

6/2008

STATSREVISORERNE



Beretning om Undervisningsministeriets forvaltning af tilskuddet til Sydslesvig



6/2008

Beretning om Undervisningsministeriets forvalt- ning af tilskuddet til Sydslesvig

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 2009

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.

Undervisningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til undervisningsministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i juni 2009.

Undervisningsministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2008, som afgives i 2010.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

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

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-309-7

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM UNDERVISNINGSMINISTERIETS FORVALTNING AF TILSKUDET TIL SYDSLESVIG

Danmark har siden folkeafstemningen om grænsedragningen mellem Danmark og Tyskland efter 1. verdenskrig givet tilskud til det danske mindretals foreninger i Sydslesvig.

I 2009 beløber tilskuddet sig samlet til over 500 mio. kr., og denne beretning handler om den andel heraf – 431,5 mio. kr. – som administreres af Undervisningsministeriet. Tilskuddet gives til pædagogisk og kulturel virksomhed i Sydslesvig. Den praktiske forvaltning af tilskuddet er delt mellem ministeriet og "Udvalget vedrørende Danske Kulturelle Anliggender i Sydslesvig" (Seksmandsudvalget), som er udpeget af partier med minimum 10 mandater i Folketinget. Udvalget fordeler og administrerer tilskuddet, mens ministeriet varetager sekretariatsbehandling og godkender tilskudsmodtagernes regnskaber.

Statsrevisorerne kritiserer Undervisningsministeriets administration af tilskuddet til pædagogisk og kulturel virksomhed i Sydslesvig.

Statsrevisorerne skal bl.a. pege på, at

- en så omfattende tilskudsordning bør have hjemmel i lov
- formålet med tilskuddet, kravene til ansøgningerne og kriterierne for tildelingen bør konkretiseres
- ansøgninger om tilskud bør indeholde konkrete oplysninger om aktiviteter, mål og resultater og bør behandles efter fastlagte procedurer
- ministeriet bør følge op på mangler ved regnskaberne og evt. kritiske forhold
- ministeriet lejlighedsvis bør evaluere tilskudsordningen.

Statsrevisorerne forventer, at tilskuddet fremover administreres i overensstemmelse med god statslig tilskudsforvaltning.

Statsrevisorerne,
den 18. februar 2009

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen*



Beretning til Statsrevisorerne om Undervisningsministeriets forvalt- ning af tilskuddet til Sydslesvig

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 20. Undervisningsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund	4
	B. Formål.....	7
	C. Afgrænsning.....	8
	D. Metode	9
III.	Rammer for tilskuddet.....	10
	A. Lovgrundlaget for tilskuddet.....	10
	B. Den administrative ramme for forvaltningen af tilskuddet	11
IV.	Administration af tilskuddet.....	14
	A. Seksmandsudvalgets beslutningsgrundlag.....	14
	B. Beslutninger om fordeling af tilskud	15
V.	Opfølgning på brug af tilskuddet	18
	A. Undervisningsministeriets økonomiske opfølgning.....	18
	B. Opfølgning på aktiviteter	20

Beretningen vedrører finanslovens § 20. Undervisningsministeriet.

Bertel Haarder har været minister i hele undersøgelsesperioden.

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om det tilskud, som den danske stat hvert år giver til det danske mindretal i Sydslesvig. Danmark har siden 1920'erne givet tilskud til Sydslesvig, og i 2009 beløber tilskuddet sig samlet til over 500 mio. kr.

2. Rigsrevisionen har undersøgt Undervisningsministeriets forvaltning af det tilskud, der ydes til pædagogisk og kulturel virksomhed i Sydslesvig. Tilskuddet gives til foreninger og organisationer i Sydslesvig, og med sine 431,5 mio. kr. i 2009 udgør dette størstedelen af det samlede danske tilskud til Sydslesvig. Rigsrevisionen igangsatte undersøgelsen på eget initiativ i april 2008.

3. Det er undervisningsministeren, der som tilskudsyder har ansvaret for bevillingen og dermed også forvaltningen af tilskuddet til kulturelle anliggender. Den praktiske forvaltning er dog delt mellem Undervisningsministeriet og "Udvalget vedrørende Danske Kulturelle Anliggender i Sydslesvig" (Seksmandsudvalget). Seksmandsudvalgets medlemmer er efter sædvane udpeget af partier i Folketinget med minimum 10 mandater. Udvalget fordeler og administrerer tilskuddet, mens Undervisningsministeriet primært varetager sekretariatsbetjening af udvalget samt godkender tilskudsmodtagernes regnskaber.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Undervisningsministeriet, herunder Seksmandsudvalget, forvalter tilskuddet tilfredsstillende. En tilfredsstillende forvaltning indebærer efter Rigsrevisionens opfattelse, at Undervisningsministeriet administrerer tilskuddet, så det er klart, hvad tilskuddet gives til, og om tilskuddet har den ønskede effekt.

5. For at undersøge, om Undervisningsministeriets forvaltning af tilskuddet er tilfredsstillende, har Rigsrevisionen opstillet følgende 3 spørgsmål:

- Er der fastlagt overordnede rammer for forvaltningen af tilskuddet til Sydslesvig, som sikrer, at tilskuddet kan forvaltes tilfredsstillende?
- Administreres tilskuddet på en måde, der sikrer, at det er tydeligt, på hvilket grundlag tilskuddet ydes?
- Følges der op på, om tilskuddet anvendes i overensstemmelse med tilskudsordningens formål og med størst mulig effekt?

Nuværende medlemmer af Seksmandsudvalget

- Kim Andersen (MF), Venstre (formand)
- Torben Rechen-dorff, Konservative
- Jørn Ulrik Larsen, SF
- Søren Krarup (MF), Dansk Folkeparti
- Bente Dahl (MF), Det Radikale Venstre
- Lise Von Seelen (MF), Socialdemokraterne.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at tilskuddet til pædagogisk og kulturel virksomhed i Sydslesvig ikke forvaltes, så det er klart, hvad tilskuddet gives til, og om tilskuddet har effekt. Det skyldes, at en betydelig del af de almindelige opgaver, som en statslig tilskudsyder skal varetage, ikke varetages i den nuværende model for forvaltning af tilskuddet.

Rigsrevisionen anbefaler derfor, at undervisningsministeren etablerer en mere tidsvarende model for forvaltningen af tilskuddet til Sydslesvig, hvor hele den almindelige tilskudsforvaltning varetages af Undervisningsministeriet, mens Seksmandsudvalget varetager forbindelsen mellem Folketinget og det danske mindretal i Sydslesvig.

I øvrigt bør tilskudsordningen have hjemmel i lov frem for den nuværende tekstanmærkning til finansloven. I en sådan lov bør formålet med tilskuddet og kriterierne for at modtage tilskuddet præciseres væsentligt. Undervisningsministeriet har tilkendegivet, at man er indstillet på at udarbejde en lov om tilskud til danske kulturelle anliggender i Sydslesvig, der bl.a. angiver formål og fastlægger de overordnede rammer for tilskuddet.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

De overordnede rammer for tilskuddet udgør ikke et tilstrækkeligt grundlag til, at tilskuddet kan forvaltes tilfredsstillende.

