

17/2015

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

tilskudsforvaltningen i landbrugets fonde

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281 237
1976
114.6
22.480
908

17 /
2015

Beretning om tilskuds- forvaltningen i landbrugets fonde

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2016

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Miljø- og fødevareministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i september 2016.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2015, som afgives i februar 2017.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-493-3

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM TILSKUDSFORVALTNINGEN I LANDBRUGETS FONDE

Landbrugets fonde udgøres af 2 promilleafgiftsfonde, Fonden for økologisk landbrug og 12 produktionsafgiftsfonde. Cirka halvdelen af fondenes midler kommer fra Miljø- og Fødevarerministeriets finanslovsbevilling, mens resten kommer fra produktionsafgifter fra landmændene.

Landbrugets fonde uddeler tilskud til aktiviteter, der skal støtte landbrugets udvikling og konkurrenceevne. I 2016 uddeler fondene 575 mio. kr. De største tilskudsmodtagere er institutioner, der hører under landbrugets erhvervsinstitution, Landbrug og Fødevarer.

Fondene administreres af en erhvervsorganisation, hovedsageligt Landbrug og Fødevarer. Fondene ledes af en bestyrelse, hvor et flertal af medlemmerne er fra landbruget. Det er bestyrelsens ansvar at forvalte fondens midler, herunder fordele tilskudsmidler, mens det er NaturErhvervstyrelsens ansvar at føre tilsyn, idet Miljø- og Fødevarerministeriet har ressortansvaret.

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

Kritikken er bl.a. baseret på:

- At det ikke er tilstrækkeligt gennemsigtigt, på hvilket grundlag landbrugets fonde uddeler tilskud.
- At flere fonde ikke har behandlet ansøgerne ens, har tilladt overflytning af uforbrugte midler fra ét projekt til et andet og favoriseret faste tilskudsmodtagere med samme beløb hvert år – i strid med lighedsprincippet.
- At fondene ikke har opstillet effektmål, der kan følges op på, selv om det er forudsat i landbrugsstøtteleven.

STATREVISORERNE,
den 25. maj 2016

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-Andersen
Lars Barfoed
Søren Gade^{*)}

^{*)} Statsrevisor Søren Gade har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.

- 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. Endvidere er styrelsens tolkning af, hvornår et bestyrelsesmedlem er inhabilt, meget snæver, usædvanlig og problematisk.
- At Miljø- og Fødevarerministeriet 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.
- At Miljø- og Fødevarerministeriet ikke har evalueret ordningen, selv om den har eksisteret siden 1972.

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

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	8
2. Fondenes tilskudsforvaltning	11
2.1. Annoncering	12
2.2. Sagsbehandling	14
2.3. Fondenes Opfølgning	24
3. Miljø- og Fødevareministeriets opfølgning på fondenes tilskudsforvaltning	27
3.1. NaturErhvervstyrelsens tilsyn	28
3.2. Miljø- og Fødevareministeriets opfølgning	35
Bilag 1. Metodisk tilgang	37
Bilag 2. Ordliste	39

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 24. Miljø- og Fødevareministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Eva Kjer Hansen: november 2007 - februar 2010

Henrik Høegh: februar 2010 - oktober 2011

Mette Gjerskov: oktober 2011 - august 2013

Karen Hækkerup: august 2013 - december 2013

Dan Jørgensen: december 2013 - juni 2015

Eva Kjer Hansen: juni 2015 - februar 2016

Esben Lunde Larsen: februar 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Miljø- og Fødevareministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om, hvordan Miljø- og Fødevarerministeriet har sikret, at landbrugets fonde forvalter deres tilskud i overensstemmelse med reglerne og principperne for effektiv tilskudsforvaltning. Landbrugets fonde består af 2 promilleafgiftsfonde, Fonden for økologisk landbrug og 12 produktionsafgiftsfonde. Fondene forvalter årligt tilskud for ca. 500 mio. kr. Tilskudsmidlerne skal støtte aktiviteter, som styrker landbrugets udvikling og konkurrenceevne.

2. Fondene blev oprettet med landbrugsstøtteleven i 1972 og er særlige, fordi hver fond ledes af en bestyrelse med et flertal af repræsentanter fra landbruget. Fondene administreres af en erhvervsorganisation, oftest Landbrug & Fødevarer. Den enkelte bestyrelse har ansvar for at forvalte fondens midler, mens NaturErhvervstyrelsen fører tilsyn med fondene, og Miljø- og Fødevarerministeriet har ressortansvaret for tilskudsordningen.

3. Der er de seneste år konstateret uregelmæssigheder hos nogle tilskudsmodtagere, og det har medført, at tilskud er blevet betalt tilbage til fondene. Vi har omtalt den væsentligste sag i Statsrevisorernes og Rigsrevisionens beretning nr. 23/2014 om revisionen af statsregnskabet for 2014, hvor NaturErhvervstyrelsen fandt uregelmæssigheder i 12 ud af 13 sager om tilskud til Videncenter for Svineproduktion, der både havde modtaget tilskud fra EU og fra landbrugets fonde. Fejlene vedrørte dels fejl i ansøgninger, dels aktiviteter, som ikke var berettigede til tilskud, og medførte et krav om tilbagebetaling fra både EU, Svineafgiftsfonden og Promilleafgiftsfonden på samlet ca. 27 mio. kr. Derudover har nogle af fondenes bestyrelsesmedlemmer flere gange kritiseret fondenes forvaltning.

4. Vi har valgt at undersøge, om tilskudsmidlerne har været forvaltet effektivt. Med en effektiv tilskudsforvaltning mener vi, at midlerne er forvaltet på en ensartet og gennemsigtig måde, der lever op til de forvaltningsretlige regler og principper, som er beskrevet i Finansministeriets vejledning om en effektiv tilskudsforvaltning. Vejledningen er ikke en del af lovgivningen, men samler de vigtigste regler og krav til forvaltning af tilskud og understøtter dermed en hensigtsmæssig praksis. Desuden skal forvaltningen overholde landbrugsstøtteleven. Samlet set skal en effektiv tilskudsforvaltning sikre, at samfundet får mest muligt ud af tilskudsmidlerne, samtidig med at pengene forvaltes efter de forvaltningsretlige principper.

DE 2 PROMILLEAFGIFTSFONDE forvalter tilskud til henholdsvis landbrug og gartneri på tværs af sektorer. Fonden for økologisk landbrug dækker hele økologiområdet. Fondene finansieres via Miljø- og Fødevarerministeriets finanslovsbevilling.

PRODUKTIONSAFGIFTSFONDENE forvalter tilskud til specifikke sektorer, fx svin, kvæg, fjerkræ, mælk, kartofler og gartneri. Fondene finansieres af produktionsafgifter af den produktion, som finder sted i sektoren. Afgifterne består af et fast beløb, fx pr. liter mælk til mejerier eller pr. svin til slagteriet. De enkelte fonde skal anvende det opkrævede afgiftsbeløb inden for sektoren til aktiviteter, som har nytteværdi for sektoren og dens aktører.

DE 12 PRODUKTIONS- AFGIFTSFONDE ER:

- Fjerkræafgiftsfonden
- Frøafgiftsfonden
- Fåreafgiftsfonden
- Hesteafgiftsfonden
- Kartoffelafgiftsfonden
- Kvægaftgiftsfonden
- Mælkeafgiftsfonden
- Pelsdyrafgiftsfonden
- Planteforædlingsfonden
- Produktionsafgiftsfonden for frugt og gartneriprodukter
- Sukkerroefgiftsfonden
- Svineafgiftsfonden.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljø- og Fødevarerministeriet har sikret, at landbrugets fonde forvalter tilskudsmidlerne effektivt og korrekt, dvs. i overensstemmelse med reglerne og principperne for effektiv tilskudsforvaltning. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har fondene forvaltet tilskudsmidlerne effektivt og korrekt?
- Har Miljø- og Fødevarerministeriet fulgt op på, om fondene forvalter midlerne effektivt og korrekt?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i oktober 2015.

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Miljø- og Fødevarerministeriet ikke har sikret, at midlerne i landbrugets fonde forvaltes effektivt og korrekt, dvs. i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler og principper. Fondene har ikke behandlet ansøgninger på en ensartet og gennemsigtig måde. Fondene har heller ikke brugt tildelingskriterier systematisk, så det kan dokumenteres, på hvilket grundlag tilskud er givet. Desuden behandler fondene ikke alle ansøgere på en ensartet måde. Selv om fondene generelt har forvaltet tilskudsmidlerne efter landbrugsstøttelovens krav, har fondene ikke levet op til lovens krav om at opstille effektivt mål for deres samlede aktiviteter.

Rigsrevisionen vurderer, at fondene på nogle områder har forvaltet midlerne mere som rammebevillinger end som tilskud. For det første har fondene i strid med lighedsprincippet tilladt, at tilskudsmodtagere har flyttet uforbrugte midler mellem projekter. For det andet har fondene prioriteret at give nogle tilskudsmodtagere ensartede beløb år efter år. Fondene har dermed givet tilskudsmodtagerne en fleksibilitet og finansiell sikkerhed, som er kendetegnende for rammebevillinger og ikke for tilskud.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevarerministeriet primært har haft fokus på, at fondene følger landbrugsstøtteloven, og i mindre grad på, at midlerne i landbrugets fonde forvaltes i overensstemmelse med forvaltningsretlige regler og principper. Rigsrevisionen vurderer, at Miljø- og Fødevarerministeriet ikke har indhentet fyldestgørende viden om fondenes konkrete forvaltning, og finder det utilfredsstillende, at ministeriet ikke har fulgt op på, om fondene har opstillet de lovpligtige effektivt mål, og heller ikke har fulgt op på fondenes evalueringer af de enkelte tilskud. Ministeriet har således ikke haft grundlag for at vurdere, om ordningen er effektiv. Rigsrevisionen anbefaler, at Miljø- og Fødevarerministeriet fremover evaluerer ordningen.

1.2. BAGGRUND

6. Alle 15 fonde er særlige forvaltningsmyndigheder, jf. boks 1, og dermed ikke en del af Miljø- og Fødevareministeriets forvaltning. NaturErhvervstyrelsen fører tilsyn med fondene, og Miljø- og Fødevareministeriet har det overordnede ansvar for tilskudsordningen.

BOKS 1

SÆRLIGE FORVALTNINGSENHEDER

Fondene er særlige forvaltningsenheder, dvs. at de har et særligt forvaltningsansvar, som fremgår af landbrugsstøtteloven, nemlig at forvalte tilskudsmidler. Fondene er en del af den offentlige forvaltning og skal leve op til de samme regler (fx forvaltningsloven). Fondene er underlagt ministeriets myndighed, hvad angår lovligheden af fondenes beslutninger. Ministeriet har dog ikke kompetence til at ændre fondenes prioriteringer, når disse sker inden for lovgivningens rammer.

7. Revisions- og advokatundersøgelser har de senere år afdækket en række uregelmæssigheder hos Svineafgiftsfondens og Fåreafgiftsfondens tilskudsmodtagere. Samtidig har medlemmer af fondenes bestyrelser i 2006 og 2009 henvendt sig til ministeriet og kritiseret fondenes forvaltning for at være i strid med god offentlig tilskudsforvaltning. Da uregelmæssighederne har været undersøgt ad flere omgange, har vi valgt at sætte fokus på Miljø- og Fødevareministeriets samlede forvaltning af tilskudsordningen.

Finansiering og organisering af området

8. Landbrugets fonde uddeler hvert år ca. 500 mio. kr. til projekter, der gennemføres det følgende år. Flerårige projekter skal derfor søge tilskud hvert år. Halvdelen af tilskudsmidlerne er finansieret over Miljø- og Fødevareministeriets finanslovsbevilling (§ 24.24.51), og resten er opkrævet ved såkaldte produktionsafgifter i landbruget. Afgifternes størrelse fastsættes årligt af de enkelte fondes bestyrelser og godkendes af ministeren. Der har været udsving i de samlede tilskudsmidler gennem årene, men beløbet har ligget forholdsvist stabilt siden 2010.

FÅREAFGIFTSSAGEN

Den første advokatundersøgelse blev igangsat på baggrund af en klage fra en fåreavler vedrørende bevillingsåret 2013. I forlængelse af advokatundersøgelsen besluttede fondens bestyrelse, at bevillingsårene 2011 og 2012 også skulle undersøges.

SVINEAFGIFTSSAGEN

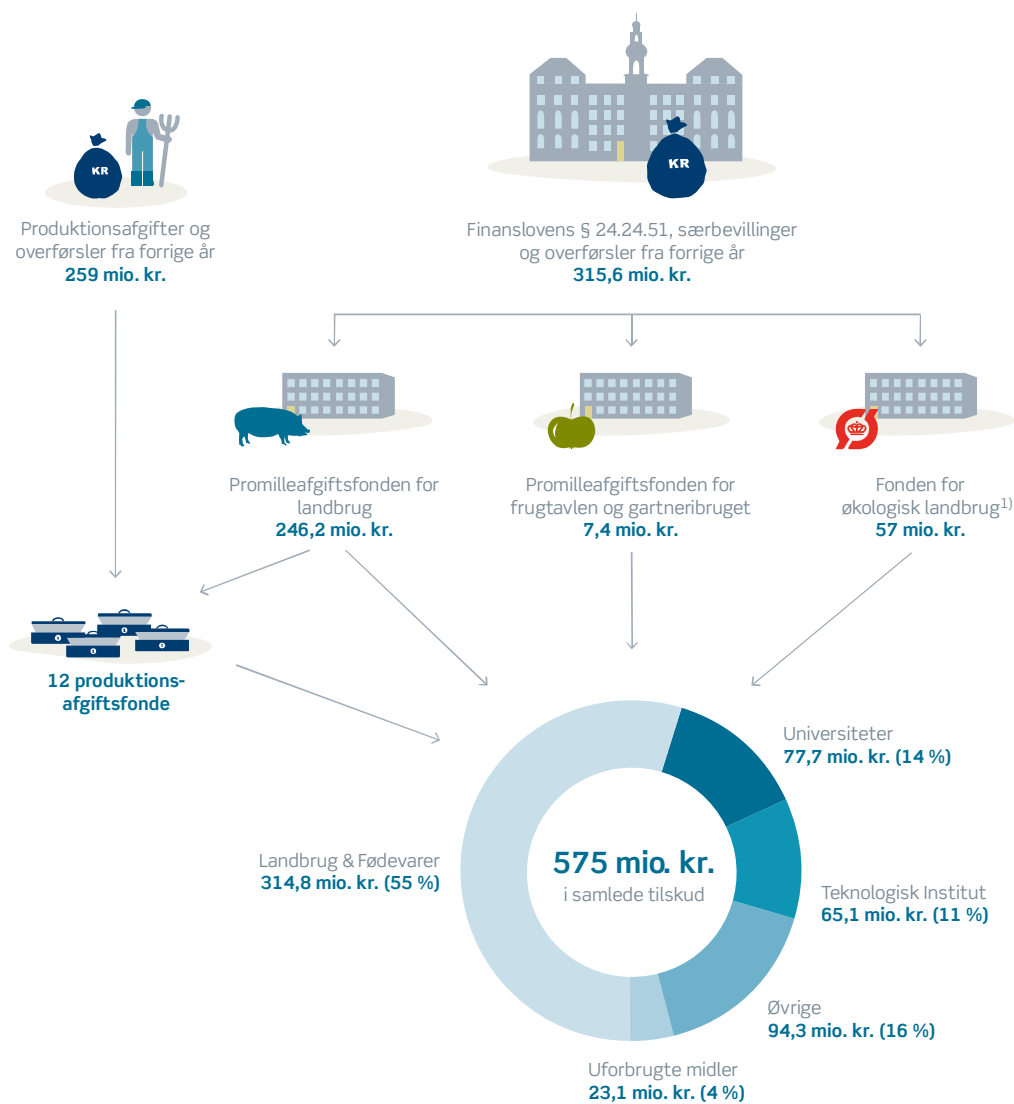
I december 2013 fandt Deloitte, at der var uregelmæssigheder i sager, hvor Videncentret for Svineproduktion havde fået udbetalt projektilskud. Derfor valgte NaturErhvervstyrelsen at gennemgå alle udbetalinger til videncentret i perioden 2011-2013. Samtidig undersøgte styrelsen og Deloitte, om der var tale om bevidst svig.

