



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

August 2021

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

tilskudsforvaltningen i landbrugets fonde

Opfølgning i sagen om tilskudsforvaltningen i landbrugets fonde (beretning nr. 17/2015)

9. august 2021

RN 707/21

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om tilskudsforvaltningen i landbrugets fonde, som blev indledt med en beretning i 2016. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 26. september 2016 og 5. februar 2020.



Konklusion

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har afsat og anvendt flere resurser til tilsynet med landbrugets fonde, og ministeriet har implementeret og gennemført et tilsyn, der kan medvirke til, at fondene følger de fastsatte regler. Ministeriet har endvidere taget konkrete initiativer til at gennemføre en evaluering af den samlede tilskudsordning i 2022.

Rigsrevisionen finder Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har særligt fra 2018 og frem budgetteret med og anvendt flere resurser til forvaltning af fondene, og ministeriet har udviklet de forsinkede tilsynsopgaver og følger normal drift.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris nye tilsynskoncept indebærer, at ministeriet fører tilsyn med fondenes annoncering og brug af tildelingskriterier, hvilket er sket første gang i 2020. Endvidere har bestyrelserne drøftet og truffet beslutning om annoncering.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris nye tilsynskoncept omfatter tilsyn med fondenes arbejde med effekter, herunder effektmål og effektevaluering. Det fremgår af ministeriets årsberetning til Folketinget, at fondene i 2018 vedtog strategier med effektmål for ansøgningsrunden 2019.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri vil tilrettelægge evalueringen af den samlede tilskudsordning i 2021 og gennemføre evalueringen i 2022.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i maj 2016 en beretning om tilskudsforvaltningen i landbrugets fonde. Beretningen handlede om, hvordan Miljø- og Fødevareministeriet (nu Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri) har sikret, at landbrugets fonde har forvaltet deres tilskud i overensstemmelse med reglerne og principperne for effektiv tilskudsforvaltning.

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

3. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningsskema afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningspunkt	Status
1. Miljø- og Fødevareministeriets tilpasning af ressourcerne til tilsynsopgaven i Landbrugsstyrelsen.	Behandles i dette notat.
2. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at fastsætte regler for annoncering og brugen af tildelingskriterier for at sikre en mere ensartet og gennemsigtig annoncering.	Ministeriets arbejde med at fastsætte regler for annoncering og brugen af tildelingskriterier blev afsluttet i notat til Statsrevisorerne af 5. februar 2020.
Ministeriets opfølgning på fondenes overvejelser om, hvordan opslag bedst annonceres, og på, om fondene følger de nye regler om brugen af tildelingskriterier.	Ministeriets opfølgning på fondenes efterlevelse af regler for annoncering og brugen af tildelingskriterier og fondenes overvejelser om, hvordan opslag bedst annonceres behandles i dette notat.
3. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at fastsætte regler for at overføre uforbrugte midler mellem projekter og med at sikre, at faste ansøgere ikke behandles særskilt, samt at reglerne sikrer, at det er gennemsigtigt for alle parter, på hvilket grundlag tilskudsmidlerne bliver omfordelt, og at dette sker på en ensartet måde for alle ansøgere.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. februar 2020.
4. Miljø- og Fødevareministeriets og fondenes arbejde med at opstille klare effektmål for fondene og følge op på disse i evaluering.	Ministeriets arbejde med at opstille regler for opstilling af klare effektmål blev afsluttet i notat til Statsrevisorerne af 5. februar 2020. Ministeriets opfølgning på fondenes videre arbejde med effektmål og effektevaluering, herunder ministeriets rapportering i årsrapport 2018 til Folketinget, behandles i dette notat.
5. Miljø- og Fødevareministeriets praksis med at indhente dokumentation i klagesager og ministeriets arbejde med at skærpe retningslinjerne for vurdering af habilitet.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. februar 2020.