- Lovgrundlaget for tilskuddet findes i en tekstanmærkning til finansloven. Rigsrevisionen finder, at god lovgivningsskik og praktisk-administrative hensyn tilsiger, at mere omfattende tilskudsordninger har hjemmel i lov.
- Det fremgår af tekstanmærkningen, at formålet med tilskuddet er, at undervisningsministeren yder tilskud til dansk pædagogisk og kulturel virksomhed i Sydslesvig. Der er således tale om et meget bredt formuleret formål. Formålet er ikke operationaliseret, fx ved kriterier for at modtage tilskud, som Seksmandsudvalget ellers har mulighed for at fastlægge ifølge tekstanmærkningen.
- Den administrative ramme for forvaltningen af tilskuddet indeholder ikke procedurer for fx behandlingen af foreningernes ansøgninger.
- Der er efter Rigsrevisionens opfattelse flere administrative uhensigtsmæssigheder forbundet med den nuværende administrative praksis, hvor fx budgetmøderne med de sydslesvigske foreninger og udvalgets udmelding af tilskud ligger tidligt på året i forhold til finanslovsforhandlingerne.

Tilskuddet til Sydslesvig administreres ikke, så det er tydeligt, på hvilket grundlag tilskuddet gives. Seksmandsudvalget har reelt en tilbagetrukket rolle i fordelingen af tilskuddet.

- Foreningernes ansøgninger om tilskud indeholder meget sparsomme oplysninger om aktiviteter, mål og resultater, og der foretages ikke en dybdegående behandling af foreningernes ansøgnings- og regnskabsmateriale. Rigsrevisionen vurderer, at beslutningsgrundlaget er spinkelt, hvorfor det er vanskeligt for Seksmandsudvalget at prioritere mellem ansøgningerne og bedømme foreningernes egentlige behov for tilskud på baggrund af ansøgningsmaterialet.

- Beslutningerne om tilskud følger normalt foreningernes ansøgninger samt foreningernes koordinerede indstilling til fordelingen af anlægsmidler. Seksmandsudvalget stiller almindeligvis ikke betingelser til, hvad foreningerne skal anvende deres tilskud til. Set over en årrække viser det sig, at forholdet mellem tilskuddet til de enkelte foreninger stort set ligger fast, mens størrelsen på tilskuddet til de enkelte foreninger stiger jævnt. På den baggrund vurderer Rigsrevisionen, at tilskuddet har karakter af løbende driftstilskud til foreningerne.

Der foretages ikke den nødvendige opfølgning på anvendelsen af tilskuddet.

- Foreningernes uafhængige revisorer har mange bemærkninger til foreningernes årsregnskaber og administration, fx vedrørende ukorrekt opførelse af henlæggelser og reservationer, manglende skatteindbetalinger på grund af udlejning af meget billige tjenesteboliger, rentefrie personalelån mv.
- Efter Rigsrevisionens opfattelse giver revisorerne bemærkninger indtryk af, at flere foreninger har administrative problemer, ligesom flere foreninger begunstiger deres personale i usædvanlig grad. Rigsrevisionen har tillige konstateret, at der er en række mangler ved foreningernes aflagte regnskaber set i forhold til den gældende bekendtgørelse på området, og ikke alle tilskudsmodtagere har aflagt regnskab.
- Det er Rigsrevisionens vurdering, at Undervisningsministeriet burde have fulgt op på manglerne ved regnskaberne og de kritiske forhold ved foreningernes brug af tilskuddet.
- Der følges ikke op på, hvilke aktiviteter foreningerne bruger tilskuddet til, ligesom tilskudsordningen aldrig er blevet evalueret i sin helhed.

II. Indledning

A. Baggrund

6. Denne beretning handler om forvaltningen af Undervisningsministeriets tilskud til kulturelle anliggender i Sydslesvig, som undervisningsministeren yder til dansk pædagogisk og kulturel virksomhed. I 2009 er tilskuddet på 431,5 mio. kr.

7. Hvert år giver den danske stat en række tilskud til det danske mindretal i Sydslesvig. I tabel 1 ses en oversigt over tilskuddene.

**Tabel 1. Tilskud fra den danske stat til Sydslesvig, 2009
(Mio. kr.)**

Ministerium	Modtager	
Undervisningsministeriet	Sydslesvigske foreninger m.m.	431,5
Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	Sundhedstjenesten i Sydslesvig	24,5
Kirkeministeriet	Dansk Kirke i Sydslesvig	14,2
Kulturministeriet	Sydslesvigsk Forening	0,5
Finansministeriet	Pensionsfonden af 1951	61,0
I alt		531,7

Kilde: Finansloven for 2009.

8. Som det fremgår af tabel 1, giver den danske stat ud over Undervisningsministeriets tilskud også en række andre tilskud til det danske mindretal i Sydslesvig. Samlet beløber tilskuddene sig i 2009 til mere end 500 mio. kr.

9. Rigsrevisionen har ved tidligere revisioner gennemgået Undervisningsministeriets forvaltning af tilskuddet til kulturelle anliggender i Sydslesvig og påpeget en række uhensigtsmæssigheder herved. Formålet med denne undersøgelse er derfor at vurdere, om Undervisningsministeriets forvaltning af tilskuddet i dag er tilfredsstillende.

Danmarks politiske forpligtelser over for det danske mindretal

10. Efter afslutningen på 1. verdenskrig blev der afholdt en folkeafstemning i Slesvig om grænsedragningen mellem Danmark og Tyskland. Afstemningsresultatet betød, at Nord-slesvig (nuværende Sønderjylland) blev dansk, og Sydslesvig forblev tysk. Dermed blev et antal dansksindede i Sydslesvig "ladt tilbage" i Tyskland. I forbindelse med genforeningsfesten på Dybbøl i 1920 udtalte den danske statsminister Niels Neergaard om de dansksindede i Sydslesvig: "*Det kan jeg sige på regeringens, ja, jeg tør sige på hele det danske folks vegne: De skal ikke blive glemt!*". Siden har den danske stat givet tilskud til det danske mindretals foreninger i Sydslesvig.

11. I 1955 indgik Tyskland og Danmark en bilateral aftale om mindretalspolitiske principper og basale, enslydende rettigheder for de 2 mindretal i det dansk-tyske grænseland – de såkaldte København-Bonn erklæringer. Centralt i erklæringerne står, at spørgsmålet omkring nationalitet ikke må bestrides eller efterprøves. Det er derfor op til den enkelte i grænselandet selv at afgøre sit sindelag. Endvidere er det i forbindelse med denne undersøgelse centralt, at erklæringerne danner grundlaget for, at såvel Danmark som Tyskland yder økonomisk støtte til sine respektive mindretal.

12. I europæisk regi har Danmark forpligtet sig til at sikre mindretalsrettigheder til mindretal på dansk jord, jf. Europarådets rammekonvention om beskyttelse af nationale mindretal. Da det tyske mindretal i Sønderjylland er det eneste anerkendte nationale mindretal i Danmark, betyder det, at Danmark alene er forpligtet til at sikre rettighederne for dette mindretal.

13. På trods af at der er tale om en særlig historisk konstruktion med den parallelle støtte over den dansk-tyske grænse, er det ikke et særsyn i Europa, at stater giver tilskud over grænser til nationale mindretal, der bekender sig til den pågældende stat, se boks 1.

BOKS 1. TILSKUD OVER GRÆNSER TIL EGNE MINDRETAL I ANDRE STATER

Europarådet nedsatte i 2001 en kommission (The Venice Commission), som i sin rapport fra 2005 har undersøgt den grænseoverskridende støtte til nationale mindretal i nabolande. Venice-rapporten viser, at Ungarn, Tyskland, Rumænien, Østrig, Italien og en række andre centraleuropæiske lande yder politisk, kulturel og/eller økonomisk støtte til egne mindretal, som i forbindelse med grænseændringer er blevet "efterladt" i andre lande. Rapporten viser, at en del af støtteordningerne er forholdsvis nye, men der foreligger ikke nogen egentlig kortlægning af økonomisk støtte til mindretal.

14. Som det fremgår af boks 1, er det ikke kun i det dansk-tyske grænseland, at der forekommer økonomisk støtte til mindretal over grænserne i Europa. Der eksisterer dog hverken megen eller samlet viden om omfanget af den støtte, der krydser grænserne, og heller ikke om støtteordningernes indretning m.m.