Frem til 2010 blev halvdelen af tilskudsmidlerne hentet som en fast andel af statens indtægter fra pesticidafgifter. Midlerne er derfor fortsat ofte omtalt som promillemidler. Fra 2010 til 2013 blev et fast beløb overført til fondene via SKAT. Fra 2014 har beløbet fremgået som en fast bevilling på Miljø- og Fødevareministeriets finanslovsbevilling.

9. I 2016 uddeler fondene samlet 575 mio. kr. Figur 1 viser det system, som fondene uddeler tilskudsmidlerne gennem.

FIGUR 1

FORDELINGEN AF TILSKUDSMIDLER I LANDBRUGETS FONDE I 2016



¹⁾ Ud over de 57 mio. kr. har fonden haft en indtægt på 30 mio. kr., som først uddeles i 2017.

Note: En af produktionsafgiftsfondene modtager 5 mio. kr. direkte fra finansloven, hvilket ikke er angivet i figuren.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 1, at 315,6 mio. kr. kommer fra Miljø- og Fødevareministeriets finanslovsbevilling til de 2 promilleafgiftsfonde og Fonden for økologisk landbrug. Promilleafgiftsfonden for landbrug giver både tilskud til projekter, der er indsendt af ansøgerne selv, og til de projekter, som produktionsafgiftsfondene forelægger for fonden. De 2 andre fonde giver alene tilskud til projekter, der er indsendt af ansøgerne selv.

Hver produktionsafgiftsfond opkræver en produktionsafgift fra landmændene i de enkelte sektorer. Samlet har fondene opkrævet 259 mio. kr. (inkl. overførsler), som uddeles i 2016. Derudover kan produktionsafgiftsfondene som nævnt søge om tilskud til projekter hos Promilleafgiftsfonden for landbrug. En stor del af projekterne i landbrugets fonde er således finansieret af både finanslovsmidler og produktionsafgifter.

Det fremgår også af figuren, hvordan tilskudsmidlerne er fordelt mellem de største grupper af tilskudsmodtagere. 55 % af de samlede midler går i 2016 til landbrugserhvervets institutioner, fx SEGES, som er et videncenter under Landbrug & Fødevarer. 14 % af midlerne går til universiteter, mens Teknologisk Institut får 11 %. Af de resterende midler går 16 % til øvrige modtagere som fx Forbrugerrådet og andre foreninger, mens 4 % ikke er fordelt.

10. Tilskudsmidlerne kan desuden fungere som national medfinansiering af projekter, der modtager EU-tilskud. Tilskudsmidlerne kan således være en forudsætning for, at Danmark kan hjemtage midler fra EU til Erhvervsudviklingsordningen under Landdistriktsprogrammet.

Lovgrundlag og ansvarsfordeling

11. Fondene blev oprettet i 1972 og blev godkendt hver for sig af Europa-Kommissionen i henhold til statsstøttere reglerne, indtil tilskudsordningen i 2008 blev godkendt som en samlet ordning. Denne godkendelse er nu forlænget til 2020. Ordningen har hjemmel i landbrugsstøtteloven (lovbekendtgørelse nr. 1586 af 14. december 2015).

Fondene yder tilskud til konkrete projekter inden for de aktiviteter, som kan støttes ifølge loven. Dvs. at støtten ikke må gives som en rammebevilling, hvor modtager selv kan bestemme, hvad midlerne skal bruges til inden for formålet. Projekterne skal komme hele sektoren til gode, dvs. at tilskud fra fx Svineafgiftsfonden skal tilgodese hele svinesektoren. Promilleafgiftsfonden for landbrug, som finansieres på finansloven, skal på samme måde komme hele landbruget til gode.

Tilskuddene skal gives i overensstemmelse med statsstøttere reglerne, dvs. at tilskuddet ikke må være konkurrenceforvridende. Desuden skal tilskud gives til aktører, som ikke tjener penge på aktiviteterne, men alene får dækket deres omkostninger til at finansiere disse. Fondene må således ikke give tilskud direkte til virksomheder eller landmænd, hvis de tjener penge på projektet.

Ifølge landbrugsstøttelovens § 7 kan fondenes midler bruges til at finansiere foranstaltninger i forbindelse med afsætningsfremme, forskning og forsøg, produktudvikling, rådgivning, uddannelse, sygdomsforebyggelse, sygdomsbekæmpelse, dyrevelfærd, kontrol, medfinansiering af initiativer under EU-programmer og i øvrigt til foranstaltninger, som miljø- og fødevareministeren giver tilladelse til. Midlerne bruges desuden til dækning af omkostningerne ved kontrol med midlernes korrekte anvendelse.

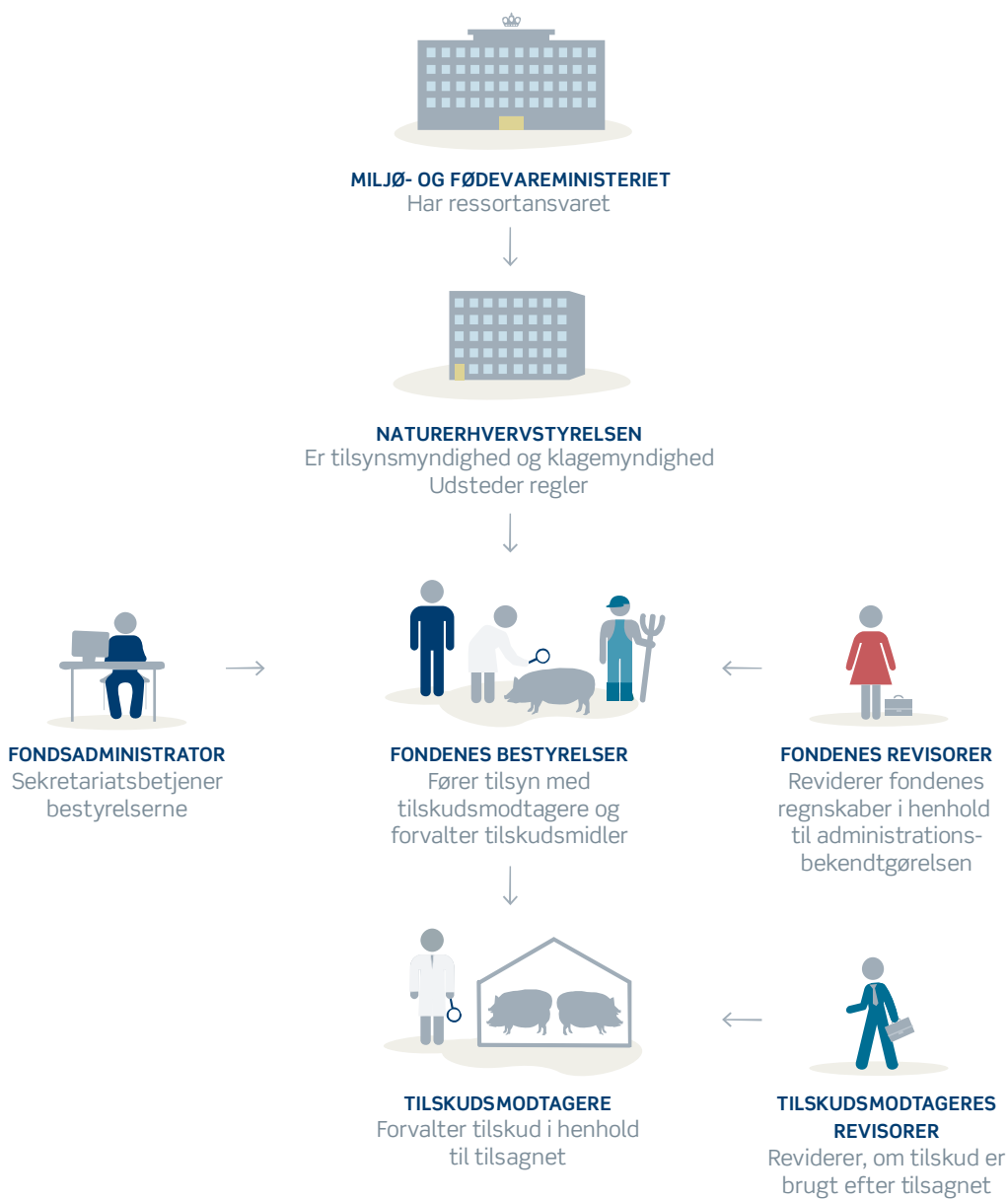
I EN RAMMEBEVILLING er der fri adgang til at disponere inden for bevillingen i overensstemmelse med bevillingens formål.

I EN TILSKUDSBEVILLING er tilskudsmodtager bundet af at levere de i ansøgningen lovede aktiviteter og overholde det tilknyttede budget.

12. Figur 2 viser ansvarsfordelingen for forvaltningen af tilskudsmidlerne.

FIGUR 2

ANSVARSFORDELINGEN FOR FORVALTNINGEN AF TILSKUDSMIDLERNE



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 2, at Miljø- og Fødevareministeriet har ressortansvaret for loven. Landbrugsstøtteloven giver ministeriet hjemmel til at fastsætte nærmere regler for fondenes forvaltning af tilskudsmidlerne, som ministeriet har udmøntet i administrationsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1099 af 21. september 2010) og aktivitetsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 977 af 26. juli 2015). Her fremgår reglerne for fondenes administration, bestyrelsessammensætningen, forvaltningspraksis, samt hvilke aktiviteter fondene må støtte.

NaturErhvervstyrelsens tilsyn med fondene har generelt omfattet en regnskabs- og budgetgennemgang og et legalitetstilsyn med fokus på, at landbrugsstøtteloven og statsstøtte-reglerne er overholdt. Styrelsen har ikke foretaget særskilt kontrol af de private revisorers gennemgang, fx stikprøver af underliggende bilag.

Som særlige forvaltningsmyndigheder har fondene et selvstændigt ansvar for tilskudsforvaltningen. Bestyrelserne består af repræsentanter fra erhvervet (fx landmænd, foreninger og videncentre) og fra offentlige interesser (fx universiteter, Forbrugerrådet og 3F). Det er forudsat i loven, at repræsentanter fra erhvervet har flertal. Bestyrelserne fungerer som kollegiale organer, og det er forudsat, at bestyrelserne repræsenterer generelle brancheinteresser og forudsættes at have et samlet fagligt grundlag for at vurdere kvaliteten af ansøgningerne. Bestyrelserne er således bemyndiget til at foretage faglige skøn, når de vurderer ansøgninger.

Erhvervets organisationer varetager administrationen af fondene og må ikke betales af fondsmidlerne. Medlemmer af den samme erhvervsorganisation kan således både være medlem af bestyrelsen, være ansvarlig for administrationen og være ansøger. Som den største landbrugsorganisation indgår Landbrug & Fødevarer i fondssystemet som både ansøger, administrator og bestyrelsesmedlem. Det er forudsat i loven, at bestyrelsesmedlemmer kan deltage i behandlingen af ansøgninger fra de organisationer, som har indstillet dem til bestyrelsen.

Det fremgår yderligere af figuren, at fondenes regnskaber revideres af en statsautoriseret revisor, og at det i sidste instans er tilskudsmodtagers revisor, som reviderer, om midlerne er brugt i overensstemmelse med tilsagnet og lovgivningen.

13. Rigsrevisionen har årligt efter rigsrevisorlovens § 4 foretaget en overordnet gennemgang af tilrettelæggelsen af NaturErhvervstyrelsens tilsyn. Formålet har været at vurdere, om tilsynet har været i overensstemmelse med de gældende bekendtgørelser. Rigsrevisionen har ikke i denne sammenhæng foretaget revision af fondenes regnskaber eller forvaltning, men har gennemgået en stikprøve af udvalgte fondes regnskaber. Rigsrevisionen har på dette grundlag tidligere vurderet, at tilsynet var udført på tilfredsstillende vis.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

14. Hovedformålet er at undersøge, om Miljø- og Fødevareministeriet har sikret, at landbrugets fonde forvalter tilskudsmidlerne i overensstemmelse med reglerne og principperne for effektiv tilskudsforvaltning. Det har vi gjort ved først at undersøge, om fondene har forvaltet tilskudsmidlerne effektivt og korrekt, og derefter, om Miljø- og Fødevareministeriet har fulgt op på, om fondene forvalter midlerne effektivt og korrekt.

Vi har i undersøgelsen lagt vægt på, at det overordnet er Miljø- og Fødevareministeriets ansvar at sikre, at tilskudsmidlerne bruges efter hensigten, at der opnås størst mulig effekt af midlerne, og at forvaltningen tilrettelægges hensigtsmæssigt.

Revisionskriterier

15. Vi har taget udgangspunkt i, at fondene er selvstændige forvaltningsmyndigheder, der er omfattet af reglerne for den offentlige forvaltning, fx forvaltningslov, offentlighedslov og alle de øvrige ikke-lovfæstede principper, der gælder for afgørelser i den offentlige forvaltning. Disse ligger også til grund for Finansministeriets vejledning om en effektiv tilskudsforvaltning.

Et centralt princip er lighedsprincippet, som forpligter forvaltningen til at sikre, at ensartede forhold behandles lige. Lighedsprincippet er fx relevant for annoncering af en tilskudsordning, hvor alle potentielle tilskudsmodtagere skal have lige mulighed for at søge tilskud. Lighedsprincippet er også relevant for sagsbehandlingen af ansøgninger, der skal foretages efter tildelingskriterier, som kan understøtte en gennemsigtig og ensartet sagsbehandling.

Det er endvidere et krav til forvaltningen, at der er dokumentation for beslutningsprocesser, herunder saglige begrundelser for at understøtte, at de forvaltningsretlige regler og principper er overholdt.

Vi har desuden taget udgangspunkt i landbrugsstøtteleven med tilhørende bekendtgørelser og vejledninger, som udgør rammerne for de krav, Folketinget og ministeriet har valgt at stille til fondene. Fx skal midlerne bruges til de tilladte formål, så formålene understøttes mest effektivt. Ministeren skal i henhold til loven fastsætte regler om fondenes evaluering af effekten af de aktiviteter, der ydes tilskud til. Det har ministeren gjort i administrationsbekendtgørelsen.

Vi har på den baggrund valgt at undersøge følgende grundlæggende forudsætninger for en effektiv og korrekt tilskudsforvaltning:

- Tilskudsmidlerne er konkurrenceudsat for at sikre flest mulige relevante ansøgninger (så midlerne bruges mest effektivt, og alle har lige mulighed for at få del i midlerne).
- Ansøgerne behandles ens (lighedsprincippet).
- Fordelingen af midlerne er gennemsigtig og sagligt begrundet (dokumentation af lighedsprincippet og af, at midlerne anvendes til formålet på den mest effektive måde).
- Midlerne bruges i overensstemmelse med formålet (krav i loven).
- Ordningen evalueres og tilpasses løbende for at understøtte, at formålet er opnået (krav i loven og sikring af, at midlerne anvendes, så formålet understøttes mest effektivt).

