



UNDERSØGELSE AF FISKERIFORVALTNINGEN

September 2019

Deloitte. STRUENSEE
& CO.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion til undersøgelsen	12
2. Sammenfatning af kritikken	15
2.1. Hovedpointer fra undersøgelserne af fiskeriforvaltningen.....	15
2.2. Sammenfatning af interviewpersoners observationer i forhold til kritikken	18
3. Analysetilgang og metode	22
3.1. Afgrænsning af analysen	23
3.2. Datagrundlag, fejkilder og usikkerheder	25
3.3. Rammevilkår og læsevejledning.....	28
4. Analyse af kvote- og kontrolområdet	31
4.1. Organisering	32
4.2. Økonomi, ressourcer og aktiviteter	41
4.3. Processer, it og revision	45
4.4. Medarbejdere og kompetencer	48
4.5. Kultur og forvaltningsnormer	52
4.6. Ledelse	54
4.7. Forholdet til erhvervet	57
4.8. Politiske og lovgivningsmæssige rammer.....	59
4.9. Konklusion	61
5. Analyse af fiskeritilskudsområdet	65
5.1. Organisering	68
5.2. Økonomi, ressourcer og aktiviteter	76
5.3. Processer, it og revision	80
5.4. Medarbejdere og kompetencer	84
5.5. Kultur og forvaltningsnormer	85
5.6. Ledelse	87
5.7. Forholdet til erhvervet	90
5.8. Politiske og lovgivningsmæssige rammer.....	90
5.9. Konklusion	92
6. Forvaltningens videre arbejde	96
6.1. Læringspunkter fra analyserne.....	96
6.2. Fiskeriforvaltningens tiltag siden kritikken	106
7. Appendiks	113
7.1. Kortlægning af fiskeriforvaltningen 2010-2017	113
7.2. Datagrundlag	146

Figurer

Figur 1: Overblik over analyserammens otte dimensioner og analytiske snitflader	23
Figur 2: Overblik over gennemførte interviews, herunder niveau og organisatorisk placering	26
Figur 3: Organisering af Fiskeridirektoratet 2010-2011.....	34
Figur 4: Organisering af NaturErhvervstyrelsen 2012-2014.....	34
Figur 5: Organisering af Fødevareministeriets departement 2010-2012.....	35
Figur 6: Organisering af Fødevareministeriets departement 2012-2015.....	35
Figur 7: Medarbejderomsætning på kvote- og kontrolområdet 2013-2017	40
Figur 8: Udviklingen i de samlede driftsomkostninger på fiskeriområdet 2010-2018 fordelt på styrelse og departement (mio. kr., 2018-pl).....	42
Figur 9. Fiskeriforvaltningens samlede årsværksforbrug 2010-2018 fordelt på styrelse og departement.....	43
Figur 10: Udviklingen i antallet af årsværk i kontrolkontoret og regelkontoret	44
Figur 11: Medarbejdersammensætning på kvote- og kontrolområdet	49
Figur 12: Oversigt over EFF- og EHFF-programmerne/.....	67
Figur 13: Organisationsdiagram for FødevareErhverv 2010-2011	70
Figur 14: Organisationsdiagram for NaturErhvervstyrelsen 2012-2014	71
Figur 15: Organisationsdiagram for NaturErhvervstyrelsen 2014-2016	72
Figur 16: Organisationsdiagram for NaturErhvervstyrelsen 2016-2017	74
Figur 17: Udviklingen i antallet af årsværk på tilskudsområdet i NaturErhvervstyrelsen 2012-2017.....	77
Figur 18: Udvikling i antallet af ord i tjeklister	91
Figur 19: Oversigt over tiltag og deres status i forvaltningssporet	108
Figur 20: Oversigt over tiltag og deres status i kontrolsporet.....	109
Figur 21: Oversigt over tiltag og deres status i tilskudssporet.....	110

Ledelsesresumé

Ledelsesresumé

Udenrigsministeriet igangsatte primo 2019 nærværende undersøgelse af fiskeriforvaltningen. Det skete på baggrund af fire undersøgelser¹, der har påpeget en række kritisable forhold vedrørende fiskeriforvaltningens administration af henholdsvis kvote- og kontrolområdet² og fiskeritilskudsområdet³. De fire undersøgelser påpeger en række gennemgående forhold, herunder at administrationen af fiskeriområdet har været præget af en forvaltningskultur med grundlæggende og alvorlige mangler på overholdelse af den regulering, som forvaltningen har haft ansvar for, og mangler på overholdelse af almindelige krav til forsvarlig og lovlig sagsbehandling. Forvaltningen har således været præget af en meget lav grad af skriftlighed og mangel på dokumentation og journalisering. Undersøgelserne påpeger endvidere, at administrative retningslinjer generelt har været ubeskrevet, hvilket har ført til uensartet eller modstridende praksis, og at forvaltningen har været præget af en manglende eller mangelfuld kontrol- og tilsynsfunktion.⁴

Nærværende undersøgelse har til formål at afdække baggrunden for de kritisable forhold, der er påpeget i de fire undersøgelser, og med afsæt heri at identificere mulige læringspunkter, som kan styrke den fremtidige administration af fiskeriområdet. I undersøgelsen analyseres fiskeriforvaltningen ud fra en *systemisk* tilgang. Det har ikke været en del af formålet at placere et ansvar hos enkelte medarbejdere og ledere.

Der har været nedsat en følgegruppe med deltagelse af relevante myndigheder, herunder Miljø- og Fødevarerministeriet, Udenrigsministeriet, Fiskeristyrelsen og Landbrugsstyrelsen.

Undersøgelsen fokuserer primært på perioden 2010-2017. Analyseperioden er valgt med udgangspunkt i kritikken fra de fire nævnte undersøgelser, som primært vedrører forhold efter 2012. Analysen går dog tilbage til 2010 for at kunne inddrage forhold, som vurderes at have haft betydning for forvaltningen fra 2012 og frem. Undersøgelsen fokuserer på de to forvaltningsområder, som er primær genstand for kritikken: kvote- og kontrolområdet samt fiskeritilskudsområdet. Analysen undersøger disse to områder af forvaltningen særskilt på både departements- og styrelsesniveau, da opgaven på de to områder er ganske forskelligartet. Det indebærer, at der således er store dele af fiskeriforvaltningen, som undersøgelsen ikke beskæftiger sig med, herunder de regionale kontrolindsatser samt visse stabs- og støttefunktioner.

¹ Det drejer sig om Rigsrevisionens beretning om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri (2017), Deloitte's analyse af Landbrugs- og Fiskeristyrelsens administration af dansk erhvervsfiskeri (2017), Kammeradvokatens forvaltningseftersyn af Landbrugs- og Fiskeristyrelsens sagsbehandling i nogle specifikke sagsforløb (2018) og Rigsrevisionens beretning om tilskudsforvaltning på fiskeriområdet (2018).

² Kvote- og kontrolområdet afgrænses på styrelsesniveau til opgaver, der er varetaget i to centrale kontorer: i) et regelkontor, der i analyseperioden har heddet henholdsvis Center for Fiskeri og EU & Fiskeriregulering, og ii) et kontrolkontor, der har heddet henholdsvis Fiskerikontoret, Koordinering og Fiskerikontrolkontoret. Det bemærkes, at den fysiske kontrol, der varetages regionalt, således ikke er indenfor rammerne af denne afgrænsning. For en nærmere præcisering henvises til afsnit 3.1. *Afgrænsning af analysen*.

³ Fiskeritilskudsområdet afgrænses på styrelsesniveau til de relevante dele af enhederne Center for Projekttilskud; EU & Erhvervsudvikling; Projektudvikling; Projekttilskud, Produktion; og EU & Erhverv, som alle i forskelligt omfang har beskæftiget sig med politik, regeludarbejdelse og sagsbehandling på fiskeritilskudsområdet i analyseperioden. Kontorerne dækker udover fiskeritilskudsområdet også tre andre tilskudsområder: landbrugstilskudsområdet (Landdistriktsprogrammet), markedsordninger og Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram. For en nærmere præcisering henvises til afsnit 3.1. *Afgrænsning af analysen*.

⁴ For en uddybende sammenfatning af indholdet i de fire undersøgelser henvises til kapitel 2. Sammenfatning af kritikken.

Undersøgelsen er gennemført i tidsrummet februar til september 2019 af et konsulentteam fra Deloitte og Struensee & Co. Professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen, Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet, har været tilknyttet analysen.

Analysetilgang og metode

Enhver administrativ organisation er en kompliceret enhed. Det gælder også dansk fiskeriforvaltning. For at kunne analysere forvaltningens virkemåde har der i undersøgelsen været anlagt en systemtilgang, som kombinerer en analyse af forvaltningens interne forhold med en analyse af dens samspil med organisationer og aktører udenfor forvaltningen. Denne analyse tager udgangspunkt i en række forskellige dimensioner. De dimensioner, som danner udgangspunkt for en analyse af forvaltningens interne forhold er: organisering; økonomi, ressourcer og aktiviteter; processer, it og revision; medarbejdere og kompetencer; og kultur og forvaltningsnormer. To andre dimensioner danner udgangspunkt for analysen af forvaltningens placering i forhold til omverdenen: de politiske og lovgivningsmæssige rammer samt de erhvervs- og samfundsmæssige rammer. I denne systematik er ledelsen af forvaltningen skilt ud som en særskilt dimension. Det skal ses i sammenhæng med ledelsens ansvar for dels den interne koordination, dels samspillet med omgivelserne og således også for afbalanceringen af interne og eksterne krav til forvaltningen i forhold til hinanden.

Analysen bygger på to typer datakilder: historiske data og dokumenter samt interviews med en lang række nuværende og tidligere medarbejdere i fiskeriforvaltningen. Det har været en præmis for undersøgelsen, at alle interviewpersoner er sikret anonymitet. Som en konsekvens heraf er undersøgelsens resultater i visse tilfælde formidlet lidt mindre præcist og udførligt, end hvad ellers havde været muligt.

Det skal understreges, at en undersøgelse af denne karakter ikke kan forventes at levere en entydig og udtømmende kausalforklaring på, hvorfor de konkrete kritisable forhold og dispositioner, der er påpeget i de tidligere undersøgelser, kunne opstå. Dertil er problemstillingen for kompleks. Analysetilgangen gør det derimod muligt på et ret sikkert grundlag at pege på forhold og aspekter ved dansk fiskeriforvaltning, som er eller har været problematiske, og som kan have været medvirkende til at skabe et miljø og rammevilkår, hvor nogle af de påpegede forhold, som er genstand for kritik, har kunnet udvikle sig.

Kvote- og kontrolområdet og fiskeritilskudsområdet har historisk været forvaltet særskilt i forskellige organisatoriske enheder. Det vil bl.a. sige, at rammevilkår, opgaveportefølje og personale varierer mellem områderne. Herudover er den kritik, der er rettet mod henholdsvis kvote- og kontrolområdet og fiskeritilskudsområdet, af meget forskellig karakter. De to områder analyseres derfor særskilt i hvert sit kapitel (kapitel 4. *Analyse af kvote- og kontrolområdet* og kapitel 5. *Analyse af fiskeritilskudsområdet*), men med anvendelse af samme analysetilgang, jf. ovenfor. Det betyder ligeledes, at de to analysekapitler kan læses uafhængigt af hinanden, og at der derfor er visse gentagelser og forhold, der går igen.

Resultater

I undersøgelsen er fiskeriforvaltningens tilstand på de forskellige dimensioner analyseret, således som billedet tegner sig for perioden 2010-2017. I den forbindelse er der identificeret en række svagheder og styrker ved fiskeriforvaltningen, jf. nedenfor.

Kvote- og kontrolområdet

Generelt fremstår fiskeriforvaltningen på kvote- og kontrolområdet som en handlekraftig organisation, der med afsæt i en pragmatisk tilgang i mange år har formået at realisere de vigtigste politiske målsætninger på området indenfor rammerne af de tildelte ressourcer. Som både de tidligere kritiske undersøgelser og indeværende undersøgelse har vist, tegner der sig dog samtidig et billede af en række klare svagheder i den måde, forvaltningen har løst sine opgaver på. Det er vurderingen, at disse svagheder har medvirket til at skabe et miljø, hvori de påpegede kritisable forhold har kunnet finde sted.

Efter sammenlægningen med landbrugsområdet i NaturErhvervstyrelsen i 2011 oplevede kvote- og kontrolområdet en mindre bevågenhed indenfor den nye organisation. Landbrugsområdet tiltrak, grundet sin størrelse og økonomiske tyngde, hovedparten af ledelsens opmærksomhed. Det gjaldt både i styrelsens direktion og i departementets ledelse. Selvom en række af de kritisable forhold, der er afdækket i de forudgående undersøgelser, øjensynlig strækker sig længere tilbage, var der ikke fokus på eller ønske om at igangsætte en gennemgang eller revision af området. Kvote- og kontrolområdet var endvidere frem til 2015 genstand for lille politisk og mediemæssig bevågenhed, ligesom der ikke administrativt blev hejst advarselsflag, der indikerede eksistensen af alvorlige problemer på området.

I forbindelse med sammenlægningen af fiskeri- og landbrugsområdet blev også departementets bemanning på fiskeriområdet nedskaleret betragteligt. Det var dels en følge af en generelt ændret arbejdsdeling mellem styrelse og departement, dels en følge af hvad man internt beskriver som en normalisering af fiskeriområdets bemanning i forhold til ministeriets øvrige fagområder. Baggrunden var, at fiskeriområdet historisk havde haft en anden organisering end fødevarer- og landbrugsområdet. Fra at have et dedikeret fiskeripolitisk kontor var der således i den nye organisation færre departementale medarbejdere fordelt på flere kontorer og under flere ledere med bredere opgaveområder. Det medførte en begrænset tilsynskapacitet i departementet til at kunne følge med i og involvere sig i styrelsens arbejde, herunder i anliggender, der har vist sig problematiske på kvote- og kontrolområdet (f.eks. utilstrækkeligt fokus på forvaltningsretlige krav til skriftlighed og dokumentation samt sikring af et skriftligt og udtrykkeligt administrationsgrundlag) eller politisk følsomme, herunder også samspillet med erhvervet og områdets interessentlandskab i almindelighed.

Kvote- og kontrolområdets opgaveportefølje er vokset i analyseperioden. Det gør sig gældende i forhold til antallet af opgaver, men også i forhold til regelsættets kompleksitet. Ændrede politiske rammevilkår på både EU-niveau og nationalt niveau har ført til en klar stigning i reguleringskompleksiteten. Samtidig er områdets ressourcer og bevillinger forblevet mere eller mindre uændrede, hvilket har skabt et stigende arbejdspress, idet forvaltningen fortsat har skullet sikre en effektiv administration indenfor de givne økonomiske rammer. Det har betydet, at visse opgaver er blevet nedprioriteret, hvilket især gælder udarbejdelsen og opdateringen af områdets

administrationsgrundlag i form af instrukser og vejledninger. Men det har også vist sig i form af en generelt svag skriftlighed i administrationen og mangelfuld dokumentation og journalisering i de daglige forretningsgange.

Disse svagheder, som har præget forvaltningen af kvote- og kontrolområdet, går efter alt at dømme ganske langt tilbage og kan således ikke alene tilskrives et øget arbejdspress og ressourcemæssige begrænsninger. De er lige så vel et udtryk for den kultur og den ledelse, der har kendetegnet forvaltningen. Kulturen på kvote- og kontrolområdet har været præget af en stærk fiskerifaglighed kombineret med en pragmatisk, uformel og mundtlig samarbejdsform, hvor fokus i høj grad har været på at sikre en smidig og driftssikker administration og i mindre grad på overholdelsen af en række krav til forretningsgange, som for flere medarbejdere og ledere forekom formelle. Omvendt kulturen på en række punkter har fremmet en effektiv forvaltning båret af erfarne medarbejdere og ledere, har den samtidig reduceret forvaltningens fokus på forvaltningsretlige krav til skriftlighed og dokumentation samt sikring af et skriftligt og udtrykkeligt administrationsgrundlag. Medarbejderne er endvidere kun i begrænset omfang blevet introduceret til grundlæggende forvaltningsret og offentlig forvaltning, hvorfor forvaltningens generelle kompetenceniveau på dette område har været utilstrækkeligt. Kontrolområdets ledelse har generelt været præget af en operationel og pragmatisk arbejdsform, hvor skriftlighed, journalisering og udarbejdelse af instrukser er blevet nedprioriteret. Ledere og medarbejdere har endvidere haft et tillidsfuldt forhold, men det er samtidig billedet, at medarbejderne løste deres daglige driftsopgaver med stor autonomi og begrænset instruktion og kvalitetssikring fra nærmeste chef. Samtidig er kontrolkontorets opgaveportefølje vokset i både omfang og kompleksitet, hvilket samlet set kan bidrage til at forklare en række af de påpegede kritisable forhold.

Områdets medarbejdersammensætning har i analyseperioden særligt været kendetegnet ved to væsentlige forhold: i) lav medarbejderomsætning og -rotation og ii) begrænsede juridiske og regnskabsmæssige kompetencer og utilstrækkelig udnyttelse heraf. Den lave medarbejderomsætning og -rotation har en række styrker, men den har samtidig medført, at en række fagområder har været dækket af én eller få medarbejdere. Det har gjort forvaltningen sårbar overfor opsigelser og sygdom samt betydet, at medarbejderne har haft begrænsede muligheder for faglig sparring. Det har endvidere øget risikoen for nedarvning af fejl og misforståelser. Grundet den begrænsede kapacitet og udnyttelse af juridiske og regnskabsmæssige årsværk forekommer forvaltningens kompetencer indenfor disse områder endelig som utilstrækkelige til at dække et område, der er kendetegnet ved et meget komplekst regelsæt. Det gælder områdets egen lovgivning og samspillet med reguleringen på andre områder, f.eks. det selskabsretlige.

De nævnte forhold har bidraget til skabelsen af betingelserne for udviklingen af den adfærd, som har været genstand for kritik. Det gælder som nævnt i særlig grad manglen på et udtrykkeligt administrationsgrundlag, den manglende skriftlighed, den svigtende interne dokumentation og i den forbindelse overholdelsen af journaliseringspligten. Det skal yderligere ses i sammenhæng med det til tider mangelfulde tilsyn og kontrol. Det skal samtidig understreges, at der ikke i analysen er belæg for at slutte, at de konkrete kritisable forhold, herunder forholdene påpeget af Rigsrevisionen, på kvote- og kontrolområdet i direkte og kausal forstand kan henføres til de svagheder, som analysen har identificeret.

Fiskeritilskudsområdet

Fiskeritilskudsforvaltningen har siden sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen i 2011 gennemgået en række reorganiseringer, der i høj grad har været centreret om forsøg på at effektivisere, standardisere og skabe faglige synergier på tværs af områder. Fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet blev således lagt sammen i NaturErhvervstyrelsen i 2011 med henblik på en tættere integration, der som bl.a. skulle hæve den generelle kvalitet i sagsbehandlingen på fiskeritilskudsområdet. Der er dog også indikationer på, at dele af strategien ikke virkede efter hensigten. Således har fiskeritilskudsområdet efter sammenlægningen været genstand for en lavere grad af bevågenhed, idet det større og økonomisk mere betydningsfulde landbrugstilskudsområde har trukket hovedparten af ressourcerne og hovedparten af den ledelsesmæssige opmærksomhed indenfor den samlede organisering af tilskudsforvaltningen. Samtidig medførte den funktionelle tilrettelæggelse af tilskudsforvaltningen, hvor politik- og regeludvikling i 2014 blev adskilt fra den løbende sagsbehandling, at de enkelte opgaveområder blev mere eller mindre isoleret i egne kontorer. Man opnåede således en ensretning og effektivisering af nogle forretningsgange, men det gik i et vist omfang ud over etableringen og vedligeholdelsen af forretningsgange, der sikrede videndeling og fremmede et tæt samarbejde kontorerne imellem. Sagsbehandlerne fik endelig en svagere føling med og forståelse af det regelgrundlag, som deres sagsbehandling byggede på. Samlet set kan det have ført til, at der er opstået fejl i oversættelsen fra regelgrundlag til sagsbehandlerinstruks og -praksis.

De mange organisationsændringer perioden igennem lader endvidere til at have ført til brud i kontinuiteten i opgavevaretagelsen og en manglende arbejdsro på området. Det blev væsentligt forstærket ved udflytningen af sagsbehandlingskontoret i 2016, der dels var ledsaget af en markant lavere medarbejdertrivsel, dels et betydeligt kompetencetab. Alle medarbejdere på fiskeritilskudsområdet søgte på dette tidspunkt væk, så forvaltningen var nødsaget til at ansætte vikarer – ofte uden forvaltningsmæssig uddannelse og erfaring – til at varetage sagsbehandlingen. Dette har påvirket produktiviteten og arbejdets kvalitet negativt. Det spiller her væsentligt ind, at det betydelige uddannelsesbehov, der er forbundet med at oplære nye sagsbehandlere på det meget komplekse tilskudsområde, ikke synes at have været tilstrækkelig dækket. Der er bred enighed blandt undersøgelsens deltagere om, at det kan forklare en række af de sagsbehandlingsfejl, der er påpeget i Rigsrevisionens undersøgelse.

Styrelsens direktion har gennem hele perioden været uden systematisk viden om uregelmæssigheder i tilskudsforvaltningen på fiskeriområdet. Dette hænger sammen med, at styrelsens direktion i sin varetagelse af ledelsesopgaven har anlagt en risikobaseret tilgang, hvor man koncentrerede sig om de områder, hvor sandsynligheden for problemer var vurderet størst. Med fraværet af advarsler om problemer på fiskeritilskudsområdet har det ledelsesmæssige fokus naturligt været rettet mod landbrugstilskudsområdet. Det står samtidig klart, at Europa-Kommissionen også har haft et mindre fokus på fiskeritilskudsområdet end på landbrugstilskudsområdet og i højere grad har forladt sig på medlemsstaternes egne revisionsinstanser på fiskeritilskudsområdet, end den har på landbrugstilskudsområdet. Risikoen for EU-underkendelser af forvaltningens afgørelser var dermed forholdsvis lav på fiskeritilskudsområdet, og styrelsens interne prioritering af revisionsindsatsen var som konsekvens heraf i højere grad rettet mod landbrugstilskudsområdet. Det kan have betydet, at fejl i forvaltningen af tilskud på fiskeriområdet har kunnet passere under radaren i styrelsen, og at ledelsen dermed

ikke har fået information om det, når der var fejl af den art, som Rigsrevisionens undersøgelse har identificeret. Direktionen har derfor heller ikke oplevet en anledning til at agere eller igangsætte initiativer til at afhjælpe problemerne.

Endelig har tilskudsforvaltningen gennem hele analyseperioden haft problemer med at sikre en bemanning med de rette kompetencer. Det har været vanskeligt at tiltrække og fastholde medarbejdere, særligt på det juridiske område, hvilket i visse dele af forvaltningen har medført et misforhold mellem medarbejdernes kompetencer og deres opgaveansvar. Det har haft den konsekvens, at der har været vanskeligheder forbundet med at opbygge en tilstrækkelig erfaringsbase indenfor det juridiske område. Tilskudsområdets stigende kompleksitet som følge af udviklingen i regelsættet og i kravene til sagsbehandlingen, som har været afledt af både EU-krav og nationale krav, har skærpet bemannings- og kompetenceproblemerne. Det har øget risikoen for fejl og gjort det vanskeligere at sikre en korrekt administration af området indenfor de tilgængelige ressourcemæssige rammer.

Undersøgelsen peger således på en række forhold, som hver især og i samspil med hinanden, har påvirket rammevilkår og betingelser for tilskudsadministrationen på fiskeriområdet på en måde, der har muliggjort, at de forhold, som har givet anledning til kritik, har kunnet forekomme. Det gælder som nævnt i særlig grad den relativt mindre ledelsesmæssige bevågenhed med hensyn til og prioritering af fiskeritilskudsområdet i forhold til landbrugstilskudsområdet indenfor den samlede tilskudsforvaltning; den funktionelle tilrettelæggelse af tilskudsforvaltningen, hvor politik- og regeludvikling i 2014 blev adskilt fra den løbende sagsbehandling; de mange organisationsjusteringer, herunder særligt udflytningen af sagsbehandlingskontoret i 2016; samt problemer med at tiltrække og fastholde de nødvendige kompetencer på et område med høj og stigende kompleksitet.

Læringspunkter

Med afsæt i analysen af kvote- og kontrolområdet og analysen af tilskudsområdet konkluderer undersøgelsen med opstillingen af 11 læringspunkter. De 11 punkter peger på områder, hvor forvaltningen bør sætte ind med henblik på at forebygge, at problemer fra fortiden består eller gentager sig i fremtiden. Læringspunkterne varierer i karakter, hvorfor nogle fremstår mere operative og praktiske end andre, der har karakter af mere overordnede observationer, som baseret på undersøgelsen vurderes at udgøre væsentlige forudsætninger for en bæredygtig genopretning af fiskeriforvaltningen. Det gælder for alle 11 læringspunkter, at de forudsætter en langsigtet og vedholdende indsats fra såvel departementets som styrelsens side. Det konstateres i den sammenhæng, at de initiativer, som er taget siden 2017, i høj grad flugter med de 11 læringspunkter. Det er på dette grundlag vurderingen, at man i det fortsatte genopretningsarbejde bør prioritere:

- 1) Sikring af et korrekt og opdateret administrationsgrundlag i form af sagsbehandlingsinstrukser og vejledninger
- 2) Indarbejdelse af principperne for god forvaltningsskik i organisationens kultur
- 3) Etablering af arbejdsgange til identifikation af mulige risici og fejl
- 4) Inddragelse og styrkelse af juridiske og regnskabsmæssige kompetencer i den løbende forvaltning

- 5) Udvikling af praksis for medarbejderrotation og sikring af en vis dobbeltdækning i opgavevaretagelsen, så medarbejdere fra andre områder kan træde til, når der opstår flaskehalse
- 6) Sikring af tilstrækkelig oplæring og kompetenceudvikling
- 7) Sikring af en passende departemental tilsynskapacitet
- 8) Sammenhæng mellem den interne organisering og forskellige led i reguleringskæden fra overordnede regler i form af lov, bekendtgørelser og EU-forordninger til praktiske sagsbehandlerinstrukser og -vejledninger
- 9) Overvejelse af, hvordan man kompenserer for utilsigtede konsekvenser, der er opstået ved en ellers velbegrundet sammenlægning af forskellige forvaltningsområder
- 10) Overvejelse af de problemer for den daglige drift, der let opstår i kølvandet på hyppige og omfattende organisationsændringer
- 11) Øget opmærksomhed – også fra politisk side – på, at reguleringskompleksiteten belaster forvaltningens effektivitet, og at den med de givne ressourcerammer risikerer at belaste opgavevaretagelsens kvalitet. Dette tilsiger et øget fokus på regelforenkling og digitalisering.

Kapitel 1

Introduktion til undersøgelsen

1. Introduktion til undersøgelsen

Udenrigsministeriet⁵ igangsatte primo 2019 nærværende undersøgelse⁶ af fiskeriforvaltningen fra 2010-2017 med afsæt i fire rapporter, der har påpeget en række kritisable forhold vedrørende fiskeriforvaltningens administration af henholdsvis kvote- og kontrolområdet og fiskeritilskudsområdet. Det drejer sig om:

- Rigsrevisionens beretning om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri (2017)
- Deloitte's analyse af Landbrugs- og Fiskeristyrelsens administration af dansk erhvervsfiskeri (2017)
- Kammeradvokatens forvaltningseftersyn af Landbrugs- og Fiskeristyrelsens sagsbehandling i nogle specifikke sagsforløb (2018)
- Rigsrevisionens beretning om tilskudsforvaltning på fiskeriområdet (2018).⁷

Undersøgelsen har til formål at afdække baggrunden for de kritisable forhold, der er påpeget i rapporterne og med afsæt heri identificere mulige læringspunkter, som kan styrke den fremtidige administration af fiskeriområdet. Undersøgelsen analyserer fiskeriforvaltningen ud fra en *systemisk* tilgang. Det har ikke været en del af formålet at placere et ansvar hos enkelte medarbejdere og chefer.

Det skal understreges, at en undersøgelse af denne karakter ikke kan forventes at levere en entydig og udtømmende forklaring på, hvorfor de påpegede kritisable forhold kunne opstå; dertil er problemstillingen for kompleks. Undersøgelsen kan derimod bidrage til at etablere et samlet billede af fiskeriforvaltningens organisatoriske tilstand i den undersøgte periode, herunder mulige svagheder, som kan have bidraget til at skabe en kontekst, hvori de kritisable forhold påpeget i de fire rapporter kunne opstå.

Undersøgelsen er bl.a. baseret på en lang række interviews med tidligere og nuværende ansatte i fiskeriforvaltningen. Det har været en præmis for undersøgelsen, at alle interviewpersoner er sikret anonymitet. Det indebærer, at nærværende undersøgelse ikke indeholder navne eller formidler resultater på en sådan måde, at konkrete udsagn kobles til bestemte personer. Denne præmis har som konsekvens, at undersøgelsens resultater i visse tilfælde har måttet formidles lidt mindre præcist og udførligt, end hvad der ellers havde været muligt.

⁵ Udenrigsministeriet var på tidspunktet for igangsættelsen af indeværende analyse ressortministerie for fiskeriområdet. Per juni 2019 blev fiskeriområdet ressortoverført til Miljø- og Fødevareministeriet, og undersøgelsen afleveres derfor hertil.

⁶ Kilder: Kommissorium for undersøgelser som opfølgning på kritik af fiskeriforvaltningen, Udenrigsministeriet (2019).

⁷ De fire rapporter uddybes i det følgende kapitel 2. Sammenfatning af kritikken.

Der har været nedsat en følgegruppe med deltagelse af relevante myndigheder, herunder Miljø- og Fødevareministeriet, Udenrigsministeriet, Fiskeristyrelsen og Landbrugsstyrelsen.⁸

Det skal understreges, at nærværende undersøgelse efter aftale med opdragsgiver tager de kritikpunkter, som er fremlagt i de nævnte rapporter, for givet og således ikke udgør en selvstændig analyse eller tryk-test af disse. En række af de interviewpersoner, som har deltaget i nærværende undersøgelse, har imidlertid udtrykt bemærkninger, herunder også relativt kritiske bemærkninger, til nogle af resultaterne fra de nævnte rapporter. Disse er for en god ordens skyld og efter aftale med opdragsgiver gengivet i rapporten, jf. afsnit 2.2. *Sammenfatning af interviewpersoners observationer i forhold til kritikken.*

Undersøgelsen er gennemført i tidsrummet februar til september 2019 af et konsulentteam fra Deloitte og Struensee & Co. Professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen, Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet, har været tilknyttet analysen i sin kapacitet af akademisk ekspert i offentlig forvaltning.

⁸ Fiskeriforvaltningen har været forskelligt organiseret i undersøgelsens analyseperiode. Fra 2010-2015 lå ressortansvaret hos Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og fra 2015-2017 hos Miljø- og Fødevareministeriet. I 2017 blev fiskeriforvaltningen ressortoverført til Udenrigsministeriet. Her lå den placeret frem til juni 2019, hvor den blev tilbageført til Miljø- og Fødevareministeriet. På styrelsesniveau var forvaltningen fra 2010-2011 organiseret i henholdsvis Fiskeridirektoratet og FødevareErhverv. Fra 2011-2017 i NaturErhvervstyrelsen og fra 2017 i Landbrugs- og Fiskeristyrelsen. I forbindelse med ressortoverførslen til Udenrigsministeriet i 2017 blev forvaltningen organiseret i den selvstændige Fiskeristyrelsen. Fiskeristyrelsen fortsatte som en selvstændig styrelse i forbindelse med overførslen til Miljø- og Fødevareministeriet i 2019.

Kapitel 2

Sammenfatning af kritikken

2. Sammenfatning af kritikken

I det følgende gengives hovedpointer fra de fire undersøgelser af fiskeriområdet. Gengivelserne er ikke udtømmende for de kritikpunkter, som de fire undersøgelser har rejst, men tjener som en kort opsummering af kritikken. Herefter gengives en sammenfatning af interviewpersoners bemærkninger vedrørende kritikpunkterne.

2.1. Hovedpointer fra undersøgelserne af fiskeriforvaltningen

Nedenstående afsnit giver en kort opsummering af kritikpunkter, der er fremlagt i de fire undersøgelser. Undersøgelserne præsenteres i den rækkefølge, som de blev udgivet.

2.1.1. Rigsrevisionens beretning om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri (august 2017)

Baggrunden for Rigsrevisionens beretning om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri er fiskeriloven fra 2002, der indførte omsættelige kvoter. Indførslen af omsættelige kvoter indebærer en markedsliggørelse af danske fiskeressourcer, og fiskere har således siden 2002 kunnet købe og sælge kvoter (rettigheder til at fiske en bestemt mængde fisk). Formålet var at sikre fiskeriet bedre indtjeningsmuligheder og at modernisere den danske fiskeflåde, så den passede til fangstmulighederne. Det blev dog samtidig forudsat, at indførslen af omsættelige kvoter ikke måtte føre til, at kvoterne blev koncentreret hos få fiskere. Loven gav ikke præcise anvisninger for, hvornår kvoter var samlet på for få hænder, men lod det være op til det ressortansvarlige ministerie i samarbejde med det såkaldte Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg⁹ (nedsat efter fiskerilovens § 6) at rådgive skiftende ministre og Folketinget om, hvordan man levede op til lovens formål.

Rigsrevisionens beretning undersøger dels, om Miljø- og Fødevarerministeriet¹⁰ har fastsat regler, der understøtter lovens hensigt om, at kvoterne ikke koncentrerer på for få hænder, dels om ministeriet har etableret et system, der sikrer en tilfredsstillende forvaltning af kvoteejerskab.

Rigsrevisionen konkluderer i sin beretning, at ministeriets forvaltning af kvoteejerskab har været meget kritisabel og ikke har understøttet lovens intention om, at kvoterne ikke måtte koncentrerer på for få hænder. Rigsrevisionen bygger sin konklusion på to primære forhold.

For det første fastslår Rigsrevisionen, at ministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang har fastsat regler for kvotekoncentrationen. Ifølge Rigsrevisionen har ministeriet dels ikke fastsat konkrete mål for, hvad der skulle til, før kvoterne var blevet koncentreret på for få hænder, dels har reglerne i perioder reelt ikke kunnet fungere som et loft. Dertil anføres det, at ministeriet ikke har fulgt systematisk op på udviklingen over tid og har anvendt ufuldstændige data og skiftende beregningsgrundlag. Det påpeges bl.a., at kvotekoncentrationen steg for både IOK-kvoter (individuelle overdragelige kvoteandele) og FKA-kvoter (fartøjskvoteandele), på trods af at der efter politisk ønske i 2012 blev fastsat regler, der skulle begrænse koncentrationen yderligere.

⁹ Det Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg er nedsat efter fiskerilovens § 6. Udvalget har til formål at rådgive ministeren om planlægning og udarbejdelse af regler om udøvelse og regulering af erhvervsfiskeriet.

¹⁰ Fiskeriforvaltningen var på tidspunktet for udarbejdelsen af Rigsrevisionens beretning under Miljø- og Fødevarerministeriets ressort.

For det andet kritiserer Rigsrevisionen, at ministeriet ikke har etableret et system, der sikrede, at den enkelte fiskers kvoteandele kunne opgøres korrekt, herunder at man ikke har haft de grundlæggende administrative forudsætninger på plads for at kunne registrere kvotehandler. F.eks. har præcise regler for anmeldelser af handler med fartøjer og kvoter, instrukser til sagsbehandlere og kvalitetssikringsprocedurer for tilsendt dokumentation ikke eksisteret. Det påpeges, at den utilstrækkelige forvaltning har haft den konsekvens, at kvotelofter i flere tilfælde er blevet overskredet. Endvidere er der som konsekvens heraf i nogle tilfælde blevet givet forkerte oplysninger til Folketinget.

2.1.2. Deloitte's eksterne analyse af Landbrugs- og Fiskeristyrelsens administration af dansk erhvervsfiskeri (december 2017)

Deloitte's analyse af fiskeriforvaltningen blev igangsat i forlængelse af Rigsrevisionens beretning om kvotekoncentrationen. Analysens opdrag omfattede fire elementer: i) en beskrivelse af det gældende administrationsgrundlag og -system, ii) en dybtgående undersøgelse af historik, iii) en analyse af administrationssystemet og iv) et forslag til en fremtidig administrationsmodel.

Analysens fokus var på den praktiske udmøntning af administrationen og de administrative processer samt på den historiske udvikling på kvoteområdet. Analysen omfattede ikke en vurdering af realiseringen af de politiske intentioner vedrørende forvaltningen af kvotesystemet.

Analysen fandt, at styrelsens administration af dansk erhvervsfiskeri i den daglige og praktiske opgaveløsning på mange områder fungerede efter hensigten, men at der var væsentlige mangler og risici. Analysen pegede på fire forhold:

- 1) Administrationsgrundlaget, herunder dokumentationen af administrative processer, var samlet set utilstrækkeligt. På en lang række områder fandtes ikke beskrevne sagsgange eller instrukser. På andre områder var instrukserne enten af ældre dato eller udarbejdet i anden halvdel af 2017.
- 2) Den administrative håndtering af flere forhold var håndholdt, forankret hos enkelte medarbejdere og i nogle tilfælde sporadisk.
- 3) Tilgangen til løbende kontroller var mangelfuld, f.eks. overholdelse af anmeldelsesforpligtelser og håndhævelse af sanktioner. Den tværgående kontrol og opfølgning var ikke tilstrækkelig prioriteret.
- 4) Administrationen af området fremstod som sårbar, idet de enkelte administrative opgaver var forankret hos få medarbejdere.

2.1.3. Kammeradvokatens forvaltningseftersyn af Landbrugs- og Fiskeristyrelsens sagsbehandling i nogle specifikke sagsforløb (september 2018)

Udenrigsministeriet blev i efteråret 2017 opmærksom på en række indikationer på fejl i specifikke sagsforløb relateret til administrationen af og kontrollen med kvotekoncentrationen.¹¹ På baggrund heraf gennemførte Kammeradvokaten et forvaltningseftersyn af de specifikke sagsforløb, der bl.a.

¹¹ Fiskeriområdet blev ved kongelig resolution af 7. august 2017 flyttet fra Miljø- og Fødevarerministeriet til Udenrigsministeriet. Kammeradvokatens undersøgelsesperiode vedrørte således Miljø- og Fødevarerministeriet, hvor fiskeriforvaltningen var organiseret i Landbrugs- og Fiskeristyrelsen.

havde til formål at redegøre for og vurdere, om styrelsens sagsbehandling i de specifikke sagsforløb havde været lovlig og i overensstemmelse med god forvaltningsskik og interne retningslinjer.

Eftersynet vedrørte ikke styrelsens samlede forvaltning, men nogle få udvalgte dele af styrelsens administration, som på forhånd var fundet potentielt problematiske. Kammeradvokaten påpeger, at der i de undersøgte sagsforløb var en række observationer, som gik igen.

Det bliver bl.a. påpeget, at styrelsen i sin administration har været meget imødekommende overfor erhvervet, hvilket har betydet, at man bevidst har set bort fra regler, der blev opfattet som uhensigtsmæssige, eller som konkret blev vurderet til at føre til politisk uacceptable resultater.

Dertil bliver det påpeget, at styrelsen har accepteret en formløs administration i sin udstedelse af tilladelser samt kontrolindsats, hvilket har ført til flere alvorlige fejl. Der er endvidere flere eksempler på, at styrelsen har fejlanvendt regler eller tilsyneladende ikke været opmærksom på dem, herunder at man ikke har forstået selskabs- eller strafferetlige regler, som har betydning for reguleringen på området. Det bliver også vurderet, at der har været en lav grad af skriftlighed og mangel på dokumentation i sagsbehandlingen. Notatpligten vedrørende væsentlige beslutninger under sagsbehandlingen har generelt ikke været overholdt, og journaliseringen har været særdeles mangelfuld og fejlbehæftet.

Styrelsens administrative praksis og retningslinjer har generelt være ubeskrevet, hvilket i nogle tilfælde har ført til uensartet og direkte modstridende praksis og usikkerhed om, hvad praksis har været. I tilfælde, hvor styrelsen selv har konstateret fejl i sagsbehandlingen, har man undladt at overveje genoptagelse af sagen eller at rette begåede fejl. Endvidere har styrelsens registre over kvoteejerskab ikke givet styrelsen et samlet overblik over fordelingen af kvoteejerskab.

Kammeradvokaten konkluderer, at eftersynet samlet set efterlader et indtryk af en forvaltningskultur med grundlæggende og meget alvorlige mangler på overholdelse af kravene til styrelsens forvaltningsvirksomhed, herunder manglende overholdelse af den regulering, som styrelsen har haft ansvar for, og manglende overholdelse af almindelige krav til forsvarlig og lovlig sagsbehandling. Kammeradvokaten konkluderer dog samtidig, at der i de undersøgte forløb ikke er fundet tegn på korruption eller andre strafbare forhold eller favorisering af fiskere.

2.1.4. Rigsrevisionens beretning om tilskud på fiskeriområdet (oktober 2018)

Rigsrevisionens beretning om tilskudsforvaltningen på fiskeriområdet undersøger Udenrigsministeriets¹² forvaltning af tilskud under Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) i perioden 2014-2017.

EHFF er fonden for EU's hav- og fiskeripolitik for 2014-2020 og har til formål at fremme EU's fælles fiskeripolitiske målsætninger. EHFF er efterfølgeren til EFF, der var Den Europæiske Fiskerifond fra 2007 til 2013. Tilskud til projekter finansieres af EU-midler og national støtte. EHFF's regler er fastlagt i EU-forordning 508/2014, der har direkte retsvirkning i Danmark. Hvert medlemsland har på

¹² Fiskeriområdet blev ved kongelig resolution af 7. august 2017 flyttet fra Miljø- og Fødevarerministeriet til Udenrigsministeriet. Hovedparten af Rigsrevisionens undersøgelsesperiode vedrørte således Miljø- og Fødevarerministeriet.

baggrund heraf udarbejdet et nationalt program, hvori det uddybes, hvordan man ønsker at bruge midlerne. Efter Europa-Kommissionen har godkendt programmet, er det op til de nationale myndigheder selv at afgøre, hvilke projekter man vil finansiere.

Danmark har implementeret EHFF i det nationale program Det Danske Hav- og Fiskeriudviklingsprogram, der løber fra 2014 til 2020. Programmet består af 14 forskellige tilskudsordninger, heraf ti på fiskeriområdet.¹³ Rigsrevisionen har i sin beretning undersøgt fire af disse ordninger med udgangspunkt i to spørgsmål: i) har Udenrigsministeriet en forvaltning, der gør ministeriet i stand til at vurdere, om grundbetingelsen for at modtage og beholde et tilskud fra EHFF-programmet er overholdt, og ii) har Udenrigsministeriet sikret, at en række øvrige væsentlige krav i forhold til at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt. Det er en grundbetingelse for at modtage tilskud fra EHFF-programmet, at ansøgningen er antagelig. Det betyder, at ansøgningen skal overholde de forordningsbestemte EU-krav, for at ansøgeren kan modtage og beholde et tilskud. Hvis grundbetingelsen er overholdt, er der en række yderligere krav, som ansøgeren også skal overholde.

Rigsrevisionen vurderer, at ministeriets forvaltning af EHFF-programmet samlet set har været meget kritisabel. Ministeriet har ikke haft en forvaltning, der gjorde, at man var i stand til at vurdere, om ansøgningerne levede op til antagelighedskravet.

For det første har man vurderet antagelighed på et forkert grundlag, idet ministeriets administration af EU's strafpointsystem ikke har været korrekt.¹⁴ Det har bl.a. betydet, at ministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang har tildelt strafpoint, og at nogle fiskere er blevet forskelsbehandlet ved tildeling af strafpoint, bl.a. fordi ministeriet har skelnet imellem EU-regler og nationale regler ved tildeling af strafpoint og i hovedparten af tilfældene kun har tildelt strafpoint ved overtrædelser af EU-regler. For det andet har ministeriet ikke undersøgt ansøgernes antagelighed tilstrækkeligt. For det tredje har ministeriet fortolket antagelighedskravet forkert i forhold til forældelsesfristen, og endelig har ministeriet ikke kontrolleret, om en række øvrige væsentlige krav blev overholdt. Rigsrevisionen påpeger f.eks., at man i en række tilfælde ikke har sikret, at kravene til tilbud, fakturering og betalingsdokumentation var overholdt.

2.2. Sammenfatning af interviewpersoners observationer i forhold til kritikken

Det skal for god ordens skyld bemærkes, at en række af de interviewpersoner, der har deltaget i undersøgelsen, har udtrykt bemærkninger, herunder også relativt kritiske bemærkninger, til nogle af resultaterne fra de fire undersøgelser, som udgør grundlaget for iværksættelse af indeværende undersøgelse. Det er sket i varierende grad og med forskelligt fokus, men en række observationer går igen på tværs af interviews. Disse gengives i nedenstående afsnit.

Det skal samtidig understreges, at næsten alle interviewpersoner har givet udtryk for, at de er enige i betydelige dele af den fremsatte kritik, og at de ser et behov for at forbedre administrationen af

¹³ Rigsrevisionen beretter, at EHFF-programmet har 14 ordninger og ikke 16, som det fremgår af nærværende undersøgelses Figur 12. Dette skyldes, at Rigsrevisionen slår de to ordninger for fiskerikontrol sammen (Fiskerikontrol, myndighed og Fiskerikontrol, sporbarhed) og de to ordninger for fiskeri, natur og miljø sammen (Fiskeri, natur og miljø (kun ål) og Fiskeri, natur og miljø).

¹⁴ Hvis en operatør eller et fartøj har for mange strafpoint, er det i en periode ikke muligt at få og beholde tilskud fra EHFF-programmet.

fiskeriforvaltningen på flere områder. En stor andel af interviewpersonerne har f.eks. givet udtryk for, at forvaltningen har været kendetegnet ved en uformel forvaltningspraksis, hvor skriftlighed, journalisering og dokumentation har været mangelfuld. Herudover anerkender en stor del også, at der har været begået sagsbehandlingsfejl i enkeltstående sagsforløb på kvote- og kontrolområdet samt på fiskeritilskudsområdet.

Bemærkninger vedrørende Rigsrevisionens beretning om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri

En række interviewpersoner har givet udtryk for, at man finder dele af Rigsrevisionens konklusioner vedrørende forvaltningen af kvoteområdet problematiske. Det gælder kritikken af, at i) forvaltningen ikke har fastsat regler, der understøtter, at kvoter ikke koncentrerer på få hænder, og at ii) forvaltningen ikke har fastsat konkrete mål for, hvad der skulle til, før kvoterne var koncentreret på få hænder.

Hovedparten af interviewpersonerne har givet udtryk for en oplevelse af, at der frem til 2015 var politisk opbakning og kendskab til gældende regler vedrørende kvotekonzentrationen, idet man i overensstemmelse med intentionen bag fiskeriloven fra 2002 var lykkedes med at skabe et effektivt og rentabelt fiskerierhverv. Det anføres, at gældende regler for kvotekonzentrationen, herunder de fastsatte lofter for erhvervsfiskeres og fiskeriselskabers ejerskab af IOK- og FKA-kvoter, har været politisk vedtaget. Interviewpersonerne giver således udtryk for, at man i forvaltningen løbende har fastsat regler på baggrund af politiske ønsker og drøftelser med erhvervet, hvilket var intentionen bag loven fra 2002. Med loven lod man det være op til Det Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg¹⁵ at rådgive skiftende ministre om, hvordan man levede op til reformens formål, idet man vurderede, at det ikke var muligt at fastsætte konkrete mål for, hvornår koncentrationen kunne siges at være for stor.

Hovedparten af interviewpersonerne giver udtryk for en oplevelse af, at der i 2015 skete et holdningsskift, og at der efterfølgende kom et større ønske om at begrænse kvotekonzentrationen, end der tidligere havde været fra politisk side. Det er disse interviewpersoners vurdering, at dette holdningsskift har påvirket, hvordan man nu evaluerer forvaltningen af kvotekonzentrationsreglerne i hele perioden tilbage til 2002.

Bemærkninger vedrørende Rigsrevisionens beretning om tilskud på fiskeriområdet

En række interviewpersoner bemærker, at dele af Rigsrevisionens kritik vedrørende forvaltningen af EU's strafpointsystem ikke stemmer overens med deres forståelse. Det gælder kritikken om, at forvaltningen ikke har administreret strafpointsystemet i overensstemmelse med lovgrundlaget og ikke i tilstrækkeligt omfang har tildelt strafpoint, idet man kun har tildelt strafpoint for overtrædelser af EU-regler, men ikke for overtrædelser af nationale regler. Desuden gælder det kritikken om, at styrelsen ikke har fastsat klare kriterier for tildeling af strafpoint i sin sagsbehandlerinstruks.

En række interviewpersoner gør opmærksom på, at man fra forvaltningens side ad flere omgange har været i kontakt med Europa-Kommissionen for at få afklaret strafpointsystemets juridiske rækkevidde. Interviewpersonerne anfører, at Europa-Kommissionen med reference til begrebet om

¹⁵ Det Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg er nedsat efter fiskerilovens § 6. Udvalget har til formål at rådgive ministeren om planlægning og udarbejdelse af regler om udøvelse og regulering af erhvervsfiskeriet.

*a level playing field*¹⁶ angav, at strafpointsystemet kun omfattede overtrædelser af EU-regler. Ifølge interviewpersonerne ændrede Europa-Kommissionen imidlertid holdning til dette spørgsmål i løbet af perioden, hvilket betød, at da Rigsrevisionen henvendte sig, modtog de svar om, at overtrædelser af nationale regler også skulle medføre tildeling af strafpoint. Interviewpersonerne giver derfor udtryk for, at styrelsens fortolkning frem til Rigsrevisionens beretning var i overensstemmelse med EU-forordningsgrundlaget.

Herudover påpeger enkelte interviewpersoner, at de ikke er enige i, at forvaltningen burde have tildelt flere strafpoint, med henvisning til at mange sager beror på en vis grad af fortolkning eller vurdering. Det anføres også, at Europa-Kommissionen efterlod en stor udøvelse af skøn til medlemsstaterne i forhold til at vurdere grovheden af eventuelle overtrædelser, og at hverken EU-regler eller nationale regler således forholder sig til, hvor detaljerede instrukser vedrørende strafpointsystemet skal være.

Endelig giver flere interviewpersoner udtryk for, at man på fiskeritilskudsområdet fastlagde et niveau af revision og kontrol, som var hensigtsmæssigt i forhold til afvejningen mellem ressourceforbrug og risikoen for fejl og svig. Det påpeges, at man bevidst har truffet beslutninger herom, idet en fuldstændig kontrol af alle områder var for omkostnings- og ressourcetung.

Bemærkninger vedrørende undersøgelseernes kritik af forvaltningens forhold til erhvervet

Rigsrevisionen og Kammeradvokaten påpeger, at forvaltningen har været meget imødekommende overfor erhvervet. Hovedparten af interviewpersonerne giver generelt udtryk for, at de ikke kan genkende denne kritik. Det anføres, at samarbejdet med erhvervet følger dansk forvaltningstradition, herunder at det er indenfor rammerne af Det Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg, som er etableret ved lov.

Bemærkninger vedrørende undersøgelseernes standard for god forvaltningsskik

En række interviewpersoner har sat spørgsmålstejn ved, om nogle af de standarder for god forvaltningsskik, som Rigsrevisionen og Kammeradvokaten holder fiskeriforvaltningen op imod, lader sig efterleve i praksis. Der er bred enighed om, at forvaltningens skriftlighed, journalisering og dokumentation har været særdeles mangelfuld på en lang række områder, men flere interviewpersoner anfører samtidig en oplevelse af, at forvaltningen holdes op imod et urealistisk målbillede.

¹⁶ Det vil sige, at alle medlemslande skal leve op til de samme vilkår og regler.

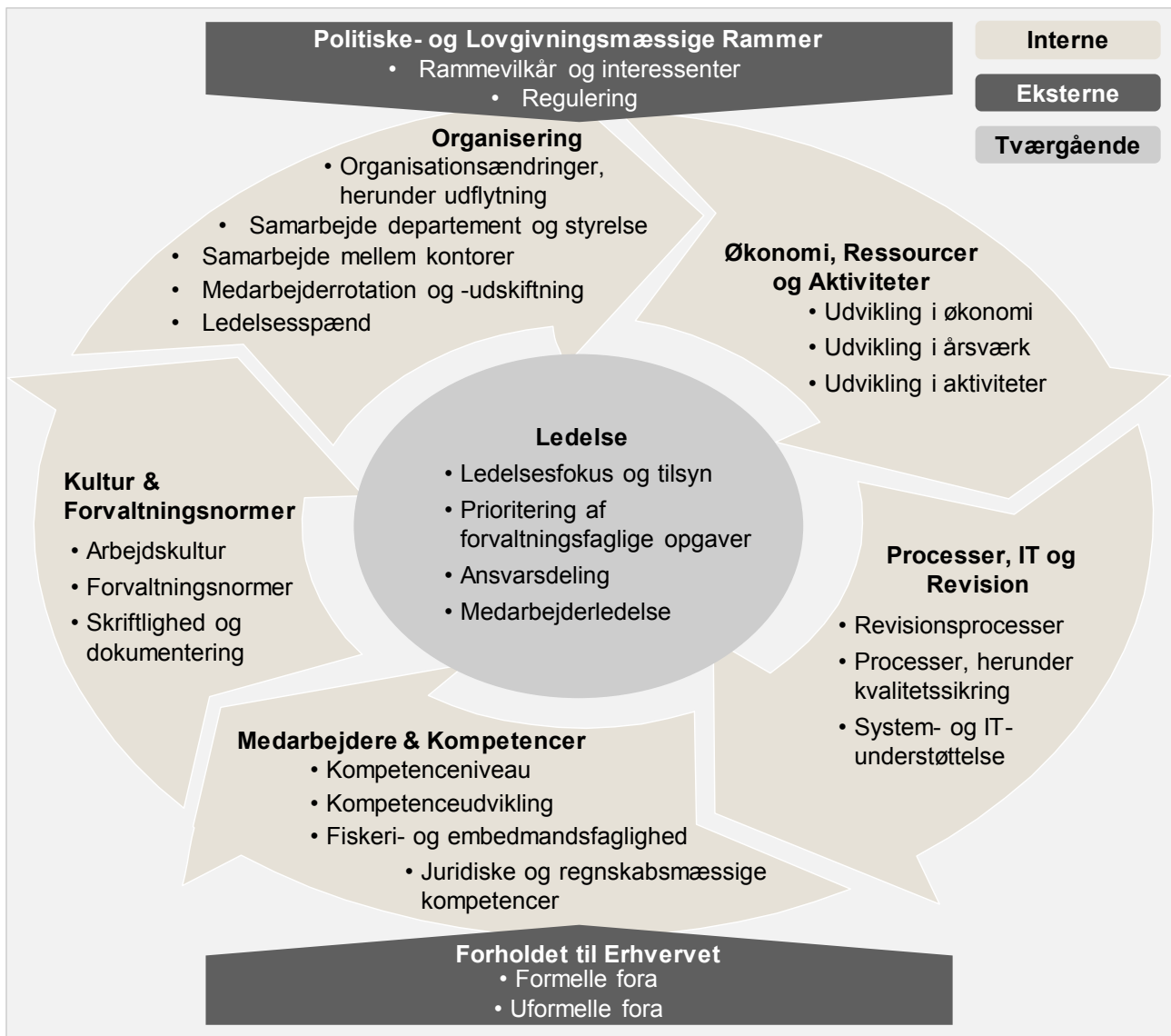
Kapitel 3

Analyseltilgang og metode

3. Analysetilgang og metode

Enhver administrativ organisation er en kompliceret enhed. Det gælder også dansk fiskeriforvaltning. For at kunne analysere forvaltningens virkemåde, herunder både dens styrker og de svagheder, som har været genstand for kritik i tidligere undersøgelser, er det derfor nødvendigt at analysere flere dimensioner. En flerdimensionel analyse er forudsætningen for, at analysen kan afdække baggrunden for og de sandsynlige forklaringer på, at de påpegede problemer kunne opstå, og for at der på denne baggrund kan udtrages læringspunkter, som kan styrke den fremtidige administration af fiskeriområdet.

Figur 1 illustrerer de otte dimensioner, der er inddraget i analysen. Der er en grundlæggende sondring mellem fem dimensioner, som danner udgangspunkt for en analyse af forvaltningens interne forhold, og to andre dimensioner, som danner udgangspunkt for analysen af forvaltningens placering i forhold til omverdenen, det vil sige de politiske og lovgivningsmæssige rammer samt de erhvervs- og samfundsmæssige rammer. I denne systematik er ledelsen af forvaltningen skilt ud som en særskilt tværgående dimension. Det skal ses i sammenhæng med ledelsens ansvar for dels den interne koordination, dels samspillet med omgivelserne og således også for afbalanceringen af interne og eksterne krav til forvaltningen i forhold til hinanden.



Figur 1: Overblik over analyserammens otte dimensioner og analytiske snitflader

3.1. Afgrænsning af analysen

Undersøgelsen fokuserer primært på perioden 2010-2017. Analyseperioden er valgt med udgangspunkt i kritikken i de fire rapporter, som primært vedrører forhold efter 2012. Analysen går dog tilbage til 2010 for at kunne inddrage forhold, som vurderes at have haft betydning for forvaltningen fra 2012 og frem. Dermed tager undersøgelsen f.eks. højde for den omfattende organisationsændring i slutningen af 2011, hvor Fiskeridirektoratet blev nedlagt, og fiskeriområdet blev lagt sammen med landbrugsområdet i NaturErhvervstyrelsen. Denne reorganisering kan have haft betydning for de identificerede forvaltningsmæssige svigt, som de fire rapporter har påpeget. Der er ligeledes andre forhold, som erfaringsmæssigt udvikler sig relativt langsomt og meget gradvist. Det gælder organisationens kultur og de forvaltningsnormer, som præger forvaltningens opgaveløsning. På dette felt er det derfor nødvendigt at gå længere tilbage end 2010. Perioden afgrænses til 2017, hvor fiskeriområdet blev overflyttet til Udenrigsministeriets ressort. Afsnit 6.2. *Fiskeriforvaltningens tiltag siden kritikken* gennemgår desuden årene 2018-2019 og giver et indblik i de skridt, departementet og Fiskeristyrelsen allerede har taget med henblik på at genoprette tilliden til fiskeriområdet.

Undersøgelsen fokuserer på to forvaltningsområder under fiskeriområdet, som er primær genstand for kritikken: kvote- og kontrolområdet samt fiskeritilskudsområdet. Analysen undersøger disse to områder af forvaltningen særskilt på både departements- og styrelsesniveau ud fra de otte dimensioner. Det vil sige, at der er store dele af fiskeriforvaltningen, som undersøgelsen ikke beskæftiger sig med, herunder de regionale kontrolindsatser og visse stabs- og støttefunktioner.

Kvote- og kontrolområdet afgrænses organisatorisk til opgaver, der i styrelsen varetages i henholdsvis regelkontoret, som i analyseperioden har heddet Center for Fiskeri og EU & Fiskeriregulering, samt kontrolkontoret, der i analyseperioden har heddet henholdsvis Fiskerikontoret, Koordinering og Fiskerikontrolkontoret. Se appendiksafsnit 7.1.1. *Organisering* for en uddybende beskrivelse af kontorer. For så vidt angår kontrol bemærkes det, at der udelukkende er tale om de administrative kontrolopgaver, der udføres fra centralt hold i de førnævnte kontorer. Den fysiske kontrol varetages regionalt og er således *ikke* indenfor rammerne af denne afgrænsning.

Fiskeritilskudsområdet afgrænses i styrelsen til de relevante dele af enhederne Center for Projekttilskud; EU & Erhvervsudvikling; Projektdesign; Projekttilskud, Produktion; og EU & Erhverv, som alle i forskelligt omfang har beskæftiget sig med politik, regeludarbejdelse og sagsbehandling på fiskeritilskudsområdet i analyseperioden. Se appendiksafsnit 7.1.1. *Organisering* for en uddybende beskrivelse af kontorer. I undersøgelsen beskrives disse ofte som henholdsvis policy- og regelkontorene (EU & Erhvervsudvikling, Projektdesign, og EU & Erhverv) og sagsbehandlingskontoret (Projekttilskud). Kontorerne på tilskudsområdet dækker udover fiskeritilskudsområdet (EHFF-programmet) også tre andre tilskudsområder: landbrugs-tilskudsområdet (Landdistriktsprogrammet ¹⁷); markedsordninger; og Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram. Når betegnelserne tilskudsområdet eller tilskudsforvaltningen anvendes, er der tale om alle ovennævnte kontorer og dermed også alle fire tilskudsområder.

Departementet dækker hele fiskeriområdet og afgrænses til topledelsen samt medarbejdere og ledere i Fiskeripolitisk Kontor; Miljøenheden; Erhvervsenheden; EU – Landbrug og Fiskeri; og Erhverv og Grøn Teknologi, der i forskelligt omfang har beskæftiget sig med fiskeriområdet i analyseperioden.

Enkelte andre kontorer berøres, idet de har snitflader til opgavevaretagelsen på henholdsvis kvote- og kontrolområdet og fiskeritilskudsområdet i analyseperioden, f.eks. Intern Revision, Tilskudsudbetaling og Data & Analyse. Se appendiksafsnit 7.1.1. *Organisering* for en uddybende beskrivelse af kontorer.

Når betegnelsen fiskeriområdet anvendes, er der tale om hele fagområdet indenfor fiskeri, hvilket inkluderer både kvote- og kontrolområdet og fiskeritilskudsområdet, mens betegnelsen fiskeriforvaltningen dækker den samlede organisering af området, hvilket inkluderer både styrelse og departement.

¹⁷ Med betegnelsen landbrugstilskudsområdet forstås alene Landdistriktsprogrammet. Arealstøtteområdet er således ikke inkluderet.

3.2. Datagrundlag, fejlkilder og usikkerheder

Undersøgelsen bygger på to typer datakilder:

- Historiske data og dokumenter
- Interviews med nuværende og tidligere medarbejdere i fiskeriforvaltningen

3.2.1. Historiske data og dokumenter

Deloitte og Struensee & Co. har i analyseforløbet fremsendt en række dataforespørgsler til de relevante offentlige myndigheder, herunder Udenrigsministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet, Landbrugsstyrelsen og Fiskeristyrelsen. Forespørgslerne har vedrørt forskellige typer data og dokumenter om fiskeriforvaltningen på både styrelses- og departementsniveau til belysning af forskellige aspekter af fiskeriområdet i analyseperioden 2010-2017, som det umiddelbart blev vurderet kunne have haft betydning for de identificerede kritikpunkter.

Dokumentariske og statistiske kilder er anvendt til, så vidt det har kunnet lade sig gøre, at kortlægge fiskeriforvaltningens udvikling i analyseperioden 2010-2017 (f.eks. hvordan organiseringen af området har ændret sig over tid eller udvikling i antallet af medarbejdere). Det er sket for at kunne kvalificere, herunder be- og/eller afkræfte, interviewobservationer. Herudover er analysen af det dokumentariske materiale anvendt som grundlag for forberedelsen af interviewene og til at identificere relevante interviewpersoner, som skulle inviteres til at deltage i undersøgelsen.

Konsulentteamet har modtaget knap 1.500¹⁸ dokumenter og filer, som i større og mindre grad er anvendt i undersøgelsen. Dokumenterne består bl.a. af organisationsdiagrammer, oplysninger om økonomi og ressourcetræk, stillingsbeskrivelser, tjeklister, årsrapporter og enhedskontrakter (se dataoversigt i appendiksafsnit 7.2. *Datagrundlag*). En samlet beskrivende analyse af udvalgt dokumentarisk materiale er gengivet i appendiksafsnit 7.1. *Kortlægning af fiskeriforvaltningen 2010-2017* og inddrages i analysen, hvor det er relevant.

