

19/2015

STATSREVISORERNE  
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

## Kulturministeriets forvaltning af udvalgte udlodningspuljer

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849  
147.281  
237  
1976  
114.6  
22.480  
908

19 /  
2015

---

# Beretning om Kultur- ministeriets forvaltning af udvalgte udlodningspuljer

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.

Kulturministeren 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 november 2016.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens 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](mailto:statsrevisorerne@ft.dk)  
Hjemmeside: [www.ft.dk/statsrevisorerne](http://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](mailto:distribution@rosendahls.dk)  
Hjemmeside: [www.rosendahls.dk](http://www.rosendahls.dk)

ISSN 2245-3008  
ISBN 978-87-7434-495-7

---

# Statsrevisorernes bemærkning

## BERETNING OM KULTURMINISTERIETS FORVALTNING AF UDVALGTE UDLODNINGSPULJER

Kulturministeriet forvalter ca. 81 % af udlodningsmidlerne (tidligere betegnet tips- og lottomidler) og fordeler dem til formål inden for idræt og kultur. Denne beretning omhandler 3 udlodningspuljer, som i perioden 2011-2015 er tildelt ca. 100 mio. kr. af midlerne. Det er kulturministerens ansvar, at midlerne udmøntes til de kulturelle formål, som Finansudvalget har tiltrådt via de enkelte aktstykker.

**Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at Kulturministeriet i en række tilfælde har tilsidesat grundlæggende principper om saglighed og ligebehandling i forvaltningen af de 3 udlodningspuljer.**

**Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at Kulturministeriet har bevilget en del af udlodningsmidlerne til sig selv og uden hjemmel har forøget ministerområdets bevillinger. Ministeriet har således ikke givet Finansudvalget fyldestgørende oplysninger om, at udlodningsmidlerne har finansieret driftsopgaver i Kulturministeriet og dets institutioner, der burde have været finansieret af en driftsbevilling på finansloven.**

Statsrevisorerne kritiserer i den forbindelse:

- At Kulturministeriet har behandlet de 3 udlodningspuljer som budgetreserver og ikke som puljer, der skal administreres i overensstemmelse med god tilskudsforvaltning.
- At der ikke er sikret gennemsigtighed i udmøntningen af de 3 udlodningspuljer. Puljernes formål er formuleret så bredt, at alle aktiviteter i Kulturministeriet i princippet kan tilgodeses.
- At uddelingen af tilskud fra puljerne i flere tilfælde er sket på grundlag af uopfordrede ansøgninger, uformelle kontakter og henvendelser til ministeren, dvs. at puljerne ikke er annonceret over for alle potentielle tilskudsmodtagere.
- At Kulturministeriet i en række tilfælde ikke har konkretiseret over for tilskudsmodtager, hvad tilskuddet skal bruges til, ligesom der heller ikke er fulgt op på, om tilskuddet er brugt til formålet.
- At der er flere eksempler på, at beløbsstørrelsen – og ikke formålet – har afgjort, om en bevilling blev dækket af udlodningsmidler.

Statsrevisorerne finder, at Kulturministeriets forvaltning af disse midler er i strid med forventningerne hos Danske Spils kunder om, at overskuddet fra spil mv. går til almennyttige formål, herunder idræt og kultur.

STATSREVISORERNE,  
den 22. juni 2016

Peder Larsen  
Henrik Thorup  
Klaus Frandsen  
Lennart Damsbo-Andersen  
Lars Barfoed  
Søren Gade

---

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1. Introduktion og konklusion</b>	<b>1</b>
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	5
<b>2. Kulturministeriets forvaltning af 3 udlodningspuljer</b>	<b>8</b>
2.1. Afgrænsningen af kulturelle formål	8
2.2. Tilskudsforvaltningen	19
Bilag 1. Metodisk tilgang	25
Bilag 2. Uddelte midler fra de 3 puljer i perioden 2011-2015	26
Bilag 3. Ordliste	31

---

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 § 21. Kulturministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Per Stig Møller: februar 2010 - oktober 2011

Uffe Elbæk: oktober 2011 - december 2012

Marianne Jelved: december 2012 - juni 2015

Bertel Haarder: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Kulturministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

---

# 1. Introduktion og konklusion

## 1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om Kulturministeriets forvaltning af 3 udvalgte udlodningspuljer. De 3 puljer er finansieret af udlodningsmidler (tidligere kaldet tips- og lottomidler). De 3 puljer er "Kulturpolitisk udvikling og information", "Bedre service og ny teknologi på Kulturministeriets institutioner m.fl." (herefter "Bedre Service") og "Rådighedssummen".

Udlodningsmidlerne fordeles hvert år til en lang række almennyttige formål, herunder idræt og kultur. Det er Kulturministeriets opgave at fordele og forvalte midlerne – som i 2015 udgjorde 289,6 mio. kr. – til kulturelle formål. Kulturministeriet har beskrevet formålene for de 3 undersøgte puljer i årlige aktstykker om udlodning til kulturelle formål, som Folketingets Finansudvalg har tiltrådt. I perioden 2011-2015 har Finansudvalget tiltrådt, at de 3 puljer tildeles ca. 100 mio. kr.

2. Vi har selv taget initiativ til undersøgelsen i februar 2016, fordi vores løbende revision af Kulturministeriet i 2015 indikerede, at ministeriets forvaltning af de 3 puljer var uklar. Der er tale om principielt væsentlige forhold, som vedrører bevillingsmæssige regler og forvaltningsretlige principper.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Kulturministeriet forvalter de 3 udvalgte udlodningspuljer tilfredsstillende.

***UDLODNINGSMIDLER** finansieres af overskuddet fra Danske Spil A/S og Det Danske Klasselotteri A/S. Derudover bidrager staten med et mindre tilskud, som skal udligne udsvingene i disse overskud.*

## KONKLUSION

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kulturministeriets forvaltning af de 3 udlodningspuljer er meget utilfredsstillende. Kulturministeriet har ikke givet Finansudvalget fyldestgørende oplysninger om udmøntningen af puljerne og har dermed ikke sikret gennemsigtighed i brugen af midlerne. Ministeriet lever endvidere ikke op til god tilskudsforvaltning og grundlæggende forvaltningsretlige principper ved forvaltningen af de 3 puljer.

Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet udmønter 79 % af tilskuddene fra de 3 puljer til departementet og institutionerne på Kulturministeriets område. I en række tilfælde bruges tilskuddene til formål, som i forvejen må anses for finansieret af en driftsbevilling på finansloven, fx driftstilskud til institutioner og it-driftsløsninger. Kulturministeriet har ikke fulgt Finansministeriets budgetvejledning og oplyst Finansudvalget om denne medfinansiering. Det betyder, at de samlede omkostninger til finanslovens formål bliver unødigt uigennemsigtige. Kulturministeriet forøger dermed ministerområdets bevillinger på en måde, som andre ministerier ikke har tilsvarende muligheder for.

Undersøgelsen viser, at puljernes formål er formuleret så bredt, at Kulturministeriet formentlig kan tilgodese alle aktiviteter på ministerområdet. Det medfører uigennemsigthed i udmøntningen af puljemidlerne. Der er desuden sket en ændret prioritering for én af puljerne, der medfører, at puljens oprindelige formål ikke længere støttes.

Kulturministeriet har i perioden 2011-2015 uddelt flere tilskud, som ministeriet erkender, at ministeriet i dag ikke ville finansiere af udlodningsmidlerne. Ministeriet er begyndt at gennemgå budgetteringen af udlodningsmidler med sigte på et renere snit mellem finanslovsbevillinger og udlodningsmidler.

Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet behandler de 3 puljer som budgetreserver. Puljerne bruges derfor, når en aktivitet mangler finansiering, eller når ministeren ønsker at støtte et bestemt projekt. Puljerne annonceres ikke, og departementet afdækker heller ikke på anden vis potentielle tilskudsmodtagere. Det betyder, at størstedelen af puljernes potentielle tilskudsmodtagere ikke får kendskab til puljerne. Dette er i strid med princippet om ligebehandling. Ministeriet indsamler ikke systematisk viden om potentielle tilskudsmodtagere. Dermed identificerer ministeriet ikke andre projekter eller aktiviteter, som i lige så høj grad eller i endnu højere grad kunne opfylde puljernes formål. Derfor er der risiko for, at sagsoplysningskravet ikke overholdes. Ministeriet har endvidere ikke opstillet klare kriterier for, hvilke projekter der kan støttes af de 3 puljer. Det medfører en risiko for, at ministeriet ikke overholder princippet om saglighed i forvaltningen.

Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet ikke i alle tilfælde stiller krav til og følger op på brugen af midlerne. Departementet udmønter desuden en del af midlerne til sig selv, hvilket medfører en risiko for, at beslutningen om tildeling ikke sker på et sagligt grundlag.

### **LIGEBEHANDLINGS- PRINCIPPET**

Princippet tilsiger, at det lige skal behandles lige, dvs. at der ikke må være usaglig forskelsbehandling af potentielle tilskudsmodtagere.

### **SAGSOPLYSNINGSKRAVET**

Princippet tilsiger, at ministeriet selv er ansvarlig for at indhente de nødvendige oplysninger, så tilkendelsen af et tilskud bygger på et oplyst grundlag.

### **PRINCIPPET OM SAGLIGHED I FORVALTNINGEN**

Princippet tilsiger, at udmøntningen af tilskud skal baseres på saglige hensyn.



## 1.2. BAGGRUND

4. Udlodningsloven (lovbekendtgørelse nr. 115 af 31. januar 2015) fastsætter, hvordan overskuddet fra spil mv. skal udloddes. Loven angiver, at modtagerne af udlodningsmidlerne er Kulturministeriet, Indenrigs- og Socialministeriet, Miljøministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet samt Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Udlodningsloven angiver også, hvordan midlerne skal fordeles mellem ministerierne. Kulturministeriet modtager 81,24 % af midlerne, i 2015 svarede det til ca. 1,4 mia. kr. Loven fastsætter, at Kulturministeriet skal fordele 63,83 % af midlerne til idrætsformål, 18,56 % til kulturelle formål og 17,61 % til 4 andre formål.

5. Udlodningsmidlerne bruges bl.a. som tilskud til almennyttige foreninger. Modtagernes tilskud påvirkes af, at overskuddet fra spil mv. svinger over årene. Loven fastsætter derfor, at staten skal kompensere for en del af udsvinget. Derudover har staten i nogle år valgt at bidrage med ekstraordinære tilskud. De ekstraordinære tilskud er bl.a. bevilget, for at udlodningsmidlerne kan holdes på et uændret niveau.

Tabel 1 viser bevillingerne til udlodning, som stammer fra overskuddet fra spil mv., statens kompensation og statens ekstraordinære tilskud i perioden 2011-2015.

TABEL 1

### BEVILLINGER TIL UDLODNING I PERIODEN 2011-2015

Mio. kr.	2011	2012	2013	2014	2015
Overskud fra spil mv.	1.443	1.587	1.417	1.423	1.292
Statens kompensation (udligning)	163	120	309	346	408
Statens ekstraordinære tilskud	71	65	0	0	50
<b>I alt</b>	<b>1.677</b>	<b>1.772</b>	<b>1.726</b>	<b>1.769</b>	<b>1.750</b>

Note: Tallene er afrundet til hele millioner kroner.