FINANSMINISTERIETS VEJLEDNING samler de væsentligste regler og krav til forvaltning af tilskud med fokus på forretningsgange og processer. Vejledningen er ikke i sig selv normerende for, hvordan tilskud skal forvaltes, men understøtter en hensigtsmæssig praksis.

Vejledningen er opdateret i marts 2016 i forlængelse af anbefalingerne i Statsrevisorernes og Rigsrevisionens beretning nr. 21/2014 om ansøgningspuljer med en afgrænset ansøgerkreds.

16. Reglerne og principperne for en effektiv forvaltning af tilskudsmidler er samlet med til at sikre, at samfundet får mest muligt ud af tilskuddene, samtidig med at pengene forvaltes ensartet og gennemsigtigt efter de grundlæggende forvaltningsretlige principper, som Rigsrevisionen generelt lægger til grund i sin revision.

17. Både Miljø- og Fødevareministeriet og Landbrug & Fødevarer har været uenige med os om, hvordan de krav, vi ovenfor stiller til en effektiv og korrekt tilskudsforvaltning, skal forstås. Ministeriet har oplyst, at landbrugets fonde er blevet etableret af Folketinget som en bevidst fleksibel tilskudsordning, hvor tilskudsmidlerne fordeles af kollegiale forvaltningsorganer med et særligt branchekendskab. Fondenes bestyrelser tillægges et bredt forvaltningsretligt skøn. Dette er ifølge Rigsrevisionens opfattelse ikke i strid med, at landbrugets fonde – ligesom andre forvaltningsmyndigheder – skal overholde de regler og principper, vi har gennemgået ovenfor.

18. I kapitel 2 undersøger vi fondenes tilskudsforvaltning med fokus på de 3 overordnede faser i et tilskudsforløb, nemlig fondenes annoncering, sagsbehandling og opfølgning. I kapitel 3 undersøger vi ministeriets opfølgning på ordningen med fokus på NaturErhvervstyrelsens tilsyn og på, hvordan ministeriet har forvaltet sit ressortansvar ved at evaluere ordningen og tilpasse rammerne for at sikre en effektiv tilskudsforvaltning.

Metode

19. Undersøgelsen tager udgangspunkt i en tilskudsrevision af de 4 største fonde – Promilleafgiftsfonden for landbrug, Svineafgiftsfonden, Mælkeafgiftsfonden og Pelsdyrafgiftsfonden. Disse 4 fonde er udvalgt, da de tilsammen dækker 74 % af de samlede tilskudsmidler og forvalter både finanslovsmidler og produktionsafgifter. Pelsdyrafgiftsfonden administreres af Dansk Pelsdyravlerforening, mens de 3 andre fonde administreres af Landbrug & Fødevarer.

FONDENES INDTÆGTER I 2016

Promilleafgiftsfonden for landbrug	246,2 mio. kr.	41 %
Svineafgiftsfonden	125,1 mio. kr.	21 %
Mælkeafgiftsfonden	54,2 mio. kr.	9 %
Pelsdyrafgiftsfonden	20,5 mio. kr.	3 %
Øvrige	158,6 mio. kr.	26 %

20. Undersøgelsen er baseret på møder med bestyrelsesformænd og administration for de 4 fonde, NaturErhvervstyrelsen, Forbrugerrådet og Ernst & Young, som reviderer flere af fondene. Herudover har vi gennemgået regnskaber, budgetter og referater fra bestyrelsesmøder med bilag fra de 4 fonde samt materiale fra Miljø- og Fødevareministeriet, herunder korrespondance, ministersager og notater. For at få en generel forståelse har vi desuden talt med Erhvervsstyrelsen om statsstøttereglerne, med en forsker fra CBS om tilskud generelt og haft korrespondance med Folketingets Ombudsmand om habilitet.

—
BOKS 2

GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

21. Kapitel 2 handler om de 4 fonde, mens kapitel 3 handler om ministeriets tilsyn med alle fondene. Undersøgelsen omfatter ikke Fiskeafgiftsfonden, da den ikke reguleres af landbrugsstøtteloven.

Undersøgelsen af fondenes tilskudsforvaltning er afgrænset til perioden 2013-2015 med inddragelse af data tilbage til 2010. Undersøgelsen af Miljø- og Fødevareministeriet går fra 2006, hvor Forbrugerrådet afgav sin første evaluering af fondenes tilskudsforvaltning, og frem til marts 2016.

I undersøgelsen ser vi på fondenes tilskudsforvaltning og NaturErhvervstyrelsens opfølgning herpå. Undersøgelsen er baseret på dokumentation af fondenes praksis, men omfatter ikke konkrete projekter. Vi har således afgrænset os fra at vurdere, om der har været uregelmæssigheder i konkrete projekter, hvilket som tidligere nævnt har været genstand for revisions- og advokatundersøgelser de seneste år.

Vi har desuden ikke forholdt os til, om der har været inhabilitet i fondenes konkrete sagsbehandling, hvilket er NaturErhvervstyrelsens myndighedsafgørelse. Tilsvarende forholder vi os ikke til, om statsstøttereglerne har været overholdt.

22. Bilag 1 uddyber vores valg af metode. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Fondenes tilskudsforvaltning

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at fondene ikke har forvaltet midlerne i overensstemmelse med reglerne og principperne for effektiv og korrekt tilskudsforvaltning. For det første har fondene ikke brugt tildelingskriterier systematisk, hvilket betyder, at fondene ikke kan dokumentere, på hvilket grundlag de tildeler tilskud. For det andet har flere fonde ikke procedurer, som sikrer, at ansøgere behandles ens. Det ses ved, at fondene behandler ansøgninger fra erfarne tilskudsmodtagere mindre grundigt, da fondene antager, at ansøgningerne har en højere kvalitet. Endelig bør fondene overveje, om der kan gøres mere for at sikre det bedste ansøgerfelt. Generelt finder Rigsrevisionen ikke, at fondenes forvaltning har været ensartet og gennemsigtig.

Rigsrevisionen vurderer desuden, at tilskudsmidlerne på nogle områder er blevet forvaltet mere som rammebevillinger end som tilskud. Det skyldes for det første, at fondene har tilladt, at tilskudsmodtagere flytter uforbrugte midler mellem projekter, i strid med det forvaltningsretlige lighedsprincip. For det andet har nogle modtagere selv fordelt et samlet tilskud mellem deres projekter, hvilket fonden efterfølgende har godkendt. For det tredje har fondene prioriteret, at nogle tilskudsmodtagere får et ensartet tilskud år efter år. Samlet set har nogle tilskudsmodtagere således haft en vis sikkerhed og fleksibilitet i finansieringen af deres projekter.

Rigsrevisionen vurderer endvidere, at fondene ikke har overholdt landbrugsstøttelovens krav, fordi fondene ikke, som det er forudsat i loven, har opstillet effektmål, der kan følges op på. Fondene har endvidere baseret deres effektivvurderinger på målrapportering og selvevaluering. Selv om Rigsrevisionen anerkender, at effektivvurdering er svært, vurderer Rigsrevisionen, at disse metoder ikke kan stå alene. Endelig inddrager fondene ikke evalueringerne i den løbende udvikling af strategierne.

Samlet set er det Rigsrevisionens vurdering, at fondene har prioriteret en sparsommelig administration på bekostning af en ensartet og gennemsigtig forvaltning med fokus på effekten af tilskudsmidlerne.

Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at ministeriet vil drøfte med fondene, om der på visse områder kan være potentiale for forbedringer i forhold til at sikre en effektiv tilskudsforvaltning hos fondene.

23. Dette kapitel handler om, hvorvidt landbrugets fonde forvalter tilskudsmidlerne effektivt og korrekt. Dvs. om fondene følger de forvaltningsretlige regler og principper og kan dokumentere, hvad der kommer ud af midlerne. Kapitlet handler også om, hvorvidt forvaltningen sker i overensstemmelse med landbrugsstøtteleven og tilhørende bekendtgørelser, hvor det er relevant for en effektiv tilskudsforvaltning.

For at tilskudsforvaltningen er effektiv og korrekt, er det vigtigt, at tilskudsmidlerne er konkurrenceudsat, for at sikre at ansøgningspuljen har den højst opnåelige kvalitet. Desuden er det afgørende, at der sker en gennemsigtig og ensartet sagsbehandling, som dokumenterer for både offentligheden og ansøgere, på hvilket grundlag tilskud bliver bevilget. Endelig skal fondene følge op på, hvordan tilskudsmidlerne bliver brugt, for at sikre at der kommer mest muligt ud af pengene.

2.1. ANNONCERING

24. Fondene bør sikre, at de bedst kvalificerede potentielle tilskudsmodtagere kommer til at indgå, når det bliver bedømt, hvem der skal have tilskud, for at formålet med tilskudsordningerne kan opfyldes. Boks 3 viser vores anbefalinger til annoncering.

BOKS 3

ANBEFALINGER TIL ANNONCERING

For at formålet med tilskudsordningen kan opfyldes, bør det sikres, at de bedst kvalificerede potentielle tilskudsmodtagere kommer til at indgå i bedømmelsen af, hvem tilskuddet udbetales til.

Hvor en tilskudsordning henvender sig til en bredere kreds, der ikke på forhånd er kendt, eller som ikke kan antages at være bekendt med tilskudsordningens eksistens, informeres potentielle tilskudsmodtagere om ordningen. Det kan ske ved generel annoncering eller på anden relevant måde, fx ved målrettet udsendelse af informationsmateriale. I overvejelserne om, hvordan annoncering mv. foretages, må bl.a. indgå hensynet til mulighederne for at opfylde tilskudsordningens formål. Endvidere må størrelsen af det beløb, der er til rådighed, indgå i overvejelserne, idet udgifterne til annoncering mv. bør stå i et rimeligt forhold til den samlede tilskudsbevilling.

Kilde: Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning.

25. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en bred annoncering til alle potentielle ansøgere kan øge konkurrencen om midlerne og dermed muligheden for at få nye input og forslag til projekter, som kan udvide rammerne for innovation og udvikling af landbruget. Derudover bør tilskudsmidler ifølge de forvaltningsretlige regler og principper annonceres, så alle potentielle tilskudsmodtagere har lige mulighed for at blive bekendt med tilskudsmuligheden.

26. Ifølge landbrugsstøtteleven skal hver fond oprette en hjemmeside med relevante links og oplysninger om ansøgningsfrister og -procedurer. Lovgivningen fastsætter således et minimumskrav til fondenes annoncering, og fondene kan vælge, om og hvordan de vil annoncere yderligere.

27. Undersøgelsen viser, at fondene har annonceret opslag på deres egne hjemmesider. Derudover har de sendt e-mails ud til tidligere ansøgere, fx når fondene opretter ekstraordinære ansøgningsrunder med korte ansøgningsfrister.

Nogle af fondene har drøftet muligheden for at annoncere bredere, men har besluttet ikke at gøre det, fordi en bredere annoncering ville medføre irrelevante ansøgninger og dermed give fondene mere arbejde. Desuden kunne en bredere annoncering resultere i ansøgere, som ikke levede op til statsstøttereglerne, fx ved at have virksomhedsdrift for øje eller ved ikke at være til gavn for hele sektoren, jf. pkt. 11. Samlet set har det været fondenes opfattelse, at alle relevante ansøgere allerede har været bekendt med ordninger, herunder deres frister, krav, indhold m.m.

28. Vi har undersøgt fondenes tildelingsrate som en indikator på, om tilskudsmidlerne har været konkurrenceudsat. Tabel 1 viser tildelingsraterne for de 4 fonde i perioden 2013-2015.

TILDELINGSRATEN beskriver, hvor stor en andel af ansøgningerne der har fået tilsagn. En lav tildelingsrate indikerer en høj konkurrenceudsættelse.

TABEL 1

TILDELINGSRATER I PERIODEN 2013-2015

	Promilleafgiftsfonden ¹⁾	Svineafgiftsfonden	Pelsdyrafgiftsfonden	Mælkeafgiftsfonden
2013	93 % (105/113)	93 % (89/96)	77 % (10/13)	87 % (59/68)
2014	91 % (114/125)	86 % (89/104)	100 % (13/13)	80 % (60/75)
2015	91 % (126/139)	85 % (86/101)	100 % (11/11)	87 % (68/78)

¹⁾ Tildelingsraten er udregnet uden at indregne de tilskud, som er givet til produktionsafgiftsfondene, dvs. kun for direkte projektansøgere.

Note: Kun fulde afslag er medregnet, da visse projekter får reduceret tilsagn.

() = Antal ansøgninger, der fik tilsagn/antal ansøgninger i alt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af referater fra bestyrelsesmøder med bilag.

Det fremgår af tabel 1, at de 4 fonde i perioden 2013-2015 har haft en tildelingsrate på mellem 77 % og 100 %, hvilket indikerer, at de 4 fonde ikke konkurrenceudsætter deres tilskudsmidler i særlig høj grad og dermed risikerer, at ansøgningspuljen ikke har den højst mulige kvalitet. En høj tildelingsrate kan fx skyldes utilstrækkelig annoncering, eller at ansøgerfeltet ved, hvor mange penge de kan forvente at modtage, og tilpasser deres ansøgninger herefter.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at fondene har overholdt landbrugsstøttelovens krav til annoncering. Nogle af fondene har overvejet en bredere annoncering, men har vurderet, at udgifter her til ikke står i et rimeligt forhold til den samlede tilskudsbevilling.

Rigsrevisionen anerkender fondenes overvejelser om sparsommelighed i forhold til en bred annoncering. Rigsrevisionen bemærker dog, at de 4 fondes samlede årlige tilskudsbevilling udgør ca. 445 millioner kr., hvorfor det særligt for de større fonde er rimeligt at annoncere bredere end på egen hjemmeside. Rigsrevisionen vurderer, at fondenes praksis har medført en risiko for, at fondene har afskåret sig fra relevante potentielle ansøgninger.

Da fondenes tildelingsrate er høj og dermed indikerer mangel på konkurrence, vurderer Rigsrevisionen, at fondene kan overveje, om ansøgerfeltet har den bedst mulige kvalitet. Fondene kan forsøge, om en bredere annoncering (fx også internationalt, hvor det er relevant) vil medføre ansøgninger fra nye ansøgere, som vil kunne bidrage med input til udvikling af landbruget.

2.2. SAGSBEHANDLING

29. Det er centralt for fondenes sagsbehandling, at der er opstillet mål for ordningen og formuleret et sæt retningslinjer, som angiver tilskudskriterierne. Boks 4 viser vores centrale anbefalinger for sagsbehandling af tilskud.

BOKS 4

CENTRALE ANBEFALINGER FOR SAGSBEHANDLING AF TILSKUD

Bestemmelserne for tilskuddet vil omhandle følgende:

- formålet med tilskudsordningen, dvs. hvorfor der kan gives tilskud
- hvem der kan være tilskudsmodtager og tildelingskriterier
- hvad der kan gives tilskud til og tildelingskriterier.

Tildelingskriterier bør opstilles så klart, at det i forbindelse med konkrete ansøgninger kan afgøres, om de fastlagte kriterier er opfyldt eller ej.

Under alle omstændigheder vil det være god forvaltningsskik, at det ud fra nogle operationelle tilskudskriterier kan dokumenteres over for tilskudsansøgere, på hvilket grundlag prioriteringen er foretaget.

Det er derfor vigtigt, at målene med tilskudsordningerne gøres operationelle – enten i en særskilt tilskudslovgivning og/eller i et sæt retningslinjer, som angiver tilskudskriterierne. Klare tildelingskriterier bidrager samtidig til, at potentielle ansøgere på forhånd kan afgøre, om de opfylder betingelserne for at komme i betragtning, ligesom de bidrager til en mere målrettet rapportering fra tilskudsmodtager og dermed bedre mulighed for, at tilskudsyder effektivt kan følge op på og evaluere tilskudsordningen.