3.2.2. Interviewdata

Der er gennemført i alt 38 interviews med personer, som har været involveret i eller er relevante for forvaltningen af fiskeriområdet i en del af eller hele perioden fra 2010 til 2017. Interviewpersonerne er udvalgt i dialog med opdragsgiver og ud fra dokumentanalysen. Interviewpersonerne repræsenterer forskellige stillingsniveauer, herunder medarbejdere, teamledere, kontorchefer, topledere (afdelingschefer, direktører og departementschefer), såvel som kontorer og andre organisatoriske enheder fra både departement og styrelse, som er vurderet relevante for undersøgelsen, jf. Figur 2 nedenfor. Derudover er der interviewet repræsentanter fra de tre primære brancheorganisationer: Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation (DFPO), Danmarks Pelagiske Producentorganisation (DPPO) og Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri (FSK).

¹⁸ Heraf udgør stillingsbetegnelser for perioden knap to tredjedele.

Niveau	Medarbejdere	Ledelse	Topleddelse	Erhvervet
Antal interviews	12	16	7	3
Relevante kontorer og organisationer	<ul style="list-style-type: none"> • Departementet • Direktionen i styrelsen • Fiskerikontoret/Koordinering/Fiskerikontrol • Center for Fiskeri/EU & Fiskeriregulering • Center for Projekttilskud • EU & Erhvervsudvikling 	<ul style="list-style-type: none"> • Projektdesign • Projekttilskud, Produktion • Data & Analyse • Tilskudsudbetaling • Intern Revision • IT 	<ul style="list-style-type: none"> • Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation (DFPO) • Danmarks Pelagiske Producentorganisation (DPPO) • Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri (FSK) 	

Figur 2: Overblik over gennemførte interviews, herunder niveau og organisatorisk placering¹⁹

3.2.3. Interviewguider

Forud for hvert interview blev der udarbejdet en individuelt tilpasset interviewguide med udgangspunkt dels i undersøgelsens overordnede analysetilgang, jf. ovenfor, dels i den indledende dokumentanalyse. Interviewernes generelle viden om fiskeriområdet og viden fra eventuelle forudgående interviews er naturligvis også blevet udnyttet. Interviewguiderne har således indeholdt både generelle spørgsmål og individuelle spørgsmål baseret på interviewpersonernes stilling, ansvarsområde, ansættelsestidspunkt mv. Hvis interviewpersonerne har ønsket det, har de modtaget en spørgeramme med eksempler på spørgsmål forud for interviewet.

3.2.4. Interviewtilgang

Interviewene er gennemført som semistrukturerede interviews. Det indebærer, at en del af interviewet har haft karakter af en række relativt præcise og på forhånd forberedte spørgsmål på basis af den udarbejdede interviewguide med konsulentteamet som styrende for samtalen. Samtidig har der i en del af det enkelte interview været anlagt en mere *eksplorativ* tilgang, hvor interviewpersonerne i højere grad har kunnet styre samtalen i retning af de forhold, som de hver især har fundet mest relevante at få belyst. Dermed har interviewpersonerne fået lejlighed til at fremlægge egne hypoteser om og tolkninger af, hvordan de påpegede kritikpunkter har kunnet opstå.

Interviewene har haft til formål at afdække både faktiske forhold, personlige oplevelser/tolkninger og interviewpersonernes vurderinger af analytisk karakter. Det er i den sammenhæng væsentligt, at adskillige af dem har et indgående kendskab til forvaltningen, som rækker langt tilbage i tid. Grundtanken i tilgangen er, at interviewpersonerne har skullet konkretisere sammenhængen i et hændelsesforløb i form af oplevelser, handlinger, beslutninger og informationer. Med henblik på at

¹⁹ Det er så vidt muligt forsøgt at gengive kontorernes navne, men kontorer kan i løbet af analyseperioden have haft flere navne end gengivet i tabellen.

sikre, at undersøgelsen i så høj grad som muligt afdækker faktiske hændelsesforløb og årsagssammenhænge fremfor alene interviewpersonernes holdninger eller interviewerens forudgående arbejdshypoteser, har der været et tilbagevendende fokus på ikke at stille ledende spørgsmål. Interviewpersonerne har således fået mulighed for selv at bringe emner og årsagssammenhænge på banen. Der har ligeledes været fokus på at stille uddybende spørgsmål, så interviewpersonernes udsagn og vurderinger blev understøttet med konkrete eksempler. Interviewdataene er derudover, så vidt det har været muligt, blevet sammenholdt med det dokumentariske materiale for derigennem at sikre et samspil mellem forskellige data og metoder og dermed også sikre pålidelighed og validitet i undersøgelsens konklusioner.

Interviewpersonerne har fået tilbudt en skriftlig eller mundtlig gennemgang af de hovedbudskaber, konsulentteamet har indsamlet fra det enkelte interview. Dette tilbud har cirka halvdelen af interviewpersonerne taget imod, og gennemgangen har i enkelte tilfælde ført til mindre korrektioner.

3.2.5. Kodning af interviewdata

Alle hovedpointerne fra interviewresuméerne er blevet kodet ud fra både primære og sekundære overkoder (f.eks. *ledelse* eller *organisering*) og underkoder (f.eks. *ledelsesfokus* eller *medarbejderledelse*) samt ud fra interviewpersonernes stillingsniveau, organisation (f.eks. styrelse eller departement), område og tidsperiode. Herudover er udsagnets styrke blevet vurderet på en skala fra 0 til 3, og udsagnets validitet er tilsvarende vurderet på en skala fra 1 til 3. Udsagnets styrke beskriver, hvor stor forklaringskraft et udsagn har i forhold til den rejste kritik. Det vurderes bl.a. i forhold til, hvor meget vægt den enkelte interviewperson har lagt på det. Med udsagnets validitet forsøges det at opgøre udsagnenes gyldighed. I den kontekst vurderes det blandt andet, om der er tale om formodninger og gisninger, eller om interviewpersonen udtaler sig om et område eller en opgave, som personen selv har et førstehåndskendskab til.

For at øge de indsamlede interviewdatas pålidelighed er alle interview blevet kodet af minimum to personer. De mest centrale interviews er blevet kodet af fire forskellige personer. Efterfølgende er kodninger blevet samlet, og eventuelle forskelle er blevet diskuteret.

I analysen af interviewdata er der lagt stor vægt på at få belyst problemstillingen, som den tager sig ud fra de enkelte interviewpersoners rolle i forvaltningen. Det vil sige, at det i analysearbejdet vurderes, hvordan problemerne tager sig ud fra henholdsvis en medarbejder- og en ledersynsvinkel. På samme måde er det vigtigt i analysen af udsagnene at inddrage såvel styrelsesperspektivet som perspektivet fra ledelsen og medarbejderne i departementet. Tilgangen er med til at sikre en kildekritisk vurdering af interviewudsagnene.

3.2.6. Mangelfulde dokumentariske kilder

Det har i undersøgelsen været vanskeligt at indsamle og til dels analysere centrale dele af de data, som kunne dække hele analyseperioden fra 2010 til 2017, herunder særligt data om økonomi og aktiviteter. Dette skyldes primært, at fiskeriområdet i løbet af analyseperioden har været placeret i fem forskellige styrelser (Fiskeridirektoratet, Direktoratet for FødevarerErhverv, NaturErhvervstyrelsen, Landbrugs- og Fiskeristyrelsen og Fiskeristyrelsen) og tre forskellige departementer (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljø- og Fødevarerministeriet og

Udenrigsministeriet), hvilket bl.a. har betydet, at nogle data ikke forefindes og/eller er forbundet med store usikkerheder. Det har været en særlig udfordring at udskille data om fiskeritilskudsområdet fra data om landbrugsstøtteområdet, da disse to områder organisatorisk var placeret sammen i NaturErhvervstyrelsen og i samme kontorer. Endelig skete der i 2015 en ressortomlægning, da Miljøministeriet og Fødevareministeriet blev lagt sammen og samlet under ét departement. Disse ændringer gør det vanskeligt at sikre sammenlignelige oplysninger om udviklingen i ressource- og personaleforbrug over tid.

3.2.7. Udfordringer med indsamling af interviewdata

Det har ikke været muligt indenfor rammerne af denne undersøgelse at interviewe alle personer, der har været involveret i fiskeriforvaltningen i analyseperioden, hvilket betyder, at relevante analysepointer kan være gået tabt. Deltagelse i undersøgelsen har derudover været frivillig for tidligere medarbejdere, der ikke længere er ansat i fiskeriforvaltningen. Det skal dog understreges, at der har været en særdeles imødekommende reaktion på konsulentteamets henvendelser, og kun enkelte adspurgte personer har ikke ønsket at deltage.

Selvom analysen ikke har til formål at placere et ansvar hos bestemte personer, kan interviewpersonerne have haft behov for eller personlig interesse i at fremstille sig selv og egne beslutninger i et bedre lys og på denne måde dreje kritikken væk fra dem selv. Det har stillet store krav til interviewer og til den efterfølgende analyse af de indsamlede data. Denne risiko er søgt minimeret med den grundige forberedelse, der er gennemført forud for de enkelte interviews og i den efterfølgende analyse, hvor validiteten af hvert enkelt udsagn bl.a. er blevet bedømt med udgangspunkt i personens egen position og interesser.

3.3. Rammevilkår og læsevejledning

Det fremgår af undersøgelsens kommissorium, at undersøgelsen skal analysere forvaltningen ud fra en systemtilgang, og at den ikke har til formål at placere et ansvar hos enkelte medarbejdere, men at identificere læringspunkter, som fremadrettet kan bidrage til genopretningen af området. Herudover fremgår det, at der ikke skal indgå navne i det endelige produkt.²⁰ Undersøgelsen er således underlagt en række rammevilkår, der har konsekvenser for det sikkerhedsniveau, der kan konkluderes på i analysen.

I undersøgelsen er der så vidt muligt analyseret relevant dokumentarisk materiale og interviewet centrale personer i fiskeriforvaltningen i den relevante periode. Den systemiske analysetilgang set i sammenhæng med genstandsfeltets kompleksitet gør det svært at slutte, at et forhold vedrørende en af de belyste dimensioner i kausal forstand kan forklare den påpegede kritik. Analysetilgangen gør det derimod muligt at pege på nogle forhold og aspekter i forbindelse med dansk fiskeriforvaltning, som er eller har været problematiske, og som kan have været medvirkende til at skabe et miljø og rammevilkår, hvor nogle af de påpegede kritikpunkter har kunnet finde sted.

Analysen af henholdsvis kvote- og kontrolområdet og fiskeritilskudsområdet reflekterer dels udsagn fra interviews, dels relevant information fra skriftligt materiale og dokumentariske kilder.

²⁰ Kilder: Kommissorium for undersøgelser som opfølgning på kritik af fiskeriforvaltningen, Udenrigsministeriet (2019).

Undersøgelsens rammevilkår, herunder ikke mindst kravet om anonymitet for de deltagende interviewpersoner i en relativt lille organisation, indebærer, at det har været nødvendigt at formidle visse indsigter og resultater i en mindre konkret og præcis form, end hvis dette krav ikke havde været gældende. Med respekt for anonymitet er det dog så vidt muligt forsøgt at afspejle udsagnetes tyngde og at fremhæve eventuelle nuancer eller modstridende observationer. Begge analyser afsluttes med en samlet konklusion, der så vidt muligt forsøger at koble analyserne med den påpegede kritik.

Kvote- og kontrolområdet og fiskeritilskudsområdet har historisk været forvaltet særskilt i forskellige organisatoriske enheder. Det vil bl.a. sige, at rammevilkår, opgaveportefølje og personale varierer mellem områderne. Herudover er den kritik, der er rettet mod henholdsvis kvote- og kontrolområdet og fiskeritilskudsområdet, af meget forskellig karakter, jf. kapitel 2. *Sammenfatning af kritikken*. De to områder analyseres derfor særskilt, jf. kapitel 4. *Analyse af kvote- og kontrolområdet* og kapitel 5. *Analyse af fiskeritilskudsområdet*, men der anvendes den samme analysetilgang, som er beskrevet ovenfor. Det betyder ligeledes, at de to analysekapitler kan læses uafhængigt af hinanden, og at der derfor er visse gentagelser og forhold, der går igen.

Kapitel 4

Analyse af kvote- og kontrolområdet

4. Analyse af kvote- og kontrolområdet

Kvote- og kontrolområdet er genstand for en stor del af den kritik, som Rigsrevisionen, Kammeradvokaten og Deloitte har rettet mod fiskeriforvaltningen. Forvaltningsmæssigt har arbejdsopgaverne indenfor området i overensstemmelse med nutidig ministeriel praksis været placeret på både departements- og styrelsesniveau. Analysen omfatter således departement såvel som styrelse, herunder med særligt fokus på fiskerikontrolkontoret, der i perioden har heddet henholdsvis Fiskerikontor, Koordinering og Fiskerikontrol, og regelkontoret, der i perioden har heddet henholdsvis Center for Fiskeri og EU & Fiskeriregulering, jf. afsnit 3.1 *Afgrænsning af analysen*.

Analysen dækker perioden fra 2010 og frem til ressortoverførslen i 2017, hvor fiskeriområdet blev overført til Udenrigsministeriet.

Indledningsvist præsenteres de centrale kontorers opgaver og ansvarsområder samt Det Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg. Dette er væsentligt for at forstå analysens genstandsfelt. Kapitlet er efterfølgende inddelt i ni afsnit. De første otte afsnit følger analyserammens dimensioner: i) organisering, ii) økonomi, ressourcer og aktiviteter, iii) processer, it og revision, iv) medarbejdere og kompetencer, v) kultur og forvaltningsnormer, vi) ledelse, vii) forholdet til erhvervet og viii) politiske og lovgivningsmæssige rammer. De otte analyseafsnit bygger dels på indsigt fra dokumentanalysen, dels på observationer indhentet gennem interviews, der i høj grad styrer både indhold og fokusområder for de respektive afsnit. Kapitlets sidste afsnit indeholder en tværgående konklusion, der så vidt muligt kobler analyserne med den påpegede kritik.

Introduktion til kvote- og kontrolområdet

Kontrolkontoret har haft ansvar for at udvikle, prioritere og koordinere den danske fiskerikontrol, herunder at udstede tilladelser til fiskeri, administrere fiskefartøjsregistret, sikre et korrekt grundlag for kvoteopgørelser og omsætte EU-regulering og national regulering til generelle og operationelle instrukser og retningslinjer for den daglige udførelse af kontrol. Kontoret har også haft ansvar for administrationen af EU's strafpointsystem, der blev etableret i forbindelse med alvorlige overtrædelser af visse EU-fiskeriregler.²¹ Selve kontrollen til lands og til søs er gennemført i den regionale fiskerikontrol, der som nævnt ikke er indenfor rammerne af nærværende undersøgelse.²²

Regelkontoret har haft til opgave at styrke de politikskabende og reguleringsmæssige dele af kvote- og kontrolområdet og at skabe mulighed for reguleringsmæssige synergier på tværs af fiskeri- og landbrugsområdet. Kontoret har haft ansvar for politikudvikling og regulering af kvote- og kontrolområdet, herunder EU-fiskeripolitik og national fiskeripolitik samt natur- og miljøpolitik. Kontorets opgaver omfattede også sekretariatsbetjening af en række politisk nedsatte udvalg, herunder Det Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg.²³

Det Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg er nedsat efter § 6 i fiskeriloven. Udvalget rådgiver ministeren om planlægning og udarbejdelse af regler om udøvelse og regulering af erhvervsfiskeriet, og

²¹ EU's strafpointsystem blev indført i 2012 og trådte i kraft per 1. januar 2013.

²² Kilder: Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (2017).

²³ Kilder: Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (2017).

forvaltningens arbejde omfatter således også aktiv involvering af fiskerierhvervet og øvrige relevante interessenter. Det Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg har bl.a. til formål at rådgive ministeren om, hvordan fiskerireformen fra 2002, der indførte det omsættelige kvotesystem, administreres. Fiskerireformen fastsatte ikke konkrete mål for kvotekonzentrationen, og det er efter fiskeriloven således bl.a. op til udvalget at rådgive om, hvordan man lever op til lovens formål og hensigter.²⁴ Udvalget består af repræsentanter fra bl.a. styrelsen og fiskerierhvervet og dets interesseorganisationer.

4.1. Organisering

I følgende afsnit beskrives fiskeriforvaltningens organisering på kvote- og kontrolområdet i perioden 2010-2017. Afsnittet indledes med en kort overordnet introduktion til den samlede fiskeriforvaltnings ressort- og organisationsændringer i perioden, jf. afsnit 4.1.1. nedenfor (se også appendiksafsnit 7.1.1. *Organisering* for en uddybende beskrivelse af alle organiseringer og kontorer i perioden). Afsnittet er efterfølgende inddelt i seks underafsnit:

- 4.1.2. Sammenlægningen med landbrugsområdet i NaturErhvervstyrelsen i 2011/2012
- 4.1.3. Samarbejdet mellem departement og styrelse
- 4.1.4. Samarbejdet mellem kontorer på kvote- og kontrolområdet
- 4.1.5. Udflytningen i 2016
- 4.1.6. Medarbejderrotation og -udskiftning
- 4.1.7. Ledelsesspænd og opgaveportefølje

4.1.1. Introduktion til organiseringer af kvote- og kontrolområdet med fokus på perioden 2010-2017

Fiskeriforvaltningen har gennemgået en række væsentlige organisationsændringer i perioden 2010-2017. Der har været tale om både reorganiseringer indenfor den eksisterende ressortfordeling og om reorganiseringer i forbindelse med politisk besluttede ressortændringer.

Organisationsændringer indenfor eksisterende ressortfordeling

Fra 1995 til 2011 var kvote- og kontrolområdet placeret i Fiskeridirektoratet, der var en selvstændig styrelse under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (herefter omtalt Fødevareministeriet). Ministeriet omfattede foruden Fiskeridirektoratet også FødevareErhverv, Plantedirektoratet og Fødevarestyrelsen.

I oktober 2011 blev Fiskeridirektoratet lagt sammen med FødevareErhverv og hovedparten af Plantedirektoratet i det nyoprettede NaturErhvervstyrelsen. NaturErhvervstyrelsen blev oprettet med en midlertidig organisering, der gjaldt frem til februar 2012, hvor styrelsens organisering blev endeligt fastlagt. Sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen medførte en række større ændringer af fiskeriområdet. Væsentligst blev fiskeriområdet og landbrugsområdet, der tidligere havde været organiseret i to selvstændige styrelser, samlet i én styrelse under fælles ledelse. NaturErhvervstyrelsen gennemgik yderligere to organisationsændringer i henholdsvis 2014 og 2016. Ændringen i 2014 medførte en reduktion i antallet af styrelsens områder og vicedirektører fra fire til

²⁴ Kilder: fiskeriloven; Fiskeristyrelsen (2019).

tre, men betød samtidig, at kvote- og kontrolområdet blev samlet under én i stedet for to vicedirektører. Ændringen i 2016 var afledt af den daværende regerings plan om udflytning af statslige arbejdspladser, men medførte ellers ikke ændringer for kvote- og kontrolområdet.

NaturErhvervstyrelsen fortsatte under dette navn frem til januar 2017, hvorefter styrelsen ændrede navn til Landbrugs- og Fiskeristyrelsen.

Organisationsændringer i forbindelse med ressortomlægninger

Kvote- og kontrolområdet var frem til 1995 organiseret i Fiskeriministeriet, hvor det blev slået sammen med Landbrugsministeriet i Fødevareministeriet. Per juni 2015 blev Fødevareministeriet lagt sammen med Miljøministeriet i det nye Miljø- og Fødevareministeriet. Fiskeriforvaltningen hørte under Miljø- og Fødevareministeriets ressortområde frem til august 2017, hvor ressortansvaret blev overført fra Miljø- og Fødevareministeriet til Udenrigsministeriet. Som følge heraf blev Landbrugs- og Fiskeristyrelsen opdelt i to selvstændige styrelser: Landbrugsstyrelsen og Fiskeristyrelsen per november 2017. Fiskeriforvaltningen var herefter på styrelsesniveau placeret i Fiskeristyrelsen, hvilket også omfattede fiskeritilskudsområdet, der før havde været placeret sammen med landbrugsområdet. På departementsniveau var fiskeriområdet placeret i Fiskeripolitisk Afdeling i Udenrigsministeriet.

Per juni 2019 blev den samlede fiskeriforvaltning flyttet fra Udenrigsministeriet tilbage til Miljø- og Fødevareministeriets ressort, hvor den blev placeret i Fiskeristyrelsen og i Miljø- og Fødevareministeriets departement.

4.1.2. Sammenlægningen med landbrugsområdet i NaturErhvervstyrelsen i 2011/2012

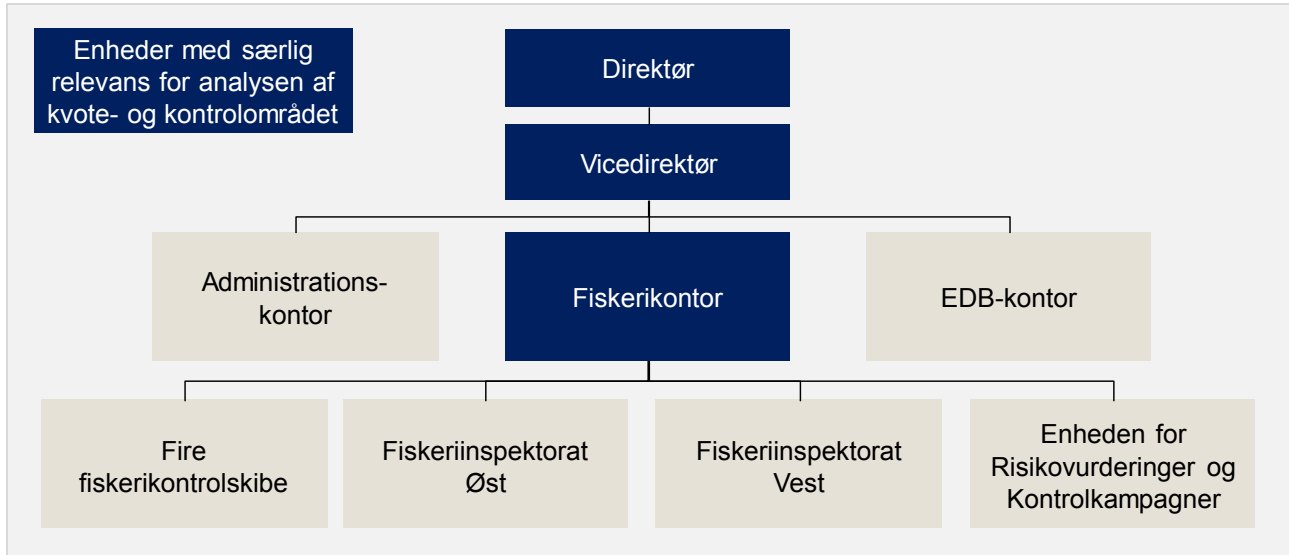
Jf. ovenstående afsnit blev Fiskeridirektoratet i oktober 2011 lagt sammen med FødevareErhverv og hovedparten af Plantedirektoratet i den nyoprettede NaturErhvervstyrelsen. Oprettelsen af NaturErhvervstyrelsen medførte en række væsentlige ændringer for fiskeriforvaltningen, jf. Figur 3- Figur 6.

I februar 2012 blev NaturErhvervstyrelsens organisering endeligt fastlagt, jf. Figur 4, og styrelsen blev organiseret i fire områder: Regulering, Ressourcer, Tilskud og Kontrol, der skulle fungere på tværs af fiskeri- og landbrugsområdet. Kvote- og kontrolopgaverne blev varetaget under to af disse områder, henholdsvis Regulering og Kontrol.

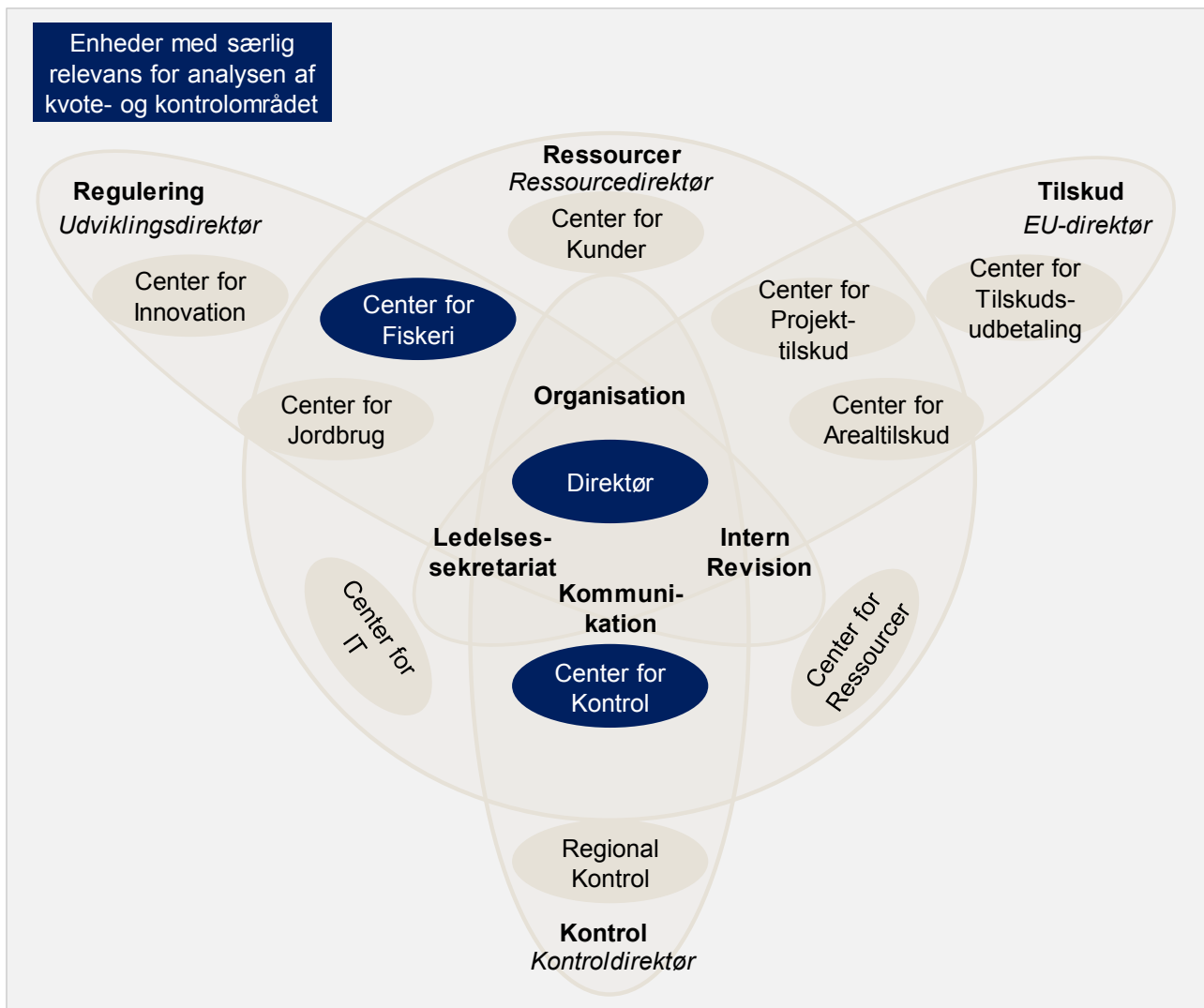
Oversigt over organisationsændringer på styrelses- og departementsniveau i forbindelse med oprettelsen af NaturErhvervstyrelsen²⁵

²⁵ Kilder: Miljø- og Fødevareministeriet; Landbrugsstyrelsen; Fiskeristyrelsen. Se appendiks 7.1.1. *Organisering for en uddybende beskrivelse af alle organiseringer og kontorer i perioden.*

Styrelse



Figur 3: Organisering af Fiskeridirektoratet 2010-2011²⁶



Figur 4: Organisering af NaturErhvervstyrelsen 2012-2014²⁷

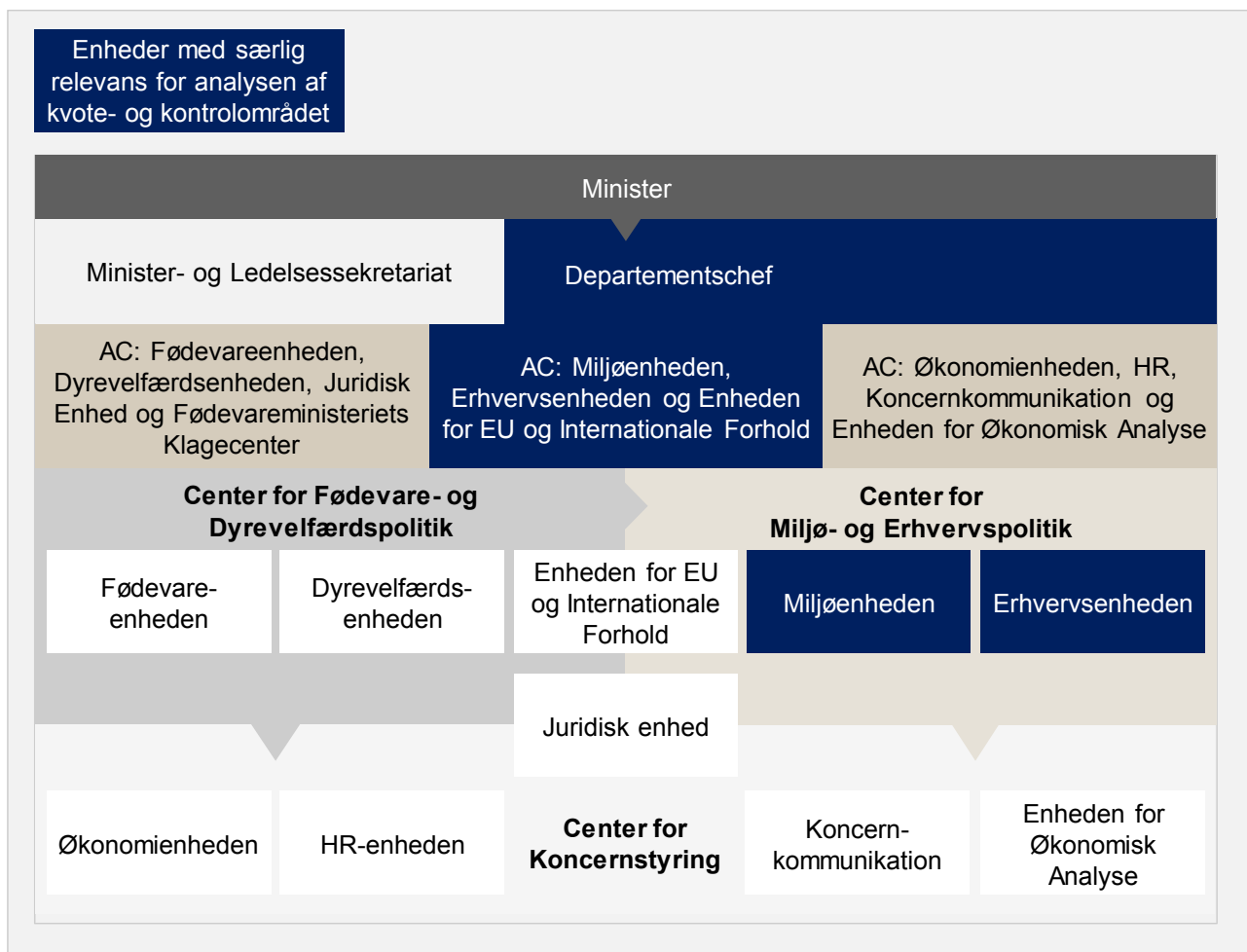
²⁶ Det ene af de fire fiskerikontrolskibe blev lagt op i 2010.

²⁷ NaturErhvervstyrelsen blev oprettet i oktober 2011 under en midlertidig organisering, der gjaldt frem til februar 2012 (ikke illustreret). Figur 4 illustrerer NaturErhvervstyrelsens organisering, som den blev fastlagt i februar 2012.

Departement



Figur 5: Organisering af Fødevareministeriets departement 2010-2012



Figur 6: Organisering af Fødevareministeriets departement 2012-2015²⁸

²⁸ Departementet gennemgik en mindre justering i 2013. Ved den oprindelige organisationsændring i 2012 havde afdelingschefen for Økonomienheden, HR-enheden, Koncernkommunikation og Enheden for Økonomisk analyse også ansvar for nationale opgaver relateret til Center for Miljø- og Erhvervspolitik. I 2013 blev de samlet hos afdelingschefen for EU og Internationale Forhold, så denne nu havde det samlede ansvar for Center for Miljø- og Erhvervspolitik og Enheden for EU og Internationale Forhold.

Organisationsændringen skabte også nye snitflader mellem departement og styrelse. På kvote- og kontrolområdet havde der i Fiskeridirektoratets tid været en højere grad af departementsdækning af bl.a. regulerings- og politikudviklingsopgaver end på Fødevareministeriets øvrige fagområder. I forbindelse med ændringen flyttede man hovedparten af disse opgaver samt 5 årsværk fra departementet til det nyoprettede Center for Fiskeri i NaturErhvervstyrelsen (jf. Figur 4). Center for Fiskeri fik ansvar for en lang række af de regulerings- og politikudviklingsopgaver, der tidligere blev varetaget i departementet, herunder ansvaret for den nationale fiskeriregulering og for EU's fælles fiskeripolitik. Visse regulerings- og politikudviklingsopgaver, som hidtil havde været placeret i Fiskeridirektoratets Fiskerikontor, blev også overført til det nyoprettede Center for Fiskeri. Dette gjaldt også en række medarbejdere, som havde varetaget disse opgaver.

Kvote- og kontrolområdet blev desuden dækket af Center for Kontrol (jf. Figur 4), hvor kontoret for Koordinering²⁹ bl.a. havde ansvar for udvikling, prioritering og koordinering af fiskerikontrollen. Center for Kontrol havde ansvar for kontrolopgaver på både fiskeri- og landbrugsområdet.³⁰

Sammenlægningen med landbrugsområdet udgjorde en markant forandring i rammerne for det daglige arbejde for medarbejdere på kvote- og kontrolområdet, som generelt oplevede overgangen fra at være et selvstændigt fiskeridirektorat til at være organiseret sammen med landbrugsområdet som en nedprioritering af fiskeriområdet. Man oplevede at blive en lille del af en stor styrelse, og der var i denne forbindelse bl.a. en oplevelse af et mindsket ledelsesmæssigt fokus på området sammenlignet med tiden i Fiskeridirektoratet fra både styrelsens og departementets topledelse. Det skyldtes særligt overgangen fra at have egen direktør og vicedirektør i Fiskerirektoratet (jf. Figur 3) til at indgå under fælles ledelse sammen med landbrugsområdet i NaturErhvervstyrelsen (jf. Figur 4). Her havde direktør og vicedirektører det samlede ansvar for fiskeri- og landbrugsområdet.

Sammenlægningen medførte også en udtynding i ledelseslaget på kvote- og kontrolområdet. På styrelsesniveau blev Fiskeridirektoratets tidligere vicedirektørstilling (jf. Figur 3) ikke genoprettet i den nye organisering, hvilket kvote- og kontrolområdets medarbejdere oplevede medførte et betydeligt tab af fiskerifaglig og juridisk kapacitet. Baggrunden var dels vicedirektørens mangeårige erfaring på området, dels en svækkelse af den tværgående juridiske kvalitetssikring, som vicedirektøren havde varetaget i Fiskeridirektoratet. På departementsniveau faldt ledelsesårsværk dedikeret til fiskeriområdet fra 2,3 til 0,5 årsværk, hvilket bl.a. kan henføres til, at to centrale ledelseskrafter forlod forvaltningen. Begge havde mange års indsigt i og erfaring fra fiskeriområdet. Det medførte ifølge medarbejdere og ledere i både styrelse og departement et betydeligt tab af ledelsesmæssigt fokus, særligt for den nationale regulering af kvote- og kontrolområdet og for systemet for omsættelige kvoter.

I tillæg hertil gennemgik departementet også en organisationsændring i forbindelse med sammenlægningen af fiskeri- og landbrugsområdet i NaturErhvervstyrelsen. Fiskeripolitisk Kontor (jf. Figur 5) blev nedlagt, og fiskeriområdet blev placeret i henholdsvis Miljøenheden og Erhvervsenheden i det nyoprettede Center for Miljø- og Erhvervspolitik, der varetog opgaver på både fiskeri- og

²⁹ Center for Kontrol bestod af tre kontorer: Koordinering, Risiko og Kort. De tre kontorer fremgår ikke af organisationsdiagrammet.

³⁰ Kilder: Miljø- og Fødevareministeriet.

landbrugsområdet (jf. Figur 6). Departementets ledelse ønskede desuden at etablere ens snitflader mellem departement og styrelse for alle ministeriets fagområder. Som tidligere nævnt, havde fiskeriområdet traditionelt haft en højere grad af departementsdækning af regulerings- og politikudviklingsopgaver end Fødevarerministeriets øvrige fagområder. Ændringen indebar således en justering af fiskeriområdets bemanning til normen for øvrige fagområder i ministeriet. Departementets bemanning på fiskeriområdet faldt fra omtrent 25 årsværk i 2010 til 8 årsværk i 2012, hvoraf kun 4,5 var faglige årsværk, det vil sige medarbejdere, der beskæftigede sig med området, men som ikke havde ledelsesansvar (se også afsnit 4.2.1. *Væsentligste fakta om udviklingen i driftsomkostninger, ressourcer og aktiviteter*). Fiskeriområdets bemanning blev, ligesom ministeriets øvrige ansvarsområder, hovedsagelig dimensioneret ud fra sektorens størrelse og økonomiske tyngde.³¹

Hvad angår den samlede organisering i NaturErhvervstyrelsen, understreger styrelsens direktion, at fiskeriområdet ikke blev klemt af landbrugsområdet, og at det var en stor prioritet at få integreret fiskeriområdet i den samlede styrelse. En af bevæggrundene for sammenlægningen var således også at skabe synergier og en vis standardisering på tværs af fiskeri- og landbrugsområdet med henblik på at opnå effektiviseringer. Det gjaldt bl.a. på kontrolområdet, hvor fiskeri- og landbrugskontrollen som nævnt blev sammenlagt i Center for Kontrol. Integrationen af de to områder beslaglagde dog både ledelsesopmærksomhed og ressourcer, og i den forbindelse oplevede medarbejdere en nedprioritering af visse opgaver og kvalitetssikring. Fiskeriområdet ansås ifølge de gennemførte interviews som et nicheområde i det samlede NaturErhvervstyrelsen, det vil sige et område, som var genstand for en lav grad af bevågenhed fra direktion og departement. Der var både blandt ledere og medarbejdere generelt en formodning om, at fiskeriforvaltningen fungerede tilfredsstillende, idet området ikke modtog revisionsanmærkninger og -henstillinger eller klager fra erhvervet og andre berørte interessenter, som det var tilfældet på landbrugsområdet. Det er en udbredt vurdering, at disse forhold har været medvirkende til, at kvote- og kontrolområdet i en årrække i praksis fik lov til at passe sig selv i det samlede ministerie. Det fremhæves, at den begrænsede bevågenhed kan have skabt blinde vinkler for direktion og departement i forhold til at føre tilsyn med området.

Mange interviewpersoner påpeger dog, at dette forhold ændrede sig efter 2015, hvor Danmarks Radio sendte dokumentaren *Kvotekonger og små fisk*. Udsendelsen skabte betydelig opmærksomhed om kvoteforvaltningen og kvotesystemet. Den blev efterfulgt af Rigsrevisionens undersøgelse af kvotekonzentrationen i dansk fiskeri, hvilket skabte yderligere samfundsmæssig og politisk bevågenhed.

4.1.3. Samarbejdet mellem departement og styrelse

Det samlede fiskeriområde er gennem analyseperioden løbende blevet nedskaleret i departementet frem til ressortoverførslen til Udenrigsministeriet i 2017. Efter at hovedparten af Fiskeripolitisk Kontor i 2012 flyttede til NaturErhvervstyrelsen, og der dermed ikke længere var et dedikeret fiskerikontor i departementet, faldt det samlede antal årsværk fra omtrent 25 til 8, jf. forrige afsnit. Områdets relative vægt i departementet blev herigennem reduceret. Det betød samtidig, at ledelsesopgaverne på fiskeriområdet efterfølgende ofte blev uddelegeret til souschefer, dels fordi kontorcheferne ikke

³¹ Kilder: Miljø- og Fødevarerministeriet

selv havde kapacitet til at varetage opgaverne, dels fordi det var vurderingen, at fiskeriområdet havde en karakter, der gjorde, at det fint kunne varetages af souschefer, der dermed kunne udvikle deres færdigheder. Det er vurderingen i både styrelse og departement, at det begrænsede fiskerifaglige miljø i departementet, medførte en mindre departemental involvering i styrelsens opgaveløsning, ikke mindst på det nationale område. Flere anfører således, at departementet overvejende koncentrerede sig om politiske og EU-specifikke sager, men at det var meget langt fra styrelsens daglige drift og forvaltning af fiskeriområdet. Det ses bl.a. som en konsekvens af departementets smalle bemanning på fiskeriområdet, omend det samtidig påpeges, at flere af de problematiske forhold påpeget i Rigsrevisionens og Kammeradvokatens undersøgelser kunnet have fundet sted uagtet departementets størrelse.

Idet bemanningen i departementet blev justeret til normen for det samlede ministerie, var den smalle bemanning ikke udtryk for en anden arbejdsdeling på fiskeriområdet end på ministeriets øvrige områder. Det anføres dog af medarbejdere og ledere i både styrelse og departement, at departementets bemanning efter flytningen af Fiskeripolitisk Kontor i 2012 antageligt har været for smal, bl.a. fordi man hovedsagelig dimensionerede bemanningen ud fra fiskerisektorens økonomi og størrelse uden at tage højde for områdets kompleksitet, herunder i regelsættet.

Den smalle bemanning i departementet medførte også, at medlemmer af styrelsens direktion måtte afse en del af deres arbejdstid til at varetage opgaver, som typisk anses for departementale, særligt på det nationale område, idet departementet ikke selv havde tilstrækkelig kapacitet hertil. En konsekvens heraf har bl.a. været, at medlemmerne af styrelsens direktion har haft mindre tid end hensigtsmæssigt til at fokusere på den daglige drift og forvaltning.

4.1.4. Samarbejde mellem kontorer på kvote- og kontrolområdet

Med oprettelsen af NaturErhvervstyrelsen blev hovedparten af regulerings- og politikudviklingsopgaverne, der tidligere var blevet varetaget i henholdsvis departementet og Fiskeridirektoratets kontrolkontor, samlet i det nyoprettede Center for Fiskeri, jf. Figur 4. Medarbejdere i både Center for Fiskeri og kontrolkontoret oplevede efterfølgende, at ændringen i nogle henseender medførte en u hensigtsmæssig adskillelse af opgaver, idet afstanden mellem dem, der udarbejdede regler, og dem, der udmøntede dem i praksis, blev forøget. Kontrolkontoret havde således fortsat ansvar for at udarbejde instrukser til sagsbehandlere på baggrund af gældende regler, men hvor der førhen havde siddet medarbejdere i kontrolkontoret med kendskab til både bekendtgørelsesarbejde og kontrolindsats, var de nu placeret i henholdsvis et selvstændigt regelkontor og et selvstændigt kontrolkontor. I den nye organisering spillede Center for Fiskeri en begrænset rolle i arbejdet med at få omsat bekendtgørelser til instrukser, hvilket ifølge nogle medarbejdere skabte usikkerhed, dels i forhold til om man havde sikret én samlet forståelse af regelsættet, dels i forhold til at sikre en korrekt oversættelse fra EU-forordning til bekendtgørelse og til sagsbehandlernes instruks og -praksis. Flere ledere og medarbejdere fra begge kontorer fremhæver i den forbindelse risikoen for, at ovenstående ikke i tilstrækkelig grad har været sammentænkt. Ved ændringer i EU-forordninger og bekendtgørelser modtog medarbejderne i kontrolkontoret en mail fra regelkontoret, men ikke en vejledning i, hvad det medførte af ændringer for instrukser og sagsbehandling, hvilket kan have betydet, at sagsbehandlere til tider har fortolket regelændringer forskelligt eller forkert. Det bemærkes dog samtidig, at andre ledere og medarbejdere fortæller, at de to kontorer var placeret fysisk tæt på hinanden og havde et tæt dagligt samarbejde, herunder at flere af de juridiske

ressourcer arbejdede på tværs af kontorerne. De fremhæver, at omend samarbejdet blev en smule vanskeligere, fungerede det i det store hele hensigtsmæssigt og uden større konsekvenser for arbejdet, særligt et par år efter organisationsændringen og frem.

4.1.5. Udflytningen i 2016

I efteråret 2015 blev det offentliggjort, at en række medarbejdere fra Miljø- og Fødevareministeriet skulle flyttes geografisk som led i en større flytning af statslige arbejdspladser. På kvote- og kontrolområdet blev det annonceret, at kontrolkontoret skulle flyttes til Augustenborg i Sønderjylland. I forbindelse med udflytningen gennemgik NaturErhvervstyrelsen også en organisationsændring (se appendiksafsnit 7.1.1. *Organisering*), og selvom denne ikke påvirkede kvote- og kontrolområdets opgaveportefølje og -varetagelse, skabte annonceringen om udflytningen stor uro og uvished blandt medarbejderne. Udflytningen af kontrolkontoret blev annulleret i 2017, dels på grund af plads- og restaureringsudfordringer i Augustenborg, dels på grund af et ønske fra den daværende regering³² om at skabe ro på fiskeriområdet. I den mellemliggende periode på to år nåede en række medarbejdere dog alligevel at søge væk. Ifølge de gennemførte interviews drejede det sig om cirka fem centrale medarbejdere på tværs af kvote- og kontrolområdet.

4.1.6. Medarbejderrotation og -udskiftning

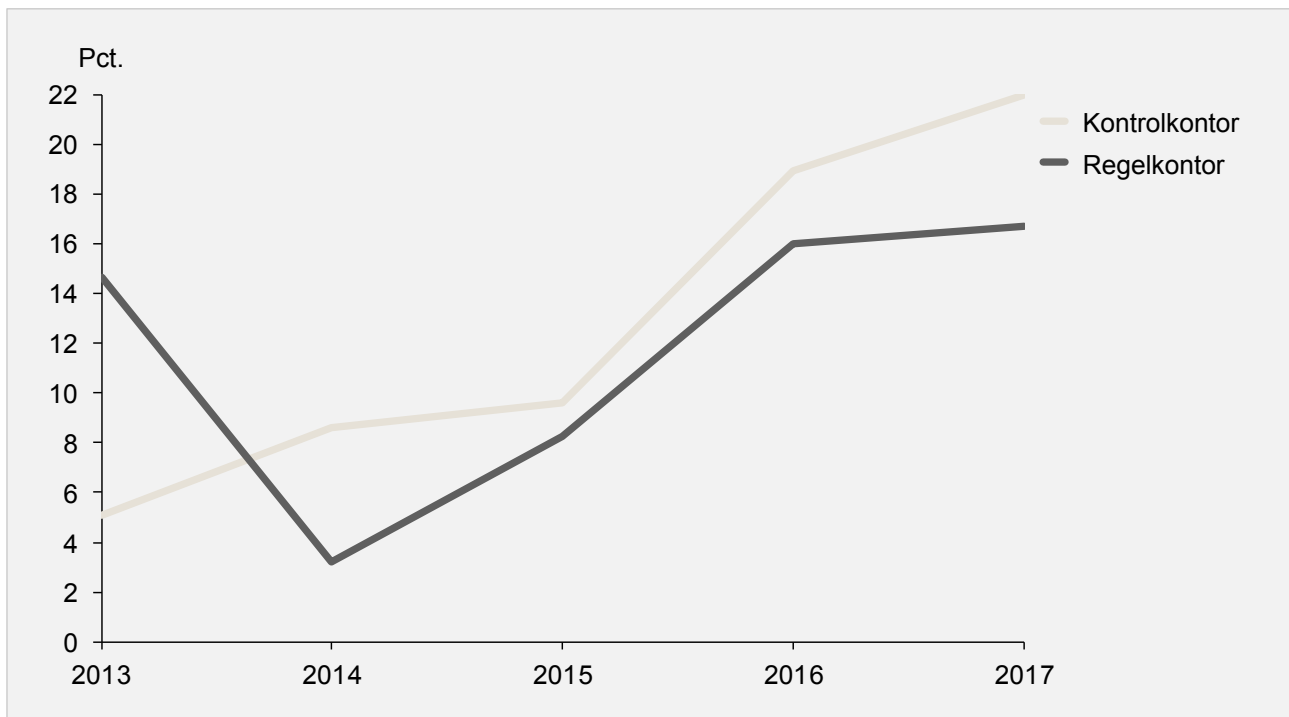
Kvote- og kontrolområdet har været karakteriseret ved en betydelig langsigtet medarbejderstabilitet, en lav rotation mellem opgaver og begrænset dobbeltbemanding på kvote- og kontrolområdet.

Medarbejdere har varetaget de samme opgaver i en lang årrække, hvilket har medført, at visse fagområder har været fordelt på én eller få medarbejdere. Det begrundes bl.a. med, at kvote- og kontrolområdet udgør et højt specialiseret område, der i den gældende ressourcesituation har gjort det vanskeligt at sikre dobbeltdækning i opgavevaretagelsen og fleksibilitet i medarbejderressourcerne. Som konsekvens heraf har forvaltningens opgavevaretagelse været meget personafhængig, hvilket har gjort den sårbar overfor sygdom, fravær og opsigelser, og det har været svært at sikre en sikker overlevering og fortsat korrekt sagsbehandling, når der skete udskiftninger blandt medarbejderne. Det er i den sammenhæng blevet anført, at det udgjorde en betydelig forvaltningsmæssig risiko kun at have et begrænset antal kritiske øjne, der beskæftigede sig med et stærkt specialiseret fagområde.

Kvote- og kontrolområdet har foruden den betydelige medarbejderstabilitet været kendetegnet ved en lav medarbejderomsætning frem til 2015. Herefter søgte en række medarbejdere i kontrolkontoret væk, dels på grund af udmeldingen om, at kontrolkontoret skulle flytte til Augustenborg, dels på grund af den uro, der opstod på området efter udgivelsen af Rigsrevisionens beretning om forvaltningen af kvotekoncentrationen. Dette understøttes i nogen grad af det dokumentariske materiale, der viser en medarbejderomsætning på mellem 3 og 10 procent i regelkontoret og kontrolkontoret i henholdsvis 2014 og 2015, mens der observeres en stigning til mellem 17 og 22 procent i 2017, jf. Figur 7, der illustrerer medarbejderomsætningen for de to kontorer.³³

³² Kilder: svar på § 20-spørgsmål nr. S 98 stillet 27. oktober 2017, Folketinget (2017).

³³ Til sammenligning var medarbejderomsætningen i staten 13 procent i 2018 (Kilder: Personalet i tal 2018, Folketinget (2019) baseret på Moderniseringsstyrelsen, ISOLA (4. kvartal 2018)).



Figur 7: Medarbejderomsætning på kvote- og kontrolområdet 2013-2017³⁴

Det bemærkes, at den højere medarbejderomsætning i regelkontoret i 2013 skyldes en tilgang i årsværk. Kontoret blev oprettet i 2012 med en bemanning på omtrent 13 årsværk. Denne blev i 2013 opjusteret til et stabilt niveau omkring 18 årsværk.

4.1.7. Ledelsesspænd og opgaveportefølje

Ledelsesspændet³⁵ i kontrolkontoret har ændret sig markant i analyseperioden. I forbindelse med organisationsændringen i 2014 fik kontrolkontoret ansvar for den regionale kontrol (se appendiks Figur 27). Den regionale kontrol havde under den tidligere organisering refereret direkte til vicedirektøren for Kontrol. Såvel de interviewede ledere som medarbejdere har vurderet, at kontorchefen for kontrolkontoret fra 2014 fik et ledelsesspænd, der var for stort. Det skal også ses i lyset af, at kontrolkontoret sideløbende fik et stigende antal opgaver i forbindelse med implementeringen af en række større reformer og politiske aftaler.³⁶ Ifølge interviewene voksede kompleksiteten af kontorets opgaveportefølje, der allerede var meget omfattende givet bemanningen. Både ledere og medarbejdere kobler i nogen grad den voksende opgaveportefølje til en række af de rejste kritikpunkter, herunder at man oplevede at have mindre tid til instruksudarbejdelse, dokumentation og journalisering (se også afsnit 4.2.2. *Sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter i kontrolkontoret* for en uddybning heraf).

³⁴ Medarbejderomsætningen er beregnet på baggrund af medarbejderlister modtaget fra Landbrugsstyrelsen for årene 2012-2017. Medarbejderomsætningen er beregnet ved gennemsnittet af den procentvise medarbejdertilgang og medarbejderafgang i et givet år målt i årsværk. Et skift mellem kontorer internt i fiskeriforvaltningen er også talt med som medarbejdertilgang og -afgang.

³⁵ Ledelsesspænd er defineret som det antal medarbejdere, der refererer til en leder.

³⁶ Herunder EU's Kontrolforordning (2009); Fiskerireformen (2014-2020); Politisk aftale om en Vækst- og Udviklingspakke til dansk fiskeri (2016).

4.1.8. Sammenfatning

Medarbejdere på kvote- og kontrolområdet oplevede efter sammenlægningen med landbrugsområdet i NaturErhvervstyrelsen i 2011 en begrænset bevågenhed i den samlede organisering, herunder fra både styrelsens egen ledelse og fra departementet, der efter 2012 var karakteriseret ved en smal bemanning på fiskeriområdet. Oplevelsen genkendes i departementet. Styrelsens ledelse understreger derimod, at det var en stor ledelsesmæssig prioritering at få integreret fiskeriområdet.

Ovenstående skal ses i sammenhæng med, at medarbejdere og ledere i såvel styrelse som departement har haft en generel formodning om, at forvaltningen af fiskeriområdet foregik tilfredsstillende, og en lang række interviewpersoner anfører, at det har betydet, at kvote- og kontrolområdet i en årrække har fået lov til at passe sig selv.

Oprettelsen af NaturErhvervstyrelsen medførte også, at områdets regelarbejde blev samlet i ét kontor, så man efter 2012 havde et selvstændigt kontrolkontor og et selvstændigt regelkontor. Det har skabt en risiko for, at regulering og kontrol efterfølgende ikke i tilstrækkelig grad har været sammentænkt. Dele af medarbejderstaben og ledelsen understreger således en øget risiko for, at nye og/eller ændrede regler ikke i tilstrækkelig grad er blevet kommunikeret til sagsbehandlere i kontrolkontoret, ligesom der kan være opstået uoverensstemmelser mellem EU-forordninger, bekendtgørelser og sagsbehandlervinstruktioner. På den anden side holder andre ledere og medarbejdere fast i, at kontorerne var placeret fysisk tæt på hinanden, og at opdelingen i det store hele fungerede hensigtsmæssigt og uden større konsekvenser for arbejdet, særligt et par år efter organisationsændringen og frem.

Det er samtidig en væsentlig del af billedet, at kvote- og kontrolområdet har været kendetegnet ved en betydelig medarbejderstabilitet. Der har givet været fordele herved, men det har også skabt en situation, hvor opgavevaretagelsen var stærkt personafhængig. Det har gjort forvaltningen sårbar overfor sygdom og opsigelser og i forlængelse heraf skabt problemer i forhold til at sikre overlevering af opgaver og fortsat korrekt sagsbehandling ved fravær og vakancer.

4.2. Økonomi, ressourcer og aktiviteter

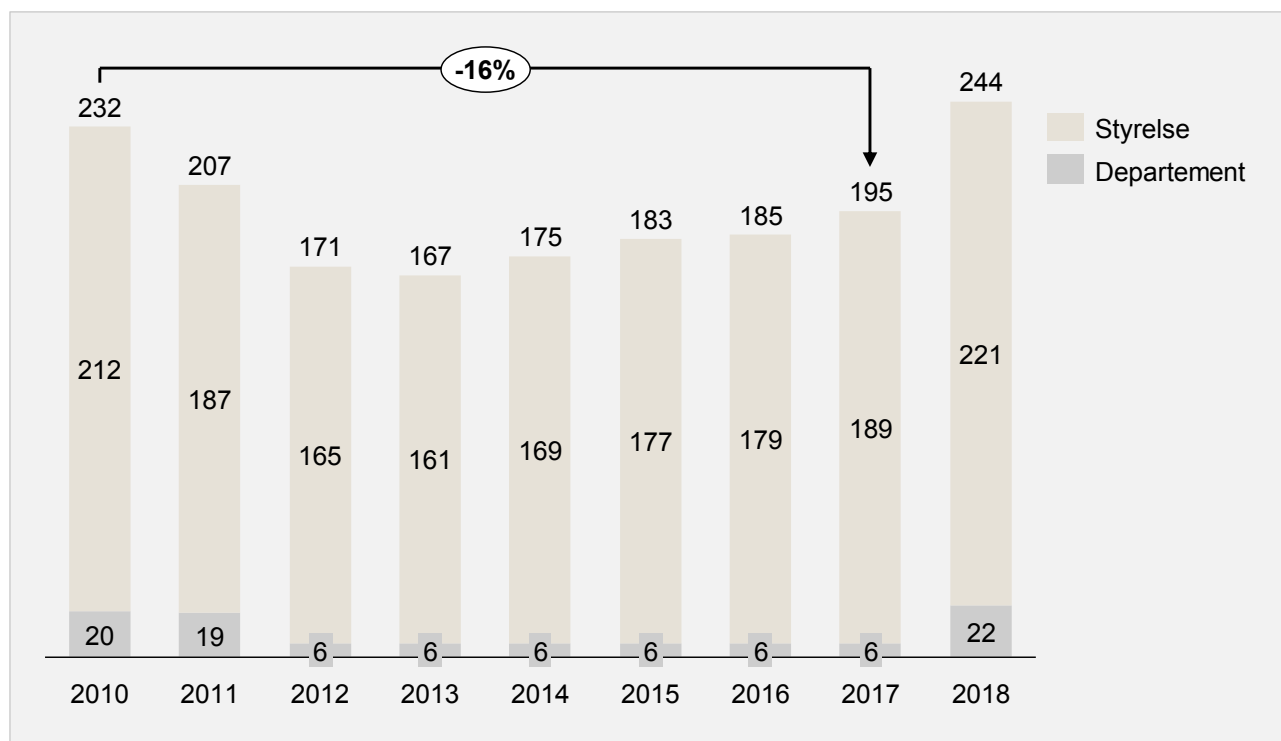
I de følgende afsnit beskrives fiskeriforvaltningens økonomi, ressourcer (årsværk) og aktiviteter (volumen og kompleksitet af opgaver) på kvote- og kontrolområdet i perioden 2010-2017. Først beskrives de væsentligste fakta om udviklingen i analyseperioden, herunder opgørelser over udviklingen i fiskeriområdets samlede driftsomkostninger og årsværksforbrug, jf. afsnit 4.2.1. nedenfor (disse uddybes også i appendiksafsnit 7.1.2. *Økonomi, ressourcer og aktiviteter*). Herefter er afsnittet inddelt i et primært underafsnit:

4.2.2. Sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter i kontrolkontoret

4.2.1. Væsentligste fakta om udviklingen i driftsomkostninger, ressourcer og aktiviteter

Driftsomkostninger

Udviklingen i de samlede driftsomkostninger³⁷ på fiskeriområdet³⁸ er faldet i analyseperioden fra 232 mio. kr. i 2010 til 195 mio. kr. i 2017 (i faste priser³⁹), svarende til et fald på 16 procent, jf. Figur 8. Faldet er dog reelt større, idet der ikke foreligger omkostningsstal for fiskeritilskudsområdet for 2010 og 2011 (se appendiksafsnit 7.1.2. *Økonomi, ressourcer og aktiviteter* for en nærmere beskrivelse af driftsomkostningerne).



Figur 8: Udviklingen i de samlede driftsomkostninger på fiskeriområdet 2010-2018 fordelt på styrelse⁴⁰ og departement⁴¹ (mio. kr., 2018-pl)

³⁷ Driftsomkostningerne er defineret som faktisk afholdte omkostninger og omfatter ordinære driftsomkostninger, andre driftsomkostninger, finansielle omkostninger og ekstraordinære omkostninger.

³⁸ Det har ikke været muligt at opgøre omkostningsudviklingen for kvote- og kontrolområdet særskilt, da tilstrækkelig valide data ikke har været til rådighed.

³⁹ Omkostningsdata er pl-justeret med udgangspunkt i Finansministeriets pris- og lønindeks.

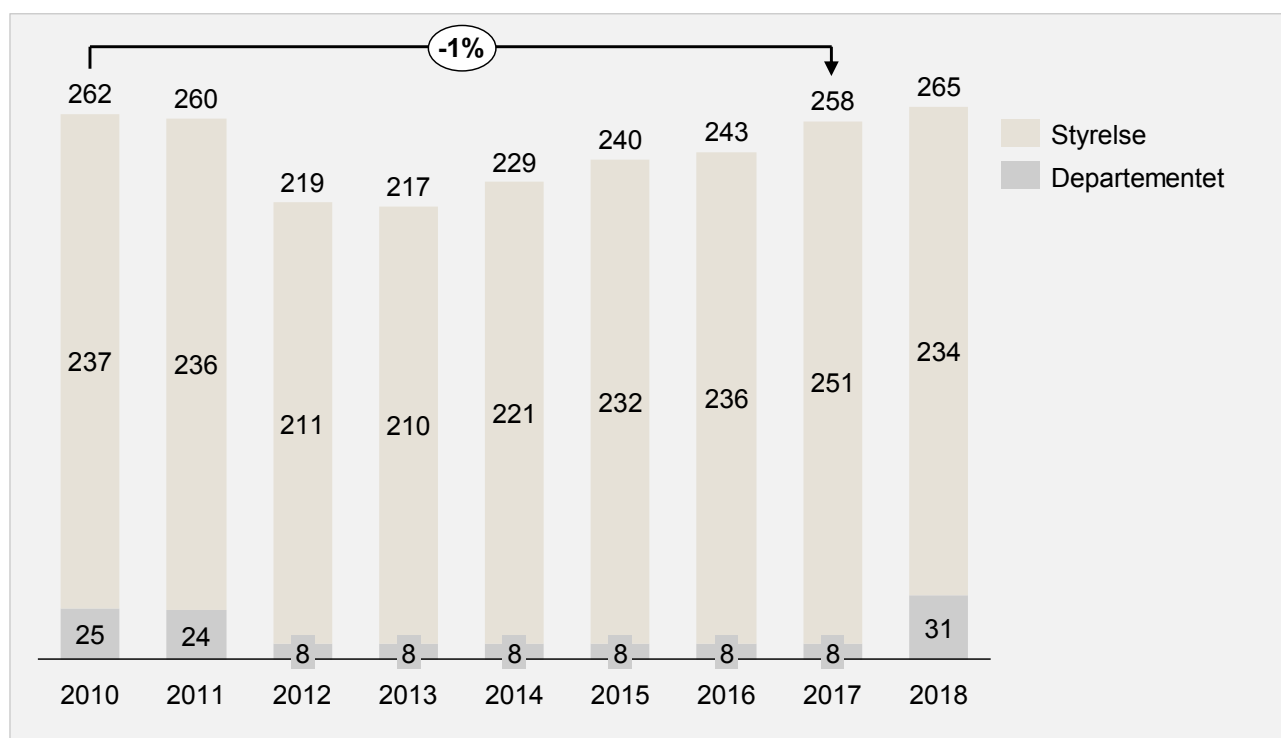
⁴⁰ Driftsomkostninger til drift af tilskud på fiskeriområdet er ikke indeholdt i tallene fra 2010 og 2011, da denne opgave i perioden var placeret i Direktoratet for FødevareErhverv, og da det ikke har været muligt at tilvejebringe særskilte omkostningsdata herom. Det bemærkes, at de opgjorte driftsomkostninger er forbundet med usikkerhed, idet driftsomkostningerne fra 2012 til 2017 er beregnet ud fra opgørelsen af omkostninger til fiskeriområdet ved ressortdelingen i 2017 modtaget fra Landbrugsstyrelsens økonomikontor. 2017-tallene er tilbageskrevet til årene 2012-2016 ud fra udviklingen i NaturErhvervstyrelsens samlede driftsomkostninger (regnskabstal) de enkelte år modtaget fra Landbrugsstyrelsens økonomikontor. Kilder: 2010-2011: årsrapporter for Fiskeridirektoratet for 2010 og 2011; 2012-2017: Landbrugsstyrelsens økonomikontor; 2018: årsrapport for Fiskeristyrelsen for 2018.