Organiseringen af tilskudsforvaltningen

15. Tilskudsforvaltningens organisering afspejles i finanslovens tekstanmærkning om grundlaget for tilskuddet, se boks 2.

BOKS 2. UDDRAG AF FINANSLOVENS TEKSTANMÆRKNING (STK. 1-4)

Undervisningsministeren yder tilskud til dansk pædagogisk og kulturel virksomhed i Sydslesvig.

Stk. 2. Udvalget vedrørende Danske Kulturelle Anliggender i Sydslesvig forestår fordelingen og administrationen af tilskuddet. Udvalget kan fastlægge rammer og vilkår for anvendelsen.

Stk. 3. Tilskudsmodtagende foreninger m.fl. kan inden for deres formål og i overensstemmelse med de af udvalget stillede vilkår m.m., jf. stk. 2, frit disponere over tilskuddet. De aflægger regnskab over for udvalget for tilskuddets anvendelse. Undervisningsministeriet har den endelige godkendelseskompetence i forhold til regnskabet.

Stk. 4. Undervisningsministeren bemyndiges til at fastlægge nærmere regler om opstilling og revision af regnskaber for tilskuddet.

16. Af boks 2 fremgår det, at undervisningsministeren yder tilskud til pædagogisk og kulturel virksomhed i Sydslesvig, mens Seksmandsudvalget forestår fordelingen og administrationen af tilskuddet og fastlægger rammer og vilkår for anvendelsen. Tilskudsmodtager skal aflægge et tilskudsregnskab over for udvalget, mens undervisningsministeren bemyndiges

til at fastlægge nærmere regler om opstilling og revision af regnskaber for tilskuddet samt har den endelige godkendelseskompetence i forhold til regnskabet.

17. Derudover er også Grænseforeningen involveret i forvaltning af tilskuddet. Af figur 1 fremgår det, hvordan de 3 aktører indgår i forvaltningen.



18. Som figur 1 viser, er det Seksmandsudvalget, der fordeler og administrerer tilskuddet, mens Undervisningsministeriet primært varetager sekretariatsbetjeningen af Seksmandsudvalget samt godkender foreningernes regnskaber. Grænseforeningen videreformidler en del af tilskuddet til 5 af de sydslesvigske foreninger.

19. Denne arbejdsdeling har ikke indflydelse på, hvem der har ansvaret for bevillingen. Det er undervisningsministeren, der som tilskudsyder er ansvarlig. Det forhold, at Seksmandsudvalget skal fordele og administrere tilskuddet, betyder alene, at udvalget har lovfastsatte opgaver og beføjelser i forbindelse med ministerens disponering over bevillingen. Udvalget er derfor at betragte som en del af den udøvende magt og skal forvalte tilskuddet efter samme normer, som andre statslige tilskud forvaltes efter.

Tilskudsmodtagerne

20. Der er en forholdsvis fast kreds af foreninger og organisationer (kaldes herefter foreninger), som modtager tilskud fra Undervisningsministeriet. Foreningerne, deres formål og tilskud for 2009 fremgår af tabel 2.

**Tabel 2. Tilskudsmodtagere i Sydslesvig
(Mio. kr.)**

Forening	Primært formål	Bevilling i 2009
Dansk Skoleforening for Sydslesvig (Skoleforeningen)	At drive dansk pædagogisk virksomhed for det danske mindretal.	313,9
Sydslesvigs danske Ungdomsforeninger	At fremme dansk ungdomsarbejde i Sydslesvig gennem kultur, idræts- og oplysningsarbejde for unge.	31,6
Dansk Centralbibliotek for Sydslesvig	At drive biblioteksvirksomhed til gavn for det danske mindretal.	25,7
Flensborg Avis A/S	At drive forlags- og trykkerivirksomhed – især for den danske grænsepresse.	23,4
Sydslesvigsk Forening	At udbrede og pleje dansk sprog og kultur.	22,7
Sydslesvigsk Vælgerforening	At organisere det danske mindretal politisk.	2,8
Fælleslandboforeningen for Sydslesvig	At varetage alle faglige opgaver, der tjener landbruget.	1,2
Federal Union of European Nationalities (FUEN)	At repræsentere etniske grupper i Europa og arbejde for, at nationale minoriteter kan bevare deres identitet, sprog, kultur og historie.	0,189
Nordisk Informationskontor i Sønderjylland	At udbrede kendskabet til nordisk kultur og samfundsforhold gennem en række aktiviteter i grænselandet.	0,167
Sydslesvigsk Kultursamfund	At virke for unge sydslesvigiske studerendes uddannelse.	0,08

Kilde: Tilsagnsbreve til foreningerne om tilskud samt foreningernes hjemmesider.

21. Tabel 2 viser, at det er en bred palet af foreninger med forskellige formål, der modtager tilskud fra Undervisningsministeriet. Der er også stor forskel på størrelsen af de tilskud, som foreningerne modtager. Langt det største tilskud modtager Skoleforeningen, som i 2009 får ca. 314 mio. kr. Dernæst modtager Sydslesvigs danske Ungdomsforeninger, Dansk Centralbibliotek for Sydslesvig, Flensborg Avis A/S og Sydslesvigsk Forening mellem ca. 23 og 32 mio. kr. Endelig modtager FUEN, Nordisk Informationskontor i Sønderjylland, Sydslesvigsk Vælgerforening, Fælleslandboforeningen for Sydslesvig og Sydslesvigsk Kultursamfund mindre tilskud. For flertallet af foreningerne er de danske tilskud en stor indtægtskilde.

22. I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse er Undervisningsministeriet i færd med at afklare, om tilskuddet til Flensborg Avis A/S er omfattet af anmeldelsespligten i EF-traktatens artikel 88, stk. 3. Denne procedureregulering henviser til, at medlemsstaterne ifølge artikel 87, stk. 1, i visse tilfælde skal anmelde statsstøtte til virksomheder mv. til Europa-Kommissionen med henblik på Kommissionens godkendelse. I denne proces har Undervisningsministeriet konsulteret Konkurrencestyrelsens statsstøttesekretariat, som primo februar 2009 har anbefalet, at sagen nu undersøges nærmere i ministeriet.

B. Formål

23. Efter almindelige standarder for statens forvaltning af tilskud skal tilskudsmyndigheden sikre og efterfølgende dokumentere, at tilskuddet er anvendt til de formål, som midlerne er bevilget til, og i overensstemmelse med de forudsætninger, der er fastsat for tilskudstilDELingen.

24. Rigsrevisionen har derfor i denne undersøgelse taget udgangspunkt i, at Undervisningsministeriet, herunder Seksmandsudvalget, skal forvalte tilskuddet til Sydslesvig, så det er klart, hvad tilskuddet gives til. Derudover skal forvaltningen også være tilrettelagt, så den størst mulige effekt af tilskuddet opnås.

25. Som det fremgår af boks 3, kan en effektiv tilskudsforvaltning opdeles i 3 faser.

BOKS 3. FASER I TILSKUDSFORVALTNINGEN

Designfasen: Her etableres de overordnede rammer for tilskudsordningen, og der fastlægges vilkår for den konkrete administration og opfølgning.

Administrationsfasen: Denne fase omfatter de arbejdsgange, der er forbundet med tildelingen af tilskud i relation til bl.a. behandling af ansøgninger og svar til ansøger.

Opfølgningsfasen: Her følges op på de økonomiske og aktivitetsmæssige resultater, herunder om tilskuddet anvendes efter formålet. Effekten af tilskuddet evalueres.

Kilde: Økonomistyrelsens "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning".