Kilde: Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning.

30. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at tildelingskriterier ikke alene bør afspejle, hvad formålet med ordningen er, og hvem der kan søge om hvad. Det bør også fremgå, hvilke kriterier fonden vil bruge for at kunne vælge mellem de ansøgninger, som ligger inden for ordningens rammer.

Derudover er det fondenes ansvar at overholde de forvaltningsretlige regler og principper og sørge for, at ansøgere behandles ens. Fondene skal bl.a. sikre, at alle ansøgere behandles lige ved at formulere tildelingskriterier i overensstemmelse med ordningens formål og konsekvent og systematisk begrunde afslag med udgangspunkt i dem. Derved opnår fondene en ensartet og gennemsigtig sagsbehandling.

31. Landbrugsstøtteleven angiver, hvilke aktiviteter fondene kan støtte, og hvem der kan søge. Loven konkretiserer ikke, hvilke mål eller tildelingskriterier fondene skal bruge, når de prioriterer mellem ansøgninger, eller når Miljø- og Fødevarerministeriet skal følge op på, hvad der kommer ud af tilskudsordningen. Loven angiver, at fondenes vedtægter skal godkendes af ministeren. Den enkelte fond kan derudover konkretisere, hvad formålet er med at tildele tilskud, og opstille tildelingskriterier inden for rammerne af landbrugsstøtteleven.

Fondenes formål og tildelingskriterier

32. I det følgende undersøger vi, om fondene har haft en ensartet og gennemsigtig sagsbehandling ved først at undersøge, om fondene har behandlet ansøgninger efter formulerede formål og tildelingskriterier. Dernæst undersøger vi, om fondene har haft procedurer, som understøtter en ensartet og gennemsigtig sagsbehandling.

33. Fondene har konkretiseret formålet med fondens tilskud i deres vedtægter. De 3 produktionsafgiftsfondes hovedformål er at styrke deres egen sektors udviklingsmuligheder og konkurrenceevne. Promilleafgiftsfondens formål er at styrke landbrugets og fødevarerindustriens udvikling.

Promilleafgiftsfonden, Mælkeafgiftsfonden og Svineafgiftsfonden har desuden udarbejdet strategier, som danner rammerne for bestyrelsens beslutninger om, hvilke projekter der får tilskud. Strategierne sætter fx fokus på udvikling af nye produkter, markedsudvikling og smittebeskyttelse. Indholdet af strategierne er udelukkende bestyrelsens ansvar og godkendes ikke af ministeriet. Pelsdyrafgiftsfonden har ikke formuleret en egentlig strategi, men har på sin hjemmeside opstillet 3 hovedemner for sit arbejde: sygdomsbekæmpelse, forskning samt udvikling og produktudvikling.

34. Når det kommer til tildelingskriterier, har Pelsdyrafgiftsfonden oplyst, at fonden prioriterer projekter med udviklingspotentiale og bredde, som gavner hele erhvervet, og hvor flere parter indgår, men fonden har ikke tildelingskriterier. Promilleafgiftsfonden, Svineafgiftsfonden og Mælkeafgiftsfonden har formuleret tildelingskriterier i deres strategier, som angiver de forhold, bestyrelsen lægger vægt på, når den vurderer en ansøgning. Tabel 2 viser de 3 fondes tildelingskriterier.

TABEL 2

3 FONDES TILDELINGSKRITERIER

Promilleafgiftsfondens tildelingskriterier	Svineafgiftsfondens tildelingskriterier	Mælkeafgiftsfondens tildelingskriterier
<p>Fonden prioriterer anvendelsesorienterede projekter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • med aktualitet, kvalitet og relevans • med bredde • med udviklingspotentiale • som er unikke, spændende og nytænkende • som bidrager til hurtig og effektiv spredning af viden og resultater til brug i praksis. <p>Fonden lægger vægt på:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ansøgers faglighed og kompetence • koordinering og samarbejde med relevante parter. 	<p>Fonden lægger vægt på, at aktiviteterne er:</p> <ul style="list-style-type: none"> • generiske, anvendelsesorienterede og koordineret med sektorens interesser. <p>Fonden lægger herudover vægt på aktiviteter, som:</p> <ul style="list-style-type: none"> • har relevans, nyhedsværdi og kvalitet i relation til sektorens udviklingsmuligheder • tilvejebringer ny anvendelsesorienteret viden med vægt på implementering • fremmer markedsaktørers interesse for svinekødets kvalitet og en differentieret produktion. 	<p>Fonden prioriterer generelt ansøgninger af høj faglig kvalitet med stort udviklingspotentiale og bredde, og som er til gavn for hele mejeri- og kvægbruget. I overensstemmelse med lovgrundlaget kan fonden kun støtte ansøgninger, der er generiske i deres indhold, og som kommer en bred kreds af interessenter til gode i mejeri- og kvægbruget.</p>

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af fondenes strategier for 2016.

Fondenes brug af tildelingskriterier

35. Vores gennemgang af sagsbehandlingen i de 3 fonde viser, at fondene ikke har dokumenteret, at de konsekvent og systematisk har brugt kriterierne til at vurdere ansøgninger og prioritere mellem dem. Det fremgår således ikke af bestyrelsesmaterialet, hvordan kriterierne bruges af fondene, og om de bruges på samme måde over for alle ansøgere.

36. Landbrug & Fødevarer har oplyst, at fondene ikke har brug for rigide og automatiserede tildelingsprocedurer, da bestyrelserne har den faglige ekspertise og samfundsmæssige bredde til at afgøre, hvad der gavner landbruget og dermed samfundet. Desuden mener Landbrug & Fødevarer, at det vil medføre en risiko for, at bestyrelsens mulighed for at skønne bliver sat under regel.

NaturErhvervstyrelsen er også af den opfattelse, at fondenes bestyrelser ikke er forpligtede til at bruge tildelingskriterier i deres sagsbehandling. Styrelsen begrundede dette med, at bestyrelserne er sammensat som kollegiale forvaltningsorganer, så de repræsenterer erhvervet og derfor kan bruge brede skøn i deres tildeling af tilskud, så længe formålet er omfattet af landbrugsstøtteleven.

Hertil bemærker Rigsrevisionen, at der i så fald er risiko for, at sagsbehandlingen ikke er gennemsigtig og ensartet, herunder at det ikke kan dokumenteres, hvad der ligger til grund for bestyrelsens vurderinger. Det betyder også, at det er svært for ansøgerne at finde ud af, hvad de bør gøre for at komme i betragtning.

37. Vi har gennemgået udvalgte afslagsbreve fra de 4 fonde for at se, om fondene systematisk har brugt deres formål eller tildelingskriterier til at begrunde afslag. Tabel 3 viser de typer af begrundelser for afslag, som fondene har brugt.

TABEL 3

TYPER AF BEGRUNDELSER FOR AFSLAG

Promilleafgiftsfonden	<ul style="list-style-type: none"> • Mangler værdi for primærproduktionen. • Lever ikke op til fondens formål. • Kan ikke producere hurtig og effektiv viden, som bruges i praksis. • Fondens har modtaget ansøgninger for et større beløb, end fonden har til rådighed, og projektet er derfor blevet nedprioriteret.
Svineafgiftsfonden	<ul style="list-style-type: none"> • Projektet er for dyrt. • Der er allerede et stort fokus på emnet. • Projektet omhandler allerede kendt viden. • Projektet er ikke anvendelsesorienteret, og tidshorizonten er for lang. • Fondens har modtaget ansøgninger for et større beløb, end fonden har til rådighed, og projektet er derfor blevet nedprioriteret.
Mælkeafgiftsfonden	<ul style="list-style-type: none"> • Der er fødevarerikkerhedsmæssige betænkeligheder. • Projektet blev ikke prioriteret inden for det økonomiske råderum. • Der er allerede givet tilskud til lignende projekter. • Dele af projektet er ikke tilstrækkeligt generiske.
Pelsdyrafgiftsfonden	<ul style="list-style-type: none"> • Resultater forventes ikke at nå ud til erhvervet. • Projektet vil ikke være til gavn for hele erhvervet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af fondenes bestyrelsesmateriale fra perioden 2011-2015.

Som det fremgår af tabel 3, er en del af afslagene begrundet med, at ansøgningen ligger uden for lovens ramme eller fondens formål. I sådanne tilfælde er der naturligvis ikke brug for, at fondene bruger tildelingskriterier.

Det fremgår også af tabellen, at de 3 fonde, der har tildelingskriterier, i nogle tilfælde har brugt dem til at begrunde afslag, fx at viden ikke kan omsættes i praksis. Det fremgår dog også, at fondene har begrundet nogle afslag med andre forhold, fx at projektet ikke blev prioriteret. Fondene bruger således ikke tildelingskriterier systematisk og konsekvent. Rigsrevisionen bemærker, at når fondene ikke systematisk behandler ansøgninger og begrundet afslag ud fra tildelingskriterier, medfører det en uigennemsigtig forvaltning.

Fondenes procedurer for sagsbehandling

38. Vi har undersøgt, om fondenes øvrige procedurer understøtter en ensartet og gennemsigtig sagsbehandling. Vi har først undersøgt fondenes opdeling af ansøgere i grupper, dernæst fondenes fordelingsprincipper og til sidst fondenes praksis for at tillade at tilskudsmodtagerne flytter tilskudsmidler mellem projekter.

Ensartet og gennemsigtig behandling af ansøgninger

39. Undersøgelsen viser, at fondene generelt afgør, hvilke ansøgninger der skal have tilskud, ved at medlemmerne af den pågældende bestyrelse, som har faglig viden om ansøgningens emne, kommer med input, som den samlede bestyrelse drøfter.

40. Det fremgår af bestyrelsesmaterialet, at Pelsdyrafgiftsfonden har rammeaftaler med 2 universiteter. Fonden koordinerer udarbejdelsen af ansøgninger med universiteterne for at sikre, at indkomne ansøgninger følger fondens strategi. På den måde kvalitetssikres ansøgningerne, inden de behandles af bestyrelsen. Resten af Pelsdyrafgiftsfondens midler går til Dansk Pelsdyravlerforening, som administrerer fonden.

Mælkeafgiftsfonden har en procedure for interessetilkendegivelse inden selve ansøgningsrunden, hvor det afklares, om projekterne er inden for fondens formål og strategi. Det fremgår af bestyrelsesmaterialet, at fonden behandler alle ansøgninger individuelt.

41. Promilleafgiftsfonden og Svineafgiftsfonden opdeler indkomne ansøgninger i grupper. Promilleafgiftsfonden opdeler generelt sine ansøgere i 3 grupper, hvilket er vist i tabel 4.

TABEL 4

PROMILLEAFGIFTSFONDENS OPDELING AF ANSØGERE

	Procedure for behandling af ansøgning
Gruppe 1: Produktionsafgiftsfonde	Bestyrelsen fordeler midler til produktionsafgiftsfondene til sidst på møderne. Bestyrelsen behandler ikke ansøgningerne individuelt, da de forventer, at de er vurderet og prioriteret af den enkelte produktionsafgiftsfond.
Gruppe 2: Landsdækkende organisationer (SEGES, Økologisk Landsforening, Landbrug & Fødevarer)	Behandles efter gruppe 3-ansøgere på møderne. Hver landsdækkende organisation søger om tilskud til flere projekter, som bestyrelsen vurderer samlet. Bestyrelsen kan dog afvise enkelte af projekterne fra en samlet ansøgningspakke.
Gruppe 3: Øvrige ansøgere (fx universiteter, mindre anpartsselskaber eller organisationer, der søger om individuelle projekter)	Bestyrelsen behandler disse ansøgninger individuelt og grundigt i starten af møderne.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Promilleafgiftsfonden.

Det fremgår af tabel 4, at bestyrelsen først behandler ansøgningerne i gruppe 3 individuelt, derefter ansøgningerne i gruppe 2 og gruppe 1, som behandles samlet for hver ansøger. Yderligere fremgår det af bestyrelsesmaterialet, at når Promilleafgiftsfonden de seneste 3 år har behandlet ansøgninger fra gruppe 2-ansøgere, og det ansøgte beløb ikke har kunnet imødekommes, har ansøger fået et mindre beløb. Fonden prioriterede ikke mellem de enkelte projekter, men lod ansøger vælge, hvilke projekter og aktiviteter tilskuddet skulle bruges til. Ændringerne blev efterfølgende godkendt af fonden. Fx søgte Videncenter for landbrug i 2013 et tilskud på 95,1 mio. kr. til 81 projekter. Promilleafgiftsfonden tildelte et reduceret tilskud på 90 mio. kr. og meddelte ansøger, at projektbudgetter og projektbeskrivelser kunne justeres i henhold til det bevilgede tilskud.

Landbrug & Fødevarer har oplyst, at rækkefølgen ikke har indflydelse på prioriteringen af ansøgningerne, men skyldes, at ansøgninger fra gruppe 3 kræver flere resurser at behandle, da de kommer fra ansøgere, som bestyrelsen ikke har samme kendskab til, og som ikke har samme erfaring med fondene. Desuden er ansøgninger fra gruppe 2 ofte vedrørende flerårige projekter, og sagsbehandlingstiden kan forkortes, fordi bestyrelsen har set projekterne før.

Landbrug & Fødevarer har desuden oplyst, at fondene normalt ikke har det nødvendige detailkendskab til projektets enkelte aktiviteter til at kunne vurdere justeringen af de enkelte tilskud. Rigsrevisionen bemærker, at uanset at fonden efterfølgende godkender ændringerne, har ansøger de facto fået en vis grad af fleksibilitet i brugen af tilskudsmidlerne, hvilket er mere kendetegnende for rammebevillinger end for tilskud.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det kan være en saglig begrundelse at forkorte sagsbehandlingstiden til flerårige ansøgninger. Det fremgår dog ikke af bestyrelsesmaterialet, at bestyrelsen behandler ansøgninger om flerårige projekter anderledes end andre projekter.

42. På samme måde opdeler Svineafgiftsfonden sine ansøgninger i landbrugsorganisationer (SEGES, Danske Svineslagterier og Teknologisk Institut), som har flere ansøgninger og behandles samlet, og i individuelle ansøgere, hvor hver ansøgning behandles individuelt. Fonden har oplyst, at sagsbehandlingen er baseret på en forventning om, at landbrugsorganisationerne har kvalitetssikret deres ansøgninger, inden de indsendes, hvorfor behandlingen kræver færre resurser.

Landbrug & Fødevarer har hertil oplyst, at selv om ansøgninger fra landbrugets organisationer behandles samlet, bliver hver ansøgning også behandlet individuelt. Det fremgår dog af bestyrelsesmaterialet, at bestyrelsen behandler og begrundes alle ansøgningerne fra landbrugets organisationer samlet, mens de individuelle ansøgere behandles og begrundes individuelt.

Hertil bemærker Rigsrevisionen, at bestyrelsens forventninger til ansøgningens kvalitet ikke er en saglig begrundelse for at behandle ansøgninger forskelligt. I yderste konsekvens betyder dette, at bestyrelsen uddelegerer sin sagsbehandling til ansøger.

EU'S DE MINIMIS-REGEL

betyder, at statsstøttere reglerne ikke gælder, når tilskuddets størrelse er under 200.000 €, svarende til ca. 1,5 mio. kr., over en 3-årig periode.

43. Landbrug & Fødevarer har oplyst, at opdelingen af ansøgninger skyldes et ønske fra Promilleafgiftsfondens og Svineafgiftsfondens bestyrelser om at prioritere ansøgninger fra mindre virksomheder eller landmænd, som ligger uden for fondenes målgruppe, jf. pkt. 11, men som vil kunne støttes under EU's de minimis-regel. Formålet med opdelingen er således at give positiv særbehandling til denne gruppe.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at alle ansøgninger bør behandles ensartet og gennemsigtigt, så det er dokumenteret, på hvilket grundlag tilskuddet gives.