⁴¹ Estimering af ressourceforbruget på fiskeriområdet i departementet fra 2010-2017 modtaget fra Miljø- og Fødevareministeriets økonomikontor. Estimeringen er foretaget af Miljø- og Fødevareministeriet med udgangspunkt i årsværksforbruget ved organisationsændringen i 2012 og ressortoverførslen i 2017. Årsværksdata er omregnet til omkostninger ud fra gennemsnitslønninger og gennemsnitsomkostninger til overhead fra 2017. Opgørelsen er derfor forbundet med usikkerhed. Kilder: 2010-2017: Miljø- og Fødevareministeriets økonomikontor; 2018: Udenrigsministeriets årsrapport fra 2018.

Ressourcer

Set over hele analyseperioden har det samlede antal årsværk i fiskeriforvaltningen, inklusive fiskeritilskudsområdet, umiddelbart været relativt stabilt med 262 årsværk i 2010 og 258 årsværk i 2017, jf. Figur 9. Der foreligger dog ikke årsværkstal for fiskeritilskudsområdet i 2010 og 2011, og faldet i antallet af årsværk er således reelt større, end det fremgår af Figur 9. Særligt omkring etableringen af NaturErhvervstyrelsen i 2011/2012 var der et fald i den samlede bemanning. Det bemærkes, at tallene er forbundet med usikkerhed.⁴²

Antallet af årsværk, der beskæftigede sig med fiskeriområdet i departementet, har også været faldende fra 25 i 2010 til 8 i 2012. Der er ligeledes usikkerhed forbundet med denne opgørelse,⁴³ men det skønnes, at antallet af sagsbehandlerårsværk på fiskeriområdet i perioden 2010 til 2012 faldt fra 14 til 4,5, at ledelsesårsværk faldt fra 2,3 til 0,5, mens stabsårsværk faldt fra 8,5 til 2,6. Det skønnes, at dette bemandingsniveau blev fastholdt frem til ressortdelingen i 2017.



Figur 9. Fiskeriforvaltningens samlede årsværksforbrug 2010-2018 fordelt på styrelse⁴⁴ og departement⁴⁵

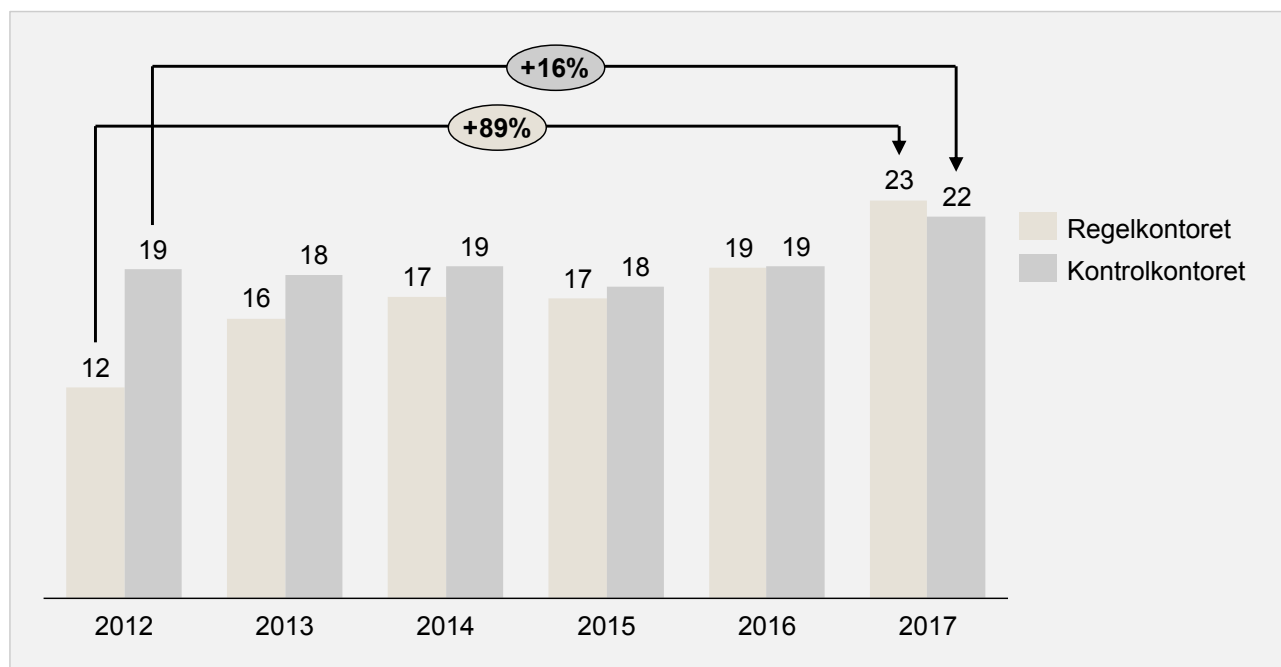
⁴² Der foreligger ikke årsværkstal for fiskeritilskudsområdet i 2010 og 2011. Faldet i antallet af årsværk på fiskeriområdet fra 2010 til 2012 kan således reelt være større, end det fremgår af Figur 9. Herudover er årsværkstallene for 2012-2016 estimeret, der er tilbageskrevet fra data for 2017.

⁴³ Antallet af årsværk i departementet beskæftiget med fiskeriområdet er alene blevet opgjort ved ressortdelingen i 2017. I Miljø og Fødevarerministeriets beregninger er det antaget, at antallet af årsværk har været konstant fra oprettelsen af NaturErhvervstyrelsen i 2011/2012.

⁴⁴ Kilder: 2010-2011: årsrapporter for Fiskeridirektoratet for 2010 og 2011; 2012-2017: estimering af årsværk på fiskeriområdet fra 2012 til 2017 ud fra en opgørelse af antallet af årsværk på fiskeriområdet ved ressortdelingen i 2017 modtaget fra Landbrugsstyrelsens økonomikontor. 2017-tallene er tilbageskrevet til årene 2012-2016 ud fra udviklingen i NaturErhvervstyrelsens samlede årsværksforbrug de enkelte år (regnskabstal) modtaget fra Landbrugsstyrelsens økonomikontor; 2018: årsrapport for Fiskeristyrelsen for 2018.

⁴⁵ Kilder: 2010-2017: estimering af ressourceforbruget på fiskeriområdet i departementet fra 2010 til 2017 fra Miljø- og Fødevarerministeriets økonomikontor. Estimering er foretaget af Miljø- og Fødevarerministeriet på baggrund af organisationsændringen i 2012 og ressortoverførslen i 2017; 2018: Udenrigsministeriets årsrapport fra 2018 (det bemærkes, at Udenrigsministeriet opgør antallet af medarbejdere fremfor antallet af årsværk).

Som det fremgår af Figur 10 nedenfor, har bemanningen på kvote- og kontrolområdet været nogenlunde konstant i kontrolkontoret fra 2012 til 2016, dog med en mindre stigning i 2017, mens der i regelkontoret har været en løbende opnormering.



Figur 10: Udviklingen i antallet af årsværk i kontrolkontoret og regelkontoret⁴⁶

Aktivitetsniveau

Det har ikke været muligt at tilvejebringe aktivitetsdata for hverken regelkontoret eller kontrolkontoret, men andre indikatorer for aktivitetsniveauet, herunder udviklingen i områdets kompleksitet, er undersøgt. Som det også fremgår af appendiksafsnit 7.1.8. *Politiske og lovgivningsmæssige rammer*, har der således i analyseperioden været en væsentlig udvikling i kompleksiteten af lovgivningen på kvote- og kontrolområdet. I en national kontekst er den stigende kompleksitet bl.a. kommet til udtryk ved, at omfanget af national regulering er vokset betydeligt over tid, herunder fiskeriloven og reguleringsbekendtgørelsen.⁴⁷ Dette stemmer også overens med udsagn fra interviewpersoner fra kontrolkontoret, jf. det følgende afsnit.

4.2.2. Sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter i kontrolkontoret

Både ledelsen og medarbejderne anfører, at kvote- og kontrolområdet i analyseperioden har fået tildelt en række nye opgaver og har oplevet et stigende kompleksitetsniveau i sagsbehandlingen, hvilket har øget aktivitetsniveauet.⁴⁸ Vækst i opgaver og kompleksitet henføres bl.a. til de ændrede kvotekoncentrationsregler i 2012, reformen af EU's fælles fiskeripolitik 2014-2020 (der bl.a. indførte

⁴⁶ Kilder: oversigt over alle medarbejdere 2012-2017 i relevante enheder i NaturErhvervstyrelsen med angivelse af årsværk modtaget fra Landbrugsstyrelsens HR-kontor. Enhederne Koordinering og Fiskerikontrol er anvendt for kontrolkontoret, og enhederne Center for Fiskeri samt EU & Fiskeriregulering er anvendt for regelkontoret.

⁴⁷ Kilder: Reduktion af administrative byrder på fiskeriområdet, Deloitte/Struensee & Co. (2019).

⁴⁸ Det har ikke været muligt at tilvejebringe aktivitetsdata for kvote- og kontrolområdet.

discardforbuddet⁴⁹) og de to politiske aftaler i henholdsvis 2016⁵⁰ og 2017⁵¹ (se afsnit 4.8. *Politiske og lovgivningsmæssige rammer*).

Det øgede aktivitetsniveau sammenholdt med en forholdsvis stabil ressourcesituation, jf. Figur 10 ovenfor, har medført et øget arbejdspress for medarbejderne i kontrolkontoret i perioden. De har haft en oplevelse af, at man har været for få medarbejdere til at varetage arbejdsopgaverne. Medarbejderne i regelkontoret har ikke oplevet samme ressourceknaphed, og det fremgår da også af Figur 10, at regelkontoret løbende er blevet opnormeret i analyseperioden.

Det er imidlertid vurderingen i styrelsens topledelse, at fiskeriområdet indgik i de samme budget- og prioriteringsprocesser som øvrige områder og blev prioriteret på lige fod hermed indenfor de givne økonomiske rammer. Dele af styrelsens topledelse understøtter dog medarbejdernes oplevelse af et øget aktivitetsniveau og fremhæver, at kontrolkontoret i analyseperioden har haft et stigende antal (komplekse) opgaver og tilføjer på den baggrund, at dets bemanning formentlig ikke har været tilstrækkelig sammenholdt hermed. Medarbejdere såvel som topledelse påpeger således, at udarbejdelsen og opdateringen af vejledninger og instrukser løbende er blevet nedprioriteret af hensyn til andre opgaver, herunder særligt de daglige driftsopgaver, omend det flere gange har været på dagsordenen. Det skete f.eks. i forbindelse med den planlagte udflytning til Augustenborg, hvor man grundet kontorets høje arbejdspress udskød en ellers planlagt opdatering af administrationsgrundlaget.

Interesseorganisationerne oplevede ifølge interviewpersonerne herfra også længere svar- og sagsbehandlingstider i løbet af analyseperioden.

4.2.3. Sammenfatning

Kvote- og kontrolområdet har i analyseperioden fra 2010 til 2017 været kendetegnet ved et stigende aktivitetsniveau drevet af bl.a. øget regelkompleksitet. Årsværksforbruget i regelkontoret har været stigende i analyseperioden, mens kontrolkontorets bemanning har været nogenlunde konstant. Som konsekvens heraf har medarbejderne i kontrolkontoret oplevet et øget arbejdspress, og visse arbejdsopgaver er blevet nedprioriteret, især udarbejdelse af instrukser og vejledninger.

Driftsomkostningerne på det samlede fiskeriområde var efter et fald fra 2010 til 2013 let stigende frem til 2017, hvor fiskeri blev ressortoverført til Udenrigsministeriet, og området blev tilført ekstrabevillinger.

4.3. Processer, it og revision

I følgende afsnit beskrives relevante arbejdsprocesser, it- og systemunderstøttelse og revisionspraksis på kvote- og kontrolområdet. Afsnittet er inddelt i tre primære underafsnit:

⁴⁹ Discardforbuddet, også kaldet landingsforpligtelsen, indebærer et forbud mod udsmid af fisk. Det vil sige, at alle kvoterede fiskearter, der fanges i erhvervsfiskeriet, skal bringes i land.

⁵⁰ Politisk aftale om en vækst- og udviklingspakke til dansk fiskeri (2016).

⁵¹ Aftale om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri (2017).

- 4.3.1. Processer
- 4.3.2. It- og systemunderstøttelse
- 4.3.3. Revision

4.3.1. Processer

Administrationsgrundlag

Ledere såvel som medarbejdere fremhæver generelt i interviewene, at der ikke har været et tilstrækkeligt administrationsgrundlag med opdaterede og nedskrevne vejledninger og instrukser til sagsbehandlingen. Det begrundes dels med kontrolkontorets arbejdspress, hvor man, jf. afsnit 4.2.2. *Sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter i kontrolkontoret*, særligt har prioriteret driftsopgaverne, dels med at området i store træk var drevet af de samme nøglemedarbejdere med mange års erfaring, jf. afsnit 4.1.6. *Medarbejderrotation og -udskiftning*. Det har ifølge medarbejdere medført et mindsket fokus fra ledelsens side på sikringen af et skriftligt administrationsgrundlag.

En yderligere forklaring er områdets arbejdskultur, der, jf. afsnit 4.5.2. *Arbejdskultur*, beskrives som mundtlig og uformel. Endelig blev nye medarbejdere typisk sidemandsoplært af erfarne sagsbehandlere, og de havde således ikke et fælles skriftligt administrationsgrundlag at støtte sig til.

Kvalitetssikringsprocedurer

Medarbejderne i kontrolkontoret oplever generelt, at der har været en begrænset faglig kontrol med opgavevaretagelsen. Topledelsen og kontorcheferne har efterspurgt at se politiske sager, mens medarbejderne i store træk selv har henvendt sig til nærmeste chef, hvis de ønskede kontrol og kvalitetssikring af sagsbehandlingen. Tvivlsager er dog altid blevet diskuteret, f.eks. ved inddragelse af styrelsens jurister. Billedet genkendes af ledelsen, der fremhæver, at dette er den naturlige arbejdsdeling i en organisation af NaturErhvervstyrelsens størrelse.

Idet medarbejderne typisk havde mange års erfaring, oplevede de endvidere, at der fra kontorchefernes side generelt blev udvist tillid til, at de handlede korrekt. Man har været indstillet på, at alle løste hver sit. Ifølge flere interviewpersoner har det betydet, at der eksisterede et større rum for den enkelte sagsbehandler til fortolkning af regelsættet, hvilket – det påpeges – kan have ført til uensartet kontrol og sagsbehandling. Erfarne medarbejdere tilføjer desuden, at man ikke havde ressourcer til at sikre dobbeltbemanding og dermed krydstjek på området. Det hører dog med til billedet, at der jævnligt foregik intern sparring i kontoret.

Ledelsesinformation

Der har eksisteret et ledelsesinformationssystem på kvote- og kontrolområdet helt tilbage til Fiskeridirektoratets tid, men der var ifølge ledelsen i departementet ikke tilstrækkeligt fokus på styrelsens driftsopgaver. Styrelsens direktion kan for så vidt dele denne vurdering, og man påpeger, at administrative eller driftsmæssige beslutninger sjældent har været vendt på direktionens møder. Man drøftede her løbende økonomi- og it-mæssige problemstillinger og havde, når det var relevant, større strategiske problemstillinger på direktionens dagsorden.

4.3.2. It- og systemunderstøttelse

Prioritering af it- og systemunderstøttelse på kvote- og kontrolområdet

Styrelsens it- og systemunderstøttelse på kvote- og kontrolområdet omtales af flere medarbejdere som mangelfuld. Styrelsen har anvendt de samme systemer gennem en længere årrække, og der er generelt blevet prioriteret få ressourcer til it-området.

Sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen i 2011 medførte også en sammenlægning af it-, system- og dataunderstøttelsen på henholdsvis fiskeri- og landbrugsområdet. Det medførte ifølge medarbejderne i regel- og kontrolkontoret en oplevet nedprioritering af projekter på fiskeriområdet, særligt på det nationale område. It-projekter, der understøttede EU's fælles fiskeripolitik, modtog styrelsen EU-støtte til, men kvotesystemet, herunder opgørelser af kvotekoncentrationen, var en del af den nationale politik og skulle finansieres med nationale midler. Hovedparten af it-projekterne på kvote- og kontrolområdet relaterede sig derfor til den fælles fiskeripolitik, mens der blev afsat få midler til nationale tiltag. Styrelsen var dog generelt udfordret ressourcemæssigt i forhold til at sikre tilstrækkelige årsværk til at gennemføre nye it-projekter på fiskeriområdet; det gjaldt også i forhold til den fælleseuropæiske fiskeripolitik, hvor det ellers var muligt at opnå EU-støtte. Ressourceudfordringen begrundes bl.a. med, at årsværk ofte blev prioriteret til landbrugsområdet først. Eksempelvis skulle der ved sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen etableres et grundlag for en datadrevet, risikobaseret kontrol for hele styrelsen. Modsat landbrugsområdet havde fiskeriområdet haft en sådan siden 2007, hvorfor etableringen tog tid og ressourcer fra fiskeriområdet, bl.a. fordi medarbejdere, der ellers var tilknyttet fiskeriområdet, skulle oplære nye medarbejdere på landbrugsområdet.

Opfattelsen af ovenstående problemer med hensyn til it- og systemunderstøttelsen på fiskeriområdet deles ikke af alle interviewpersoner. Dele af styrelsens ledelse påpeger, at it-investeringer i NaturErhvervstyrelsen blev behandlet i en styregruppe, der forestod en indledende prioritering af mulige investeringer. Efter den indledende prioritering blev projekter forelagt styrelsens investeringsråd, der traf den endelige afgørelse. De understreger, at fiskeri- og landbrugsområdet er blevet diskuteret på lige fod i denne sammenhæng.

It- og systemunderstøttelsen på kvote- og kontrolområdet

It- og systemunderstøttelsen på kvote- og kontrolområdet har bestået af en række forskellige registre⁵², der samlet betegnes fiskeriforvaltningssystemet. De enkelte registre er suppleret af en SAS-baseret rapporteringsløsning, der indeholder en række funktionaliteter til udtræk af data fra de enkelte registre (se appendiksafsnit 7.1.3. *Processer, it og revision* for en nærmere beskrivelse). Før 2014 var styrelsen ikke i stand til at samkøre data på tværs af registrene. Det indebærer bl.a., at man var nødt til at gennemføre en række manuelle processer for at etablere et overblik over kvoteejerskab og -koncentration. Styrelsen benyttede hertil et Excel-ark, som var baseret på manuelle indtastninger og beregninger af, om en fisker overholdt de fastsatte lofter.

I forbindelse med ændringerne af kvotekoncentrationsreglerne i 2012 nedsatte man en arbejdsgruppe til etablering af en ny løsning til opgørelse af kvotekoncentrationen som erstatning for Excel-arket. Der blev stillet krav om en hurtig løsning. Løsningen lå klar i 2014 som en samlet

⁵² Fartøjsregistret, Licensregistret, Individregistret, Afregningsregistret og Logbogsregistret.

SAS-løsning, der bl.a. gav mulighed for at generere et samlet øjebliksbillede af kvoteejerskab og -koncentration. Denne løsning blev efterfølgende styrelsens primære værktøj til at kontrollere, om de enkelte erhvervsfiskere eller erhvervsfiskerselskaber overskred de gældende kvotelofter.

I lyset af den fremsatte kritik af manglende opgørelse af og opfølgning på kvotekoncentrationen medgiver de interviewede medarbejdere, at løsningen med Excel-arket ikke var optimal, men de tilføjer, at det faktisk fungerede ud fra behovene på daværende tidspunkt. Indtil SAS-løsningen lå klar i 2014, udarbejdede styrelsen således årligt et dataudtræk over kvotekoncentrationen på baggrund af Excel-arket, som bl.a. områdets vicedirektør modtog. Herudover foretog styrelsen også løbende kontrol i forbindelse med behandling af fartøjs- og kvotehandler, stiftelse af selskaber og ændring af selskabers ejerforhold. Man erkender dog, at det ved Excel-arkets tilblivelse ikke blev afgjort, hvem der skulle have ansvar for vedligeholdelse af arket.

4.3.3. Revision

Styrelsens Intern Revision (IR) har alene haft til formål at revidere tilskudsområdet (som følge af krav fra EU), og kvote- og kontrolområdet har således ikke været genstand for intern revision i analyseperioden. I tillæg hertil har IR i kraft af en § 9-aftale⁵³ frem til 2016⁵⁴ løst opgaver i forbindelse med aflæggelsen af statsregnskabet. Det anføres i den forbindelse, at § 9-aftalen var formuleret på en måde, der gav mulighed for, at IR kunne have igangsat et forvaltningseftersyn af kvote- og kontrolområdet, men at der hverken fra departementets eller styrelsesdirektionens side blev udtrykt ønske herom eller afsat ressourcer hertil.

4.3.4. Sammenfatning

Administrationsgrundlaget på kvote- og kontrolområdet har ikke været tilstrækkeligt. Det tilskrives til dels et stort arbejdspress, hvor ledelse og medarbejdere har prioriteret andre (drifts)opgaver. Hertil fremhæver de interviewede medarbejdere, at det faglige tilsyn med arbejdet på kvote- og kontrolområdet har været begrænset og i høj grad har fundet sted på medarbejdernes eget initiativ. Området har ikke været underlagt intern forvaltningsrevision.

Områdets it- og systemunderstøttelse fremstår mangelfuld, i hvert fald i dele af perioden, idet man efter ændringen af koncentrationsreglerne i 2012 først i 2014 får en sammenhængende løsning, der kan opgøre kvoteejerskab og -koncentration på tværs af områdets registre.

4.4. Medarbejdere og kompetencer

I det følgende afsnit beskrives fiskeriforvaltningens medarbejdere og kompetencer på kvote- og kontrolområdet i perioden 2010-2017. Afsnittet er inddelt i fire primære underafsnit:

4.4.1. Medarbejdersammensætning

4.4.2. Kompetenceniveau

⁵³ En § 9-aftale er en aftale mellem et ministerie og Rigsrevisionen om, at revisionsopgaver kan varetages i et nærmere fastlagt samarbejde mellem Rigsrevisionen og et organ for intern revision i det pågældende ministerie. Den interne revision har den finansielle revision som sin hovedopgave, men bør også som udgangspunkt udføre forvaltningsrevision. Større undersøgelser vil normalt falde udenfor den interne revisions opgaver (Kilder: Moderniseringsstyrelsen (2019)).

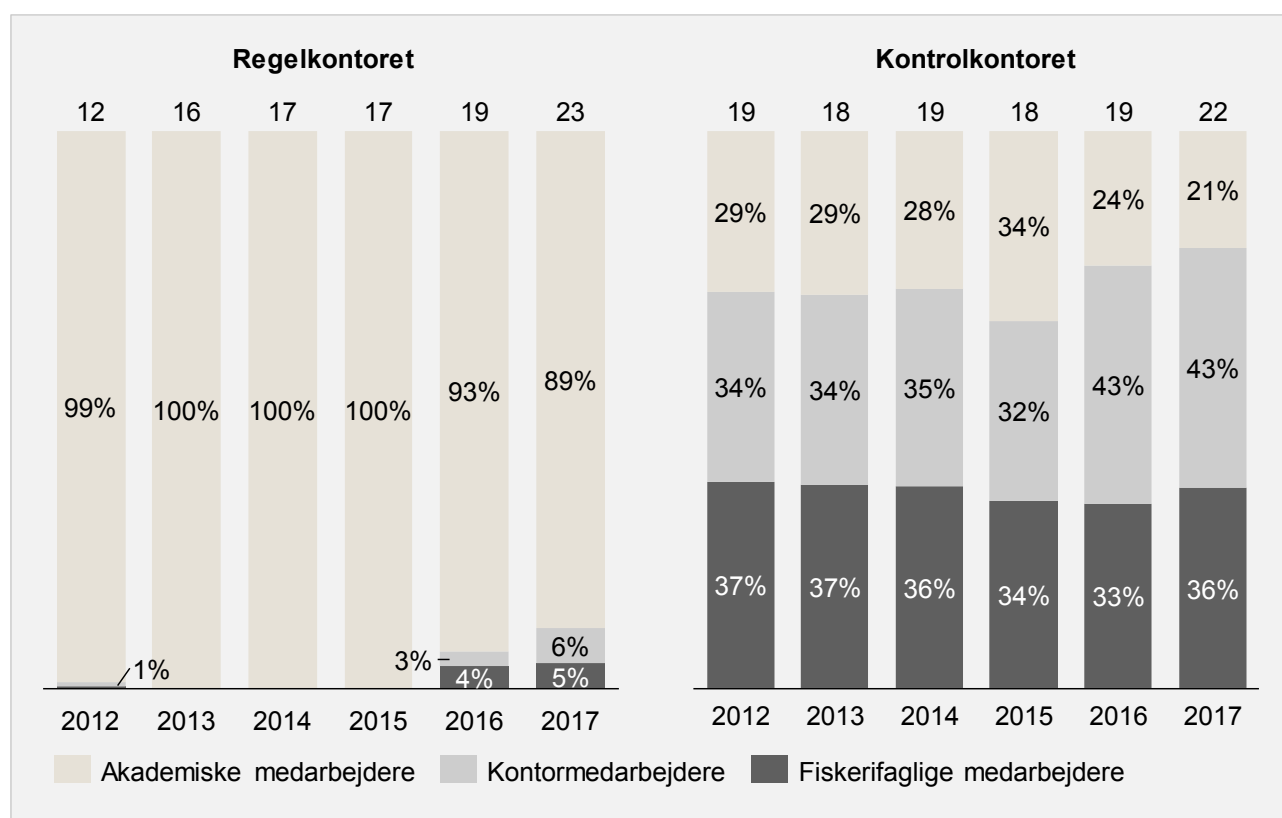
⁵⁴ Rigsrevisionen opsagde alle § 9-aftaler per 1. september 2016 (Kilde: Rigsrevisionens årsrapport (2016)).

4.4.3. Juridiske og regnskabsmæssige kompetencer

4.4.4. Kompetenceudvikling

4.4.1. Medarbejdersammensætning

Medarbejdersammensætningen på kvote- og kontrolområdet har været forholdsvis stabil i analyseperioden, for så vidt angår regelkontoret og kontrolkontoret. Det fremgår af Figur 11, at regelkontoret næsten udelukkende har bestået af akademiske medarbejdere i perioden 2012-2017, mens kontrolkontoret har bestået af cirka en tredjedel fiskerifaglige medarbejdere, en tredjedel kontormedarbejdere og en tredjedel akademiske medarbejdere (heraf var enkelte jurister).



Figur 11: Medarbejdersammensætning på kvote- og kontrolområdet⁵⁵

Hovedparten af kontrolkontorets ansatte, herunder ledelsen, har således haft en ikkeakademisk baggrund. Det fremhæves samstemmende, at kontrolkontoret kun i begrænset omfang har lagt vægt på forvaltningsmæssige kompetencer. I denne forbindelse nævnes det også, at særligt jurister er i besiddelse af stærke forvaltningsmæssige kompetencer. Det begrænsede antal akademiske medarbejdere, herunder jurister, anføres således som en af grundene til den svage og ofte manglende overholdelse af krav til dokumentation, skriftlighed og journalisering i arbejdet. Herudover påpeges det af enkelte interviewpersoner, at også det forhold, at kontrolkontorets ledelse selv ikke har haft en forvaltningsmæssig baggrund, kan have bidraget til et mindsket fokus herpå.

⁵⁵ Akademiske medarbejdere er opgjort som medarbejdere med stillingsbetegnelserne fuldmægtig, specialkonsulent og chefkonsulent. Kontormedarbejdere er opgjort som medarbejdere med stillingsbetegnelserne kontorfuldmægtig, assistent, sekretær og studerende. Fiskerifaglige medarbejdere er opgjort som medarbejdere med stillingsbetegnelserne inspektør, kontrollør, styrmand eller lignende. Kilder: oversigt over alle medarbejdere 2012-2017 i relevante enheder i NaturErhvervstyrelsen med angivelse af stillingsbetegnelse modtaget fra Landbrugsstyrelsens HR-kontor.

Det bemærkes dog, at medarbejdere med en fiskerifaglig baggrund som led i deres uddannelse har fulgt obligatoriske kurser med henblik på at opbygge forvaltningsfaglige kompetencer.

4.4.2. Kompetenceniveau

Det er en udbredt vurdering blandt flere medarbejdere, uanset deres uddannelsesbaggrund, at de ikke altid har følt sig tilstrækkelig klædt på til at varetage en række af deres opgaver. Flere medarbejdere blev således, uanset uddannelsesbaggrund, benyttet som en form for generalister, der kunne sættes ind på alle dele af området, selvom de ikke i tilstrækkelig grad var fortrolige med alle dele af regelsættet. Således havde f.eks. medarbejdere uden en juridisk uddannelse opgaver i relation til udarbejdelsen af bekendtgørelser, selvom flere oplyser, at de ikke selv følte sig kvalificerede til at løse opgaver af denne karakter.

De kompetencemæssige begrænsninger i medarbejderstaben bidrager således også til at forklare, hvorfor sagsbehandlingen ofte har været præget af et dagligdagsprog, som ikke har levet op til principperne for en juridisk korrekt sagsbehandling, og som også er kommet til udtryk i afgørelser, der er blevet formuleret uden henvisninger til regelgrundlag, klagevejledninger, journaliseringsnummer mv. Topledelsen erkender de nævnte problemer med medarbejdernes kompetenceniveau indenfor det forvaltningsmæssige område, og samlet set synes de at fremhæve dette som værende en væsentlig del af forklaringen på en række af de rejste kritikpunkter.

4.4.3. Juridiske og regnskabsmæssige kompetencer

Der er blandt medarbejderne og ledelsen forskellige vurderinger af, hvor stort kompetenceproblemet egentlig har været. Således er det, jf. ovenstående, en ganske udbredt opfattelse, at kvote- og kontrolområdet har været nødlidende på grund af for svage juridiske kompetencer. Man fremhæver, at der var for få jurister ansat, og at det har været svært at finde tid til juridisk sparring, f.eks. i forbindelse med regelfortolkning og -udarbejdelse.

En anden vurdering, som går igen hos dele af medarbejderstaben og dele af styrelsens ledelse, er dog, at problemerne ikke så meget har ligget i juristbemandingen som i den fremherskende arbejds- og forvaltningskultur. Det anføres f.eks., at der var en fast praksis for, at instrukser, der havde strafferetlige elementer eller implikationer, blev sendt til kvalitetssikring hos eksperter hos Rigsadvokaten, ligesom områdets jurister regelmæssigt afholdt fælles interne sparringmøder. Problemet var derfor snarere, at juridiske kompetencer ikke i tilstrækkelig grad blev efterspurgt og inddraget i forvaltningens arbejde. Som tidligere nævnt, arbejdede flere medarbejdere uden juridiske forudsætninger med koncipering af regler og bekendtgørelser, ofte uden at jurister blev inddraget. Et gennemgående synspunkt var, at man klarede sig fint uden, idet "området kørte fint, og både erhverv og politikere var tilfredse". Det påpeges således, at flere ikke så behovet for at inddrage jurister, der endvidere i visse tilfælde blev anset som værende mere besværlige end gavnlige at inddrage. Mange sagsbehandlere var i den sammenhæng fortrolige med deres stof og havde siddet på området længe, hvorfor de formentlig ikke har været opmærksomme på, at de i nogle tilfælde kan have handlet imod regelsættet.

Herudover anfører særligt topledelsen en mangel på regnskabsmæssige kompetencer. Fiskerierhvervet er i stigende grad, både før og i løbet af analyseperioden, blevet et mere

professionelt erhverv, hvilket har øget kravene til medarbejdernes kompetencer indenfor både regnskab og jura. Medarbejderne har således oplevet at være utilstrækkeligt klædt på til at gennemskue regnskabsafregninger og selskabskonstruktioner for større fiskeriselskaber, men da der ikke var ansat revisorer til at varetage sådanne opgaver, var det sagsbehandlernes ansvar.

4.4.4. Kompetenceudvikling

Blandt medarbejderne findes der forskellige billeder af mulighederne for at deltage i kompetenceudvikling. Nogle interviewpersoner anfører, at der var gode muligheder for kompetenceudvikling, herunder kursusdeltagelse og videreuddannelse, mens andre anfører, at der i praksis ikke var tid til det. Kompetenceudvikling skete overvejende på medarbejdernes eget initiativ.

Styrelsens rammer for kompetenceudvikling fremgår af en række dokumentariske kilder, herunder mål- og resultatplaner, ledelsesgrundlag og virksomhedsstrategier.⁵⁶ NaturErhvervstyrelsens Kompetenceudviklingsstrategi 2014-2016 beskriver f.eks. en medarbejderudvikling, der tilstræber udviklingen af strategi- og koordineringskompetencer samt drifts- og såkaldte afslutterkompetencer.⁵⁷ De skulle bidrage til at gøre administration, sagsbehandling og kontrol mere effektiv og handlekraftig samt øge kundeforståelses- og formidlingskompetencerne og videndelings- og samarbejdskompetencerne. Styrelsens stabsjurakontor afholdt i 2014 også en række minikurser for alle styrelsens enheder om almindelige forvaltningsretlige emner, der bl.a. gennemgik fire embedsmandsdyder (lovlighed, faglighed, sandhedspligt og partipolitisk neutralitet).⁵⁸

Som allerede beskrevet bestod oplæringen af nyansatte eller oplæring ved overdragelse af arbejdsområder til andre medarbejdere primært af sidemandsoplæring og ofte kun af få timers varighed. Den korte oplæring blev primært begrundet med manglende tid og ressourcer. Sidemandsoplæringen har i flere tilfælde været både hensigtsmæssig og nødvendig, når man tager hensyn til områdets kompleksitet, men den store brug heraf kan også have været med til at videreføre misforståelser og fejlfortolkninger i sagsbehandlingen. I perioder, hvor kvote- og kontrolområdet har været smalt bemandet, eller hvor den tidligere ansvarlige medarbejder ikke har været tilgængelig, har medarbejdere endvidere oplevet at skulle udføre arbejdet på egen hånd uden forudgående sidemandsoplæring. Det manglende administrationsgrundlag og den mangelfulde dokumentation og skriftlighed har således også været et stort problem ved nyansættelser og overdragelse af opgaveområder, fordi tidligere medarbejdere ikke har kunnet overdrage deres viden, f.eks. ved opsigelser og sygemeldinger.

4.4.5. Sammenfatning

Forvaltningsmæssige kompetencer, herunder i forhold til at sikre skriftlighed og dokumentation i arbejdet, har været et problem i kontrolkontoret. Bl.a. på grund af kontorets

⁵⁶ Kilder: Kompetenceudviklingsstrategi NaturErhvervstyrelsen 2014-2016, Ministeriet for Landbrug, Fødevarer og Fiskeri (2014); God Ledelse i NaturErhvervstyrelsen, Miljø- og Fødevarerministeriet (2016); God Ledelse i Landbrugs- og Fiskeristyrelsen, Miljø- og Fødevarerministeriet (2016); Interview med Landbrugsstyrelsen (2019).

⁵⁷ Det kræver, at den enkelte medarbejder: i) løbende afklarer, hvem aftageren af vedkommendes opgaver er, og hvornår og i hvilken form og kvalitet en opgave skal afleveres og afsluttes; ii) planlægger, prioriterer og organiserer sit arbejde og arbejds gange, så man når det, man skal til tiden og i en tilstrækkelig god kvalitet, og iii) vurderer og nytænker de nuværende processer og opgaver og er med til at omsætte det til praksis. Kilder: Kompetenceudviklingsstrategi NaturErhvervstyrelsen 2014-2016, Ministeriet for Landbrug, Fødevarer og Fiskeri (2014).

⁵⁸ Kilder: Strategiske Kompetenceudviklingsindsatser 2015 i Kompetenceudviklingsstrategi NaturErhvervstyrelsen 2014-2016; Ministeriet for Landbrug, Fødevarer og Fiskeri (2014).

medarbejdersammensætning, hvor kun knap en tredjedel har haft en akademisk, og dermed forvaltningsmæssig, baggrund. Det er ligeledes en udbredt vurdering, at medarbejderne, uanset deres uddannelsesbaggrund, ikke altid har følt sig ordentligt klædt på til varetagelsen af deres opgaver, herunder fordi de i høj grad er blevet benyttet som generalister eller ikke har modtaget tilstrækkelig oplæring. Kompetenceudvikling er således overvejende sket på medarbejdernes eget initiativ, og oplæring er gennemført som sidemandsoplæring. Dette har sin styrke, men indebærer også en række risici for utilsigtet overførsel af fejl eller misforståelser til nye medarbejdere.

Endelig er det en udbredt opfattelse blandt medarbejderne såvel som ledelsen, at områdets juridiske og regnskabsmæssige kompetencer har været for svage. Kapaciteten har dels været begrænset, dels er de tilgængelige kompetencer ikke i tilstrækkelig grad blevet udnyttet.

4.5. Kultur og forvaltningsnormer

I følgende afsnit beskrives kultur og forvaltningsnormer på kvote- og kontrolområdet. Indeværende afsnit trækker også på observationer, der går længere tilbage end analyseperioden 2010-2017, jf. afsnit 3.1. *Afgrænsning af analysen*. Afsnittet er inddelt i to primære underafsnit:

4.5.1. Forvaltningens identitet

4.5.2. Arbejdskultur

4.5.1. Forvaltningens identitet

Fiskerierhvervet er et ældre og traditionsbundet erhverv med en stærk faglig identitet, der karakteriserer både fiskere og en lang række embedsmænd på området.

Kvote- og kontrolområdet var frem til 1995 organiseret i eget ministerie og frem til 2011 i egen styrelse (jf. afsnit 4.1.1. *Introduktion til organiseringer af kvote- og kontrolområdet med fokus på perioden 2010-2017*), hvilket en lang række interviewpersoner anfører er den historiske baggrund for dannelsen af den faglige identitet på området. En stor andel af medarbejderne på kvote- og kontrolområdet har ligeledes haft fiskerifaglige uddannelser, f.eks. som fiskerikontrollører eller navigatører, og har ofte haft lange karrierer i forvaltningen, jf. Figur 7 og Figur 11.

Ovenstående karakteristika har bidraget til at skabe en stærk enhedskultur på kvote- og kontrolområdet, som interviewpersoner samstemmende beskriver som pragmatisk, løsningsorienteret og ikkebureaukratisk. Man erkender, at nogle medarbejdere som konsekvens heraf i mindre grad har haft fokus på efterlevelse af forvaltningsmæssige krav og i højere grad har lagt vægt på at få løst de grundlæggende driftsopgaver på en måde, som de anså som effektiv. Kulturen betegnes på denne baggrund således af både ledelse og medarbejdere som værende præget af et ønske om at få tingene til at glide.

I tillæg hertil har man generelt i NaturErhvervstyrelsen – og ikke kun på fiskeriområdet – lagt stor vægt på, at man var en erhvervsmyndighed, hvis mission var at sikre gode rammevilkår for erhvervet. Denne tilgang er i interviewene blevet beskrevet med ordene: ”man skulle have vejledningen i forlommen og bødeblokken i baglommen”, underforstået at man først og fremmest

havde fokus på rådgivning og vejledning af erhvervets udøvere snarere end på tildeling af sanktioner.

4.5.2. Arbejdskultur

Det generelle billede af arbejdskulturen, som den tegner sig dels gennem interviewene, dels gennem de fire tidligere rapporter om fiskeriforvaltningen, er en arbejdskultur præget af mundtlighed og uformelle arbejdsgange. Den interne vurdering er, at det har fået administrationen til at glide på en smidig og effektiv måde, jf. ovenstående, og at det har bidraget til et godt arbejdsmiljø. Samtidig er det dog vurderingen, at det har kollideret med grundlæggende principper for god forvaltningsskik, og at arbejdskulturen derfor også i høj grad bidrager til at forklare den manglende overholdelse heraf.

Arbejdskulturen har været defineret af centrale kulturbærere i organisationen, det være sig både erfarne medarbejdere og ledere. De har generelt ikke haft skriftlighed, dokumentation og opdatering af instrukser højt på dagsordenen. Flere forhold spiller ifølge interviewpersonerne ind her. Det gælder frem til 2015 en begrænset departemental opmærksomhed og en begrænset bevågenhed fra politikere, medier og revisionsmyndigheder. Derfor blev forvaltningen sjældent mødt med krav om dokumentation. Ledelsens overordnede fokus var endvidere – i overensstemmelse med den generelle mission som erhvervsmyndighed – at få fiskerne ud at fiske. Det slog igennem i forhold til medarbejderne og var derigennem med til at legitimere et mindre fokus på gængse principper for god forvaltningsskik.

Den samme kultur er slået igennem i forholdet til erhvervet. Den lille og velafgrænsede danske fiskerisektor er domineret af få centrale og erfarne repræsentanter og fiskerikonsulenter i fiskeriets organisationer, jf. appendiksafsnit 7.1.7. *Forholdet til erhvervet*. De har stået overfor en fiskeriforvaltning, hvis centrale enhed ligeledes har været bemandet med relativt få embedsmænd.⁵⁹ De har gennemgående siddet i deres stillinger i en længere årrække, hvilket ifølge interviewpersonerne har skabt rammerne for et naturligt tæt forhold mellem forvaltning og erhverv. Det tætte forhold går mange år tilbage, og både medarbejdere, chefer og repræsentanter fra erhvervet har således opbygget en gensidig tillid gennem deres mangeårige samspil med hinanden. Man har i dette miljø kunnet forlade sig på mundtlige aftaler på møder eller over telefonen, idet man vidste, hvad det handlede om, og hvor man stod i forhold til hinanden. Der lå ikke nødvendigvis heri, at man holdt ting skjult for andre. Problemet var blot, at man i dette miljø ikke fik tilvejebragt den dokumentation, som principperne for god forvaltningsskik forudsætter.

Det er endvidere anført, at arbejdskulturen i dele af kontrolkontoret, hvor flere medarbejdere havde siddet med eneansvaret for deres områder i mange år, sommetider kunne være selvtilstrækkelig. Det indebar, at de pågældende medarbejdere ofte tog beslutninger på egen hånd og sjældent søgte faglig sparring hos kontorchef, jurister eller kolleger på trods af områdets betydelige kompleksitet.

Der er i interviewene peget på en række positive elementer i denne arbejdskultur. Både arbejds- og ledelseskulturen har været karakteriseret ved at være åben og ikkehierarkisk, og der har været udvist stor tillid og givet stort ansvar til medarbejderne. Samtidig har cheferne været nærværende og

⁵⁹ I 2018 beskæftigede Fiskeristyrelsen 80 centrale årsværk og 154 regionale årsværk. Til sammenligning beskæftigede Landbrugsstyrelsen cirka 1.100 medarbejdere (Kilder: Fiskeristyrelsens årsrapport (2019); Landbrugsstyrelsen (2019)).

tilgængelige, og man har frit og åbent kunnet tale med dem om fejl og usikkerheder. Omvendt synes det tætte forhold ledelsen og medarbejderne imellem at have haft en række utilsigtede konsekvenser, herunder mindsket fokus på kontrol og tilsyn af medarbejdernes opgavevaretagelse.

4.5.3. Sammenfatning

Kvotestyring og kontrolområdets særegne og stærke faglige kultur og identitet går mange år tilbage og har været relativt uforandret trods flere organisatoriske omvæltninger, herunder sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen i 2011. Der er generelt enighed blandt interviewpersonerne om, at områdets begrænsede bevågenhed og den relativt begrænsede medarbejder- og ledelsesudskiftning har medvirket til at reproducere kulturen over tid.

Kulturen i kontrolkontoret karakteriseres bl.a. som uformel, pragmatisk og mundtlig. Arbejdskulturen har desuden båret præg af et begrænset kendskab til og fokus på formelle forvaltningsmæssige regler om skriftlighed, dokumentation og journalisering.

Herudover anføres det, at nogle medarbejdere, der har siddet med ansvaret for deres områder i mange år, kunne være selvtilstrækkelige, og at chefer eller andre medarbejdere derfor kun i begrænset omfang blev inddraget på trods af visse sagers juridiske kompleksitet.

4.6. Ledelse

I følgende afsnit beskrives ledelsen på kvote- og kontrolområdet i henholdsvis departement og styrelse i perioden 2010-2017. Analysen af ledelse overlapper naturligt i et vist omfang med analyserne i de foregående afsnit. Afsnittet er inddelt i to primære underafsnit:

- 4.6.1. Det departementale ledelsesfokus og tilsyn med fiskeriområdet
- 4.6.2. Styrelsens ledelse på kvote- og kontrolområdet

4.6.1. Det departementale ledelsesfokus og tilsyn med fiskeriområdet

Departementets ledelsesmæssige fokus på fiskeriområdet omtales af styrelsens ledelse og medarbejdere som faldende i analyseperioden frem til 2015. Herefter fulgte bl.a. Danmarks Radios dokumentar *Kvotekonger og små fisk* og Rigsrevisionens beretning om kvotekonzentration, som var med til at øge områdets politiske og samfundsmæssige bevågenhed væsentligt.

Der er generelt enighed blandt interviewpersoner fra styrelsen om, at tidspunktet for etableringen af NaturErhvervstyrelsen i 2011 blev starten på en ny udvikling. Det skyldes dels, at to ledende medarbejdere med stor erfaring indenfor og interesse for fiskeriområdet samtidig forlod departementet, dels at fiskeriområdets samlede bemanning i departementet blev nedskaleret (jf. afsnit 4.1. *Organisering*). De to ledende medarbejders stillinger blev ikke genbesat. Som det fremgår af afsnit 4.2. *Økonomi, ressourcer og aktiviteter*, faldt det samlede antal årsværk i departementet endvidere fra omtrent 25⁶⁰ i 2010 til omtrent 8⁶¹ i 2012, hvoraf antallet af ledelsesårsværk faldt fra 2,3 til 0,5 årsværk.⁶² Udviklingen var yderligere karakteriseret ved, at det

⁶⁰ Fordelt på 14 faglige årsværk, 2,3 ledelsesårsværk og 8,5 stabsårsværk.

⁶¹ Fordelt på 4,5 faglige årsværk, 0,5 ledelsesårsværk og 2,6 stabsårsværk.

⁶² Til sammenligning sad der i 2018 cirka 30 medarbejdere på fuld tid på fiskeriområdet i Udenrigsministeriets departement.

ledelsesmæssige ansvar for området mellem 2012 og 2016 i stigende grad blev overladt til souschefer fremfor kontorchefer, og at både ledelsesårsværk og faglige årsværk var spredt over flere kontorer. Herudover indgik de fiskerirelaterede opgaver hos den enkelte leder eller medarbejder i en bredere opgaveportefølje. Man oplevede det sådan, at landbrugsområdet tog hovedparten af den ledelsesmæssige opmærksomhed i departementet, fordi der både fra Folketingets, EU's, erhvervets og mediernes side var væsentlig større interesse for landbrugsområdet end for fiskeriområdet frem til og med 2015. Det mindskede ledelsesmæssige fokus kom bl.a. til udtryk ved, at departementets deltagelse i diverse udvalg faldt efter 2012, herunder ved møder i Erhvervsfiskeriudvalget. Interviewpersoner anfører, at departementet dels deltog sjældnere, dels at souschefer eller medarbejdere deltog i stedet for kontorchefer.

På trods af den beskrevne nedskalering i departementet bemærkes det, at der gennem hele perioden var én ledende medarbejder i departementet med stor interesse for fiskeriområdet. Det ledelsesmæssige fokus var dog hovedsagelig rettet mod EU's fælles fiskeripolitik og i mindre grad den nationale forvaltning. Samtidig påpeger flere interviewpersoner en problematisk samarbejdsrelation mellem dele af topledelsen på fiskeriområdet i departementet og dele af topledelsen og ledelsen på fiskeriområdet i styrelsen. Man oplevede, at dette vanskeliggjorde samarbejdet mellem departement og styrelse. Enkelte medarbejdere anfører, at en konsekvens heraf var, at departementet på visse områder, herunder særligt kontrolområdet, involverede sig mindre og lod styrelsen operere uden megen indblanding.

Der er i departementet og styrelsen en erkendelse af, at den valgte organisationsform i departementet – og den deraf faldende bemanning og det mindskede ledelsesmæssige fokus på fiskeriområdet – kan have svækket det faglige tilsyn med styrelsen. Topleledelsen og ledelsen i departementet fastholder dog, at departementet fortsat havde kapacitet til at behandle vigtige sager, herunder alle sager af politisk eller økonomisk karakter. De fremhæver endvidere, at nedskaleringen af fiskeriområdet var en strategisk beslutning, der, jf. afsnit 4.1. *Organisering*, havde til hensigt at normalisere fiskeriområdets bemanning i henhold til størrelsen på andre fagområder i departementet og størrelsen på fiskerisektoren. De samme interviewpersoner problematiserer dog i denne forbindelse, at dimensioneringen alene blev gennemført ud fra fiskerisektorens økonomiske og erhvervsmæssige størrelse og ikke tog hensyn til fiskeriområdets reguleringsmæssige kompleksitet. Det skabte kapacitetsproblemer i departementet.

Med etableringen af NaturErhvervstyrelsen i 2011 og de deraf følgende tilpasninger af ministeriets organisation blev det således vanskeligere for de få tilbageværende medarbejdere i departementet at forholde sig kritisk til flere af de sager, som de modtog fra styrelsen, ligesom området ikke i samme omfang som tidligere havde særskilte ledelses- og statusmøder med departementet. Departementets ledelse bemærker dog, at de statusmøder, der blev afholdt mellem departement og styrelse, under alle omstændigheder ville være et vanskeligt forum til identifikation af den type svagheder i forvaltningspraksis og sagsbehandling, som kritikken vedrører. Det hænger ifølge ledelsen sammen med, at statusmøderne hovedsagelig omhandlede økonomi og opfyldelsen af styrelsens resultatmål.

4.6.2. Styrelsens ledelse på kvote- og kontrolområdet

Ledelsesfokus

Som det også gjorde sig gældende for departementet, har landbrugsområdet lagt beslag på hovedparten af styrelsens direktions ledelsesmæssige fokus efter etableringen af NaturErhvervstyrelsen i 2011. Selve sammenlægningen af de tre direktorater (Fiskeridirektoratet, FødevarerErhverv og Plantedirektoratet) og det efterfølgende arbejde med at få integrationen af fagområder til at fungere var det primære fokus for ledelsen de første par år efter sammenlægningen.

Direktionen havde en risikobaseret tilgang til tilsynet med de enkelte fagområder, og i denne sammenhæng blev fiskeriområdet opfattet som relativt velkørende sammenlignet med f.eks. landbrugsområdet, der løbende modtog revisionshenstillinger, kritisk medieomtale og klager fra erhvervet. Det var endvidere oplevelsen, at topledelsen havde fokus på at sikre gode rammevilkår for de forskellige erhverv. En udbredt tilfredshed blandt fiskerne (i modsætning til landmændene) betød i den sammenhæng, at fiskeriområdet blev viet mindre ledelsesmæssig opmærksomhed. Med andre ord levede fiskeriområdet godt og stille ifølge ledere og medarbejdere i både departementet og styrelsen.

Interviewpersoner fra ledelseslaget anfører, at styrelsens topledelse ikke prioriterede at afsætte ressourcer til proaktivt at igangsætte en kritisk gennemgang af et fagområde, hvor der frem til 2015 hverken internt eller eksternt var advarselssignaler. Det gjaldt erhvervet, politikerne i Folketinget, Rigsrevisionen og Europa-Kommissionen. Samtidig havde en af styrelsens vicedirektører primært ansvar for fiskeriområdet i den samlede organisering fra 2014 og var dermed garant for et ledelsesmæssigt fokus, og for at fiskeriområdet fortsat havde en repræsentation i topledelsen. Som beskrevet i afsnit 4.1. *Organisering*, betød den begrænsede kapacitet i departementet dog, at vicedirektøren måtte afse en del af sin arbejdstid til at varetage opgaver, som typisk anses for departementale, hvilket på sin side medførte, at der var mindre tid end hensigtsmæssigt til at fokusere på den daglige drift og forvaltning af fiskeriområdet.

Prioritering af forvaltningsfaglige opgaver

Ledelsen på kvote- og kontrolområdet på både direktions- og kontorchefniveau havde ikke skriftlighed, journaliseringspraksis og et veldokumenteret og opdateret administrationsgrundlag højt på dagsordenen. Udarbejdelsen eller opdateringen af instrukser har været på dagsordenen flere gange i løbet af analyseperioden, men interviewpersoner fremhæver, at man i stedet har prioriteret andre opgaver. Begrænset prioritering af instrukser, skriftlighed og journalisering har været særlig udtalt i kontrolkontoret, hvor ledelsen overvejende fokuserede sine egne og medarbejdernes ressourcer på driftsopgaver, herunder særligt de opgaver, der påvirkede erhvervets muligheder for at drive fiskeri. Der er bred enighed om, at der har været et større ledelsesmæssigt fokus på at få fiskerne ud at fiske snarere end på de klassiske embedsmandsdyder og at få opdyrket en kultur herom. Jf. afsnittet 4.2. *Økonomi, ressourcer og aktiviteter* medførte kontorets ressourcesituation samtidig et højt arbejdspress, og ledelsen valgte derfor – på trods af flere gange at have haft instruksudarbejdelse på dagsordenen – at nedprioritere det til fordel for andre og mere presserende opgaver. Herudover har bl.a. implementeringen af EU's kontrollforordning og Fiskerireformen 2014-2020 taget en stor del af ledelsens tid.

Medarbejderledelse

Der har været en udbredt tilfredshed med ledelsen blandt medarbejderne på kvote- og kontrolområdet. Medarbejderne beskriver medlemmerne af ledelsen som vellidte og nærværende personaleledere, der både gav og tog et stort ansvar for opgaveløsningen. Ledelsen har således været afgørende for at skabe en arbejdsplads, som medarbejderne trivedes på og havde et stærkt tilhørsforhold til. Dette understøttes af styrelsens medarbejdertilfredshedsundersøgelser, hvor kontrolområdets arbejdsglæde særligt i 2012 lå over gennemsnittet for resten af NaturErhvervstyrelsen (se appendiksafsnit 7.1.4. *Medarbejdere og kompetencer*). Arbejdsglæden faldt dog en smule i målingen fra 2015. Medarbejderne anfører samtidig, at ledelsen af kvote- og kontrolområdet har været operationel, pragmatisk og effektiv, og at man i den forbindelse har oplevet en udbredt ansvarsdelegering og autonomi i opgaveløsningen. Det har betydet, at det ledelsesmæssige tilsyn og kvalitetssikring har været begrænset og ofte er foregået på medarbejdernes initiativ, jf. afsnit 4.3. *Processer, it og revision* og 4.5. *Kultur og forvaltningsnormer*.

4.6.3. Sammenfatning

Det er generelt vurderingen i både departement og styrelse, at det departementale ledelsesfokus på fiskeriområdet, herunder kvote- og kontrolområdet, blev mindsket efter sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen, idet fokus primært var på andre presserende opgaver. Interviewpersoner på medarbejder- og ledelsesniveau henviser til, at den ledelsesmæssige kapacitet blev reduceret, hvilket kan have svækket det faglige tilsyn med styrelsen. Derudover opsagde også centrale ledelseskrafter i departementet deres stillinger, der ikke blev genbesat.

I styrelsen har kontrolområdets ledelse generelt været præget af en operationel og pragmatisk arbejdsform, hvor udarbejdelsen af instrukser, skriftlighed og journalisering er blevet nedprioriteret. Ledere og medarbejdere har endvidere haft et tillidsfuldt forhold, men det er samtidig billedet, at medarbejderne har løst deres daglige driftsopgaver med stor autonomi og begrænset instruktion og kvalitetssikring. Samtidig er kontrolkontorets opgaveportefølje vokset i både omfang og kompleksitet, hvilket samlet set kan bidrage til at forklare, at en række af de påpegede kritisable forhold kunne finde sted.

4.7. Forholdet til erhvervet

I følgende afsnit beskrives forvaltningens forhold til og samarbejde med erhvervet i perioden 2010-2017. Afsnittet indledes med en kort introduktion til det formelle samarbejde mellem forvaltningen og erhvervet i 4.7.1, og inddeles herefter i to underafsnit:

4.7.2. Samarbejdet mellem erhverv og forvaltning

4.7.3. Forholdet mellem erhverv og politikere

4.7.1. Introduktion til det formelle samarbejde mellem erhverv og forvaltning

Fiskeriforvaltningens arbejde omfatter en aktiv involvering af fiskerierhvervet og øvrige relevante interessenter. Der har således gennem analyseperioden fra 2010 til 2017 været nedsat en række udvalg, der har haft til opgave at rådgive ministeren og Folketinget i fiskerispørgsmål. Herudover har der i perioder været nedsat relevante arbejdsgrupper og dialogfora, der har haft til formål at give

mulighed for faglige dialoger mellem forvaltning, erhverv og øvrige aktører vedrørende konkrete tiltag, politikudvikling mv. På kvote- og kontrolområdet gælder det især Det Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg, hvis formål er at rådgive ministeren om planlægning og udarbejdelse af regler om udøvelse og regulering af erhvervsfiskeriet (se også appendiksafsnit 7.1.7. *Forholdet til erhvervet* for en nærmere beskrivelse heraf).

4.7.2. Samarbejdet mellem erhverv og forvaltning

Forvaltningen og erhvervet har haft et tæt og mangeårigt samarbejde med hyppige interaktioner. Udover møder i officielle fora såsom Erhvervsfiskeriudvalget har der været tradition for jævnlig kommunikation via e-mail, telefon eller møder med erhvervsfolkere, fiskerikonsulenter og repræsentanter fra interesseorganisationer. Kombinationen af et mindre erhverv og en mindre fiskeriforvaltning indebærer, at der i samspillet mellem forvaltningens embedsmænd og erhvervets repræsentanter er mange gengangere, der i en lang række tilfælde har kendt hinanden gennem en længere årrække og på tværs af organisationer, udvalg og arbejdsgrupper.

Det er i både departementet og styrelsen ledelsens og medarbejdernes vurdering, at samarbejdet i diverse udvalg og arbejdsgrupper har fulgt dansk forvaltningstradition, og at erhvervet har haft en vigtig rådgivende rolle i sikringen af, at administrative og politiske tiltag også har været hensigtsmæssige i praksis. Det er endvidere vurderingen, at der generelt ikke har været truffet usaglige beslutninger af hensyn til erhvervet, og at forvaltningen gentagne gange i løbet af perioden er gået imod erhvervets ønsker. Der henvises bl.a. til dokumentation i form af referater fra møder i Erhvervsfiskeriudvalget og de årlige kvoteforhandlinger, hvor det fremhæves, at erhvervet ofte har presset på for større kvoter, men hvor forvaltningen altid alene har taget udgangspunkt i den biologiske rådgivning.⁶³ Det formelle samarbejde med erhvervet har primært været varetaget af styrelsen, og interviewpersoner fra både departement og styrelse beretter, at departementets repræsentation, f.eks. i Erhvervsfiskeriudvalget, har været faldende siden 2012.

Der er samtidig også enighed om, at forvaltningens tilgang til erhvervet har båret præg af identiteten som erhvervsmyndighed, jf. afsnit 4.5.1. *Forvaltningens identitet*, hvilket har medført et stort fokus på at sikre gode rammevilkår for fiskerierhvervet. Forvaltningens grundlæggende tilgang var ifølge flere interviewpersoner, at lovgivningen skulle fungere i praksis. Foruden den stærke kultur begrundes det med den politiske dagsorden om lettelse af administrative byrder for erhvervslivet og et ønske om at sikre a level playing field i forhold til EU-regulering. Enkelte medarbejdere anfører, at det har ført til, at forvaltningen til tider har været præget af en pragmatisk og eftergivende tilgang i forhold til fiskeres overholdelse af administrativt fastsatte tidsfrister eller andre mindre forglemmelser.

Medarbejderne anfører også, at de oplever, at erhvervet i konkrete politikudviklingsforløb har udøvet stor indflydelse, hvilket bl.a. har medført, at reguleringen er blevet unødigt kompleks, f.eks. som følge af undtagelser eller særregler. Endelig er der en oplevelse af, at selve den service, man har udøvet i forbindelse med erhvervets mange forespørgsler, har optaget for mange ressourcer i forvaltningen. Det er således også en opfattelse blandt nogle medarbejdere, at forvaltningens kultur og identitet har betydet, at forvaltningen i visse tilfælde har opfattet sig selv som en

⁶³ DTU Aqua rådgiver fiskeriforvaltningen på baggrund af årlige beregninger af maximum sustainable yield (MSY).

samarbejdspartner eller et servicerende organ, der havde primært fokus på at rådgive og vejlede erhvervet. Tilgangen karakteriseres med ordene: ”man skulle have vejledningen i forlommen og bødeblokken i baglommen” (jf. afsnit 4.5. *Kultur og forvaltningsnormer*). Nogle interviewpersoner vurderer endvidere, at forvaltningens kultur har bidraget til, at visse medarbejders og lederes kommunikation og adfærd overfor erhvervets repræsentanter til tider har været uformel.

Billedet nuanceres yderligere af enkelte interviewpersoner, der fremfor at problematisere forvaltningens forhold til erhvervet fremhæver, at man ikke i tilstrækkelig grad har inddraget og involveret andre interessenter i den løbende dialog og politikudvikling på kvote- og kontrolområdet, særligt i den første del af analyseperioden. Der henvises f.eks. til forskningsinstitutioner⁶⁴ og natur- og miljøorganisationer. Enkelte medarbejdere påpeger også, at det historisk stærke samarbejde mellem forvaltningen og DFPO har gjort det vanskeligt for nyere organisationer som DPPO og FSK at opnå samme lydhørhed fra forvaltningen, herunder i forhold til opnåelse af status som producentorganisation, tildeling af pladser i formelle brancheudvalg mv.

4.7.3. Forholdet mellem erhverv og politikere

Forvaltningens samspil med erhvervet er i visse tilfælde blevet påvirket af forholdet mellem det politiske niveau og erhvervet. Der har således været eksempler på, at erhvervet har løftet spørgsmål direkte overfor ministeren med henblik på at ændre forvaltningens linjeføring – eller har advaret forvaltningen om, at man agtede at gøre det, hvis forvaltningen ikke ændrede kurs. Det bemærkes, at dette ikke i sig selv er problematisk eller usædvanligt på områder med væsentlige erhvervsinteresser. Nogle medarbejdere nævner, at de i konkrete tilfælde har oplevet dette føre til en politisk og/eller ledelsesmæssig forventning om, at man i forvaltningen kunne finde en anden løsning eller udvise et større hensyn til erhvervet. Styrelsens topledelse oplyser, at fiskeriet er et erhverv, der politisk og administrativt opererer ret uortodokst, men afviser samtidig klart, at der har været politiske direktiver eller en kultur, der medførte, at embedsværket har administreret udenfor eller i strid med lovgrundlaget for at tilgodese erhvervet.

