

NOTAT



**Ministeriet for Fødevarer,  
Landbrug og Fiskeri**  
Departementet

Koncernstyring og tilsyn

J.nr. 2022-1209

Den 29. juni 2022

## **Status for syvpunktsplanen om bagudrettet oprydning og god forvaltning fremadrettet**

---

### **Indledning**

Rigsrevisionen rettede med Beretning om forvaltning af tilskud til landbrugere fra 12. maj 2021 kritik af Landbrugsstyrelsen. Rigsrevisionens kritik angik især tre forhold:

*For det første* manglende kontrol af bagvedliggende ejerforhold, som generelt har givet risiko for omgåelse. Det vil sige, at en landbrugsvirksomhed er opdelt i flere CVR-numre alene med det formål at få mere i støtte eller undgå en kontrol.

*For det andet* en række problematiske forhold vedrørende et konkret sagsforløb, hvor der har været tale om opsplnitning på flere CVR-numre.

*For det tredje* en række fejl i sagsbehandlingen, hvor 26 ud af 50 gennemgåede sager ikke har levet op til alle betingelserne for at modtage og beholde tilskud.

Statsrevisorerne udtalte i forlængelse af deres behandling af beretningen tillige skarp kritik, og de tilføjede et *fjerde* forhold angående kvaliteten af ministeriets generelle tilskudsforvaltning og kontrolvirksomhed samt departementets tilsyn hermed.

Som svar på kritikken blev der i juni 2021 fremlagt syv initiativer, der retter sig dels mod Landbrugsstyrelsen, dels mod det samlede ministerområde. Initiativerne er opregnet nedenfor:

#### Fødevarerministerens syv initiativer:

1. Fremadrettet kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold
2. Bagudrettet systematisk gennemgang af bedrifter med risiko for omgåelse
3. Faktuel udredning af konkret problematisk sagsforløb
4. Ekstern analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver
5. Styrkelse af departementets tilsyn med hele ministerområdet
6. Eftersyn af andre risikoområder under ministeriet
7. Yderligere styrkelse af indsatser for god forvaltningskultur

## Status for initiativerne

Nedenfor præsenteres status for hvert enkelt af de syv initiativer.

### 1. Fremadrettet kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold

Initiativet skal sikre, at der udføres kontrol med bagvedliggende ejerforhold på alle tilskudsordninger, hvor der er risiko for omgåelse som følge af manglende kontrol af opsplnitning af bedrifter. Landbrugsstyrelsen fik derfor til opgave hurtigst muligt at udvikle en effektiv kontrolmodel.

Status på initiativet er, at Landbrugsstyrelsen i 2021 har udviklet en kontrolmodel for bagvedliggende ejerforhold, der dækker alle de tilskudsordninger, hvor der er risiko for omgåelse, hvis bedrifter bliver opsplittet i flere enheder. Kontrolmodellerne omfatter således både det såkaldte *arealtilskud*, hvor landbruget modtager støtte på baggrund af bedriftens areal, og de forskellige *projektilskud mv.*, der kan gives til en række konkrete formål. Grundtanken i modellerne er at sikre kontrol for omgåelse, *samtidig med* at berettigede tilskud udbetales hurtigst muligt til flest mulige landbrugere.

Konkret indebærer modellerne, at der indledningsvist foretages en undersøgelse af de bagvedliggende ejerforhold for alle ansøgninger om tilskud. Alle ansøgninger kontrolleres således for, om der er tale om en bedrift, der er splittet op på flere enheder, har komplekse bagvedliggende ejerforhold og/eller adres-sesammenfald. Herefter udgår ansøgninger fra bedrifter, der har enkle ejerforhold, fra den videre kontrol, da der ikke i disse tilfælde vurderes at være risiko for omgåelse. Dette er hovedparten af ansøgningerne.

Den videre kontrol fokuseres herefter på den mindre del af ansøgningerne, hvor der faktisk er foretaget opsplnitning af bedrifter på eksempelvis flere CVR-numre. Disse ansøgninger underlægges således en uddybende kontrol, der omfatter en vurdering af, om der er opnået fordel for ansøgeren ved opsplnitning – og dermed et muligt incitament til at forsøge at omgå støttere reglerne. Herefter foretages der i de relevante sager høring og retlig vurdering af sagens konkrete omstændigheder.

Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at der kan være legitime grunde til at opsplitte en bedrift i flere enheder, og at en ansøgning om tilskud fra en opsplittet bedrift derved kan være berettiget.