Tildelingsrate for ansøgninger, som er behandlet samlet og individuelt

44. Vi har undersøgt sammenhængen mellem, hvordan ansøgninger behandles og sandsynligheden for at få tilskud. Vi har derfor undersøgt, om der er forskel på, hvor stor succes de forskellige typer af ansøgere har haft med at få bevilget tilskud fra Promilleafgiftsfonden og Svineafgiftsfonden, jf. tabel 5.

TABEL 5

TILDELINGSRATE FOR ANSØGNINGER, SOM BLEV BEHANDLET SAMLET OG INDIVIDUET I PROMILLEAFGIFTSFONDEN OG SVINEAFGIFTSFONDEN I PERIODEN 2013-2015

	Promilleafgiftsfondens gruppebehandlede ansøgninger		Promilleafgiftsfondens individuelt behandlede ansøgninger		Svineafgiftsfondens gruppebehandlede ansøgninger		Svineafgiftsfondens individuelt behandlede ansøgninger	
2013	99 %	(98 ud af 99)	50 %	(7 ud af 14)	100 %	(77 ud af 77)	63 %	(12 ud af 19)
2014	99 %	(110 ud af 111)	30 %	(4 ud af 14)	100 %	(72 ud af 72)	53 %	(17 ud af 32)
2015	99 %	(115 ud af 116)	48 %	(11 ud af 23)	100 %	(65 ud af 65)	58 %	(21 ud af 36)

Note: For Promilleafgiftsfonden omfatter tildelingsraten kun direkte tilskud, dvs. ikke tilskud til produktionsafgiftsfondene. Kun fulde afslag er medregnet, da nogle projekter får reduceret tilsagn. I Promilleafgiftsfonden omfatter gruppebehandlede ansøgninger Landbrug & Fødevarer, Økologisk Landsforening og Videncenter for Landbrug/SEGES. I Svineafgiftsfonden omfatter gruppebehandlede ansøgninger Videncenter for Svineproduktion/SEGES, Danske Svinelagterier og Danish Meat Research Institute.

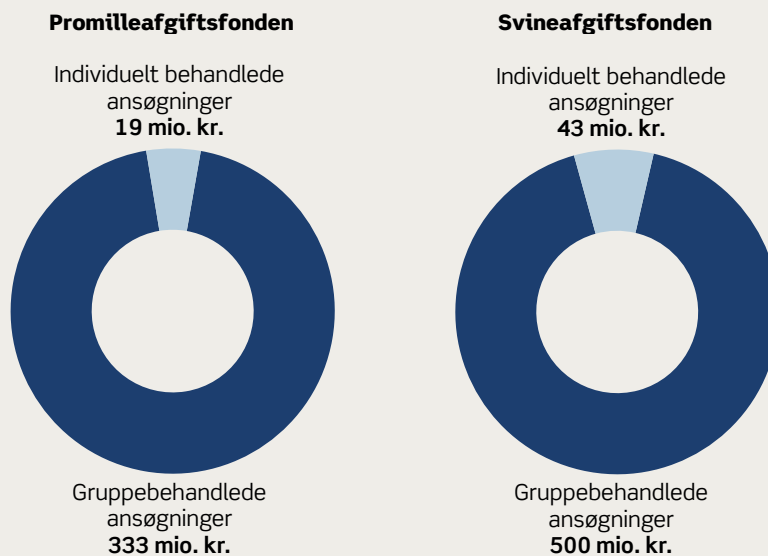
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af referater fra bestyrelsesmøder med bilag.

Det fremgår af tabel 5, at både Promilleafgiftsfonden og Svineafgiftsfonden i perioden 2013-2015 havde en tildelingsrate blandt ansøgere, som fik ansøgninger behandlet individuelt, der lå væsentligt lavere end tildelingsraten blandt ansøgere, der fik ansøgninger behandlet samlet. Ansøgninger, der blev behandlet samlet, havde en tildelingsrate tæt på 100 %, og ansøgere i denne gruppe fik således tilskud til stort set alle de projekter, som de søgte om, mens ansøgninger, der blev behandlet individuelt, havde en meget lavere grad af succes.

45. Samtidig omfatter de ansøgninger, som bestyrelserne behandlede samlet, langt den største del af tilskudsmidlerne, hvilket fremgår af figur 3.

FIGUR 3

FORDELING AF TILSKUDSMIDLER MELLEM ANSØGNINGER, DER BEHANDLES SAMLET OG INDIVIDUELT I PERIODEN 2013-2015



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af referater fra bestyrelsesmøder med bilag.

Det fremgår af figur 3, at Promilleafgiftsfonden i perioden 2013-2015 har uddelt 333 mio. kr. i tilskud til ansøgninger, som blev behandlet samlet, mens individuelt behandlede ansøgninger fik 19 mio. kr. På samme måde uddelte Svineafgiftsfonden i perioden 500 mio. kr. til gruppebehandlede ansøgninger og 43 mio. kr. til ansøgninger, som bestyrelserne behandlede individuelt.

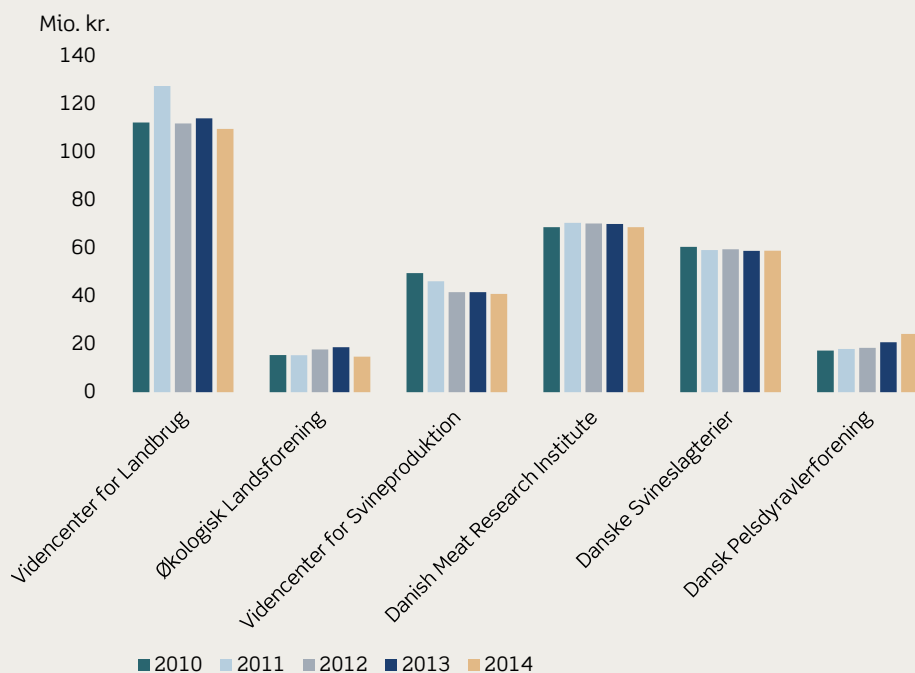
Fondenes tildelingsprincipper

46. Undersøgelsen viser, at fondene i deres sagsbehandling har prioriteret at uddele tilskudsmidler på en måde, så nogle grupper af ansøgere ikke har store udsving i deres tilskud hen over årene. Fx har Promilleafgiftsfonden besluttet, at tilskuddet til produktionsafgiftsfondene fra de 6 store sektorer (svin, mælk, kvæg, fjerkræ, pels og planter) ikke må reduceres med mere end 12,5 % om året. Samtidig har fonden besluttet, at der skal være balance mellem tilskudsmidlerne til produktionsafgiftsfondene (gruppe 1) og de landsdækkende organisationer (gruppe 2). Fonden tilstræber således også, at tilskud til disse modtagere ikke reduceres væsentligt fra år til år.

Fondenes fordelingsprincipper medvirker dermed til, at ansøgere ikke behandles ens, da nogle grupper af ansøgere er sikret et nogenlunde fast årligt tilskudsbeløb, mens andre ikke er. Det betyder også, at andre forhold end ansøgningernes faglige kvalitet får indflydelse på tildelingen af tilskud i fonden. Figur 4 viser tilskuddene til de 6 største modtagere på tværs af alle 15 fonde.

FIGUR 4

LANDBRUGETS FONDES TILSKUD TIL DE STØRSTE TILSKUDSMODTAGERE I PERIODEN 2010-2014



Note: 2010-tallene for Svineafgiftsfondens tilskud til DMRI, VSP, DSS og ØL er fra regnskabsåret oktober 2009 - september 2010. Herefter ændrede Svineafgiftsfonden regnskabsår til at følge kalenderåret.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af fondenes regnskaber for perioden 2010-2014.

Det fremgår af figur 4, at fondene i deres sagsbehandling i praksis har sikret et ret stabilt tilskudsniveau til de største tilskudsmodtagere i perioden 2010-2014.

47. Flere fonde har i forbindelse med undersøgelsen givet udtryk for, at de tager hensyn til at sikre nogle modtagere mod udsving i finansieringen, så resurserne til forskning ikke forsvinder. I forlængelse heraf har Landbrug & Fødevarer oplyst, at fondenes projekter ofte har karakter af store biologiske forsøg, som kræver sikkerhed for finansiering over en flerårig periode og ikke kan sættes på stand by.

Rigsrevisionen anerkender denne problemstilling, men bemærker dog samtidig, at fondenes regler forhindrer dem i at give tilskud til projekter for mere end et år ad gangen, jf. pkt. 8. Når fondene forsøger at modvirke de u hensigtsmæssige konsekvenser af denne regel for flerårige projekter, skaber de desværre en situation, hvor de forvalter imod lighedsprincippet. Fondene har således i praksis øremærket en meget stor del af tilskudsmidlerne til nogle specifikke ansøgere.

Fondenes praksis for at flytte tilskudsmidler mellem projekter

48. Undersøgelsen har vist, at fondene fra 2011 til september 2015 har tilladt, at tilskudsmodtagere med flere projekter kunne omdisponere uforbrugte midler mellem projekter. Landbrug & Fødevarer har oplyst, at denne praksis går 30 år tilbage. Formålet med at tillade om-disponeringer har været at sikre tilskudsmodtagere med flere projekter en fleksibel brug af tilskudsmidler, fx fordi nogle projekter ikke kan vente med at modtage penge, hvis noget uforudset sker.

Det fremgår af fondenes regnskaber og bestyrelsesmateriale, at der er foretaget om-disponeringer i mange projekter, men det har ikke været muligt for fondene at opgøre det samlede omfang af om-disponeringer i undersøgelsesperioden.

49. Ifølge det forvaltningsretlige lighedsprincip skal uforbrugte tilskudsmidler betales tilbage til fonden, så de kan søges på lige vilkår af alle potentielle ansøgere. Når fondene tillader tilskudsmodtagere at flytte midler mellem projekter, kan det give tilskudsmodtager incitament til at over- eller underbudgettere sine ansøgninger. Det kan også medvirke til, at ansøgere ikke gør sig tilstrækkeligt umage med at lægge korrekte budgetter, da de alligevel senere kan få tilladelse til at overføre tilskudsmidler mellem projekter.

I praksis kan om-disponeringer altså give tilskudsmodtagere med flere projekter en økonomisk fleksibilitet, som minder om forholdene i en rammebevilling, frem for hvad der her er tale om, nemlig en 1-årig tilskudsordning.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at fondene samlet set ikke har haft en ensartet og gennemsigtig sagsbehandling. Fondene har, i det omfang de har formuleret tildelingskriterier, ikke brugt dem systematisk til at dokumentere, på hvilket grundlag en ansøgning er vurderet. Hvis fondene skulle vælge at annoncere bredere, ville tildelingskriterier gøre det muligt for nye ansøgere at vurdere, på hvilket grundlag de kan få tilskud og dermed begrænses tilgangen af irrelevante ansøgninger.

Rigsrevisionen vurderer, at Promilleafgiftsfonden, Svineafgiftsfonden og Pelsdyrafgiftsfonden ikke har procedurer, som understøtter en ensartet og gennemsigtig sagsbehandling. I stedet forventer bestyrelserne, at kvaliteten af ansøgninger fra nogle ansøgere på forhånd er sikret, hvorfor disse behandles mindre grundigt. I strid med lighedsprincippet tilgodeser sagsbehandlingen særligt de faste tilskudsmodtagere, der modtager et ensartet beløb hvert år.

**EN ALMINDELIG OMDIS-
DISPONERING** kan skyldes, at forudsætningerne for et projekt ændres undervejs i forløbet, fx fordi der kræves flere prøver, end det var forudsat i ansøgningen. Bestyrelsen har tilladt, at tilskudsmodtageren bruger uforbrugte tilskudsmidler fra andre projekter til at betale herfor.

**EN TEKNISK OMDIS-
PONERING** skyldes ifølge Landbrug & Fødevarer, at den forventede EU-medfinansiering ikke følger de forudsætninger, som er opstillet i budgettet. Tilskudsmodtager har herefter om-disponeret sine tilskudsmidler, så de er i overensstemmelse med EU-tilskuddet.

OMDISPONERINGER skaber incitament til, at en ansøger overbudgetterer visse projekter for at skabe en reserve af midler til omfordeling i løbet af året.

Denne reserve vil gøre det muligt for en ansøger med adskillige projekter at underbudgettere på andre projekter for at få dem til at fremstå omkostnings-effektive, når de behandles af bestyrelsen. Herefter kan ansøgeren flytte midler fra reserven til det underbudgetterede projekt i løbet af året, uden at de overskydende midler vil skulle i åben konkurrence i en ny ansøgningsrunde.

Fondene har frem til september 2015 tilladt tilskudsmodtagere at omdisponere uforbrugte midler. Samtidig lader fondene det være op til nogle modtagere selv at fordele tilskudsmidler mellem projekter og aktiviteter. Rigsrevisionen vurderer, at når dette ses i sammenhæng med fondenes prioritering af stabile tilskud hen over årene til faste tilskudsmodtagere, så betyder det, at forvaltningen af disse tilskudsmidler er i strid med reglerne og principperne for en effektiv tilskudsforvaltning. Da nogle tilskudsmodtagere både har modtaget ensartede beløb og haft en vis frihed i budgetlægning og forbrug, kan den måde, tilskudsmidlerne er blevet brugt, have haft karakter af en rammebevilling. Pelsdyrafgiftsfonden har således indgået en rammeaftale med nogle tilskudsmodtagere. Rigsrevisionen vurderer, at hensynet til modtagerens finansielle kontinuitet er et ugyldigt hensyn at tage, når en bestyrelse forvalter tilskud.

2.3. FONDENES OPFØLGNING

50. Det er centralt, at fondene foretager en evaluering af, om tilskudsordningerne har givet de ønskede resultater og effekter. I boks 5 fremgår vores centrale anbefalinger til evaluering af en tilskudsordning.

BOKS 5

ANBEFALINGER TIL EVALUERING AF EN TILSKUDSORDNING

Der bør som led i tilskudsforvaltningen foretages evaluering af, om de enkelte tilskudsordninger har givet de ønskede resultater/effekter, men evalueringen kan også være forudsat og nærmere bestemt i den konkrete lovgivning.

Ud over evalueringen af de enkelte tilskudsordninger kan der være behov for, at tilskudsmyndigheden med større mellemrum foretager en overordnet og tværgående evaluering af ministeriets samlede tilskudsområde. Det kan være som led i en strategisk vurdering af, om tilskudsordningerne er den bedste måde, hvorpå de langsigtede mål for områdets udvikling opnås.