4.7.4. Sammenfatning

Fiskeriforvaltningen er en erhvervsmyndighed, der beror på et godt og konstruktivt forhold til erhvervet. Erhvervet fremhæves som en vigtig samarbejdspartner, herunder i forhold til rådgivning og politikudvikling. Hovedparten af interviewpersonerne på kvote- og kontrolområdet vurderer således, at selvom man har haft et tæt samarbejde, så har man ikke ageret for imødekommende. Samtidig erkendes det, at visse dele af forvaltningens adfærd har været uformel, og at man i nogle tilfælde har været eftergivende overfor overskridelse af tidsfrister mv. Enkelte interviewpersoner har endvidere oplevet, at erhvervet i visse tilfælde har haft stor indflydelse på udformningen af regulering.

4.8. Politiske og lovgivningsmæssige rammer

I følgende afsnit beskrives forvaltningens politiske rammevilkår på kvote- og kontrolområdet. Afsnittet er inddelt i to underafsnit:

⁶⁴ Udover DTU Aqua.

4.8.1. Det politiske fokus på kvotekonzentrationsreglerne

4.8.2. De politiske rammevilkårs betydning for udviklingen i regelkompleksiteten

4.8.1. Det politiske fokus på kvotekonzentrationsreglerne

Der er udbredt enighed blandt interviewpersonerne om, at kvoteområdet nød begrænset politisk bevågenhed, før Danmarks Radio sendte dokumentaren *Kvotekonger og små fisk* i foråret 2015, og at man fra politisk side indtil da havde anset forvaltningen af kvoteområdet som tilfredsstillende, idet det i overensstemmelse med reformintentionerne var lykkedes med at skabe et effektivt og rentabelt fiskerierhverv.

Efter 2015 nuanceres det politiske fokus, og ledelse såvel som medarbejdere fremhæver, at der kom et betydeligt større ønske om at begrænse kvotekonzentrationen, end der tidligere havde været fra politisk side. Det indebar, at forvaltningen nu skulle arbejde for at realisere to til dels modsatrettede politiske målsætninger for dansk fiskeri samtidig. På den ene side var der et ønske fra politisk hold om fortsat at sikre et effektivt og rentabelt erhverv med en høj udnyttelsesgrad af Danmarks andel af EU's samlede fiskekvoter. På den anden side ønskede man fra politisk side at skabe bedre betingelser for mindre erhvervsfiskere og at undgå, at kvoteejerskabet blev koncentreret på få personer og selskaber. Det er en meget stor del af interviewpersonernes vurdering, at dette holdningsskift har påvirket, hvordan man nu evaluerer hele perioden tilbage til 2002.

Det er således oplevelsen, at der frem til 2015 var politisk opbakning og kendskab til gældende regler til begrænsning af kvotekonzentrationen. I 2012 udarbejdede forvaltningen eksempelvis en evaluering af de daværende kvotekonzentrationsregler, og på baggrund heraf fremlagde man en række ændringsforslag for ministeren med henblik på at sikre, at kvotekonzentrationen ikke blev for stor.⁶⁵ De fastsatte lofter for personer og selskabers ejerskab af IOK- og FKA-kvoter er politisk vedtaget, hvorfor interviewpersonerne stiller sig uforstående overfor, at forvaltningen i dag kritiseres for ikke at have fastsat regler, der understøttede de politiske intentioner. Forvaltningen fastholder, at man løbende har fastsat reglerne på baggrund af politiske ønsker og drøftelser med erhvervet, hvilket netop var intentionen med reformen fra 2002. Ved reformen lod man det være op til Erhvervsfiskeriuvalget at rådgive skiftende ministre om, hvordan man levede op til reformens formål, idet man vurderede, at det ikke var muligt at opstille konkrete mål for, hvornår koncentrationen kunne siges at være for stor.⁶⁶

4.8.2. De politiske rammevilkårs betydning for udviklingen i regelkompleksitet

Igennem analyseperioden har der været en væsentlig stigning i kompleksiteten af lovgivningen,⁶⁷ der i høj grad har været drevet af både EU og nationale interessenter, herunder politiske ordførere og ministre. I en national kontekst er den stigende kompleksitet bl.a. kommet til udtryk ved, at omfanget af national regulering er vokset betydeligt over tid, herunder fiskeriloven og reguleringsbekendtgørelsen (se appendiksafsnit 7.1.8. *Politiske og lovgivningsmæssige rammer* for en nærmere beskrivelse heraf).

⁶⁵ Kilder: Indstillingsnotat vedrørende ændring af koncentrationsreglerne for IOK og FKA i reguleringsbekendtgørelsen, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2012).

⁶⁶ Kilder: lov om ændring af fiskerilov fremsat 27. februar 2002 af Fødevarerministeren.

⁶⁷ Kilder: Reduktion af administrative byrder på fiskeriområdet, Deloitte/Struensee & Co. (2019).

Politikudviklingen på kvote- og kontrolområdet har i høj grad været præget af, at det er et lille område, hvor enkeltsager ifølge styrelsens ledelse har fyldt meget politisk. Selvom fiskeriområdet ikke har nydt bred politisk bevågenhed før 2015, fremhæver ledelsen, at området historisk har været et område, hvor man politisk har interesseret sig langt ned i detaljen og har haft mange ønsker om at udvise forskellige hensyn til grupper af fiskere, indføre undtagelser til regler mv. De forskellige politiske ønsker om særregler og hensyn har ifølge styrelsens ledelse ført til, at man ikke er lykkedes med at forenkle lovgivningen på trods af det generelle politiske fokus på regelforenkling de senere år. Det er, lyder vurderingen, problematisk, da den store kompleksitet i reglerne på kvote- og kontrolområdet øger risikoen for, at forvaltningen ikke sker korrekt og lovmedholdeligt. Nogle interviewpersoner i både departementet og styrelsen fremhæver i den sammenhæng, at der i visse tilfælde har været et så tæt forhold mellem politikere og erhvervsfiskere, at det kan have medvirket til at øge regelkompleksiteten, idet erhvervet derigennem har haft en kanal til fremsættelse af diverse ønsker om regelændringer, undtagelser, særordninger osv. direkte til politikerne.

Regelsættet på kvote- og kontrolområdet har ifølge medarbejderne udviklet sig lag på lag over en længere periode, og der henvises bl.a. til reguleringsbekendtgørelsen som et eksempel herpå. Det fremhæves bl.a. af sagsbehandlere, at det blev vanskeligere at holde sig opdateret om reglerne som følge af de seneste års hyppige ændringer af bekendtgørelserne.⁶⁸

4.8.3. Sammenfatning

Der er bred enighed blandt interviewpersonerne om, at der var politisk kendskab og opbakning til forvaltningen af kvotekonzentrationsreglerne frem til 2015, og at der herefter er sket et skift i den politiske dagsorden, der betød, at man i langt højere grad end tidligere ønskede at begrænse kvotekonzentrationen.

Der er ligeledes enighed om, at skiftende politiske prioriteter og ønsker har betydet, at lovgivningen på fiskeriområdet er blevet mere kompleks, og at det har gjort området svært at administrere korrekt.

4.9. Konklusion

Ovenstående analyse af kvote- og kontrolområdet tegner med afsæt i de otte analysedimensioner et nuanceret billede af denne del af fiskeriforvaltningen i perioden 2010 til 2017, der fremhæver både styrker og svagheder. Dette afsnit konkluderer på analysens væsentligste indsigter og søger så vidt muligt at koble analyserne med den påpegede kritik.

Generelt fremstår fiskeriforvaltningen på kvote- og kontrolområdet som en handlekraftig organisation, der med afsæt i en pragmatisk tilgang i mange år har formået at realisere de vigtigste politiske målsætninger på området indenfor rammerne af de tildelte ressourcer. Som både de tidligere kritiske undersøgelser og indeværende undersøgelse har vist, tegner der sig dog samtidig et billede af en række klare svagheder i den måde, forvaltningen har løst sine opgaver på. Det er vurderingen, at disse svagheder har medvirket til at skabe et miljø, hvori de påpegede kritisable forhold har kunnet finde sted.

⁶⁸ Der er siden 2008 i gennemsnit blevet gennemført 29 ændringer om året i eksisterende bekendtgørelser (Kilder: Reduktion af administrative byrder på fiskeriområdet, Deloitte/Struensee & Co. (2019)).

Efter sammenlægningen med landbrugsområdet i NaturErhvervstyrelsen i 2011 oplevede kvote- og kontrolområdet en mindre bevågenhed indenfor den nye organisation. Landbrugsområdet tiltrak, grundet sin størrelse og økonomiske tyngde, hovedparten af ledelsens opmærksomhed. Det gjaldt både i styrelsens direktion og i departementets ledelse. Selvom en række af de kritisable forhold, der er afdækket i de forudgående undersøgelser, øjensynlig strækker sig længere tilbage, var der ikke fokus på eller ønske om at igangsætte en gennemgang eller revision af området. Kvote- og kontrolområdet var endvidere frem til 2015 genstand for lille politisk og mediemæssig bevågenhed, ligesom der ikke administrativt blev hejst advarselsflag, der indikerede eksistensen af alvorlige problemer på området.

I forbindelse med sammenlægningen af fiskeri- og landbrugsområdet blev også departementets bemanding på fiskeriområdet nedskaleret betragteligt. Det var dels en følge af en generelt ændret arbejdsdeling mellem styrelse og departement, dels en følge af hvad man internt beskriver som en normalisering af fiskeriområdets bemanding i forhold til ministeriets øvrige fagområder. Baggrunden var, at fiskeriområdet historisk havde haft en anden organisering end fødevarer- og landbrugsområdet. Fra at have et dedikeret fiskeripolitisk kontor var der således i den nye organisation færre departementale medarbejdere fordelt på flere kontorer og under flere ledere med bredere opgaveområder. Det medførte en begrænset tilsynskapacitet i departementet til at kunne følge med i og involvere sig i styrelsens arbejde, herunder i anliggender, der har vist sig problematiske på kvote- og kontrolområdet (f.eks. utilstrækkeligt fokus på forvaltningsretlige krav til skriftlighed og dokumentation samt sikring af et skriftligt og udtrykkeligt administrationsgrundlag) eller politisk følsomme, herunder også samspillet med erhvervet og områdets interessentlandskab i almindelighed.

Kvote- og kontrolområdets opgaveportefølje er vokset i analyseperioden. Det gør sig gældende i forhold til antallet af opgaver, men også i forhold til regelsættets kompleksitet. Ændrede politiske rammevilkår på både EU-niveau og nationalt niveau har ført til en klar stigning i reguleringskompleksiteten. Samtidig er områdets ressourcer og bevillinger forblevet mere eller mindre uændrede, hvilket har skabt et stigende arbejdspress, idet forvaltningen fortsat har skullet sikre en effektiv administration indenfor de givne økonomiske rammer. Det har betydet, at visse opgaver er blevet nedprioriteret, hvilket især gælder udarbejdelsen og opdateringen af områdets administrationsgrundlag i form af instrukser og vejledninger. Men det har også vist sig i form af en generelt svag skriftlighed i administrationen og mangelfuld dokumentation og journalisering i de daglige forretningsgange.

Disse svagheder, som har præget forvaltningen af kvote- og kontrolområdet, går efter alt at dømme ganske langt tilbage og kan således ikke alene tilskrives et øget arbejdspress og ressourcemæssige begrænsninger. De er lige så vel et udtryk for den kultur og den ledelse, der har kendetegnet forvaltningen. Kulturen på kvote- og kontrolområdet har været præget af en stærk fiskerifaglighed kombineret med en pragmatisk, uformel og mundtlig samarbejdsform, hvor fokus i høj grad har været på at sikre en smidig og driftssikker administration og i mindre grad på overholdelsen af en række krav til forretningsgange, som for flere medarbejdere og ledere forekom formelle. Omvendt kulturen på en række punkter har fremmet en effektiv forvaltning båret af erfarne medarbejdere og ledere, har den samtidig reduceret forvaltningens fokus på forvaltningsretlige krav til skriftlighed og

dokumentation samt sikring af et skriftligt og udtrykkeligt administrationsgrundlag. Medarbejderne er endvidere kun i begrænset omfang blevet introduceret til grundlæggende forvaltningsret og offentlig forvaltning, hvorfor forvaltningens generelle kompetenceniveau på dette område har været utilstrækkeligt. Kontrolområdets ledelse har generelt været præget af en operationel og pragmatisk arbejdsform, hvor skriftlighed, journalisering og udarbejdelse af instrukser er blevet nedprioriteret. Ledere og medarbejdere har endvidere haft et tillidsfuldt forhold, men det er samtidig billedet, at medarbejderne løste deres daglige driftsopgaver med stor autonomi og begrænset instruktion og kvalitetssikring fra nærmeste chef. Samtidig er kontrolkontorets opgaveportefølje vokset i både omfang og kompleksitet, hvilket samlet set kan bidrage til at forklare en række af de påpegede kritisable forhold.

Områdets medarbejdersammensætning har i analyseperioden særligt været kendetegnet ved to væsentlige forhold: i) lav medarbejderomsætning og -rotation og ii) begrænsede juridiske og regnskabsmæssige kompetencer og utilstrækkelig udnyttelse heraf. Den lave medarbejderomsætning og -rotation har en række styrker, men den har samtidig medført, at en række fagområder har været dækket af én eller få medarbejdere. Det har gjort forvaltningen sårbar overfor opsigelser og sygdom samt betydet, at medarbejderne har haft begrænsede muligheder for faglig sparring. Det har endvidere øget risikoen for nedarvning af fejl og misforståelser. Grundet den begrænsede kapacitet og udnyttelse af juridiske og regnskabsmæssige årsværk forekommer forvaltningens kompetencer indenfor disse områder endelig som utilstrækkelige til at dække et område, der er kendetegnet ved et meget komplekst regelsæt. Det gælder områdets egen lovgivning og samspillet med reguleringen på andre områder, f.eks. det selskabsretlige.

De nævnte forhold har bidraget til skabelsen af betingelserne for udviklingen af den adfærd, som har været genstand for kritik. Det gælder som nævnt i særlig grad manglen på et udtrykkeligt administrationsgrundlag, den manglende skriftlighed, den svigtende interne dokumentation og i den forbindelse overholdelsen af journaliseringspligten. Det skal yderligere ses i sammenhæng med det til tider mangelfulde tilsyn og kontrol. Det skal samtidig understreges, at der ikke i analysen er belæg for at slutte, at de konkrete kritisable forhold, herunder forholdene påpeget af Rigsrevisionen, på kvote- og kontrolområdet i direkte og kausal forstand kan henføres til de svagheder, som analysen har identificeret.

Kapitel 5

Analyse af fiskeritilskudsområdet

5. Analyse af fiskeritilskudsområdet

Rigsrevisionens beretning om tilskud på fiskeriområdet (2018) rettede kritik mod forvaltningen af en række tilskudsordninger under Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) i perioden 2014-2017. Forvaltningsmæssigt har arbejdsopgaverne på fiskeritilskudsområdet i overensstemmelse med nutidig ministeriel praksis været placeret på både departements- og styrelsesniveau. Analysen omfatter således departement såvel som styrelse, herunder Center for Projekttilskud (2012-2014), EU & Erhvervsudvikling (2014-2016), Projektdesign (2014-2016), Projekttilskud (2014-2017) samt EU & Erhverv (2016-2017), jf. afsnit 3.1. *Afgrænsning af analysen.*

Analysen af fiskeritilskudsområdet dækker perioden fra 2010 og frem til ressortoverførslen i 2017, hvor fiskeriområdet blev overført til Udenrigsministeriet.

Indledningsvis præsenteres de centrale kontorers opgaver og ansvarsområder på fiskeritilskudsområdet samt Overvågningsudvalget for Det Danske Hav- og Fiskeriudviklingsprogram. Disse er væsentlige for at forstå analysens genstandsfelt. Kapitlet er efterfølgende inddelt i ni afsnit. De første otte afsnit følger analyserammens dimensioner: i) organisering, ii) økonomi, ressourcer og aktivitet, iii) medarbejdere og kompetencer, iv) processer, it og revision, v) kultur og forvaltningsnormer, vi) ledelse, vii) forholdet til erhvervet samt viii) politiske og lovgivningsmæssige rammer. De otte analyseafsnit bygger dels på indsigter fra dokumentanalysen og dels på observationer indhentet gennem interviews, der i høj grad styrer både indhold og fokusområder for de respektive afsnit. Kapitlets sidste afsnit indeholder en tværgående konklusion, der så vidt muligt kobler analyserne med den påpegede kritik.

Introduktion til fiskeritilskudsområdet

Center for Projekttilskud blev oprettet i 2012 og havde samlet ansvar for EU-regulering og national regulering, politikudvikling samt sagsbehandling på tilskudsområdet. I 2014 blev kontoret opdelt i tre selvstændige kontorer: *EU & Erhvervsudvikling*, der havde ansvar for EU-regulering og politikudvikling; *Projektdesign*, der havde ansvar for national udmøntning og design af tilskudsordninger; og *Projekttilskud*, der havde ansvar for sagsbehandling af tilskudsansøgninger. I 2016 blev EU & Erhvervsudvikling sammenlagt med Projektdesign i *EU & Erhverv*. Kontorerne på tilskudsområdet dækker udover fiskeritilskudsområdet (EHFF-programmet) også tre andre tilskudsområder: landbrugstilskudsområdet (Landdistriktsprogrammet⁶⁹), markedsordninger og GUDP (Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram). Når betegnelsen tilskudsområdet eller tilskudsforvaltningen anvendes, er der tale om alle ovennævnte kontorer og dermed også alle fire tilskudsområder. I analysen af fiskeritilskudsområdet er det dog primært samspillet med landbrugstilskudsområdet, der er interessant, hvorfor markedsordninger og GUDP ikke behandles nærmere i dette kapitel. I analysen af visse dimensioner som eksempelvis organisering, ledelse og ressourcer er det dog nødvendigt at betragte hele tilskudsområdet samlet for at forstå den interne prioritering og resourceallokering mellem områderne. Herudover har det eksempelvis for økonomi-

⁶⁹ Med betegnelsen landbrugstilskudsområdet forstås alene Landdistriktsprogrammet. Arealstøtteområdet er således ikke inkluderet.

og resourcedata ikke været muligt at udskille fiskeritilskudsområdet selvstændigt, hvorfor udviklingen på det samlede tilskudsområde præsenteres i stedet (hvilket også er interessant, da interviewobservationer peger på, at der sommetider har været reallokeret ressourcer mellem områderne efter behov).

Som det også gør sig gældende på kvote- og kontrolområdet har forvaltningens arbejde på fiskeritilskudsområdet omfattet en aktiv involvering af fiskerierhvervet og øvrige berørte interessenter. Det er særligt sket gennem Overvågningsudvalget for Det Danske Hav- og Fiskeriudviklingsprogram. Udvalget blev nedsat af NaturErhvervstyrelsen i 2014 med henblik på at deltage i og rådgive om gennemførelsen, tilpasningen, den løbende overvågning, evalueringen og tilsynet med det danske EHFF-tilskudsprogram. Disse opgaver påhviler udvalget i henhold til reglerne for EHFF, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning.⁷⁰ Udvalget består af repræsentanter fra styrelsen, fiskerierhvervet og dets interesseorganisationer. Herudover deltager en række øvrige ministerier, regionale myndigheder, Danmarks Tekniske Universitet, miljøorganisationer, arbejdstagerorganisationer og som observatører repræsentanter for Europa-Kommissionen.

Omend Rigsrevisionens undersøgelse omhandler EHFF-programmet, har der i indeværende undersøgelses analyseperiode været to EU-tilskudsprogrammer. Før EHFF-programmets vedtagelse i 2014, gjaldt Den Europæiske Fiskerifond (EFF) fra 2007-2013. Der henvises i løbet af analysen løbende til EFF, idet en række interviewpersoner har fremhævet flere relevante forhold i forbindelse med overgangen fra EFF til EHFF. De to tilskudsprogrammer er beskrevet nærmere i nedenstående Figur 12. Selvom hovedparten af midlerne tildeles fra EU, administreres de nationalt i medlemslandene. Det er således det ressortansvarlige ministerie, der har det samlede ansvar for, at midlerne tildeles korrekt og i overensstemmelse med EU-forordningerne.

EU's tilskudsprogrammer fungerer ved, at hver enkelt medlemsstat får tildelt en andel af programmets samlede budget ud fra størrelsen af sin fiskeindustri.⁷¹ Med udgangspunkt i støtteprogrammernes overordnede formål og målsætninger, som fremlagt i de relevante EU-forordninger, udarbejder hvert land et nationalt, operationelt program, hvori det uddybes, hvilke konkrete tilskudsordninger man ønsker at etablere. Når Europa-Kommissionen har godkendt programmet, er det op til de nationale myndigheder selv at afgøre, hvilke projekter der skal finansieres, og efterfølgende søge om refusion hos EU. Af Danmarks sidste årlige indberetning til EU vedrørende EFF-programmet i 2014 fremgår det, at i alt 12 tilskudsordninger havde været åbne på forskellige tidspunkter i programperioden, jf. Figur 12. En oversigt fra Fiskeristyrelsen viser derudover, at der per 1. september 2017 havde været 16⁷² åbne tilskudsordninger for EHFF i perioden 2014-2017.

⁷⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014.

⁷¹ Kilder: European Maritime and Fisheries Fund (EMFF), Europa-Kommissionen (2019).

⁷² Rigsrevisionen beretter, at EHFF-programmet har 14 ordninger og ikke 16, som det fremgår her. Dette skyldes, at Rigsrevisionen slår henholdsvis de to fiskerikontrolordninger og de to ordninger for fiskeri, natur og miljø sammen.

Den Europæiske Fiskerifond (EFF) 2007-2013	Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) 2014-2020
<p>EFF havde et budget på 4,3 mia. euro (cirka 32 mia. kr.) for 2007-2013.</p> <p>Der var fem prioriterede indsatsområder for EFF:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tilpasning af flåden (f.eks. støtte til ophugning af fiskerfartøjer) 2) akvakultur, forarbejdning og markedsføring samt ferskvandsfiskeri (f.eks. støtte til en overgang til mere miljøvenlige produktionsmetoder) 3) foranstaltninger af fælles interesse (f.eks. for at forbedre sporbarheden og etiketteringen af fiskevarer) 4) bæredygtig udvikling af fiskeriafhængige områder (f.eks. for at gøre den lokale økonomi mere alsidig) 5) teknisk bistand for at finansiere administrationen af fonden. <p>Projekterne blev finansieret på grundlag af de nationale myndigheders strategiplaner og operationelle programmer (godkendt af Europa-Kommissionen). I Danmark blev det udmøntet i 12 tilskudsordninger, jf. nedenstående:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modernisering af fiskerfartøjer og selektivitet • Yngre fiskeres førstegangsetablering • Etablering og modernisering af akvakulturanlæg • Omlægning til økologisk akvakulturproduktion • Akvakultur – dyresundhedsforanstaltninger • Forarbejdning og afsætning af fisk • Fiskerihavne og landingssteder • Fælles initiativer • Kompetenceudvikling • Natura 2000 og udsætning af ål • Vandløbsrestaurering • Bæredygtig udvikling af fiskeriområder 	<p>EHFF har et budget på 5,7 mia. euro (cirka 43 mia. kr.) for 2014-2020.</p> <p>EHFF har fire formål:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) at hjælpe fiskere med overgangen til bæredygtigt fiskeri 2) at hjælpe kystsamfundene med at diversificere deres økonomi 3) at finansiere projekter, der skaber nye job og bedre livskvalitet langs de europæiske kyster 4) at gøre det lettere at få adgang til finansiering. <p>Projekterne bliver finansieret på grundlag af de nationale myndigheders strategiplaner og operationelle programmer (godkendt af Europa-Kommissionen). I Danmark var det per 1. september 2017 udmøntet i 16 tilskudsordninger, jf. nedenstående:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiskerikontrol, myndighed • Fiskerikontrol, sporbarhed • Investeringer i akvakultur • Fiskerihavne • Investeringer i fiskefartøjer • Produktions- og afsætningsplaner • Fiskeri, natur og miljø (kun ål) • Fiskeri, natur og miljø • Fællesindsatser, fiskeri • Fællesindsatser, akvakultur • Investering, forarbejdning • Afsætningsfremme <ul style="list-style-type: none"> • Dataindsamling • IMP (udbud) • Vandløbsrestaurering • Oplagring af fiskevarer <p style="text-align: right;">} Ordninger, der ikke indgår på fiskeriområdet</p>

Figur 12: Oversigt over EFF- og EHFF-programmerne^{73/74}

⁷³ Kilder: Danmarks årlige indberetning 2014 til forelæggelse for Europa-Kommissionen; oversigt over EHFF-tilskudsordninger 2014-2017 modtaget fra Fiskeristyrelsen; Europa-Kommissionen (2019).

⁷⁴ Rigsrevisionen har undersøgt ordningerne for: i) Fiskerikontrol, myndighed og Fiskerikontrol, sporbarhed, der er slået sammen til én ordning i deres beretning om tilskud på fiskeriområdet; ii) Investeringer i akvakultur; iii) Produktions- og afsætningsplaner; iv) Investeringer i fiskefartøjer.

5.1. Organisering

I det følgende afsnit beskrives organiseringen af fiskeritilskudsområdet i perioden 2010-2017. Afsnittet indledes med en kort overordnet introduktion til den samlede fiskeriforvaltnings ressort- og organisationsændringer i perioden i 5.1.1. (se også appendiksafsnit 7.1.1. *Organisering* for en uddybende beskrivelse af alle organiseringer og kontorer i perioden). Afsnittet er herefter inddelt i to underafsnit:

5.1.2. Organisationsændringer og udflytning

5.1.3. Samarbejdet mellem kontrol- og tilskudskontorer

5.1.1. Introduktion til organiseringer af fiskeritilskudsområdet med fokus på perioden 2010-2017

Fiskeriforvaltningen har gennemgået en række væsentlige organisationsændringer i perioden 2010-2017. Der har både været tale om reorganiseringer indenfor en eksisterende ressortfordeling og om reorganiseringer i forbindelse med politisk besluttede ressortændringer.

Organisationsændringer indenfor eksisterende ressortfordeling

Frem til oktober 2011 var tilskudsområdet på styrelsesniveau placeret i FødevarerErhverv, der var et selvstændigt direktorat under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevarerministeriet). Fødevarerministeriet omfattede herudover Plantedirektoratet, Fødevarestyrelsen og Fiskeridirektoratet, hvor den øvrige del af fiskeriområdet var placeret.

I oktober 2011 blev FødevarerErhverv lagt sammen med Fiskeridirektoratet og dele af Plantedirektoratet i det nyoprettede NaturErhvervstyrelsen. NaturErhvervstyrelsen blev oprettet med en midlertidig organisering, der gjaldt frem til februar 2012, hvor styrelsens organisering blev endelig fastlagt. Sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen medførte en række ændringer for fiskeritilskudsområdet, herunder at tilskud på fiskeri- og landbrugsområderne blev samlet i fælles kontorer og under fælles ledelse.

NaturErhvervstyrelsen gennemgik yderligere to organisationsændringer i 2014 og 2016. Ændringen i 2014 medførte en funktionel opdeling af tilskudsområdet, således at policy-, regel- og sagsbehandlingsarbejdet, der tidligere havde været placeret i samme kontor, blev placeret i tre selvstændige kontorer. Ændringen i 2016 var afledt af den daværende regerings plan om udflytning af statslige arbejdspladser og medførte, at sagsbehandlingen på tilskudsområdet blev flyttet til Augustenborg i Sønderjylland.

NaturErhvervstyrelsen fortsatte under sit navn frem til januar 2017, hvorefter styrelsen ændrede navn til Landbrugs- og Fiskeristyrelsen.

Organisationsændringer i forbindelse med ressortomlægninger

Fiskeriforvaltningen hørte frem til 2015 under Fødevarerministeriets ressortområde. I juni 2015 blev Fødevarerministeriet lagt sammen med Miljøministeriet i det nye Miljø- og Fødevarerministerium.

Fiskeriforvaltningen hørte under Miljø- og Fødevarerministeriets ressortområde frem til august 2017, hvor ressortansvaret blev overført fra Miljø- og Fødevarerministeriet til Udenrigsministeriet. Som følge heraf blev Landbrugs- og Fiskeristyrelsen i november 2017 opdelt i to selvstændige styrelser: Landbrugsstyrelsen og Fiskeristyrelsen. Fiskeriforvaltningen var herefter på styrelsesniveau placeret i Fiskeristyrelsen, hvilket også omfattede fiskeritilskudsområdet, som ellers historisk havde været placeret sammen med landbrugsområdet og hørt under Landbrugsministeriet. På departementsniveau var fiskeriområdet placeret i Fiskeripolitisk Afdeling i Udenrigsministeriet.

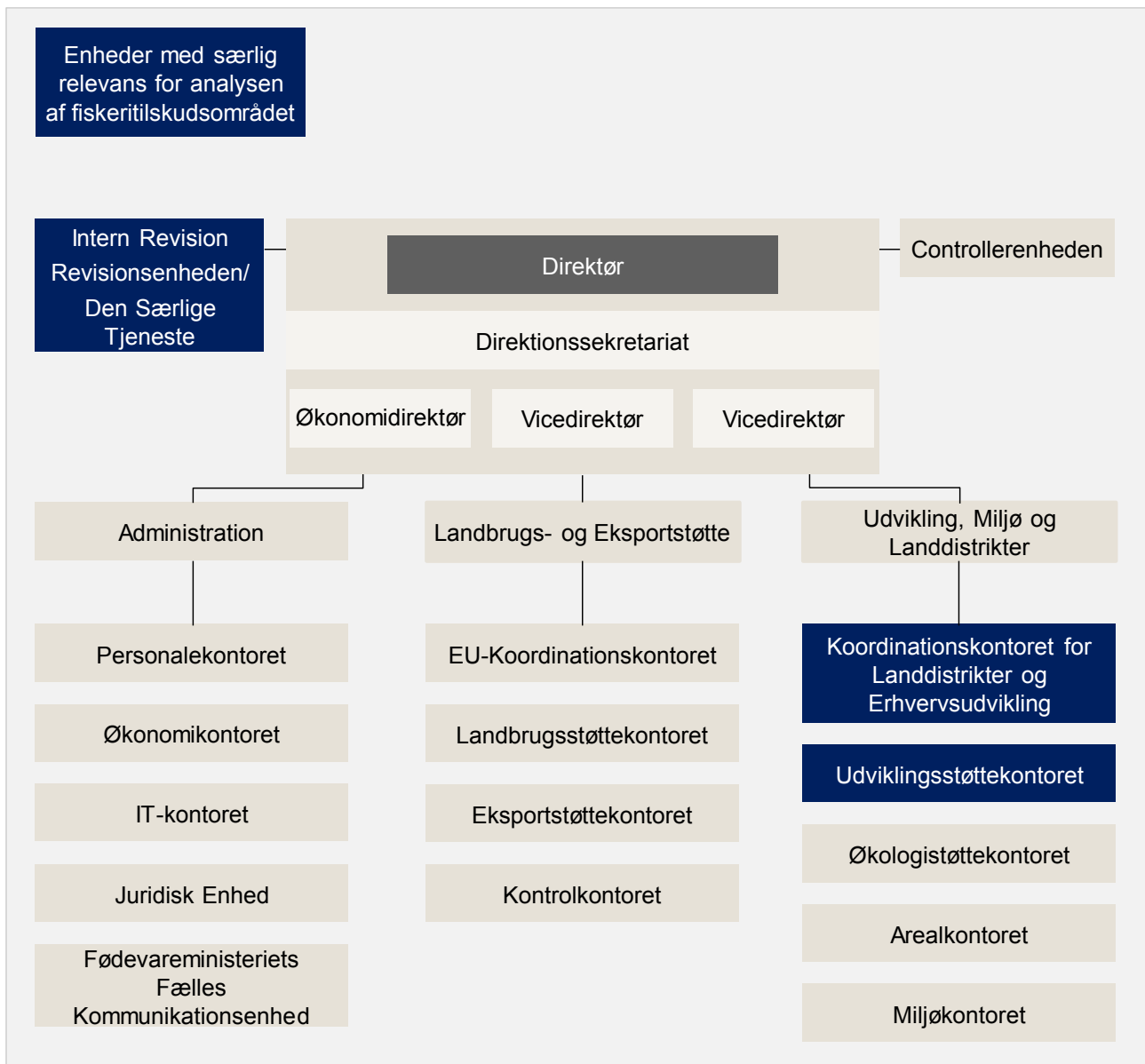
I juni 2019 blev fiskeriforvaltningen flyttet fra Udenrigsministeriet tilbage til Miljø- og Fødevarerministeriets ressort, men fastholdt ellers ovennævnte organisering. Forvaltningen blev placeret i henholdsvis Fiskeristyrelsen og i Miljø- og Fødevarerministeriets departement.

5.1.2. Organisationsændringer og udflytning

Både blandt medarbejdere og ledere er der en oplevelse af, at der generelt har været for mange organisationsændringer i analyseperioden. Det har medført en manglende kontinuitet i opgavevaretagelsen samt en manglende arbejdsro på området. Interviewpersoner fremhæver særligt tre reorganiseringer, som gennemgås i nedenstående. Det drejer sig om oprettelsen af NaturErhvervstyrelsen i 2011, organisationsændringen i 2014 og udflytningen af sagsbehandlingskontoret i 2016.

Sammenlægning med landbrugsområdet i NaturErhvervstyrelsen i 2011

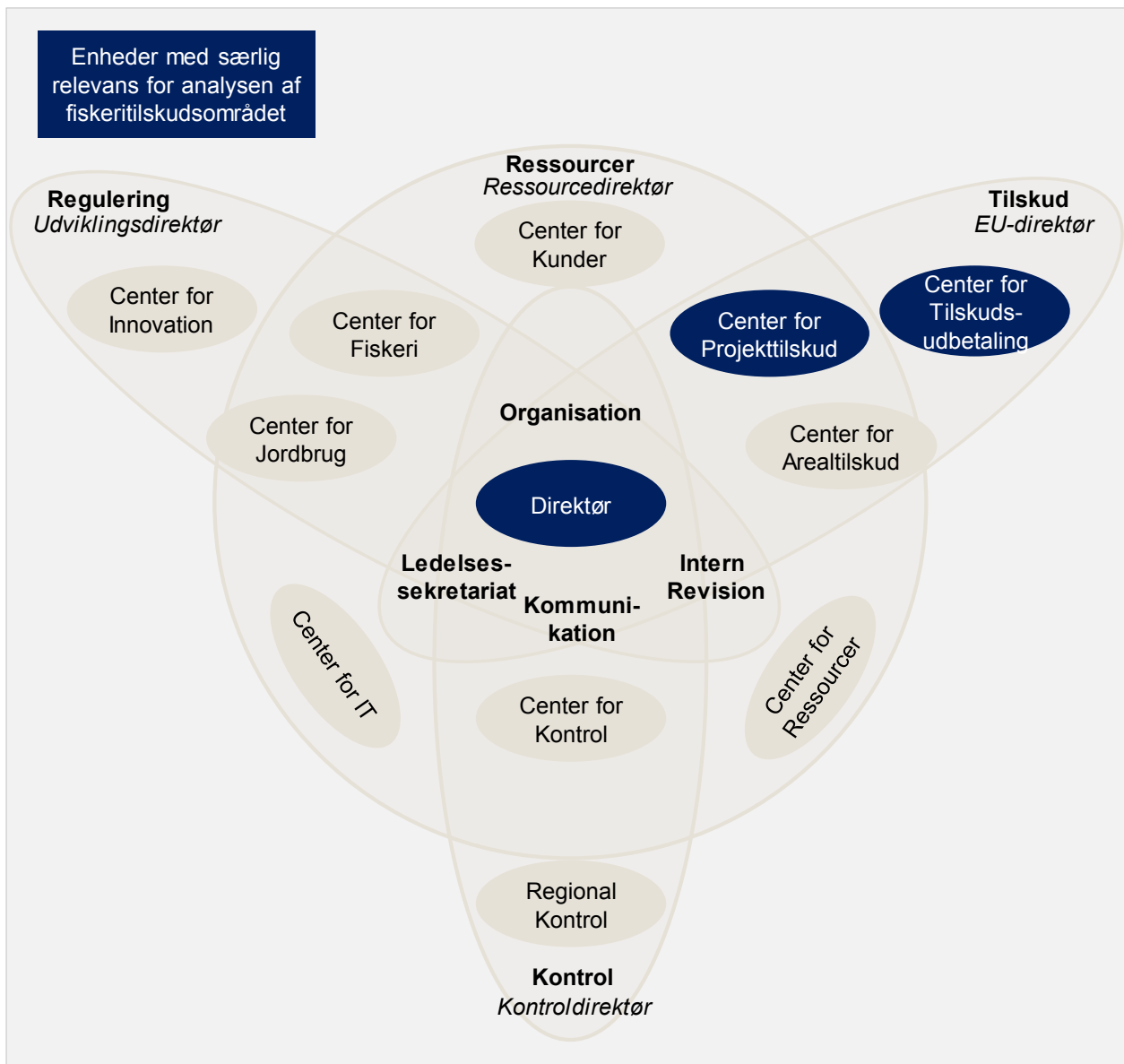
Tilskud på både fiskeri- og landbrugsområdet var frem til oktober 2011 placeret i FødevarerErhverv. Som det fremgår af Figur 13 var fiskeritilskudsområdet organiseret i de to kontorer Koordinationskontoret for Landdistrikter og Erhvervsudvikling samt Udviklingsstøttekontoret i Afdelingen for Udvikling, Miljø og Landdistrikter.



Figur 13: Organisationsdiagram for Fødevarerhverv 2010-2011

I oktober 2011 blev Fødevarerhverv lagt sammen med Fiskeridirektoratet og hovedparten af Plantedirektoratet i det nyoprettede NaturErhvervstyrelsen, jf. Figur 14. NaturErhvervstyrelsen blev organiseret i fire områder: Regulering, Ressourcer, Tilskud og Kontrol, som skulle fungere på tværs af fiskeri- og landbrugsområdet. Det medførte, at fiskeritilskudsområdet blev integreret med landbrugstilskudsområdet i to nyoprettede kontorer: Center for Projekttilskud og Center for Tilskudsudbetaling⁷⁵. Center for Projekttilskud var en sammenlægning af en række kontorer fra det tidligere Fødevarerhverv og varetog som tidligere beskrevet EU-regulering og national regulering, politikudvikling samt sagsbehandling på både fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet. Center for Projekttilskud var organiseret i en række teams, herunder et team dedikeret til EFF- og senere EHFF-programmet.

⁷⁵ Center for Tilskudsudbetaling stod for den faktiske udbetaling af fiskeri- og landbrugsstøtten.



Figur 14: Organisationsdiagram for NaturErhvervstyrelsen 2012-2014⁷⁶

De to kontorer var organisatorisk placeret under EU-direktøren (ansvarlig for tilskudssøjlen), men det faglige ansvar for fiskeritilskudsområdet lå hos udviklingsdirektøren (ansvarlig for reguleringssøjlen). Det delte ansvar fremgår ikke af Figur 14, men Udviklingsdirektøren havde ansvaret for policy- og regelarbejde, mens EU-direktøren havde ansvaret for sagsbehandling og udarbejdelse af instrukser og tjeklister til sagsbehandlere.⁷⁷

Det er en udbredt opfattelse blandt medarbejderne, at sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen medførte en nedprioritering af fiskeritilskudsområdet i forhold til landbrugstilskudsområdet. Det vedrørte f.eks. prioriteringer vedrørende sagsbehandling, allokering af ressourcer samt ledelsesmæssig opmærksomhed. Toplevelsen anfører dog, at de ressourcemæssige prioriteringer har været balancerede, og at et eventuelt større fokus på landbrugstilskudsområdet dels har været på grund af landbrugsområdets økonomiske betydning, dels at antallet af revisioner og

⁷⁶ NaturErhvervstyrelsen blev oprettet i oktober 2011 under en midlertidig organisering, der gjaldt frem til februar 2012 (ikke illustreret). Figur 14 illustrerer NaturErhvervstyrelsens organisering, som den blev fastlagt i februar 2012.

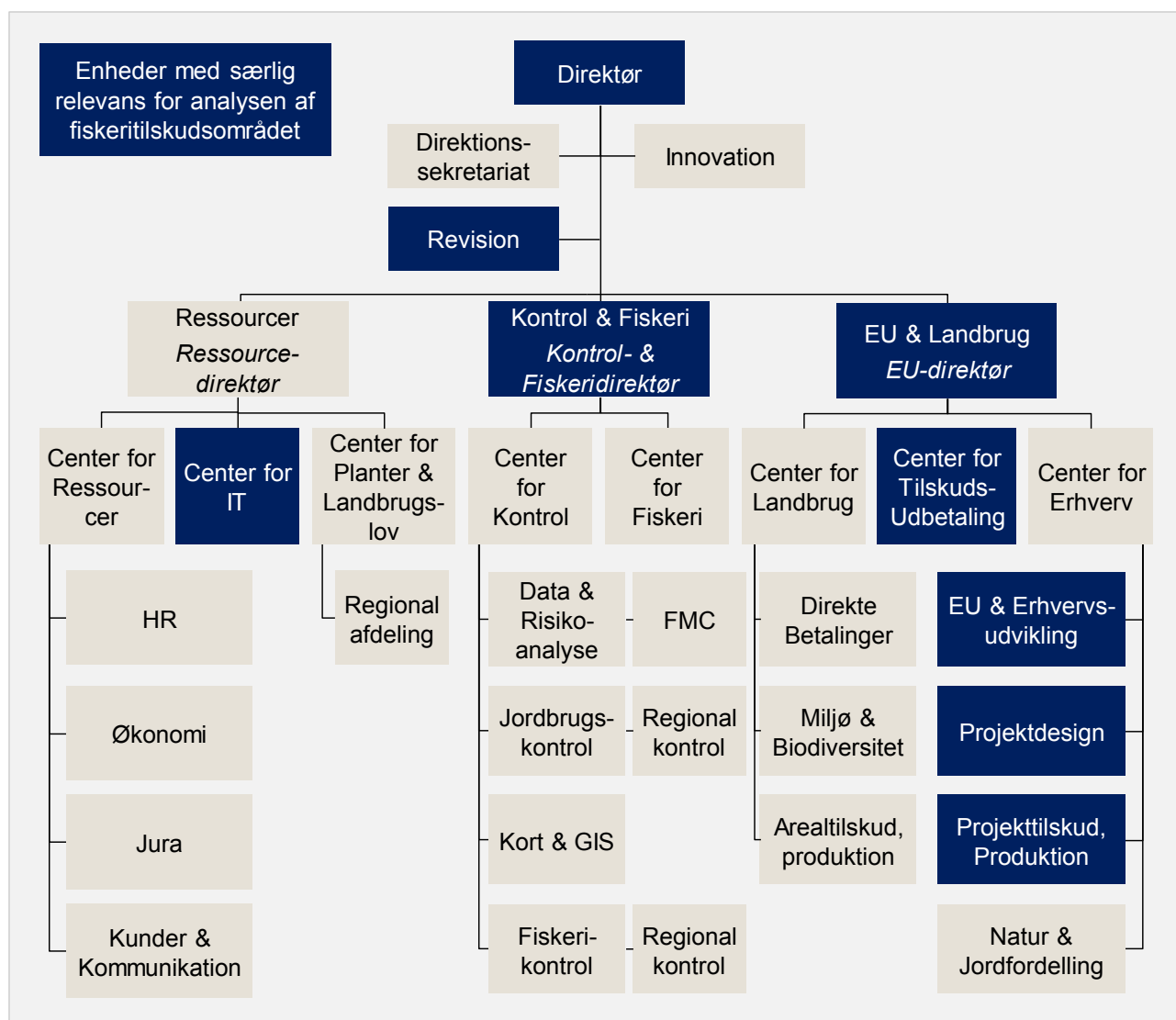
⁷⁷ Kilder: Miljø- og Fødevarerministeriet.

revisionshenstillinger har været langt højere på landbrugstilskudsområdet end på fiskeritilskudsområdet. De understreger endvidere, at sammenlægningen gav mulighed for at samordne og strømline forvaltningen på tværs af de to områder samt at tilrettelægge en række opgaver på fiskeritilskudsområdet mere hensigtsmæssigt på baggrund af erfaringer og tiltag på landbrugstilskudsområdet, som blev anset for at have en højere kvalitet i sagsbehandlingen.

Der er således forskel på, hvordan medarbejdere og ledere ser på sammenlægningen af de to områder og de fordele og ulemper, det har medført. Der er dog en fælles opfattelse af, at sammenlægningen medførte, at flere kontorer på tilskudsområdet fik en meget bred og kompleks opgaveportefølje, da både fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet er kendetegnet ved omfattende regelsæt, en lang række støtteordninger samt høje revisionskrav. Både blandt medarbejdere og ledere er det opfattelsen, at det med områdets daværende ressourceniveau skabte et stort arbejdspress.

Organisationsændring i NaturErhvervstyrelsen i 2014

I juli 2014 blev NaturErhvervstyrelsens fire områder samlet i tre nye områder: Ressourcer, Kontrol & Fiskeri samt EU & Landbrug, jf. Figur 15 nedenfor.



Figur 15: Organisationsdiagram for NaturErhvervstyrelsen 2014-2016

Organisationsændringen medførte, at det tidligere Center for Projekttilskud blev opdelt i tre selvstændige kontorer: EU & Erhvervsudvikling med ansvar for bl.a. EU-regulering og politikudvikling, Projektdesign med ansvar for national udmøntning og design af tilskudsordninger og Projekttilskud med ansvar for sagsbehandling. Opdelingen skete som konsekvens af, at en stor del af medarbejderressourcerne i det hidtidige Center for Projekttilskud blev allokeret til udarbejdelse af regler, vejledninger og ministerbesvarelser, mens selve sagsbehandlingen var underlagt et stigende arbejdspress. Opdelingen skete altså med henblik på at skabe mere tid til og fokus på sagsbehandlingen.

Tilskudsområdet var fortsat organisatorisk placeret under EU-direktøren, der var ansvarlig for sagsbehandling, instruksudarbejdelse og tjeklister til sagsbehandlere. Det faglige ansvar i relation til policy- og regelarbejde på fiskeritilskudsområdet blev placeret hos Kontrol- & Fiskeridirektøren, der derved fik det samlede faglige ansvar for fiskeriområdet (både kvote- og kontrolområdet og fiskeritilskudsområdet).

Det er en udbredt opfattelse, både blandt medarbejdere og ledere, at det efterfølgende samarbejde mellem de tre kontorer var problematisk. Der peges på en problematisk arbejdsrelation kontorcheferne imellem, samt at hvert kontor var fokuseret på drift af eget område. Herudover påpeger flere i styrelsens ledelsesslag, at medarbejdernes forståelse af de øvrige kontors arbejde blev formindsket efter opdelingen. Det gælder særligt policy- og regelkontorerne på den ene side og sagsbehandlingskontoret på den anden side.

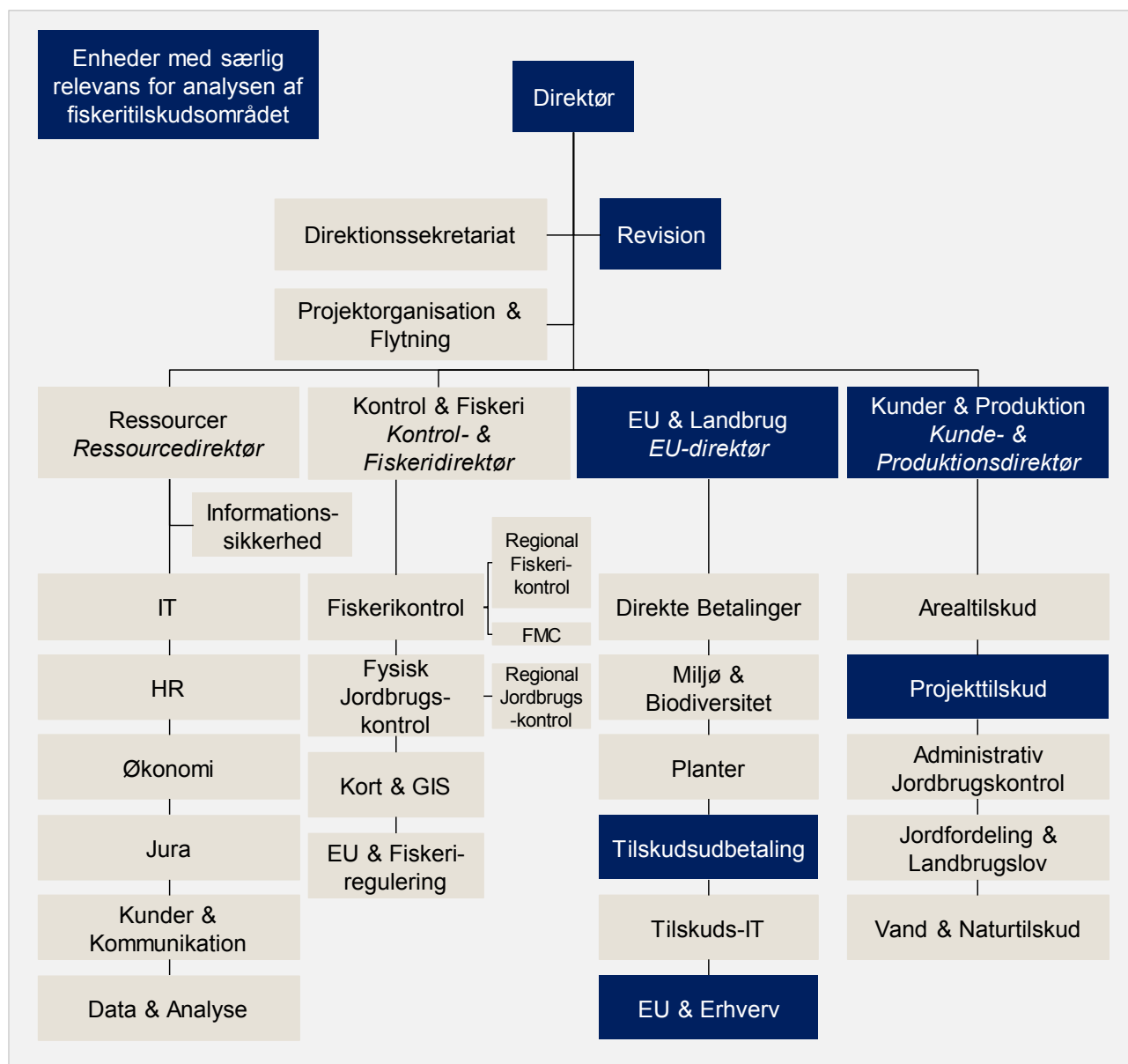
I den tidligere organisering, hvor alle tre områder var samlet i Center for Projekttilskud, havde medarbejderne ofte opgaver i relation til både policy- og regeludarbejdelse samt sagsbehandling. Efter opdelingen var det ikke længere tilfældet, hvilket både ledere og medarbejdere peger på skabte problemer i forhold til at sikre oversættelse gennem hele reguleringskæden fra EU-forordning til national udmøntning og sagsbehandlerinstruks. Enkelte interviewpersoner fra ledelsen anfører således, at adskillelsen af ansvaret for EU-regler og nationale regler i henholdsvis EU & Erhvervsudvikling og Projektdesign i nogle tilfælde medførte usikkerhed i Projektdesign om, hvorvidt der i korrekt og tilstrækkeligt omfang blev taget højde for EU-forordninger i den nationale regeludmøntning. Der var på fiskeritilskudsområdet en oplevelse af, at de medarbejdere, der udarbejdede reglerne, kom for langt væk fra de sagsbehandlere, der skulle anvende dem i praksis, herunder i forhold til at sikre overlevering af nye eller ændrede regler. Det blev yderligere forstærket af udflytningen af Projekttilskud til Sønderjylland i 2016, der medførte, at sagsbehandlingen også geografisk blev adskilt fra de øvrige kontorer på tilskudsområdet.

Udflytning af Projekttilskud til Sønderjylland

I oktober 2015 blev det offentliggjort, at en stor del af NaturErhvervstyrelsen skulle flytte til Augustenborg i Sønderjylland som led i en større udflytning af statslige arbejdspladser. På tilskudsområdet drejede det sig som nævnt om sagsbehandlingskontoret Projekttilskud. De resterende tilskudskontorer forblev i København.

Udflytningen indebar også en reorganisering af dele af styrelsen, der igen blev organiseret i fire områder, idet Kunder & Produktion blev oprettet som et nyt område, jf. Figur 16. Projekttilskud blev flyttet hertil under en ny vicedirektør. De to tidligere kontorer EU & Erhvervsudvikling samt

Projektdesign blev samlet i ét kontor (EU & Erhverv) og forblev under EU-direktøren i EU & Landbrug. Enkelte årsværk fra det tidligere Projektdesign blev overført til Projekttilskud.



Figur 16: Organisationsdiagram for NaturErhvervstyrelsen 2016-2017

Efter annonceringen om udflytningen af Projekttilskud søgte en lang række medarbejdere væk. Ifølge interviewene søgte erfarne sagsbehandlere væk først, men hovedparten af medarbejdere forlod løbende kontoret frem mod den endelige udflytning i 2016. Interviewpersoner oplyser, at det drejede sig om samtlige medarbejdere på fiskeritilskudsområdet. Det førte til, at man i perioden efter annonceringen af udflytningen i høj grad måtte hente vikarer ind til sagsbehandlingen, både i København og Augustenborg.

Ovenstående var problematisk i hovedparten af interviewpersonernes perspektiv. De påpeger, at der for flere af tilskudsordningernes vedkommende er tale om komplicerede regelsæt, der kræver oplæring og erfaring for at sikre korrekt sagsbehandling. Flere oplyser, at vikarer og nyansatte sagsbehandlere i Augustenborg ikke i tilstrækkelig grad blev oplært. Dele af ledelsen understreger imidlertid, at man havde fokus på at sikre både vikarers og nyansattes oplæring. Samlet set er der

dog indikationer på, at der er sket et stort videns- og kompetencetab på området, som det har taget lang tid at genopbygge. Flere interviewpersoner peger direkte på, at ovenstående kan forklare dele af den kritik af sagsbehandlingen, der har været rejst på området. Ledende medarbejdere fra øvrige tilskudskontorer fortæller endvidere, at udflytningen krævede en stor del af deres ledelsesfokus, herunder i forhold til at opbygge et samarbejde med det nye kontor i Augustenborg. Samarbejdet blev yderligere vanskeliggjort af, at det nye Projekttilskudkontor i Augustenborg nåede at have tre forskellige kontorchefer på under et år, hvilket betød en manglende kontinuitet i samarbejdet. Det tog også tid og fokus fra øvrige opgaver og gjorde det vanskeligere at sikre medarbejdertrivsel.

Det bemærkes, at departementschefen i Miljø- og Fødevarerministeriet sendte et brev til Finansministeriets departementschef, som beskrev de risici udflytningen forventelig ville udløse.

5.1.3. Samarbejdet mellem kontrol- og tilskudskontorer

Der har gennem analyseperioden været en støt stigende kompleksitet i tilskudsordningerne på fiskeritilskudsområdet, hvilket beskrives nærmere i afsnit 5.8.1. *Udviklingen i regelkompleksiteten på fiskeritilskudsområdet*. Det har stillet større og større krav til sagsbehandlerne, herunder til deres fiskerifaglige viden, som i stigende grad blev en forudsætning for sagsbehandlingen af flere af tilskudsordningerne på fiskeriområdet. Blandt medarbejderne vurderes det, at det i den forbindelse havde været en fordel, hvis der havde været et bedre og tættere samarbejde mellem kontorerne på fiskeritilskudsområdet og kontorerne på kvote- og kontrolområdet. Det kunne have understøttet videndeling og faglig sparring mellem sagsbehandlerne på fiskeritilskudsområdet og kvote- og kontrolområdets erfarne fiskerifaglige medarbejdere, hvilket kunne have øget sagsbehandlernes forståelse af fiskerifaglige spørgsmål og dermed bidraget til en bedre sagsbehandling på fiskeritilskudsområdet.

Endvidere omhandler en del af den rejste kritik forvaltningen af EU's strafpointsystem, der går på tværs af kontrol- og fiskeritilskudsområdet. Ansvar for administrationen af strafpointsystemet lå alene hos kontrolkontoret, der forvaltede og tildelte strafpoint. Sagsbehandlerne på fiskeritilskudsområdet kunne tilgå en liste over uddelte strafpoint, men der var ikke kommunikation med kontrolkontoret herom. Sagsbehandlere i Projekttilskud anfører, at de kunne tilgå data om strafpoint på fartøjsniveau, men ikke på operatørniveau. De kunne dermed ikke se, om den samme operatør ejede flere fartøjer, hvilket var et problem, da en operatørs samlede flåde under visse ordninger kan blive uantagelig⁷⁸, dvs. miste retten til tilskud, hvis blot ét af fartøjerne har begået alvorlige overtrædelser. Det er uklart, hvorvidt forvaltningen på daværende tidspunkt har været klar over problemstillingen.

5.1.4. Sammenfatning

Sammenlægningen af fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet i fælles kontorer og under fælles ledelse efter etableringen af NaturErhvervstyrelsen i 2011 skabte en stor og kompleks opgaveportefølje, som var vanskelig for medarbejdere og ledere at håndtere. Endvidere giver

⁷⁸ Jf. afsnit 2.1.4 *Rigsrevisionens beretning om tilskud på fiskeriområdet (oktober 2018)* er det en grundbetingelse for at kunne komme i betragtning til tilskud, at ansøgningen er antagelig. Antagelighed betyder, at en ansøgning overholder de forordningsbestemte EU-krav for at modtage og beholde et tilskud. For EHFF-programmet fremgår grundbetingelsen om antagelighed af EU-forordning 508/2014, artikel 10. Der er forskellige krav til antagelighed i programmets forskellige ordninger.

medarbejdere udtryk for, at landbrugstilskudsområdet efterfølgende tog hovedparten af ledelsens opmærksomhed.

Den funktionelle opdeling af Center for Projekttilskud i tre selvstændige kontorer i 2014 skabte samarbejdsproblemer mellem policy-, regel- og sagsbehandlingskontorerne. Opdelingen gjorde det vanskeligere at sikre en ens forståelse gennem hele reguleringskæden fra EU-forordning til national udmøntning og sagsbehandlingsinstruks samt at sikre en systematisk overlevering af regelændringer til sagsbehandlere. Interviewpersoner påpeger, at det kan have skabt en risiko for, at information gik tabt, eller at der opstod misforståelser i snitfladerne mellem de tre kontorer.

Endelig er det en udbredt opfattelse blandt både medarbejdere og ledere, at udflytningen i 2016 har været medvirkende til at skabe en kontekst, hvori nogle af de sagsbehandlingsfejl, der er blevet påpeget, kunne opstå. Det skyldes, at erfarne sagsbehandlere søgte væk, og at vikarer og nyansatte overtog sagsbehandlingen. Omend dele af ledelsen anfører, at man havde fokus på at sikre disses oplæring, fremhæver en lang række øvrige interviewpersoner, at dette ikke skete i tilstrækkelig grad.

5.2. Økonomi, ressourcer og aktiviteter

I det følgende afsnit beskrives det samlede tilskudsområdes økonomi, ressourcer og aktiviteter i perioden 2010-2017. I det fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet siden 2012 har været integreret og dermed varetaget i de samme kontorer, har det ofte ikke været muligt at udskille fiskeritilskudsområdet i dokumentanalysen og til dels heller ikke i nogle interviewpersoners udsagn. I de tilfælde, hvor det har været muligt, præciseres det, hvis der specifikt er tale om fiskeritilskudsområdet.

Indledningsvis beskrives de væsentligste fakta om udviklingen på det samlede tilskudsområde i analyseperioden, særligt vedrørende ressourcer (antal årsværk) og aktiviteter (volumen og kompleksitet af opgaver) i 5.2.1.⁷⁹ Herefter analyseres indsigterne fra de gennemførte interviews, som sammenfattes i to underafsnit:

5.2.2. Sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter i policy- og regelkontorerne⁸⁰

5.2.3. Sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter i sagsbehandlingskontoret⁸¹

5.2.1. Væsentlige fakta om udviklingen i ressourcer og aktiviteter

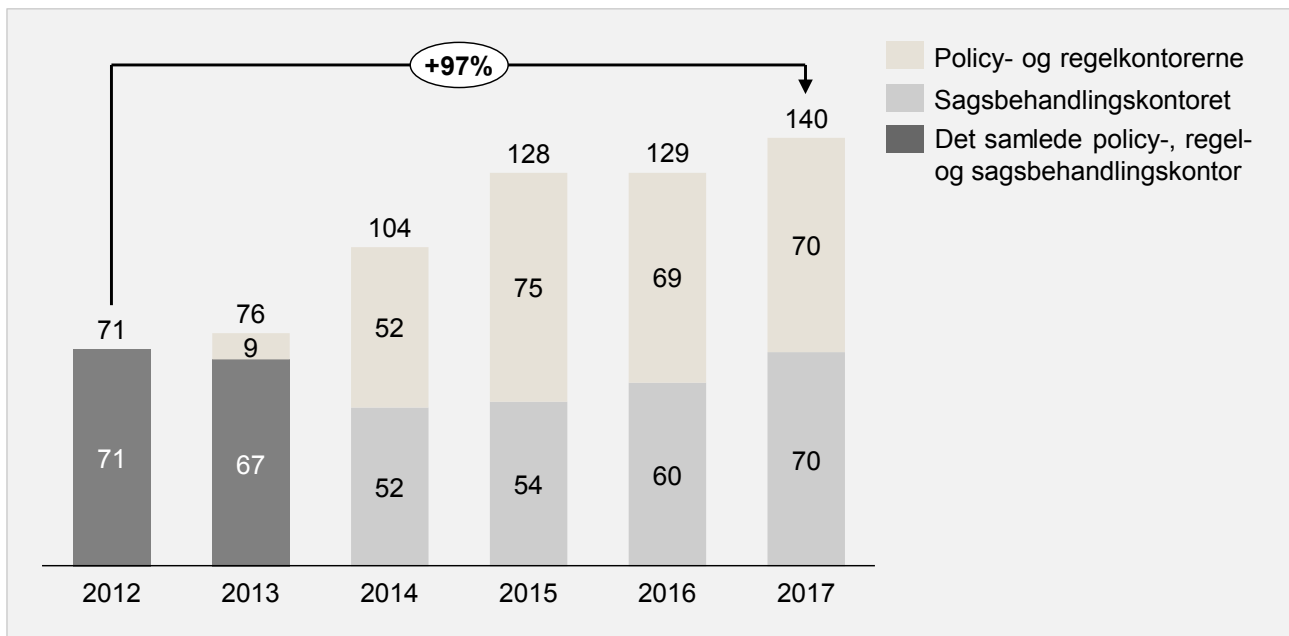
Ressourcer

Udviklingen i årsværksforbruget for det samlede tilskudsområde i NaturErhvervstyrelsen illustreres i Figur 17, hvoraf det fremgår, at der har været en betydelig vækst i årsværksforbruget i perioden 2012-2017.

⁷⁹ Det har ikke været muligt at tilvejebringe data for tilskudsområdet før sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen. Udviklingen beskrives således fra 2012-2017.

⁸⁰ Ved policy- og regelkontorerne forstås i denne sammenhæng enhederne Projektdesign (2014-2016), EU & Erhvervsudvikling (2014-2016) og EU & Erhverv (2016-2017).