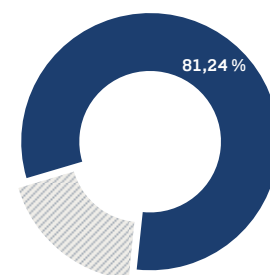
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra statsregnskabet.

Det fremgår af tabel 1, at de årlige udlodningsmidler i perioden 2011-2015 har varieret fra ca. 1,7 mia. kr. til ca. 1,8 mia. kr. Det fremgår også, at statens kompensation, som reducerer udsvingene, har varieret fra 120 mio. kr. til 408 mio. kr. Derudover gav staten i 2011, 2012 og 2015 ekstraordinære tilskud.

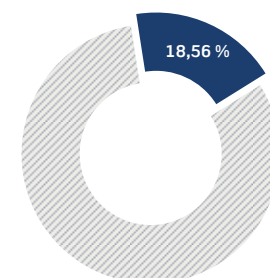
6. Udlodningsloven fastsætter, at kulturministeren med Finansudvalgets godkendelse fordele midlerne, bl.a. til kulturelle formål. Finansudvalget godkender fordelingen ved at tiltræde et aktstykke om udlodningsmidler til kulturelle formål. Det er kulturministerens ansvar, at midlerne udmøntes i overensstemmelse med de formål, som Finansudvalget har tiltrådt via de forskellige aktstykker.

Kulturministeriets departement har i undersøgelsesperioden fordelt midler til de 3 puljer, der indgår i undersøgelsen.

KULTURMINISTERIETS  
ANDEL AF UDLODNINGSMIDLERNE



KULTURMINISTERIETS  
UDLODNINGSMIDLER TIL  
KULTURELLE FORMÅL



■ Andel af de samlede udlodningsmidler

Tabel 2 viser den samlede bevilling på aktstykke om udlodningsmidler til kulturelle formål til de 3 puljer og de samlede uddelte tilskud fra puljerne i perioden 2011-2015.

TABEL 2

**BEVILLINGER OG TILSKUD FOR DE 3 PULJER I PERIODEN 2011-2015**

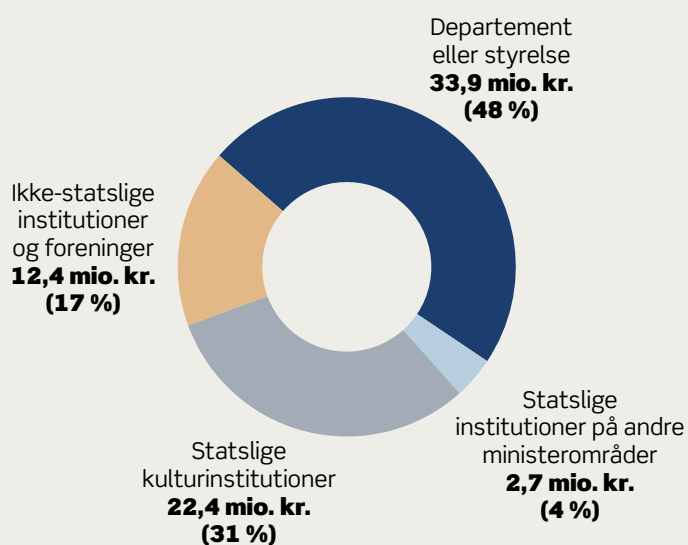
Mio. kr.	2011	2012	2013	2014	2015	<b>I alt</b>
Bevilling på aktstykket	17,8	20,9	22,2	20,5	19,0	<b>100,4</b>
Uddelte tilskud	18,8	11,2	6,0	11,4	24,0	<b>71,4</b>

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af aktstykkerne om udlodning til kulturelle formål i perioden 2011-2015 og Kulturministeriets interne oversigter over uddelte midler.

Det fremgår af tabel 2, at den samlede bevilling til de 3 puljer svingede mellem 17,8 mio. kr. i 2011 og 22,2 mio. kr. i 2013. Den samlede bevilling i perioden var 100,4 mio. kr., og der blev i alt uddelt 71,4 mio. kr. De årlige uddelinger fra puljerne svingede mellem 6 mio. kr. i 2013 og 24 mio. kr. i 2015. De ikke-fordelte midler blev enten omprioriteret til senere aktstykker eller opsparet i puljerne til fremtidige uddelinger.

7. Figur 1 viser uddelte midler fra de 3 puljer fordelt på tilskudsmodtagere.

FIGUR 1

**UDELTE MIDLER FRA DE 3 PULJER FORDELT PÅ TILSKUDSMODTAGERE**

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Kulturministeriets tilskudssager for de 3 puljer i perioden 2011-2015.

Det fremgår af figur 1, at Kulturministeriet udmøntede 33,9 mio. kr. til formål inden for ministeriets departement og styrelser i perioden fra 2011-2015, svarende til ca. 48 % af midlerne. 22,4 mio. kr. blev tildelt statslige kulturinstitutioner, svarende til ca. 31 % af midlerne. Det fremgår således, at ca. 79 % af udlodningsmidlerne gik til Kulturministeriets departement, til styrelser og statslige kulturinstitutioner, som i forvejen har en bevilling på finansloven. Det drejer sig bl.a. om tilskud til Slots- og Kulturstyrelsen, Statens Museum for Kunst og Det Kongelige Bibliotek. Det fremgår også af figuren, at 12,4 mio. kr. blev tildelt ikke-statslige institutioner og foreninger, svarende til ca. 17 % af midlerne. Sidstnævnte tilskud omfatter bl.a. tilskud til de statsanerkendte museer. Endelig blev 2,7 mio. kr. tildelt statslige institutioner på andre ministerområder, svarende til ca. 4 %.

8. Kulturministeriet indgik i Statsrevisorernes og Rigsrevisionens beretning nr. 21/2014 om ansøgningspuljer med en afgrænset ansøgerkreds. Undersøgelsen var baseret på oplysninger fra de enkelte ministerier om, hvilke puljer de havde ansvar for, og om, hvorvidt der var tale om en afgrænset eller en ikke-afgrænset ansøgningspulje. Kulturministeriet oplyste, at "Rådighedssummen" ikke var afgrænset, mens "Bedre service" og "Kulturpolitisk udvikling og information" var afgrænset på finansloven. De 3 puljer indgik ikke i de stikprøver, som Rigsrevisionen udtog for at kvalitetssikre ministeriernes oplysninger. De 3 puljer indgik derfor udelukkende i Rigsrevisionens kortlægning af udbredelsen af ansøgningspuljer i staten.

### 1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

#### Revisionskriterier

9. Undersøgelsens revisionskriterier bygger på, at der skal være åbenhed om de beslutninger, der ligger til grund for udmøntningen af statens midler. Gennemsigtighed i forvaltningen af udlodningsmidlerne skal sikre offentligheden indsigt i, hvordan midlerne bruges.

Revisionskriterierne er desuden baseret på Finansministeriets budgetvejledning og "Beretning om Finansudvalgets arbejdsform m.v." fra 2011. Ifølge budgetvejledningen skal det fremgå af et aktstykke, hvis formålet, der bevilges midler til, inden for de seneste 3 år har været tilgodeset af andre bevillinger på finansloven, eller hvis bevillingen på aktstykket er del af en medfinansiering af et formål, der allerede har en bevilling på finansloven. Formålet med denne bestemmelse er at skabe gennemsigtighed i, hvor meget der i alt bevilges til et givent formål.

Det fremgår af beretningen om Finansudvalgets arbejdsform, at Finansudvalget har noteret sig, at bl.a. udlodningsmidlerne i nogle tilfælde bruges til at erstatte bevillinger på finansloven, der fx af besparelsergrunde er reduceret eller bortfaldet. Ifølge Finansudvalget kan der i visse tilfælde være grund til at bruge denne fremgangsmåde, men den medvirker til at gøre budget- og bevillingssystemet unødigt uigennemsigtigt. Finansudvalget gentager derfor budgetvejledningens regel om, at det bør fremgå af aktstykket, hvis udlodningsmidler bruges til at erstatte eller medfinansiere bevillinger på finansloven.

Revisionskriterierne bygger endvidere på Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning fra 2011. Ifølge vejledningen skal der være materiel og bevillingsmæssig hjemmel for udmøntning af tilskud. Dvs. at tilskuddet skal bruges til det formål, det er givet til, og at der skal være hjemmel på finansloven eller tillægsbevillingsloven til at afholde udgiften. Ifølge vejledningen har offentlige myndigheder et selvstændigt ansvar for at overholde de grundlæggende forvaltningsretlige principper. I denne sammenhæng har vi lagt vægt på principperne om, at ministeriet opfylder sagsoplysningskravet, lighedsprincippet og princippet om saglighed i forvaltningen. Det betyder, at ministeriet skal sikre, at midlerne fordeles på et oplyst grundlag, hvilket bl.a. skal sikre, at midlerne bruges bedst muligt. Endvidere skal potentielle tilskudsmodtagere behandles ens og have lige mulighed for at blive bekendt med tilskudsmuligheden, og fordelingen skal ske på baggrund af saglige hensyn. Effektiv tilskudsforvaltning indebærer således, at Kulturministeriet har klare kriterier for tildeling af tilskud, åbenhed om udvælgelsen af tilskudsmodtagere og fører tilsyn med brugen af tilskuddet.

Følgende kriterier indgår i undersøgelsen:

- Kulturministeriets afgrænsning af kulturelle formål sikrer gennemsigthed i anvendelsen af de 3 udvalgte udlodningspuljer.
- Kulturministeriet forvalter de 3 udvalgte puljer i overensstemmelse med effektiv tilskudsforvaltning og grundlæggende forvaltningsretlige principper.

### Metode og afgrænsning

10. Undersøgelsen er baseret på gennemgang af materiale fra og interviews med Kulturministeriet. Materialet omfatter Kulturministeriets aktstykker om udlodningsmidler til kulturelle formål i perioden 2011-2015, alle indstillinger til departementets direktion og forelæggelser for ministeren om de udlodningsmidler, der er uddelt fra de 3 puljer. Derudover har vi stikprøvevist gennemgået ministeriets dokumentation for baggrunden til indstillingerne og ministeriets opfølgning på brugen af midlerne. Materialet omfatter også ministeriets vejledning i udarbejdelse af sager om reservetræk, som ministeriet følger ved brug af finanslovsreserver og ved uddeling fra de 3 puljer.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

#### BOKS 1

#### **GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK**

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

11. Undersøgelsen omfatter Kulturministeriets forvaltning af udlodningspuljerne "Kulturpolitisk udvikling og information", "Bedre service" og "Rådighedssummen" i perioden 2011-2015. Undersøgelsen er afgrænset til de puljer på aktstykke om udlodningsmidler til kulturelle formål, som departementet selv forvalter. De øvrige udlodningsmidler på Kulturministeriets område forvaltes af Kulturstyrelsen. Vi har ikke fundet indikationer på, at de problemstillinger, som denne undersøgelse omhandler, gælder for de øvrige udlodningsmidler på Kulturministeriets område.