I nogle tilfælde vil en (selv)evaluering, som ministeriet kan foretage ud fra de løbende rapporter, være tilstrækkelig, men der kan også være behov for at stille yderligere krav til evalueringen, fx ved at der med mellemrum foretages eksterne evalueringer.

Opstillingen af mål og resultatkrav/succeskriterier er en forudsætning for, at der kan foretages en evaluering af, om den fastsatte målsætning for ordningerne opfyldes, og om reglerne har virket efter hensigten. Det er derfor vigtigt, at der er opstillet klare mål og resultatkrav/succeskriterier i forbindelse med designfasen, så disse kan anvendes som udgangspunkt for evalueringen.

Resultatkrav, milepæle og succeskriterier kan også i evalueringsfasen diskuteres med tilskudsmodtagere, så der gives input til en efterfølgende designfase. Det kan være med til at give en bedre fælles forståelse af kravene og dermed større sandsynlighed for, at målene nås.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning.

51. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at fondene bør følge op på, hvordan midlerne bliver brugt, for at sikre at fondene får mest muligt ud af pengene og opnår deres mål. En opfølgning bør herudover give viden om, hvad fondene kan ændre for at øge deres effekt. Det er også Rigsrevisionens opfattelse, at fondenes opfølgning kan give input til ministeriets overordnede arbejde som ressortansvarlig med at vurdere, hvad der kommer ud af den samlede ordning. Evaluering af effekt bør med andre ord foretages på 2 niveauer, dels af fondene i forhold til den enkelte fonds formål, dels af ministeriet i forhold til den samlede tilskudsordnings effekt.

Landbrugsstøtteleven har siden 2010 fastsat, at fondene skulle gennemføre effektiviserings af deres arbejde. Det fremgik af lovbemærkningerne, at effektivisering skulle ske ud fra en strategi med opstillede effektmål. Ministeren skulle fastsætte regler herfor med udgangspunkt i Rigsrevisionens anbefalinger i Statsrevisorernes og Rigsrevisionens beretning nr. 14/2007 om effekten af erhvervsfremmeindsatsen på innovations- og iværksætterområdet. Rigsrevisionen anbefalede bl.a., at selvevaluering ikke kan stå alene som effektiviserings, at der bør opstilles konkrete og målbare effektmål, indsamles data og vurderes, om effektiviserings er anvendelig. På den baggrund stillede ministeriet i administrationsbekendtgørelsen krav om, at fondene skulle formulere en strategi for effekten af deres aktiviteter med opstillede effektmål og vurdere effekten af udvalgte aktiviteter.

52. Det er fælles for de 4 fonde, at de ikke har opstillet brugbare effektmål for, hvad fonden skal opnå med sine tilskudsmidler. Fx har Promilleafgiftsfonden bevidst undladt at opstille konkrete og specifikke effektmål. I stedet har fonden i strategien opstillet meget brede mål som "landbrugets og fødevarerindustriens samfundsmæssige værdiskabelse", "attraktive arbejdspladser", "konkurrenceevne" mv. Det skyldes ifølge fonden, at projekterne er meget forskelligartede og derfor usammenlignelige. Fordi fonden tager udgangspunkt i, at hvert projekt er unikt med sine egne mål, mener fonden ikke, det er meningsfuldt at opstille mål for, fx hvor meget konkurrenceevnen skal stige som følge af et konkret projekt.

I stedet skal ansøgere i ansøgningsskemaet redegøre for det enkelte projekts forandrings-teori. Det betyder, at ansøgere skal opstille konkrete effektmål for hvert projekt, så bestyrelsen får indblik i, hvilke resultater ansøgeren forventer, der vil komme ud af projektet, og hvilke brugerrettede og samfundsrettede effekter resultaterne vil skabe.

De 3 fonde, som administreres af Landbrug & Fødevarer, har siden 2011 gennemført deres effektiviserings ved, at tilskudsmodtagere hvert år udfylder et skema. I skemaet angiver modtager, i hvilken grad projektet har leveret de forventede resultater, og hvilken effekt projektet forventes at få, dels for erhvervet, dels for samfundet. Der er dog ingen krav til, hvordan modtager skal opgøre de forventede samfundseffekter. Herudover har 2 fonde i 2014 tilsammen udvalgt 2 projekter til ekstern evaluering af et universitet. Landbrug & Fødevarer har oplyst, at de har indhentet bistand fra eksperter for at udvikle en metode til at effektivisere fondenes projekter. Fondenes opfølgning har således primært været baseret på tilskudsmodtageres egen vurdering.

Promilleafgiftsfonden og Svineafgiftsfonden har samlet op på vurderingerne i en årlig rapport. I 2014 fremgik det af Promilleafgiftsfondens rapport, at 94 % af tilskudsmodtagerne vurderede, at de havde opnået alle eller de fleste af projekternes forventede resultater. De resterende 6 % skyldtes mangel på medfinansiering, eller at projektet ikke havde adgang til den nødvendige ekspertise.

53. Pelsdyrafgiftsfonden udvælger 1 projekt om året til effektvurdering, som gennemføres af en forskningsleder i Dansk Pelsdyravlerforening på baggrund af tilskudsmodtagers faglige rapportering.

54. Undersøgelsen viser, at fondene har vurderet effekten af det enkelte projekt med udgangspunkt i, om de enkelte projekter har opfyldt de faglige mål, som var angivet i ansøgningen for det konkrete projekt. Fordi fondene har fokus på det enkelte projekt og har valgt ikke at formulere konkrete, målbare eller tidsafgrænsede effektmål i deres strategier, kan de enkelte effektvurderinger ikke bruges til at vurdere, hvad fonden samlet set får ud af tilskudsmidlerne set i forhold til fondenes overordnede mål. Fondene får derfor ikke viden om, hvorvidt fondene opnår deres mål, eller om, hvad fondene kan ændre for at øge deres effekt. Fondene bruger da heller ikke effektvurderingerne som grundlag for at justere deres strategier. Fra 2015 vil Promilleafgiftsfondens bestyrelse dog overveje, hvordan effektvurdering kan implementeres i strategien.

55. Rigsrevisionen anerkender, at effektstyring er svært. Det er dog et centralt redskab til at opnå en effektiv tilskudsforvaltning. Fondene burde derfor have forsøgt at opstille et eller flere brugbare effektmål i deres strategier, som det kræves i loven. Et effektmål behøver ikke omfatte alle fondens aktiviteter, men kan vedrøre et særligt strategisk fokusområde (fx sygdomsforebyggelse), som bestyrelsen opstiller konkrete, specifikke og målbare effektmål for. Fondenes bestyrelser kan på den baggrund følge op på, om projekterne bidrager til at opnå de relevante effektmål, og på, hvad fondene kan ændre for at øge deres effekt.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at fondene ikke har efterlevet lovens krav om at formulere en strategi med effektmål. Rigsrevisionen vurderer, at de mål, som fondene har opstillet, ikke er effektmål, der kan bruges til at følge op på, om fondene opnår deres mål, hvilket er hensigten med effektmål. Derfor giver tilskudsmodtagernes rapporter ikke viden om, i hvilket omfang projekterne har bidraget til, at fondenes formål bliver opnået.

Rigsrevisionen anerkender, at effektstyring er svært. Det er dog et centralt redskab til at opnå en effektiv tilskudsforvaltning. Rigsrevisionen vurderer, at fondenes effektvurderinger alene bruges til at dokumentere output på projektniveau og ikke effekt af det samlede tilskud i hver fond. Det skyldes, at vurderingerne mangler succeskriterier og er baseret på målrapportering og selvevaluering. Herudover bruger fondene ikke effektvurderingerne i strategiprocessen.

3. Miljø- og Fødevareministeriets opfølgning på fondenes tilskudsforvaltning

DELKONKLUSION

Miljø- og Fødevareministeriet har ikke i sit tilsyn eller i sit overordnede ressortansvar haft fokus på, om landbrugets fonde foretager en effektiv og korrekt tilskudsforvaltning. Ministeriet har heller ikke evalueret resultaterne og effekten af tilskudsordningen. Rigsrevisionen finder, at ministeriet burde have haft dette fokus for at sikre, at samfundet får mest muligt ud af tilskudsmidlerne, og at fondene har en ensartet og gennemsigtig sagsbehandling.

Ministeriet har tilrettelagt sit tilsyn med fokus på at sikre, at landbrugsstøtteleven er overholdt og under hensyn til, at fondenes bestyrelser har ansvaret for at forvalte midlerne. Rigsrevisionen finder, at konsekvensen har været, at ministeriets opfølgning på tilskudsordningen ikke har været baseret på fyldestgørende viden om fondenes konkrete tilskudsforvaltning.

Ministeriet har dog særligt i 2014 og 2015 fået mere viden om tilskudsforvaltningen i dialogen med nogle af fondene om de senere års uregelmæssigheder og overvejer p.t. behovet for at ændre omfanget af tilsynet og rammerne for administrationen. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør overveje behovet for at ændre reglerne, fx vedrørende procedurer for sagsbehandling, for at understøtte, at fondene i højere grad forvalter tilskudsmidlerne effektivt.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriet hverken har fulgt op på, om fondene har opstillet overordnede effektmål eller på fondenes evalueringsrapporter af de enkelte projekter, efter at ministeriet indførte dette som krav i landbrugsstøtteleven. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet har pålagt fondene en opgave uden at følge op på fondenes indsats for at løse den.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at NaturErhvervstyrelsen ikke reagerede på oplysningen om, at nogle fonde havde haft en praksis med at omdisponere tilskudsmidler.

56. I dette kapitel undersøger vi, hvordan Miljø- og Fødevareministeriet har fulgt op på, om fondene forvalter tilskudsmidlerne effektivt og korrekt. Vi ser først på, hvordan ministeriet som tilsynsmyndighed har sikret, at fondenes tilskudsforvaltning følger de gældende regler og principper, og dernæst på, hvordan ministeriet som ressortansvarlig har fulgt op på ordningen.

57. For det første bør Miljø- og Fødevareministeriet i sit tilsyn med fondene indhente viden om, hvorvidt fondene forvalter midlerne efter reglerne og principperne for effektiv tilskudsforvaltning. For det andet bør ministeriet følge op på sit tilsyn ved at lave en overordnet og tværgående evaluering af ordningen med jævne mellemrum og – hvis det er nødvendigt – tilpasse rammerne for ordningen, så de bidrager til en effektiv og korrekt forvaltning.

3.1. NATURERHVERVSTYRELSENS TILSYN

58. Vi har undersøgt, hvilken viden om fondenes tilskudsforvaltning NaturErhvervstyrelsen har fået gennem sit tilsyn, dels gennem styrelsens behandling af klager og andre henvendelser, dels gennem den løbende dialog med fondene.

Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet over en årrække har reduceret ressourcerne til tilsynsopgaven. I 2007 overvejede den daværende FødevareErhvervstyrelse at udvide tilsynet med stikprøver af projekter til en grundigere gennemgang. Det blev skrinlagt, bl.a. af resursemæssige årsager og på grund af tillid til det system, som styrelsen havde indrettet for fondenes forvaltning i forhold til loven.

Miljø- og Fødevareministeriet har desuden understreget, at NaturErhvervstyrelsen fører tilsyn med, om landbrugsstøtteleven og statsstøttereglerne er overholdt, men ikke fører kontrol med fondenes administration, da fondene er særlige forvaltningsmyndigheder. Ministeriet forudsætter af den grund, at fondene generelt efterlever forvaltningsretlige regler, herunder habilitetsreglerne.

Behandling af klager og andre henvendelser

59. NaturErhvervstyrelsens behandling af klagesager består generelt i, at styrelsen sender den indkomne klage videre til den pågældende fonds bestyrelse og beder bestyrelsen kommentere klagen. På baggrund af bestyrelsens svar afgør styrelsen, om de formelle krav til fondenes afgørelser er overholdt. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at NaturErhvervstyrelsen behandler klager med udgangspunkt i, at det er fondenes ansvar at bruge fondenes midler inden for lovens rammer. Det indebærer bl.a., at bestyrelsen træffer afgørelser ud fra en vurdering af, hvad der vil gavne sektoren bedst. Når styrelsen behandler klager, er det ikke styrelsens opgave at efterprøve bestyrelsens faglige skøn, men derimod de retlige rammer for bestyrelsens konkrete afgørelse. NaturErhvervstyrelsen finder, at det er en anerkendt fremgangsmåde, at styrelsen som tilsyns- og klagemyndighed lægger fondenes udtalelser og forklaringer til grund for en undersøgelse uden at bede om dokumentation herfor.

Hertil bemærker Rigsrevisionen, at NaturErhvervstyrelsen naturligvis ikke bør forholde sig til bestyrelsernes faglige skøn, men til fondenes sagsbehandling, herunder om fondene har dokumenteret en ensartet og gennemsigtig sagsbehandling. Fondene skal ifølge forvaltningsloven angive de hensyn, som ligger bag et skøn. Derudover skal fondene dokumentere deres beslutninger. En tilsyns- og klagemyndighed bør indhente dokumentation om praksis i den underliggende myndighed, særligt hvis tilsynsmyndigheden bliver gjort opmærksom på mulige problemer med myndighedens praksis.

60. I perioden 2012-2015 behandlede NaturErhvervstyrelsen i alt 18 klager, hvoraf 10 vedrørte Fåreafgiftsfonden. En del af klagerne handlede om begrundelserne for afslag eller bestyrelsernes skøn. Ingen af disse fik medhold, og styrelsen fandt bestyrelsernes begrundelser saglige og velbegrundede. Styrelsen har ikke forholdt sig til, om fondenes forvaltning har levet op til principperne for en effektiv og korrekt tilskudsforvaltning, herunder om sagsbehandlingen er ensartet og gennemsigtig, men har generelt vurderet, om fondene i det konkrete forhold har holdt sig inden for landbrugsstøttelovens rammer. Klagesagsbehandlingen har således ikke givet styrelsen dokumenteret viden om, hvorvidt fondene forvalter midlerne efter principperne for effektiv tilskudsforvaltning.

61. Styrelsen har også behandlet andre henvendelser om fondenes tilskudsforvaltning. Fx modtog Miljø- og Fødevareministeriet i 2006 og 2009 rapporter fra Forbrugerrådet, som bl.a. pegede på, at ansøgningsmuligheder blev opslået mangelfuldt, at midler blev forhåndsfordelt efter en fordelingsnøgle, og at ansøgninger ikke blev realitetsbehandlet, hvilket ifølge Forbrugerrådet var i strid med god offentlig tilskudsforvaltning.

62. På samme måde som ved behandlingen af klager indhentede NaturErhvervstyrelsen bestyrelsernes bemærkninger til 2006-rapporten. Bestyrelserne afviste rapportens indhold på alle punkter. På det grundlag indstillede styrelsen til departementet, at der ikke blev foretaget yderligere opfølgning.

63. Som opfølgning på 2009-rapporten indhentede NaturErhvervstyrelsen igen bestyrelsernes bemærkninger til rapporten, som styrelsen lagde til grund for sin indstilling til departementet om opfølgning på Forbrugerrådets rapport. Tabel 6 viser, hvordan styrelsen forholdt sig til de anbefalinger i rapporten, som vedrørte selve tilskudsforvaltningen.

FORBRUGERRÅDET er en af de offentlige repræsentanter i landbrugets fondes bestyrelser. Forbrugerrådet er bl.a. repræsenteret i bestyrelsen for Promilleafgiftsfonden for landbrug.