26. Med udgangspunkt i ovenstående har Rigsrevisionen opstillet følgende 3 spørgsmål for at besvare formålet med undersøgelsen:

- Er der fastlagt overordnede rammer for forvaltningen af tilskuddet til Sydslesvig, som sikrer, at tilskuddet kan forvaltes tilfredsstillende?
- Administreres tilskuddet på en måde, der sikrer, at det er tydeligt, på hvilket grundlag tilskuddet ydes?
- Følges der op på, om tilskuddet anvendes i overensstemmelse med tilskudsordningens formål og med størst mulig effekt?

C. Afgrænsning

27. Som nævnt yder den danske stat en række tilskud til anliggender i Sydslesvig. Undervisningsministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Kirkeministeriet, Kulturministeriet og Finansministeriet har alle ordninger, hvor de yder tilskud til Sydslesvig.

28. Da tilskudsordningerne er temmelig forskellige, har Rigsrevisionen valgt at tage udgangspunkt i de 3 tilskud, hvor Seksmandsudvalget er involveret i forvaltningen. Det drejer sig hovedsageligt om Undervisningsministeriets tilskud, men også tilskud fra Kirkeministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, mens tilskud fra Finansministeriet og Kulturministeriet ikke er indgået i undersøgelsen, da udvalget ikke er involveret her. Det samme gælder Byggestøttefonden, der indeholder statens pant i de sydslesvigske foreningers anlæg, samt tipsmidler.

29. Seksmandsudvalget er dog reelt kun involveret i forvaltningen af Undervisningsministeriets tilskud. Da dette tilskud er langt det største enkelte tilskud, og da tidligere revisioner har vist uhensigtsmæssigheder i forvaltningen, er fokus i beretningen alene på udvalgets og Undervisningsministeriets forvaltning heraf.

30. Rigsrevisionen har revideret de tilskud til Sydslesvig, der ydes af Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse og Kirkeministeriet, parallelt med denne undersøgelse. Der har ikke vist sig væsentlige problemer i ministeriernes forvaltning af tilskuddene.

31. Undervisningsministeriet har selv gennemgået dele af tilskudsforvaltningen i "Rapport fra arbejdsgruppen til gennemgang af tilskudsordningen vedr. Sydslesvig" fra 2008. Rigsrevisionen har valgt ikke at inddrage eller kommentere rapportens konklusioner i denne beretning, da rapporten sideløbende er blevet behandlet i Seksmandsudvalget.

32. Undersøgelsen dækker i udgangspunktet perioden 2007-2008. Gennemgangen af foreningernes regnskaber dækker dog primært 2007, mens regnskaberne for 2006 også er gennemset.

D. Metode

33. Undersøgelsen er først og fremmest baseret på dokumentstudier. I den forbindelse har Rigsrevisionen gennemgået en lang række dokumenter i tilknytning til tilskudsordningen. Det gælder bl.a. lovgrundlag, mødereferater samt andet sagsmateriale fra Seksmandsudvalget og Undervisningsministeriet og ikke mindst ansøgnings- og regnskabsmateriale fra de sydslesvigske foreninger.

34. Som led i undersøgelsen har Rigsrevisionen gennemført interviews med alle Seksmandsudvalgets medlemmer og repræsentanter for de sydslesvigske foreninger og Undervisningsministeriet.

III. Rammer for tilskuddet

UNDERSØGELSENS RESULTAT

De overordnede rammer for tilskuddet udgør ikke et tilstrækkeligt grundlag til, at tilskuddet kan forvaltes tilfredsstillende.

A. Lovgrundlaget for tilskuddet

35. Tilskuddet til Sydslesvig fremgår ikke af en almindelig materiel lov. Lovgrundlaget skal i stedet findes i finanslovens § 20.84.01 og tekstanmærkning nr. 104. Tekstanmærkningen har eksisteret siden 1995. I boks 4 er et uddrag af tekstanmærkningen.

BOKS 4. UDDRAG AF FINANSLOVENS TEKSTANMÆRKNING (STK. 1-2)

Undervisningsministeren yder tilskud til dansk pædagogisk og kulturel virksomhed i Sydslesvig.

Stk. 2. Udvalget vedrørende Danske Kulturelle Anliggender i Sydslesvig forestår fordelingen og administrationen af tilskuddet. Udvalget kan fastlægge rammer og vilkår for anvendelsen.

36. Af boks 4 fremgår det, at undervisningsministeren yder tilskud til pædagogisk og kulturel virksomhed i Sydslesvig, og at Seksmandsudvalget fastlægger rammer og vilkår for anvendelsen.

37. Tekstanmærkningens formulering om, at "Undervisningsministeren yder tilskud til dansk pædagogisk og kulturel virksomhed i Sydslesvig", er det eneste eksplicitte formulerede formål med at give tilskuddet. Der er her tale om et så overordnet og bredt formuleret formål, at det ikke kan siges at være særligt præcist. I tekstanmærkningen gives Seksmandsudvalget mulighed for at formulere rammer og vilkår for anvendelsen af tilskuddet. Men udvalget har ikke udnyttet denne mulighed og fx ved hjælp af tilskudskriterier operationaliseret tilskuddets upræcise formål.

Vurdering

38. Lovgrundlaget for tilskuddet findes i en tekstanmærkning til finansloven. Rigsrevisionen finder, at god lovgivningsskik og praktisk-administrative hensyn tilsiger, at mere omfattende tilskudsordninger har hjemmel i lov.

39. Det fremgår af tekstanmærkningen, at formålet med tilskuddet er, at undervisningsministeren yder tilskud til dansk pædagogisk og kulturel virksomhed i Sydslesvig. Der er således tale om et meget bredt formuleret formål. Formålet er ikke operationaliseret, fx ved kri-

terier for at modtage tilskud, som Seksmandsudvalget ellers har mulighed for at fastlægge ifølge tekstanmærkningen.

B. Den administrative ramme for forvaltningen af tilskuddet

40. Overordnet ligger budgetmøderne mellem Seksmandsudvalget og de sydslesvigske foreninger, udbetalingen af tilskuddet samt den økonomiske opfølgning i faste rammer.

41. Først på året mødes Seksmandsudvalget med de sydslesvigske foreninger til klausurmødet. Dette er et forum, hvor parterne kan orientere hinanden om forskellige mindretalsrelaterede emner. Efter klausurmødet udarbejder Det Sydslesvigske Samråd en koordineret og prioriteret indstilling til Seksmandsudvalget om fordeling af tilskud til anlæg i Sydslesvig, og foreningerne sender deres ansøgninger om tilskud til Seksmandsudvalget. Ca. 1 måned efter afholdes de egentlige budgetmøder mellem Seksmandsudvalget og de sydslesvigske foreninger, se boks 5.

BOKS 5. BUDGETMØDERNE

Seksmandsudvalget indbyder de enkelte sydslesvigske foreninger til at fremlægge deres budgetønsker og vende dem med udvalget. Foreningerne får således foretræde for udvalget i ca. 1 time. Ud over udvalget og den pågældende forening deltager også Grænseforeningens formand og generalsekretær samt udvalgets arkitekt, der rådgiver i sager om tilskud til anlæg.

Det Sydslesvigske Samråd er paraplyforum for Dansk Centralbibliotek for Sydslesvig, Dansk Skoleforening for Sydslesvig, Dansk Kirke i Sydslesvig, Dansk Sundhedstjeneste i Sydslesvig, Flensborg Avis A/S, Friisk Foriining, Sydslesvigs danske Ungdomsforeninger, Sydslesvigsk Forening og Sydslesvigsk Forenings tilsluttede organisationer samt Sydslesvigsk Vælgerforening.