⁸¹ Ved sagsbehandlingskontoret forstås i denne sammenhæng enheden Projekttilskud, Produktion (2014-2017).



Figur 17: Udviklingen i antallet af årsværk på tilskudsområdet i NaturErhvervstyrelsen 2012-2017⁸²

Figur 17 dækker det samlede tilskudsområde, dvs. både fiskeri og landbrug, hvor fiskeritilskudsområdet kun har udgjort en mindre del.⁸³ Det har ikke været muligt at belyse antal årsværk eller udviklingen heri alene på fiskeritilskudsområdet. Ved ressortoverførslen til Udenrigsministeriet i 2017 blev der dog overført 10,2 årsværk fra policy- og regelkontoret EU & Erhverv og 12,8 årsværk fra sagsbehandlingskontoret Projekttilskud til Fiskeristyrelsen i Udenrigsministeriet.⁸⁴

Som beskrevet i afsnit 5.1.2. *Organisationsændringer og udflytning* blev Center for Projekttilskud opdelt i et sagsbehandlingskontor og to policy- og regelkontorer i 2014. Det kan forklare en vis andel af den tilvækst i årsværkforbruget, som policy- og regelkontorene oplevede fra 2012 til 2014. Det er dog ikke klart, hvor stor en del af tilvæksten der kan forklares ved omrokeringer i den bredere styrelse, og hvor stor en del der kan forklares ved tilførsel af nye ressourcer og bevillinger. En betydelig andel formodes dog at kunne tilskrives tilførslen af nye ressourcer, idet den samlede NaturErhvervstyrelse i perioden 2012-2017 voksede med cirka 20 procent. Herudover oplyser Landbrugsstyrelsen, at policy- og regelkontorerne i analyseperioden bl.a. har fået tilført ressourcer afledt af: i) anbefalinger fra en ekstern konsulentanalyse i 2013-2014, der anbefalede at tilføre området betydelig flere ressourcer; ii) reformen af den fælles landbrugspolitik, der medførte

⁸² Det har ikke været muligt at tilvejebringe data, hvor årsværksforbruget er opdelt på henholdsvis fiskeritilskud og andre fagområder, som de respektive kontorer varetog. Enhed inkluderet i årsværksdata for sagsbehandlingskontoret er Projekttilskud, Produktion. Enheder inkluderet i årsværksdata for policy- og regelkontorerne er: EU & Erhvervsudvikling, Projektdesign og EU & Erhverv. Enhed inkluderet i årsværksdata for det samlede policy-, regel- og sagsbehandlingskontor er Center for Projekttilskud. Det er uklart, hvorfor 9 årsværk er registreret som tilhørende policy- og regelkontoret Projektdesign allerede i 2013, da den faktiske organisationsændring, hvorved kontoret blev oprettet, først skete i 2014. Oversigten over antal årsværk er baseret på lønudtræk fra Landbrugsstyrelsens HR-kontor. Vikarer indgår ikke i oversigten. Det bemærkes, at årsværksdataene er behæftet med stor usikkerhed, bl.a. fordi det ikke har været muligt at få bekræftet, at de fem enheder, der er inkluderet i tallene, udgør alle medarbejdere/enheder, der har arbejdet med tilskudsområdet i perioden. Kilder: oversigt over årsværksforbruget for alle enheder i NaturErhvervstyrelsen i perioden 2012-2017 modtaget fra Landbrugsstyrelsens HR-kontor.

⁸³ Det har ikke været muligt at tilvejebringe årsværksdata for 2010 og 2011, hvor tilskudsområdet var placeret i FødevarerErhverv.

⁸⁴ Kilder: opgørelse over antallet af fiskeriårsværk i relevante enheder i NaturErhvervstyrelsen ved ressortdelingen i 2017, modtaget fra Landbrugsstyrelsens økonomikontor (det blev opgjort til 250,1 årsværk i alt).

merbevillinger i 2014; iii) afskaffelsen af reguleringssøjlen, hvor årsværk blev tilført fra det tidligere Center for Innovation; og iv) annonceringen af udflytningen, der affødte ressourcer til dobbeltbemanding.⁸⁵ Det har dog ikke været muligt at belyse, hvordan fordelingen af de ekstra ressourcer har været mellem henholdsvis fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet.

Driftsomkostninger og aktivitet

Det har ikke været muligt at belyse driftsomkostningerne for fiskeritilskudsområdet, men der henvises til appendiksafsnit 7.1.2. *Økonomi, ressourcer og aktiviteter* for en oversigt over de samlede driftsomkostninger for hele fiskeriområdet, inklusive fiskeritilskudsområdet fra 2012 til 2017. Ligeledes har det ikke været muligt at tilvejebringe aktivitetsdata for området, f.eks. antal behandlede tilskudsansøgninger. Andre indikatorer for aktivitetsniveauet, herunder udviklingen i områdets regelkompleksitet, er dog blevet undersøgt og fremgår af afsnit 5.8. *Politiske og lovgivningsmæssige rammer*.

5.2.2. Sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter i policy- og regelkontorerne

Selvom det samlede tilskudsområde har oplevet en vækst i antal ressourcer, jf. Figur 17, er det opfattelsen blandt både medarbejdere, der har arbejdet med fiskeritilskudsområdet, og ledere i Projektdesign og EU & Erhvervsudvikling (policy- og regelkontorerne), at man har haft betydelige ressourcemæssige udfordringer i den undersøgte periode, særligt i forbindelse med udflytningen til Augustenborg. Denne udlægning understøttes bl.a. af et internt notat fra 2016 om prioritering af områdets opgaver som følge af ressourceknapheden.⁸⁶

Det anføres således, at man i policy- og regelkontorerne generelt har været underbemandet og samtidigt har oplevet et stigende arbejdspress. På fiskeritilskudsområdet tilskrives det dels øgede dokumentations- og revisionskrav⁸⁷, dels overgangen fra EU's forrige støtteprogram EFF (2007-2013) til det nuværende støtteprogram EHFF (2014-2020), der medførte en stigning i tilskudsordningernes kompleksitet, jf. afsnit 5.8. *Politiske og lovgivningsmæssige rammer*.

Enkelte ledere anfører, at ressourcesituationen i policy- og regelkontorene løbende er blevet drøftet mellem kontorchefer og styrelsens direktion, herunder i forbindelse med de politiske forhandlinger om det nye EHFF-program. For så vidt angår fiskeritilskudsområdet var kontorchefernes oplevelse dog, at man ofte manglede tilstrækkelig dokumentation for problemer og ressourcemangel i dialogen med direktionen, hvilket gjorde det svært at begrunde forespørgsler om ressourcer. Modsat havde man på landbrugstilskudsområdet en lang række revisioner og henstillinger, som påpegede problemerne, hvilket man oplevede gav en større lydhørhed hos direktionen overfor ønsker om tildeling af yderligere ressourcer eller ændring af opgaver. Det er ikke topledelsens opfattelse, at der i noget videre omfang blev efterspurgt yderligere ressourcer til policy- og regelarbejdet på fiskeritilskudsområdet.

5.2.3. Sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter i sagsbehandlingskontoret

Interviews med medarbejdere og ledere giver ikke indtryk af, at Projekttilskud (sagsbehandlingskontoret) har oplevet ressourceudfordringer i samme omfang som policy- og

⁸⁵ Kilder: Landbrugsstyrelsen.

⁸⁶ Kilder: prioritering af NaturErhvervstyrelsens opgaver til og med 2017, NaturErhvervstyrelsen (2016).

⁸⁷ Bilagskontrollen hjemtages på tilskudsområdet i løbet af 2013 og 2014, og revisionskrav fra EU er løbende skærpet.

regelkontorerne, omend kontoret i analyseperioden har haft et højt arbejdspress, hvor sagsbehandlingen ofte har været forsinket. Det skal dog i særlig grad have gjort sig gældende på landbrugstilskudsområdet, der dels har oplevet et større antal sager, dels flere revisioner og henstillinger. Selvom ressourceudfordringerne således generelt synes at have været mindre i sagsbehandlingen, er medarbejdere fortsat af den opfattelse, at kompleksiteten i sagsbehandlingen på fiskeritilskudsområdet er steget gennem analyseperioden. Det understøttes bl.a. af, at længden af tjeklister anvendt i sagsbehandlingen er steget markant, jf. afsnit *5.8.1.Udviklingen i regelkompleksiteten på fiskeritilskudsområdet*, og ved at dokumentations- og revisionskrav også er steget.

Det er generelt opfattelsen i Projekttilskud, at direktionen i nogen grad har imødekommet ressourceudfordringer, når de opstod. Direktionen fremhæver også, at antallet af medarbejdere på fiskeritilskudsområdet steg gennem perioden, dog ikke i samme omfang som på landbrugstilskudsområdet. Antallet steg angiveligt fra cirka 7 årsværk i 2012 til cirka 10 årsværk i 2017. Det synes især at være sket i forbindelse med udflytningen af Projekttilskud til Augustenborg, der også indebar, at kontoret fik ansvar for en række nye opgaver, herunder udarbejdelse af instrukser, der tidligere havde ligget i Projektdesign. Ressourceudfordringer forbundet med tilførslen af nye opgaver og etableringen af kontoret i Augustenborg, herunder rekruttering og oplæring af nye sagsbehandlere, blev i en overgangsperiode håndteret ved brug af vikarer, jf. afsnit *5.1.2. Organisationsændringer og udflytning*.

Det bemærkes samtidig af enkelte medarbejdere i Projekttilskud, at de oplevede, at sammenlægningen med landbrugstilskudsområdet i NaturErhvervstyrelsen resulterede i en nedprioritering af ressourcer til fiskeritilskudsområdet. Det anføres eksempelvis, at medarbejderne i spidsbelastningsperioder blev prioriteret til landbrugstilskudsområdet fremfor til fiskeritilskudsområdet for at opfylde produktions- og sagsbehandlingsmål her. Det er ledelsens opfattelse, at man løbende har omprioriteret områderne imellem, herunder hvis man var bagud i forhold til måltallene, og man deler ikke opfattelsen af, at fiskeritilskudsområdet generelt skulle været blevet nedprioriteret i forhold til landbrugstilskudsområdet.

5.2.4. Sammenfatning

Det samlede tilskudsområde er blevet tilført betydelige ressourcer i løbet af den undersøgte periode, hvilket kan være en indikation på, at området har været underbemandet ved etableringen af NaturErhvervstyrelsen i 2011. Det har ikke været muligt at belyse fordelingen af de ekstra ressourcer mellem henholdsvis fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet. Både medarbejdere og ledere på tilskudsområdet giver generelt udtryk for ressourceproblemer på trods af den samlede vækst i antal årsværk. Det gælder især i policy- og regelkontorerne og særligt på fiskeritilskudsområdet. Her oplevede man at mangle dokumentation for de ressourcemæssige udfordringer, idet fiskeritilskudsområdet oplevede væsentlig færre uregelmæssigheder og revisionshenstillinger end landbrugstilskudsområdet.

Der er ligeledes indikationer på, at medarbejderressourcerne på tilskudsområdet ofte er blevet prioriteret til landbrugstilskudsområdet, dels grundet det højere antal revisionshenstillinger, dels grundet et ønske om at nå produktionsmål på det større landbrugsområde. Det synes at have medført en presset resourcesituation på fiskeritilskudsområdet.

5.3. Processer, it og revision

I følgende afsnit beskrives styrelsens revisionspraksis, kvalitetssikringsprocedurer og it-understøttelse på fiskeritilskudsområdet i perioden 2010-2017. Afsnittet indledes med en kort introduktion til styrelsens revisions- og kvalitetssikringspraksis i 5.3.1. Afsnittet er herefter inddelt i tre primære underafsnit:

5.3.2. Revision

5.3.3. Kvalitetssikring

5.3.4. It- og systemunderstøttelse

5.3.1. Introduktion til revision og kvalitetssikring på fiskeritilskudsområdet

Fiskeritilskudsområdet har været underlagt fire forskellige revisionsmyndigheder fra både intern og ekstern side: DG MARE⁸⁸, Den Europæiske Revisionsret, Rigsrevisionen samt Intern Revision (IR). Herudover har styrelsen gennem perioden iværksat en række forskellige kvalitetssikringstiltag. Der henvises til appendiksafsnit 7.1.3. *Processer, it og revision* for en nærmere beskrivelse.

Intern Revision (IR) har haft ansvaret for den samlede interne revisionsindsats på tilskudsområdet i styrelsen og har desuden varetaget en række revisionsopgaver på vegne af Europa-Kommissionens DG MARE. IR har årligt udarbejdet indledende risikovurderinger, der har haft til hensigt at allokere ressourcer og revisionsindsatser til de af styrelsens fagområder, der indebar størst risiko. I analyseperioden blev risikovurderingen alene baseret på en vurdering af risikoen for, at EU underkendte Danmarks afgørelser og rejste tilbagebetalingskrav.⁸⁹ Konkret foregik IR's revision af forvaltningen af tilskudsordningerne på fiskeriområdet ved en årlig stikprøvekontrol baseret på et tilfældigt udtræk af 30-50 sager.

På baggrund af IR's og øvrige revisionsinstansers arbejde udarbejdede Team Kvalitet i kontoret Tilskudsudbetaling kvartalsvise afrapporteringer til ledelsen med status på alle revisionshenstillinger. Afrapporteringerne var opbygget efter et trafiklyssystem, hvor henstillinger blev tildelt farven grøn, gul eller rød, alt efter om henstillingen var mindre væsentlig, væsentlig eller meget væsentlig.

5.3.2. Revision

Fiskeritilskudsområdet har gennem analyseperioden modtaget få revisionshenstillinger fra de forskellige interne og eksterne revisionsmyndigheder, herunder underkendelser af den danske forvaltning af EHFF, der kan medføre krav om tilbagebetaling fra Europa-Kommissionen. IR's interne kontrol har således også i vid udstrækning vist, at forvaltningen foregik tilfredsstillende, omend der gennem perioden er blevet påpeget både systematiske og tilfældige fejl. I en systemrapport fra 2017 konkluderede IR f.eks., at den administrative sagsbehandling og kontrol ikke var fuldt tilfredsstillende og på nogle områder kunne optimeres. I forhold til sagsbehandlingen konkluderede IR, at der var behov for en øget og målrettet kompetenceudvikling i Projekttilskud.⁹⁰

⁸⁸ EU's Generaldirektoratet for Maritime Anliggender og Fiskeri.

⁸⁹ I dag indgår også andre parametre i risikovurderingen, herunder risikoen for finansielle tab og skade på omdømme.

⁹⁰ Kilder: revision på fiskeriprogrammet, Team Kvalitet i kontoret Tilskudsudbetaling, Miljø- og Fødevarerministeriet (2018).

EU har haft forskellig revisionspraksis på henholdsvis fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet. EU's eget revisionsfokus har således været større på landbrugstilskudsområdet, mens EU på fiskeritilskudsområdet i højere grad har forladt sig på medlemsstaternes egne revisionsinstanser. Hverken DG MARE eller Den Europæiske Revisionsret gennemførte således revisioner af EHFF-programmet i perioden 2014-2017. Det har generelt betydet færre EU-underkendelser og dermed mindsket risikoen for tilbagebetalingskrav på fiskeritilskudsområdet. Idet IR's indledende risikovurdering alene var baseret på en vurdering af risikoen for underkendelser fra EU, mindskede det ifølge interviewpersoner styrelsens interne risikovurdering af fiskeritilskudsområdet. Det betød således også, at sagsbehandlingen på fiskeritilskudsområdet oftest blev vurderet som værende tilfredsstillende og uden behov for opfølgning (farven grøn). Landbrugstilskudsområdet, der var underlagt et langt større revisionstryk fra EU, modtog mange underkendelser og tilbagebetalingskrav, hvilket naturligt betød, at området ofte blev kategoriseret som et højprioritetsområde for direktionen (farven rød). Det er interviewpersoners vurdering, at den generelt lavere risikovurdering af fiskeritilskudsområdet har haft betydning for prioriteringen af revisionsindsatsen mellem fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet, og at IR følgelig har fokuseret mere på revisionen af landbrugstilskudsområdet.

I tilknytning til ovenstående bemærker enkelte ledere, at man var opmærksom på en øget risiko for fejl i sagsbehandlingen i forbindelse med udflytningen af Projekttilskud til Augustenborg. Da landbrugstilskudsområdet blev flyttet samtidig, vurderede man dog, at alle tilskudsordninger havde en forhøjet risiko for fejl, og at der derfor ikke var grundlag for at omprioritere IR's ressourcer mellem de to områder.

IR's gennemgang af fiskeritilskudsområdet har som nævnt bestået af en årlig stikprøvekontrol af 30-50 sager i forbindelse med udarbejdelsen af de årlige kontrolrapporter.⁹¹ Stikprøvekontrollerne blev foretaget med udgangspunkt i en revisionstjekliste. I forbindelse med overgangen fra EFF til EHFF blev der dog ikke udarbejdet en ny revisionstjekliste for EHFF. Ved igangsættelsen af EFF-programmet (2007) havde IR udarbejdet deres egen revisionstjekliste, hvorefter Europa-Kommissionen efterfølgende udsendte en officiel tjekliste, som alle medlemsstater skulle anvende. I forbindelse med overgangen til EHFF forventede IR at modtage en ny opdateret EHFF-tjekliste fra EU og afventede derfor denne. I mellemtiden anvendte IR fortsat tjeklisten for EFF til at revidere sager fra stikprøvekontrollen af det nye EHFF-program. Den eksisterende tjekliste for EFF blev ikke gennemgået med henblik på at vurdere, om den indeholdt samtlige nye EU-krav indført i forbindelse med EHFF. Det fremstår uklart, hvorfor en sådan gennemgang ikke blev foretaget. Det har dog haft den konsekvens, at man fra IR's side ikke var opmærksom på de nye krav for antagelighed, der blev indført i forbindelse med EHFF. Det bemærkes, at man således ikke har opdaget, hvis sagsbehandlere har begået fejl i vurderingen af, om ansøgere overholdt nye antagelighedskrav og dermed var berettigede til tilskud under EHFF.

Samlet set har fiskeritilskudsområdet således modtaget få henstillinger i modsætning til landbrugstilskudsområdet. Interviewpersoner på både medarbejder-, ledelses- og topledelsesniveau oplyser, at man derfor generelt var af den opfattelse, at fiskeritilskudsområdet blev forvaltet lovmedholdeligt. Topledelsen understreger desuden, at man besluttede, at tiltag fra

⁹¹ IR udarbejdede ikke kontrolrapporter for EHFF for regnskabsårene 2014/2015 og 2015/2016, idet NaturErhvervstyrelsen på daværende tidspunkt ikke var akkrediteret til at varetage opgaven.

landbrugstilskudsområdet også skulle implementeres på fiskeritilskudsområdet, idet man antog, at problemstillinger gik på tværs af områderne. Både medarbejdere og ledere oplyser, at det har hævet kvaliteten af sagsbehandlingen på fiskeritilskudsområdet. Det er dog også den generelle vurdering, også hos topledelsen, at fiskeritilskudsområdet samlet set har været underlagt færre revisioner og kvalitetstjek end landbrugstilskudsområdet.

5.3.3. Kvalitetssikring

Man har i løbet af analyseperioden gjort brug af en række forskellige kvalitetssikringstiltag på fiskeritilskudsområdet, herunder 1. og 2. sagsbehandler, bilagskontrol og juridiske gennemgange.

1. og 2. sagsbehandler

Den grundlæggende kvalitetssikring af sagsbehandlingen blev gennemført ved en 1. og 2. sagsbehandler. Herudover indførte man en såkaldt egenkontrol på baggrund af skærpede EU-krav. Egenkontrollen blev først etableret på landbrugstilskudsområdet, hvorefter styrelsen besluttede også at indføre den på fiskeritilskudsområdet. Kontrollen blev udført af en række erfarne sagsbehandlere fra Projekttilskud, der gennemgik udvalgte sager og dermed i praksis agerede 3. sagsbehandlere. Observationer fra egenkontrollen blev afrapporteret til direktionen (se appendiksafsnit 7.1.3 *Processer, it og revision*).

Bilagskontrol

I løbet af 2013 og 2014⁹² hjemtog styrelsen kontrollen med bilag på fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet, herunder betalings- og faktureringsdokumentation, idet man blev opmærksom på, at man ikke længere måtte anvende revisorerklæringer.⁹³ Styrelsen skulle efterfølgende selv forestå kontrollen, hvilket både medarbejdere og ledere anfører var ressourcekrævende. Man gjorde sig i ledelsen mange overvejelser om, hvad et "rimeligt" kontrolniveau var. Man vurderede, at man ikke kunne gennemgå alle bilag, idet det ville være for ressourcekrævende. Man afvejede i stedet omkostningerne overfor risikoen for underkendelser og besluttede at indføre en stikprøvemodel, hvor man trak en vis andel af bilag ud til tjek. Fandt man fejl heri, skulle stikprøven udvides. Flere interviewpersoner oplyser, at de derfor ikke er overraskede over, at Rigsrevisionen efterfølgende har fundet fejl i kontrollen på fiskeritilskudsområdet, idet Rigsrevisionen tjekkede alle bilag igennem i de sager, de udtog til gennemgang. Det var dog en risiko, man bevidst valgte at tage fra styrelsens side, idet man vurderede, at en fuldstændig gennemgang af bilag var for omkostningstung.

Juridisk gennemgang

I 2016 igangsatte man på fiskeritilskudsområdet en juridisk gennemgang, der havde til formål at kortlægge, hvorvidt der var overensstemmelse mellem EU-forordning og national bekendtgørelse, sagsbehandlerinstruks og faktisk sagsbehandlerpraksis. IR havde forinden foretaget en lignende kortlægning på landbrugstilskudsområdet, men havde ikke gennemført en tilsvarende på fiskeritilskudsområdet. De samarbejdende kontorer skulle i stedet selv forestå gennemgangen, men ifølge flere ledende medarbejdere fik man ikke gennemført arbejdet, især fordi man manglede

⁹² NaturErhvervstyrelsen hjemtog bilagskontrollen i 2014 i alle projektilskudssager under EFF, bortset fra ordningen *Bæredygtig udvikling af fiskeriområder*, der blev hjemtaget i 2013 parallelt med LAG-ordningerne under Landdistriktsprogrammet.

⁹³ Hidtil havde man anvendt eksterne revisorer til at kontrollere bilag på både landbrugstilskuds- og fiskeritilskudsområdet.

jurister, som kunne sættes på opgaven. De samme ledere bemærker, at en sådan kortlægning af reguleringskæden fra EU-forordning til instruks potentielt kunne have påpeget en række af de fejl, der efterfølgende er blevet konstateret. Særligt med tanke på, at samarbejdet de tre kontorer imellem var udfordret i dele af perioden, jf. *5.1.2. Organisationsændringer og udflytning*.

Samlet set oplyser både medarbejdere og ledere, at opgavevaretagelsen på fiskeritilskudsområdet generelt har været præget af manglende tid til kvalitetssikring. Man har i høj grad måttet bygge ovenpå eksisterende arbejde, herunder tidligere forordninger og sagsbehandlervinstrukser, uden mulighed for at undersøge om de i tilstrækkelig grad var opdaterede og reflekterede gældende lovgivning. Det beskrives af flere som en potentiel kilde til videreførelse af allerede eksisterende fejl. På kontorchefniveau er der således en erkendelse af, at nogle aspekter af tilskudsforvaltningen på fiskeriområdet var nødlidende med hensyn til kvaliteten af arbejdet.

5.3.4. It- og systemunderstøttelse

Fiskeritilskudsområdets it-understøttelse udgjordes primært af det ældre system BTAS (se appendiksafsnit *7.1.3. Processer, it og revision*). Interviewpersoner på både medarbejder- og ledelsesniveau beskriver systemet som mangelfuldt, især fordi det ikke var muligt at automatisere sagsbehandlingen. Man havde derfor ambitioner om at flytte tilskudsordninger på fiskeriområdet til det nyere system CAPTAS, der kunne automatisere og digitalisere input og dermed mindske kravene til sagsbehandlere. CAPTAS var dog designet til at håndtere ordninger med lav kompleksitet, hvor input kunne sættes på 0- og 1-talsformel. Det var hovedparten af ordningerne på fiskeriområdet for komplekse til, og der blev kun overflyttet én ordning.⁹⁴ Topledelsen oplyser, at der ikke har været en positiv businesscase for at tilpasse eller udvikle systemer på fiskeritilskudsområdet på grund af den lave sagsvolumen.

5.3.5. Sammenfatning

Revisioner af fiskeritilskudsområdet har generelt indikeret, at forvaltningen foregik tilfredsstillende, og medarbejdere, ledelse og topledelse har derfor generelt formodet, at området blev forvaltet lovmedholdigt. Det oplyses samtidig, at EU har haft mindre fokus på revision af fiskeritilskudsområdet end af landbrugstilskudsområdet, hvilket har betydet, at styrelsens interne revisions- og kvalitetssikringsindsatsen i højere grad har været prioriteret til landbrugstilskudsområdet. Det kan have betydet, at en række u hensigtsmæssigheder og fejl er gået ubemærket hen.

Selvom man i analyseperioden har igangsat en række kvalitetssikringstiltag, har opgavevaretagelsen på fiskeritilskudsområdet generelt været præget af manglende tid til kvalitetssikring. Man har ofte måttet bygge ovenpå eksisterende arbejde, herunder tidligere forordninger og sagsbehandlervinstrukser, uden mulighed for at undersøge om de i tilstrækkelig grad var opdaterede og reflekterede gældende lovgivning.

Endelig har fiskeritilskudsområdets ældre it- og systemunderstøttelse betydet, at sagsbehandlingen i høj grad har været manuel, hvilket har indebåret en højere risiko for fejl, end hvis sagsbehandlingen

⁹⁴ Vandløbsrestaurering.

i højere grad havde været automatiseret. Den lave sagsvolumen gjorde det dog vanskeligt at begrunde investeringer i bedre it-understøttelse økonomisk.

5.4. Medarbejdere og kompetencer

I følgende afsnit beskrives medarbejder- og kompetencesammensætningen på tilskudsområdet i perioden 2010-2017. Afsnittet er inddelt i to primære underafsnit:

5.4.1. Kompetenceniveau og -udvikling

5.4.2. Juridiske kompetencer

5.4.1. Kompetenceniveau og -udvikling

Ledere på tilskudsområdet er generelt enige om, at der har været kompetencemæssige begrænsninger i dele af medarbejderstaben. Det gælder især i Projekttilskud, der var ansvarlig for sagsbehandlingen. Kontoret bestod efter opdelingen af Center for Projekttilskud i 2014 primært af kontoruddannede, der havde ansvar for en række komplekse arbejdsopgaver, herunder at gennemgå selskabskonstruktioner og regnskaber, bl.a. med henblik på at undersøge for stråmandsvirksomhed eller armslængde mellem ansøger og leverandør. Områdets ledelse påpeger, at dette kræver bestemte kompetencer samt specialisering, og at nogle af medarbejderne ikke har haft de rette forudsætninger for at varetage førnævnte opgaver. Det påpeges, at sagsbehandlere i Projekttilskud ofte måtte søge hjælp hos akademiske medarbejdere i Projektdesign.

Det er ligeledes en udbredt vurdering, at der gennem analyseperioden er blevet stillet stigende krav til sagsbehandlernes kompetenceniveau, dels som følge af en øget kompleksitet i tilskudsordningers udformning og regelgrundlag, dels som følge af øgede revisionskrav. Jf. afsnit 5.3. *Processer, it og revision* konkluderede IR således også i en systemrapport fra 2017, at den administrative sagsbehandling og kontrol ikke var fuldt tilfredsstillende, og at der var behov for en øget og målrettet kompetenceudvikling i Projekttilskud.⁹⁵ Medarbejdere og ledere fremhæver dog generelt, at der har været begrænsede muligheder for kompetenceudvikling, og flere fremhæver, at kompetenceudvikling generelt er blevet forsømt. Dele af ledelsen bemærker dog samtidig, at kompetenceudvikling var tilgængelig, men at medarbejdere ofte selv ikke ønskede at deltage heri.

Som tidligere beskrevet søgte alle medarbejdere på fiskeritilskudsområdet væk i forbindelse med udflytningen af Projekttilskud til Augustenborg i 2016, og man ansatte vikarer til at varetage sagsbehandlingen. En række medarbejdere og ledere anfører, at vikarerne ofte var uden erfaring eller relevant uddannelse, samt at de oplevede vikarernes oplæring som utilstrækkelig. Andre dele af områdets ledelse bemærker dog, at man havde fokus på oplæring, og at man kun indsatte vikarer på simple ordninger. Samlet set peger interviewene på, at udflytningen medførte et substantielt kompetencetab, som kan have haft betydning for dele af den kritik, der efterfølgende er blevet rejst vedrørende fejl i sagsbehandlingen.

⁹⁵ Kilder: revision på fiskeriprogrammet, Team Kvalitet i kontoret Tilskudsbetaling, Miljø- og Fødevareministeriet (2018).

5.4.2. Juridiske kompetencer

Det er generelt opfattelsen blandt både ledere og medarbejdere, at der har været mangel på juridiske kompetencer både på fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet. Ledere oplyser endvidere, at det har været vanskeligt at tiltrække og fastholde jurister med de rette kompetencer, samt at en høj udskiftning blandt områdets jurister har betydet en manglende kontinuitet i opgavevaretagelsen. Det er vurderingen blandt flere interviewpersoner, at især sidstnævnte kan have været en kilde til fejl.

Et af rationalerne for sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen var, at man i højere grad ville kunne gøre brug af kompetencer på tværs af fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet. Omend det i en række tilfælde har betydet, at ledere f.eks. kunne bruge jurister tilknyttet landbrugstilskudsområdet til at dække fiskeritilskudsområdet, oplyser både medarbejdere og ledere også, at jurister i praksis først er blevet allokeret til landbrugstilskudsområdet. Det begrundes med, at antallet af henstillinger, underkendelser og andre uregelmæssigheder har været markant højere på landbrugstilskudsområdet. En række interviewpersoner anfører i den forbindelse, at det i perioder har medført en utilstrækkelig juridisk understøttelse og kvalitetssikring på fiskeritilskudsområdet. Det fremhæves som særlig problematisk i forhold til at sikre overensstemmelse mellem EU-forordning og sagsbehandlerinstruks efter den funktionelle opdeling af området i 2014, jf. afsnit 5.3. *Processer, it og revision*.

Funktionsopdelingen medførte endvidere, at sagsbehandlere blev adskilt fra de medarbejdere, der sad med regelgrundlag, instruksudarbejdelse mv. Sagsbehandlerne skulle herefter på eget initiativ kontakte jurister i Projektdesign med tvivlsspørgsmål. Projektdesign blev imidlertid på denne måde ofte en flaskehals for afviklingen af arbejdet i sagsbehandlingen, og man søgte derfor i en periode at begrænse belastningen af Projektdesign ved, at sagsbehandlere i stedet først skulle gå til deres teamleder i Projekttilskud. Teamlederen skulle samle udeståender og tage dem op samlet med Projektdesign. Medarbejdere og ledere oplyser, at de oplevede det som problematisk, at sagsbehandlingen på denne måde var "afhængig" af Projektdesign. Ved udflytningen af produktionen til Augustenborg besluttede man derfor også at ansætte jurister i Projekttilskud.

5.4.3. Sammenfatning

Det har været vanskeligt at tiltrække og fastholde medarbejdere med de rette kompetencer til tilskudsområdet, herunder særligt jurister. Det har medført, at den juridiske understøttelse og kvalitetssikring i perioder har været utilstrækkelig på fiskeritilskudsområdet. Herudover har dele af medarbejderstaben ikke haft de rette forudsætninger for at løse deres arbejdsopgaver. Området led desuden et stort kompetencetab, idet hovedparten af medarbejdere søgte væk i forbindelse med udflytningen af Projekttilskud til Augustenborg. I den forbindelse måtte forvaltningen ansætte vikarer – ofte uden forvaltningsmæssig uddannelse og erfaring – til at varetage sagsbehandlingen. Der er bred enighed om, at det har påvirket produktiviteten og kvaliteten af arbejdet negativt, og en række interviewpersoner kobler det direkte til dele af den kritik, der har været rejst af sagsbehandlingen.

5.5. Kultur og forvaltningsnormer

I det følgende afsnit beskrives kultur og forvaltningsnormer på fiskeritilskudsområdet. Jf. afsnit 3.1. *Afgrænsning af analysen* trækkes der i indeværende afsnit også på observationer, der går

længere tilbage end indeværende analyseperiode fra 2010 til 2017. Det bemærkes, at det i analysen ikke altid er muligt at belyse fiskeritilskudskulturen særskilt fra kulturen i den samlede tilskudsforvaltning, der også inkluderer andre områder. Afsnittet er inddelt i to primære underafsnit:

5.5.1. Arbejdskultur

5.5.2. Forvaltningsnormer

5.5.1. Arbejdskultur

Kulturen på fiskeritilskudsområdet adskiller sig fra den resterende fiskeriforvaltning, da området frem til 2011 lå placeret i FødevarerErhverv og ikke i Fiskeridirektoratet. Tilskudsområdet har derfor ikke på samme vis rødder i den stærke fiskerifaglige kultur, som gør sig gældende på kvote- og kontrolområdet, jf. afsnit 4.5. *Kultur og forvaltningsnormer*.

Kulturen har dog ligesom på kvote- og kontrolområdet været præget af en erfaren og forholdsvis stabil medarbejderstab frem til udmeldingen om udflytning i 2015. Ledere, der kom til området udefra, påpeger, at der blandt visse erfarne medarbejdere havde udviklet sig en vis vanetænkning, ligesom at de til tider kunne fremstå som mindre tilbøjelige til videndeling og samarbejde.

Arbejdskulturen er også blevet påvirket af de større organisationsændringer, der har været på området. Med overgangen fra et integreret tilskudskontor i 2014 til en funktionel opdeling mellem specialiserede mellem policy-, regel- og sagsbehandlingskontorer skabte man ifølge medarbejderne i sagsbehandlingen en ren "sagsbehandlingsproduktionsfabrik". Det bidrog til at skabe afstand mellem dem, der udarbejdede regelgrundlaget og instrukser, og dem, der foretog den faktiske og mere rutineprægede sagsbehandling.

Som tidligere beskrevet oplyser medarbejdere og ledere endvidere, at samarbejdet mellem de tre kontorer har været anspændt. Enkelte giver udtryk for, at policy- og regelkontorerne var præget af en anden uddannelsesmæssig baggrund end sagsbehandlingskontoret, hvilket til tider medførte en manglende gensidig forståelse for hinandens arbejde. Det samme gjaldt på ledelsesniveau, hvor det indbyrdes samarbejde var præget af spændinger. Medarbejdere og ledere peger bl.a. på et til tider betydeligt arbejdspress, herunder særligt i policy- og regelkontorerne, som en af kilderne til spændingerne. Samtidig var der generelt et stort fokus på at nå produktions- og sagsbehandlingsmål, og ledere havde derfor ofte opmærksomheden rettet mod egne områder. Enkelte medarbejdere, særligt i policy- og regelkontorer, anfører, at man oplevede ledelsen som kontant, og at der generelt var problemer med mistrivsel og høj arbejdsbelastning.

Modsat i policy- og regelkontorerne beskriver medarbejdere i Projekttilskud en høj trivsel frem til udmeldingen om udflytning i 2015. Udmeldingen herom tog i almindelighed hårdt på de ansatte og skabte stor uro og usikkerhed i forvaltningen.

5.5.2. Forvaltningsnormer

Arbejdets karakter samt det generelle fokus på revision på tilskudsområdet medførte et fokus på journalisering og dokumentation. Et generelt højt arbejdspress betød dog, at man til tider nedprioriterede journalisering på grund af manglende tid. Herudover er det enkelte medarbejders

opfattelse, at områdets systemer kunne have understøttet journaliseringen bedre. Sager blev ofte arkiveret i mailsystem eller på fællesdrev.

5.5.3. Sammenfatning

Kulturen på fiskeritilskudsområdet har været præget af, at området har været varetaget af en erfaren og stabil medarbejderstab frem til 2015. Det medførte bl.a. en kultur, der til tider var præget af vanetænkning. Udmeldingen om udflytningen i 2015 medførte dog en høj udskiftning blandt medarbejdere og skabte desuden stor usikkerhed og uro, hvilket sammenlagt med et generelt højt arbejdspress medførte en forringet medarbejdertrivsel.

5.6. Ledelse

I det følgende afsnit analyseres fiskeritilskudsområdets ledelse i både departement og styrelse i perioden 2010-2017. De enkelte enheder i tilskudsforvaltningen har haft ansvaret for flere forskellige tilskudsområder, og det har i nedenstående analyse ikke altid været muligt at analysere ledelsen af fiskeritilskudsområdet særskilt. Herudover overlapper analysen af ledelse naturligt i et vist omfang med analysen i de foregående afsnit. Afsnittets observationer er inddelt i tre underafsnit:

- 5.6.1. Ledelsesfokus, samarbejde og styringsværktøjer
- 5.6.2. Direktionens ansvarsdeling
- 5.6.3. Medarbejderledelse

5.6.1. Ledelsesfokus, samarbejde og styringsværktøjer

Ledelsesfokus og samarbejde

Ledelsens ansvar på tilskudsområdet har siden sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen i 2011 været tværgående. Ledelsen på alle niveauer har dermed haft ansvar for både fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet.

En række medarbejdere og ledere påpeger, at landbrugstilskudsområdet har beslaglagt hovedparten af det ledelsesmæssige fokus, både på kontorchef- og topledelsesniveau. Det begrundes overvejende med landbrugstilskudsområdets større volumen og økonomiske betydning samt den tætte revisionsmæssige bevågenhed. Topledelsen er overordnet set enig heri, men anfører samtidig, at man har haft en balanceret prioritering af områderne, når der tages hensyn til forskellen i områdernes størrelse. Det er også topledelsens klare vurdering, at integrationen af tilskud på landbrugs- og fiskeriområderne har højnet kvaliteten af sagsbehandlingen på fiskeritilskudsområdet⁹⁶, idet man har haft stort fokus på at overføre velfungerende tiltag fra landbrugstilskudsområdet til fiskeritilskudsområdet.

Samtidig hermed påpeger en række interviewpersoner på både medarbejder- og ledelsesniveau dog en generel mangel på ledelsesmæssig kapacitet på tilskudsområdet, herunder særligt for policy- og regelkontorene. Det er vurderingen, at det indenfor de givne rammer især har påvirket fiskeritilskudsområdet. Nogle ledere fremhæver selv, at de sad med et betydeligt ledelsesansvar på

⁹⁶ Tilskud på fiskeri- og landbrugsområdet lå også sammen i FødevarerErhverv, men var ifølge interviewpersoner på daværende tidspunkt i højere grad opdelt.

tværs af de to områder, og at det i perioder kan have betydet, at fiskeritilskudsområdet har fået begrænset ledelsesmæssig opmærksomhed. Et af policy- og regelkontorene blev opnormeret med en teamlederstilling i løbet af analyseperioden, men ledere påpeger, at de fortsat oplevede et højt arbejdspress.

Medarbejdere og ledere anfører endvidere, at der var gnidninger i samarbejdet mellem områdets ledere efter organisationsændringen i 2014, hvor Center for Projekttilskud blev opdelt i tre selvstændige kontorer. Gnidningerne var ifølge dem bl.a. en konsekvens af det høje arbejdspress. Det medførte, at ledere i høj grad prioriterede at få driften af deres eget kontor til at fungere og i mindre grad samarbejdet med øvrige kontorer.

Enkelte nævner også, at der i perioden, især efter udflytningen til Augustenborg, har været udskiftning blandt teamledere og kontorchefer på fiskeritilskudsområdet. Det har medført en manglende kontinuitet, ligesom ledelsen måtte afsætte tid og fokus til at få nye samarbejdere op at køre. Udflytningen beslaglagde således generelt en betydelig del af det ledelsesmæssige fokus fra 2015 og frem.

Styringsværktøjer

I 2014 introducerede styrelsen enhedskontrakter for de enkelte kontorer. Enhedskontrakterne afløste de tidligere chefkontrakter og virksomhedsplaner og omfattede bl.a. kontorets budget, kerneopgaver og aktiviteter for året (se appendiksafsnit 7.1.6. *Ledelse*). På tilskudsområdet indgik også en række produktionsmål for sagsbehandlingen, herunder krav til sagsbehandlingstider og antal fejl i sagsbehandlingen.

Enhedskontrakterne fremhæves generelt som et vigtigt styrings- og prioriteringsredskab for direktionen og kontorchefer på området. For den samlede ledelse var enhedskontrakterne sammen med mål- og resultatplanerne vigtige i forhold til at prioritere ressourcer og på baggrund heraf sætte mål for bl.a. sagsbehandlingstider. Medarbejdere på fiskeritilskudsområdet har oplevet enhedskontrakterne – især drifts- og sagsbehandlingsmål og særligt på landbrugstilskudsområdet – som meget styrende for ledelsens fokus. Det har ifølge medarbejderne mindsket fokus på kvaliteten i sagsbehandlingen og opmærksomheden på områdets generelle medarbejdertrivsel.

Risikobaseret tilsyn

Direktionen har, jf. afsnit 5.3. *Processer, it og revision*, anlagt en risikobaseret tilgang i sit ledelses- og tilsynsfokus baseret på risikovurderinger og henstillinger fra revisionsrapporter og kvalitetssikringsprocedurer. Da der i løbet af analyseperioden har været betydelig flere revisionshenstillinger og EU-underkendelser på landbrugstilskudsområdet, har både ledelse og topledelse haft deres primære fokus rettet herimod. Grundet det lave antal henstillinger havde man en formodning om, at fiskeritilskudsområdet blev forvaltet tilfredsstillende.

Flere medarbejdere og ledere på policy- og regelområderne påpeger, at det også medførte, hvad de oplevede som en manglende forståelse fra topledelsen af, hvad opgavevaretagelsen medførte af ressource- og kompetencetræk på fiskeritilskudsområdet, jf. afsnit 5.2. *Økonomi, ressourcer og aktiviteter*.

5.6.2. Direktionens ansvarsdeling

Ansvar for fiskeritilskudsområdet har siden sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen i 2011 været delt mellem to vicedirektører. Fra 2012 til 2014 lå det hos henholdsvis vicedirektøren for Regulering, der havde det faglige ansvar for politikudvikling, regler og bekendtgørelser, og hos vicedirektøren for Tilskud, der havde ansvaret for sagsbehandling, instruksudarbejdelse og tjeklister samt allokering af medarbejderressourcer til de forskellige tilskudsområder (se Figur 14). I 2014 overførtes det faglige ansvar til vicedirektøren for Kontrol & Fiskeri (se Figur 15), der derved fik det samlede faglige ansvar for fiskeriområdet på såvel kvote- og kontrolområdet som fiskeritilskudsområdet.

Vurderingen af, hvorvidt det delte ledelsesmæssige ansvar har været hensigtsmæssig, varierer mellem interviewpersonerne. Hos topledelsen er vurderingen, at ansvarsdelingen fungerede og sikrede en hensigtsmæssig koordinering. Denne vurdering deles af dele af ledelsen på kontorchefniveau og dele af medarbejderne, der også ser ansvars- og arbejdsdelingen som klar og hensigtsmæssig i forhold til at samle den faglige viden hos samme vicedirektør. Andre kontorchefer og medarbejdere fremhæver dog, at den delte ansvarsdeling har givet anledning til usikkerhed og forvirring i forvaltningen. Det anføres, at man i en række tilfælde oplevede at få forskellige udmeldinger fra de to vicedirektører, og at de faglige krav til opgaveløsningen fra vicedirektøren for Kontrol & Fiskeri ikke nødvendigvis stemte overens med de tilførte ressourcer fra EU-direktøren.

5.6.3. Medarbejderledelse

Medarbejdere og dele af ledelsen beskriver et fald i medarbejdertrivselen over den undersøgte periode. Det understøttes også af medarbejdertrivselsundersøgelser, hvoraf det fremgår, at arbejdsglæden faldt fra en høj score i 2012 til en middel score i 2015 (se appendiksafsnit 7.1.4. *Medarbejdere og kompetencer*). Den faldende arbejdsglæde tilskrives bl.a. et stigende arbejdspress og en ledelse, der af visse medarbejdere beskrives som kontant. Enkelte medarbejdere peger på, at man ikke har fået den vejledning, man havde behov for, f.eks. til prioritering af opgaver og ressourcer, og at man var varsom med at gøre opmærksom på fejl.

Efter annonceringen om udflytningen af Projekttilskud i 2015 faldt medarbejdertrivselen yderligere. Samtidig skabte opsigelserne et øget arbejdspress, hvilket yderligere påvirkede trivselen negativt.

5.6.4. Sammenfatning

Ledelsen på tilskudsområdet har siden sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen i 2011 haft ansvar for både fiskeri-, landbrugs- og øvrige tilskudsområder. Det har mindsket fokuset på fiskeritilskudsområdet, bl.a. fordi landbrugstilskudsområdet gennem analyseperioden har været genstand for betydelig flere henstillinger og EU-underkendelser end fiskeritilskudsområdet. Den lave andel af henstillinger på fiskeritilskudsområdet har også betydet, at ledelsen grundet den risikobaserede tilgang ikke har identificeret handlingskrævende problemer på fiskeritilskudsområdet. Ledelsen har derfor rettet opmærksomheden mod de områder, hvor der var tegn på problemer. Opfyldelsen af drifts- og sagsbehandlingsmål har endvidere været en prioritet for ledelsen.

Samarbejdet blandt områdets ledere har været præget af gnidninger, efter at Center for Projekttilskud i 2014 blev opdelt i tre selvstændige kontorer. De respektive kontorer prioriterede at få driften i eget kontor til at fungere, hvilket til dels er sket på bekostning af samarbejdet med øvrige kontorer. Sideløbende har medarbejdere og dele af ledelsen oplevet et fald i medarbejdertrivselen,

der bl.a. tilskrives et stigende arbejdspress. Efter annonceringen om udflytningen af Projekttilskud i 2015 faldt medarbejdertrivslen yderligere.

5.7. Forholdet til erhvervet

I følgende afsnit beskrives fiskeritilskudsforvaltningens forhold til og samarbejde med erhvervet i perioden 2010-2017.

5.7.1. Samarbejde mellem erhverv og forvaltning

Samarbejdet mellem forvaltning og erhverv på fiskeritilskudsområdet har primært fundet sted i Overvågningsudvalget for Det Danske Hav- og Fiskeriudviklingsprogram, og udvalget har løbende været inddraget i udarbejdelsen af det danske tilskudsprogram (se appendiksafsnit 7.1.7. *Forholdet til erhvervet* for en nærmere beskrivelse heraf). Udover møder i Overvågningsudvalget har der også været tradition for jævnlig kontakt, enten skriftligt eller telefonisk, mellem tilskudskontorer og erhvervsfiskere, fiskerikonsulenter samt repræsentanter for interesseorganisationerne. Man har f.eks. drøftet høringsvar og sagsbehandlingstider.

Det er generelt vurderingen, at kontakten med erhvervet har afspejlet dansk forvaltningstradition. Det påpeges af enkelte interviewpersoner, at man i visse situationer har valgt at se bort fra overskredne tidsfrister og alligevel acceptere ansøgninger. Det begrundes bl.a. med, at der ofte har været færre ansøgere end der var midler til, og at man derfor ønskede, at midlerne kom fiskerne til gavn, selvom de havde indsendt en ansøgning for sent. Det er endvidere oplevelsen på medarbejderniveau, at der i visse tilfælde har været kort fra erhvervet til ministeren og dermed forvaltningen. Det påpeges, at erhvervets politiske interessevaretagelse bl.a. har været medvirkende til, at man ikke er lykkedes med at forenkle tilskudsordninger på fiskeriområdet, som man gjorde på landbrugstilskudsområdet. Dele af erhvervet er således lykkedes med at værne om en række særhensyn i tilskudsordningerne.

5.7.2. Sammenfatning

Samarbejdet i Overvågningsudvalget følger dansk forvaltningstradition, hvor erhvervet har haft en rådgivende rolle i forhold til gennemførelsen af det danske EHFF-program. Interviewpersoner giver dog også udtryk for, at erhvervets politiske interessevaretagelse har betydet, at man ikke har kunnet forenkle ordninger på fiskeritilskudsområdet, som man gjorde på landbrugstilskudsområdet.

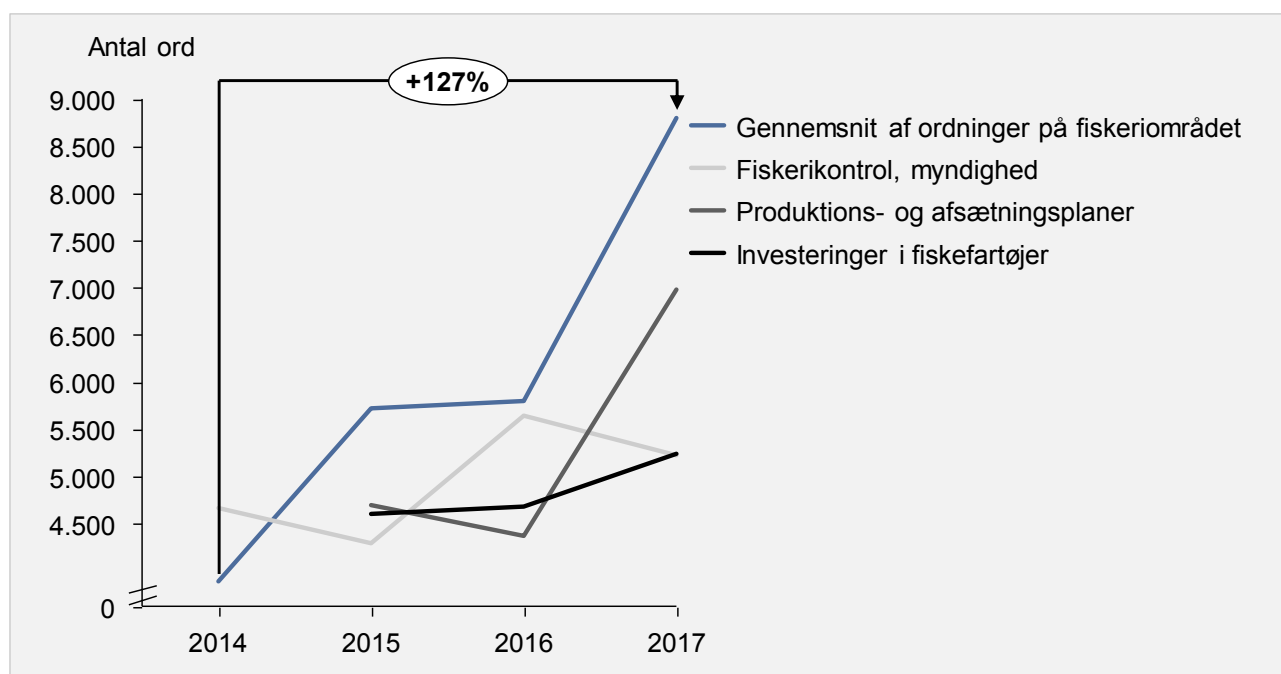
5.8. Politiske og lovgivningsmæssige rammer

I følgende afsnit beskrives forvaltningens politiske rammevilkår på fiskeritilskudsområdet. Interviewpersoner har særligt fremhævet ét tema, nemlig udviklingen i områdets kompleksitet som følge af de politiske og lovgivningsmæssige rammer.

5.8.1. Udviklingen i regelkompleksiteten på fiskeritilskudsområdet

Både medarbejdere og ledelsen på fiskeritilskudsområdet giver udtryk for, at der i løbet af analyseperioden har været en betydelig stigning i den samlede regelkompleksitet på fiskeritilskudsområdet.

Den stigende kompleksitet underbygges også af en gennemgang af de tjeklister, som sagsbehandlere har anvendt i sagsbehandlingen af tilskudsansøgninger. Det fremgår af Figur 18, at tjeklisternes længde gennemsnitlig er mere end fordoblet (målt i antal ord) i den korte periode fra 2014 til 2017. Det gælder dog i mindre grad tre af de tilskudsordninger, der er blevet undersøgt af Rigsrevisionen, jf. Figur 18.⁹⁷



Figur 18: Udvikling i antallet af ord i tjeklister⁹⁸

EU-forordningerne vedrørende EFF- og EHFF-programmerne har fastsat de overordnede rammer for udformningen af Danmarks tilskudsordninger. Det er imidlertid væsentligt at understrege, at den faktiske udmøntning er fastlagt nationalt gennem politiske forhandlinger mellem Folketingets partier.⁹⁹ Den øgede regelkompleksitet har ifølge områdets topledelse, ledelse og medarbejdere i høj grad været drevet af nationale politiske processer og ønsker.

Medarbejdere og ledere på tilskudsområdet oplyser, at det gennem analyseperioden har været et klart og løbende mål at forenkle administrationen på både landbrugs- og fiskeritilskudsområdet, herunder at etablere færre og større ordninger, der kunne automatiseres og derved mindske kravene til sagsbehandlingen. Det er i høj grad lykkedes på landbrugsområdet, hvor man bl.a. har fået

⁹⁷ Det har ikke været muligt at tilgå tilstrækkelige data til at opgøre udviklingen i tjeklister for de resterende ordninger, som Rigsrevisionen har undersøgt (Fiskerikontrol, sporbarhed og Investeringer i akvakultur).

⁹⁸ Gennemsnittet er beregnet over antal ord i alle EHFF-ordninger på fiskeriområdet, som har været aktive i et givet år (antallet af ordninger med tilgængelige tjeklister var tre i 2014, ni i 2015, ti i 2016 og ni i 2017).

⁹⁹ Kilder: Aftale om Hav- og Fiskeriudviklingsprogrammet 2014-2017 af 6. november 2014, Miljø- og Fødevarerministeriet (2014).

nedbragt antallet af tilskudsordninger, indført standardomkostninger og udformet ordningerne således, at de har kunnet automatiseres. Ved overgangen fra EFF til EHFF udarbejdede man et servicetjek af EFF-programmet med henblik på at overføre erfaringer til det nye EHFF-program, der kunne skabe et enklere regelgrundlag og en enklere administration. Det er dog vurderingen på både kontorchef- og topledelsesniveau, at man på fiskeområdet ikke har kunnet realisere denne målsætning, og at man derfor fortsat har en lang række forskellige og ofte små tilskudsordninger. Der har, oplyser interviewpersoner, været et politisk ønske om fortsat at have tilskudsordninger målrettet særlige områder indenfor fiskerierhvervet, hvilket også fremgik af afsnit 5.7. *Forholdet til erhvervet*. Den nationale udmøntning af EHFF-programmet har således fra 2014-2017 bestået af 16 forskellige ordninger. Flere er meget små ordninger med en lav volumen (antal af ansøgere og størrelse på bevillinger), som det enten ikke har været muligt eller rentabelt at automatisere. Flere af ordningerne forudsætter konkrete faglige skøn og har således ikke tilladt anvendelse af f.eks. standardomkostninger i tilskudsudmålingen. Ledelsen på tilskudsområdet anfører, at man i forbindelse med de politiske forhandlinger gentagne gange forsøgte at gøre politikerne opmærksomme på den stigende kompleksitet, som den nationale udmøntning ville medføre. Man påpegede også i denne sammenhæng, at antallet og kompleksiteten af ordningerne i kombination med de givne administrative ressourcer ville skabe en øget risiko for fejl i administrationen. En række interviewpersoner anfører, at ovenstående bidrager til at forklare flere af de påpegede fejl.

5.8.2. Sammenfatning

Tilskudsordninger på fiskeriområdet har været kendetegnet ved en stigende kompleksitet i løbet af analyseperioden. Det har lagt pres på forvaltningens ressourcer og øget risikoen for fejl i sagsbehandlingen. Forvaltningen har søgt at kommunikere problemstillingen til det politiske niveau, hvorfra der imidlertid har været ønske om fortsat at kunne tilpasse tilskudsordninger til forskellige formål og specifikke målgrupper indenfor erhvervet.

5.9. Konklusion

Analysen af fiskeritilskudsområdet tegner med afsæt i de otte organisatoriske dimensioner et billede af fiskeritilskudsforvaltningens virkemåde i perioden 2010-2017. Nedenstående sammenfatning af analysen konkluderer på analysens væsentligste indsigter og kobler så vidt muligt analyserne med den påpegede kritik.

Fiskeritilskudsforvaltningen har siden sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen i 2011 gennemgået en række reorganiseringer, der i høj grad har været centreret om forsøg på at effektivisere, standardisere og skabe faglige synergier på tværs af områder. Fiskeritilskuds- og landbrugstilskudsområdet blev således lagt sammen i NaturErhvervstyrelsen i 2011 med henblik på en tættere integration, der som bl.a. skulle hæve den generelle kvalitet i sagsbehandlingen på fiskeritilskudsområdet. Der er dog også indikationer på, at dele af strategien ikke virkede efter hensigten. Således har fiskeritilskudsområdet efter sammenlægningen været genstand for en lavere grad af bevågenhed, idet det større og økonomisk mere betydningsfulde landbrugstilskudsområde har trukket hovedparten af ressourcerne og hovedparten af den ledelsesmæssige opmærksomhed indenfor den samlede organisering af tilskudsforvaltningen. Samtidig medførte den funktionelle tilrettelæggelse af tilskudsforvaltningen, hvor politik- og regeludvikling i 2014 blev adskilt fra den

løbende sagsbehandling, at de enkelte opgaveområder blev mere eller mindre isoleret i egne kontorer. Man opnåede således en ensretning og effektivisering af nogle forretningsgange, men det gik i et vist omfang ud over etableringen og vedligeholdelsen af forretningsgange, der sikrede videndeling og fremmede et tæt samarbejde kontorerne imellem. Sagsbehandlerne fik endelig en svagere føling med og forståelse af det regelgrundlag, som deres sagsbehandling byggede på. Samlet set kan det have ført til, at der er opstået fejl i oversættelsen fra regelgrundlag til sagsbehandlerinstruks og -praksis.

De mange organisationsændringer perioden igennem lader endvidere til at have ført til brud i kontinuiteten i opgavevaretagelsen og en manglende arbejdsro på området. Det blev væsentligt forstærket ved udflytningen af sagsbehandlingskontoret i 2016, der dels var ledsaget af en markant lavere medarbejdertrivsel, dels et betydeligt kompetencetab. Alle medarbejdere på fiskeritilskudsområdet søgte på dette tidspunkt væk, så forvaltningen var nødsaget til at ansætte vikarer – ofte uden forvaltningsmæssig uddannelse og erfaring – til at varetage sagsbehandlingen. Dette har påvirket produktiviteten og arbejdets kvalitet negativt. Det spiller her væsentligt ind, at det betydelige uddannelsesbehov, der er forbundet med at oplære nye sagsbehandlere på det meget komplekse tilskudsområde, ikke synes at have været tilstrækkelig dækket. Der er bred enighed blandt undersøgelsens deltagere om, at det kan forklare en række af de sagsbehandlingsfejl, der er påpeget i Rigsrevisionens undersøgelse.

Styrelsens direktion har gennem hele perioden været uden systematisk viden om uregelmæssigheder i tilskudsforvaltningen på fiskeriområdet. Dette hænger sammen med, at styrelsens direktion i sin varetagelse af ledelsesopgaven har anlagt en risikobaseret tilgang, hvor man koncentrerer sig om de områder, hvor sandsynligheden for problemer var vurderet størst. Med fraværet af advarsler om problemer på fiskeritilskudsområdet har det ledelsesmæssige fokus naturligt været rettet mod landbrugstilskudsområdet. Det står samtidig klart, at Europa-Kommissionen også har haft et mindre fokus på fiskeritilskudsområdet end på landbrugstilskudsområdet og i højere grad har forladt sig på medlemsstaternes egne revisionsinstanser på fiskeritilskudsområdet, end den har på landbrugstilskudsområdet. Risikoen for EU-underkendelser af forvaltningens afgørelser var dermed forholdsvis lav på fiskeritilskudsområdet, og styrelsens interne prioritering af revisionsindsatsen var som konsekvens heraf i højere grad rettet mod landbrugstilskudsområdet. Det kan have betydet, at fejl i forvaltningen af tilskud på fiskeriområdet har kunnet passere under radaren i styrelsen, og at ledelsen dermed ikke har fået information om det, når der var fejl af den art, som Rigsrevisionens undersøgelse har identificeret. Direktionen har derfor heller ikke oplevet en anledning til at agere eller igangsætte initiativer til at afhjælpe problemerne.

Endelig har tilskudsforvaltningen gennem hele analyseperioden haft problemer med at sikre en bemanding med de rette kompetencer. Det har været vanskeligt at tiltrække og fastholde medarbejdere, særligt på det juridiske område, hvilket i visse dele af forvaltningen har medført et misforhold mellem medarbejdernes kompetencer og deres opgaveansvar. Det har haft den konsekvens, at der har været vanskeligheder forbundet med at opbygge en tilstrækkelig erfaringsbase indenfor det juridiske område. Tilskudsområdets stigende kompleksitet som følge af udviklingen i regelsættet og i kravene til sagsbehandlingen, som har været afledt af både EU-krav og nationale krav, har skærpet bemandings- og kompetenceproblemerne. Det har øget risikoen for

fejl og gjort det vanskeligere at sikre en korrekt administration af området indenfor de tilgængelige ressourcemæssige rammer.

Undersøgelsen peger således på en række forhold, som hver især og i samspil med hinanden, har påvirket rammevilkår og betingelser for tilskudsadministrationen på fiskeriområdet på en måde, der har muliggjort, at de forhold, som har givet anledning til kritik, har kunnet forekomme. Det gælder som nævnt i særlig grad den relativt mindre ledelsesmæssige bevågenhed med hensyn til og prioritering af fiskeritilskudsområdet i forhold til landbrugstilskudsområdet indenfor den samlede tilskudsforvaltning; den funktionelle tilrettelæggelse af tilskudsforvaltningen, hvor politik- og regeludvikling i 2014 blev adskilt fra den løbende sagsbehandling; de mange organisationsjusteringer, herunder særligt udflytningen af sagsbehandlingskontoret i 2016; samt problemer med at tiltrække og fastholde de nødvendige kompetencer på et område med høj og stigende kompleksitet.

Kapitel 6

Fiskeriforvaltningens videre arbejde

6. Forvaltningens videre arbejde

De fire undersøgelser¹⁰⁰ vedrørende fiskeriforvaltningen, der tidligere er gennemført, har afdækket en række kritisable forhold, jf. afsnit 2.1. *Sammenfatning af kritikken*. Nogle af dem har en generel karakter, mens andre er specifikke for henholdsvis administrationen af kvote- og kontrolområdet og fiskeritilskudsområdet. Undersøgelserne, der har et forskelligt udgangspunkt, har generelt vist, at der har været problemer med fuldt ud at leve op til de krav, der almindeligvis stilles til, hvad man kan betegne som god forvaltningsskik, ligesom forvaltningen i et vist omfang har været belastet af fejl. Det sidste gælder især fiskeritilskudsforvaltningen.

Det er samtidig vurderingen, at forvaltningen har fungeret med en betydelig grad af effektivitet. Det gælder i forhold til realiseringen af de politiske mål for fiskeripolitikken, hvis rammer er fastlagt gennem brede politiske aftaler, der har været gældende siden 2002.¹⁰¹ Det gælder også økonomisk, idet man indenfor stabile ressourcemæssige rammer har forvaltet et område, hvor den reguleringsmæssige kompleksitet har været stærkt tiltagende i de seneste år.

Det har som tidligere nævnt ikke været opgaven i denne undersøgelse at gentage eller revurdere de tidligere kritiske analyser. Denne rapport har i stedet haft til formål at afdække baggrunden for og de sandsynlige forklaringer på, at de identificerede problemer i fiskeriforvaltningen er opstået. Det har også været en forudsætning for løsningen af denne opgave, at undersøgelsen uddrager nogle læringspunkter, der kan danne afsættet for den forbedring af forvaltningen, som i et vist omfang allerede er iværksat, jf. afsnit 6.2. *Fiskeriforvaltningens tiltag siden kritikken*.