TABEL 6

OPFØLGNING PÅ FORBRUGERRÅDETS RAPPORT FOR 2009

Kritikpunkter	NaturErhvervstyrelsens opfølgning
Mangelfuld annoncering af opslag	Fondene oplyser, at opslag fremgår af fondens hjemmeside. Loven er opfyldt, men styrelsen opfordrer fondene til at overveje muligheden for bredere opslag.
Mangelfuld vejledning af ansøgere	Styrelsen vurderer på baggrund af fondenes svar, at vejledningspligten er fuldt opfyldt.
Fordeling af tilskud efter en fordelingsnøgle og manglende realitetsbehandling af ansøgninger	Afvises, da fondene oplyser, at ansøgninger behandles ud fra en faglig vurdering.
Mangelfuld begrundelse for afslag	Fondene oplyser, at de er opmærksomme på reglerne. Styrelsen oplyser, at det er op til bestyrelserne, om begrundelser skal noteres i referater.
Mangelfuld kontrol med, om tilskud bruges efter hensigten, herunder at bestyrelsen tillader budgetoverskridelser	Fondene oplyser, at denne kontrol sker tilfredsstillende ved revisor, og at hver bestyrelse har retningslinjer for budgetoverskridelser. Styrelsen oplyser, at det er bestyrelsens ansvar at beslutte foranstaltninger for at styre budgetterne, og finder ikke, at der er behov for at fastsætte yderligere obligatoriske kontrolforanstaltninger.
Påstand om inhabilitet, hvis repræsentanter fra et erhverv deltager i behandlingen af ansøgninger fra pågældende erhverv	Styrelsen oplyser, at det i lovgivningen for fondene er forudsat, at erhvervets bestyrelsesmedlemmer repræsenterer producent- og brancheinteresser i bestyrelsen. Der er derfor ikke tale om inhabilitet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af NaturErhvervstyrelsens indstilling til departementet.

Det fremgår af tabel 6, at NaturErhvervstyrelsen stort set fulgte bestyrelsernes svar på Forbrugerrådets rapport og på den baggrund vurderede, at forvaltningen var sket inden for landbrugsstøttelovens rammer. Det fremgår også, at styrelsen vurderede, at det var fondenes eget ansvar at efterleve de forvaltningsretlige regler.

NaturErhvervstyrelsen indhentede ikke yderligere dokumentation for at efterprøve Forbrugerrådets kritikpunkter, fx i form af referater fra bestyrelsesmøder, skriftlig dokumentation af fondenes sagsbehandling eller tilskudsmodtageres tilskudsregnskaber. Styrelsen baserede sin vurdering af kritikken på redegørelser fra de kritiserede fonde og orienterede senere departementet om, at styrelsen som tilsynsmyndighed havde tilbagevist alle de fejl i fondenes administration, som Forbrugerrådet havde forsøgt at påvise. Styrelsen udarbejdede dog som opfølgning på rådets rapport en vejledning om habilitet.

64. I 2013 modtog NaturErhvervstyrelsen endnu en henvendelse, som pegede på, at fondene ikke overholdt principperne for effektiv tilskudsforvaltning. Et bestyrelsesmedlem fra Pelsdyrafgiftsfonden orienterede styrelsen om, at fonden ikke krævede, at ansøgninger angav timeforbrug og timesatser på projekter. Bestyrelsesmedlemmet havde foreslået dette som et krav for at kunne sammenligne værdien af forskellige ansøgninger og forvalte tilskuddene effektivt. Det havde bestyrelsen afvist. Det var desuden bestyrelsesmedlemmets opfattelse, at fonden ikke modtog nok ansøgninger til at have noget at vælge imellem, og at sagsbehandlingen hvilede på tillid til ansøger. Bestyrelsesmedlemmet søgte selv tilskudsmidler i forbindelse med sit eget job og vurderede, at Pelsdyrafgiftsfonden afveg fra de krav, der blev stillet til ansøgninger andre steder.

65. På grundlag af den fremsendte dokumentation af den konkrete sagsbehandling medgav NaturErhvervstyrelsen, at ansøgninger skulle angive antal timer og timesatser i henhold til lovgivningens generelle krav til sagens oplysning. Styrelsen forholdt sig ikke til bestyrelsesmedlemmets oplysninger om antallet af ansøgninger og manglende sagsbehandling generelt. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at det var en opgave for den samlede bestyrelse at beslutte, hvilke tiltag bestyrelsen skulle iværksætte i den anledning.

NaturErhvervstyrelsens dialog med fondene

66. Som led i tilsynet har NaturErhvervstyrelsen haft en løbende dialog med fondene, fx hvis revisionen har vist tegn på forvaltningsmæssige og regnskabsmæssige uregelmæssigheder, eller når fondene har søgt vejledning fra styrelsen om fortolkning af reglerne.

67. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at NaturErhvervstyrelsen i perioden 2008-2011 holdt møder med fondsadministratorerne om forskellige administrative emner. Styrelsen har desuden oplyst, at samlingen af sekretariatsbetjeningen i 2009 hos Landbrug & Fødevarer, der har et højt vidensniveau, har medført, at styrelsen har oplevet et aftagende behov for at vejlede fondsadministratorerne. Dialogen foregår derfor nu uformelt, ad hoc og uden referater.

Dialog om opfølgning på uregelmæssigheder

68. Som nævnt har undersøgelser af fondene afdækket nogle uregelmæssigheder i sager, der er støttet af Fåreafgiftsfonden og Svineaftgiftsfonden i perioden 2011-2013. Uregelmæssighederne medførte, at både NaturErhvervstyrelsen og Landbrug & Fødevarer indhentede redegørelser fra fondene og iværksatte revisions- og advokatundersøgelser. Begge sager medførte, at fondene krævede tilbagebetaling af tilskudsmidler.

69. Sagerne har givet NaturErhvervstyrelsen større indblik i, hvordan de 2 fonde forvalter tilskud, men har ikke givet styrelsen anledning til at ændre reglerne for fondene. Styrelsen opfattede således fåreaftgiftssagen som et isoleret problem, men udsendte dog i lyset af sagen i 2014 et brev til alle fondene, der mindede dem om, at forvaltningsreglerne skal overholdes, og medsendte en opdateret habilitetsvejledning.

Dialog om habilitet

70. For at sikre, at alle ansøgere behandles lige, er det det enkelte bestyrelsesmedlems ansvar at vurdere, om vedkommende er inhabil i behandlingen af en konkret sag. Det fremgår af de 4 fondes referater fra bestyrelsesmøder, at det er sket 2 gange de sidste 3 år, at et bestyrelsesmedlem har erklæret sig inhabil i behandlingen af en ansøgning. Det skete i 2014 og 2015 i Svineafgiftsfonden.

71. NaturErhvervstyrelsens habilitetsvejledning slår fast, at bestyrelsesmedlemmerne ikke generelt er inhabile, da det er forudsat i landbrugsstøtteleven, at bestyrelserne skal sammensættes med et flertal af medlemmer fra erhvervets organisationer og et mindretal af repræsentanter fra de offentlige interesser. Bestyrelsesmedlemmet har derfor en generel interesse, der stammer fra vedkommendes interesseorganisation, men det gør ikke bestyrelsesmedlemmet inhabilt i sig selv. I boks 6 er vist eksempler fra habilitetsvejledningen på, hvordan styrelsen som klageinstans har vurderet, om der er tale om inhabilitet eller ej i konkrete klagesager.

BOKS 6

EKSEMPLER FRA HABILITETSVEJLEDNINGEN

Eksempel 1

Et medlem i bestyrelsen for en [produktions]afgiftsfond var samtidig forskningsleder af en afdeling under en offentlig institution, der havde indsendt 4 ansøgninger om tilskud til afgiftsfonden, og det var det pågældende bestyrelsesmedlem, som havde underskrevet de 4 ansøgninger. [Styrelsen] vurderede, at det forhold, at det pågældende bestyrelsesmedlem havde underskrevet de 4 ansøgninger, ikke i sig selv kunne tillægges betydning i forbindelse med vurderingen af, om der forelå inhabilitet hos bestyrelsesmedlemmet eller ej. [Styrelsen] fandt endvidere, at ansøgningerne først og fremmest ville komme institutionen til gode, hvorfor det pågældende bestyrelsesmedlem ikke fandtes at have en særlig personlig eller økonomisk interesse i ansøgningernes udfald.

Eksempel 2

3 medlemmer af bestyrelsen i en afgiftsfond var samtidig medlem af bestyrelsen i den forening, som havde ansøgt fonden om tilskud. Foreningen var i øvrigt administrator for afgiftsfonden. [...] [Styrelsen] vurderede, at der ikke forelå inhabilitet hos de pågældende medlemmer, da foreningen som part i sagen ikke kunne tilskrives at have haft en særlig interesse i udfaldet af fondsbestyrelsens behandling af budgettet for 2002, der omfattede foreningen som eneste tilskudsmodtager. [Styrelsen] fandt, at selv om foreningen var part i sagen, så havde foreningen hverken en særlig økonomisk eller foreningsmæssig interesse i sagens udfald, der kunne medføre inhabilitet efter forvaltningslovens regler.

Eksempel 3

Ansøger er en forskningsinstitution. Bestyrelsesmedlemmet/dennes ægtefælle er leder for den afdeling hos ansøgeren, som skal udføre den forskning, ansøgningen vedrører. Afdelingen er i konkret fare for at blive nedlagt, hvis ansøgningen ikke imødekommes. Her vil der efter omstændighederne eventuelt være inhabilitet hos bestyrelsesmedlemmet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af NaturErhvervstyrelsens habilitetsvejledning fra 2014.

Det fremgår af boks 6, at NaturErhvervstyrelsen konkret har vurderet, at et bestyrelsesmedlem ikke er inhabilt, hvis medlemmet fx er med til at bevilge midler til ansøgninger, som medlemmet selv har underskrevet. For at være konkret inhabil skal bestyrelsesmedlemmet have en særlig personlig eller økonomisk interesse i ansøgningens udfald, fx hvis bestyrelsesmedlemmet ansøger om midler til sin egen (eller sin ægtefælles) organisation, og midlerne samtidig kan være afgørende for, om organisationen må lukke, og vedkommende mister sit arbejde. Vejledningen giver ikke nærmere anvisninger til bestyrelsesmedlemmerne om, hvordan bestyrelsesmedlemmerne i praksis kan vurdere dette. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at vejledningen ikke er tænkt som en udtømmende facitliste, men som en hjælp til bestyrelserne.

72. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at NaturErhvervstyrelsen på grund af fondenes bestyrelsessammensætning har fundet det nødvendigt at fortolke spørgsmålet om konkret inhabilitet meget snævert og dermed har indskrænket inhabilitetsbegrebet på en måde, som Rigsrevisionen ikke tidligere har set.

Dialog om omdisponeringer mellem projekter

73. Fondene har som nævnt i kapitel 2 haft en praksis med at tillade, at tilskudsmodtagere, som havde fået tilskud til flere projekter, kunne flytte uforbrugte midler mellem projekterne – en såkaldt omdisponering. I august 2015 orienterede Landbrug & Fødevarer NaturErhvervstyrelsen om, at fondenes advokat i foråret havde vurderet lovligheden af denne praksis. Advokaten vurderede, at fondene ikke havde hjemmel til at tillade omdisponeringer, da fondene ifølge det forvaltningsretlige lighedsprincip havde ubetinget pligt til at returnere uforbrugte midler fra projekterne til fonden. Praksis kunne ifølge advokaten være i strid med statsstøttereglerne. Bestyrelserne i Promilleafgiftsfonden, Svineafgiftsfonden og Mælkeafgiftsfonden besluttede herefter at ophøre med denne praksis, som hidtil havde været kendt og accepteret af NaturErhvervstyrelsen.

NaturErhvervstyrelsen fulgte ikke i første omgang op på denne orientering og forholdt sig hverken til lovligheden eller konsekvenserne af omdisponeringer, fx om det kunne medføre krav om tilbagebetaling af tilskudsmidler, eller om det var i uoverensstemmelse med statsstøttereglerne. Styrelsen gik heller ikke i dialog med de øvrige fonde for at undersøge, om der var tale om en udbredt praksis, eller for at orientere om, at denne praksis var i strid med lighedsprincippet. Styrelsen orienterede desuden ikke sit departement eller Rigsrevisionen om sagen. Først på Rigsrevisionens foranledning gik styrelsen i februar 2016 i gang med at undersøge, i hvilket omfang omdisponeringer har været udbredt, om EU-midler har indgået, og om statsstøttereglerne er blevet overtrådt.

74. Rigsrevisionen finder ligesom fondenes advokat, at overskydende midler skal konkurrenceudsættes i en ny ansøgningsrunde for at sikre potentielle tilskudsmodtagere lige adgang til midlerne. Fondenes praksis har derfor været i strid med lighedsprincippet. NaturErhvervstyrelsen er tilfreds med, at fondene har besluttet at ændre praksis. Styrelsen vurderer dog, at fondene har haft materiel hjemmel til at tillade omdisponeringer, fordi fondene har oplyst, at midlerne er blevet anvendt til aktiviteter, der fremgår af landbrugsstøtloven.

75. Miljø- og Fødevareministeriet vurderer i modsætning til fondenes advokat, at fondenes praksis med omdisponeringer ikke er i strid med statsstøttereglerne. Ministeriet begrundet sin vurdering med, at omdisponeringerne er foretaget mellem projekter, som ansøger har søgt støtte til i den ordinære ansøgningsrunde, og til udvidelse af aktiviteter, som allerede er godkendt af bestyrelsen. Dermed finder styrelsen, at statsstøttereglernes grundlæggende forudsætning om at overholde en gennemsigtig og åben ansøgningsprocedure er opfyldt.

76. Rigsrevisionen bemærker, at NaturErhvervstyrelsen ikke har indhentet dokumentation fra fondene for de foretagne omdisponeringer, men i lighed med styrelsens sædvanlige praksis har vurderet lovligheden alene på baggrund af fondenes oplysninger. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den dokumentation, vi har modtaget, indeholder eksempler på omdisponeringer til projekter, som ikke indgik i den oprindelige ansøgningsrunde. Det er desuden Rigsrevisionens vurdering, at dokumentationen er uklar og ikke underbygger fondenes oplysninger. Selv hvis styrelsen havde indhentet dokumentation, så er den i sin nuværende form så uklar, at den ikke ville kunne bruges til at vurdere rigtigheden af fondenes oplysninger.

Rigsrevisionen bemærker desuden, at det er at regne for en ny aktivitet, når en godkendt aktivitet bliver udvidet. Det ændrer forudsætningerne for det projekt, som fonden har givet tilskud til. Hvis ansøgningen havde afspejlet det fulde omfang af aktiviteter, havde projektet haft et andet forhold mellem pris og kvalitet, som bestyrelsen skulle vurdere. Rigsrevisionen fastholder derfor, at omdisponerede midler ikke har været konkurrenceudsat i en åben ansøgningsrunde, og at omdisponering dermed er i strid med lighedsprincippet.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at NaturErhvervstyrelsens tilsyn primært har haft fokus på, om landbrugsstøtteleven og statsstøttereglerne er overholdt. Styrelsen har ikke søgt viden om fondenes konkrete tilskudsforvaltning eller haft fokus på, om fondene forvaltede midlerne efter reglerne og principperne for effektiv tilskudsforvaltning.

Rigsrevisionen konstaterer, at NaturErhvervstyrelsen har behandlet klager og henvendelser ved at indhente redegørelser fra de involverede fonde uden dokumentation for fondenes konkrete forvaltning. Fx fulgte styrelsen ikke op på Forbrugerrådets rapport ved at indhente dokumentation for rapportens kritik og havde derfor ikke et fyldestgørende grundlag at vurdere den på. Rigsrevisionen er ikke enig med NaturErhvervstyrelsen i, at styrelsen kan løfte sin opgave som tilsyns- og klagemyndighed alene med udgangspunkt i fondenes oplysninger. Dette gælder særligt, når styrelsen bliver præsenteret for oplysninger om, at den underliggende myndigheds praksis er problematisk.