I undersøgelsen indgår bevillinger og uddelte tilskud fra de 3 puljer. I undersøgelsen har vi ikke afdækket, om tilskudsmodtagerne har brugt den fulde tilskudsbevilling. Der er således ikke taget højde for tilbagebetalte tilskud. Det skyldes, at der ikke er aflagt regnskab for alle de uddelte tilskud, der indgår i undersøgelsen.

12. I Bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en oversigt over de gennemgåede sager. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

## 2. Kulturministeriets forvaltning af 3 udlodningspuljer

### 2.1. AFGRÆNSNINGEN AF KULTURELLE FORMÅL

13. Vi har undersøgt, om Kulturministeriets afgrænsning af det kulturelle formål sikrer gennemslagskraft i udmøntningen af de 3 puljer "Kulturpolitisk udvikling og information", "Bedre service" og "Rådighedssummen".

Udlodningsloven fastsætter bl.a., at midlerne inden for Kulturministeriets område skal udmøntes til almennyttige formål, idræts- og ungdomsformål samt kulturelle formål. Fordelingen af tilskud fra de 3 puljer sker som led i udmøntningen af midler til kulturelle formål.

#### Udlodningsloven og aktstykker om udlodningsmidler til kulturelle formål

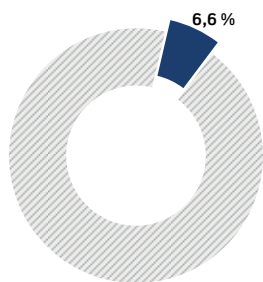
14. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at gennemslagskraft i udmøntningen af udlodningsmidlerne bl.a. forudsætter en klar afgrænsning af formålet. Undersøgelsen viser, at udlodningsloven ikke fastsætter en nærmere afgrænsning eller definition af kulturelle formål. Denne afgrænsning er derfor overladt til kulturministeren.

Vi har derfor gennemgået aktstykkerne for at fastlægge, hvordan de 3 puljer nærmere har afgrænset de kulturelle formål.

15. På udlodningsaktstykket fra 2015 (Akt 125 7/5 2015) blev der uddelt 290 mio. kr. til 21 forskellige områder – fx "Kultur for børn og unge", "Dansk kultur i internationalt perspektiv", "Scenekunstformål" og "Biblioteksformål". De 3 undersøgte puljers bevillinger udgjorde heraf tilsammen 19 mio. kr., svarende til ca. 6,6 % af de samlede midler på aktstykket.

Vores gennemgang viser, at formålsbeskrivelserne for de 3 puljer er identiske på aktstykkerne fra 2011 til 2015. Benævnelsen "puljer" udgår dog af overskriften og formålsbeskrivelserne på aktstykket fra 2015.

DE 3 PULJERS BEVILLINGER PÅ AKTSTYKKET OM UDLODNINGSMIDLER TIL KULTURELLE FORMÅL FRA 2015



■ De 3 puljers andel af midlerne til kulturelle formål

Formålsbeskrivelserne på Akt 125 7/5 2015 fremgår af boks 2.

## BOKS 2

### FORMÅLSBESKRIVELSERNE FOR DE 3 UDVALGTE PULJER PÅ AKTSTYK- KET OM UDLODNINGSMIDLER TIL KULTURELLE FORMÅL I 2015

#### **Kulturpolitisk udvikling og information**

Bevillingen anvendes til at finansiere kulturpolitiske og statistiske udredninger og undersøgelser foretaget af forskningsinstitutioner, udvalg mv. på bestilling af Kulturministeriet og til informationsmateriale om dansk kultur og kulturpolitik. Midlerne kan også anvendes til støtte af andre, eventuelt allerede igangværende kulturpolitiske forskningsprojekter samt konferencer om kulturpolitiske emner. Midlerne kan endelig anvendes til kulturpolitiske initiativer og projekter. Bevillingen fordeles af Kulturministeriet.

#### **Bedre service og ny teknologi på Kulturministeriets område m.fl.**

Bevillingen har til formål at støtte særlige projekter og indsatsområder på Kulturministeriets statsinstitutioner samt tilskudsinstitutioner, hvor Kulturministeriet er hovedtilskudsyder, bl.a. for at de bedre kan tilpasse sig publikums stigende krav. Midlerne kan fx anvendes til en ekstra indsats på områder, hvor samfundsudviklingen kræver det, samt til særlige arrangementer, der falder uden for institutionernes normale driftsopgaver. Der kan også gives tilskud til anlægsprojekter.

Midlerne kan desuden anvendes i forbindelse med indgåelsen af rammeaftaler med Kulturministeriets institutioner og til støtte af informationsteknologiske projekter på institutioner, bl.a. i forbindelse med økonomiforvaltning.

Endelig kan midlerne anvendes til projekter, der understøtter Kulturministeriets it-strategi, herunder etablering og implementering af fælles standarder og software samt udvikling af fælles eller eksterne driftsløsninger. Midlerne kan bl.a. anvendes til projekter med særlig betydning for it-delstrategier for biblioteksområdet, kulturarvsområdet, arkivområdet, uddannelsesområdet eller de tværgående it-delstrategier. Bevillingen fordeles af Kulturministeriet.

#### **Rådighedssummen**

Bevillingen fordeles løbende af Kulturministeriet fortrinsvis til formål af presserende karakter, til mindre, konkrete projekter mv., herunder forsøgsprojekter, undersøgelsesarbejder og lignende formål.

Det fremgår af aktstykket, jf. boks 2, at der er mange og brede formål for udmøntningen af midlerne. Det kan være vanskeligt at oplyse om alle konkrete aktiviteter for brugen af midlerne. Aktstykkets mange og brede formål betyder dog, at Finansudvalget ikke nærmere får oplyst, hvilke konkrete formål og aktiviteter der i praksis tilgodeses. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Kulturministeriet dermed ikke sikrer gennemsigtighed i udmøntningen af midlerne.

### De 3 udvalgte udlodningspuljer

16. Statens institutioner må ikke afholde udgifter uden at have bevillingsmæssig hjemmel på en bevillingslov. Vi har derfor undersøgt, om Kulturministeriet har bevillingsmæssig hjemmel til at afholde de udgifter på ministerområdet, som er finansieret af udlodningsmidlerne.

Det fremgår af budgetvejledningen, at det skal fremgå af aktstykker:

- hvis formålet, der bevilges midler til, inden for de seneste 3 år har været tilgodeset af andre bevillinger på finansloven
- hvis bevillingen på aktstykket er del i en medfinansiering af et formål, der allerede har en bevilling på finansloven.

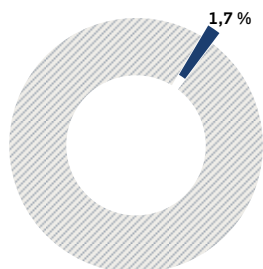
Formålet er at skabe gennemsigtighed om, hvor meget der i alt bevilges til et givent formål. I "Beretning om Finansudvalgets arbejdsform m.v." fremgår det, at Finansudvalget har noteret sig, at bl.a. udlodningsmidlerne i nogle tilfælde bruges til at erstatte bevillinger på finansloven, der fx af besparelsesgrunde er reduceret eller bortfaldet. Ifølge Finansudvalget kan der i visse tilfælde være grund til at bruge denne fremgangsmåde, men den medvirker til at gøre budget- og bevillingssystemet unødigt uigennemskueligt. Ifølge Finansudvalget skal en minister derfor på eget initiativ oplyse på aktstykket, hvis der er tale om medfinansiering.

I de følgende afsnit undersøger vi for hver af de 3 puljer, om departementet har den fornødne bevillingsmæssige hjemmel til at disponere, og om der er tale om medfinansiering af formål, der allerede har en bevilling på finansloven.

#### Puljen "Kulturpolitisk udvikling og information"

17. Vi har gennemgået Kulturministeriets tilskudssager for at undersøge udmøntningen af puljen "Kulturpolitisk udvikling og information" i perioden 2011-2015. Tabel 3 viser bevillinger og uddelte midler under puljen "Kulturpolitisk udvikling og information" i perioden 2011-2015.

UDLODNINGSMIDLER TIL  
"KULTURPOLITISK UDVIK-  
LING OG INFORMATION" I  
PERIODEN 2011-2015  
(BEVILLING)



■ Puljens andel af udlodningsmidlerne til kulturelle formål

TABEL 3

#### BEVILLINGER OG UDDELTE MIDLER UNDER PULJEN "KULTURPOLITISK UDVIK- LING OG INFORMATION" I PERIODEN 2011-2015

Mio. kr.	2011	2012	2013	2014	2015	I alt
Bevillinger	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	<b>25,0</b>
Uddelte midler	3,9	2,7	0,7	3,0	2,3	<b>12,6</b>

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Kulturministeriets tilskudssager for puljen "Kulturpolitisk udvikling og information" i perioden 2011-2015.

Det fremgår af tabel 3, at der blev bevilget 5 mio. kr. om året til puljen, svarende til 25 mio. kr. i alt i perioden 2011-2015. Uddelingen af midler varierede fra 0,7 mio. kr. i 2013 til 3,9 mio. kr. i 2011. Der blev i alt uddelt 12,6 mio. kr. i perioden.



Vores gennemgang af tilskudssagerne viser, at en betydelig del af midlerne i denne pulje er udmøntet til departementets politikudvikling og lancering af regeringens politik på Kulturministeriets område. Midlerne bruges fx til at udarbejde analyser og undersøgelser, der danner grundlag for politikudvikling på kulturområdet, debatarrangementer og konferencer, hvor ministeren er vært, og til lancering af fx regeringens arkitekturpolitik, jf. boks 3.

### BOKS 3

#### **BOKS 3. EKSEMPLER PÅ BRUG AF PULJEN "KULTURPOLITISK UDVIKLING OG INFORMATION"**

- 1) I 2014 bevilgede departementet 350.000 kr. til lancering og kommunikation af ministerens 3 børne- og ungestrategier. I forbindelse med lanceringen skulle der afholdes udgifter til layout, trykning, videomateriale, pressemøde m.m.
- 2) I 2015 bevilgede departementet 925.000 kr. til en budgetanalyse af Det Kongelige Teater. Analysen skulle danne beslutningsgrundlag for en kommende politisk flerårsaftale for teatret. Analysen, som blev gennemført af en ekstern konsulentvirksomhed, kostede i alt 1.850.000 kr. Det var aftalt, at Kulturministeriet og Finansministeriet hver skulle finansiere halvdelen.
- 3) I 2015 bevilgede departementet 60.000 kr. til at holde 2 debatarrangementer i forbindelse med ministerens deltagelse i Folkemødet i 2015. Ministeren ønskede at holde 2 større debatarrangementer på Folkemødet. Arrangementerne medførte udgifter til leje af lokale og teknisk udstyr.

Det fremgår af finansloven, at departementets hovedopgave er at bistå ministeren med at udvikle og formulere kulturpolitik og at effektuere denne på bedst mulige måde. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der dermed er sammenfald mellem departementets hovedopgave på finansloven, som finansieres af departementets driftsbevilling, og de aktiviteter, som støttes af puljen. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at puljemidlerne finansierer aktiviteter, som i forvejen må anses for finansieret inden for departementets driftsbevillinger på finansloven.