Landbrugsstyrelsen er fra 2021 gået i gang med at implementere kontrolmodellen. For ansøgninger om *projektilskud* fra 2021 har Landbrugsstyrelsen således kontrolleret, afgjort og udbetalt tilskud på ordninger, hvor der ikke vurderes at være risiko for omgåelse. Der udestår dog afslutning af en uddybende kontrol med ansøgninger, hvor der er identificeret risiko for omgåelse. Landbrugsstyrelsen forventer, at hovedparten af ansøgninger fra 2021 på disse ordninger vil være færdigkontrolleret for omgåelse inden udgangen af 2022.

For ansøgningsrunden om *arealtilskud* fra 2021 har Landbrugsstyrelsen kontrolleret, afgjort og udbetalt tilskud i ansøgninger, hvor der er enkle bagvedliggende ejerforhold, og dermed ikke vurderes at være risiko for omgåelse i form af økonomiske fordele ved opsplnitning af bedrifter. For ansøgninger med risiko for omgåelse har Landbrugsstyrelsen for den største del udbetalt tilskud, men styrelsen har sideløbende oplyst, at der vil blive foretaget en bagudrettet kontrol. For en mindre del af ansøgningerne har

Landbrugsstyrelsen på baggrund af en risikovurdering tilbageholdt tilskuddet, indtil den uddybende kontrol er gennemført.

Landbrugsstyrelsen har for ansøgningsrunden om arealtilskud fra 2021 påbegyndt uddybende kontrol af alle ansøgninger med risiko for omgåelse og er begyndt at udsende høringer. Den uddybende kontrol af ansøgningerne, hvor der er tilbageholdt tilskud, forventes gennemført inden udgangen af 2022. For ansøgninger, hvor der ikke er tilbageholdt tilskud, forventes den uddybende kontrol gennemført ultimo 2023. Viser det sig, at ansøgningernes kompleksitet mv. er større end forventet, vil det dog kunne påvirke tidsplanen negativt.

Det bemærkes i øvrigt, at Landbrugsstyrelsen er i dialog med EU-Kommissionen og afventer afklaring på fortolkningsspørgsmål til EU-reglerne for at kunne fastlægge retningslinjer for en korrekt retlig vurdering af konsekvenserne ved statuering af omgåelse. Landbrugsstyrelsen afventer ligeledes svar fra EU-Kommissionen om fortolkning af det særlige bedriftsbegreb, der forventes at have indflydelse på kryds-overensstemmelseskontrollen for arealansøgninger, og styrelsen vil i forlængelse heraf udarbejde en implementeringsplan.

De ovenfor nævnte tidsplaner for omgåelseskontrollen af ansøgninger i relation til henholdsvis arealtilskud og projektilskud forudsætter, at afklaringerne fra EU-Kommissionen kan indhentes i rette tid, og at der kan rekrutteres de nødvendige kompetencer til områderne.

Tilgangen indebærer grundighed i kontrollen, og det kræver ressourcer og tid. Sager, der udtages til nærmere kontrol af bagvedliggende ejerforhold, indeholder typisk kompleksitet. Samlet set indebærer det længere sagsbehandlingstid og senere udbetaling for visse ansøgere. Det kan have væsentlige ulemper i visse tilfælde for ansøgerne. Landbrugsstyrelsen arbejder målrettet på at minimere ventetiden for ansøgere, herunder på at få den endelige afklaring af regelgrundlaget, og at få gennemført og afsluttet omgåelseskontrollen.

Landbrugsstyrelsen vil evaluere den udviklede model til kontrol af bagvedliggende ejerforhold med henblik på at forbedre modellen, når der er opnået tilstrækkelig erfaring fra kontrollen med omgåelse og afgørelser herom.

## **2. Bagudrettet systematisk gennemgang af bedrifter med risiko for omgåelse**

Initiativet skal sikre, at der foretages en systematisk gennemgang af landbrugsbedrifter, hvor der er risiko for omgåelse som følge af manglende kontrol af opsplitning af bedrifter. I gennemgangen skal Landbrugsstyrelsen omfatte alle sager, hvor det er muligt at rejse tilbagebetalingskrav.

Status er, at Landbrugsstyrelsen har igangsat en bagudrettet systematisk gennemgang af støtte til bedrifter, hvor der har været risiko for omgåelse. Landbrugsstyrelsen har endnu ikke rejst konkrete tilbagebetalingskrav, men styrelsen sikrer løbende, at forældelse i sagerne afbrydes, så styrelsen kan rejse evt. tilbagebetalingskrav. Landbrugsstyrelsen har også i den forbindelse taget kontakt til EU-Kommissionen for at afklare reglerne om tilbagebetaling og sanktioner mv.