Opfølgningspunkt	Status
6. Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af behovet for at evaluere den samlede tilskudsordning.	Behandles i dette notat.
7. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med hensigtsmæssige egenkontrolprogrammer, som skal understøtte et øget fokus på principperne for effektiv tilskudsforvaltning, både i forhold til sagsgange og i forhold til sagsbehandlingen af konkrete sager.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. februar 2020.

4. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

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

II. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris initiativer

5. Vi gennemgår i det følgende Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter. Gennemgangen er baseret på brevveksling med ministeriet. Tilsynet med landbrugets fonde ligger under Landbrugsstyrelsen.

Resurser til tilsyn

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

7. Miljø- og fødevareministeren oplyste i sin redegørelse, at Landbrugsstyrelsen var indstillet på at øge resurseforbruget set i lyset af de nye initiativer, som Miljø- og Fødevareministeriet ville iværksætte på baggrund af Rigsrevisionens beretning.

8. I notatet fra februar 2020 fandt Rigsrevisionen det ikke tilfredsstillende, at tilsynet med fondene var varetaget på nedsat niveau, på trods af at miljø- og fødevareministeren i 2016 oplyste til Rigsrevisionen, at ministeriet ville føre tilsyn med, at de nye initiativer blev gennemført i fondene. Rigsrevisionen ville fortsat følge Miljø- og Fødevareministeriets tilpasning af resurserne til tilsynsopgaven, herunder afvikling af forsinkede opgaver.

9. Vi har bedt Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om at redegøre for udviklingen i resurserne anvendt til Landbrugsstyrelsens tilsyn. Tabel 1 viser budgetterede og anvendte resurser til forvaltningen af fondene i perioden 2015-2021.

Tabel 1
Budgetterede og anvendte resurser til forvaltning af fondene i perioden 2015-2021 (opgjort i timer)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Budget	1.736	1.920	2.320	4.212	4.888	7.160	8.370
Anvendt	2.280	2.672	2.885	4.803	6.511	7.476	

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Det fremgår af tabel 1, at det budgetterede og anvendte antal timer til forvaltning af fondene særligt fra 2018 løbende er øget. I 2017 udgjorde budgetterede og anvendte timer henholdsvis 2.320 timer og 2.885 timer, hvilket steg til henholdsvis 7.160 timer og 7.476 timer i 2020. Der forventes en yderligere stigning i 2021, hvor Landbrugsstyrelsen budgetterer med 8.370 timer mod 7.160 timer i 2020.

10. Landbrugsstyrelsen var primo 2020 forsinket med tilsynet vedrørende 2018. Styrelsen havde endnu ikke afsluttet gennemgangen af referater fra bestyrelsesmøder i 2018 og tilsynet med fondenes regnskaber for dette år. Landbrugsstyrelsen havde ikke ført tilsyn med fondenes strategier. Miljø- og Fødevareministeriet forventede, at de forsinkede opgaver gradvist kan nedbringes med et øget resurseforbrug i løbet af 2020.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at tilsynet tidligere har været forsinket, og at tilsynet i 2020 var særligt tilrettelagt, så der både blev taget højde for implementering og drift af et nyt tilsynskoncept og for afvikling af forsinkede opgaver. Landbrugsstyrelsen har nu afviklet de forsinkede tilsynsopgaver og følger normal drift.

11. Rigsrevisionen konstaterer, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri løbende har arbejdet med at tilpasse resurserne til tilsynsopgaven i Landbrugsstyrelsen. Der er særligt fra 2018 budgetteret og anvendt flere resurser til forvaltning af fondene. Der forventes en yderligere stigning i 2021, hvor Landbrugsstyrelsen budgetterer med 8.370 timer mod 7.160 timer i 2020. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Landbrugsstyrelsen har afviklet de forsinkede tilsynsopgaver og følger normal drift. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Annoncering og brugen af tildelingskriterier

12. Statsrevisorerne bemærkede, at det ikke var tilstrækkeligt gennemsigtigt, på hvilket grundlag landbrugets fonde uddelte tilskud. Det fremgik af beretningen, at fondene ikke havde behandlet ansøgninger på en ensartet måde ved at bruge tildelingskriterier systematisk, så det kunne dokumenteres, på hvilket grundlag tilskud var givet. Det fremgik også af beretningen, at fondene burde overveje, om der kunne gøres mere for at sikre et bedre ansøgerfelt og dermed en større konkurrence om midlerne.

