



Statsrevisorernes Sekretariat
Christiansborg
1240 København K

Den 26. august 2016

Statsrevisorerne har i brev af 2. juni 2016 bedt mig om at redegøre for de foranstaltninger og overvejelser, som beretning nr. 17/2015 om tilskudsforvaltningen i landbrugets fonde giver anledning til.

Beretningen omhandler dels landbrugets fondes forvaltning af tilskudsmidlerne, og dels Miljø- og Fødevarerministeriets tilsyn med fondenes forvaltning.

Landbrugets fonde består af Promilleafgiftsfonden for landbrug, Promilleafgiftsfonden for frugtavl og gartnerbruget, Fonden for økologisk landbrug og 12 sektorbaserede produktionsafgiftsfonde. Fondene blev etableret med hjemmel i landbrugsstøtteleven i 1972 og er særlige i deres konstruktion, fordi fondene ledes af bestyrelser, som er uafhængige myndigheder med et bredt brancheorienteret fagligt kendskab, og som udpeges af miljø- og fødevareministeren efter indstilling fra en række udtaleberettigede organisationer, der er defineret i landbrugsstøttelevens bemærkninger. Erhvervet har flertal i bestyrelserne. Et mindretal udgøres af offentlighedens repræsentanter. Bestyrelsernes sammensætning er nærmere fastlagt i landbrugsstøtteleven. Den enkelte bestyrelse har ansvar for at forvalte fondens midler, mens NaturErhvervstyrelsen fører tilsyn med fondene, og Miljø- og Fødevarerministeriet har ressortansvaret for tilskudsordningen.

Fondene bevilger tilskud til projekter for knap 500 mio. kr. årligt og er samlet set med til at finansiere en række aktiviteter inden for fødevareresektoren, herunder forskning og udvikling, sygdomsforebyggelse og bekæmpelse, vidensformidling mv.

Hensigten med ordningen var at skabe en solidarisk orden, et fællesskab, hvor primærproducenterne i kraft af de sektorspecifikke afgiftsbelæggninger gik sammen om at finansiere aktiviteter, som den enkelte producent ikke selv havde mulighed for at finansiere eller kapacitet til at udføre. Det overordnede formål er at styrke landbrugets, gartneriets og fødevareresektorens udviklingsmuligheder og konkurrenceevne. Ordningens målgruppe er primært offentlige eller private forsknings- og vidensinstitutioner samt brancheforeninger og sammenslutninger i landbruget. Ofte er disse store organisationer de eneste, som kan løfte de ressourcekrævende aktiviteter som f.eks. forskning og udvikling, sygdomsforebyggelse, sygdomsbekæmpelse, afsætningsfremme samt kontrol med

overholdelse af kvalitets- og handelsnormer i EU's markedsordninger. Der er således tale om en ordning, hvor primærproducenterne i fællesskab løfter væsentlige opgaver og udfordringer for erhvervet. Uden tilskudsordningen ville disse aktiviteter blive udført i væsentlig mindre omfang.

Siden introduktionen i 1972 er ordningen løbende blevet tilpasset. Dette er senest sket i 2009, hvor landbrugsstøtteleven blev ændret. Her blev kravene til fondenes åbenhed præciseret, og det blev bl.a. indført, at hver fond skulle oprette en selvstændig hjemmeside på internettet, ligesom der skulle fastsættes nærmere regler om fondenes offentliggørelse af budgetter og regnskaber samt ansøgningsfrister, ansøgningsprocedurer m.v. Som noget nyt blev det også fastlagt, at fondene skal foretage effektevaluering af støttede projekter.

Det er et unikt system, som bidrager til at løse væsentlige udfordringer hos erhvervet. Et system som jeg bakker fuldt op om.

Jeg er samtidig enig i, at der er potentiale for forbedringer af de forhold, som Rigsrevisionens beskriver i sin beretning og jeg lægger derfor i det følgende op til en række ændringer i grundlaget for fondenes arbejde.

NaturErhvervstyrelsen vil føre tilsyn med, at de besluttede initiativer realiseres af fondene. Dette vil bl.a. ske i forbindelse med styrelsens gennemgang af resultaterne af fondenes kommende egenkontrolprogrammer. Der vil endvidere blive afholdt årlige opfølgingsmøder mellem styrelsen og fondenes administratorer.

For så vidt angår fondenes annoncering og sagsgange kan jeg ift. annoncering af ansøgningsrunder oplyse, at landbrugsstøtteleven fastsætter minimumskrav til fondenes annoncering på egen hjemmeside og fondene kan vælge, om og hvordan de vil annoncere yderligere.

Jeg er enig i, at en bredere annoncering, end annoncering på hjemmesiden alene, kan udbrede kendskabet til tilskudsordningen og højne konkurrencen om midlerne.