Med afsæt i analysen af kvote- og kontrolområdet og analysen af fiskeritilskudsområdet gennemgås nedenfor forskellige læringspunkter og overvejelser, som det vurderes hensigtsmæssigt at inddrage i fiskeriforvaltningens videre arbejde, herunder efter tilbageførslen af fiskeriressorten til Miljø- og Fødevareministeriet i juni 2019. I forlængelse heraf beskrives kortfattet de genopretningstiltag, der er gjort siden august 2017, hvor ressourcen blev flyttet til Udenrigsministeriet.

6.1. Læringspunkter fra analyserne

Undersøgelsens analyser, 4. *Analyse af kvote- og kontrolområdet* og 5. *Analyse af fiskeritilskudsområdet*, har kortlagt fiskeriforvaltningens tilstand indenfor otte forskellige dimensioner, sådan som billedet tegner sig for perioden 2010-2017. I den forbindelse er der identificeret forskellige svagheder ved forvaltningen. Udgangspunktet har som nævnt været de allerede foreliggende kritiske undersøgelser af forvaltningen. Nærværende undersøgelse har med udgangspunkt heri analyseret baggrunden for problemerne. Det er sket med det sigte at identificere

¹⁰⁰ Det drejer sig om: Rigsrevisionens beretning om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri (2017); Deloitte's analyse af Landbrugs- og Fiskeristyrelsens administration af dansk erhvervsfiskeri (2017); Kammeradvokatens forvaltningseftersyn af Landbrugs- og Fiskeristyrelsens sagsbehandling i nogle specifikke sagsforløb (2018); og Rigsrevisionens beretning om tilskudsforvaltning på fiskeriområdet (2018).

¹⁰¹ Kilder: Beretning om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri, Rigsrevisionen (2016); Ændringer af kvotekoncentrationsreglerne i dansk fiskeri: Økonomiske aspekter, IFRO (2017).

de områder, hvor man med fordel kan sætte ind, hvis man vil undgå, at fortidens problemer får lov til at bestå eller gentager sig i fremtiden.

I dette afsnit gennemgås i alt 11 læringspunkter. Læringspunkterne varierer i karakter, hvorfor nogle fremstår mere operative og praktiske end andre, der har karakter af mere overordnede observationer, som baseret på undersøgelsen vurderes at udgøre væsentlige forudsætninger for en bæredygtig genopretning af fiskeriforvaltningen. Det gælder for alle 11 læringspunkter, at de forudsætter en langsigtet og vedholdende indsats fra såvel departementets som styrelsens side. Det konstateres i den sammenhæng, at de initiativer, som er taget siden 2017, i høj grad flugter med de 11 læringspunkter. Fremstillingens udgangspunkt er for hvert af punkterne en kortfattet præsentation af problemet efterfulgt af en punktvis opregning af de områder, hvor det vurderes hensigtsmæssigt at sætte ind i det fortsatte genopretningsarbejde:

- 1) Sikring af et korrekt og opdateret administrationsgrundlag
- 2) Indarbejdelse af principperne for god forvaltningsskik i organisationens kultur
- 3) Identificering af mulige risici og fejl
- 4) Inddragelse og styrkelse af juridiske og regnskabsmæssige kompetencer
- 5) Medarbejderrotation og sikring af en vis dobbeltdækning i opgavevaretagelsen
- 6) Sikring af tilstrækkelig oplæring og competenceudvikling
- 7) Sikring af en passende departemental tilsynskapacitet
- 8) Sammenhæng mellem organisering og forskellige led i reguleringskæden
- 9) Overvejelser vedrørende sammenlægning af forskellige forvaltningsområder
- 10) Overvejelser vedrørende hyppigheden og omfanget af organisationsændringer
- 11) Regelforenkling og digitalisering som en forudsætning for en effektiv forvaltning.

6.1.1. Sikring af et korrekt og opdateret administrationsgrundlag

Som beskrevet i afsnit 4.3. har forvaltningen af kvote- og kontrolområdet været karakteriseret ved, at man har haft et ufuldstændigt administrationsgrundlag hvad angår sagsbehandlingsinstrukser og -vejledninger og mangelfulde forretningsgange præget af en lav skriftlighed og begrænset dokumentation i den daglige forvaltning. Det har først og fremmest været et udtryk for den kultur, der har kendetegnet forvaltningen, og som har reduceret fokus på forvaltningsmæssige krav til skriftlighed, dokumentation og administrationsgrundlag blandt områdets medarbejdere og ledere. Det har for så vidt fungeret effektivt og smidigt, eftersom kvote- og kontrolområdet var præget af erfarne medarbejdere og ledere i en velafgrænset sektor, hvor forvaltningen og branchen gennem årene havde udviklet et nært kendskab til hinanden.

Men den pragmatiske og tætte samarbejdskultur har haft nogle utilsigtede konsekvenser. Det ufuldstændige administrationsgrundlag har skabt driftsmæssig sårbarhed ved nøglemedarbejders fratrædelser eller fravær (ferie, sygdom mv.) og ved organisatorisk eller geografisk flytning af fagområder, tydeligt illustreret af forløbet med den planlagte udflytning af kontrolkontoret. Havde en løbende opdatering af administrationsgrundlaget været prioriteret, kunne det desuden have været en oplagt mulighed for medarbejdere med ansvar for et givet område for at få faglig og kritisk sparring fra kolleger, egen chef samt ikke mindst jurister, når det gælder fortolkningen af gældende lovgivning mv. og dens omsætning til sagsbehandlingspraksis. I den forbindelse har undersøgelsen desuden vist, at et korrekt og opdateret administrationsgrundlag kan være særlig vigtigt på

forvaltningsområder som fiskeriområdet, hvor en stor del af reglerne udspringer fra EU. En løbende opdatering af administrationsgrundlaget er en væsentlig forudsætning for en systematisk sikring af sammenhængen i den samlede reguleringskæde fra EU-forordning og nationale bekendtgørelser til de interne vejledninger og instrukser, som ofte udgør det operative grundlag for sagsbehandlingspraksis.

Læringspunkterne til forvaltningens fremtidige arbejde er derfor:

- At prioritere udarbejdelsen og vedligeholdelsen af et korrekt og opdateret administrationsgrundlag højt
- At prioritere etableringen af en forvaltningskultur, der vægter forvaltningsmæssige krav til skriftlighed og dokumentation højt.

6.1.2. Indarbejdelse af principperne for god forvaltningsskik i organisationens kultur

Kvote- og kontrolområdet har som nævnt været præget af en særlig pragmatisk kultur, hvor man i høj grad har haft fokus på det fiskerifaglige og på et smidigt samspil med erhvervet. Samme kultur har desuden medført et begrænset fokus på efterlevelsen af forvaltningsretlige regler om eksempelvis journalisering samt på normer for god forvaltningsskik om eksempelvis embedsværkets interaktion med erhvervet, jf. afsnit 4.5. og afsnit 5.5. Denne kultur har utvivlsomt været med til at sikre en effektiv implementering af den besluttede – og politisk bredt forankrede – politik, ligesom den meget vel kan have været omkostningseffektiv. Men som de seneste års kritik af forvaltningen viser, har den kunnet rejse tvivl om forvaltningens neutralitet, integritet og lovmedholdelighed.

I en årrække efter 2002-reformen arbejdede forvaltningen indenfor klare og stabile politiske rammer. Der var en bred og entydig tilslutning til principperne bag reformen og til udmøntningen af dem i administrativ praksis. Det samme gjaldt inddragelsen af fiskeriets organisationer i forvaltningen, som i øvrigt i høj grad var formaliseret og forudsat i lovgivningen. Det ændrede sig fra 2015, hvor der i stigende grad fra nogle sider blev sat spørgsmålstegn ved visse elementer i kvotesystemet og ved forvaltningen af det. Med politiseringen af de principper, som forvaltningen lovgivningsmæssigt var bundet af, blev der også åbnet for en problematisering af nogle af de træk ved forvaltningens arbejde, som må ses som udtryk for den særlige forvaltningskultur, som gennem mange år havde udviklet sig på området.

Da der i kulturen og i de forretningsgange, som udsprang af den, var en vis modstrid i forhold til generelle forvaltningsretlige principper for god forvaltningsskik, kan man fastslå, at der var et problem, som kun lader sig løse, hvis man kritisk genvurderer nogle elementer i den eksisterende kultur. Nødvendigheden heraf er ikke til diskussion, men det er vigtigt at understrege, at det ikke er ensbetydende med en opgivelse af det samarbejdsprægede samspil med erhvervet og dets organisationer, som er og bliver en forudsætning for en effektiv realisering af fiskeripolitikens mål.

Analysens konklusion er derfor, at der er behov for:

- At man i departementets og styrelsens ledelse prioriterer opgaven med at indarbejde principperne for god forvaltningsskik mv. i organisationens kultur, herunder krav til skriftlighed og journalisering, samt at man afsætter tilstrækkeligt med ressourcer til oplæring og kompetenceudvikling

- At man fastlægger retningslinjer for medarbejdernes samspil med erhvervet – dog under hensyntagen til ikke at sætte de gode tillidsprægede relationer over styr.

6.1.3. Identificering af mulige risici og fejl

Analysen har i afsnit 4.6. og afsnit 5.6. afdækket, at den øverste ledelse i departementet og styrelsen har haft et utilstrækkeligt kendskab til nogle af problemerne på både fiskeritilskudsområdet og på kvote- og kontrolområdet og derfor ikke har oplevet en anledning til at agere og igangsætte initiativer til afhjælpning af problemerne. Direktionen har haft en risikobaseret tilgang til varetagelsen af ledelsesopgaverne og har derfor i fraværet af advarsler og rapporteringer om forekomsten af administrative problemer på fiskeriområdet rettet hovedparten af det ledelsesmæssige fokus mod andre områder.

I denne konstatering ligger ikke en afvisning af en sådan risikobaseret ledelses- og tilsynstilgang. Den vurderes generelt at være hensigtsmæssig. Men hvis risikovurderingen hviler på et mangelfuldt og upræcist grundlag, er der en risiko for, at topledelsen forbliver uvidende om problemer, fejl og uhensigtsmæssigheder på fagområder, der ellers tilsyneladende er veldrevne. Det har øjensynligt været et problem i fiskeriforvaltningen.

Et væsentligt læringspunkt er således, at topledelsen løbende overvejer, om dele af organisationens forvaltningsområder risikerer at passere under radaren, og i så fald øger sin opmærksomhed overfor denne type af områder. Områderne kan, som det var tilfældet på fiskerområdet, eksempelvis være kendetegnet ved at være komplekse forvaltningsområder uden politisk eller mediemæssig bevågenhed med et lavt niveau af medarbejder- og lederudskiftning og uden rutinemæssig dybdegående intern eller ekstern revision.

Ledelsen kan styrke rammerne for dette arbejde og reducere de nævnte typer risici ved:

- At afsætte ressourcer til en styrket intern revision (i NaturErhvervstyrelsen var eksempelvis kun tilskudsområdet genstand for intern revision) eller til en anden type central tilsyns- eller kvalitetssikringsfunktion
- At gennemføre en systematisk, turnusbaseret gennemgang og serviceeftersyn af samtlige fagområder
- At udvikle ledelsesinformation, som i højere grad inkluderer status og opfølgning på det arbejde, som f.eks. nye EU-forordninger og revideret national lovgivning afføder, i form af udarbejdelse af bekendtgørelser, sagsbehandlingsinstrukser, vejledninger mv.

6.1.4. Inddragelse og styrkelse af juridiske og regnskabsmæssige kompetencer

Som beskrevet i afsnit 4.8.2. og 5.8.1. er forvaltningen af fiskeriområdet relativt kompleks, både i forhold til de økonomiske transaktioner samt juraen. Det skyldes også, at flere dele af området ikke kun er omfattet af egen lovgivning, men også har et samspil med andre reguleringsområder, f.eks. selskabsretlige eller andre erhvervsretlige forhold. På denne baggrund er det værd at bemærke, at man kun i begrænset grad har gjort brug af medarbejdere med stærke juridiske og regnskabsmæssige kompetencer i opgavevaretagelsen, jf. afsnit 4.4.3. og afsnit 5.4.2.

På kvote- og kontrolområdet er forklaringen efter alt at dømme, at man på ledelsesniveau ikke i tilstrækkeligt omfang har været opmærksom på behovet for juridiske og regnskabsmæssige kompetencer. Det betød, at kontrolkontoret kun havde få jurister tilknyttet og ingen medarbejdere med regnskabsmæssige kompetencer. Det vurderes i den sammenhæng at have spillet en rolle, at der på kvote- og kontrolområdet har været en særlig operationel og pragmatisk kultur, jf. afsnit 4.5., hvor man mere eller mindre bevidst undlod at inddrage de få tilknyttede jurister. Enten fordi de blev betragtet som "besværlige", eller fordi man ikke så eller forstod behovet for deres inddragelse.

På tilskudsområdet har udfordringen været at tiltrække og fastholde tilstrækkeligt med dygtige jurister. Det har ikke været gjort nemmere af, at dette er et generelt problem på tværs af mange offentlige myndigheder. Der har derfor i analyseperioden ofte været vakancer i juriststillingerne samt en hyppig udskiftning blandt dem. Det har haft den konsekvens, at det på det juridiske område har været vanskeligt at opbygge en tilstrækkelig erfaringsbase indenfor de enkelte delområder.

Under disse vilkår har der været skabt en situation, hvor det kunne være svært at forebygge og rette fejl og uregelmæssigheder af den art, der er beskrevet i den rejste kritik, jf. kapitel 2.

Undersøgelsen giver derfor anledning til følgende læringspunkter:

- At ledelsen foretager en grundig vurdering af behovet for inddragelse af juridisk og regnskabsmæssig ekspertise, særligt på et forvaltningsområde som fiskeriområdet med betydelig retlig og økonomisk kompleksitet og i sammenhænge, hvor reguleringen hviler dels på de særdeles komplekse EU-forordninger, dels på lovgivning, som ligger udenfor fiskeriområdet
- At man overvejer forskellige tilgange og initiativer til rekruttering og fastholdelse af dygtige jurister og regnskabsfaglige medarbejdere
- At man i tilfælde af, at det ikke er muligt (eller rentabelt) at tiltrække og fastholde den nødvendige ekspertise internt, i stedet overvejer at tilvejebringe den hos eksterne partnere
- At man overvejer, hvordan man bedst prioriterer de pågældende specialisters arbejdstid
- At man udvikler en kultur i organisationen, der fremmer den gensidige respekt og tillid mellem forskellige medarbejdergrupper, således at først og fremmest juristerne integreres naturligt i opgavevaretagelsen.

6.1.5. Medarbejderrotation og sikring af en vis dobbeltdækning i opgavevaretagelsen

Dele af fiskeriområdet har som beskrevet i afsnit 4.1.6. været kendetegnet ved en lav medarbejderrotation og en begrænset dobbeltdækning i opgavevaretagelsen. Det betyder, at en række specialister ofte og i praksis har siddet alene med deres viden på hvert deres område, samt at en række centrale områder har været varetaget af én eller få medarbejdere gennem en længere årrække med begrænset mulighed for faglig sparring og uden fleksibilitet i forhold til at trække kolleger ind i opgaveløsningen i pressede situationer.

Der er en række klare fordele ved at specialisere ressourcer på et så komplekst område, som store dele af fiskeriforvaltningen er. Specialiseringen indebærer imidlertid også visse risici, især når den som her har været bundet op på enkeltindivider. Der er bl.a. en driftsmæssig sårbarhed i forbindelse

med fravær og fratrædelser, ligesom der ofte går længere tid før medarbejdernes eventuelle fejl i fortolkningen af reglerne opdages.

Med afsæt i denne konstatering er der en række læringspunkter, ledelsen kan tage op til overvejelse:

- At prioritere et øget ledelsesmæssigt tilsyn med områder/medarbejdere med disse karakteristika
- At afsætte ressourcer til en vis dobbeltdækning af de pågældende områder, således at hvert enkelt fagområde kan trække på mindst to medarbejdere samt til en løbende personalerotation mellem de forskellige områder. I den forbindelse kan man overveje, om der skal udarbejdes egentlige retningslinjer for dobbeltdækning og personalerotation, ligesom man har gjort på kontorchefniveau i NaturErhvervstyrelsen.

6.1.6. Sikring af tilstrækkelig oplæring og kompetenceudvikling

Visse dele af fiskeriområdet har i perioder lidt under en utilstrækkelig oplæring og kompetenceudvikling. Det drejer sig især om kontrolkontoret og om kontoret Projekttilskud efter udflytningen til Augustenborg, jf. afsnit 4.4.4. og 5.4.1. Undersøgelsen indikerer også, at der kan være risici forbundet med alene at forlade sig på sidemandsoplæring fra enkelte erfarne medarbejdere til nyansatte medarbejdere og vikarer. Det er for det første sårbart ved fravær og fratrædelser. For det andet øger det også risikoen for nedarvning af fejl og misforståelser. Dertil kommer for det tredje, at det kan blokere for nytænkning i sagsbehandlingen. Endelig viser erfaringerne fra udflytningen af Projekttilskud, at der er et betydeligt uddannelsesbehov i forbindelse med oplæringen af nye sagsbehandlere på et så komplekst område som fiskeritilskudsområdet. Det gælder ikke mindst, når der rekrutteres medarbejdere uden forvaltningsmæssig uddannelse og erfaring. Undersøgelsen understreger her eksistensen af et særligt behov for kurser i forvaltningsret og offentlig forvaltning. Den begrænsede oplæring og kompetenceudvikling kan have medvirket til, at en række af de påpegede fejl i sagsbehandlingen, jf. den rejste kritik beskrevet i kapitel 2, har kunnet opstå.

Undersøgelsen giver derfor anledning til følgende læringspunkter:

- At ledelsen grundigt vurderer behovet for oplæring og kompetenceudvikling, herunder særligt behovet for at styrke de forvaltningsmæssige kompetencer i en organisation som fiskeriforvaltningen, hvor kulturen, fagligheden og den uddannelsesmæssige baggrund adskiller sig fra en traditionel embedsmandsorganisation
- At man overvejer at supplere sidemandsoplæring, som har en betydelig styrke, men ikke kan stå alene, med andre tiltag, herunder eksempelvis oplæring med udgangspunkt i et velbeskrevet og opdateret administrationsgrundlag
- At man som ledelse afsætter tilstrækkeligt med ressourcer til oplæring og kompetenceudvikling.

6.1.7. Sikring af en passende departemental tilsynskapacitet

Ministeren og ministeriets departement har det overordnede styrings- og tilsynsansvar for institutionerne på ministerområdet. Det indebærer bl.a., at det er departementets ansvar at sikre procedurer og arbejdsgange, som i tilstrækkeligt omfang giver departementet et overblik over

institutionernes drift og en føling med deres arbejde, således at der er vished om, at den forvaltning, der er uddelegeret, faktisk fungerer.

I tillæg hertil er medarbejdere og ledelse i et departement centrale, når man skal bygge bro mellem det politiske niveau og forvaltningen i styrelsen, bl.a. ved at oversætte politiske prioriteter og signaler, således at de kan indgå i tilrettelæggelsen af den løbende forvaltning. Da en del af den rejste kritik vedrører varetagelsen af denne funktion¹⁰², giver det anledning til at overveje, om bemandingsniveauet i departementet har været tilstrækkeligt, og om arbejdsgangen i departementet har været helt hensigtsmæssig på dette område.

Ved etableringen af NaturErhvervstyrelsen i 2011 reducerede man bemandingen af fiskeriområdet i departementet kraftigt, jf. afsnit 4.6.1. Fiskeriområdet har således i hovedparten af analyseperioden (2012-2017) været kendetegnet ved en forholdsvis begrænset departemental kapacitet, hvor ledelsesårsværk og faglige årsværk har været spredt over flere kontorer, og hvor de fiskerirelaterede opgaver hos den enkelte chef eller medarbejder har indgået i en bredere opgaveportefølje.

Den relativt lave bemanding har generelt reduceret departementets kapacitet til at udgøre bindeled mellem forvaltningen og det politiske niveau samt til at føre tilsyn med og samarbejde med styrelsen. Dette har haft en række konsekvenser med betydning for den rejste kritik: 1) en reduceret føling i departementet med forhold, som kunne være problematiske i styrelsen, f.eks. administrationen af ny lovgivning, og 2) en begrænset kapacitet i departementet til deltagelse i Erhvervsfiskeriudvalgets møder, hvor kvotekonzentrationsreglerne blev drøftet.

Undersøgelsen giver ikke noget grundlag for at give anvisninger vedrørende den optimale dimensionering af den departementale tilsynskapacitet for de enkelte dele af ministeriets ressortområde. Det er her op til ledelsen at foretage en ressourcemæssig prioritering. I den forbindelse kan det dog fremhæves, at der er visse risici forbundet med alene at dimensionere bemandingen ud fra den pågældende sektors relative økonomiske vægt, som man til dels gjorde med fiskeriområdet i Miljø- og Fødevarerministeriet i 2011/2012. Det kan være nødvendigt også at inddrage forhold som eksempelvis kompleksiteten af den gældende lovgivning på området. Den vurderes ganske høj på fiskeriområdet.

6.1.8. Sammenhæng mellem organisering og forskellige led i reguleringskæden

Analysen har afdækket, at man på både kvote- og kontrolområdet og tilskudsområdet har haft problemer med at organisere og sammentænke processen fra politik- og regeludvikling til udarbejdelsen af operationelle instrukser til sagsbehandlerne, jf. afsnit 4.1. og afsnit 5.1. På begge områder har man i dele af perioden haft en intern organisering baseret på en funktionel specialisering. Det har i praksis betydet opretholdelsen af separate kontorer for politikudvikling og regelarbejde, udarbejdelse af instrukser og udførelse af kontrol. Denne organisering har en række fordele, idet hver enhed har en klar rolle, ligesom medarbejderne opnår specialiserede kompetencer indenfor den givne funktion. Opdelingen medfører dog også en række risici, herunder en øget risiko for fejl, fordi regler og instrukser ikke i tilstrækkelig grad udvikles i samarbejde med dem, der skal

¹⁰² F.eks. kritikken vedrørende opfølgning på udviklingen i kvotekonzentrationen, fastsættelse af konkrete mål for kvotekonzentrationen, orientering af Folketinget om forslag til begrænsning af kvotekonzentrationen, betjening af Rigsrevisionen i forbindelse med en række sagsforløb mv.

anvende dem i praksis. Endelig går der let information tabt eller opstår misforståelser ned gennem reguleringskæden fra lovgivning til sagsbehandlerinstruks og -praksis.

Der er ikke nogen definitiv eller "bedste" løsning på dette problem. Det er dog vigtigt at understrege, at det ved en funktionel specialisering kan være en fordel for en organisation, at man har fastlagt forretningsgange, der fordrer og sikrer videndeling samt et tæt samarbejde kontorerne imellem. Til understøttelse heraf er det bl.a. hensigtsmæssigt at overveje at prioritere faste møder mellem dem, der udarbejder regler, og dem, der anvender dem i kontroløjemed. Det gælder ved forberedelsen af ny og ændret lovgivning, således at alle involverede medarbejdere har en entydig forståelse af, hvad ændringerne betyder for det videre arbejde.

6.1.9. Overvejelser vedrørende sammenlægning af forskellige forvaltningsområder

Undersøgelsen af fiskeriområdet viser, at det kan være vanskeligt at realisere de forventede fordele i form af effektiviseringer og faglige synergier ved sammenlægning af forskellige forvaltningsområder uanset deres grundlæggende fællestræk, jf. 4.1.2. og afsnit 5.1.2. Ved etablering af NaturErhvervstyrelsen blev områder som kontrol og tilskud, der førhen blev varetaget særskilt for henholdsvis fiskeriområdet og landbrugsområdet, integreret i fælles enheder. Denne organisering bestod i store træk frem til 2014, hvor kontrollen igen blev adskilt mellem de to områder, mens tilskud forblev integreret frem til ressortoverførslen til Udenrigsministeriet i 2017.

En organisering, der indebærer sammenlægning af forvaltningsområder, kan have en række fordele, herunder både effektiviseringsgevinster samt funktionelle og faglige synergier områderne imellem. Der findes således eksempler på vellykkede fusioneringer af forvaltningsområder i den offentlige sektor, og det fremgår ligeledes af analysen, at NaturErhvervstyrelsen eksempelvis havde en vis succes med at overføre standarder og kvalitetssikringstiltag på landbrugstilskudsområdet til fiskeritilskudsområdet.

Sammenlægning af fagområder medfører dog også en række risici, man som forvaltning gør sig klogt i at anerkende og forsøge at imødegå. Fiskeriområdet var eksempelvis kendetegnet ved et andet interesselandskab end landbrugsområdet, jf. 5.8.1., hvilket gjorde det svært at strømline tilskudsordninger på fiskeritilskudsområdet på samme måde, som man gjorde på landbrugstilskudsområdet.

En sammenlægning af forvaltningsområder har i høj grad også betydning for topledelsens fokus og afgrænsningen af dens ansvar, og undersøgelsen viser i den forbindelse, at mindre områder som fiskeriet risikerer at stå i skyggen af større områder som landbruget. Samtidig har begge områder hver for sig en betydelig faglig og juridisk kompleksitet, der fordrer et højt niveau af sektorviden i forvaltningen heraf, hvilket har stillet høje krav til ledere og topledere med ansvar for begge områder. En vigtig overvejelse er således, om de områder, der skal sammenlægges, hver især er robuste nok til at indgå i fusionen uden særskilt ledelsesfokus, samt hvordan de nødvendige foranstaltninger kan sikres, hvis det ikke er tilfældet. Her kan det f.eks. overvejes at understøtte ledelsesfokus og ansvar ved at sikre en klar ansvarsmæssig forankring af området på eksempelvis vicedirektørniveau.

Der findes som nævnt ikke nogen definitiv eller "bedste" organisering. Undersøgelsen understreger dog betydningen af at være opmærksom på og arbejde proaktivt med de fordele og ulemper, der

følger med enhver type organisering. Det indebærer bl.a. at lade beslutninger om sammenlægning eller separation af forskellige forvaltningsområder tage udgangspunkt i en grundig og nøgtern analyse af fordele og ulemper, hvor man forholder sig kritisk til fremtidige faglige og funktionelle synergier.

6.1.10. Overvejelser vedrørende hyppigheden og omfanget af organisationsændringer

Der har i den forholdsvise korte analyseperiode været en række organisationsændringer af fiskeriområdet, herunder særligt af fiskeritilskudsområdet, jf. afsnit 5.1.2.

Analysen viser i overensstemmelse med erfaringerne fra andre områder, at hyppige forandringer stresser forvaltningen og medarbejderne. Det har særligt været tilfældet på tilskudsområdet, som både gik gennem interne reorganiseringer og var genstand for en udflytning – altså en organisationsændring, der involverer en geografisk flytning af opgaver og medarbejdere. Denne udflytning har uden tvivl påvirket medarbejderne og organisationen negativt, idet den medførte omfattende opsigelser og dermed tab af erfaring og specialistviden med store konsekvenser for opgavevaretagelsen.

Undersøgelsen giver derfor anledning til følgende læringspunkter:

- At topledelsen grundigt overvejer beslutninger om organisationsændringer og forholder sig kritisk til mulighederne for at indhøste de forventede fordele ved forandringen på kort og mellemlang sigt, samt at man tager medarbejderperspektiver, herunder medarbejdernes trivsel og øvrige potentielle ulemper, alvorligt i beslutningsprocessen
- At man som topledelse delagtiggør den politiske ledelse i disse kritiske konsekvensvurderinger, som man også gjorde i Miljø- og Fødevareministeriet i forbindelse med udflytningen.

6.1.11. Regelforenkling og digitalisering som en forudsætning for en effektiv forvaltning

Både kvote- og kontrolområdet og fiskeritilskudsområdet har i analyseperioden været kendetegnet ved en høj og støt stigende regelkompleksitet.¹⁰³ Den er drevet af EU såvel som af nationale aktører, først og fremmest danske politikere og fiskerierhvervets organisationer, jf. afsnit 4.8. og 5.8. Udviklingen i regelkompleksiteten er sket på trods af vedvarende advarsler fra forvaltningen til det politiske niveau om, at lovgivningen blev mere og mere vanskelig og ressourcekrævende at administrere korrekt. Den stigende kompleksitet har også betydet, at man især på fiskeritilskudsområdet ikke har automatiseret og digitaliseret store dele af forvaltningen.

I tillæg hertil giver undersøgelsen indtryk af et samlet regelværk, der bærer præg af, at nye regler gennem mange år er tilføjet i lag, hvorfor gældende bekendtgørelser indeholder en lang række undtagelser og utidssvarende regler.

¹⁰³ Jf. Reduktion af administrative byrder på fiskeriområdet, Deloitte/Struensee & Co. (2019) er omfanget af den nationale regulering vokset betydeligt over tid. Mellem 2000 og 2018 er fiskeriloven f.eks. vokset med 37 procent, mens den centrale reguleringsbekendtgørelse i samme periode er vokset med 91 procent. Antallet af undtagelser i reguleringsbekendtgørelsen steg med 43 procent fra 2006 til 2017, og siden 2008 er der i gennemsnit gennemført 29 ændringer om året (i større eller mindre omfang) i eksisterende bekendtgørelser. På tilskudsområdet blev sagsbehandlers tjeklister i gennemsnit mere end dobbelt så lang målt i antal ord mellem 2014 og 2017. EU har også været en væsentlig driver af kompleksitet, især EU's fiskerikontrolforordning, der har medført en lang række EU-pålagte kontrolaktiviteter.

Undersøgelsen afdækker endelig, at også fiskeriområdet lider under, at regelforenklingsdagsordenen, som ellers er en vigtig prioritet for både politikere og embedsmænd på tværs af offentlige myndigheder, er vanskelig at effektuere i praksis.

Undersøgelsen giver dermed anledning til følgende læringspunkter:

- At man som forvaltning har særligt fokus på at gøre ny lovgivning enkel, administrerbar og digitaliseringsklar. Det kan også være en forudsætning for, at man som forvaltning fortsat effektivt kan administrere sit område indenfor de givne økonomiske rammer
- At man, jf. ovenstående, har fokus på at sikre den rette it-understøttelse af forvaltningen. Det bemærkes i denne forbindelse, at et mindre forvaltningsområde som fiskeritilskudsområdet ikke nødvendigvis vil fremvise en positiv businesscase. Det kan i så fald fortsat overvejes, om der eventuelt kan være andre hensyn – f.eks. en mindsket risiko for fejl i sagsbehandlingen – der kunne opveje dette
- At man laver en grundig og grundlæggende oprydning i lovgivningen på områder, hvor den er unødigt omfattende og kompleks
- At man som forvaltning anskueliggør og tydeliggør overfor det politiske niveau, hvad en stigende reguleringsmæssig kompleksitet medfører af risici, herunder i forhold ressourcebehovet og risikoen for at begå fejl i administrationen.

6.2. Fiskeriforvaltningens tiltag siden kritikken

Indeværende analyse har fokuseret på perioden fra 2010 og frem til fiskeriområdets ressortoverførsel til Udenrigsministeriet i august 2017. Siden da har forvaltningen foretaget en gennemgang af hele administrationen. Man har derved ikke kun haft fokus på at følge op på den rejste kritik fra de fire tidligere undersøgelser, men også inddraget områder og forhold, der ikke er en del af de fire undersøgelser. Samlet set har forvaltningen foretaget en række organisatoriske ændringer og tiltag samt udarbejdet en konkret genopretningsplan. Dette afsnit giver en kort beskrivelse af forvaltningens organisering og genopretningsarbejde.

6.2.1. Fiskeriforvaltningens organisering

I forbindelse med ressortoverførslen til Udenrigsministeriet i august 2017 og det løbende genopretningsarbejde har fiskeriforvaltningen gennemgået en række ændringer og tiltag vedrørende organiseringen.

I 2017 blev Fiskeristyrelsen oprettet som en selvstændig styrelse, og man etablerede Fiskeripolitisk Afdeling i Udenrigsministeriets departement. Forvaltningen oplyser, at det har været en høj prioritet i såvel styrelsen som i departementet at sikre en organisation, der underbygger og styrker områdets administration. En række væsentlige eksempler herpå gennemgås nedenfor.

Styrelsen

Det centrale fiskerikontrollkontor er blevet styrket både ledelsesmæssigt og med juridiske og forvaltningsmæssige kompetencer. Der er bl.a. oprettet en revisionsenhed i kontoret bestående af to revisorer, en jurist samt en faglig medarbejder, der skal sikre sammenhængen med kontrollkontorets opgaveportefølje. Der er også ansat fire jurister i kontoret, heraf en som leder.

Den regionale fiskerikontrol er per maj 2019 organiseret under to kontorchefer med forvaltningsmæssig baggrund, der referer direkte til styrelsens direktør. Dette er implementeret for at styrke de ledelsesmæssige og forvaltningsmæssige kompetencer i den regionale fiskerikontrol. Herudover er der tilført jurister til at styrke koordineringen på tværs af kontrollen samt sikre kvalitet og ensartethed i sagsbehandlingen og afgørelsesprocessen – fra fysisk kontrol til afgørelse og sanktion.

På fiskeritilskudsområdet, der i forbindelse med ressortoverførslen blev ført med over i Fiskeristyrelsen, er sagsbehandlingen fortsat placeret i Augustenborg. Der er ansat fire nye sagsbehandlere samt en jurist i kontoret.

Departementet

Departementets bemanning blev i forbindelse med ressortoverførslen øget til omtrent 30 medarbejdere. Omend en del af medarbejdertilførslen skyldtes, at policy- og regelarbejdet blev flyttet fra styrelse til departement, var opnormeringen også udtryk for det målrettede arbejde med at sikre en korrekt og tilfredsstillende forvaltning af området. Der blev bl.a. oprettet kontoret Tilsyn og Koordination i departementet, der fik ansvar for tilsyn med styrelsen og fiskeritilskudsområdet.

Fiskeriforvaltningen blev i forbindelse med dannelsen af en ny regering per 27. juni 2019 ressortoverført til Miljø- og Fødevareministeriet. Fiskeristyrelsen fastholdt i forbindelse hermed sin organisationsstruktur. Der oprettedes det selvstændige kontor Fiskeri i Miljø- og Fødevareministeriets departement.

Fiskeriforvaltningens genopretningsarbejde fortsætter frem mod 2020.

6.2.2. Fiskeriforvaltningens genopretningsplan

Fiskeriforvaltningen har igangsat en genopretningsplan som opfølgning på de kritikpunkter, der er blevet rejst af forvaltningen, jf. afsnit 2.1. *Hovedpointer fra undersøgelserne af fiskeriforvaltningen*. Nedenstående afsnit giver en overordnet introduktion til forvaltningens tiltag og en status¹⁰⁴ herfor. Flere af tiltagene har lighedspunkter med de 11 læringspunkter, som indeværende analyse har identificeret i afsnit 6.1. *Læringspunkter fra analyserne*.

Forvaltningens genopretningsplan er organiseret i tre spor med 17 underliggende projekter og en række konkrete indsatser og milepæle. Målet er ikke kun at rette op på alle de områder, der har været rejst kritik af, men at foretage en gennemgang af hele administrationen. Som led heri skal der opbygges en understøttende og forbedret forvaltningskultur. Der er samlet set tale om et omfattende arbejde, der inddrager hele organisationen, og fiskeriområdet har derfor fået et bevillingsmæssigt løft.

De tre genopretningsspor er:

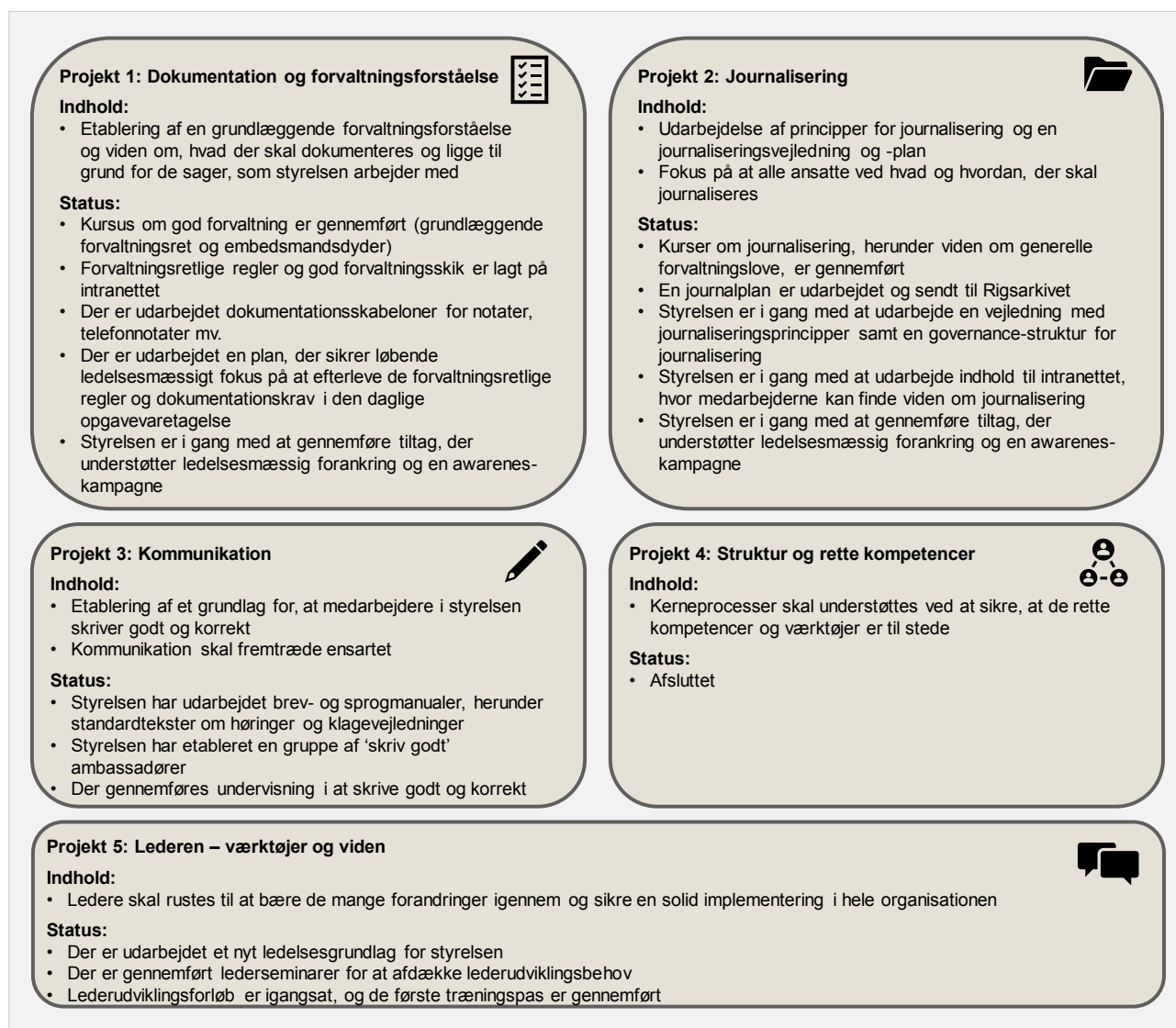
- Spor om forvaltningskultur (fem projekter)
- Spor om kontrol (seks projekter)
- Spor om tilskud (seks projekter).

Spor om forvaltningskultur

Sporet skal bidrage til at forbedre forvaltningskulturen i Fiskeristyrelsen, herunder at skabe en professionel forvaltningskultur, hvor ledere og medarbejdere har en forståelse af og kompetencer til at udføre deres opgaver således, at de lever op til de forvaltningsretlige krav og god forvaltningsskik. Det indebærer bl.a. at sikre en korrekt og dokumenteret sagsbehandling. Projekterne i forvaltningssporet går på tværs af organisationen og understøtter arbejdet i de to øvrige spor.

¹⁰⁴ Status er opdateret til og med august 2019.

Sporet er opdelt i fem projekter:



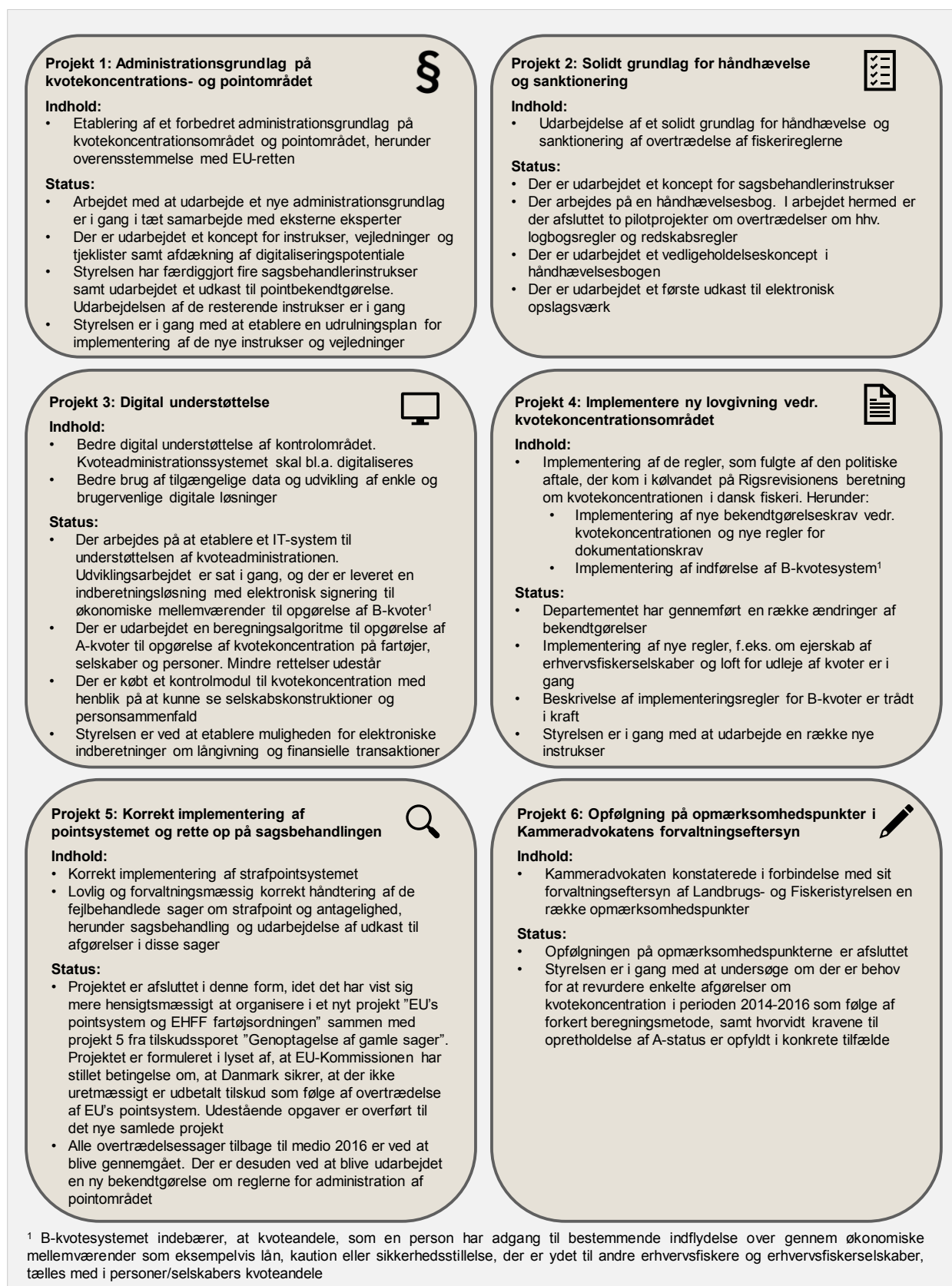
Figur 19: Oversigt over tiltag og deres status i forvaltningssporet¹⁰⁵

Spor om kontrol

Sporet om kontrol skal bidrage til at etablere grundlaget for, at kontrolområdet opgaveløsning lever op til forvaltningsretlige krav. Det indebærer bl.a. etableringen af et forbedret administrationsgrundlag og forbedrede sagsbehandlerinstrukser for områdets processer, herunder sikring af overensstemmelse med EU-retten.

¹⁰⁵ Kilder: Fiskeristyrelsen (2019).

Sporet er opdelt i seks projekter:



Figur 20: Oversigt over tiltag og deres status i kontrolsporet¹⁰⁶

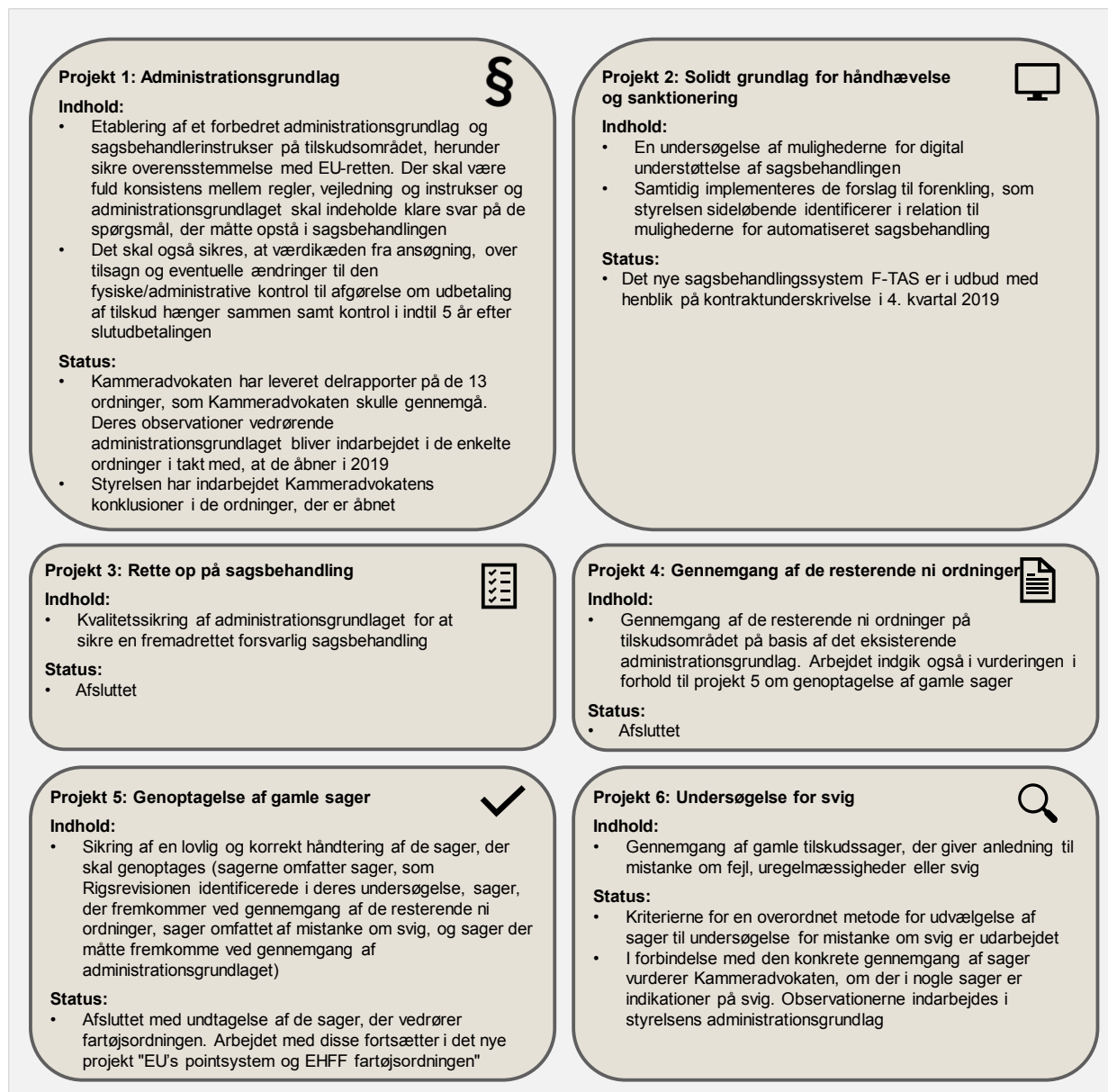
¹⁰⁶ Kilder: Fiskeristyrelsen (2019).

Spør om tilskud

Sporet skal bidrage til at etablere grundlaget for, at sagsbehandlingen på fiskeritilskudsområdet lever op til forvaltningsretlige krav, herunder at sikre et fyldestgørende administrationsgrundlag, en højere grad af automatisering og færre skøn ved tilskud samt at få gennemgået og genoprettet gamle sager.

Sporets projekter spiller sammen med sporet om kontrol, idet de sammen skal sikre, at værdikæden fra kontrol til afgørelse om tilskud hænger sammen.

Sporet er opdelt i seks projekter:



Figur 21: Oversigt over tiltag og deres status i tilskudssporet¹⁰⁷

Forvaltningen oplyser, at der generelt er en god fremdrift i alle tre spor, og at arbejdet forventes afsluttet medio 2020.

¹⁰⁷ Kilder: Fiskeristyrelsen (2019).

Som led i genopretningen har Fiskeristyrelsen også udviklet en ny strategi, der skal sikre en klar retning for arbejdet. Strategien har tre overordnede fokusområder: kvalitet, digitalisering samt ledelse og kommunikation. Strategien fokuserer ligeledes på at sikre, at organisationen har de rette kompetencer til at lykkes med genopretningsarbejdet.

Kapitel 7

Appendiks

7. Appendiks

7.1. Kortlægning af fiskeriforvaltningen 2010-2017

I det følgende beskrives relevante aspekter af fiskeriområdet 2010-2017 på baggrund af tilgængelige dokumentariske og statistiske kilder. Formålet er at tegne et billede af forvaltningen og dens rammevilkår i analyseperioden, som dels giver et faktisk udgangspunkt for analysen, dels kan understøtte og be-/afkræfte interviewobservationer. Afsnittet forsøger så vidt muligt at belyse de otte dimensioner i analyserammen: organisering; økonomi, ressourcer og aktiviteter; processer, it og revision; medarbejdere og kompetencer; kultur og forvaltningsnormer; ledelse, forholdet til erhvervet; og politiske og lovgivningsmæssige rammer.

7.1.1. Organisering

I følgende afsnit beskrives fiskeriforvaltningens organisering i perioden 2010-2017. Fiskeriforvaltningen har gennemgået en række organisationsændringer i løbet af analyseperioden, og ændringerne gennemgås på styrelses- og departementsniveau. På styrelsesniveau har fiskeriforvaltningen gennemgået organisationsændringer i 2011/2012, 2014, 2016 og 2017. På departementsniveau har forvaltningen gennemgået organisationsændringer i 2012, 2015 og 2017.

2010: Fiskeridirektoratet og FødevarerErhverv

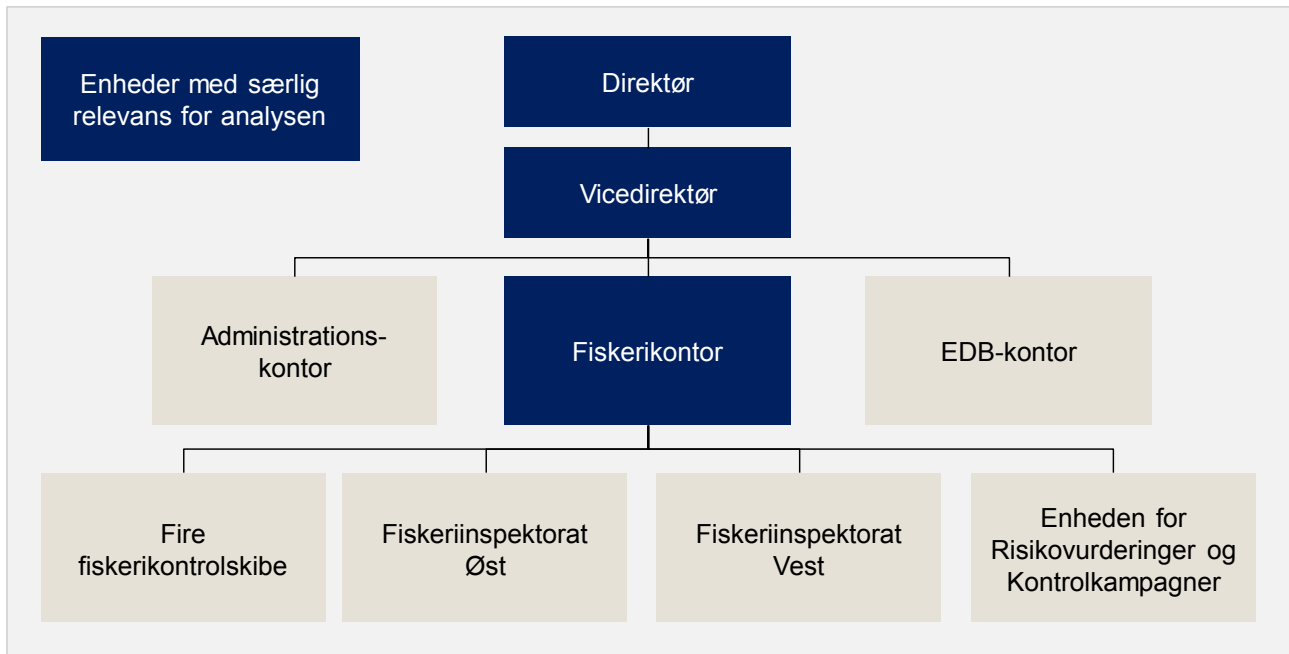
Styrelse

Fiskeriforvaltningen var fra januar 1995 til oktober 2011 primært organiseret i Fiskeridirektoratet, der var en selvstændig styrelse under Fødevarerministeriet. Fiskeritilskudsområdet var dog frem til oktober 2011 organiseret i FødevarerErhverv, som ligeledes var en selvstændig styrelse under Fødevarerministeriet. I 2011 omfattede Fødevarerministeriet herudover Plantedirektoratet og Fødevarestyrelsen.

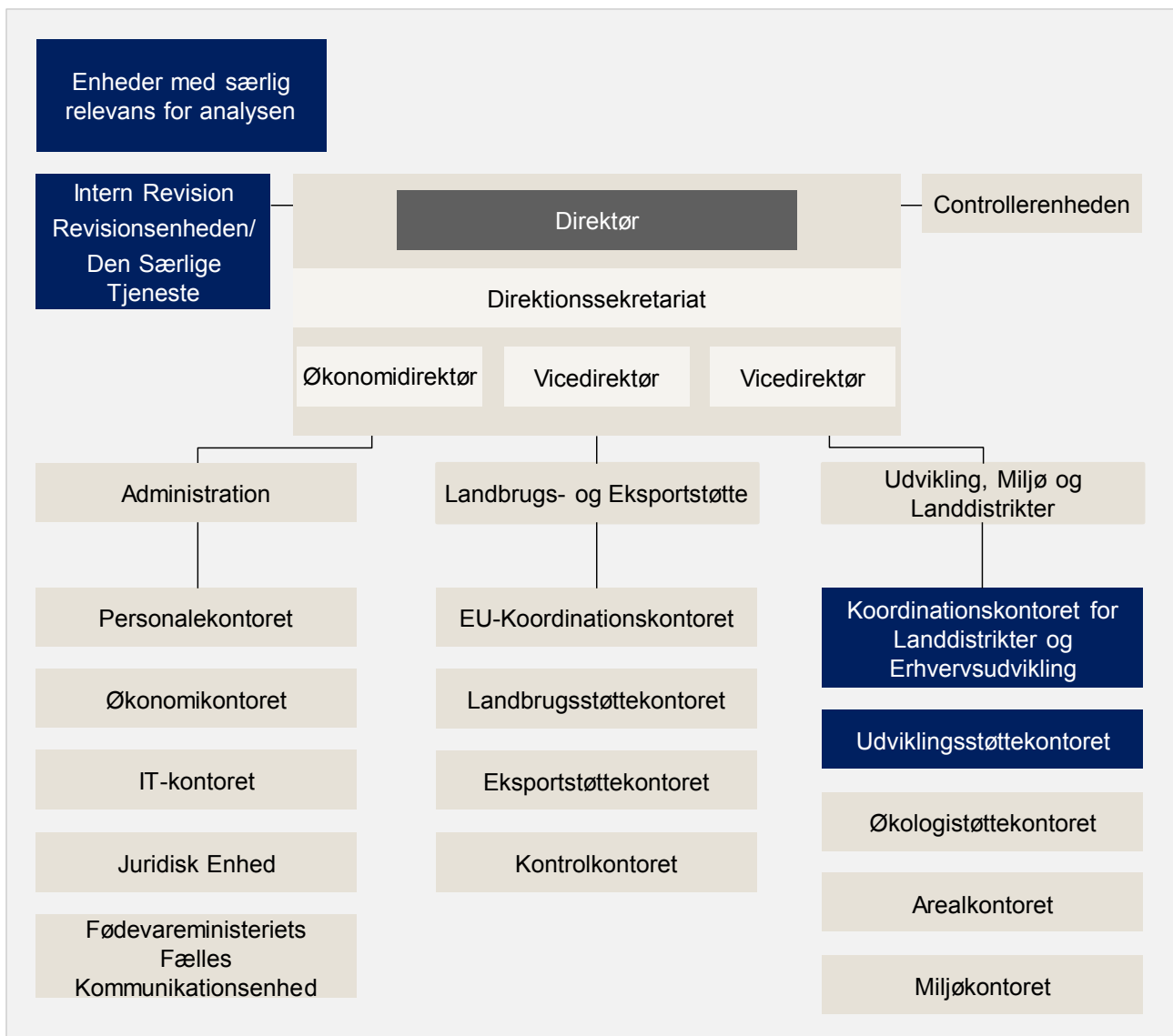
Fiskeridirektoratet var organiseret i en central og en regional enhed, jf. Figur 22. Den centrale enhed, herunder især Fiskerikontoret, varetog den overordnede planlægning, styring og koordinering af kontrollen med fiskeriet. Den regionale kontrol forestod selve kontrollen (til lands og til søs) og var organisatorisk placeret under Fiskerikontoret.

Som det fremgår af Figur 23, var fiskeritilskudsområdet organiseret i de to kontorer Koordinationskontoret for Landdistrikter og Erhvervsudvikling samt Udviklingsstøttekontoret i afdelingen Udvikling, Miljø og Landdistrikter i FødevarerErhverv. Fiskeritilskudsområdet var på dette tidspunkt ikke placeret sammen med landbrugstilskudsområdet¹⁰⁸, som lå i afdelingen Landbrug- og Eksportstøtte.

¹⁰⁸ Her forstået som de dele af tilskud på landbrugsområdet, som tilskud på fiskeriområdet senere lægges sammen med i NaturErhvervstyrelsen, dvs. eksklusive Arealstøtten.



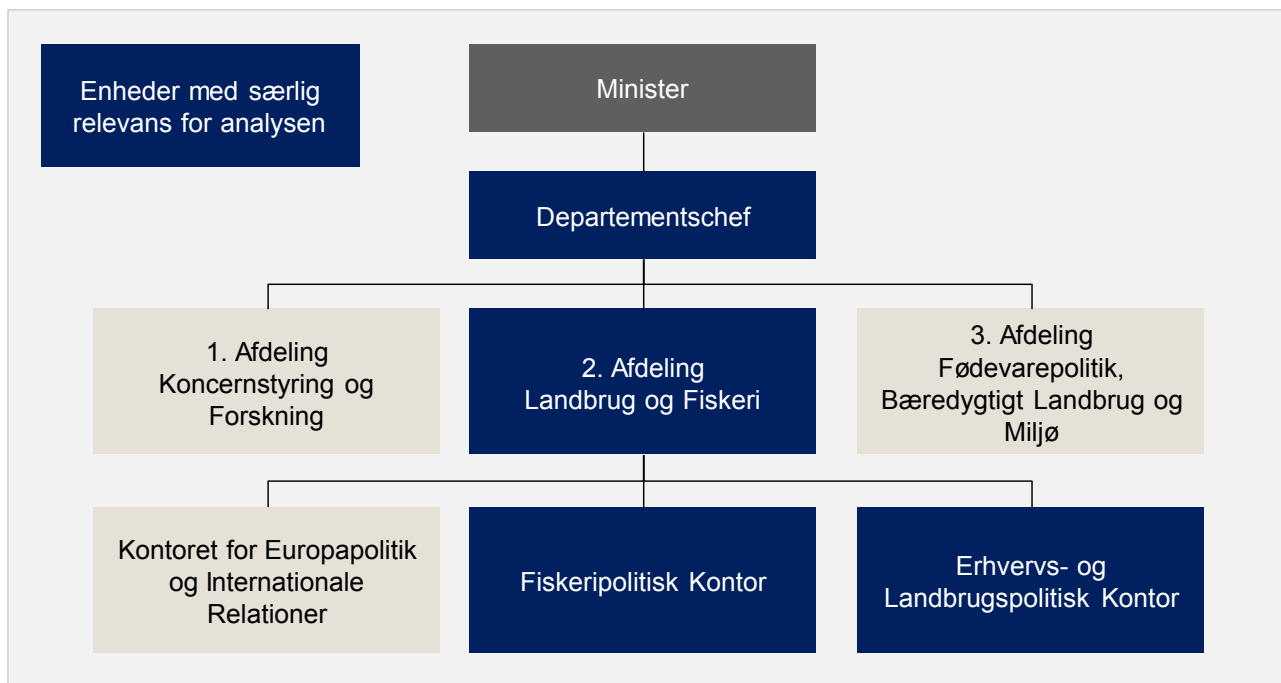
Figur 22: Organisationsdiagram for Fiskeridirektoratet 2010-2011



Figur 23: Organisationsdiagram for Fødevarerhverv 2010-2011

Departement

Fiskeriområdet var organiseret i departementets 2. afdeling for Landbrug og Fiskeri. Kvote- og kontrolområdet lå i Fiskeripolitisk Kontor, der bl.a. varetog national fiskeriregulering, politikudvikling og EU's fælles fiskeripolitik. Fiskeritilskudsområdet lå i Erhvervs- og Landbrugspolitisk Kontor.