18. Finansudvalget tiltræder via aktstykke om udlodningsmidler til kulturelle formål fordelingen af de udlodningsmidler, som går til kulturelle formål, herunder at en del af midlerne bruges på puljen "Kulturpolitisk udvikling og information".

Vores undersøgelse viser, at de midler, som departementet og statslige kulturinstitutioner modtager fra puljen "Kulturpolitisk udvikling og information", er budgetteret på finansloven under institutionernes konti til tilskudsfinansierede aktiviteter og er tydeligt adskilt fra bevillingen til almindelig virksomhed.

***TILSKUDSFINANSIERED  
AKTIVITETER** er ikke-kommercielle aktiviteter, der er naturlige udløbere af den ordinære virksomhed, og som finansieres af indtægter, fx donationer, tilskud m.m.*

Kulturministeriet bruger imidlertid i en række tilfælde puljen til at finansiere opgaver, som i forvejen er dækket af departementets driftsbevilling. En forøgelse af departementets udgifter, der må anses for fuldt ud bevilget på driftsbevillingen på finansloven, kræver normalt, at forøgelsen bliver lovhjemlet i en bevillingslov. Finansudvalgets godkendelse af aktstykket om udlodningsmidler til kulturelle formål er derfor efter Rigsrevisionens opfattelse ikke en klar hjemmel til, at departementet kan bruge udlodningsmidler til opgaver, som i forvejen er dækket af departementets driftsbevilling.

Kulturministeriet har oplyst, at udlodningsmidlerne – med få undtagelser – er brugt til særlige driftsaktiviteter, der supplerer de aktiviteter, der finansieres af institutionernes ordinære driftsbevilling.

Kulturministeriet har videre oplyst, at ministeriet har budgetteret forventede aktiviteter på finansloven under andre tilskudsfinansierede aktiviteter, hvor det fremgår, at det drejer sig om projekter, som bl.a. er finansieret af udlodningsmidlerne. På grund af en tidsmæssig forskydning mellem finanslovens tilblivelse og beslutninger om udmøntningen af udlodningsmidlerne er det ikke muligt at oplyse om fordelingen af udlodningsmidlerne mellem institutionerne og om udmøntningen på finansloven. Fordelingen af midlerne fremgår derfor af de årlige udlodningsaktstykker, der forelægges og godkendes af Finansudvalget. Kulturministeriet finder, at kombinationen af årlige udlodningsaktstykker og finansloven sikrer den fornødne bevillingsmæssige hjemmel til ministeriets dispositioner.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det ikke er tilstrækkeligt, at puljerne fremgår på aktstykket om udlodningsmidler til kulturelle formål, og at ministeriet har budgetteret forventede aktiviteter på finansloven under institutionernes konti til andre tilskudsfinansierede aktiviteter. Finansudvalget tiltræder udelukkende, at kulturministeren kan uddele midlerne til bestemte formål. Når kulturministeren efterfølgende uddeler en del af midlerne til opgaver på statslige institutioner, der i forvejen er dækket af en driftsbevilling, er der tale om en forøgelse af bevillingen i løbet af året. En sådan forøgelse vil alle andre ministerier efterfølgende skulle optage på tillægsbevillingsloven.

Kulturministeriet vil i dialog med Finansministeriet overveje modeller for opnåelse af udgiftsmæssig hjemmel til overførsel fra aktstykkebevillingerne til departementet og styrelserne. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det er velbegrunderet, at ministeriet i dialog med Finansministeriet overvejer den bevillingsmæssige hjemmel til at bruge udlodningsmidler i departementet og i øvrige institutioner inden for Kulturministeriets område.

Kulturministeriet har desuden oplyst, at ministeriet på det kommende aktstykke om udlodningsmidler til kulturelle formål planlægger at præcisere formålsbeskrivelsen for puljen "Kulturpolitisk udvikling og information". Ministeriet planlægger desuden at indføre en praksis, hvor alle uddelinger over 1 mio. kr. forelægges for Finansudvalget på et særskilt aktstykke.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse positivt, at ministeriet iværksætter tiltag, der fremadrettet kan forbedre gennemsigtigheden i udmøntningen af puljen.

### Puljen "Bedre service"

19. Rigsrevisionen har gennemgået ministeriets tilskudssager for at undersøge brugen af puljen "Bedre service" i perioden 2011-2015. Tabel 4 viser bevillinger og udelte midler i perioden.

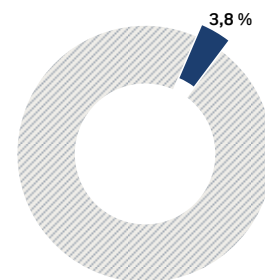
TABEL 4

#### BEVILLINGER OG UDELTE MIDLER UNDER PULJEN "BEDRE SERVICE" I PERIODEN 2011-2015

Mio. kr.	2011	2012	2013	2014	2015	I alt
Bevillinger	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	<b>57,5</b>
Udelte midler	7,0	7,5	4,6	4,4	6,6	<b>30,1</b>

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Kulturministeriets tilskudssager for puljen "Bedre service og ny teknologi på Kulturministeriets område mfl." i perioden 2011-2015.

UDLODNINGSMIDLER TIL "BEDRE SERVICE" I PERIODEN 2011-2015 (BEVILLING)



■ Puljens andel af udlokningsmidlerne til kulturelle formål

Det fremgår af tabel 4, at der blev bevilget 11,5 mio. kr. om året, svarende til 57,5 mio. kr. i alt i perioden 2011-2015. Uddelingen af midler varierede fra 4,4 mio. kr. i 2014 til 7,5 mio. kr. i 2012. Der blev i alt uddelt 30,1 mio. kr. i perioden.

Vores gennemgang af tilskudssagerne viser, at midlerne i vid udstrækning bruges til driftsmæssige formål i departementet eller inden for Kulturministeriets koncern, jf. boks 4.

## BOKS 4

#### EKSEMPLER PÅ BRUG AF PULJEN "BEDRE SERVICE"

- 1) I 2011 bevilgede departementet 2 mio. kr. til Kulturministeriets Koncern IT til at finansiere et driftsmæssigt underskud vedrørende lønudgifter. Koncern IT er organisatorisk en del af Slots- og Kulturstyrelsen. I 2012 bevilgede departementet et fast årligt driftstilskud på 2 mio. kr. til Koncern IT i perioden 2012-2015.
- 2) I 2015 bevilgede departementet 2,2 mio. kr. til implementering af et nyt elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem (ESDH) i departementet, styrelserne og kulturinstitutionerne på Kulturministeriets område. Tilskuddet skulle finansiere halvdelen af udgifterne til implementeringen, mens den resterende del skulle finansieres inden for institutionernes egne driftsrammer.
- 3) Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum fik i 2012 et tilskud på 100.000 kr. til regnskabsteknisk bistand. Tilskuddet blev givet, fordi museet på grund af længerevarende sygdom i administrationen ikke var i stand til at løfte den interne økonomiforvaltning på betryggende vis. Departementet stillede derfor en medarbejder fra departementet til rådighed for museet. Udgiften til denne medarbejder blev finansieret af udlokningsmidlerne.
- 4) I 2015 bevilgede departementet et tilskud på 253.000 kr. til fusionsprocessen mellem Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum og Dansk Landbrugsmuseum. De 2 museer skal, som led i regeringens udflytning af statslige arbejdspladser, fusioneres og samles på Djursland. I den forbindelse ansøgte museerne om at få dækket udgifter til en proceskonsulent som forberedelse på fusionen og udgifter til møder mellem medarbejderne på de 2 museer.

**RAMMEAFTALER** (resultatkontrakter) er skriftlige aftaler mellem et departement og de underliggende institutioner. Aftalerne indeholder institutionens økonomiske ramme, mission og vision samt resultatmålene for institutionens arbejde. Rammeaftaler er typisk 4-årige.

Kulturministeriets departement har i alt tildelt midler til finansiering af it-driftsløsninger og understøttelse af Kulturministeriets it-strategi for 15,1 mio. kr. i perioden 2011-2015. Dette svarer til, at ca. 50 % af midlerne fra puljen medfinansierer udgifter til ministeriets Koncern IT, implementering af administrative it-systemer mv.

20. Vores gennemgang viser, at puljen også bruges ved indgåelsen af rammeaftaler med styrelser og kulturinstitutioner. Rammeaftaler er det samme som resultatkontrakter, der er et almindeligt styringsredskab i staten. Kulturministeriets departement har i alt øget kulturinstitutionernes bevilling i forbindelse med indgåelsen af rammeaftaler med 13,4 mio. kr. i perioden 2011-2015. Dette svarer til ca. 45 % af tilskuddene fra puljen "Bedre service".

21. 4 statslige kulturinstitutioner har fået øget deres bevilling ved indgåelsen af rammeaftaler i den undersøgte periode. I 3 ud af de 4 tilfælde er der ikke fastsat krav i rammeaftalerne til en specifik indsats eller aktivitet. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at tilskuddene derfor må betragtes som et generelt driftstilskud til institutionen. Det drejer sig bl.a. om rammeaftalerne med Ordrupgaard og Dansk Sprognævn, jf. boks 5.

#### BOKS 5

#### EKSEMPLER PÅ BRUG AF PULJEN TIL "BEDRE SERVICE" TIL INDGÅELSE AF RAMMEAFTALER

- 1) I 2010 bevilgede departementet midler til museet Ordrupgaard på 4 mio. kr. fordelt med 1 mio. kr. årligt i perioden 2009-2012. Midlerne var et generelt driftstilskud, som blev givet i forbindelse med indgåelsen af en rammeaftale med museet, og dækkede aftaleperioden fra 2009-2012.
- 2) I 2011 bevilgede departementet midler til Dansk Sprognævn på 2 mio. kr. for perioden 2011-2014. Midlerne, som var et generelt driftstilskud, blev givet i forbindelse med indgåelsen af en rammeaftale med institutionen.

I det fjerde tilfælde blev midlerne givet til en bestemt aktivitet på Statens Museum for Kunst. Det fremgår kun af et bilag til rammeaftalen, at museet fik 2 mio. kr. til digital formidling af kunsthistorier, som var en del af projektet "smk.digital", men aktiviteten er ikke yderligere beskrevet. Det er derfor vanskeligt at vurdere, hvilke initiativer museet forpligtes til at udføre for tilskuddet.

22. Vores undersøgelse viser, at de midler, som departement, styrelser og statslige kulturinstitutioner modtager til fx Koncern IT og ved indgåelse af rammeaftaler fra puljen "Bedre service", er budgetteret på finansloven under institutionernes konti til tilskudsfinansierede aktiviteter og er tydeligt adskilt fra bevillingen til almindelig virksomhed. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at midlerne er brugt som driftsudgifter, og at institutionen ikke har nogen klar bevillingsmæssig hjemmel til dette.