Jeg har derfor besluttet, at der skal fastsættes supplerende regler vedrørende fondenes annoncering i administrationsbekendtgørelsen. Her vil det blive fastsat, at fondene skal sikre ordningens tilgængelighed, og at fondene forud for hver ansøgningsrunde skal overveje alternative annonceringsmuligheder. Fondene skal i referater af bestyrelsesmøder dokumentere deres overvejelser herom, herunder begrunde fravalg eller tilvalg af anden annonceringsmulighed.

Jeg finder det afgørende, at der fortsat er en rimelig selvbestemmelse for bestyrelserne, og det vil derfor være op til bestyrelserne selv at fastsætte, hvor der skal annonceres. Det er således vigtigt, at annonceringen kan tilpasses de konkrete forhold i de enkelte sektorer.

Fondene oplyser, at man fremadrettet årligt vil vurdere, hvor opslag bedst annonceres. Annonceringen vil fortrinsvis ske i medier med fokus på landbrugs- og fødevarerektoren, herunder fx i LandbrugsAvisen, på hjemmesider som fx

Altinget Fødevarer, FødevarerWatch og Effektivt Landbrug og via sociale medier som fx LinkedIn. Fondene oplyser desuden, at man vil være opmærksom på, at ansøgere får adgang til den nødvendige vejledning, så beslutningen om, hvorvidt der skal udarbejdes en ansøgning eller ej, kan træffes på et oplyst grundlag.

Fondene oplyser endeligt, at man overvejer at oversætte vejledninger, ansøgningsmateriale m.v. til engelsk for derved at tilskynde udenlandske aktører til at ansøge.

Ift. grundlaget for tildeling af tilskud (tildelingskriterier) kan det oplyses, at der ikke i dag er fastsat regler vedrørende fondenes brug af tildelingskriterier. Den enkelte fond konkretiserer selv, hvad formålet er med at tildele tilskud, og opstiller tildelingskriterier inden for rammerne af landbrugsstøtteleven, fx i fondens strategi.

Jeg vil fastsætte følgende regler i administrationsbekendtgørelsen om brugen af tildelingskriterier, som skal bidrage til at øge gennemsigtigheden i grundlaget for de beslutninger, som bestyrelsen træffer: At alle fonde skal formulere tildelingskriterier for de hovedformål i landbrugsstøtteleven, som fonden anvender, så det fremgår, hvilke forhold bestyrelsen lægger vægt på, når en ansøgning vurderes, at kriterierne skal offentliggøres på fondenes hjemmesider forud for en ansøgningsrunde, og at fondene skal anvende kriterierne aktivt i afslagsbegrundelserne. Fondene vil i særlige tilfælde kunne fravige tildelingskriterierne, hvis det er sagligt velbegrundet.

Da det også er vigtigt, at fondene kan dokumentere, på hvilket grundlag prioriteringen er foretaget, herunder at tildelingskriterierne bruges systematisk i forbindelse med sagsbehandlingen, vil det også blive fastsat i administrationsbekendtgørelsen, at de hovedhensyn, der ligger til grund for bestyrelsens beslutning om at tildele tilskud og meddele afslag, skal tages til referat. Over for ansøger, vil fonden stadig alene skulle begrunde et afslag.

Jeg mener, at formuleringen af de konkrete tildelingskriterier skal overlades til bestyrelserne, som besidder den faglige bredde og indsigt til at afgøre, hvilke tildelingskriterier, der er relevante for de konkrete forhold i sektoren, og som kan variere fra det ene år til det andet.

Fondene oplyser, at der vil være behov for at opstille forskellige krav til projektet afhængig af, hvilket hovedformål der søges under. For forsknings- og forsøgsprojekterne kan der eksempelvis være kriterier, der vedrører projekternes forskningshøjde og metodevalg, mens det for afsætningsfremmeprojekter er mere relevant at stille krav om relationsskabende effekter og forventet afsætningsfremgang. I forlængelse heraf vil fondene beskrive indholdet af og hensigten med de enkelte tildelingskriterier i tilskudsvejledningen samt udforme ansøgningskemaer på en sådan måde, at ansøgere skal forholde sig til alle tildelingskriterierne.

Ift. at der gælder forskellige sagsbehandlingsprocedurer, herunder opdeling af ansøgere i grupper og øremærkning af midler til faste tilskudsmodtagere oplyser fondene, at de vil ophøre med at opdele ansøgere i grupper, ligesom principperne i

Promilleafgiftsfonden for landbrug om maksimal reduktion på 12,5 pct. og balance mellem afgiftsfondene og de landsdækkende organisationer ikke længere vil blive anvendt. Det vil fremgå udtrykkeligt af fondenes sagsgangsbeskrivelser, at disse sagsbehandlingsprocedurer ikke anvendes. Dette vil indgå i revisors kontrol af fondenes egenkontrolprogram.