13. Miljø- og fødevareministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeren ville fastsætte regler om fondenes annoncering af opslag, så fondene skal sikre ordningens tilgængelighed. Fondene skulle desuden forud for hver ansøgningsrunde overveje alternative annonceringsmuligheder og dokumentere deres overvejelser herom. Ministeren oplyste, at ministeriet ville fastsætte regler i bekendtgørelsen om brugen af tildelingskriterier, som skal bidrage til at øge gennemsigtigheden i grundlaget for de beslutninger, bestyrelsen træffer.

14. Det fremgik af Rigsrevisionens notat fra februar 2020, at Miljø- og Fødevareministeriet havde fastsat regler for annoncering og brugen af tildelingskriterier for at sikre en mere ensartet og gennemsigtig sagsbehandling. Vi vurderede dermed, at denne del af sagen kunne lukkes. Vores gennemgang viste også, at ministeriet endnu ikke havde ført tilsyn med fondenes efterlevelse af administrationsbekendtgørelsens regler for annoncering og brug af tildelingskriterier. Rigsrevisionen ville fortsat følge ministeriets opfølgning på fondens efterlevelse af reglerne om annoncering og brug af tildelingskriterier.

15. Vores gennemgang viser, at Landbrugsstyrelsens nye tilsynskoncept med landbrugets fonde indebærer, at der føres tilsyn med fondenes annoncering og brug af tildelingskriterier i forbindelse med både forvaltningspopulationstilsynet og i forvaltningsstikprøvetilsynet.

16. Gennemgangen af bestyrelsesreferaterne fra fonden har vist, at bestyrelserne har drøftet og truffet beslutning om annoncering. Vi kan bl.a. se, at fondene har drøftet, hvilke medier der ud over egen hjemmeside skulle anvendes i annonceringen efter ansøgninger.

17. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Landbrugsstyrelsens nye tilsynskoncept indebærer, at der føres tilsyn med fondenes annoncering og brug af tildelingskriterier, og at styrelsen har gennemført tilsyn af de pågældende forhold i 2020. Rigsrevisionens gennemgang af bestyrelsesreferater fra fondene viser, at bestyrelserne har drøftet og truffet beslutning om annoncering. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Effektmål og effektevaluering

18. Statsrevisorerne bemærkede, at fondene ikke havde opstillet effektmål, der kan følges op på, selv om det var forudsat i landbrugsstøtteleven.

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

Forvaltningspopulationstilsyn

Forvaltningspopulationstilsynet omfatter en årlig gennemgang af hver fond. Tilsynet har fokus på, om fondene overholder regler og rammer, som fondene er underlagt. Tilsynet er hovedsageligt baseret på gennemgang af bestyrelsesreferater og ansøgningsmateriale.

Forvaltningsstikprøvetilsynet omfatter årligt en gennemgang af 2-3 fonde og går mere i dybden med fondenes processer og praksis, herunder udvælgelse af projekter. Tilsynet har fokus på at vurdere, om fondene overholder administrationsbekendtgørelsen og Økonomistyrelsens vejledning om effektiv tilskudsforvaltning.

20. I Rigsrevisionens notat fra februar 2020 fandt vi det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet i administrationsbekendtgørelsen fra 2017 havde fastsat regler for opstilling af effektmål. Vi vurderede, at denne del af sagen kunne lukkes. Rigsrevisionen ville dog fortsat følge ministeriets opfølgning på fondenes videre arbejde med effektmål og effektevaluering, herunder ministeriets rapportering i den kommende årsrapport for 2018 til Folketinget.

21. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at der som led i Landbrugsstyrelsens nye tilsynskoncept udføres stikprøvekontrol med fondens arbejde med effekter, herunder effektmål og effektevaluering. Det er planen, at alle landbrugsfonde i løbet af en periode på 5 år bliver udtaget til stikprøvetilsyn, herunder effekttilsyn.

22. Vores gennemgang viser, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i april 2020 afgav årsrapporten "Promille- og produktionsafgiftsfondenes virksomhed 2018" til Folketinget. Det fremgår af rapporten, at fondene i 2017 arbejdede på at vedtage strategier, der indeholdt effektmål for fondene. Enkelte fonde nåede ikke at vedtage strategier med effektmål for ansøgningsrunden 2018. Alle fonde har i 2018 vedtaget strategier med effektmål for ansøgningsrunden 2019. Fondenes effektmål/strategier er 4-årige, men genvurderes årligt i forbindelse med den årlige ansøgningsrunde. Det fremgår videre af rapporten, at bl.a. Promilleafgiftsfonden for landbrug, Svineafgiftsfonden og Mælkeafgiftsfonden har udarbejdet separate effektvurderingsrapporter på baggrund af projekternes afrapporteringer. De øvrige fonde har udvalgt ét eller flere projekter til en grundigere effektvurdering, og fondene har i forskelligt omfang redegjort for effektvurderingen i fondenes ledelsesberetninger til årsregnskabet. For de fleste fonde gælder, at alle projekter har skullet udfylde effektvurderingsskemaer, uanset om de er udtaget til en særlig effektvurdering af fondens bestyrelse. Nogle fonde har herudover inviteret udvalgte projektledere til at fremlægge projektsresultater og forventede effekter på et bestyrelsesmøde. Fondenes arbejde med effektmål og -vurderinger er fortsat under udvikling, herunder hvordan det kan vurderes, om de støttede projekter bidrager til opfyldelse af fondenes strategier for effekter.

23. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Landbrugsstyrelsens nye tilsynskoncept omfatter tilsyn med fondenes arbejde med effekter, herunder effektmål og effektevaluering. Det fremgår af ministeriets årsberetning til Folketinget, at fondene i 2018 vedtog strategier med effektmål for ansøgningsrunden i 2019. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Evaluerings af den samlede tilskudsordning

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

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

26. Det fremgik af Rigsrevisionens notat fra februar 2020, at Miljø- og Fødevareministeriet vurderede, at det var for tidligt at evaluere tilskudsordningens samlede samfundsøkonomiske effekt. Ministeriet ville afvente virkningen af de nye tiltag, herunder at den nye tilsynsmodel har været taget i brug i et par år, så evalueringen gennemføres på et solidt grundlag. Rigsrevisionen fandt det tilfredsstillende, at ministeriet havde vurderet behovet for en samlet evaluering af ordningen. Rigsrevisionen kunne konstatere, at ministeriet ville evaluere den samlede tilskudsordning, når den nye tilsynsmodel havde været i brug i nogle år, dvs. i 2022. Rigsrevisionen vil følge ministeriets planlægning og tilrettelæggelse af evalueringen.

27. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at eksterne konsulenter har gennemført det første effekttilsyn af 2 fonde i 2020, hvor de har udarbejdet en vurderings- og forslagsrapport. Rapporten indgår i det videre arbejde på effektområdet og kan potentielt også indgå i arbejdet med evalueringen af den samlede tilskudsordning. Landbrugsstyrelsen har endvidere i 2021 ansat en medarbejder med kompetencer inden for effektområdet, der bl.a. skal planlægge og tilrettelægge evalueringen af den samlede tilskudsordning. Ministeriet vil inden udgangen af 2021 tilrettelægge evalueringen med henblik på at gennemføre evalueringen i 2022.

28. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri vil tilrettelægge evalueringen af den samlede tilskudsordning i 2021 og gennemføre evalueringen i 2022. Rigsrevisionen vurderer på denne baggrund, at denne del af sagen kan lukkes.

Lone Strøm