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at flere af tilskuddene burde være finansieret af finanslovsmidler og ikke af udlodningsmidler. Kulturministeriet ville derfor i dag ikke have finansieret tilskuddene til Koncern IT, rammeaftaler og regnskabsteknisk bistand til Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum af udlodningsmidlerne. Ministeriet ville i stedet finansiere udgifterne af en budgetreserve på finansloven. Disse tilskud beløber sig samlet til 24 mio. kr. af de udmøntede midler fra de 3 puljer i undersøgelsesperioden 2011-2015 – eller ca. 1/3 af de tilskud, som Kulturministeriet har udmøntet i perioden.

Ministeriet har videre oplyst, at departementet er begyndt at gennemgå budgetteringen af udlodningsmidler med sigte på at skabe et renere snit mellem driftsudgifter og udlodningsmidler. Dette arbejde har ifølge ministeriet medført, at nogle tilskud til drift af institutioner – fx Den Danske Scenekunstscole – er flyttet fra aktstykket om udlodningsmidler til kulturelle formål til finansloven, mens flere udviklingspuljer, fx udviklingspuljen for folkebiblioteker og pædagogiske læringscentre, delvist vil blive finansieret af udlodningsmidler fremadrettet. Ministeriet forventer at justere finansloven og aktstykket om udlodningsmidler til kulturelle formål i 2017, så puljen "Bedre service" nedlægges, og tilskud til it-projekter og rammeaftaler med underliggende institutioner fremadrettet finansieres på finansloven frem for af udlodningsmidler.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Kulturministeriet er begyndt at gennemgå budgetteringen af udlodningsmidler med sigte på at skabe et renere snit mellem driftsudgifter og udlodningsmidler.

23. Vores gennemgang viser, at det i flere tilfælde alene har været beløbsstørrelsen, som medførte, at udgiften blev dækket af udlodningspuljerne. Det er tilfældet, hvor der er tale om tilskud, der ikke er i hele hundrede tusinder. Det skyldes, at der kun kan bevilges midler i hele hundrede tusinder kr. på finansloven og tillægsbevillingsloven, jf. boks 6.

#### BOKS 6

#### **EKSEMPLER PÅ, AT BELØBSSTØRRELSEN HAR AFGJORT, AT BEVILLINGEN SKAL DÆKKES AF UDLODNINGSMIDLERNE**

- 1) I 2014 bevilgede departementet et tilskud på 368.328 kr. til Microsoft-licenser på Det Kongelige Teater. Teatrets licenser blev ved en fejl overført til Statens It i 2010. Det ville koste teatret 368.328 kr. at nyanskaffe licenserne. Departementet ønskede at kompensere teatret med det præcise beløb, hvilket på grund af beløbets størrelse ikke kunne ske via en bevillingsflytning på tillægsbevillingsloven, hvorfor departementet valgte at finansiere det af udlodningsmidler.
- 2) I 2012 fik Den Danske Filmskole tilsagn om 335.000 kr. til manuskriptforfatterkurser. Filmskolen fik overført 300.000 kr. på tillægsbevillingsloven fra ministeriets uddannelsesreserve på finansloven (§ 21.41.79. Budgetregulering). Filmskolen henvendte sig efterfølgende til ministeriet for at få udbetalt de sidste 35.000 kr. Departementet besluttede på den baggrund at udbetale de resterende midler fra puljen "Bedre service".

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det er uhensigtsmæssigt, at beløbsstørrelsen udgør kriteriet for, om et tilskud skal finansieres af finansloven eller af udlodningsmidlerne.

Kulturministeriet har oplyst, at det ikke alene er beløbsstørrelsen, der har været afgørende for ovennævnte tilskud. Ministeriet har oplyst, at beløbsstørrelsen i nogle tilfælde har været et element, når der var tale om et mindre beløb, men hvor aktiviteten fortsat lå inden for puljeformålet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet i de ovennævnte tilskudssager ikke har anført andre argumenter for tilskuddet end beløbsstørrelsen. I sagen om Den Danske Filmskole har departementet i første omgang vurderet, at manuskriptforfatterkurserne skulle finansieres af en uddannelsesreserve. Da departementet erfarer, at det fulde beløb ikke kan overføres på tillægsbevillingsloven, vælger departementet at finansiere det resterende beløb af udlodningsmidler. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at beløbsstørrelsen ikke bør være et kriterium for, om et tilskud skal finansieres af udlodningsmidlerne.

24. Det oprindelige formål med puljen "Bedre service" var bl.a. at give midler til en ekstra indsats, hvor samfundsudviklingen kræver det, og til særlige arrangementer, der falder uden for institutionernes normale driftsopgaver. Formålet har været en del af formålsbeskrivelsen siden oprettelsen af puljen i 1994. I 2002 blev de 2 andre formål – rammeaftaler og it-strategi – en del af puljebeskrivelsen på aktstykket.

Vores gennemgang af tilskudssager i perioden 2011-2015 viser, at der ikke i de sidste 4 år er givet tilskud, som vedrører den oprindelige formålsbeskrivelse for puljen. Det er på den baggrund Rigsrevisionens opfattelse, at der er sket en ændret prioritering inden for puljen. Midlerne blev oprindeligt udmøntet til en ekstra indsats som følge af samfundsudviklingen og stigende krav fra publikum. Nu bliver midlerne udelukkende prioriteret til driftsmæssige formål i departementet eller inden for Kulturministeriets koncern.

Ministeriet finder, at der på aktstykket ikke er foretaget en prioritering mellem de delformål, der kan tilgodeses inden for formålet. Det er således ministeriet, der foretager prioriteringen mellem forslagene til aktiviteter. Ministeriet mener desuden, at projekter i flere tilfælde kan tilgodeses flere delformål på samme tid.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at udmøntningen af midler bør afspejle puljens formål. I de seneste 4 år er puljen "Bedre Service" ikke anvendt til en ekstra indsats som følge af samfundsudviklingen og stigende krav fra publikum, som var puljens oprindelige formål. Når delformål systematisk ikke støttes, er det uigennemsigtigt, hvad midlerne reelt udmøntes til.

### Puljen "Rådighedssummen"

25. Vi har gennemgået Kulturministeriets tilskudssager for at undersøge udmøntningen af puljen "Rådighedssummen" i perioden 2011-2015. Tabel 5 viser bevillinger og udmøntede midler fra puljen i perioden.

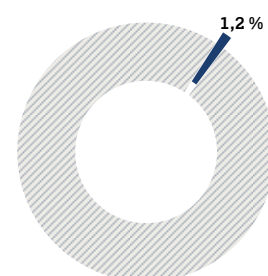
TABEL 5

#### BEVILLINGER OG UDELTE MIDLER UNDER "RÅDIGHEDSSUMMEN" I PERIODEN 2011-2015

Mio. kr.	2011	2012	2013	2014	2015	I alt
Bevillinger	1,3	4,4	5,7	4,0	2,5	<b>17,9</b>
Uddelte midler	8,0	0,9	0,7	4,0	15,2	<b>28,8</b>

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Kulturministeriets tilskudssager for "Rådighedssummen" i perioden 2011-2015.

UDLODNINGSMIDLER TIL "RÅDIGHEDSSUMMEN" I PERIODEN 2011-2015 (BEVILLING)



■ Puljens andel af udlokningsmidlerne til kulturelle formål

Det fremgår af tabel 5, at bevillingen har varieret i perioden 2011-2015. I perioden blev der i alt bevilget 17,9 mio. kr. Uddelingen af midler har ligeledes varieret fra 0,7 mio. kr. i 2013 til 15,2 mio. kr. i 2015. Der blev i alt uddelt 28,8 mio. kr. i perioden, hvilket er 10,9 mio. kr. mere end bevillingen. Merforbruget er blevet finansieret af opsparede midler fra tidligere år.

Bevillingerne under "Rådighedssummen" kan gives til formål af presserende karakter og til mindre, konkrete projekter, herunder forsøgsprojekter, undersøgelsesarbejder og lignende formål.

26. Vores gennemgang af tilskudssagerne viser, at den største del af midlerne er udmøntet til ikke-statslige institutioner og foreninger, fx til konferencer, særudstillinger og som mindre driftstilskud. Der er typisk tale om mindre tilskud på under 100.000 kr. Der er dog i nogle tilfælde også tale om projekter på over 500.000 kr., som har været i gang i flere år, og hvor det ikke fremgår af sagen, hvorfor det pludselig er presserende at færdiggøre projektet. Det fremgår heller ikke af sagen, hvorfor projektet ikke har kunnet finansieres som hidtil, jf. boks 7.

## BOKS 7

**EKSEMPLER PÅ BRUG AF "RÅDIGHEDSSUMMEN"**

- 1) I 2011 bevilgede departementet 900.000 kr. til Kulturarvsstyrelsen til restaureringsarbejder på Gurre Slot, som er et fortidsminde fra 1100-tallet. Restaureringen havde ifølge ansøgningen pågået i flere år, men der manglede dog midler til færdiggørelsen. Restaureringen var indtil da finansieret af finanslovens § 21.33.37.35. Restaurering af fortidsminder, hvor der i 2011 var afsat 2,5 mio. kr.
- 2) I 2011 bevilgede departementet 500.000 kr. til Det Kongelige Bibliotek til udgivelsen af Carl Niensens breve og dagbøger. Biblioteket ansøgte om tilskud til at indsamle, videnskabeligt bearbejde og udgive brevene til og fra Carl Nielsen. Det fremgår af sagen, at arbejdet hidtil har været finansieret af private donationer og fonde.

Vores gennemgang viser, at der er enkelte tilskud i forhold til "Rådighedssummen", hvor Kulturministeriet ifølge budgetvejledningen burde have oplyst Finansudvalget om medfinansiering. Det drejer sig fx om tilskuddet til Gurre Slot, hvor tilskuddet blev givet til en aktivitet, som hidtil blev finansieret af en bevilling på finansloven til restaurering af fortidsminder. Tilskuddet må derfor anses for en bevillingsforhøjelse til restaureringen af fortidsminder. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at tilskuddet fra "Rådighedssummen" må anses for at være en medfinansiering.

**Resultater**

27. Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet ikke har afgrænset det kulturelle formål og dermed ikke sikrer gennemsigtighed i udmøntningen af de 3 puljer. Udlovningsloven og formålsbeskrivelserne på aktstykke om udlodning til kulturelle formål gør det generelt vanskeligt at opnå indsigt i, hvilke konkrete formål og aktiviteter der i praksis tilgodeses. Stort set alle formål på Kulturministeriets område kan tilgodeses inden for formålsbeskrivelserne på aktstykket.

Undersøgelsen viser desuden, at de 3 puljer i en række tilfælde udmøntes til formål, der i forvejen er dækket af driftsbevillingerne på finansloven til departement, styrelser og statslige kulturinstitutioner. Kulturministeriet vil i dialog med Finansministeriet overveje modeller for opnåelse af udgiftsmæssig hjemmel til overførsel fra aktstykkebevillingerne til departementet og styrelserne.