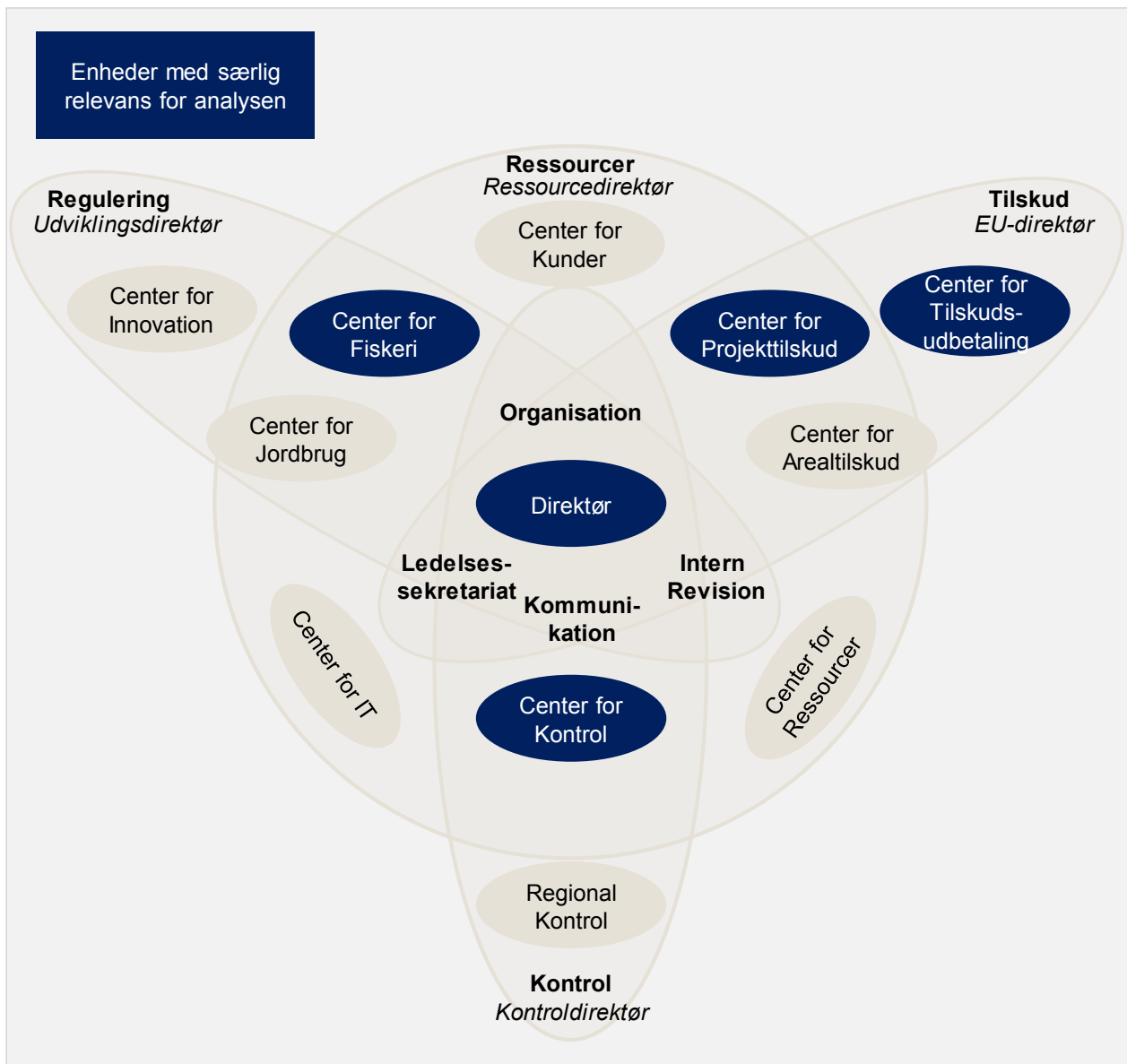
Figur 24: Organisationsdiagram for Fødevareministeriets departement 2010-2012

2011/2012: Oprettelse af NaturErhvervstyrelsen

Styrelse

I oktober 2011 blev Fiskeridirektoratet lagt sammen med FødevareErhverv og hovedparten af Plantedirektoratet i den nyoprettede NaturErhvervstyrelse.

Der blev oprettet en midlertidig organisering for NaturErhvervstyrelsen, hvori fiskeriområdets organisering til dels lignede den tidligere under Fiskeridirektoratet og FødevareErhverv. Den midlertidige organisering var gældende frem til februar 2012, hvor den endelige organisering blev fastlagt, jf. Figur 25. NaturErhvervstyrelsen blev organiseret i fire områder: Regulering, Ressourcer, Tilskud og Kontrol. Kvote- og kontrolområdet blev placeret under følgende to områder: Regulering og Kontrol. Tilskudsområdet blev placeret under Tilskud og Regulering.



Figur 25: Organisationsdiagram for NaturErhvervstyrelsen 2012-2014

Sammenlægningen i NaturErhvervstyrelsen medførte en række større ændringer for fiskeriområdet, hvoraf den væsentligste var, at fiskeri- og landbrugsområdet, der tidligere var organiseret i to selvstændige styrelser, blev samlet under én. Kvote- og kontroldelen af fiskeriområdet, der tidligere var organiseret med egen direktør og vicedirektør, blev fusioneret med landbrugsområdet under fælles ledelse.

Organisationsændringen medførte også nye snitflader mellem departement og styrelse, herunder at departementet ikke længere skulle varetage en faglig sagsbehandling af bidrag fra styrelserne. Særligt på fiskeriområdet, hvor der i Fiskeridirektoratets tid havde været en højere grad af departementsdækning af bl.a. regulerings- og politikudviklingsopgaver end på Fødevarerministeriets øvrige ressortområder, medførte det en række opgaveflytninger fra departement til styrelse. Hovedparten af departementets Fiskeripolitisk Kontor (cirka fem årsværk¹⁰⁹) blev rykket til den nye NaturErhvervstyrelse i det nyoprettede Center for Fiskeri. Centeret fik ansvar for en lang række af

¹⁰⁹ Flytning af årsværk og opgaver fra departementet til styrelserne i forbindelse med omorganiseringen, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2012).

det tidligere Fiskeripolitisk Kontors opgaver, herunder national regulering, politikudvikling og EU's fælles fiskeripolitik. En række medarbejdere fra direktoratets Fiskerikontor blev også rykket til centeret. Fiskerikontoret havde varetaget enkelte regulerings- og politikudviklingsopgaver, og medarbejdere, der havde beskæftiget sig med disse opgaver, blev samlet i Center for Fiskeri. Centeret refererede til vicedirektøren for reguleringssøjlen.

Kvotepolitik og kontrolområdet blev desuden varetaget i Center for Kontrol¹¹⁰ og Regional Kontrol under vicedirektøren for Kontrol, jf. Figur 25. Begge enheder havde ansvar for kontrol på både fiskeri- og landbrugsområdet. På fiskeriområdet havde kontoret for Koordinering (i Center for Kontrol) bl.a. ansvar for udvikling, prioritering og koordinering af fiskerikontrollen, herunder at omsætte EU-regulering og national regulering til konkrete anvisninger ved gennemførelse af kontrol, udstedelse af tilladelser til fiskeri, administration af fartøjsregistret og ved at sikre et korrekt grundlag for kvoteopgørelser. Kontoret var også ansvarlig for administrationen af EU's strafpointsystem, der blev indført i 2012 og trådte i kraft 1. januar 2013. Tilskudskontorer var ikke involveret i sagsbehandlingen heraf, men modtog information om strafpoint fra kontrolkontoret. Regional Kontrol forestod selve kontrollen.

Fiskeritilskudsområdet blev integreret med landbrugstilskudsområdet i to nyoprettede kontorer: Center for Projekttilskud og Center for Tilskudsudbetaling. Center for Projekttilskud var en sammenlægning af en række kontorer fra det tidligere FødevarerErhverv og varetog EU-, politik- og regelarbejde samt sagsbehandling af tilskudsansøgninger. Center for Tilskudsudbetaling stod for udbetalingen af landbrugs- og fiskeristøtten. Formålet med sammenlægningen var, udover at opnå effektiviseringer i forbindelse med fusionen, en ensartet og standardiseret sagsbehandling på tværs af de to områder.

Center for Projekttilskud og Center for Tilskudsudbetaling var organisatorisk placeret under EU-direktøren (ansvarlig for tilskudssøjlen). Det ledelsesmæssige ansvar for fiskeritilskudsområdet var dog delt mellem EU-direktøren og Udviklingsdirektøren (ansvarlig for reguleringssøjlen). Det delte ansvar fremgår ikke af Figur 25. Udviklingsdirektøren havde det faglige ansvar for fiskeritilskudsområdet i relation til politik- og regelarbejde samt vejledninger, mens EU-direktøren havde ansvaret for sagsbehandling, instruksudarbejdelse og tjeklister til sagsbehandlere.

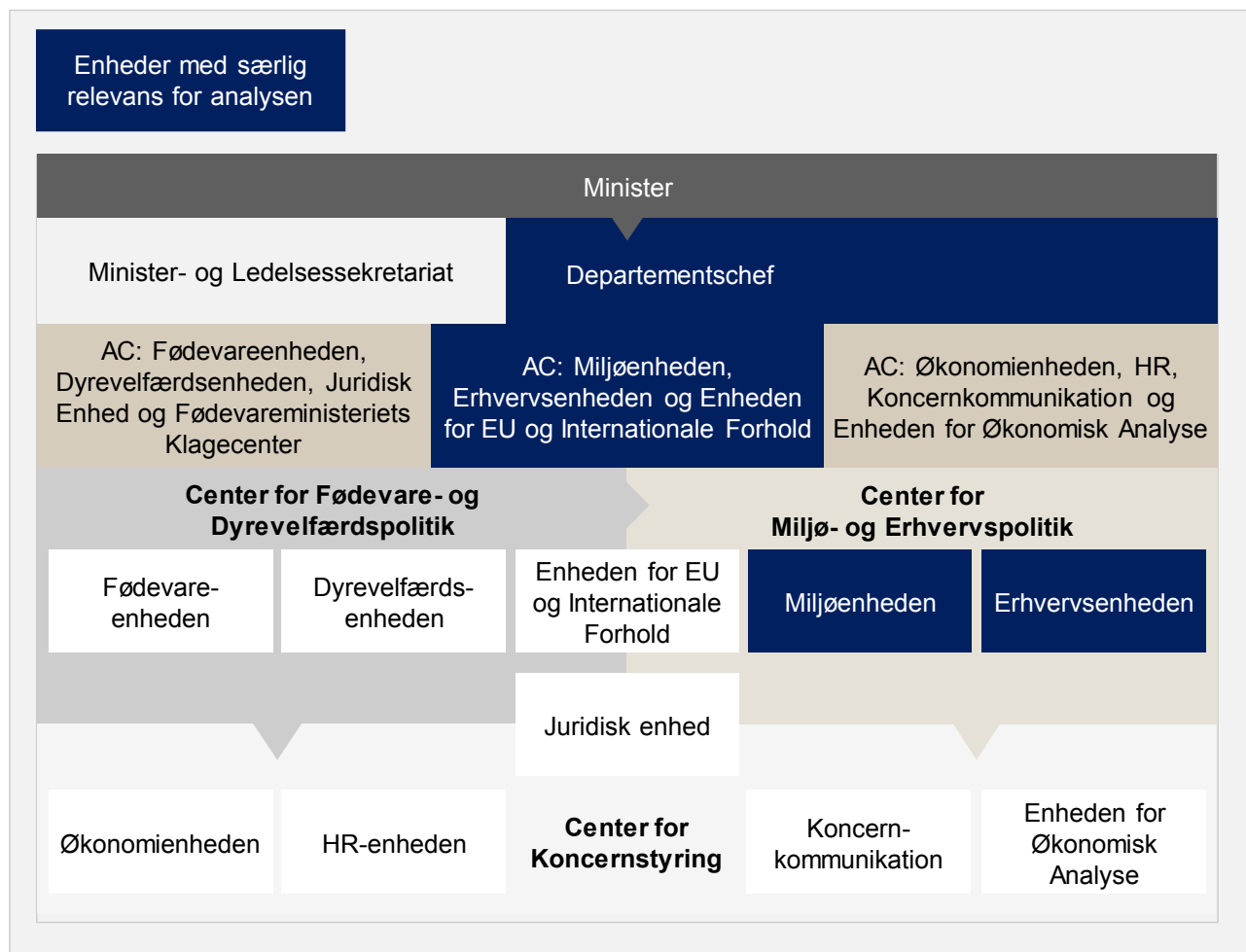
Sammenlægningen medførte også, at en række stabsfunktioner blev samlet. Der blev blandt andet oprettet et fælles it-kontor med ansvar for understøttelse af styrelsens it-systemer på både fiskeri- og landbrugsområdet. I tillæg hertil blev et fælles data- og analysekontor oprettet i Center for Kontrol. Kontoret fik bl.a. ansvar for udarbejdelse og udvikling af styrelsens risikobaserede kontrol, udvikling af risikobaserede kontrolmetoder og ledelsesinformationssystemer.

Departement

I forbindelse med oprettelsen af NaturErhvervstyrelsen gennemgik departementet også en organisationsændring. Departementet blev organiseret i en ny centerstruktur, der bestod af et

¹¹⁰ Center for Kontrol bestod af tre kontorer: Kort, Risiko og Koordinering. Kontoret for Koordinering var ansvarlig for udvikling, prioritering og koordinering af kontrollen på både landbrugs- og fiskeriområdet. Kontoret blev ledet af to kontorchefer med ansvar for henholdsvis fiskeri- og landbrugsområdet.

ressourcecenter (Center for Koncernstyring) og to politiske centre (Center for Fødevarer- og Veterinærpolitik og Center for Miljø- og Erhvervspolitik), jf. Figur 26.



Figur 26: Organisationsdiagram for Fødevareministeriets departement 2012-2015¹¹¹

Organisationsændringen medførte, at der ikke længere var et dedikeret fiskeripolitisk kontor i departementet. Antallet af årsværk faldt samtidig fra 25 til 8, dels grundet flytningen af hovedparten af Fiskeripolitisk Kontor til styrelsen, dels et ønske om i højere grad at dimensionere områdets bemanning ud fra sektorens størrelse. Sidstnævnte medførte også, at to centrale ledelseskrafters stillinger ikke blev genbesat i denne periode.

Departementets nye organisering ændrede ligeledes snitfladerne mellem departement og styrelse. Det besluttedes bl.a., at departementet ikke længere skulle varetage en faglig sagsbehandling af bidrag fra styrelserne, og at opgaver af fagteknisk karakter skulle varetages i styrelserne. Det indebærer, at de to politiske centre ikke havde fagkontor- og koncernstyringsopgaver i relation til styrelserne, hvilket var gældende under den foregående organisering.¹¹²

¹¹¹ Departementet gennemgik en mindre justering i 2013. Ved den oprindelige organisationsændring i 2012 havde afdelingschefen for Økonomi, HR, Koncernkommunikation og Enheden for Økonomisk analyse også ansvar for nationale opgaver relateret til Center for Miljø- og Erhvervspolitik. I 2013 blev de samlet hos afdelingschefen for EU og Internationale Forhold, så denne nu havde det samlede ansvar for Center for Miljø- og Erhvervspolitik og Enheden for EU og Internationale Forhold.

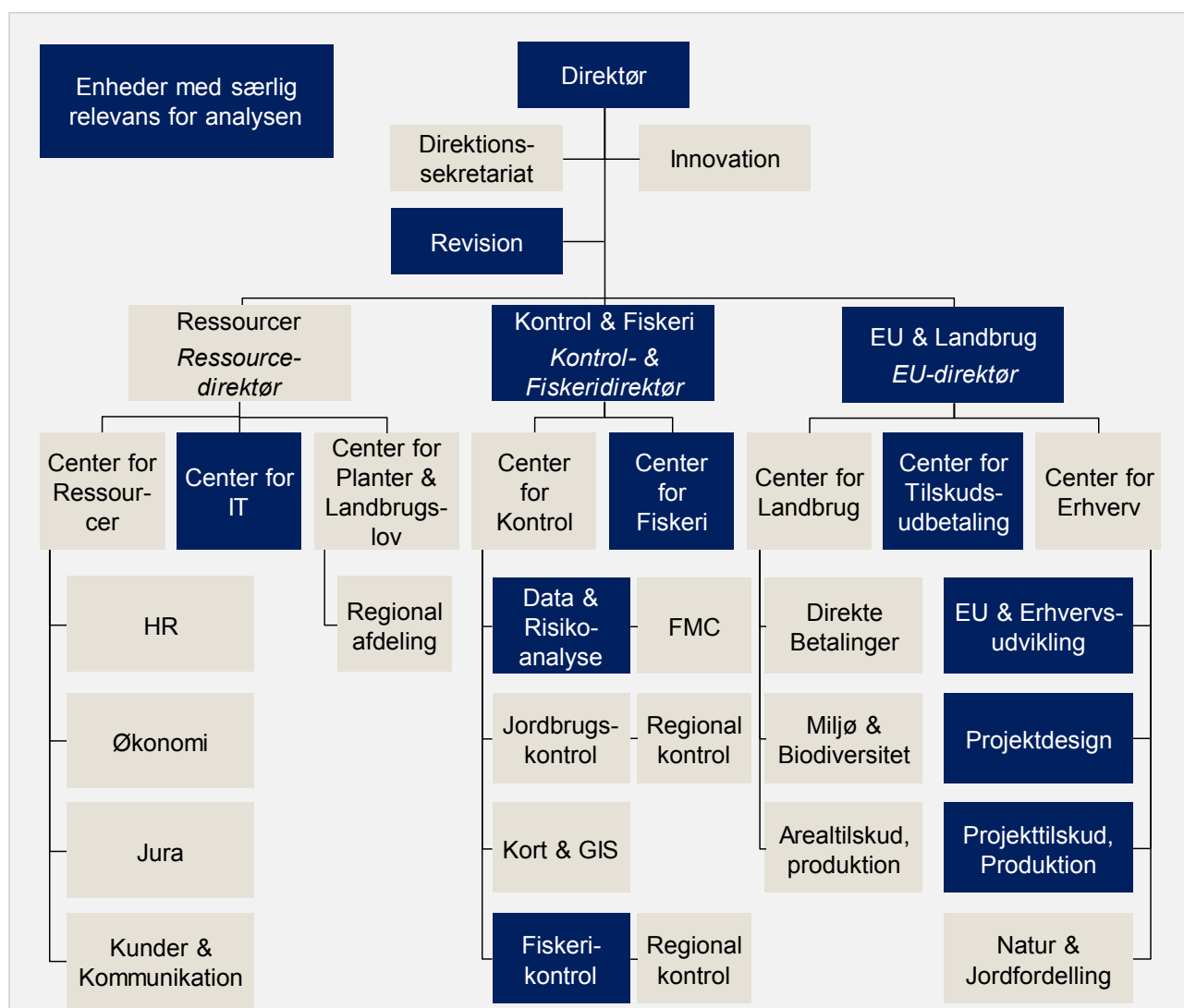
¹¹² Kilder: Ny organisering af departement per 15. januar 2012, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2012); Flytning af årsværk fra departement til styrelserne i forbindelse med omorganiseringen, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2012).

Fiskeriområdet, herunder fiskeritilskudsområdet, blev efterfølgende varetaget sammen med landbrugsområdet i Miljøenheden og Erhvervsenheden i Center for Miljø- og Erhvervspolitik.

2014: Organisationsændring i NaturErhvervstyrelsen 2014

Styrelse

I juli 2014 blev NaturErhvervstyrelsens fire områder samlet i tre nye områder: Ressourcer, Kontrol & Fiskeri samt EU & Landbrug. Ændringen medførte således også et skift fra fire til tre vicedirektører.



Figur 27: Organisationsdiagram for NaturErhvervstyrelsen 2014-2016

Organisationsændringen samlede i højere grad kvote- og kontrolområdet, idet Center for Fiskeri og kontoret for Koordinering (nu Fiskerikontrol) blev placeret samlet under vicedirektøren for Kontrol & Fiskeri, jf. Figur 27. Organisationsændringen medførte, at landbrugs- og fiskerikontrollen, der tidligere var samlet i Koordinering, nu blev adskilt i to selvstændige kontorer (henholdsvis Fiskerikontrol og Jordbrugskontrol). Fiskerikontrolkontoret fik ansvar for den regionale kontrol, der under den tidligere organisering havde refereret direkte til vicedirektøren for Kontrol. Organisationsændringen medførte ikke betydelige ændringer for Center for Fiskeri.

Tilskudsområdet forblev organisatorisk placeret under EU-direktøren for EU & Landbrug, der var ansvarlig for sagsbehandling, instruksudarbejdelse og tjeklister til sagsbehandlere på fiskeritilskudsområdet. Det faglige ansvar i relation til politik- og regelarbejde blev placeret hos Kontrol- & Fiskeridirektøren, der derved fik det samlede faglige ansvar for fiskeriområdet (det samlede kontrol- og kvoteområde samt det faglige ansvar på fiskeritilskudsområdet). Organisationsændringen medførte endvidere, at det tidligere Center for Projekttilskud blev opdelt i tre kontorer: EU & Erhvervsudvikling med ansvar for bl.a. EU og politikudvikling, Projektdesign med ansvar for design og national implementering af tilskudsordninger samt Projekttilskud med ansvar for sagsbehandling. Center for Tilskudsudbetaling var fortsat ansvarlig for udbetalingen af landbrugs- og fiskeristøtten.

2015: Oprettelse af Miljø- og Fødevarerministeriet

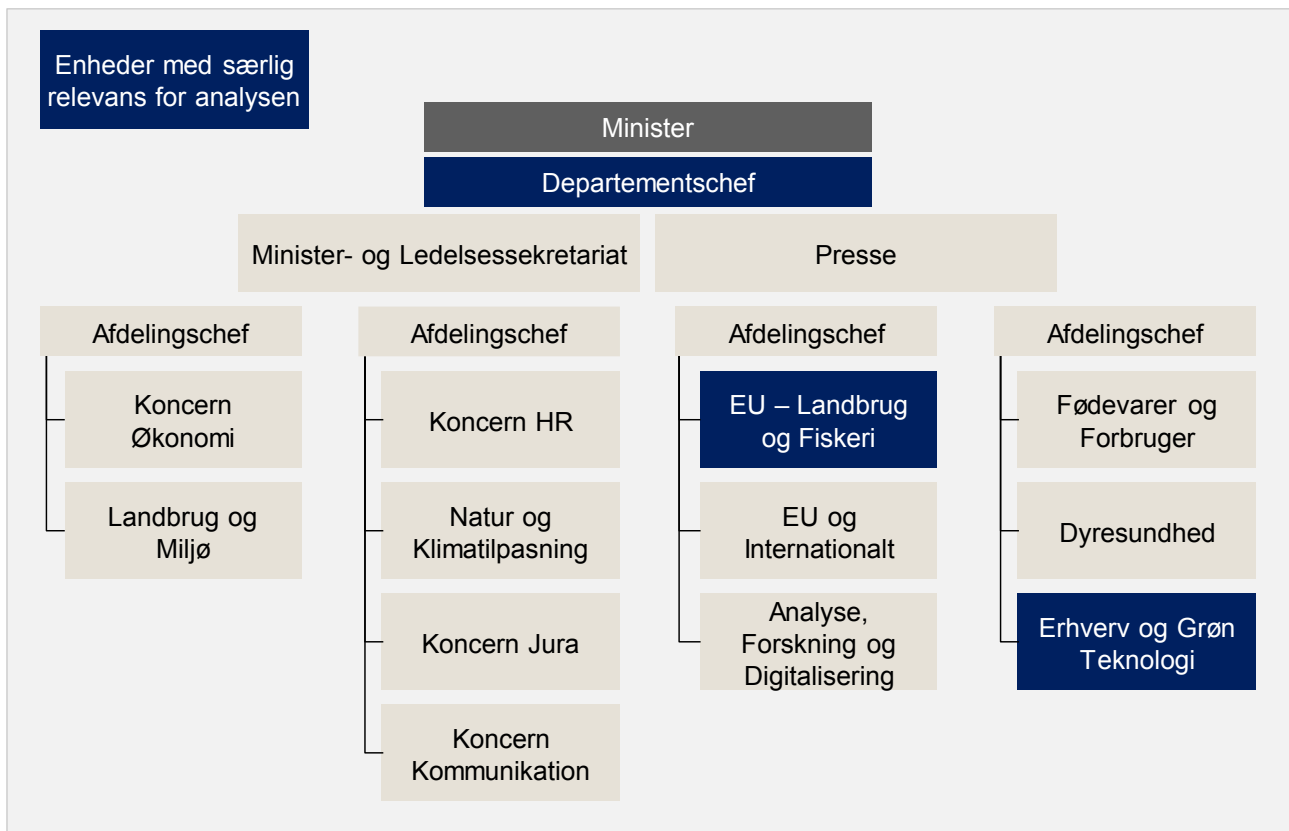
Styrelse

I juni 2015 blev Miljø- og Fødevarerministeriet oprettet ved sammenlægning af Fødevarerministeriet og Miljøministeriet. NaturErhvervstyrelsen bestod i sin organisatoriske form.

Departement

I forbindelse med oprettelsen af Miljø- og Fødevarerministeriet blev departementet omorganiseret under fire vicedirektører. Den nationale fiskeripolitik blev placeret i kontoret for Erhverv og Grøn Teknologi, mens EU's fælles fiskeripolitik blev placeret i kontoret for EU – Landbrug og Fiskeri. Som illustreret i nedenstående Figur 28 refererede de to kontorer til to forskellige afdelingschefer. Denne opdeling af fiskeriområdet var dog kun gældende i cirka tre måneder¹¹³, før det blev besluttet at samle hele fiskeriområdet i kontoret for EU – Landbrug og Fiskeri. Tilskud på fiskeri- og landbrugsområdet lå placeret i kontoret for EU – Landbrug og Fiskeri. Departementets samlede opgaveportefølje på fiskeriområdet blev ikke ændret i forbindelse med organisationsændringen.

¹¹³ Perioden er opgivet på baggrund af interview. Det har ikke været muligt at præcisere tidsperioden yderligere.



Figur 28: Organisationsdiagram for Miljø- og Fødevarerministeriets departement 2015-2017

2016: Organisationsændring i NaturErhvervstyrelsen i forbindelse med udflytning af statslige arbejdspladser

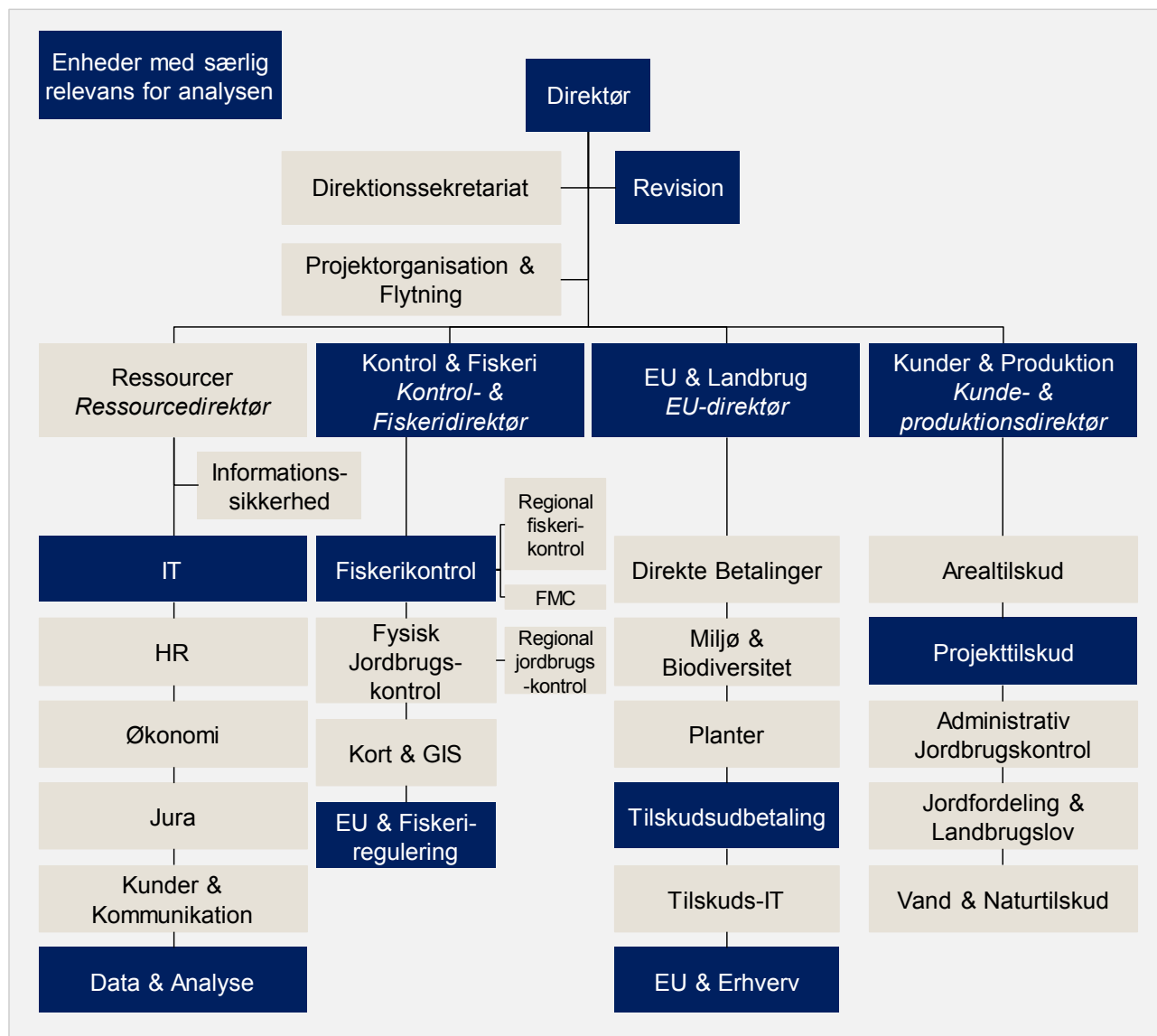
Styrelse

I oktober 2015 offentliggjorde den daværende regering, at en række medarbejdere fra Miljø- og Fødevarerministeriet skulle flyttes geografisk som led i en større flytning af statslige arbejdspladser. I forbindelse hermed skulle en stor del af NaturErhvervstyrelsen flyttes til Augustenborg i Sønderjylland. På kvote- og kontrolområdet blev det annonceret, at Fiskerikontrolkontoret skulle udflyttes. Grundet en forestående ombygning af Augustenborg besluttede ministeriet dog først at udskyde flytningen af Fiskerikontrolkontoret. Regeringen besluttede efterfølgende i efteråret 2017, at udflytningen skulle sættes i bero for at skabe ro om fiskeriområdet, der ved kongelig resolution af 7. august 2017 var flyttet fra Miljø- og Fødevarerministeriet til Udenrigsministeriet og ved at blive etableret i den nye Fiskeristyrelse (jf. Figur 31).

På tilskudsområdet blev Projekttilskud, og dermed al sagsbehandling, flyttet til Augustenborg. De resterende tilskudskontorer blev i København, dog med den ændring, at de to tidligere kontorer for EU & Erhvervsudvikling samt Projektdesign blev samlet i ét kontor: EU & Erhverv. I tillæg hertil skulle enkelte medarbejdere fra det tidligere Projektdesign overføres til Projekttilskud.

I forbindelse med annonceringen omorganiseredes styrelsen endvidere i fire områder, idet Kunder & Produktion blev oprettet som nyt område. Projekttilskud blev flyttet til Kunder & Produktion under en ny vicedirektør. De resterende tilskudskontorer forblev under EU-direktøren i EU & Landbrug.

Herudover skiftede Center for Fiskeri navn til EU & Fiskeriregulering. Kontorets opgaveportefølje bestod.



Figur 29: Organisationsdiagram for NaturErhvervstyrelsen 2016-2017

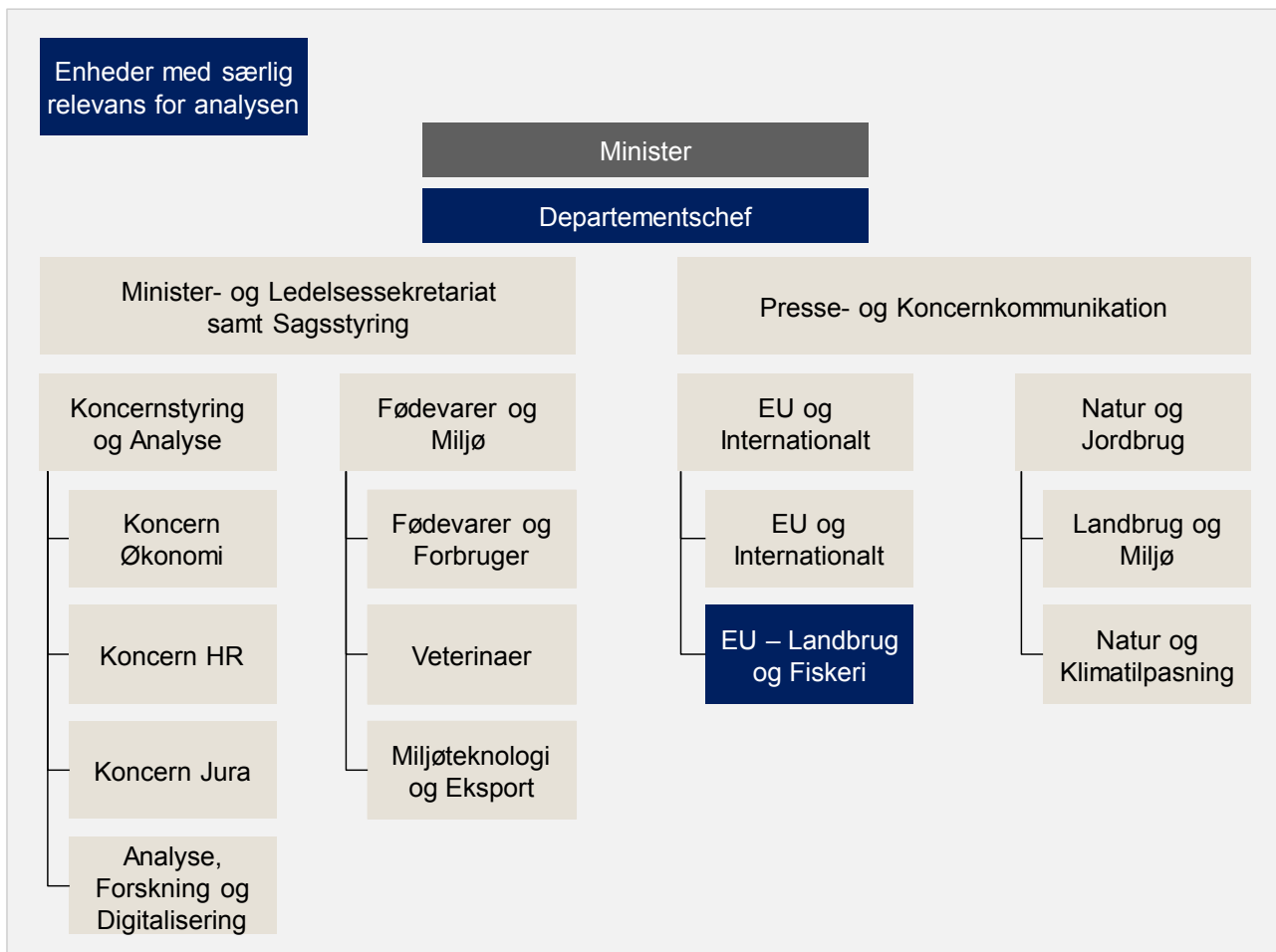
2017: Oprettelse af Landbrugs- og Fiskeristyrelsen

Styrelse

I februar 2017 gennemgik hele Miljø- og Fødevarerministeriet en organisationsændring, og i den forbindelse skiftede NaturErhvervstyrelsen navn til Landbrugs- og Fiskeristyrelsen. NaturErhvervstyrelsens organisationsstruktur, og dermed fiskeriområdets, bestod dog i den form, der var fastlagt i 2016.

Departement

Departementet gennemgik en mindre omstrukturering, der medførte, at lignende fagområder i højere grad blev placeret under samme vicedirektør. Omstruktureringen medførte ikke ændringer for fiskeriområdet, der fortsat var placeret i EU – Landbrug og Fiskeri.

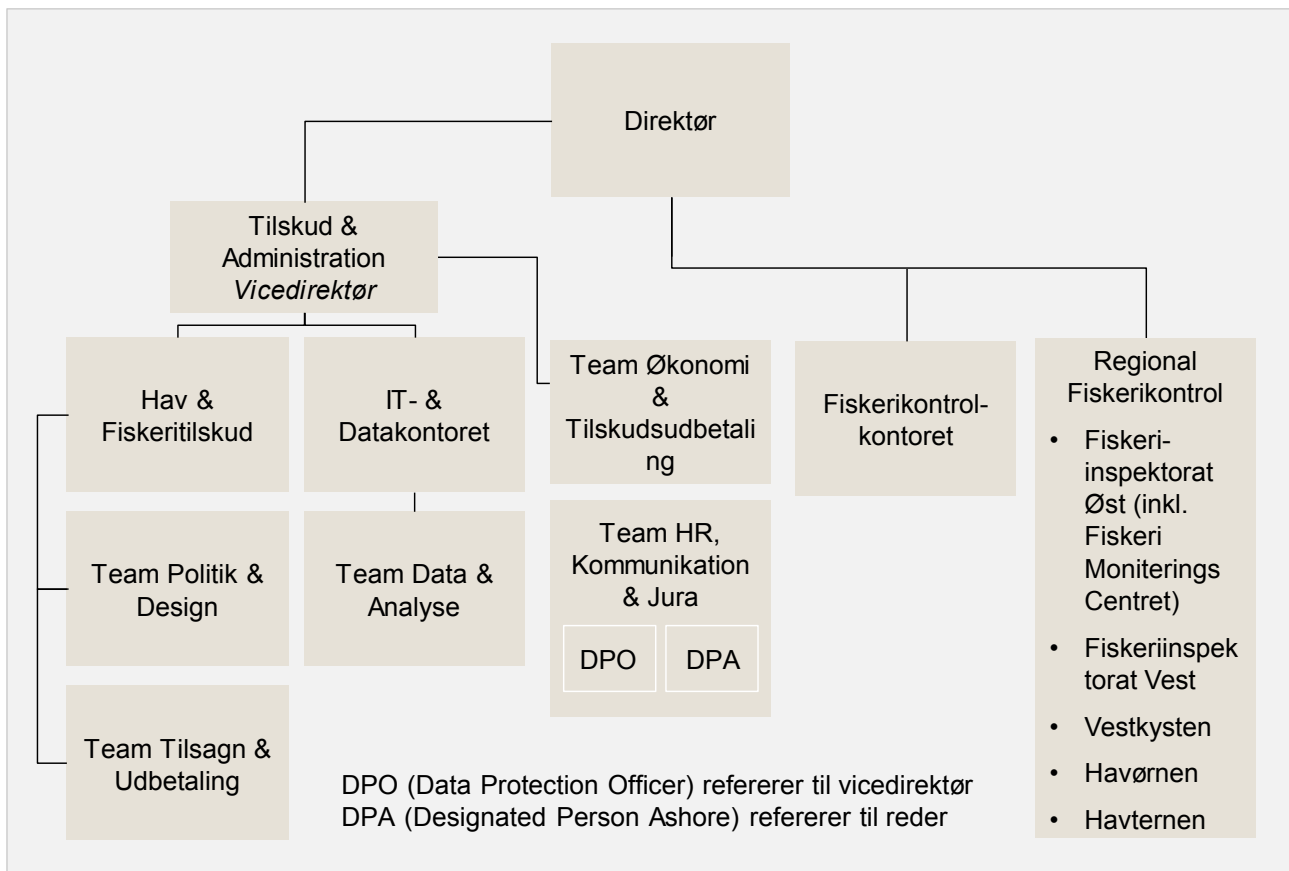


Figur 30: Miljø- og Fødevareministeriets departement 2017

2017: Ressortoverførsel til Udenrigsministeriet

Styrelse

I august 2017 overgik fiskeriområdet til Udenrigsministeriets ressort. Som led heri blev Landbrugs- og Fiskeristyrelsen delt i to selvstændige styrelser i november 2017, og Fiskeristyrelsen blev oprettet.

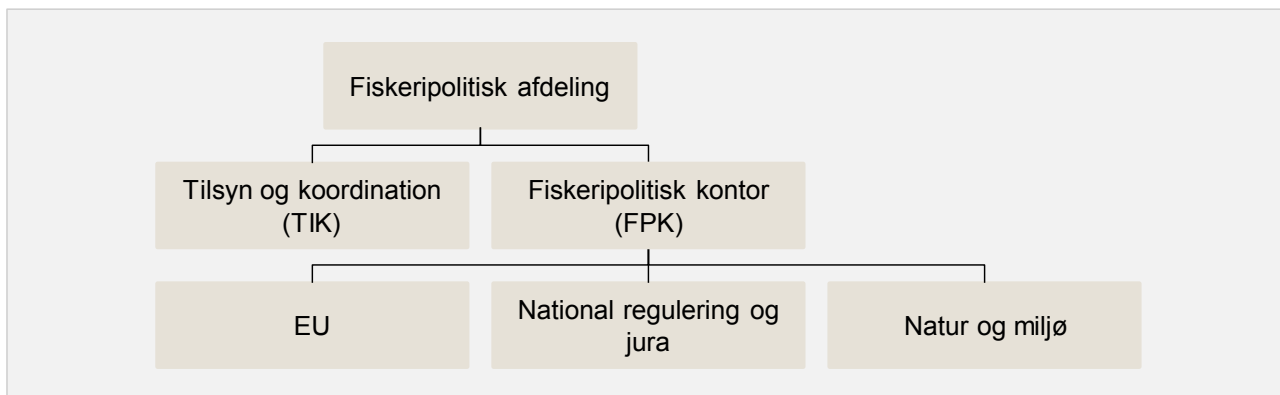


Figur 31: Organisationsdiagram for Fiskeristyrelsen 2017

På kvote- og kontrolområdet medførte ressortoverførslen bl.a., at den regionale kontrol organisatorisk blev placeret under styrelsens direktør og ikke kontorchefen for Fiskerikontrolkontoret som under tidligere organiseringer siden 2014. På tilskudsområdet medførte det, at fiskeri- og landbrugsområdet blev adskilt, og fiskeritilskudsområdet blev placeret i den nye Fiskeristyrelse i kontoret for Hav & Fiskeritilskud.

Departement

I forbindelse med ressortoverførslen blev der oprettet en Fiskeripolitisk Afdeling i Udenrigsministeriet. Afdelingen bestod af to kontorer: Kontoret for Tilsyn og Koordination (TIK) og Fiskeripolitisk Kontor (FPK). TIK havde til opgave at føre tilsyn med Fiskeristyrelsen og at varetage styring, udvikling og koordination på fiskeriområdet, herunder for fiskerikontrollen og tilskudsområdet. FPK havde bl.a. ansvar for den nationale fiskeriregulering samt EU's fælles fiskeripolitik. En række af de opgaver, der i 2012 blev flyttet fra departementet til styrelse på kvote- og kontrolområdet, blev således rykket tilbage til departementet, herunder opgaver vedrørende national regulering og politikudvikling. Der blev i etableringen lagt vægt på at skabe en styrket administration i departementet. Departementets bemanning steg til cirka 30 medarbejdere (fra cirka 8 årsværk).



Figur 32: Organisationsdiagram for Fiskeripolitisk Afdeling i Udenrigsministeriet 2017

7.1.2. Økonomi, ressourcer og aktiviteter

Afsatte midler til og antallet af årsværk i fiskeriforvaltningen har ændret sig over analyseperioden. I det følgende beskrives udviklingen i fiskeriforvaltningens driftsøkonomi og årsværk fra 2010 til 2018¹¹⁴.

Økonomi

Udviklingen i de samlede driftsomkostninger¹¹⁵ på fiskeriområdet er faldet i analyseperioden fra 232 mio. kr. i 2010 til 195 mio. kr. i 2017 (i faste priser¹¹⁶) svarende til et fald på 16 procent, jf.

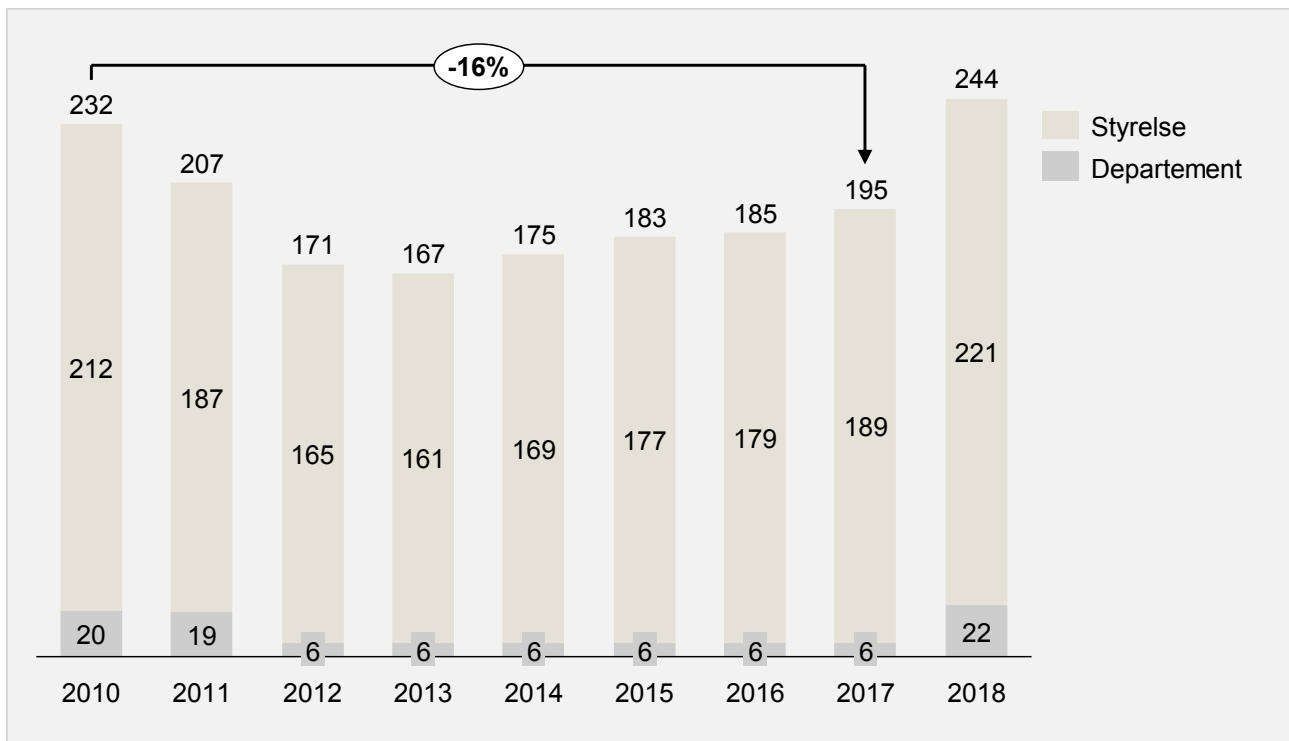
Figur 33. Faldet er dog reelt større, idet driftsomkostninger til fiskeritilskudsområdet ikke er indeholdt i tallene fra 2010 og 2011 (opgaven var i disse år placeret i FødevarerErhverv, og det har ikke været muligt at tilvejebringe særskilte omkostningsdata herom).

Af Figur 33 fremgår det desuden, at der efter ressortoverførslen til Udenrigsministeriet i august 2017 blev tilført flere midler til fiskeriforvaltningen, og de samlede driftsomkostninger steg fra 2017 til 2018 med 49 mio. kr. til 244 mio. kr. svarende til en stigning på 25 procent.

¹¹⁴ 2018 er medtaget for at vise udviklingen, efter fiskeriområdet blev ressortoverført til Udenrigsministeriet.

¹¹⁵ Driftsomkostningerne er defineret som faktisk afholdte omkostninger og omfatter ordinære driftsomkostninger, andre driftsomkostninger, finansielle omkostninger og ekstraordinære omkostninger.

¹¹⁶ Omkostningsdata er pl-justeret med udgangspunkt i Finansministeriets pris- og lønindeks.



Figur 33: Udviklingen i de samlede driftsomkostninger på fiskeriområdet 2010-2018 fordelt på styrelse¹¹⁷ og departement¹¹⁸, (mio. kr., 2018-pl)¹¹⁹

I 2012 stod Fødevareministeriet og dets tilhørende institutioner overfor betydelige finansieringsmæssige udfordringer. Ministeriet estimerede meromkostninger, der beløb sig til knap 250 mio. kr. i 2012 og faldende til 221 mio. kr. i 2015. Heraf forårsagede EU's nye fiskerikontrolforordning meromkostninger på 21-24 mio. kr. årligt afledt af EU-pålagte kontrolaktiviteter vedrørende bl.a. fartøjsovervågningssystem og elektronisk logbog på fiskefartøjer, overvågning af områder lukket for fiskeri, kontrol af sporbarhed, udveksling af data mellem EU's medlemslande samt indførsel af strafpointsystemet relateret til overtrædelser og frakendelser af fiskerirettigheder. Derudover stod ministeriet overfor generelle effektiviseringskrav på 2,5 procent, 5-procent besparelsen vedrørende effektiv administration i staten fra 2013 samt effektiviseringskrav på 7 procent i forbindelse med fusioneringen af Fiskeridirektoratet, FødevareErhverv og størstedelen af Plantedirektoratet i NaturErhvervstyrelsen i 2011. Fusionen forudsatte en besparelse på 38 mio. kr. i 2013 stigende til 51 mio. kr. i 2014 og 2015. I forudsætningerne for businesscasen for fusionen var der indregnet reduktioner i husleje og bygningsdrift på henholdsvis 10 mio. kr. i 2013 og 24 mio.

¹¹⁷ Driftsomkostninger til drift af tilskud på fiskeriområdet er ikke indeholdt i tallene fra 2010 og 2011, da tilskudsopgaven i perioden var placeret i direktoratet for FødevareErhverv, og det ikke har været muligt at tilvejebringe særskilte omkostningsdata herom. Det bemærkes, at de opgjorte driftsomkostninger er forbundet med usikkerhed, idet driftsomkostningerne fra 2012-2017 er beregnet ud fra opgørelsen af omkostninger til fiskeriområdet ved ressortdelingen i 2017 modtaget fra Landbrugsstyrelsens økonomikontor. 2017-tallene er tilbageskrevet til årene 2012-2016 ud fra udviklingen i NaturErhvervstyrelsens samlede driftsomkostninger (regnskabstal) de enkelte år modtaget fra Landbrugsstyrelsens økonomikontor. Kilder: 2010-2011: årsrapporter for Fiskeridirektoratet for 2010 og 2011; 2012-2017: Landbrugsstyrelsens økonomikontor; 2018: Årsrapport for Fiskeristyrelsen for 2018.

¹¹⁸ Estimering af ressourceforbruget på fiskeriområdet i departementet fra 2010-2017 modtaget fra Miljø- og Fødevareministeriets økonomikontor. Estimeringen er foretaget af Miljø- og Fødevareministeriet med udgangspunkt i årsværksforbruget ved organisationsændringen i 2012 og ressortoverførslen i 2017. Årsværksdata er omregnet til omkostninger ud fra gennemsnitslønninger og gennemsnitsomkostninger til overhead fra 2017. Opgørelsen er derfor forbundet med usikkerhed. Kilder: 2010-2017: Miljø- og Fødevareministeriets økonomikontor; 2018: Udenrigsministeriets årsrapport fra 2018.

¹¹⁹ Omkostningsdata er pl-justeret med udgangspunkt i Finansministeriets pris- og lønindeks.

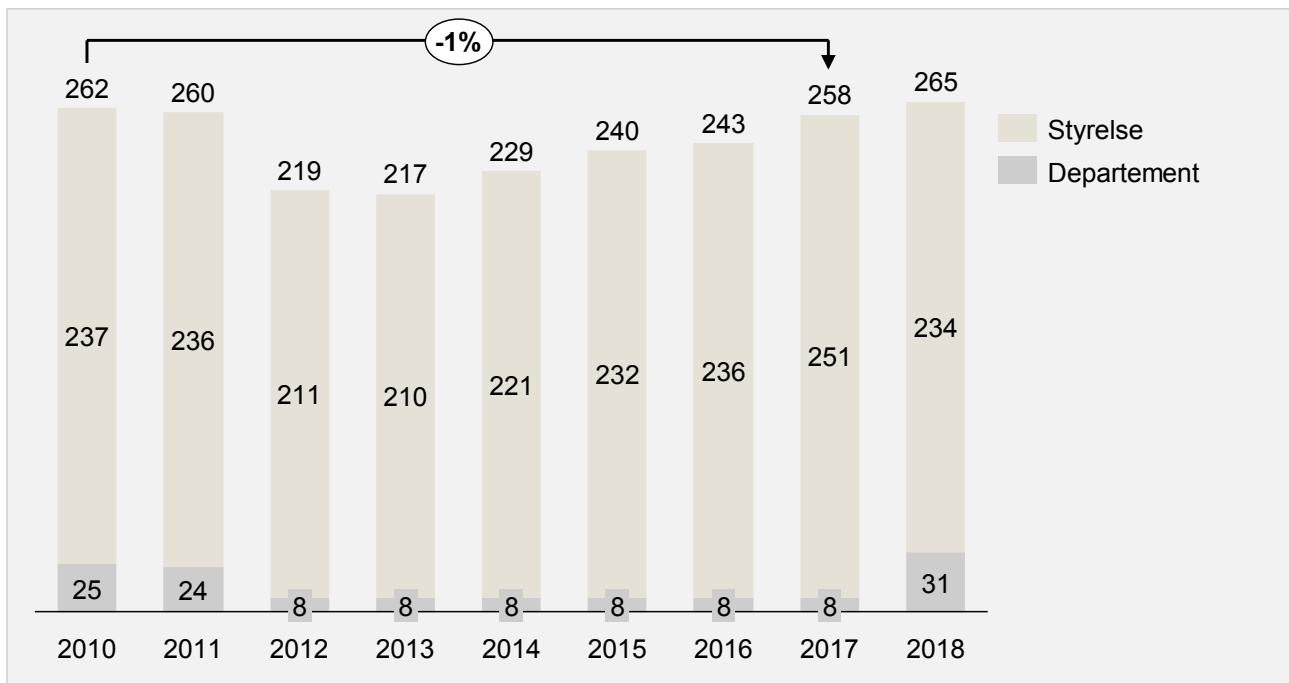
kr. fra 2014 og frem. De resterende effektiviseringer blev antaget fundet ved synergi- og/eller effektiviseringsgevinster på direktion og øvrige stabs- og støttefunktioner. For så vidt angår fiskeriområdet, medførte fusionen og effektiviseringskrav afhændelse af lejemaal, besparelse på en direktør, forholdsmæssig andel af stabsfunktioner samt en udfasning af et fiskerikontrolskib. Eventuelle besparelser og/eller synergier på faglige områder blev ikke opgjort eller udmøntet i businesscasens forudsætninger. I det omfang de blev realiseret, skulle de blive i styrelsen til finansiering af nye opgaver. Det var dog vurderingen, at der kunne opnås synergier på de faglige områder, herunder på kontrolområdet og tilskudsområdet. NaturErhvervstyrelsens samlede, forventede økonomiske råderum i form af bevillinger og indtægter blev estimeret til at udgøre 1.001 mio. kr. i 2012 og faldende til 845 mio. kr. i 2015 svarende til en reduktion i perioden på i alt 156 mio. kr. For at imødekomme det forventede underskud vurderede direktionen, at der fra 2012 burde reduceres i medarbejderstaben svarende til en lønsumsreduktion på 30-50 mio. kr.¹²⁰

Ressourcer (årsværk)

Set over hele analyseperioden har det samlede antal årsværk i fiskeriforvaltningen været relativt stabilt med 262 årsværk i 2010 og 258 årsværk i 2017, jf. Figur 34. Der var dog i en overgangsperiode i forbindelse med etableringen af NaturErhvervstyrelsen et mindre fald i bemanningen på cirka 16 procent, men normeringerne er frem til 2017 gradvist bragt tilbage på det oprindelige niveau. Det bemærkes, at tallene er forbundet med usikkerhed.¹²¹

¹²⁰ Kilder: Cover: Fødevareministeriets FFL2012 Fødevareministeriet (2011); Notits vedr. bevilling og budget, NaturErhvervstyrelsen (2012-2015); Miljø- og Fødevareministeriet (2019).

¹²¹ Der foreligger ikke årsværktal for tilskud på fiskeriområdet i 2010 og 2011. Faldet i antallet af årsværk på fiskeriområdet fra 2010-2012 kan således reelt være større, end det fremgår af Figur 34. Herudover er årsværkstallene for 2012-2016 estimeret, som er tilbageskrevet fra 2017.



Figur 34: Fiskeriforvaltningens samlede årsværksforbrug 2010-2018 fordelt på styrelse¹²² og departement¹²³

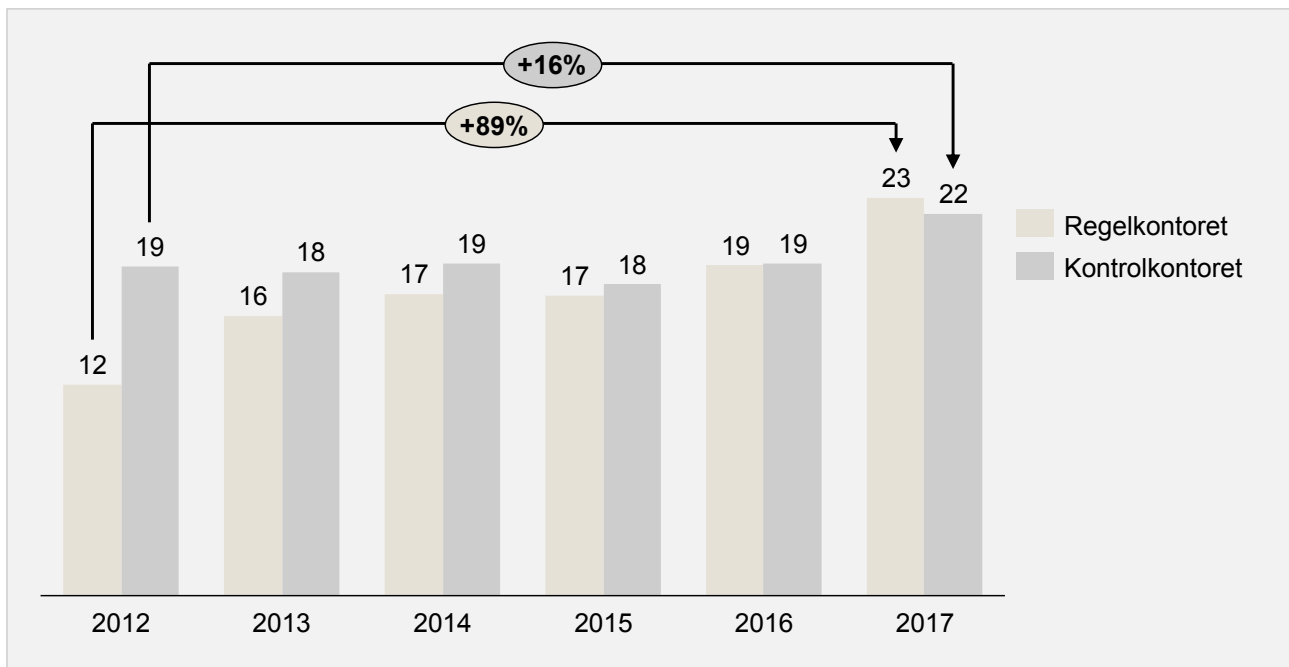
Den overordnede udvikling i antallet af årsværk, der beskæftigede sig med fiskeriområdet i departementet, faldt fra 25 i 2010 til 8 i 2012, hvilket bl.a. skyldes, at Fiskeripolitisk Kontor i departementet blev nedlagt, og at 5 sagsbehandlårsværk blev flyttet til styrelsen i forbindelse med etableringen af NaturErhvervstyrelsen. Det skal understreges, at der er en vis usikkerhed ved opgørelsen af antal årsværk i departementet,¹²⁴ men det skønnes, at antallet af sagsbehandlårsværk på fiskeriopgaverne i perioden 2010 til 2012 faldt fra 14 til 4,5, og tilsvarende at ledelsesårsværkene faldt fra 2,3 til 0,5 årsværk, mens stabsårsværkene faldt fra 8,5 til 2,6 årsværk. Det skønnes, at dette bemandingsniveau blev fastholdt frem til ressortdelingen i 2017.

Figur 35 nedenfor viser udviklingen i bemandingen på kvote- og kontrolområdet i de to kontorer, der primært er genstand for nærværende undersøgelse. Det fremgår, at bemandingen har været nogenlunde konstant i kontrolkontoret fra 2012-2016, dog med en mindre stigning i 2017, mens der i regelkontoret har været en løbende opnormering.

¹²² Kilder: 2010-2011: årsrapporter for Fiskeridirektoratet for 2010 og 2011; 2012-2017: estimering af årsværk på fiskeriområdet fra 2012-2017 ud fra en opgørelse af antallet af årsværk på fiskeriområdet ved ressortdelingen i 2017 modtaget fra Landbrugsstyrelsens økonomikontor. 2017-tallene er tilbageskrevet til årene 2012-2016 ud fra udviklingen i NaturErhvervstyrelsens samlede årsværksforbrug de enkelte år (regnskabstal) modtaget fra Landbrugsstyrelsens økonomikontor; 2018: Årsrapport for Fiskeristyrelsen for 2018.

¹²³ Kilder: 2010-2017: estimering af ressourceforbruget på fiskeriområdet i departementet fra 2010-2017 fra Miljø- og Fødevareministeriets økonomikontor. Estimering er foretaget af Miljø- og Fødevareministeriet på baggrund af organisationsændringen i 2012 og ressortoverførslen i 2017; 2018: Udenrigsministeriets årsrapport fra 2018 (det bemærkes, at Udenrigsministeriet opgør antallet af medarbejdere fremfor antallet af årsværk).

¹²⁴ Antallet af årsværk i departementet beskæftiget med fiskeriområdet er alene blevet opgjøret ved ressortdelingen i 2017. Miljø- og Fødevareministeriets beregninger antager, at antallet af årsværk har været konstant fra oprettelsen af NaturErhvervstyrelsen i 2011/2012.



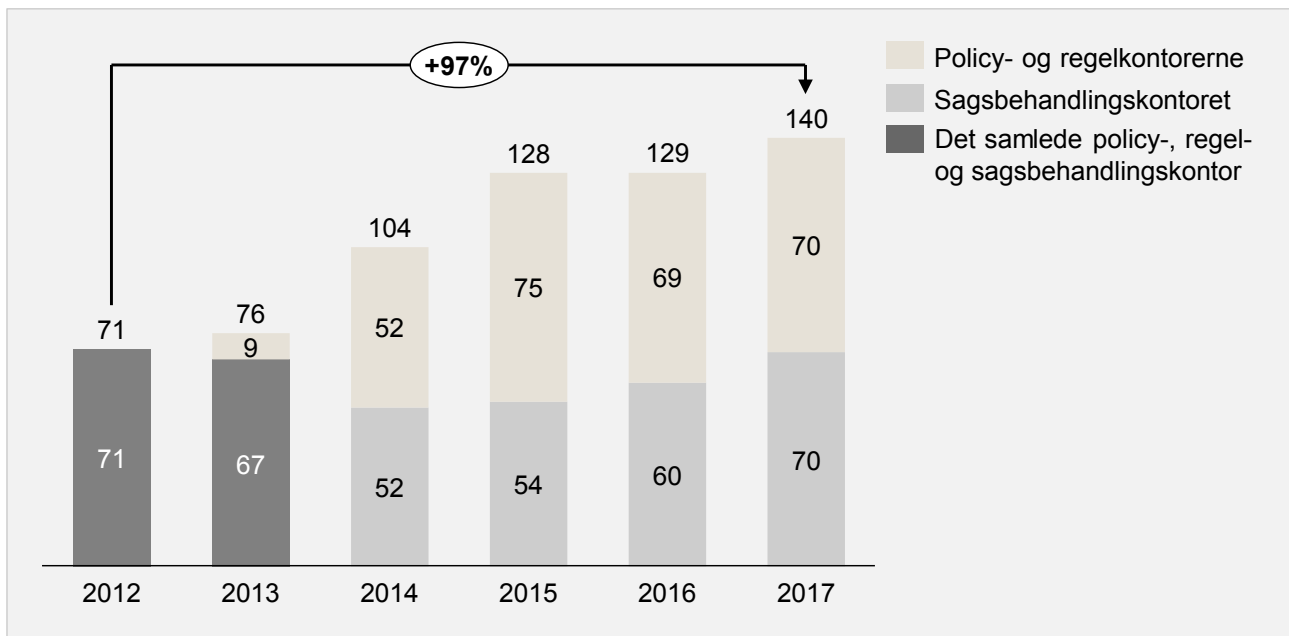
Figur 35: Udviklingen i antallet af årsværk i kontrolkontoret og regelkontoret¹²⁵

Figur 36 nedenfor dækker det samlede tilskudsområde, dvs. både fiskeri og landbrug, hvor fiskeritilskudsområdet kun har udgjort en mindre del.¹²⁶ Det har ikke været muligt at belyse antal årsværk eller udviklingen heri alene på fiskeritilskudsområdet. Ved ressortoverførslen til Udenrigsministeriet i 2017 blev der dog overført 10,2 årsværk fra policy- og regelkontoret EU & Erhverv og 12,8 årsværk fra sagsbehandlingskontoret Projekttilskud til Fiskeristyrelsen i Udenrigsministeriet.¹²⁷

¹²⁵ Kilder: oversigt over alle medarbejdere 2012-2017 i relevante enheder i NaturErhvervstyrelsen med angivelse af årsværk modtaget fra Landbrugsstyrelsens HR-kontor. Enhederne Koordinering og Fiskerikontrol er anvendt for kontrolkontoret, og enhederne Center for Fiskeri samt EU & Fiskeriregulering er anvendt for regelkontoret.