42. Som det beskrives i boks 5, diskuteres de enkelte foreningers ansøgninger om tilskud på budgetmøderne. Her har Seksmandsudvalget og foreningerne mulighed for at gennemgå foreningernes ansøgninger nærmere.

43. På baggrund af de skriftlige ansøgninger, foreningernes fremlæggelser på budgetmøderne og den koordinerede indstilling fra Det Sydslesvigske Samråd træffer Seksmandsudvalget beslutninger om tilskuddets fordeling.

44. For så vidt angår udbetalingerne af tilskud til foreningerne er praksis i overensstemmelse med anmærkningerne til finansloven. Undervisningsministeriet udbetaler tilskud til bl.a. Skoleforeningen og Flensborg Avis A/S, mens Grænseforeningen videreformidler tilskud til 5 navngivne sydslesvigske foreninger. Grænseforeningen varetager ikke yderligere opgaver i den forbindelse.

45. Endelig følger Undervisningsministeriet med udgangspunkt i tekstanmærkningen årligt op på foreningernes brug af tilskuddet via en gennemgang af foreningernes regnskaber.

46. Undersøgelsen af den administrative praksis har vist, at der ikke er etableret egentlige administrative procedurer for udvalgets behandling af foreningernes ansøgninger og for, hvordan udvalget træffer sine beslutninger. Der foregår heller ikke en systematisk opfølgning på de aktiviteter, som udvalget har givet penge til, og Undervisningsministeriet afrapporterer ikke resultaterne af sin gennemgang af foreningernes regnskaber til Seksmandsudvalget.

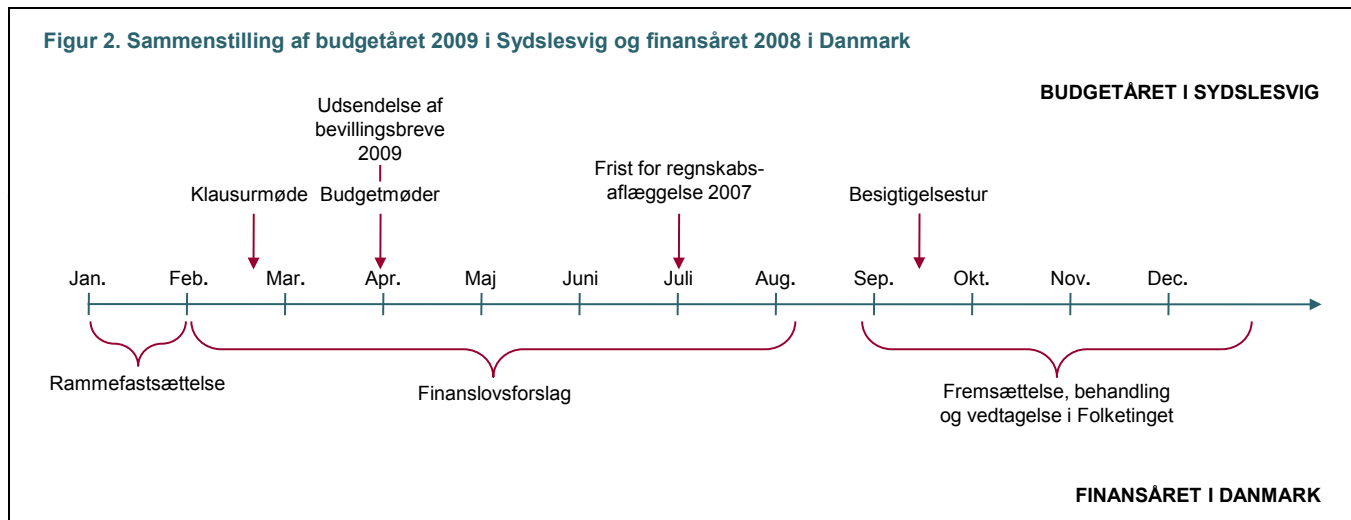
Administrative uhensigtsmæssigheder

47. Rigsrevisionen vil i det næste afsnit fremhæve 3 forhold vedrørende dele af den administrative ramme, som Rigsrevisionen opfatter som uhensigtsmæssige.

Tidspunktet for budgetmøderne og udmeldingen af tilskud

48. Rigsrevisionen kan ud fra Undervisningsministeriets procedurevejledning konstatere, at budgetmøderne mellem Seksmandsudvalget og de sydslesvigske foreninger og selve udmeldingen af tilskud foregår meget tidligt i forhold til det øvrige finansår i Danmark, se figur 2.

Figur 2. Sammenstilling af budgetåret 2009 i Sydslesvig og finansåret 2008 i Danmark



49. Som det fremgår af figur 2, giver Seksmandsudvalget tilsagn om tilskud for det følgende bevillingsår allerede i begyndelsen af april året før.

50. Tidspunkterne for budgetmøderne og selve udmeldingen af tilskud er efter Rigsrevisionens opfattelse af flere årsager ikke hensigtsmæssige. For det første skal foreningerne allerede i februar forholde sig til næste års aktivitetsniveau og bevillingsbehov, hvorfor der er risiko for, at de fremlagte budgetønsker ikke er velfunderede. For det andet bliver Seksmandsudvalgets grundlag for at træffe beslutninger om fordelingen af næste års bevilling spinkelt, da foreningernes budgetudmeldinger kan være usikre, og Undervisningsministeriet ikke på dette tidspunkt har gennemgået foreningernes regnskaber. Disse 2 forhold betyder, at hverken foreningerne eller Seksmandsudvalget kan have fuldt fokus på effekten af tilskudsansøgningen. Endelig er bevillingen ikke bare principielt, men også reelt løsrevet fra den øvrige statslige budgetlægning. Seksmandsudvalget har tilkendegivet, at udvalget er enig i Rigsrevisionens vurdering.

Grænseforeningens deltagelse i Seksmandsudvalgets møder

51. Rigsrevisionen kan konstatere, at 2 repræsentanter fra Grænseforeningen, sædvanligvis formanden og generalsekretæren, deltager i alle Seksmandsudvalgets møder. Det omfatter også møder, hvor udvalget træffer beslutningen om tilskuddets fordeling. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Seksmandsudvalget omhyggeligt bør vurdere, hvornår Grænseforeningen kan deltage i udvalgets møder.

Grænseforeningens rolle i udbetalingen af tilskud

52. Ordningen med, at Grænseforeningen videreformidler et tilskud, der svarer til ca. 20 % af bevillingen til de sydslesvigske foreninger i 2009 (ca. 82 mio. kr.), er optrykt i anmærkningerne til finansloven. Grænseforeningens opgave består alene i at ekspedere pengene videre fra Undervisningsministeriet til de sydslesvigske foreninger, der er omfattet af denne ordning.

53. Grænseforeningen opnåede i 2006, 2007 og 2008 dårligere vekselkurser end staten ved overførslen af tilskuddet til foreningerne. Det har for de pågældende år betydet en merudgift for staten på henholdsvis ca. 139.000 kr. for 2006, ca. 103.000 kr. for 2007 og ca. 87.000 kr. for 2008.

54. Rigsrevisionen er af den opfattelse, at Grænseforeningen som videreformidler ikke tilfører tilskudsforvaltningen nogen fordele.

Vurdering

55. Den administrative ramme for forvaltningen af tilskuddet indeholder ikke procedurer for fx behandlingen af foreningernes ansøgninger.

56. Der er efter Rigsrevisionens opfattelse flere administrative uhensigtsmæssigheder forbundet med den nuværende administrative praksis, hvor fx budgetmøderne med de sydslesvigske foreninger og udvalgets udmelding af tilskud ligger tidligt på året i forhold til finanslovsforhandlingerne.