Ift. at flere fonde har tilladt tilskudsmodtagere at flytte ubrugte midler fra ét projekt til et andet projekt (omdisponering) finder jeg at der er behov for fortsat at kunne foretage omdisponering for at undgå værdispild. Det skal dog ske inden for rammerne af udtrykkelige regler.

Der vil derfor blive fastsat regler i administrationsbekendtgørelsen om, at ansøgere, der har fået bevilget tilskud i forbindelse med den ordinære ansøgningsrunde, skal opgøre et forventet underforbrug i projekterne og indsende en ansøgning til bestyrelsens godkendelse. Med henblik på at sikre, at fondene ved omdisponering alene bevilger midler til allerede godkendte aktiviteter, stilles der i bekendtgørelsen krav om, at fondenes revisorer skal gennemgå relevante ansøgninger for at sikre, at der ikke er tale om nye aktiviteter. Endeligt vil der i bekendtgørelsen blive stillet krav om, at omdisponeringer beskrives i ledelsesberetninger og noter til fondenes ændringsbudgetter og regnskaber, således at omdisponeringer til enhver tid kan dokumenteres og spores.

Fondene oplyser, at man i praksis vil anvende følgende fremgangsmåde:

Fondene opgør en eller to gange årligt det forventede underforbrug i projekterne og indhenter ændringsbudgetter fra de projekter, hvor de forventede ændringer medfører lavere forbrug. På baggrund af godkendte ændringsbudgetter iværksætter fondene ansøgningsrunder, hvor allerede godkendte og igangværende projekter kan søge om midler til at justere allerede godkendte aktiviteter. Fondene udsender til eksisterende bevillingshavere information om den ekstra ansøgningsrunde samt ansøgningsskema.

Fondene oplyser, at behovet for at omdisponere midler i løbet af året skal ses i sammenhæng med, at fondene i modsætning til GUDP, Landdistriktsprogrammet, EU's promotion ordning og tilsvarende ordninger kun har mulighed for at tildele 1-årige bevillinger, som løber med kalenderåret.

For så vidt angår effektmål og effektevaluering er jeg enig i, at der er behov for at præcisere reglerne, samt at styrelsen som led tilsynsopgaven skal lægge øget vægt på at sikre, at fondene efterlever kravene til effektmål og effektevaluering.

Det vil derfor blive præciseret i administrationsbekendtgørelsen, at hver fond skal formulere en strategi, der indeholder konkrete, specifikke og målbare effektmål for en eller flere af fondens aktiviteter eller strategiske fokusområder, og at fondene skal anvende effektvurderingerne i den løbende udvikling af strategien. Fondene vil i bekendtgørelsen blive pålagt at gøre rede for resultatet af deres effektevalueringer i beretningsdelen af fondenes årsregnskab, og jeg vil referere relevante dele af fondenes evalueringer i årsrapporten om promille- og produktionsafgiftsfondenes virksomhed.

Ligesom det er tilfældet i dag, vil der også fremadrettet blive taget hensyn til størrelsen på den enkelte fond og omfanget af effektvurderingerne, så der er et rimeligt forhold mellem fondens størrelse og udgifterne til gennemførelse af effektvurderinger.

Fondene oplyser, at det vil være en væsentlig del af opgaverne for de nye bestyrelser, der indsættes pr. 1. november 2016, at indarbejde konkrete effektmål i strategierne, eventuelt på særligt udvalgte strategiske indsatsområder. Når strategierne foreligger, vil effektvurderingerne kunne tage udgangspunkt i bl.a. de konkrete effektmål, der vedtages. Herved bliver det muligt at følge op på, i hvilken grad de prioriterede projekter lever op til fondenes fastsatte mål. Metodeudviklingen skal ske i samarbejde med eksperter med erfaring inden for lignende ordninger. Udviklingsarbejdet igangsættes i efteråret 2016, således at den nye metodetilgang kan tages i anvendelse for det effektvurderingsarbejde, der normalt gennemføres i foråret. Fondene vil løbende evaluere og justere effektvurderingsmetoden, så bestyrelserne kan anvende effektvurderingerne aktivt i deres strategiarbejde.

Når den nye metodetilgang foreligger, vil Rigsrevisionen blive informeret om indholdet.

For så vidt angår det forhold, at NaturErhvervstyrelsen ved behandlingen af klager og andre henvendelser vedrørende fondenes forvaltning baserer sin behandling af sagen på fondenes redegørelser, kan jeg oplyse, at NaturErhvervstyrelsen i forbindelse med behandlingen af klagesager og andre henvendelser fremover vil indhente dokumentation om den konkrete forvaltning hos fondene.