¹²⁶ Det har ikke været muligt at tilvejebringe årsværksdata for 2010 og 2011, hvor tilskudsområdet var placeret i FødevarerErhverv.

¹²⁷ Kilder: opgørelse over antallet af årsværk, fiskeriområdet udgjorde af relevante enheder i NaturErhvervstyrelsen ved ressortdelingen i 2017 modtaget fra Landbrugsstyrelsens økonomikontor (det blev opgjort til 250,1 årsværk i alt).



Figur 36: Udviklingen i antallet af årsværk på tilskudsområdet i NaturErhvervstyrelsen 2012-2017¹²⁸

Aktiviteter

Fiskeriforvaltningens aktivitetsniveau kan opgøres i henhold til volumen (antal aktiviteter og tid per aktivitet) og kompleksitet. Det har ikke været muligt at opgøre den samlede udvikling i volumen på kvote- og kontrolområdet eller tilskudsområdet indenfor rammerne af indeværende analyse, idet det ikke har været muligt at tilgå data herfor.¹²⁹

Volumen og kompleksitet kan dog til dels belyses via andre kilder. På kvote- og kontrolområdet ses en stigning i de opgaver, som Fiskerikontrolkontoret har fået tilført gennem analyseperioden, herunder f.eks. opgaver afledt af EU's kontrolforordning (vedtaget i 2009) og Fiskerireformen (2014-2020) mv. For så vidt angår tilskudsområdet, forekommer der ligeledes en stigning i antallet af ord i sagsbehandlingstjeklister og i antallet af tilskudsordninger, jf. afsnit 7.1.8 *Politiske og lovgivningsmæssige rammer*.

7.1.3. Processer, it og revision

Styrelsen har haft en række interne og eksterne kvalitetssikrings- og revisionsprocesser. Følgende afsnit fokuserer på de processer, der har særlig relevans for indeværende analyse; herefter introduceres styrelsens it- og systemunderstøttelse.

¹²⁸ Det har ikke været muligt at tilvejebringe data, hvor årsværksforbruget er opdelt på henholdsvis fiskeritilskud og andre fagområder, som de respektive kontorer varetog. Enhed inkluderet i årsværksdata for sagsbehandlingskontoret er: Projekttilskud, Produktion. Enheder inkluderet i årsværksdata for policy- og regelkontorerne er: EU & Erhvervsudvikling, Projektdesign, EU & Erhverv. Enhed inkluderet i årsværksdata for det samlede policy-, regel- og sagsbehandlingskontor er Center for Projekttilskud. Det er uklart, hvorfor 9 årsværk er registreret som tilhørende policy- og regelkontoret Projektdesign allerede i 2013, selvom den faktiske organisationsændring, hvorved kontoret blev oprettet, først skete i 2014. Oversigten over antal årsværk er baseret på lønudtræk fra Landbrugsstyrelsens HR-kontor. Vikarer indgår ikke i oversigten. Det bemærkes, at årsværksdataene er behæftet med stor usikkerhed, bl.a. fordi det ikke har været muligt at få bekræftet, at de fem enheder, der er inkluderet i tallene, udgør alle medarbejdere/enheder, der har arbejdet med tilskudsområdet i perioden. Kilder: oversigt over årsværksforbruget for alle enheder i NaturErhvervstyrelsen i perioden 2012-2017 modtaget fra Landbrugsstyrelsens HR-kontor.

¹²⁹ Det er ikke opgjort, hvor mange aktiviteter fiskeriforvaltningen har arbejdet med, og hvor meget tid, der er blevet brugt på hver aktivitet.

Revision

Intern Revision (IR) har haft ansvaret for den samlede, interne revisionsindsats i styrelsen, herunder at påse, at der var etableret hensigtsmæssige forretningsgange, og at interne kontroller var tilstrækkelige til at sikre, at EU-bestemmelser blev overholdt.¹³⁰ IR blev oprettet som følge af EU-krav om uafhængig revision af tilskudsområdet og varetog en række revisionsopgaver på vegne af DG MARE.¹³¹

Som revisionsmyndighed for EFF/EHFF har IR udarbejdet årlige risikovurderinger, der havde til hensigt at allokere ressourcer og revisionsindsatser til de områder, der indebar størst risiko. I analyseperioden blev den indledende risikovurdering alene baseret på en vurdering af risikoen for underkendelser fra EU (risikoen for, at EU underkendte Danmarks afgørelser og rejste tilbagebetalingskrav).¹³² Konkret foregik IR's revision af fiskeritilskudsområdet ved en tilfældig stikprøvekontrol af 30-50 sager. Sagerne blev gennemgået med udgangspunkt i en revisionstjekliste for at sikre, at sagerne overholdt både EU-krav og nationale krav.

Ved identifikation af systemiske fejl udarbejdede IR henstillinger, der blev sendt til enheden Team Kvalitet i kontoret for Tilskudsudbetaling. Team Kvalitet havde ansvar for at samle samtlige revisionsanmærkninger og -henstillinger fra alle fire¹³² revisionsmyndigheder involveret på fiskeritilskudsområdet. Enheden fulgte kvartalsvis op på henstillinger, herunder hvilke skridt, der efterfølgende var blevet taget for at udbedre fejl. På baggrund heraf blev der også udarbejdet kvartalsvise afrapporteringer til ledelsen. Afrapporteringerne var opbygget efter et trafiklyssystem, hvor henstillinger blev tildelt farven grøn, gul eller rød, alt efter om henstillingen var mindre væsentlig, væsentlig eller meget væsentlig. Direktionen anlagde en risikobaseret tilgang, hvilket indebar, at røde henstillinger blev prioriteret over gule og grønne. Dette med henblik på, at direktionen fokuserede på de områder, der indebar størst risiko.

EU stillede også krav om, at IR tildelte sagsbehandlingen karakterer. På fiskeritilskudsområdet indebar det en skala fra 1-4, der indgik i resultatlønskontrakterne for kontorchefer i produktionen.

Endelig har den regionale fiskerikontrol været ansvarlig for at foretage såkaldte investeringsrevisioner: en fysisk kontrol af, om et fartøj f.eks. er blevet ombygget som beskrevet i tilskudsansøgningen.

IR har alene haft til formål at revidere tilskudsområdet (som følge af krav fra EU), og kvote- og kontrolområdet har således ikke været genstand for intern revision i analyseperioden. I tillæg hertil har IR i kraft af en § 9-aftale¹³³ frem til 2016¹³⁴ løst opgaver i forbindelse med aflæggelsen af statsregnskabet.

¹³⁰ Landbrugs- og Fiskeristyrelsen, udgave 3, april 2017.

¹³¹ EU's Generaldirektoratet for Maritime Anliggender og Fiskeri.

¹³² I dag indgår også andre parametre i risikovurderingen, herunder risikoen for finansielle tab og skade på omdømme.

¹³³ En § 9-aftale er en aftale mellem et ministerie og Rigsrevisionen om, at revisionsopgaver kan varetages i et nærmere fastlagt samarbejde mellem Rigsrevisionen og et organ for intern revision i det pågældende ministerie. Den interne revision har den finansielle revision som sin hovedopgave, men bør også som udgangspunkt udføre forvaltningsrevision. Større undersøgelser vil normalt falde udenfor den interne revisions opgaver (Kilder: Moderniseringsstyrelsen (2019)).

¹³⁴ Rigsrevisionen opsagde alle § 9-aftaler per 1. september 2016 (Kilder: Rigsrevisionens årsrapport (2016)).

IR har bestået af omtrent ni medarbejdere til at revidere tilskudsområdet. To-tre af disse medarbejdere har været tilknyttet fiskeritilskudsområdet.

Kvalitetssikring

På tilskudsområdet har den primære kvalitetssikring af sagsbehandlingen bestået af en 1. og 2. sagsbehandling. I tillæg til IR's stikprøvekontrol, jf. ovenstående, etablerede man også en såkaldt egenkontrol på baggrund af skærpede EU-krav. Egenkontrollen blev først etableret på landbrugstilskudsområdet, hvorefter man også besluttede at indføre den på fiskeritilskudsområdet. Egenkontrollen var forankret i Center for Tilskudsudbetaling, men blev udført af Projekttilskud og bestod af en række erfarne sagsbehandlere, der gennemgik en række sager. Egenkontrollen sendte deres observationer til Team Kvalitet i Tilskudsudbetaling, hvorefter de blev afrapporteret til direktionen.

It- og systemunderstøttelse

It- og systemunderstøttelsen adskiller sig på henholdsvis kvote- og kontrolområdet og tilskudsområdet og behandles derfor separat i nedenstående.

Efter oprettelse af NaturErhvervstyrelsen blev it-investeringer på begge områder først behandlet i en styregruppe, der forestod en indledende prioritering af mulige investeringer. Efter den indledende prioritering blev projekter forelagt styrelsens investeringsråd, der traf endelig afgørelse.

Administrationen af kvote- og kontrolområdet var systemmæssigt understøttet af en række registre¹³⁵, der samlet betegnes fiskeriforvaltningssystemet. De enkelte registre var suppleret af en SAS-baseret rapporteringsløsning, der indeholdt en række funktioner til at udtrække og udstille data i de enkelte registre. Siden 2014 har styrelsen været i stand til at samkøre data på tværs af registrene, hvilket bl.a. gav mulighed for at generere et øjebliksbillede af kvoteejerskab og -koncentration. Disse udtræk var styrelsens primære værktøj til at kontrollere, om en given erhvervsfisker eller et givet erhvervsfiskerselskab overskred gældende kvotelofter. Før implementeringen af 2014 SAS-løsningen skulle styrelsen gennemføre en række manuelle processer for at etablere et overblik over kvoteejerskab og -koncentrationen. Registreringer skete i et Excel-ark, på baggrund af hvilket koncentrationen kunne beregnes.

Administrationen af tilskudsområdet var primært understøttet af to systemer: BTAS og CAPTAS. BTAS er et ældre system, der tillod sagsbehandling og journalisering, men ikke automatisering, hvorfor sagsbehandlingen foregik manuelt. CAPTAS var et nyere system, hvor input kunne automatiseres, så sagsbehandlere ikke selv skulle udføre alle handlinger. CAPTAS krævede simple tilskudsordninger, hvor tilskudsbetingelser kunne opgøres i 0- og 1-taller. På fiskeritilskudsområdet var det modsat landbrugstilskudsområdet kun en enkelt ordning, der blev overflyttet til CAPTAS (Vandløbsrestaurering).

¹³⁵ Fartøjsregistret, Licensregistret, Individregistret, Afregningsregistret og Logbogsregistret.

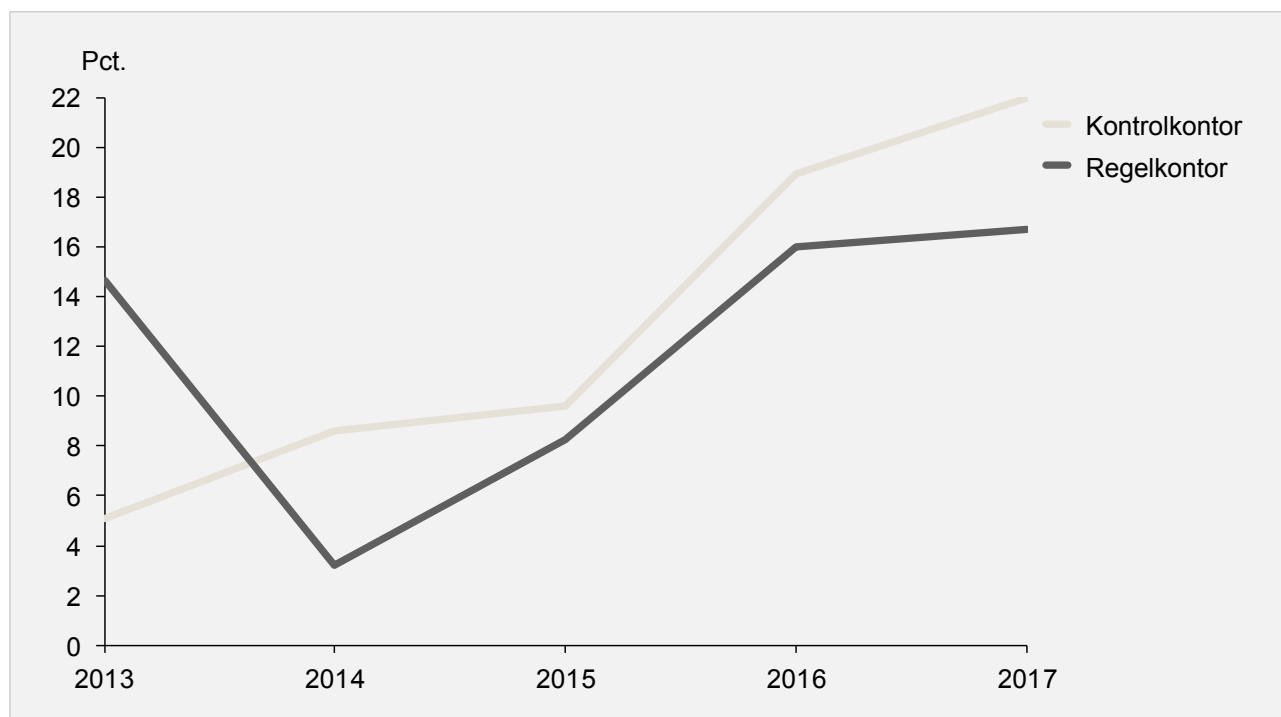
7.1.4. Medarbejdere og kompetencer

Følgende afsnit giver et indblik i fiskeriforvaltningens medarbejderomsætning og -sammensætning, kompetenceudvikling samt medarbejdertrivsel. Hovedparten af datagrundlaget vedrører hele styrelsen ¹³⁶, hvorfor det ikke altid har været muligt at adskille fiskeritilskudsområdet fra landbrugstilskudsområdet.

Medarbejderomsætning

Fiskeriforvaltningens medarbejderomsætning belyser, hvor længe medarbejdere har siddet i samme kontor. I nedenstående Figur 37 illustreres den for kvote- og kontrolområdet fra 2012-2017. Det har ikke været muligt at opgøre medarbejderomsætningen på fiskeritilskudsområdet.

Frem til 2015 har medarbejderomsætningen for henholdsvis kontrolkontoret og regelkontoret været forholdsvis lav, jf. Figur 37. Fra 2015 stiger medarbejderomsætningen i begge kontorer, særligt for kontrolkontoret. Det bemærkes, at den højere medarbejderomsætning i regelkontoret i 2013 skyldes en tilgang i årsværk. Kontoret blev oprettet i 2012 med en bemanning på omtrent 13 årsværk. Denne blev opjusteret i 2013 til et stabilt niveau omkring 18 årsværk. I 2014 og 2015 lå medarbejderomsætningen mellem 3 og 10 procent i begge kontorer, hvilket indikerer en forholdsvis lav medarbejderudskiftning. Til sammenligning var medarbejderomsætningen i staten 13 procent i 2018.¹³⁷



Figur 37: Medarbejderomsætning på kvote- og kontrolområdet¹³⁸

Medarbejdersammensætning

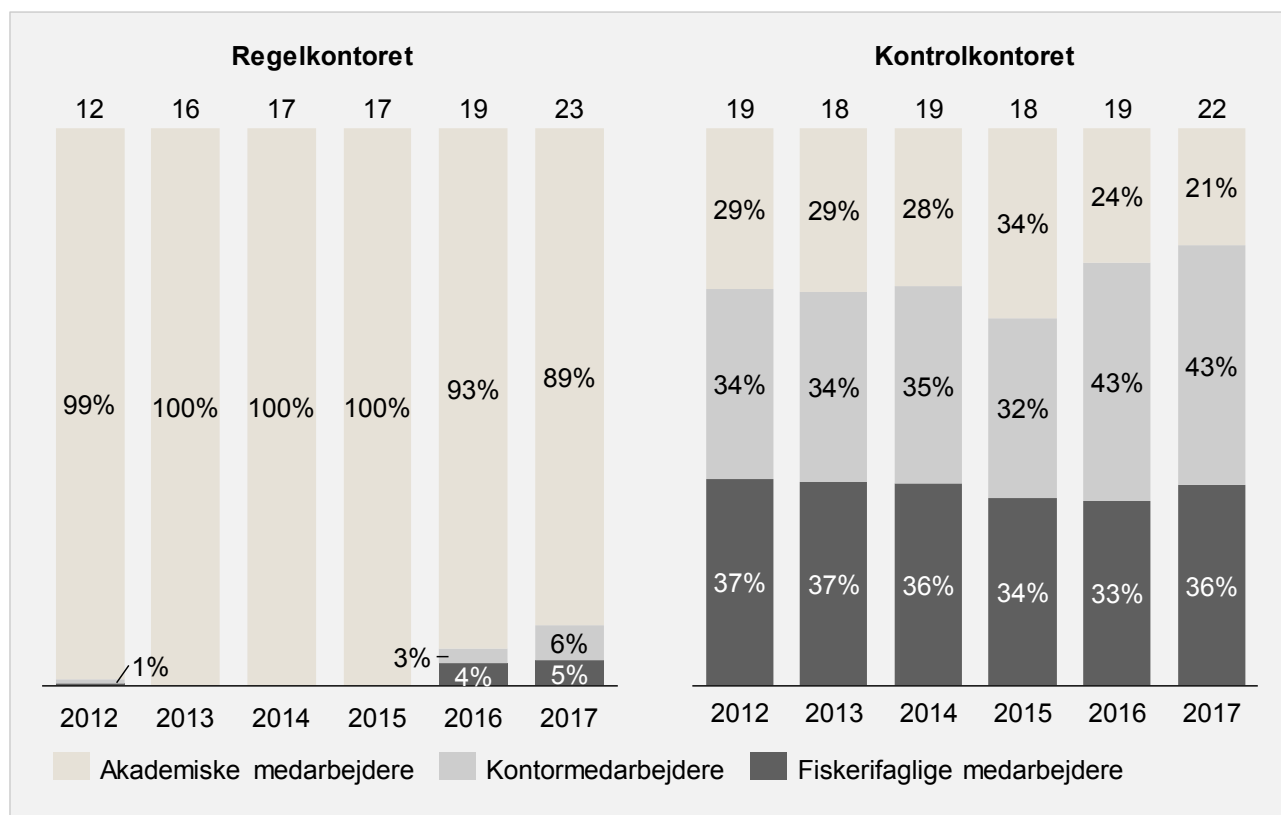
¹³⁶ Det har ikke været muligt at tilgå relevante data fra Fiskeridirektoratet i perioden 2010-2011.

¹³⁷ Kilder: Personalet i tal 2018, Folketinget (2019) baseret på Moderniseringsstyrelsen, ISOLA (4. kvartal 2018).

¹³⁸ Medarbejderomsætningen er beregnet på baggrund af medarbejderlister modtaget fra Landbrugsstyrelsen for årene 2012-2017. Det har ikke været muligt at tilvejebringe data for 2010-2011. Medarbejderomsætningen er beregnet ved gennemsnittet af den procentvise medarbejdertilgang og medarbejderafgang i et givet år målt i årsværk. Et skift mellem kontorer internt i fiskeriforvaltningen er også talt med som medarbejdertilgang og -afgang.

Fiskeriforvaltningens medarbejdersammensætning på kvote- og kontrolområdet i årene 2012-2017¹³⁹ har været forholdsvis stabil for både kontrolkontoret og regelkontoret, jf. Figur 38. Det har ikke været muligt at opgøre medarbejdersammensætningen på fiskeritilskudsområdet.

Som det fremgår af Figur 38, har medarbejdere i kontrolkontoret overvejende haft en ikkeakademisk baggrund, og under en tredjedel er akademikere. Omvendt ses det, at langt størstedelen af medarbejderne i regelkontoret er ansat i akademikerstillinger. Det har ikke været muligt at fastlægge medarbejdersammensætningen på baggrund af uddannelsesmæssig baggrund for akademikere (f.eks. fordelingen af jurister og økonomer mv.).



Figur 38: Medarbejdersammensætning på kontrol- og kvoteområdet¹⁴⁰

Kompetenceudvikling

Medarbejders og leders kompetenceudvikling er beskrevet i mål- og resultatplaner, ledelsesgrundlag, virksomhedsstrategier mv.¹⁴¹ Der foreligger bl.a. en fælles kompetenceudviklingsstrategi for NaturErhvervstyrelsen i perioden 2014-2016, der opsætter en række

¹³⁹ Baseret på medarbejderoversigter i NaturErhvervstyrelsen i 2012-2017. Det var ikke muligt at tilgå data fra årene 2010 og 2011. Afgrænsningen af medarbejdergrupper er konstrueret ud fra medarbejdernes angivne stillingsbetegnelse.

¹⁴⁰ Medarbejdere med stillingsbetegnelserne fuldmægtig, specialkonsulent og chefkonsulent er opgjort som akademiske medarbejdere. Medarbejdere med stillingsbetegnelserne kontorfuldmægtig, assistent, sekretær og studerende er opgjort som kontormedarbejdere. Medarbejdere med stillingsbetegnelserne inspektør, kontrollør, styrmand eller lignende er opgjort som fiskerifaglige medarbejdere. Kilder: oversigt over alle medarbejdere 2012-2017 i relevante enheder i NaturErhvervstyrelsen med angivelse af stillingsbetegnelse modtaget fra Landbrugsstyrelsens HR-kontor.

¹⁴¹ Kilder: Kompetenceudviklingsstrategi NaturErhvervstyrelsen 2014-2016, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2014); God Ledelse i NaturErhvervstyrelsen, Miljø- og Fødevarerministeriet (2016); God Ledelse i Landbrugs- og Fiskeristyrelsen, Miljø- og Fødevarerministeriet (2016); Stillingsbetegnelser NaturErhvervstyrelsen, Landbrugs- og Fiskeristyrelsen samt Fiskeristyrelsen 2012-2018 modtaget fra Landbrugsstyrelsen og Fiskeristyrelsen; interview med Landbrugsstyrelsen (2019).

overordnede kompetencekrav, som har fokus på både udvikling af styrelsens samlede kompetencer og den enkelte medarbejders kompetencer. Der tilstræbes udvikling af strategi- og koordineringskompetencer, drifts- og afslutterkompetencer, kundeforståelse- og formidlingskompetencer samt videndelings- og samarbejdskompetencer. Af de strategiske kompetenceindsatser for 2015 fremgår det yderligere, at man planlagde at afholde en opfølgende møderække om juridisk kvalitetssikring og lovteknik, efter at styrelsens jurakontor i 2014 havde afholdt en række minikurser for alle styrelsens enheder om almindelige forvaltningsretlige emner.

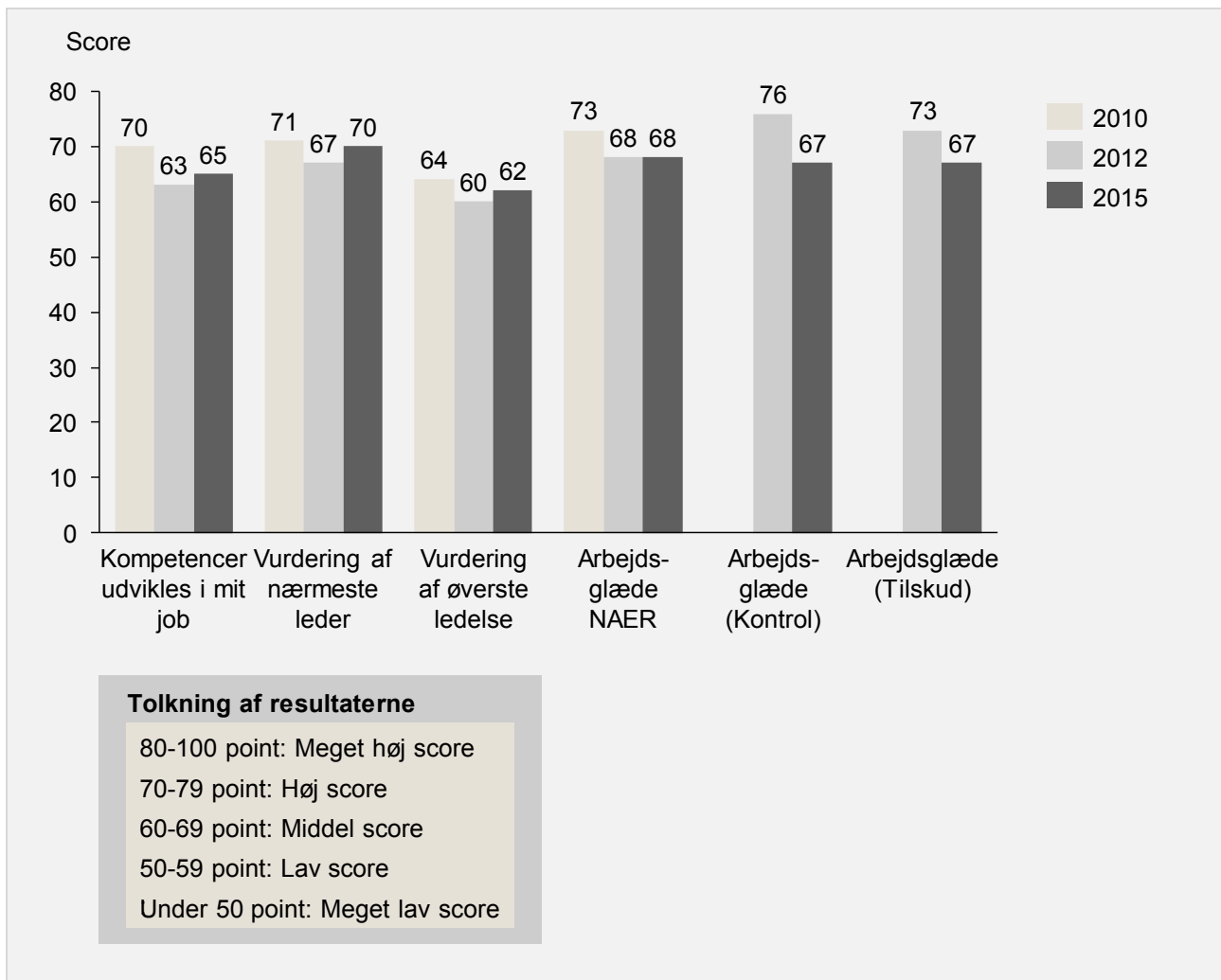
Den løbende kompetenceudvikling af medarbejdere har på styrelsesniveau bl.a. baseret sig på en årlig fastsat pulje med øremærkede midler på den enkelte enheds driftsbudget. Afdelinger og kontorer har således kunnet forvalte midler efter respektive ønsker og behov.

Medarbejdertrivsel

Der er foretaget medarbejdertrivselsundersøgelser i styrelsen i 2010, 2012, 2015 og 2017.¹⁴² Undersøgelserne fra 2010, 2012 og 2015 er sammenlignelige, hvor medarbejdere har scoret en række udsagn fra 1-10, der munder ud i en score fra 0-100. Undersøgelsen fra 2017 er en anden type undersøgelse, der munder ud i en score fra 0-5.

Undersøgelserne giver bl.a. indblik i medarbejderes vurdering af egne kompetencer samt af ledelsen og deres arbejdsglæde, hvilket fremgår for årene 2010-2015 af Figur 39. Resultater for 2017 er ikke medtaget i grafen, men de kategorier, der vurderes at ligge tættest opad de tidligere års undersøgelser, er gengivet i teksten.

¹⁴² Kilder: Dig og dit job 2012 – medarbejderundersøgelse, NaturErhvervstyrelsen/Ennova (2012); Dig og dit job 2015 – medarbejderundersøgelse, NaturErhvervstyrelsen/Ennova (2015); Trivselsmåling Miljø- og Fødevareministeriet, Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (2017). Det er ikke muligt at skelne mellem fiskeri og landbrug. 2010-data er oplyst på baggrund af Dig og dit job 2012, hvoraf tallene for 2010 også fremgår (det fremgår dog ikke, hvilke dele af ministeriet der har været omfattet af undersøgelsen i 2010).



Figur 39: Medarbejdertrivselsundersøgelse i NaturErhvervstyrelsen¹⁴³

De forskellige temaer har generelt fået en middel til høj score og varierer kun i mindre grad. Scorerne i styrelsen ligger generelt tæt på scoren for hele ministeriet. Arbejdsglæden viser et fald fra 73 i 2010 til 68 i 2012 og forblev på samme niveau i 2015. Til sammenligning var arbejdsglæden også 68 for statslige ansatte i Danmark i 2015. Arbejdsglæden for henholdsvis kontrol- og tilskudsområderne ligger særskilt over gennemsnittet for resten af NaturErhvervstyrelsen i 2012, men den er lavere end gennemsnittet i 2015.¹⁴⁴ I 2017 bliver *Din arbejdsituation* scoret til 4 ud af 5. Kategorien omhandler meningsfulde arbejdsopgaver, indflydelse på egne opgaver, variation i arbejdet og om at have den nødvendige information for at kunne udføre arbejdet godt.

For medarbejdernes vurdering af nærmeste leder og øverste ledelse ses et fald fra 2010 til 2012 og en efterfølgende stigning fra 2012 til 2015. Hertil ses det, at vurderingen af den øverste ledelse konsekvent er lavere end den nærmeste leder. I 2017 bliver *Jeg har tillid til den øverste ledelses måde at lede organisationen på* scoret til 3,6 ud af 5.

¹⁴³ Resultater fra undersøgelsen i 2017 er ikke medtaget, da de ikke er direkte sammenlignelige med resultaterne fra undersøgelse for de øvrige år.

¹⁴⁴ Ved nedlæggelse af vicedirektørstillingen for regulering i 2014 flyttes regulering på fiskeri- og landbrugsområdet under henholdsvis Kontrolinspektøren og EU-direktøren. Det betyder, at undersøgelsen fra 2015 er baseret på en anden medarbejderpopulation end den foregående undersøgelse, hvilket kan påvirke den observerede ændring i arbejdsglæde for begge områder.

Der ses samme mønster for medarbejdernes egne opfattelser af udvikling af faglige kompetencer, hvor der er et fald fra 2010 til 2012 og en efterfølgende stigning fra 2012 til 2015. I 2017 bliver *Din udvikling* scoret til 3,9 ud af 5. Kategorien dækker over medarbejdernes opfattelse af egen viden, tilstrækkelighed af kompetencer i forhold til aktiviteter og muligheder for personlig udvikling. En anden relevant pointe fra rapporterne er, at der i 2012 er 41 procent, der svarer, at de har haft en MUS indenfor de seneste 12 måneder. I 2017 er det tal steget til 79 procent.

I rapporterne bliver det også vurderet, hvor ofte medarbejderne har været stressede. I 2012 vurderer 2 procent af medarbejdere, at de har været stressede hele tiden, 10 procent en stor del af tiden, 24 procent en del af tiden, 44 procent lidt af tiden og 20 procent på intet tidspunkt. I 2015 er fordelingen stort set uændret.

7.1.5. Kultur og forvaltningsnormer

Afsnittet beskriver dele af fiskeriforvaltningens arbejde med kultur ud fra ledelsesgrundlag og virksomhedsstrategier mv.

Der har i perioden været opstillet skiftende målsætninger for styrelsens kultur, som har ændret sig i takt med organisationsændringer. I perioden frem til 2011, hvor Fiskeridirektoratet var en selvstændig enhed, blev det beskrevet, at der skulle skabes en enhedskultur på tværs af direktoratet. Medarbejdere arbejdede på geografisk spredte enheder og med forskelligartede opgaver, hvorfor der var fokus på at skabe en fælles følelse af, at alle var del af samme arbejdsfællesskab og bidrog til de samme mål. Ved sammenlægningen af fiskeri- og landbrugsområdet i NaturErhvervstyrelsen blev der lagt vægt på at skabe en ny fælles kultur på tværs af de to områder. Målet var at skabe en overordnet fælles kulturel ramme. Konkrete initiativer inkluderede bl.a. udarbejdelsen af en handlingsplan for skabelsen af den fælles kulturelle ramme samt gennemførelse af lederudvikling med fokus på lederen som kulturbærer.

NaturErhvervstyrelsens virksomhedsstrategi for 2013-2016 beskrev en kundeorienteret, effektiv og servicerende myndighedskultur, hvor man var i åben dialog med sin omverden for at forstå og lade sig inspirere af kunder og interessenter. Endvidere blev det beskrevet, at ministeriets ledelse skulle være risikovillig, mens medarbejdere ifølge virksomhedsstrategien skulle turde begå fejl.¹⁴⁵ Der blev desuden lagt særlig vægt på, at medarbejdere skulle være nytænkende.

Strategien opstillede endvidere fem værdier, der skulle være kendetegnende for organisationen og udgøre retningslinjerne for arbejdet og samspillet med kunderne: åbenhed, faglighed, nytænkning, ansvarlighed og engagement.¹⁴⁶ De fem værdier lagde sig i et vist omfang op ad de klassiske syv embedsmandsdyder, og ifølge styrelsens ledelsesgrundlag fra 2016¹⁴⁷ forventedes ledere at være rollemodeller for både styrelsens fem grundlæggende værdier og embedsmandsdyderne. Det fremgik desuden af virksomhedsstrategien, at værdierne skulle bruges aktivt og indarbejdes i MUS og LUS samt politikker og regler.

¹⁴⁵ Kilder: Ledelsesgrundlaget i Fødevarerministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (årstal ukendt); God ledelse i NaturErhvervstyrelsen, Miljø- og Fødevarerministeriet (2016).

¹⁴⁶ Kilder: Grobund – Virksomhedsstrategi 2013-2016, NaturErhvervstyrelsen (2013-2016).

¹⁴⁷ Kilder: God ledelse i NaturErhvervstyrelsen, NaturErhvervstyrelsen (2016).

7.1.6. Ledelse

I følgende afsnit belyses relevante ledelsesprincipper i fiskeriforvaltningen. Der er taget udgangspunkt i enhedskontrakter og dokumenter vedrørende ledelsesgrundlag. Det er ikke muligt at adskille fiskeritilskudsområdet fra landbrugstilskudsområdet.

Ledelsesgrundlag

En række dokumenter belyser ledelsesgrundlaget på både styrelses- og departementsniveau. På styrelsesniveau havde Fiskeridirektoratet i 2010 et ledelsesgrundlag, som var inddelt i fire ledelsesdiscipliner: personaleledelse, faglig ledelse, strategisk ledelse og administrativ ledelse med fire-otte underprincipper til hver.¹⁴⁸

NaturErhvervstyrelsen formulerede i 2016 et ledelsesgrundlag, hvor ledelsesopgaven blev opdelt i fire omtrent tilsvarende kategorier: personaleledelse, fagligt nytænkende ledelse, strategisk ledelse samt styring og prioritering.¹⁴⁹ Underprincipperne var betydeligt mindre detaljerede end i Fiskeridirektoratets ledelsesgrundlag, og der var i stedet stor fokus på differentiering af ledelsesopgaven på tværs af ledelsesniveauer, således at strategisk ledelse f.eks. blev vægtet højere på direktionsniveau end på teamlederniveau.

På departementsniveau havde Fødevareministeriet i 2013 formuleret et fælles ledelsesgrundlag på tværs af koncernen, som alle ledere skulle praktisere.¹⁵⁰ Ledelsesgrundlaget rummede tre overordnede fordringer for lederen, der skulle: i) udnytte ressourcerne effektivt, ii) være nytænkende, risikovillig, resultatsøgende og brugerorienteret samt iii) løbende udvikle egne og medarbejderes kompetencer. Herudover skulle lederen være rollemodel for styrelsens fem grundlæggende værdier samt de syv embedsmandsdyder. Ledere blev bedømt årligt i forhold til en resultatlønsaftale, der vægtede lederskab, styring, ledelse af faglighed og personaleledelse.

Enhedskontrakter

NaturErhvervstyrelsen introducerede i 2014 årlige enhedskontrakter for kontorer. Enhedskontrakterne varierede i detaljegrad og indhold, men deres rammer indeholdt bl.a. kerneopgaver, budget og aktiviteter for året. Herudover fremgik en række driftsmål med KPI'er og en oversigt over særlige strategiske indsatser. F.eks. havde Projekttilskud et mål om, at 90 procent af fuldt oplyste tilsagnsansøgninger skulle være behandlet indenfor 92 dage. Enhedskontrakterne blev i varierende grad brugt som aktive styringsværktøjer.

7.1.7. Forholdet til erhvervet

I nedenstående gives først en kort introduktion til det danske fiskerierhverv, herunder indførslen af det omsættelige kvotesystem i 2002. Derefter følger en kort beskrivelse af erhvervets organisering og interessentlandskab samt dets samarbejdskanaler med forvaltningen.

¹⁴⁸ Kilder: Ledelsesprincipper for Fiskeridirektoratet, Fiskeridirektoratet (2010).

¹⁴⁹ Kilder: God ledelse i NaturErhvervstyrelsen (2016).

¹⁵⁰ Kilder: Ledelsesgrundlaget i Fødevareministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (udateret).

Dansk fiskerierhverv

Vedtagelsen af fiskerireformen i 2002 – og indførslen af omsættelige kvoter – havde til formål at effektivisere og modernisere den danske fiskeflåde (se også afsnit 7.1.8 *Politiske og lovgivningsmæssige rammer*). Reformen havde den tilsigtede effekt, og således består fiskerierhvervet i dag af betydeligt færre erhvervsfiskere på færre fartøjer, mens erhvervets samlede indtjening er forbedret. Antallet af fiskefartøjer og registrerede erhvervsfiskere med A-status faldt således med henholdsvis 44 procent og 10 procent i perioden 2002-2018. Faldet i erhvervsfiskere i forhold til årsværk er dog væsentligt højere, idet mange fiskere ikke er fuldtidsbeskæftigede eller kun er aktive i dele af året.¹⁵¹

Fiskerierhvervets organisering og interessentlandskab

Fiskerierhvervets interesser varetages i dag primært af tre hovedorganisationer:

- Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation (DFPO), hovedorganisation for danske erhvervsfiskere; tæller 717 fartøjsmedlemmer og 1.195 fiskere.¹⁵² Organisationen blev stiftet i 2014 ved sammenslutning af Danmarks Fiskeriforening og Danske Fiskeres Producent Organisation.
- Danmarks Pelagiske Producentorganisation (DPPO), hovedorganisation for danske fiskefartøjer, der fisker pelagiske fiskearter som eksempelvis sild, makrel og tobis. Tæller 11 fartøjsmedlemmer.¹⁵³ Oprettet i sin nuværende form i 2001.
- Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri (FSK), forening for erhvervs- og bierhvervsfiskere, der fisker med skånsomme redskaber.¹⁵⁴ Oprettet i 2014.

De tre hovedorganisationers opgave er at fremme interesserne for forskellige grupper af fiskere i Danmark. Disse er dog indenfor de seneste år blevet mere fragmenterede, hvilket har ført til en øget spredning af de aktører, der ønsker at søge indflydelse på rammesætningen i dansk fiskeri. Den øgede fragmentering har medført en stigning i antallet af synspunkter, der fremføres i forbindelse med ny regulering, hvilket bl.a. ses i et stigende antal høringsvar gennem de senere år.¹⁵⁵

Hovedparten af dansk fiskerierhverv er desuden organiseret i en række lokale fiskeriforeninger og puljer.¹⁵⁶ Større fiskeriforeninger og puljer har typisk administrativt personale og fiskerikonsulenter ansat, der bistår fiskere med rådgivning i en lang række forhold, herunder i forhold til registreringer, ansøgninger, kvote- og fartøjshandler mv. Det er ofte dem, der har den direkte kontakt med forvaltningen på vegne af fiskeren.

Fiskeriforvaltningen og fiskerierhvervet har historisk set haft et tæt forhold med mange interaktioner. Inden indførslen af det omsættelige kvotesystem bestod dansk fiskeri primært af rationsfiskeri, hvilket indebar, at man enten ugentlig eller månedlig var i kontakt om uddelingen af rationer.

¹⁵¹ Kilder: Fiskeri i Tal 2019 – TAC og Kvoter 2019 og Statistik om Dansk Erhvervsfiskeri, Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation (2019).

¹⁵² Kilder: Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation (2019).

¹⁵³ Kilder: Danmarks Pelagiske Producentorganisation (2019).

¹⁵⁴ Kilder: Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri (2019).

¹⁵⁵ Kilder: Reduktion af administrative byder på fiskeriområdet, Deloitte/Struensee & Co., 2019.

¹⁵⁶ Puljer administrerer fiskekvoter i forhold til udlejning, leje, bytning samt køb og salg og yder professionel rådgivning. Der eksisterer tre puljer i Danmark: Puljefiskeren, Limfjordspuljen og Dansk Puljefiskeri.

Udvalg

Der har i perioden 2010 til 2017 været etableret en række forskellige udvalg, der har rådgivet ministeren og Folketinget i fiskerispørgsmål. Herudover har der i perioder været nedsat relevante arbejdsgrupper og dialogfora, der har haft til formål at give mulighed for faglige dialoger mellem forvaltning, erhverv og øvrige aktører vedrørende konkrete tiltag, politikudvikling mv.

De tre hovedorganisationer har gennem perioden været repræsenteret i en række af udvalgene, arbejdsgrupperne og dialogfora. Af særlig relevans for indeværende analyse kan nævnes to lovfæstede udvalg. Det ene udvalg er Det Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg, der rådgiver ministeren om planlægning og udarbejdelse af regler om udøvelse og regulering af erhvervsfiskeriet (se *Boks 1*).¹⁵⁷

Det Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg

- Det Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg er nedsat efter fiskerilovens § 6
- Udvalget rådgiver ministeren om planlægning og udarbejdelse af regler om udøvelse og regulering af erhvervsfiskeriet. Udvalget har dermed også til formål at rådgive ministeren om, hvordan Fiskerireformen fra 2002 (der indførte det omsættelige kvotesystem) administreres. Fiskerireformen fastsatte ikke konkrete mål for kvotekoncentrationen, og det er efter Fiskeriloven således blandt andet op til udvalget at rådgive om, hvordan man lever op til lovens formål og hensigter
- Udvalget består af en række repræsentanter, herunder fra fiskerierhvervet og dets interesseorganisationer

Kilde: Fiskeristyrelsen, 2019

Boks 1: Det Rådgivende Erhvervsfiskeriudvalg

Det andet udvalg er Overvågningsudvalget for Det Danske Hav- og Fiskeriudviklingsprogram (EHFF), der deltager i gennemførelse, tilpasning, løbende overvågning, evaluering og tilsyn med tilskudsprogrammet EHFF (se *Boks 2*).¹⁵⁸

¹⁵⁷ Kilder: Fiskeristyrelsen (2019)

¹⁵⁸ Kilder: Fiskeristyrelsen (2019).

Overvågningsudvalget for Det Danske Hav- og Fiskeriudviklingsprogram

- Overvågningsudvalget for EHFF-programmet er nedsat af styrelsen med henblik på at deltage i gennemførelsen, tilpasningen, den løbende overvågning, evalueringen og tilsynet med det danske fiskeriudviklingsprogram
- Udvalget godkender også forslag til programændringer og kan efter anmodning fra ministeren rådgive om relevante problemstillinger i relation til programmets gennemførelse
- Udvalget består af repræsentanter fra bl.a. styrelsen samt fiskerierhvervet og dets interesseorganisationer. Herudover deltager en række ministerier, regionale myndigheder, Danmarks Tekniske Universitet, miljøorganisationer, arbejdstagerorganisationer og som observatører repræsentanter fra Europa-Kommissionen
- Udvalget mødes som udgangspunkt to gange årligt

Kilde: Fiskeristyrelsen, 2019

Boks 2: Overvågningsudvalget for Hav- og Fiskeriudviklingsprogrammet

7.1.8. Politiske og lovgivningsmæssige rammer

Fiskeriforvaltningen har i løbet af analyseperioden været underlagt en række politiske beslutninger og aftaler, som følge af politiske ønsker om bl.a. styrket kontrol med fiskeriet, højere effektivitet samt udflytning af statslige arbejdspladser. Nedenfor beskrives det politiske interessentlandskab og prioriteter samt områdets regulatoriske kompleksitet.

Politiske interessenter og prioriteter

De primære politiske interessenter i forhold til fiskeriforvaltningen er regeringen, ministeren og fiskeriordførerne for partierne i Folketinget. I perioden 2010-2017 har fiskeriforvaltningen arbejdet under skiftende regeringer og ministre, jf. Figur 40. Der har siddet fem forskellige regeringer, herunder tre ledet af Lars Løkke Rasmussen og to ledet af Helle Thorning-Schmidt. I samme periode har der været syv forskellige ministre, heraf fire fra partiet Venstre og tre fra Socialdemokratiet.

Fra 2010-2015 mødtes fiskeriordførere i Fødevareudvalget for at diskutere spørgsmål vedrørende fiskeri, herunder behandling af lov- og beslutningsforslag samt løbende parlamentarisk kontrol med forvaltningen af regeringens politik og Folketingets love. I forbindelse med regeringsskiftet i juni 2015 blev Fødevareudvalget og Miljøudvalget slået sammen til Miljø- og Fødevareudvalget, og i 2017 nedsatte et flertal i Folketinget et nyt selvstændigt Fiskeriudvalg, som skulle sikre større tillid mellem Folketinget, regeringen og embedsmændene på fiskeriområdet. Udvalget blev nedlagt i december samme år i kølvandet på vedtagelsen af den brede politiske *Aftale om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri*.¹⁵⁹ Miljø- og Fødevareudvalget er herefter igen det eneste udvalg i Folketinget, der beskæftiger sig med fiskeri.

¹⁵⁹ *Aftale om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri* blev indgået mellem regeringen og alle Folketingets partier i november 2017. Aftalen skulle gennem strammere regler og større gennemsigtighed i fiskerierhvervet hindre, at dansk fiskeri samles på få hænder.

						Regering	År
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
V, K		S, R, SF		S, R		V	V, LA, K
Henrik Høegh (V)		Mette Gjerskov (A)		Dan Jørgensen (A)			Karen Ellemann (V)
		Karen Hækkerup (A)		Eva Kjer Hansen (V)		Esben Lunde Larsen (V)	

Figur 40: Regeringer og fiskeriministre i perioden 2010-2017

De politiske prioriteter og ambitioner for fiskeriområdet har dels varieret mellem siddende ministre og regeringer, dels ændret sig over tid. Generelt henvises til to store paradigmeskift i fiskeriet: i) fiskerireformen fra 2002, og ii) udviklingen i den fælleseuropæiske fiskeripolitik.

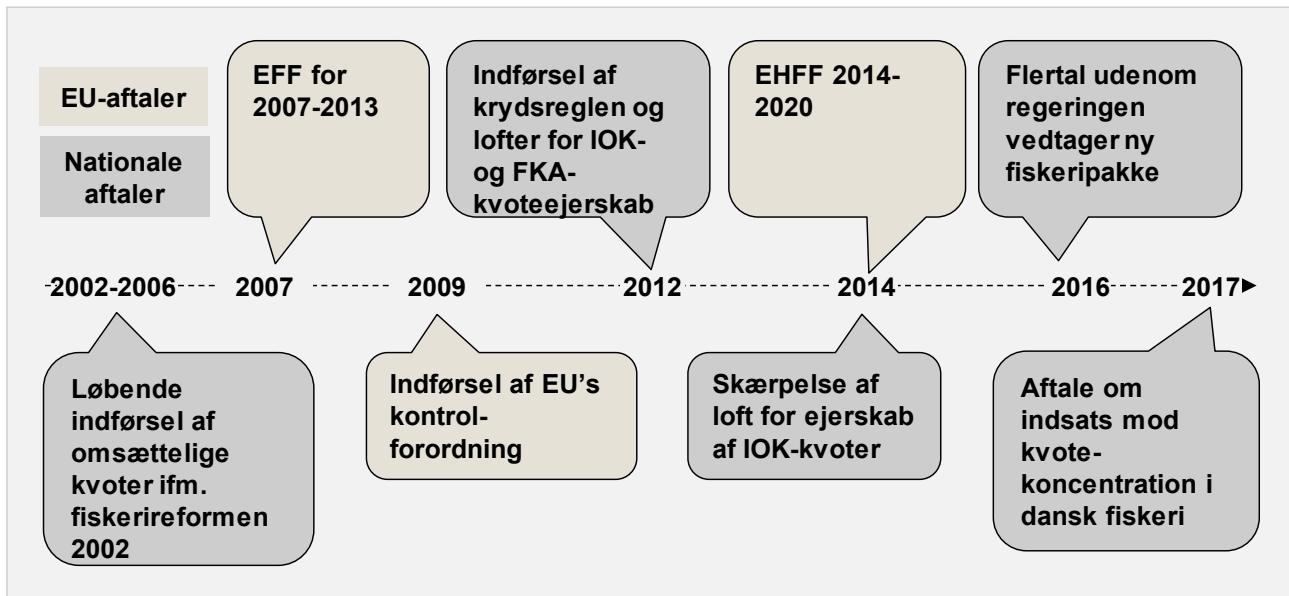
Fiskerireformen blev vedtaget i 2002 med bred politisk opbakning og indførte omsættelige kvoter med det formål at effektivisere fiskerierhvervet ved at modernisere og redimensionere den danske fiskeflåde. Reformen havde den tilsigtede effekt, og i dag består erhvervet af betydeligt færre fiskere på færre fartøjer, mens omsætningen efter en årrække med fald i 2017 er tilbage på niveau med 2001.¹⁶⁰

Den fælles europæiske fiskeripolitik har eksisteret siden 1970 og har løbende pålagt fiskeriet flere krav. I dag er EU særligt rammesættende på områderne, der omhandler tekniske regler (forordning 850/98) og kontrol (forordning 1224/2009), imens kvotereglerne efterlader betydelig national selvbestemmelse (forordning 2018/120). Der sker et markant skift i den fælleseuropæiske fiskeripolitik med reformen i 2014, hvor discard-forbuddet introduceres, og fiskere dermed skal have kvote til de fisk, de fanger, og ikke blot de fisk, der landes – hvilket ses med den gradvise indførelse af landingsforpligtelsen.

Regulativ kompleksitet

Fiskeriforvaltningen har på baggrund af national- og EU-politiske ønsker og aftaler, herunder særligt siden indførelsen af omsættelige kvoter i 2002, oplevet en markant stigning i regulativ kompleksitet.

¹⁶⁰ Kilder: Danmarks Statistik; Fiskeri i Tal 2019 – TAC og Kvoter 2018 og Statistik om Dansk Erhvervsfiskeri, Danmarks Fiskeriforening Producer Organisation (2018).



Figur 41: Væsentlige EU-aftaler og nationale aftaler på fiskeriområdet (ikke udtømmende) i perioden 2002-2017

EU har været en væsentlig driver af kompleksiteten i lovgivningen og har bl.a. indført regulering vedrørende discardforbud, begrænsninger i fiskernes tid på havet, regler om fiskeredskaber, lukkede områder, bestemmelser om tilpasning af flådens størrelse, støtte til fiskerisektoren og udvikling af akvakultur, bestemmelser, der har til formål at sikre stabile forsyninger af fisk af god kvalitet og at forhindre store udsving i erhvervets indtjening, samt en kontrolpolitik, der skal sikre, at alle regler overholdes. Særligt EU's fiskerikontrolforordning medfører en række EU-pålagte kontrolaktiviteter, der har skabt flere nye arbejdsopgaver for den danske fiskeriforvaltning, bl.a. i forbindelse med indførelsen af strafpointsystemet.

Omfanget af national regulering er vokset betydeligt over tid. Siden 2000 er fiskeriloven vokset med 37 procent, jf. Figur 41. For den helt centrale reguleringsbekendtgørelse er væksten fra 2001 til 2018 opgjort til 91 procent. Antallet af undtagelser i reguleringsbekendtgørelsen er desuden steget med 43 procent fra 2006 til 2017. Der konstateres ligeledes stor forandringshyppighed i reguleringen. Siden 2008 er der i gennemsnit gennemført 29 ændringer om året (af større eller mindre omfang) i eksisterende bekendtgørelser.¹⁶¹

Den høje grad af regulativ kompleksitet kan i høj tilskrives førnævnte interessenter og aftaler på både nationalt og EU-niveau.

For så vidt angår fiskeritilskudsområdet har der i analyseperioden fra 2010-2017 været to EU-støtteprogrammer, jf. Figur 42 nedenfor. Støtteprogrammerne fungerer ved, at hver enkelt medlemsstat får tildelt en andel af programmets samlede budget ud fra størrelsen af sin fiskeriindustri.¹⁶² Med udgangspunkt i støtteprogrammernes overordnede formål og målsætninger udarbejder hvert land et operationelt program, hvor de uddyber, hvilke konkrete tilskudsordninger de vil etablere. Når Europa-Kommissionen har godkendt programmet, er det op til de nationale

¹⁶¹ Kilder: Reduktion af administrative byrder på fiskeriområdet, Deloitte/Struensee & Co. (2019).

¹⁶² Kilder: Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, Europa-Kommissionen (2019).

myndigheder selv at afgøre, hvilke projekter der skal finansieres og efterfølgende at søge EU om refusion. Af Danmarks sidste årlige indberetning til EU vedrørende EFF-programmet i 2014 fremgår det, at i alt 12 tilskudsordninger har været åbne på forskellige tidspunkter i programmerperioden, jf. Figur 42. En oversigt fra Fiskeristyrelsen viser derudover, at der per 1. september 2017 havde været 16¹⁶³ åbne tilskudsordninger under EHFF i perioden 2014-2017. Antallet af tilskudsordninger har således generelt været stigende i analyseperioden.

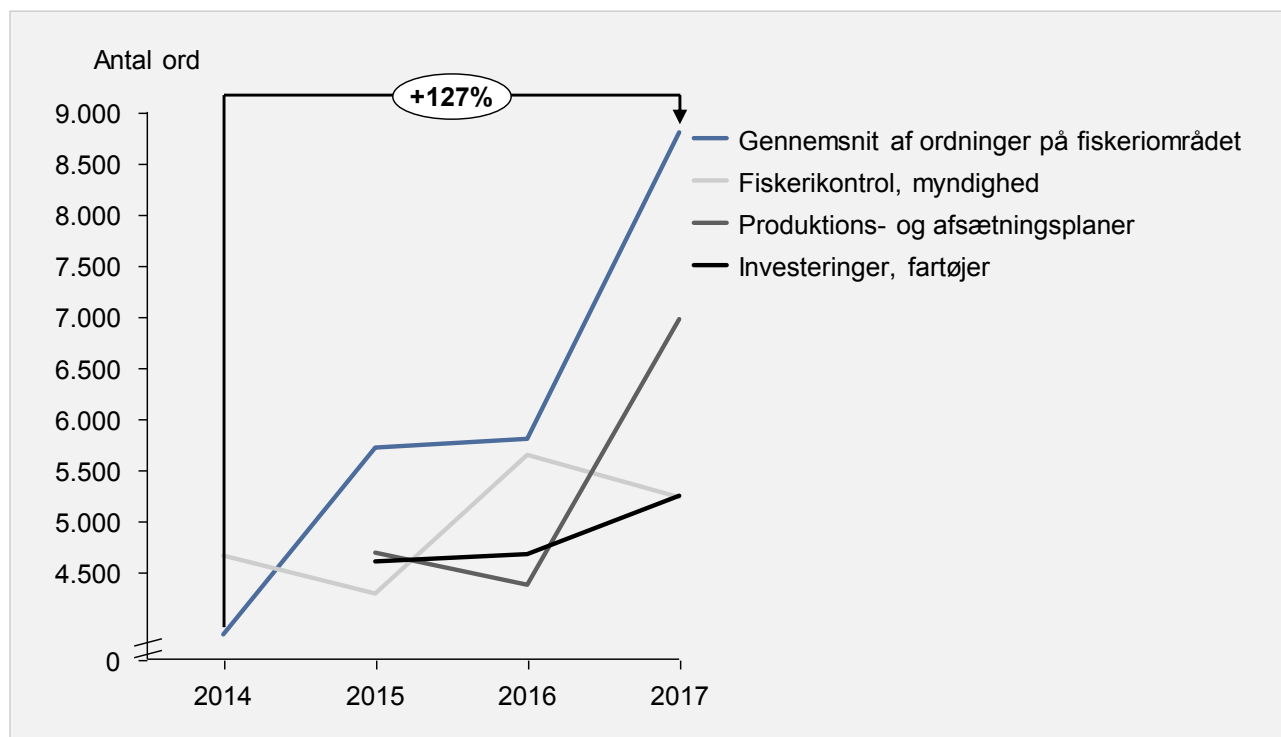
Den Europæiske Fiskerifond (EFF) 2007-2013	Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) 2014-2020
<p>EFF havde et budget på 4,3 mia. euro (cirka 32 mia. kr.) for 2007-2013.</p> <p>Der var fem prioriterede indsatsområder for EFF:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tilpasning af flåden (f.eks. støtte til ophugning af fiskerfartøjer) 2) akvakultur, forarbejdning og markedsføring samt ferskvandsfiskeri (f.eks. støtte til en overgang til mere miljøvenlige produktionsmetoder) 3) foranstaltninger af fælles interesse (f.eks. for at forbedre sporbarheden og etiketteringen af fiskevarer) 4) bæredygtig udvikling af fiskeriafhængige områder (f.eks. for at gøre den lokale økonomi mere alsidig) 5) teknisk bistand for at finansiere administrationen af fonden. <p>Projekterne blev finansieret på grundlag af de nationale myndigheders strategiplaner og operationelle programmer (godkendt af Europa-Kommissionen). I Danmark blev det udmøntet i 12 tilskudsordninger, jf. nedenstående:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modernisering af fiskerfartøjer og selektivitet • Yngre fiskeres førstegangsetablering • Etablering og modernisering af akvakulturanlæg • Omlægning til økologisk akvakulturproduktion • Akvakultur – dyresundhedsforanstaltninger • Forarbejdning og afsætning af fisk • Fiskerihavne og landingssteder • Fælles initiativer • Kompetenceudvikling • Natura 2000 og udsætning af ål • Vandløbsrestaurering • Bæredygtig udvikling af fiskeriområder 	<p>EHFF har et budget på 5,7 mia. euro (cirka 43 mia. kr.) for 2014-2020.</p> <p>EHFF har fire formål:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) at hjælpe fiskere med overgangen til bæredygtigt fiskeri 2) at hjælpe kystsamfundene med at diversificere deres økonomi 3) at finansiere projekter, der skaber nye job og bedre livskvalitet langs de europæiske kyster 4) at gøre det lettere at få adgang til finansiering. <p>Projekterne bliver finansieret på grundlag af de nationale myndigheders strategiplaner og operationelle programmer (godkendt af Europa-Kommissionen). I Danmark var det per 1. september 2017 udmøntet i 16 tilskudsordninger, jf. nedenstående:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiskerikontrol, myndighed • Fiskerikontrol, sporbarhed • Investeringer i akvakultur • Fiskerihavne • Investeringer i fiskerfartøjer • Produktions- og afsætningsplaner • Fiskeri, natur og miljø (kun ål) • Fiskeri, natur og miljø • Fællesindsatser, fiskeri • Fællesindsatser, akvakultur • Investering, forarbejdning • Afsætningsfremme <ul style="list-style-type: none"> • Dataindsamling • IMP (udbud) • Vandløbsrestaurering • Oplagring af fiskevarer <p>} Ordninger, der ikke indgår på fiskeriområdet</p>

Figur 42: Oversigt over EFF- og EHFF-programmerne¹⁶⁴

¹⁶³ Rigsrevisionen beretter, at EHFF-programmet har 14 ordninger og ikke 16, som det fremgår her. Dette skyldes, at Rigsrevisionen slår de to ordninger for fiskerikontrol sammen (Fiskerikontrol, myndighed og Fiskerikontrol, sporbarhed) og de to ordninger for fiskeri, natur og miljø sammen (Fiskeri, natur og miljø (kun ål) og Fiskeri, natur og miljø).

¹⁶⁴ Kilder: Danmarks Årlige Indberetning 2014 til forelæggelse for Europa-Kommissionen; Oversigt over EHFF-tilskudsordninger 2014-2017 modtaget fra Fiskeristyrelsen.

Figur 43 demonstrerer dele af denne kompleksitet ved at vise stigningen i antallet af ord i sagsbehandlertjeklister til ordningerne. Fra 2014 til 2017 blev tjeklisternes længde gennemsnitligt mere end dobbelt målt i antal ord. Det gælder dog i mindre grad tre af de tilskudsordninger, der er blevet undersøgt af Rigsrevisionen.¹⁶⁵



Figur 43: Udvikling i antallet af ord i tjeklister¹⁶⁶

¹⁶⁵ Det har ikke været muligt at tilgå tilstrækkelige data til at opgøre udviklingen i tjeklister for de resterende ordninger, som Rigsrevisionen har undersøgt (Fiskerikontrol, sporbarhed og Investeringer i akvakultur).

¹⁶⁶ Gennemsnittet er beregnet over antal ord i alle EHFF-ordninger på fiskeriområdet, som har været aktive i et givet år (antallet af ordninger med tilgængelige checklister var tre i 2014, ni i 2015, ti i 2016 og ni i 2017).

7.2. Datagrundlag

Konsulentteamet har modtaget en række historiske data og dokumenter fra relevante myndigheder og har indsamlet yderligere data via desk research. Nedenfor ses et overblik over materialet.

Modtaget data			Desk research
<p>Årsrapporter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Styrelse • Ministeriet <p>Strategiske dokumenter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strategiplaner • Mål- og resultat-planer • Resultatkontrakter • Handleplaner <p>Økonomi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regnskabsudtræk • Årsværk- og økonomiestimater • Opgørelse fra ressortdeling i 2017 <p>Ledelse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ledelsesprincipper • Ledelsesgrundlag 	<p>Medarbejdere</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medarbejderlister og -oversigter • Stillingsbeskrivelser • Medarbejdertrivselsundersøgelser <p>Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organisationsdiagrammer • Organisationsbeskrivelser • Kontorbeskrivelser • Enhedskontrakter • Genopretningsplan • Oprettelse af NaturErhvervstyrelsen • Prioriteringer af opgaver i forbindelse med udflytning 	<p>Tilskud</p> <ul style="list-style-type: none"> • EFF- og EHFF-rapporter • Nationale støtteregele • Tjeklister i forbindelse med tilsagn <p>Revision</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisionstjeklister <p>It</p> <ul style="list-style-type: none"> • Løsningsdokumentation for kvotekoncentration <p>Diverse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informationsfoldere • Interne bilag og cirkulærer 	<ul style="list-style-type: none"> • Akademiske artikler • Pressemeddelelser • Nyhedsartikler • Tidligere analyser af fiskeriforvaltningen • Bo Smith-udvalget 2015, <i>Embedsmand i det moderne folkestyre</i> • Moderniseringsstyrelsen 2017, <i>God adfærd i det offentlige</i> • Finansministeriet 2015 <i>Kodex VII</i>

Figur 44: Overblik over det dokumentariske materiale