Undersøgelsen viser videre, at de 3 puljer i en række tilfælde bruges til at medfinansiere eksisterende bevillinger på finansloven. Finansudvalget har angivet, at der i visse tilfælde kan være grunde til at bruge denne fremgangsmåde, men at ministerierne på eget initiativ skal oplyse om medfinansiering på aktstykket. Kulturministeriet har ikke oplyst herom på aktstykket om udlovningsmidler til kulturelle formål. Det betyder, at det ikke umiddelbart er muligt for Finansudvalget at få indsigt i den samlede finansiering af en aktivitet eller en institution.



Undersøgelsen viser endelig, at der er sket en ændret prioritering inden for puljen "Bedre Service". Tidligere blev puljen udmøntet til ekstra indsatser på områder, hvor samfundsudviklingen kræver det, samt til særlige arrangementer, der falder uden for institutionernes normale driftsopgaver, mens puljen i dag medfinansierer driftsmæssige formål i departementet, styrelser og statslige kulturinstitutioner.

## 2.2. TILSKUDSFORVALTNINGEN

28. Vi har undersøgt, om Kulturministeriet forvalter de 3 udvalgte udlodningspuljer i overensstemmelse med effektiv tilskudsforvaltning og grundlæggende forvaltningsretlige principper. Det har vi gjort ved at undersøge, om Kulturministeriet har opstillet klare tildelingskriterier for udmøntningen af de udvalgte udlodningspuljer. Derudover har vi undersøgt, om Kulturministeriets forvaltning sikrer, at alle potentielle tilskudsmodtagere har kendskab til puljerne, og at der er åbenhed omkring udvælgelsen af tilskudsmodtagere. Endelig har vi undersøgt, om ministeriet fører tilsyn med, om tilskudsmodtager bruger midlerne til formålet.

### Kriterier for tildeling af tilskud

29. Vi har undersøgt, om Kulturministeriets departement har konkretiseret formålsbeskrivelserne for puljerne i klare tildelingskriterier, der kan lægges til grund for prioriteringen og udvælgelsen af tilskudsmodtagerene.

30. Kulturministeriet har oplyst, at puljerne er budgetreserver og dermed ikke ansøgningspuljer. Puljerne bruges, når departementet har et finansieringsbehov, og er derfor omfattet af departementets procesbeskrivelse for træk på bevillingsreserverne. Departementet har derfor vurderet, at det ikke er relevant at konkretisere puljernes formålsbeskriver i klare tildelingskriterier.

Vores gennemgang af aktstykkerne om udlodningsmidler til kulturelle formål viser, at det ikke fremgår af aktstykkerne, at puljerne er budgetreserver. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at aktstykkerne ikke åbner mulighed for denne tolkning. Formuleringerne på udlodningsaktstykkerne medfører desuden en berettiget forventning om, at der er tale om puljer, som udmøntes til tilskudsmodtagere inden for de nævnte formål. Hvis departementet fremadrettet også vil behandle puljerne som budgetreserver, bør det søge Finansudvalgets godkendelse af denne praksis.

Det er videre Rigsrevisionens opfattelse, at der er risiko for, at udmøntningen af tilskud ikke sker i overensstemmelse med princippet om saglighed i forvaltningen, og at sagerne ikke behandles efter ligebehandlingsprincippet, når departementet ikke har opstillet klare kriterier for udmøntningen af tilskud. Disse kriterier bør altid iagttages ved udmøntningen af tilskud.

### Udvælgelse af tilskudsmodtagere

31. Vi har undersøgt, om Kulturministeriets forvaltning sikrer, at alle potentielle tilskudsmodtagere har kendskab til puljerne, og at der er åbenhed om udvælgelsen af tilskudsmodtagere.

32. Puljerne annonceres ikke over for potentielle tilskudsmodtagere, ligesom departementet heller ikke på anden vis gør potentielle tilskudsmodtagere bekendt med puljernes eksistens. Ministeriet har oplyst, at tilskudssagerne i forhold til puljerne "Bedre Service" og "Kulturpolitisk udvikling og information" opstår, når der er et finansieringsbehov på ministerområdet. Ministeriet har videre oplyst, at "Rådighedssummen" er "ministerens pulje", som bruges, når ministeren ønsker at iværksætte en bestemt aktivitet eller støtte et bestemt projekt.

Vores gennemgang viser, at tilskudsmodtagere af midler fra "Rådighedssummen" bl.a. udvælges på baggrund af en henvendelse til ministeren fra statslige kulturinstitutioner, fx Det Kongelige Bibliotek, ikke-statslige institutioner og foreninger, om støtte til et projekt. Departementet kan også indstille til ministeren, at et bestemt projekt finansieres af "Rådighedssummen". Endelig kan ministeren på eget initiativ ønske at støtte bestemte aktiviteter, hvorefter departementet anmoder om en ansøgning fra bestemte tilskudsmodtagere, jf. boks 8.

#### BOKS 8

#### **TILSKUD TIL TEAM DANMARK TIL FORØGELSE AF DE DANSKE MEDALJECHANCER VED OL I LONDON I 2012**

Team Danmark får af "Rådighedssummen" i 2011 et tilskud på 0,5 mio. kr. til at øge Danmarks medaljechancer ved OL i London i 2012. Ministeren beder departementet om forslag til projekter, der kan støttes af "Rådighedssummen". Departementet foreslår en række projekter – bl.a. tilskuddet til Team Danmark. Det fremgår af indstillingen til ministeren, at departementet efterfølgende vil indhente en konkret projektbeskrivelse fra Team Danmark. Team Danmark indsender efterfølgende en kort projektbeskrivelse, hvoraf det fremgår, at midlerne skal bruges til atleter, der har potentiale til at opnå top 8-resultater ved OL i 2012.

Team Danmark er i forvejen tilgodeset direkte i udlodningsloven og modtog på den baggrund ca. 110 mio. kr. i 2011. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det allerede i udlodningsloven er fastsat, hvor stor en andel af udlodningsmidlerne Team Danmark skal modtage. Når Kulturministeriet herudover støtter Team Danmark af udlodningsmidlerne til kulturelle formål, bliver det uigennemsigtigt, hvor stort det samlede tilskud til Team Danmark er.

Kulturministeriet har oplyst, at der ikke er tale om en ansøgningspulje, hvor ministeren prioriterer mellem ansøgere ud fra en vurdering af, hvilke aktiviteter der bedst opfylder en række kriterier. Ministerens tilsagn afspejler blot, at ministeren ønsker at tilgodese det enkelte projekt eller formål.

Gennemgangen viser, at selv om midlerne i vid udstrækning uddeles til eksterne tilskudsmodtagere, er processen for at komme i betragtning præget af uopfordrede ansøgninger og uformelle kontakter, jf. boks 9.

## BOKS 9

**EKSEMPLER PÅ TILSKUD, DER ER YDET PÅ BAGGRUND AF UOPFORDREDE ANSØGNINGER ELLER UFORMELLE HENVENDELSER TIL MINISTERIET**

- 1) Trykkefrihedsselskabet fik i 2011 tildelt et tilskud på 55.000 kr. fra "Rådighedssummen" til en konference om ytringsfrihed. Selskabet søgte om midlerne, efter at de havde fået afslag fra Statens Kunstråds Litteraturudvalgs pulje til forfatteres ytringsfrihed.
- 2) Det Kongelige Bibliotek fik i 2015 et tilskud på 150.000 kr. fra puljen "Kulturpolitisk udvikling og information" til produktionen af en CD med Carl Nielsens sange på engelsk til brug for international markedsføring i Carl Nielsen-året 2015. Det fremgik af ansøgningen, at en repræsentant fra Det Kongelige Bibliotek under en årsfest havde drøftet muligheden for finansiering af projektet med en ledelsesrepræsentant i Kulturministeriet.

33. Undersøgelsen viser, at udmøntningen af tilskud – særligt for "Rådighedssummen" – er baseret på uopfordrede ansøgninger eller uformelle kontakter. Når puljerne ikke annonceres, og departementet heller ikke på anden vis afdækker potentielle tilskudsmodtagere, er der risiko for, at ikke alle potentielle tilskudsmodtagere har kendskab til puljernes eksistens og dermed ikke behandles lige i deres adgang til midlerne. Denne praksis indebærer desuden en risiko for, at departementet ikke iagttager sagsoplysningskravet, idet ministeriet ikke systematisk indsamler viden om alle potentielle tilskudsmodtagere. Dermed identificerer ministeriet ikke andre projekter eller aktiviteter, som i lige så høj grad eller højere grad kunne opfylde puljens formål.

Ministeriet finder, at de 3 puljer ikke er ansøgningspuljer, og at det derfor ikke er rimeligt at stille krav om annoncering eller om, at der systematisk skal indsamles viden om potentielle tilskudsmodtagere. Ministeriet har oplyst, at der er tale om forvaltningsmidler, som behandles på linje med ministeriets reserve- og budgetreguleringskonti på finansloven.

Vores undersøgelse viser, at ministeriet i en række tilfælde udmønter tilskud på baggrund af ansøgning. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet altid bør opfylde de grundlæggende forvaltningsretlige principper, uanset om midlerne udmøntes fra en budgetreserve eller en ansøgningspulje.

Kulturministeriet har en praksis med at forelægge særskilte aktstykker for Finansudvalget, hvis tilskuddet fra "Rådighedssummen" er større end 1 mio. kr. Denne praksis fremgår ikke af aktstykkerne om udlodningsmidler til kulturelle formål. Ministeriet har oplyst, at ministeriet fremadrettet vil formalisere denne praksis på aktstykkerne og udarbejde retningslinjer for administrationen af "Rådighedssummen".

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet ved udarbejdelsen af retningslinjerne for puljen bør have særligt fokus på de grundlæggende forvaltningsretlige principper.

### Opfølgning på tilskud

34. Ifølge god tilskudsforvaltning skal tilskudsyder følge op på de økonomiske og aktivtetsmæssige resultater af tilskuddet samt føre tilsyn med, at tilskudsmodtageren bruger tilskuddet til formålet. En forudsætning for en tilfredsstillende opfølgning er, at det er klart, hvilke aktiviteter midlerne er givet til.

Vores gennemgang viser, at ministeriet i en række tilfælde ikke har konkretiseret, hvad midlerne skal bruges til, jf. eksemplet i boks 10.

#### BOKS 10

### TILSKUD TIL DIGITAL FORMIDLING AF KUNSTHISTORIER PÅ STATENS MUSEUM FOR KUNST

Statens Museum for Kunst fik et tilskud på 2 mio. kr. årligt i perioden 2010-2013 til digital formidling af kunsthistorier. Det er ikke nærmere konkretiseret, hvad projektet omfatter, ligesom der ikke er knyttet aktivitets-, resultat- eller effektkrav til tilskuddet.

Når departementet ikke stiller krav til indholdet eller effekten af projektet, er det vanskeligt at følge op på, om midlerne er brugt til formålet.

### Opfølgning på tilskud til ikke-statslige institutioner

35. Kulturministeriet har oplyst, at departementet i forhold til ikke-statslige institutioner og foreninger følger op på brugen af midlerne ud fra ministeriets almindelige retningslinjer for tilskud. Disse retningslinjer er fastsat via bekendtgørelser. Ifølge retningslinjerne skal tilskudsmodtager aflægge et regnskab og redegøre for de faglige resultater over for ministeriet.