IV. Administration af tilskuddet

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Tilskuddet til Sydslesvig administreres ikke, så det er tydeligt, på hvilket grundlag tilskuddet gives. Seksmandsudvalget har reelt en tilbagetrukket rolle i fordelingen af tilskuddet.

A. Seksmandsudvalgets beslutningsgrundlag

57. De sydslesvigske foreninger ansøger Seksmandsudvalget om tilskud både ved skriftligt ansøgningsmateriale og en mundtlig fremlæggelse på budgetmøderne. Derfor har Rigsrevisionen gennemgået både foreningernes skriftlige ansøgningsmateriale og referater fra foreningernes fremlæggelser af tilskudsønsker til budgetmøderne.

58. For bevillingsårene 2008 og 2009 har Dansk Centralbibliotek for Sydslesvig, Skoleforeningen, Flensborg Avis A/S, Fælleslandboforeningen for Sydslesvig, Sydslesvigsk Forening, Sydslesvigsk Vælgerforening og Sydslesvigs danske Ungdomsforeninger ansøgt om tilskud. Tilskuddene til disse foreninger beløber sig både for 2008 og 2009 til ca. 98 % af de samlede bevillinger. Det skal hertil bemærkes, at Sydslesvigsk Kultursamfund, FUEN og Nordisk Informationskontor i Sønderjylland alle modtager tilskud i både 2008 og 2009. Undervisningsministeriet har oplyst, at der ikke foreligger ansøgninger fra disse tilskudsmodtagere, idet der er tale om tilskud, der automatisk videreføres.

59. Det ansøgningsmateriale, som de sydslesvigske foreninger har indgivet til Seksmandsudvalget, har en meget forskelligartet karakter, og Seksmandsudvalget stiller ikke krav til udformningen af ansøgningerne. Det er derfor op til den enkelte forening at sammensætte ansøgningsmaterialet. Omfanget af ansøgningerne udgør fra 1 side til tæt på 100 sider.

60. Praxis er, at de sydslesvigske foreninger ansøger Seksmandsudvalget om et tilskud, der ca. svarer til det foregående års tilskud samt en fremskrivningsprocent. Derudover består ansøgningerne primært af foreløbige regnskabstal fra det foregående år samt forslag til budget. Hertil kommer, at nogle foreninger i deres ansøgninger har inkluderet forskellige former for statistiske oplysninger, ligesom flere foreninger over et par sider beskriver årets gang, særlige udfordringer i det kommende år og deres budgetønske.

61. Rigsrevisionen har vurderet kvaliteten af foreningernes ansøgninger om tilskud til Seksmandsudvalget ud fra, om der indgår oplysninger om følgende 3 forhold:

- hvilke aktiviteter foreningerne planlægger at gennemføre for det tilskud, de ansøger om
- hvilke mål der er for de planlagte aktiviteter, der ansøges om tilskud til
- hvilke resultater der er opnået i det foregående år (effekten af tilskuddet).

62. Disse 3 forhold er basale at få oplyst, hvis Seksmandsudvalget skal have et oplyst beslutningsgrundlag at foretage fordeling og prioritering af tilskud ud fra.

63. Rigsrevisionen har fundet, at indholdet i foreningernes ansøgningsmateriale for 2008 og 2009 kun i meget begrænset omfang belyser deres aktiviteter, mål og resultater. Fx tager rapporteringen på aktiviteter ikke udgangspunkt i, hvordan foreningernes aktiviteter medvirker til at realisere foreningernes formål, og det er kun en meget lille del af de aktiviteter, som tilskuddet skal dække, der beskrives. Med hensyn til rapportering om mål er det kun Skoleforeningen, der har rapporteret om mål for dens aktiviteter. Og endelig vedrørende rapporteringen om resultater forekommer den kun i meget begrænset omfang og løsrivet fra mål, hvorfor der ikke sker en sidestilling af mål og resultater.

64. For så vidt angår foreningernes mundtlige fremlæggelser af deres ansøgninger fremgår det af referaterne, at foreningerne ved møderne i høj grad formidler de samme budskaber, som indgår i det skriftlige ansøgningsmateriale. Der fremkommer hermed ikke umiddelbart nye oplysninger på budgetmøderne, der kvalificerer beslutningsgrundlaget væsentligt i forhold til det skriftlige ansøgningsmateriale.

65. Seksmandsudvalget har ikke tradition for en dybdegående behandling af ansøgnings- og regnskabsmateriale. Udvalgets behandling af foreningernes tilskudsønsker baserer sig derfor samlet set alene på, hvad foreningerne har oplyst i ansøgningsmaterialet og ved budgetmøderne. Umiddelbart forholder Seksmandsudvalget sig ikke til baggrunden for foreningernes oplysninger, hvorfor der heller ikke tilføjes noget til udvalgets beslutningsgrundlag i den forbindelse.

Vurdering

66. Foreningernes ansøgninger om tilskud indeholder meget sparsomme oplysninger om aktiviteter, mål og resultater, og der foretages ikke en dybdegående behandling af foreningernes ansøgnings- og regnskabsmateriale. Rigsrevisionen vurderer, at beslutningsgrundlaget er spinkelt, hvorfor det er vanskeligt for Seksmandsudvalget at prioritere mellem ansøgningerne og bedømme foreningernes egentlige behov for tilskud på baggrund af ansøgningsmaterialet.

B. Beslutninger om fordeling af tilskud

67. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilke beslutninger om fordeling af tilskuddet for 2008 og 2009 Seksmandsudvalget har truffet. Særligt er der her fokus på sammenhængen mellem udvalgets beslutninger og foreningernes ansøgninger samt Det Sydslesvigske Samråds indstillinger. Desuden vil det blive belyst, hvordan tilskuddet har fordelt sig over tid.

Beslutninger om tilskud til foreningerne

68. Ved fordelingen af tilskuddet for 2008 og 2009 har Seksmandsudvalget kun med få marginaler afvejet fra foreningernes tilskudsønsker i ansøgningsmaterialet, se tabel 3.

Tabel 3. Foreningernes ansøgninger sammenholdt med tilsagn om tilskud (Euro)

	2007 (Tilskud for 2008)			2008 (Tilskud for 2009)		
	Ansøgt	Bevilget	Difference	Ansøgt	Bevilget	Difference
Dansk Skoleforening for Sydslesvig	40.796.174	40.796.200	26	42.061.890	42.075.500	13.610
Dansk Centralbibliotek for Sydslesvig	3.382.700	3.361.400	+21.300	3.445.250	3.445.300	50
Flensborg Avis A/S	3.208.350	3.033.400	+174.950	3.133.628	3.133.600	+28
Fælleslandboforeningen for Sydslesvig	137.000	137.000	0	159.000	159.000	0
Sydslesvigs danske Ungdomsforeninger	4.199.988	4.200.000	12	4.243.000	4.243.000	0
Sydslesvigsk Forening	2.886.000	2.886.000	0	3.043.700	3.043.700	0
Sydslesvigsk Vælgerforening	373.926	373.900	+26	381.405	381.400	+5

Kilde: Seksmandsudvalgets notater vedrørende fordeling af tilskuddet.

69. Det fremgår af tabel 3, at Seksmandsudvalget almindeligvis imødekommer foreningernes ansøgninger, hvis der ses bort fra de meget små udsving, der fremgår af tabellen. I ét enkelt tilfælde (Skoleforeningen) har Seksmandsudvalget valgt at bevilge mere end det ansøgte, da udvalget ønskede at løfte voksenundervisningen i dansk. I 2 tilfælde har udvalget bevilget mindre end det ansøgte. Det drejer sig for 2008 om, at Flensborg Avis A/S søgte om et øget tilskud, bl.a. på grund af tabt portostøtte, men Seksmandsudvalget afviste denne anmodning af principielle grunde. Samme år fik Dansk Centralbibliotek bevilget et tilskud, der var en smule lavere end ansøgt, da biblioteket i stedet kunne hente disse penge på sin opsparing.