For så vidt angår NaturErhvervstyrelsens habilitetsvejledning vil jeg gerne fremhæve, at det er vigtigt for mig, at bestyrelsens afgørelser fremstår med den fornødne legitimitet. Jeg kan oplyse, at NaturErhvervstyrelsen har besluttet at revidere vejledningen, således at habilitetsvurderingen skærpes i forhold til bestyrelsesmedlemmer, som er fagligt ansvarlig for et projekt, typisk som projektleder, eller i øvrigt må vurderes at have en betydelig karrieremæssig interesse i projektet eller blot har underskrevet ansøgningen. Kun i de tilfælde hvor det efter et konkret skøn vil være klart ubetænkeligt at lade bestyrelsesmedlemmet sidde med til behandlingen af ansøgningen, vil bestyrelsesmedlemmet fortsat kunne deltage. Den skærpede vurdering skal anlægges, også i de tilfælde hvor vedkommendes personlige økonomi eller arbejdsforhold ikke umiddelbart berøres af projektet. Behandling af habilitetsspørgsmål skal refereres i bestyrelsens referater.

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

For så vidt angår fraværet af en evaluering af ordningens samfundsmæssige effekt, vil jeg nu afvente resultaterne af de ændringer i fondenes administration, som Rigsrevisionens beretning har givet anledning til og i lyset heraf overveje behovet

for en evaluering. Med de foreslåede præciseringer og krav til effektevalueringen, som fondene skal gennemføre, vil ministeriet følge udviklingen på området tæt, herunder ift. de skærpede krav til beskrivelser af støttede projekters erhvervs- og samfundsmæssige effekter, som vil indgå i den årlige afrapportering af fondenes virksomhed til Folketinget.

For så vidt angår ministeriets ressourceforbrug til tilsynsopgaven oplyser NaturErhvervstyrelsen, at man – med de besluttede initiativer - er indstillet på at øge ressourceforbruget.

Afslutningsvist vil jeg nævne, at Rigsrevisionen gennemgående henviser til Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning. Vejledningen er en "best practise" for myndigheders tilrettelæggelse af den enkelte ordnings administrative processer, således at samfundet får mest muligt for pengene. Det er nogle gode principper, som jeg er enig i bør forankres i fondenes forvaltning. Jeg vil derfor i bekendtgørelsen stille krav om, at fondene etablerer dokumenterede egenkontrolprogrammer, som skal understøtte et øget fokus på principperne for effektiv tilskudsforvaltning både i forhold til sagsgange og i forhold til sagsbehandlingen af konkrete sager.

Der vil i bekendtgørelsen blive stillet krav om, at egenkontrolprogrammet skal dokumentere, at:

- Tilskudsmidlerne er konkurrenceudsat for at sikre flest mulige relevante ansøgninger.
- Ansøgere behandles ensartet.
- Fordelingen af midlerne er gennemsigtig og sagligt begrundet.
- Strategien indeholder konkrete effektmål og tildelingskriterier.
- Afslagsbegrundelser refererer til tildelingskriterierne.
- Der følges op på, om fonden lever op til de fastsatte effektmål.
- Ordningen løbende evalueres og tilpasses.

Der vil i bekendtgørelsen endvidere blive stillet krav om, at fondenes revisorer skal foretage stikprøvekontrol af den konkrete sagsbehandling og kontrol af de sagsgangsbeskrivelser, vejledninger mv., der er angivet af den enkelte fond og at egenkontrollen opsummeres i en årlig rapport fra fonden, hvor fondens revisor i tilknytning hertil afgiver erklæring om, hvorvidt egenkontrolprogrammet er implementeret som beskrevet og gennemført i overensstemmelse hermed. Rapporten sendes til NaturErhvervstyrelsen.

Fondene vil endeligt i bekendtgørelsen blive pålagt at gøre rede for deres egenkontrolprogrammer i beretningsdelen af fondenes årsregnskab, og jeg vil i årsrapporten om promille- og produktionsafgiftsfondenes virksomhed redegøre for udvalgte dele af fondenes egenkontrolprogrammer.

De nye procedurer og regler, som skal fremgå af administrationsbekendtgørelsen, kan tidligst træde i kraft pr. 1. januar 2017 og gælde for ansøgninger, der indgives i 2017. For så vidt angår tildelingskriterier vil ændringen først få virkning for

ansøgningsrunder, hvor der søges om midler til gennemførelse af projekter i 2018, da ansøgningsrunderen for 2017 allerede er igangsat.

Redegørelsen sendes ligeledes til Rigsrevisor.

Med venlig hilsen



Esben Lunde Larsen