvaltning.

30. Miljø- og fødevareministeren oplyser, at ministeren er enig i, at principperne bør forankres i fondenes forvaltning. Ministeren vil stille krav i bekendtgørelsen om, at fondene etablerer dokumenterede egenkontrolprogrammer, som skal understøtte et øget fokus på principperne for effektiv tilskudsforvaltning, både i forhold til sagsgange og i forhold til sagsbehandling af konkrete sager.

31. Der vil i bekendtgørelsen blive stillet krav om, at egenkontrolprogrammet skal dokumentere, at fondene lever op til principperne, herunder forhold, der er gennemgået ovenfor.

Der vil også i bekendtgørelsen blive stillet krav om, at fondenes revisorer skal foretage stikprøvekontrol af den konkrete sagsbehandling, kontrollere fondenes sagsgangsbeskrivelser, vejledninger mv. og afgive erklæring om, at egenkontrolprogrammet er implementeret korrekt. Rapporten sendes til NaturErhvervstyrelsen.

32. Fondene skal gøre rede for deres egenkontrolprogrammer i årsberetningen, og ministeren vil i sin årsrapport til Folketinget om promille- og produktionsafgiftsfondene redegøre for udvalgte dele af fondenes egenkontrolprogrammer.

33. De nye procedurer og regler, som skal fremgå af bekendtgørelsen, kan tidligst træde i kraft pr. 1. januar 2017 og gælde for ansøgninger, der indgives i 2017. For så vidt angår tildelingskriterier vil ændringen først få virkning for ansøgningsrunder, hvor der søges om midler til gennemførelse af projekter i 2018, da ansøgningsrunden for 2017 allerede er igangsat.

34. Rigsrevisionen finder det positivt, at miljø- og fødevareministeren vil fastsætte regler, som skal sikre, at fondenes tilskudsforvaltning lever op til de forvaltningsretlige principper. Rigsrevisionen finder generelt, at foranstaltningerne, der skal sikre en korrekt tilskudsforvaltning, bør være hensigtsmæssige forhold til fondenes størrelse. Rigsrevisionen vil fortsat følge Miljø- og Fødevareministeriets og fondenes arbejde med at fastsætte nye regler i bekendtgørelsen.

Lone Strøm