NaturErhvervstyrelsen har fulgt op på en række uregelmæssigheder ved at udsende en habilitetsvejledning, og Rigsrevisionen bemærker i den forbindelse, at styrelsens habilitetsvejledning har indskrænket inhabilitetsbegrebet på en måde, som Rigsrevisionen ikke tidligere har set.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at NaturErhvervstyrelsen undlod at reagere, da en fondsadministrator oplyste, at fondene havde haft en uhjemlet praksis for omdisponeringer. Rigsrevisionen finder, at styrelsen burde have undersøgt omfanget og lovligheden af omdisponeringer og have underrettet de øvrige fonde om reglerne. Rigsrevisionen bemærker, at styrelsen også i dette tilfælde har vurderet lovligheden af denne praksis alene på baggrund af fondenes oplysninger. Rigsrevisionen finder generelt, at det er Miljø- og Fødevareministeriets ansvar at sikre, at grundlaget for fondenes afgørelser og beslutninger er dokumenteret klart og fyldestgørende.

3.2. MILJØ- OG FØDEVAREMINISTERIETS OPFØLGNING

77. Vi har undersøgt, om Miljø- og Fødevareministeriet har forvaltet sit ressortansvar ved at evaluere tilskudsordningen og tilpasse rammerne for at sikre en effektiv tilskudsforvaltning. Vi har set på, i hvilket omfang ministeriet har haft fokus på, om rammerne for landbrugets fonde i praksis sikrer, at fondene foretager effektiv tilskudsforvaltning, når ministeriet har forberedt lovændringer for fondenes administration.

78. Miljø- og Fødevareministeriet har forberedt 2 lovændringer siden 2010. Med lovændringen i 2010 justerede ministeriet reglerne for bestyrelsernes sammensætning og fondenes administration. I forberedelsen af lovændringen i 2015 ønskede ministeriet at udvide fondenes formål og ændre deres administration samt bestyrelsernes sammensætning og organisering.

Ministeriet har i forbindelse med lovændringerne ikke haft tilstrækkeligt fokus på, om rammerne for landbrugets fonde i praksis sikrer, at fondene forvalter tilskudsmidlerne efter reglerne og principperne for en effektiv tilskudsforvaltning. Fx fik henvendelserne fra Forbrugerrådet ikke indflydelse på lovændringerne. Ministeriet vurderede, at det var op til bestyrelserne, hvis de ønskede at ændre deres praksis. Ministeriet har således ikke fundet anledning til, fx via bekendtgørelse, at fastsætte nærmere regler for fondenes annoncering og sagsbehandling. Dog stillede ministeriet med lovændringen i 2010 krav om, at fondene skulle evaluere effekten af deres aktiviteter ved at formulere en strategi med effektmål, hvilket er i tråd med principperne for effektiv tilskudsforvaltning.

79. Undersøgelsen viser, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke har haft viden om, at fondene ikke har opstillet effektmål. NaturErhvervstyrelsen har heller ikke forholdt sig til, om kvaliteten af de indsendte effektvurderinger fra fondene har været i overensstemmelse med intentionen i lovbemærkningerne, herunder brugen af selvevaluering.

Undersøgelsen viser desuden, at ministeriet aldrig har evalueret tilskudsordningen eller undersøgt, i hvilken grad midlerne bidrager til at opnå formålet. Ministeriet har således ikke viden om ordningens samfundsmæssige effekt. Ministeriet har heller ikke i sine årlige rapporter til Folketinget om, hvilke midler der er indgået i fondene, og hvordan midlerne er brugt, forholdt sig til, hvad der er kommet ud af fondenes arbejde. Ministeriet har oplyst, at årsagen til, at ministeriet ikke har evalueret ordningen, er, at der ikke har været grund til at antage, at ordningen ikke har haft de ønskede effekter. Ministeriet finder desuden, at det ville falde uden for rammerne af tilsynsforpligtelsen at følge op på resultaterne af landbrugets fonde, da loven placerer et entydigt forvaltningsansvar hos fondene.

Miljø- og Fødevareministeriet har i april 2015 oplyst Folketinget om, at NaturErhvervstyrelsen på baggrund af uregelmæssighederne i Fåreafgiftsfonden vil se på, om der er behov for at ændre de generelle regler for fondenes administration. Ministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at styrelsen også overvejer en række muligheder for at udvide tilsynet, og at en ændring afventer Rigsrevisionens konklusion på denne undersøgelse.

Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet løbende har fokus på at tilpasse de lovgivningsmæssige rammer for at understøtte fondenes tilskudsforvaltning, og at ministeriet grundlæggende finder, at reguleringen af området har en passende intensitet.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke har levet op til sit ressortansvar, fordi ministeriet ikke har evalueret ordningen. Rigsrevisionen understreger, at en myndighed ikke bør undlade at evaluere en tilskudsordning, fordi myndigheden ikke har indikatorer på, at ordningen ikke virker. En tilskudsordning skal evalueres for at sikre, at samfundet får mest muligt ud af tilskudsmidlerne.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet ikke hidtil har haft fokus på at tilpasse de lovgivningsmæssige rammer for at understøtte, at fondenes tilskudsforvaltning følger de gældende regler og principper for en effektiv tilskudsforvaltning. Ministeriet har således ikke fundet anledning til, fx via bekendtgørelse, at fastsætte nærmere regler for fondenes tilskudsforvaltning af annoncering, sagsbehandling og brug af tildelingskriterier.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriet ikke har fulgt op på, om fondene har opstillet de lovpligtige effektmål, og på, om effektvurderingerne levede op til lovens intentioner.

Rigsrevisionen, den 18. maj 2016

Lone Strøm

/Inge Laustsen

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, hvordan Miljø- og Fødevareministeriet har sikret, at landbrugets fonde forvalter deres tilskudsmidler i overensstemmelse med reglerne og principperne for effektiv tilskudsforvaltning. Fondene forvalter årligt tilskud for ca. 500 mio. kr. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har fondene forvaltet tilskudsmidlerne effektivt og korrekt?
- Har Miljø- og Fødevareministeriet fulgt op på, om fondene forvalter midlerne effektivt og korrekt?

I undersøgelsen indgår Miljø- og Fødevareministeriet, herunder NaturErhvervstyrelsen, der har henholdsvis ressortansvaret og tilsynsansvaret for fondene.

Undersøgelsen af fondenes tilskudsforvaltning i kapitel 2 er afgrænset til perioden 2013-2015 (med inddragelse af data tilbage til 2010) og bygger på en tilskudsrevision af 4 udvalgte fonde. En tilskudsrevision består som regel af en undersøgelse af tilskudsforvaltningens 3 faser: design, administration og opfølgning, hvor fokus afhænger af en vurdering af bl.a. væsentlighed og risiko. Revisionen bygger på alt det materiale, som bestyrelserne har haft til rådighed i deres forvaltning af tilskudsmidlerne.

Undersøgelsen af Miljø- og Fødevareministeriet i kapitel 3 går fra 2006, hvor Forbrugerrådet afgav sin første evaluering af fondenes tilskudsforvaltning, og frem til marts 2016.

Undersøgelsen er baseret på møder med bestyrelsesformænd og administration for de 4 fonde, NaturErhvervstyrelsen, Forbrugerrådet og Ernst & Young, som reviderer flere af fondene. Herudover har vi gennemgået regnskaber, budgetter, referater fra bestyrelsesmøder med bilag m.m. fra de 4 fonde samt materiale fra Miljø- og Fødevareministeriet, herunder korrespondance, ministersager og notater. For at få en generel forståelse har vi desuden talt med Erhvervsstyrelsen om statsstøttereglerne, med en forsker fra CBS om tilskud generelt og haft korrespondance med Folketingets Ombudsmand om habilitet.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- lovgivning om landbrugsstøtte og forvaltning: landbrugsstøtteloven med tilhørende bekendtgørelser og lovforberedende arbejder, NaturErhvervstyrelsens vejledning om habilitet og forvaltningsloven
- klagesager og andre henvendelser til Miljø- og Fødevareministeriet
- ministersager og anden korrespondance mellem landbrugets fonde, NaturErhvervstyrelsen og Miljø- og Fødevareministeriet
- Miljø- og Fødevareministeriets redegørelser for forvaltningen af fondene
- dokumentation af forvaltningen i Promilleafgiftsfonden, Svineafgiftsfonden, Mælkeafgiftsfonden og Pelsdyrafgiftsfonden: vedtægter, bestyrelsesmateriale (herunder referater, ansøgninger og andre beslutningsgrundlag, budgetter og regnskaber), procesbeskrivelser og Landbrug & Fødevarers opgørelser over omdisponeringer
- fondenes redegørelser for forvaltningen af fondene.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at revidere fondenes forvaltning og Miljø- og Fødevareministeriets tilsyn, herunder det bagvedliggende regelgrundlag.

Vi har i undersøgelsen bl.a. taget udgangspunkt i Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning, som udkom i 2011. Vejledningen er blevet opdateret i 2016. Vi har taget udgangspunkt i 2011-udgaven, som gjaldt i undersøgelsesperioden. Selv om vejledningen ikke er en del af lovgivningen – og dermed ikke i sig selv har juridisk gyldighed – samler den de vigtigste regler og ulovbestemte principper på området, herunder det forvaltningsretlige lighedsprincip.

Interviews og møder

Vi har interviewet eller holdt møder med følgende:

- Miljø- og Fødevareministeriet og NaturErhvervstyrelsen
- Erhvervsstyrelsens Statsstøttesekretariat
- Landbrug & Fødevarer
- København Fur
- Forbrugerrådet Tænk
- Ernst & Young
- bestyrelsesformænd og sekretariat for de 4 undersøgte fonde
- professor dr. merc., ph.d. Peter Maskell, CBS.

Formålet med møderne med Miljø- og Fødevareministeriet og NaturErhvervstyrelsen var at opnå en forståelse af, hvordan ministeriet havde håndteret sit ressortansvar og sin tilsynsforpligtelse i den undersøgte periode. Erhvervsstyrelsen blev kontaktet for at få større indblik i reglerne for statsstøtte. Landbrug & Fødevarer, København Fur, Forbrugerrådet Tænk og fondenes bestyrelsesformænd blev interviewet, da de enten fungerede som bestyrelsesmedlemmer eller administratorer for de undersøgte fonde og derfor kunne bidrage med indsigt i fondenes administration, forvaltning, baggrund og historie. Ernst & Young blev interviewet som revisor for nogle af fondene og havde derfor indsigt i fondenes regnskabsførelse og administration. Professor Peter Maskell er forsker og har tidligere udtalt sig om fondene. Han blev interviewet for at opnå indblik i, hvordan landbrugets fonde adskiller sig fra andre forskningsstøtteordninger. Erhvervsstyrelsens Statsstøttesekretariat gav os et indblik i statsstøttereglerne generelt.

Udvælgelse af cases

Udvælgelsen af de 4 fonde er baseret på en række kriterier, herunder finansiel væsentlighed. De 4 fonde dækker tilsammen 74 % af de samlede tilskudsmidler og forvalter både finanslovsmidler og produktionsafgifter. Herudover var det vigtigt, at gruppen af undersøgte fonde ikke udelukkende var administreret af den samme organisation, hvorfor Pelsdyr-afgiftsfonden, som administreres af Dansk Pelsdyravlerforening, også blev udvalgt. De resterende 3 fonde administreres af Landbrug & Fødevarer.

Regelfortolkning

Vi har i undersøgelsen forholdt os til, hvordan Miljø- og Fødevareministeriet og landbrugets fonde har forvaltet forvaltningsloven med underliggende principper, som gælder for den offentlige forvaltning. Vi har ikke forholdt os til, om statsstøttereglerne er overholdt, eller om der i konkrete tilfælde har været tale om inhabilitet, da dette er NaturErhvervstyrelsens myndighedsafgørelse.

BILAG 2. ORDLISTE

Danish Meat Research Institute (DRMI)	Et videncenter inden for forskning og innovation i animalske fødevarer under Teknologisk Institut.
De minimis	Statslig støtte, som gives til en virksomhed, men som ikke overstiger 200.000 € over en 3-årig periode og derfor ikke betegnes som statsstøtte.
Effektiv tilskudsforvaltning	En række principper for, hvordan man opnår den maksimale effekt af tilskudsmidler, som er samlet i Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning.
Effekt mål	Konkrete, målbare og tidsafgrænsede målsætninger for, hvilke effekter der ønskes opnået.
Erhvervsudviklingsordningen	Ordning, som gav mulighed for at søge tilskud til udviklings- og pilotprojekter om vidensoverførsel inden for det primære landbrug. Ordningen finansieres af EU-midler og landbrugets fonde.
Forvaltningsretlige principper	Ulovbestemte principper, som er fælles for de offentlige myndigheders administration, herunder lighedsprincippet, officialprincippet og magtfordrejningsprincippet.
Habilitetsregler	Regler, der skal sikre, at afgørelser mv. ikke påvirkes af uvedkommende hensyn, jf. forvaltningslovens kapitel 2.
Hjemtagning af EU-midler	Når medlemslandene får refusion fra EU for deres udgifter.
Kollegiale forvaltningsorganer	Råd, nævn, kommissioner, udvalg, bestyrelser o.l.
Landbrug & Fødevarer	Erhvervsorganisation for landbruget samt fødevarer- og agroindustrien.
Landbrugets organisationer	I denne beretning bruges begrebet om landbrugets erhvervsorganisationer og videncentre.
Landbrugsstøtteleven	Bekendtgørelse af lov om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om ordninger under Den Fælles Landbrugspolitik finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget m.v. (lovbekendtgørelse nr. 1586 af 14. december 2015).
Lighedsprincippet	Forvaltningsretligt princip, som tilsiger, at det lige skal behandles lige, dvs. at der ikke må være usaglig forskelsbehandling.
National medfinansiering	Den finansiering, som et land selv bidrager med, når der søges om EU-støtte.
Omdisponering	En praksis, hvor en tilskudsmodtager flytter uforbrugte tilskudsmidler fra ét projekt til et andet i samme regnskabsår.
Produktionsafgiftsfond	En fond, hvor en ministerudpeget bestyrelse forvalter en tilskudsordning, som er finansieret af midler fra Promilleafgiftsfonden og fra opkrævede produktionsafgifter. Ordningen er for en specifik sektor inden for landbruget.
Promilleafgiftsfond	En fond, hvor en ministerudpeget bestyrelse forvalter en tilskudsordning, som er finansieret via Miljø- og Fødevarerministeriets finanslovsbevilling. Ordningen er for landbrugets primærproducenter, dvs. landmændene.
Rammebevilling	En bevilling, hvor der er mulighed for at disponere over midlerne inden for bevillingens formål.
SEGES/VSP	Et videncenter under Landbrug & Fødevarer.

Statsstøtte	Støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen ved at begunstige visse virksomheder eller produktioner. Støtten er underlagt en række undtagelser, herunder gruppefritagelse for små og mellemstore virksomheder inden for landbruget.
Særlig forvaltningsmyndighed	En myndighed, som ikke er en del af et ministeriums forvaltningsstruktur og ikke er underlagt et ministeriums myndighed, men stadig er en del af den offentlige forvaltning og skal leve op til de samme regler (fx forvaltningsloven).
Tildelingskriterier	Kriterier, som tilskudsyder anvender i behandlingen af ansøgninger til at prioritere mellem projekter. Kriterierne bruges også til at dokumentere over for ansøgere, hvilket grundlag prioriteringer er foretaget på, og anvendes herudover til at skabe gennemsigtighed om sagsbehandlingen og bidrager til en mere målrettet rapportering.
Tildelingsrate	Andelen af det totale antal ansøgninger, som modtager tilskud.