Vores gennemgang af ministeriets opfølgning på tilskud til ikke-statslige institutioner omfatter tilskuddet til Team Danmark til forøgelse af de danske medaljchancer ved OL i London i 2012, jf. boks 8. Sagen viser, at ministeriet ikke har stillet krav om et særskilt regnskab vedrørende tilskuddet, men oplyst til Team Danmark, at der skal aflægges regnskab i regi af Team Danmarks almindelige regnskab.

I Team Danmarks årsrapport fra 2012 fremgår tilskuddet på 0,5 mio. kr. i resultatopgørelsen. Det fremgår dog ikke, hvilke aktiviteter midlerne er brugt til, ligesom der ikke er nogen faglig afrapportering af tilskuddet. Man kan altså ikke på baggrund af årsrapporten vurdere, om midlerne er brugt til formålet. Sagen viser, at departementet ikke har fulgt op på, om tilskuddet er brugt til formålet.

### Opfølgning på tilskud til styrelse eller statslige kulturinstitutioner

36. Kulturministeriet har oplyst, at når departementet giver tilskud til en styrelse eller statslig kulturinstitution, har departementet ingen faste retningslinjer for, om der skal aflægges særskilt regnskab og faglig afrapportering, eller om tilskuddet skal afrapporteres i institutionens årsrapport.

Vi har stikprøvevist gennemgået afrapporteringerne for tilskud, som er givet til statslige styrelser og kulturinstitutioner. Gennemgangen viser, at departementet i flere tilfælde ikke har et tilstrækkelig grundlag til at følge op på, om tilskudsmodtagerne har brugt midlerne til formålet, jf. boks 11.

#### BOKS 11

### TILSKUD TIL DET KONGELIGE AKADEMI FOR SKØNNE KUNSTER (AKADEMIRAADET)

Akademiraadet ansøgte i 2011 om 75.000 kr. til en styrkelse af rådets rådgivningsarbejde. Tilskuddet blev givet fra "Rådighedssummen". Kulturministeriet har dog ikke kunnet finde hverken tilsagnsbrev, regnskab eller rapport om tilskuddet.

Gennemgangen viser videre, at de tilskud, hvor regnskabsaflæggelsen og den faglige afrapportering skal ske via institutionernes årsrapport, er yderst sparsomt afrapporteret. I nogle tilfælde er det muligt at identificere tilskuddet i årsrapporten. Det gør sig fx gældende i forhold til tilskuddet til Kulturarvsstyrelsens restaurering af Gurte Slot. I Kulturarvsstyrelsens årsrapport fra 2011 fremgår det, at styrelsen har fået et tilskud til ruiner, men årsrapporten indeholder ikke yderligere oplysninger om tilskuddet.

I andre tilfælde nævnes tilskuddene slet ikke. Fx fremgår det ikke i årsrapporten fra Statens Arkiver (Rigsarkivet), at de i 2012 fik et tilskud på 0,2 mio. kr., da de indgik en rammeaftale med departementet. Vores gennemgang viser, at forbruget af tilskuddene ikke i alle tilfælde er opgjort, og at der stort set aldrig er afrapporteret på de faglige resultater.

Kulturministeriet er enig i, at det ikke er tilfredsstillende, at der ikke i alle tilfælde er indsendt regnskaber for det enkelte projekttilskud, herunder afrapportering i statsinstitutionens årsrapport. Ministeriet vil fremover sikre, at regnskabet indsendes, og at der sker en afrapportering om brugen af midlerne i institutionens årsrapport.

37. En stor del af udlodningspuljerne uddeles til departementet samt Slots- og Kulturstyrelsen. Kulturministeriet har oplyst, at der i disse tilfælde ikke føres tilsyn med midlernes anvendelse. Ministeriet har videre oplyst, at udlodningsmidlerne regnskabsføres i særskilte regnskaber for eksterne tilskudsmidler, så forbruget ikke blandes sammen med departementets eller styrelsens almindelige driftsbevilling. Ministeriet har desuden oplyst, at direktionen følger større projekter via ministeriets projektmodel, hvor direktionen løbende informeres om fremdrift og status for projekterne. Der er endvidere etableret en tilstrækkelig funktionsadskillelse mellem de involverede i departementet og udbetaling og administration af midlerne, der er placeret i Slots- og Kulturstyrelsen.

38. Ud af de 71,4 mio. kr., som departementet i perioden 2011-2015 har uddelt fra puljerne, har departementet selv modtaget ca. 8,1 mio. kr. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse uhensigtsmæssigt, at departementet både er tilskudsyder og tilskudsmodtager i forhold til udlodningsmidlerne. Det medfører efter Rigsrevisionens opfattelse en risiko for, at beslutningen om tildeling ikke sker på et sagligt grundlag.

### Resultater

39. Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet ikke har opstillet klare tildelingskriterier for, hvilke aktiviteter der kan støttes af de 3 puljer. Når der ikke er opstillet klare tildelingskriterier, er der en risiko for, at princippet om saglighed i forvaltningen og ligebehandlingsprincippet ikke overholdes.

Undersøgelsen viser videre, at Kulturministeriet opfatter puljerne som budgetreserver, og at puljerne som følge heraf ikke annonceres, og at departementet heller ikke på anden vis afdækker potentielle tilskudsmodtagere. Undersøgelsen viser, at specielt "Rådighedssummen" uddeles efter ansøgning, selv om den ikke annonceres. Det betyder, at ministeriet ikke overholder ligebehandlingsprincippet, ligesom der er risiko for, at sagsoplysningskravet heller ikke overholdes. Udmøntningen af tilskud er i flere tilfælde baseret på uformelle kontakter, hvilket medfører en risiko for, at ministeriet ligeledes ikke overholder princippet om saglighed i forvaltningen.

Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet endvidere ikke følger tilstrækkeligt op på, om midlerne er brugt til formålet. Ministeriet har ofte ikke beskrevet klart, hvilke aktiviteter midlerne gives til, hvilket gør opfølgningen vanskelig. Ministeriet forudsætter for en del af midlerne, at institutionerne aflægger regnskab og afrapporterer i deres årsrapporter, om tilskuddet er brugt til formålet. Vores stikprøve viser dog, at de gennemgåede årsrapporter hverken indeholder en tilstrækkelig regnskabsmæssig eller faglig afrapportering af tilskud.

Undersøgelsen viser desuden, at departementet uddeler en del af tilskuddene til sig selv, hvilket medfører en risiko for, at beslutningen om udmøntning ikke sker på et sagligt grundlag.

Rigsrevisionen, den 15. juni 2016

Lone Strøm

/Claus Vejlø Thomsen

## BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Kulturministeriet forvalter 3 udvalgte udlodningspuljer tilfredsstillende.

I undersøgelsen indgår Kulturministeriet. Undersøgelsen omfatter Kulturministeriets forvaltning af udlodningspuljerne "Kulturpolitisk udvikling og information", "Bedre service og ny teknologi på Kulturministeriets institutioner m.fl." og "Rådighedssummen" i perioden 2011-2015.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af materiale fra og interviews med Kulturministeriet.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- Udlodningsloven (lovbekendtgørelse nr. 115 af 31. januar 2015).
- Lovbemærkninger, som har relation til afgrænsningen af det kulturelle formål i perioden 1948-2014.
- Kulturministeriets aktstykker til Finansudvalget, hvor de 3 puljer optræder, i perioden 1990-2015. De aktstykker om udlodningsmidler til kulturelle formål, som er tiltrådt i undersøgelsesperioden 2011-2015, er:
  - Akt 121 1/6 2011
  - Akt 105 21/6 2012
  - Akt 113 30/5 2013
  - Akt 118 19/6 2014
  - Akt 125 7/5 2015.
- Alle indstillinger til departementets direktion og forelæggelser for ministeren for de udlodningsmidler, der er uddelt fra de 3 puljer i perioden 2011-2015.
- Kulturministeriets vejledning i udarbejdelse af sager om reservetræk, der bruges ved træk af midler fra de 3 puljer.
- Stikprøvevis gennemgang af ministeriets dokumentation for baggrunden til indstillingerne for 12 ud af 98 tildelte tilskud.
- Stikprøvevis gennemgang af ministeriets opfølgning på midlernes anvendelse for 21 ud af 98 tildelte tilskud.

Formålet med interviewene og gennemgangen af dokumenterne er at vurdere ministeriets forvaltning af de udvalgte udlodningspuljer, herunder om udmøntningen er gennemsigtig, og om ministeriet gennem opfølgning sikrer, at tilskudsmodtagere har brugt midlerne til det eller de aftalte formål.

## BILAG 2. UDELTE MIDLER FRA DE 3 PULJER I PERIODEN 2011-2015

### Puljen "Kulturpolitisk udvikling og information"

2011	Tilskudsmodtager	Formål	Mio. kr.
	Departementet	Publikation og konference – internationalisering af Kulturministeriets uddannelser	0,10
	Departementet	Merbevilling til jubilæumsmagasin	0,08
	Departementet	Kulturnatten 2011	0,09
	Departementet	Kulturpolitisk topmøde 2012	0,15
	Departementet	Center for Kultur- og Oplevelsesøkonomi – Deltagelse i European Creative Industries Alliance	0,15
	Departementet	Udvalg til undersøgelse af kunststøttesystem	1,00
	Departementet	Undersøgelse på teaterområdet	1,30
	Departementet	Budgetanalyse af Det Kongelige Teater og Kapel	0,39
	Departementet	Det Europæiske Kulturkompendium	0,05
	Styrelsen for Bibliotek og Medier	Honorarer til mediestøtteudvalg	0,43
	Styrelsen for Bibliotek og Medier	Honorarer til interessentanalyse om FM4	0,14
	<b>I alt 2011</b>		<b>3,87</b>
<b>2012</b>	Departementet	Ministerens debatter i Library Bar 2012	0,15
	Departementet	Det Europæiske Kulturkompendium	0,05
	Departementet	Udvalg vedrørende udredning om scenekunstuddannelserne	0,20
	Departementet	Musikkonference	0,13
	Departementet	Merforbrug mediestøtteudvalget	0,05
	Kulturstyrelsen	Repræsentantskabernes seminar	0,30
	Kulturstyrelsen	Projektledelse – kulturstatistikprojektet	0,70
	Volcano Concepts ApS	Corporate Cultural responsibility-pris	0,18
	Golden Days	Forberedelse og fejring af Søren Kirkegaards 200 års-fødselsdag	1,00
	<b>I alt 2012</b>		<b>2,75</b>
<b>2013</b>	Departementet	Forskningsundersøgelse om nyheder	0,46
	Departementet	Arkitekturkonference og workshop	0,15
	Nota	Afholdelse af middag i forbindelse med konferencen "Future Publishing and Accessibility"	0,08
	<b>I alt 2013</b>		<b>0,68</b>