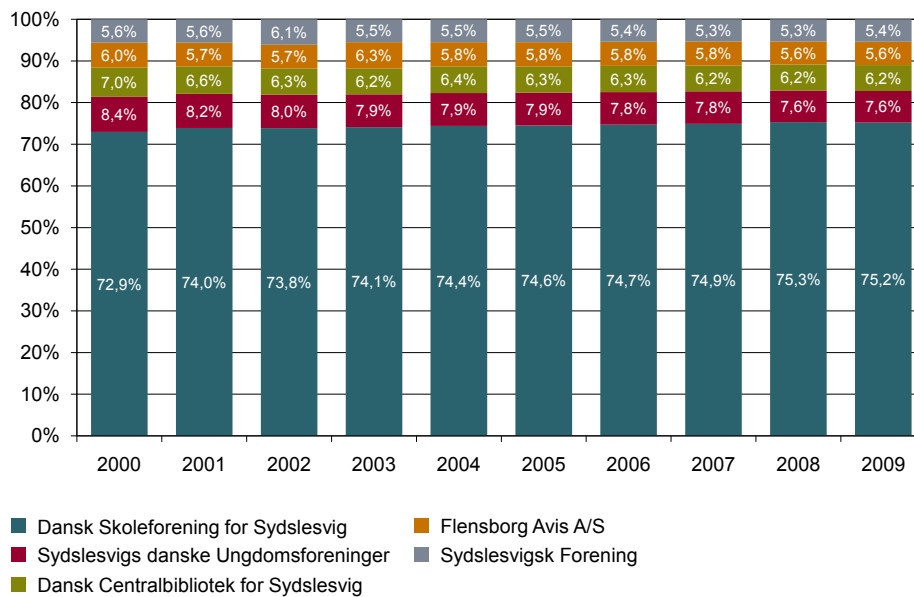
70. Seksmandsudvalget stiller generelt ikke betingelser for, hvordan foreningerne skal anvende pengene, undtagen når udvalget yder tilskud til anlæg. Foreningerne får heller ikke skriftlige begrundelser for afslag på tilskudsønsker.

71. Det Sydslesvigske Samråd indgiver en koordineret indstilling til Seksmandsudvalget vedrørende tilskud til anlæg. Seksmandsudvalget har valgt at følge samtlige af samrådets indstillinger for 2009 og har stort set fulgt indstillingerne for 2008. Det peger på, at udvalget i høj grad finder det vigtigt at følge indstillingen fra samrådet, der afspejler de prioriteringer, som de sydslesvigske foreninger indbyrdes har kunnet blive enige om.

Udvalgets beslutninger om tilskud over tid

72. Rigsrevisionen har set på Seksmandsudvalgets beslutninger om tilskud til foreningerne over en årrække. Figur 3 viser de 5 største foreningers andel af det samlede tilskud i perioden 2000-2009.

Figur 3. De 5 største foreningers andel af det samlede tilskud i perioden 2000-2009 (finansloven)



73. Figur 3 viser, at der er meget små udsving fra år til år i det tilskud, som foreningerne modtager. Skoleforeningen modtager ca. 75 % af tilskuddet, ligesom tilskuddet til de 4 andre foreninger også er meget stabilt. Dertil kommer, at foreningerne, som ovenfor nævnt, modtager et tilskud, der ca. svarer til det foregående års tilskud plus en fremskrivningsprocent. Dermed ligger fordelingen af tilskuddet mellem foreningerne stort set fast, mens størrelsen af tilskuddet til den enkelte forening er jævnt stigende.

Vurdering

74. Beslutningerne om tilskud følger normalt foreningernes ansøgninger samt foreningernes koordinerede indstilling til fordelingen af anlægsmidler. Seksmandsudvalget stiller almindeligvis ikke betingelser til, hvad foreningerne skal anvende deres tilskud til. Set over en årrække viser det sig, at forholdet mellem tilskuddet til de enkelte foreninger stort set ligger fast, mens størrelsen på tilskuddet til de enkelte foreninger stiger jævnt. På den baggrund vurderer Rigsrevisionen, at tilskuddet har karakter af løbende driftstilskud til foreningerne.

V. Opfølgning på brug af tilskuddet

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Der foretages ikke den nødvendige opfølgning på anvendelsen af tilskuddet.

75. Ifølge tekstanmærkningen har Undervisningsministeriet den endelige godkendelseskompetence i forhold til det regnskab, som foreningerne skal aflægge for deres brug af tilskuddet. Dette opfatter Rigsrevisionen som, at Undervisningsministeriet skal varetage den økonomiske opfølgning på tilskuddets anvendelse. Det fremgår ikke eksplicit af tekstanmærkningen, hvem der foretager den aktivitetsmæssige opfølgning, herunder kontrol og tilsyn, eller evalueringer af tilskuddets effekt. Det bør efter Rigsrevisionens opfattelse være en del af den almindelige tilskudsforvaltning, som her primært udføres af Seksmandsudvalget.

A. Undervisningsministeriets økonomiske opfølgning

76. Undervisningsministeriets økonomiske opfølgning på foreningernes anvendelse af tilskuddet består af en gennemgang af foreningernes regnskaber. Rigsrevisionen har gennemført en tilskudsrevision, hvilket bl.a. betyder, at Rigsrevisionen har gennemgået foreningernes regnskaber for 2007 og i den forbindelse undersøgt, hvordan Undervisningsministeriet har behandlet foreningernes regnskaber og revisors bemærkninger hertil. I det følgende vil Rigsrevisionen præsentere resultaterne af tilskudsrevisionen, dog vil regnskabet for Sydslesvigsk Kultursamfund ikke indgå grundet det begrænsede tilskud.

Bekendtgørelsens krav til foreningernes regnskab og revision

77. Udgangspunktet for at vurdere Undervisningsministeriets økonomiske opfølgning er ministeriets bekendtgørelse om regnskab og revision for sydslesvigske foreninger og institutioner, der modtager støtte fra Undervisningsministeriet. Rigsrevisionen har gennemgået bekendtgørelsens krav og forholdt disse til det materiale, som Undervisningsministeriet har modtaget, for dermed at kunne belyse og vurdere, om Undervisningsministeriet har foretaget den nødvendige økonomiske opfølgning.

Regnskabsmaterialet

78. Bekendtgørelsen gør bl.a. gældende, at alle tilskudsmodtagere skal udarbejde et årsregnskab, der omfatter årsberetning, ledelsespåtegning, revisionspåtegning, anvendt regnskabspraksis, resultatopgørelse, balance og noter. Dertil kommer, at revisor skal foretage forvaltningsrevision for at vurdere, om foreningerne bruger tilskuddet økonomisk hensigtsmæssigt.

Bekendtgørelse om regnskab og revision

Undervisningsministeren bemyndiges i tekstanmærkningen til at fastlægge nærmere regler om opstilling og revision af regnskaber for tilskuddet. Undervisningsministeriet har udmøntet bestemmelsen i bekendtgørelse nr. 978 af 2. december 2002.

79. Rigsrevisionen har i foreningernes indsendte regnskabsmateriale konstateret flere afvigelser fra bekendtgørelsens krav.

80. Det drejer sig først om, at ikke alle tilskudsmodtagere har indsendt et årsregnskab, da FUEN, Nordisk Informationskontor i Sønderjylland og Frederiksstad Orkestret (orkestret modtog i 2007 et engangsbeløb på 2.000 euro fra Seksmandsudvalget) ikke har aflagt regnskab for deres brug af tilskuddet over for ministeriet. Desuden har Flensborg Avis A/S og Sydslesvigsk Vælgerforening ikke indsendt et årsregnskab til Undervisningsministeriet, der lever op til kravene i bekendtgørelsen. Endelig er det gennemgående, at flertallet af revisionsberetningerne alene indeholder en meget overfladisk beskrivelse af den forvaltningsrevision, som revisor har udført.