Ved den bagudrettede systematiske gennemgang anvender Landbrugsstyrelsen den samme kontrolmodel, som anvendes ved den fremadrettede kontrol, *jf. initiativ 1 ovenfor*. Det sikrer, at ansøgere og ejerforhold vurderes ensartet både bagud i tid og fremad i tid. Den bagudrettede kontrol omfatter sager, hvor der er sket udbetaling i ordninger med risiko for omgåelse.

Det er Landbrugsstyrelsens forventning, at størstedelen af den samlede bagudrettede gennemgang vil være afsluttet inden udgangen af 2023. Tidsplanen forudsætter, at afklaringerne fra EU-Kommissionen kan indhentes i rette tid, og at der kan rekrutteres de nødvendige kompetencer til områderne. Landbrugsstyrelsen forventer at søge rådgivning fra Kammeradvokaten til afklaring af principielle spørgsmål og til håndtering af eventuelle retssager.

Herudover er Landbrugsstyrelsen som led i den bagudrettede gennemgang i gang med en ekstra vurdering af alle de 26 sager under miljøteknologiordningerne, hvori Rigsrevisionen fandt en række fejl i sagsbehandlingen. Landbrugsstyrelsen sikrer med gennemgangen, at sagerne bliver vurderet grundigt på ny, og at fejl rettes.

Landbrugsstyrelsen har endeligt afsluttet gennemgangen af 12 af de 26 sager under miljøteknologiordningerne. For de øvrige sager har Landbrugsstyrelsen dels rettet henvendelse til EU-Kommissionen angående afklaring af regelgrundlaget, dels indhentet rådgivning fra Kammeradvokaten. Landbrugsstyrelsen forventer, at gennemgangen af samtlige 26 sager vil være afsluttet inden udgangen af 2022.

### **3. Faktuel udredning af konkret problematisk sagsforløb**

Initiativet skulle sikre, at der foretages en udredning, hvor det faktiske forløb i sagen set ud fra et juridisk perspektiv gennemgås. Udredningen skulle herunder forholde sig til, om der var tilsidesat regler eller almindelige forvaltningsretlige principper i forbindelse med myndighedernes behandling af de fire sager. På denne baggrund kan der tages nærmere stilling til grundlaget for eventuelt at søge at drage enkeltpersoner til ansvar.

Status er, at udredningen er gennemført og oversendt til Miljø- og Fødevareudvalget, *jf. Miljø- og Fødevareudvalget, Alm. del – bilag 281*.

Der blev i juli 2021 igangsat en ekstern faktuel udredning af det konkrete problematiske sagsforløb, der beskrives i Rigsrevisionens beretning. Med udredningen blev der gennemført en faktuel undersøgelse af håndteringen og sagsbehandlingen i Landbrugsstyrelsen og i departementet i det daværende Miljø- og Fødevareministerium samt af departementets godkendelse af styrelsens administrationsgrundlag.

Udredningen blev forestået af den tidligere direktør hos Folketingets Ombudsmand, Jens Møller, med bistand fra advokat Anders Valentiner-Branth.

De to eksterne jurister bag udredningen rejser en alvorlig kritik af Landbrugsstyrelsen, idet de vurderer, at Landbrugsstyrelsen i visse sammenhænge har haft afgivet urigtige og misvisende oplysninger og dermed overtrådt den sandhedspagt, der gælder for offentlige myndigheder.

Det overvejes nu, hvad udredningen måtte give anledning til. En eventuel opfølgning på udredningen forventes at være gennemført i 2. halvår af 2022.

#### **4. Ekstern analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver**

Initiativet skal sikre, at der foretages en ekstern analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver, herunder udbetaling af mange milliarder kroner årligt samt arbejdet med at sætte rammerne for landbrugerhvervet gennem regulering. Svagheder og risici skal identificeres, og fremadrettede løsninger på problemerne skal udpeges.

Status er, at Fødevareministeriet har igangsat den eksterne analyse, og at første del heraf forventes at være afsluttet i august 2022, mens anden del forventes at være færdig primo 2023.

Første del af analysen består af en kortlægning og analyse af finansielle risici ved Landbrugsstyrelsens tilskudsforvaltning. Formålet er at afdække risici for fejl og svig samt at opstille forslag til tiltag, der øger sikkerheden i tilskudsforvaltningen. Der er udvalgt en række repræsentative tilskudsordninger inden for de fire hovedområder: Projektstøtte, arealstøtte, markedsordninger og nationale ordninger. Det analyseres, hvorvidt kontrolniveauet og de finansielle risici ligger på et passende niveau i forhold til de nationale og EU-fastsatte regler for kontrol og finansiel administration.