**Puljen "Kulturpolitisk udvikling og information"**

<b>2014</b>	<b>Tilskudsmodtager</b>	<b>Formål</b>	<b>Mio. kr.</b>
	Departementet	Lancering af arkitekturpolitikken	0,27
	Departementet	Arkitekturkonference meromkostning	0,01
	Departementet	Lancering af 3 børne- og ungestrategier	0,35
	Departementet	Konference – scenekunstdialog	0,22
	Departementet	Forberedelse af reorganisering af scenekunstuddannelserne	0,11
	Kulturstyrelsen	Bog- og litteraturpanel	2,00
	Kulturstyrelsen	Gennemgang af 4 museers publikationer	0,02
	<b>I alt 2014</b>		<b>2,98</b>
<b>2015</b>	Departementet	Kulturpolitisk topmøde	0,30
	Departementet	Musikhandleplan	0,10
	Departementet	Ministerens debatarrangementer på folkemødet	0,06
	Departementet	Dialogmøde om Corporate cultural Responsibility	0,08
	Departementet	Budgetanalyse af Det Kongelige Teater	0,93
	Departementet	National vision for amatørkultur	0,12
	Kulturstyrelsen	Ekstern konsulentanalyse Odsherredafdelingen under Den Danske Scenekunstscole	0,15
	Kulturstyrelsen	Danmarks Statistik, etablering af fondsstatistik	0,40
	Det Kongelige Bibliotek	Produktion af Carl Nielsen-CD	0,15
	<b>I alt 2015</b>		<b>2,28</b>
	<b>Puljen "Kulturpolitisk udvikling og information" uddelinger i alt i perioden 2011-2015</b>		<b>12,56</b>

**Puljen "Bedre service og Ny teknologi på Kulturministeriets område m.fl."**

<b>2011</b>	<b>Tilskudsmodtager</b>	<b>Formål</b>	<b>Mio. kr.</b>
	Departementet	Effektivisering af interne sagsgange	0,50
	Styrelsen for Bibliotek og Medier	Udvikling af ny koncern it-strategi	0,65
	Styrelsen for Bibliotek og Medier	Medfinansiering af implementeringen af det studieadministrative system (STADS)	2,20
	Statens Arkiver	Rammeaftale 2011-2012	0,20
	Ordrupgaard	Rammeaftale 2009-2012	0,50
	Statens Museum for Kunst	Rammeaftale 2011-2015	2,00
	Dansk Sprognævn	Rammeaftale 2011-2013	0,70
	Det Kongelige Bibliotek	Aggregator-projektet – Dansk indhold i det europæiske digitale bibliotek Europeana	0,20
	<b>I alt 2011</b>		<b>6,95</b>

**Puljen "Bedre service og Ny teknologi på Kulturministeriets område m.fl."**

<b>2012</b>	<b>Tilskudsmodtager</b>	<b>Formål</b>	<b>Mio. kr.</b>
	Departementet	Regnskabsassistance til Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum	0,10
	Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme	Tilskud til Koncern IT	4,00
	Statens Arkiver	Rammeaftale 2011-2012	0,20
	Statens Museum for Kunst	Rammeaftale 2011-2015	2,00
	Ordrupgaard	Rammeaftale 2009-2012	0,50
	Dansk Sprognævn	Rammeaftale 2011-2013	0,70
	Den Danske Filmskole	Restfinansiering af manuskriptforfatterkurser	0,04
	<b>I alt 2012</b>		<b>7,54</b>
<b>2013</b>	Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme	Tilskud til Koncern IT	2,00
	Statens Museum for Kunst	Rammeaftale 2011-2015	2,00
	Dansk Sprognævn	Rammeaftale 2011-2013	0,60
	<b>I alt 2013</b>		<b>4,60</b>
<b>2014</b>	Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme	Tilskud til Koncern IT	2,00
	Statens Museum for Kunst	Rammeaftale 2011-2015	2,00
	Det Kongelige Teater	Nyanskaffelse af Microsoft-licenser	0,37
	<b>I alt 2014</b>		<b>4,37</b>
<b>2015</b>	Departementet	Tilskud til udvikling af koncernkommunikation	0,15
	Departementet, Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme, Kulturstyrelsen samt statslige kulturinstitutioner	Tilskud til implementering af nyt ESDH-system	2,20
	Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme	Tilskud til Koncern IT	2,00
	Statens Museum for Kunst	Rammeaftale 2011-2015	2,00
	Kulturstyrelsen	Udflytningen af statslige arbejdspladser (fusion)	0,25
	<b>I alt 2015</b>		<b>6,60</b>
	<b>Puljen "Bedre service og Ny teknologi på Kulturministeriets område m.fl." uddelinger i alt i perioden 2011-2015</b>		<b>30,05</b>

**Puljen "Rådighedssummen"**

<b>2011</b>	<b>Tilskudsmodtager</b>	<b>Formål</b>	<b>Mio. kr.</b>
	Kulturarvsstyrelsen	Gurre Slot – færdiggørelsen af tårnbygningen	0,90
	Kulturarvsstyrelsen	Bispens Hald, frigravning og stabilisering af vandporten	0,60
	Det Kongelige Bibliotek	Erhvervelsen af "Courtenay-håndskriftet"	0,50
	Det Kongelige Bibliotek	Udgivelse af Carl Nielsens breve og dagbøger	0,50
	Akademirådet	Information om rådets arbejde	0,08
	Billedkunstskolerne	Tilskud til forlængelse af lejemål	0,29
	Dansk Sprognævn	Den Europæiske sprogdag	0,07
	Golden Days	Forberedelse og fejring af Søren Kirkegaards 200 års-fødselsdag	0,75
	Trykkefrihedsselskabet	Konference om ytringsfrihed	0,06
	The Baltic Initiative	Koldkrigskonferencen i Riga	0,08
	Copenhagen Contemporary Art festival	Tilskud til festivalen i 2012	0,75
	Dansk Amatør Teater Samvirke	North European Amateur Theatre Alliance-festival i Sønderborg	0,10
	Antidoping Danmark	Informationskampagne i fitnesscentre	0,50
	Fonden Museum Jorn i Centrum	Indledende arbejde med nyt byggeri	0,03
	PEN og Freemuse	Copenhagen summit on artistic freedom of expression	0,25
	Teatercentrum	Børneteateraktiviteter i Ringkøbing-Skjern Kommune	0,50
	Team Danmark	Styrkelse af medaljechancer ved OL 2012	0,50
	Det Danske Akademi	Forhøjelse af driftsbevilling	0,20
	DSI Dybbøl Mølle	Vedligehold af Dybbøl Mølle	0,40
	Asger Jorn museet	Dokumentarfilm om triatletisk fodbold i Bilbao	0,05
	Den Danske Ambassade i Washington	Per Kirkeby i Washington	0,25
	Music Export Denmark	Projekt "Music Export Denmark i Tyskland"	0,50
	Det Europæiske Digitale Bibliotek – Europeana	Driftstilskud	0,08
	Bartholin International Ballet Seminar	Tilskud samt underskudsgaranti til balletseminaret i 2012	0,05
	<b>I alt 2011</b>		<b>7,97</b>
<b>2012</b>	Ministeriet for Børn og Undervisning	Tilskud til Springfrøprisen	0,18
	Kulturstyrelsen	Tilskud til istandsættelse af kirkegården i Braine	0,70
	Bartholin International Ballet Seminar	Tilskud samt underskudsgaranti til balletseminaret i 2012	0,05
	<b>I alt 2012</b>		<b>0,93</b>
<b>2013</b>	Det Kongelige Bibliotek	Kierkegaard-citat	0,18
	Sport Event DK	Driftstilskud	0,50
	<b>I alt 2013</b>		<b>0,68</b>

**Puljen "Rådighedssummen"**

<b>2014</b>	<b>Tilskudsmodtager</b>	<b>Formål</b>	<b>Mio. kr.</b>
	Kulturstyrelsen	Istandsættelse og formidling af D-dagsmonumentet i Sainte-Marie-du-Mont	0,30
	Kulturstyrelsen	Oprettelse af bibliotekernes formidlingspris	0,25
	Sport Event DK	Driftstilskud	0,80
	Glad Teater, Opgang 2 og C:ntact	Driftstilskud	2,70
<b>I alt 2014</b>			<b>4,05</b>
<b>2015</b>	Kirkeministeriet	Fejringen af 500-året for reformationen	2,00
	Kulturstyrelsen	Analyse af billedkunstneres vilkår	0,50
	Kulturstyrelsen	Videnscenter for scenekunst	7,00
	Nationalmuseet, Statens Museum for Kunst, Det Kongelige Bibliotek m.fl.	Digitalisering og digital formidling af kulturarven	3,00
	Arkitektskolen København	Christoffer Harlangs projekt vedrørende anvendelse af nedlagte landsbykirker	0,30
	Arkitekt Bente Lange	Restaurering af dansk konsulat i Marokko	0,05
	Skagens Museum	Registrering af genstande i forbindelse med fusion	0,50
	Morsø Kommune	Kulturmødet på Mors i 2015	0,50
	Kunsthall Brandts	Driftstilskud	0,50
	Dansk Sprog- og Litteraturselskab, Ordnet.dk	Driftstilskud	0,50
	Danmarks-Samfundet	Driftstilskud	0,30
<b>I alt 2015</b>			<b>15,15</b>
<b>Puljen "Rådighedssummen" uddelinger i alt i perioden 2011-2015</b>			<b>28,77</b>
<b>Uddelinger i alt fra de 3 puljer</b>			<b>71,38</b>

## BILAG 3. ORDLISTE

<b>Bevillingsmæssig hjemmel</b>	Grundlaget for, at ministeriet kan udbetale tilskuddet. Hjemlen etableres på finansloven.
<b>Effektiv tilskudsforvaltning</b>	En række principper for, hvordan man opnår den maksimale effekt af tilskudsmidler. Principperne er samlet i Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning.
<b>Forvaltningsretlige principper</b>	Ulovbestemte principper, som er fælles for de offentlige myndigheders administration, herunder lighedsprincippet, sagsoplysningskravet og princippet om saglighed i forvaltningen.
<b>Ligebehandlingsprincippet</b>	Forvaltningsretligt princip, som tilsiger, at det lige skal behandles lige, dvs. at der ikke må være usaglig forskelsbehandling.
<b>Materiel hjemmel</b>	I udlodningsloven fremgår de 3 puljers materielle hjemmel, idet det bliver angivet, hvad udlodningsmidlerne skal bruges til.
<b>Princippet om saglighed i forvaltningen</b>	Forvaltningsretligt princip, som tilsiger, at udmøntningen af tilskud baseres på saglige hensyn.
<b>Sagsoplysningskravet</b>	Forvaltningsretligt princip, som tilsiger, at ministeriet selv er ansvarlig for at indhente de nødvendige oplysninger, så beslutningen om tilkendelsen af et tilskud bygger på et oplyst grundlag.
<b>Tildelingskriterier</b>	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.
<b>Tilskudsyder</b>	De institutioner, der fastlægger rammerne for anvendelse af tilskuddet, herunder hvordan formålet med tilskuddet skal indfries.
<b>Udlodningsmidler</b>	Finansieres af overskuddet fra Danske spil A/S og Det Danske Klasseslotteri A/S. Derudover bidrager staten med et mindre tilskud, som skal udligne udsvingene i disse overskud.
<b>Udmøntning</b>	Ministerierne omsætter Folketingets beslutning om at bevilge midler til et specifikt formål til en konkret praksis.