Undervisningsministeriets opfølgning

81. Undervisningsministeriet har ikke efterlyst de manglende årsregnskaber fra de foreninger, der ikke har indsendt et sådant. I forhold til de foreninger, der har indsendt et årsregnskab, har ministeriet ikke bedt foreningerne om at udbedre eller uddybe manglerne i årsregnskaberne, fx med hensyn til forvaltningsrevisionen.

82. Ministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at det foreliggende materiale overordnet set indeholder de nødvendige oplysninger for ministeriets økonomiske opfølgning. Dog mener Rigsrevisionen, at Undervisningsministeriet skal sørge for, at foreningerne efterlever bekendtgørelsens krav til regnskabsmateriale. I den forbindelse kan ministeriet overveje at justere bekendtgørelsen og fx sætte en bagatelgrænse for den revision, der forlanges af små tilskudsmodtagere som Frederiksstad Orkestret.

83. Rigsrevisionen har i forbindelse med gennemgangen konstateret, at Undervisningsministeriet ikke har oplyst Seksmandsudvalget om, at ikke alle tilskudsmodtagere har aflagt regnskab, og at der er mangler i årsregnskaberne.

Revisorernes bemærkninger i revisionsberetningerne

84. I tillæg til årsregnskaberne skal foreningerne ifølge bekendtgørelsen fremsende en revisionsberetning, hvor foreningernes uafhængige revisor afrapporterer revisionen af årsregnskabet og den øvrige administration. Rigsrevisionen har gennemgået revisionsberetningerne og set på, hvordan Undervisningsministeriet har fulgt op på oplysningerne fra revisorerne.

85. De foreninger, der har indsendt regnskabsmateriale for 2007, har alle undtagen Sydslesvigsk Vælgerforening sendt revisionsberetninger. Det fremgår af revisionsberetningerne, at årsregnskaberne har revisionspåtegninger uden forbehold. Men generelt har revisorerne dog mange bemærkninger til årsregnskaberne og administrationen. Revisorernes bemærkninger retter sig mod meget forskelligartede forhold ved foreningernes regnskaber og administration såsom manglende inventarfortegnelser, tab af kontingentindtægter, manglende skatteindbetalinger, brud på god regnskabspraksis etc.

86. Et eksempel på brud med god regnskabspraksis er, at Dansk Centralbiblioteket for Sydslesvig i resultatopgørelsen har udgiftsført 350.300 euro som reservationer, på trods af at beløbet ikke er udtryk for et forbrug, men derimod et forventet forbrug på inventargenstande og ombygning i det efterfølgende år. Herved er det mindre klart, hvor mange penge Centralbiblioteket egentlig har brugt i løbet af året, og regnskabet giver det indtryk, at Centralbiblioteket har brugt flere penge, end det reelt har. Det skal bemærkes, at revisoren i sin beretning anbefaler, at tilskudsgiver informeres om størrelsen og arten af reservationerne.

87. Revisorerne har i revisionsberetningerne tillige bemærket forhold, der ifølge Rigsrevisionen indirekte peger på, at flere foreninger har administrative problemer, der er forbundet med betydelige risici for foreningernes økonomi. Fx skal Skoleforeningen og Sydslesvigs danske Ungdomsforeninger betale restskat, fordi de ifølge de tyske skattemyndigheder har lejet boliger ud til deres ansatte så langt under markedsværdi, at det må betragtes som løn-

tilskud, der skal beskattes og betales socialsikring af. Et andet eksempel er, at revisorerne bemærker over for Centralbiblioteket og Fælleslandboforeningen, at de risikerer at miste deres skattefritagelse på grund af manglende overblik over egne indkomstforhold.

88. Flere af revisorerne bemærkninger peger efter Rigsrevisionens opfattelse også på, at der er usædvanligt gunstige personaleforhold i flere af foreningerne. Fx har Sydslesvigsk Forening og Sydslesvigs danske Ungdomsforeninger ydet rentefrie personalelån. Og hertil kommer, som nævnt ovenfor, at Sydslesvigs danske Ungdomsforeninger har udlejet tjenesteboliger meget billigt til sit personale.

Undervisningsministeriets opfølgning på revisorerne bemærkninger

89. Efter Rigsrevisionens opfattelse viser revisorerne bemærkninger i revisionsberetningerne, at foreningerne ikke har tilstrækkeligt fokus på at bruge tilskuddet økonomisk hensigtsmæssigt. Når Undervisningsministeriet foretager den økonomiske opfølgning, bør ministeriet følge op på disse forhold.

90. Rigsrevisionen kan konstatere, at Undervisningsministeriet ikke har fulgt op på de forhold, som foreningernes revisorer gør opmærksom på i deres beretninger. I forlængelse heraf kan Rigsrevisionen tillige konstatere, at Undervisningsministeriet ikke har oplyst Seksmandsudvalget om, at revisionsberetningerne indirekte peger på, at flere foreninger ikke bruger deres penge økonomisk hensigtsmæssigt.

Vurdering

91. Foreningernes uafhængige revisorer har mange bemærkninger til foreningernes årsregnskaber og administration, fx vedrørende ukorrekt opførelse af henlæggelser og reserver, manglende skatteindbetalinger på grund af udlejning af meget billige tjenesteboliger, rentefrie personalelån mv.

92. Efter Rigsrevisionens opfattelse giver revisorerne bemærkninger indtryk af, at flere foreninger har administrative problemer, ligesom flere foreninger begunstiger deres personale i usædvanlig grad. Rigsrevisionen har tillige konstateret, at der er en række mangler ved foreningernes aflagte regnskaber set i forhold til den gældende bekendtgørelse på området, og ikke alle tilskudsmodtagere har aflagt regnskab.

93. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Undervisningsministeriet burde have fulgt op på manglerne ved regnskaberne og de kritiske forhold ved foreningernes brug af tilskuddet.

B. Opfølgning på aktiviteter

94. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorvidt der følges op på de aktiviteter, som foreningerne har fået tilskud til at iværksætte, og om tilskudsordningen er blevet evalueret for at sætte fokus på effekten af tilskuddet.

95. Seksmandsudvalget foretager årligt en besigtigelsestur i Sydslesvig, som ifølge Undervisningsministeriets procedurebeskrivelse har det formål, "... ved stedligt besøg at have direkte kontakt med foreningerne og institutionerne og gennem samtale med de besøgte ledere, medarbejdere m.fl. at få indblik i de lokale forhold samt drøfte eventuelle ideer og tanker om kommende projekter og lignende". Der indgår altså ikke en egentlig kontrol af eller tilsyn med aktiviteterne i besigtigelsesturen.

96. På budgetmøderne mellem Seksmandsudvalget og foreningerne har udvalgsmedlemmerne også mulighed for at spørge foreningerne om, hvordan tilskuddet er blevet anvendt de foregående år. Dertil kommer, at Seksmandsudvalgets medlemmer deltager i mange af mindretallets arrangementer i Sydslesvig. Dette kan dog ikke efter Rigsrevisionens opfattelse sidestilles med en systematisk aktivitetsmæssig opfølgning.

Vurdering

97. Der følges ikke op på, hvilke aktiviteter foreningerne bruger tilskuddet til, ligesom tilskudsordningen aldrig er blevet evalueret i sin helhed.

Rigsrevisionen, den 11. februar 2009

Henrik Otbo

/Inge Laustsen