I den forbindelse undersøges tillige, om Landbrugsstyrelsen har tilrettelagt sine finansielle processer i overensstemmelse med regnskabsbekendtgørelsen, Fødevareministeriets ajourførte ministerieinstruks og vejledninger fra Økonomistyrelsen, herunder bl.a. Vejledning om intern finansiel kontrol 2020. Det er revisionshuset PwC, som udfører analysen af Landbrugsstyrelsens finansielle risici.

Den finansielle analyse forventes desuden suppleret af en særskilt gennemgang af kontrolmodellerne for omgåelse, herunder bagvedliggende ejerforhold, på både projektstøtte og arealstøtte, *jf. punkt 1 og punkt 2*. Gennemgangen udføres af PwC og forventes bl.a. at indeholde en kortlægning af den systemmæssige understøttelse og datakilder samt en analyse. Gennemgangen forventes igangsat i august og afsluttet i oktober 2022.

Anden del af analysen vil være en gennemgang af Landbrugsstyrelsens juridiske sagsbehandling på tilskuds- og reguleringsområdet. Formålet er at afdække, om forvaltningen sker i overensstemmelse med lovgivningen og almindelige forvaltningsretlige principper. Det er nu under afklaring, hvem der skal udføre denne del af den eksterne analyse.

#### **5. Styrkelse af departementets tilsyn med hele ministerområdet**

Initiativet skulle sikre, at der blev igangsat en markant styrkelse af det departementale tilsyn. Der skulle i den forbindelse oprettes et tilsynskontor i departementet og udarbejdes en styrket tilsynsplan. Derudover skulle departementets dialog med Rigsrevisionen fortsat styrkes væsentligt.

Status på initiativet er, at der er oprettet såvel et kontor for Koncernstyring og Tilsyn, som udarbejder en tilsynsplan, ligesom der er igangsat en styrket dialog med Rigsrevisionen. Fødevareministeriet har igangsat en styrkelse af det departementale tilsyn med ministeriets styrelser på flere områder.

Der er med oprettelsen af Koncernstyring og Tilsyn i efteråret 2021 samtidig blevet udarbejdet en tilsynsplan for 2022, som omfatter både departementets løbende, almindelige tilsynsaktiviteter og departementets skærpede tilsynsaktiviteter. Tilsynsplanen vil blive opdateret løbende i takt med udviklingen i risici på ministerområdet og ændringer i regler og statslige vejledninger mv. Formålet er, at departementet får nødvendig information og indsigt i forhold, der muliggør en rettidig og kvalificeret dialog, stillingtagen og handling på væsentlige problemstillinger på tværs af ministerområdet. Ved at samle styrings- og tilsynsopgaver i ét kontor sikres det, at der på tværs af ministerområdet er et øget og mere ensartet fokus på styring og tilsyn.

Herudover er der tillige taget skridt til at styrke departementets dialog med Rigsrevisionen. Det omfatter bl.a. øget fokus på kvalitetssikring af materiale til Rigsrevisionen og fokus på løbende orientering af Rigsrevisionen. Der er derudover etableret en intern koordination af revisioner på ministerområdet med regelmæssig status for kommende, igangværende og afsluttede revisioner til departementets direktion.

Det bemærkes, at Landbrugsstyrelsen som led i opfølgning på Rigsrevisionens Beretning om Landbrugsstyrelsens forvaltning af tilskudssager med kvalificeret indikation på svig fra marts 2022 vil udforme en beskrivelse af arbejdsgange mv., som skal sikre, at materiale, der udleveres til Rigsrevisionen, er afstemt med Rigsrevisionen, og at der er en fast proces for kvalitetssikring af dette materiale samt sikres dokumentation for materiale, som er sendt til og modtaget i Rigsrevisionen mv.

Det vil løbende blive vurderet, om der skal foretages justeringer eller igangsættes nye initiativer for at sikre et optimalt tilsyn på ministerområdet.

## **6. Eftersyn af andre risikoområder under ministeriet**

Initiativet skal sikre, at den gode forvaltning ikke kun sikres på landbrugsområdet. Alle områder skal kigges efter i sømmene. Der skal derfor også igangsættes et serviceeftersyn af andre væsentlige opgaveområder under Fødevarerministeriet. Der skal skabes et overblik over problemer og risici samt mulige løsninger på hele ministerområdet.

Status er, at serviceeftersynet er godt i gang, og der er taget en række væsentlige initiativer.

Først og fremmest er der foretaget en tværgående vurdering af risici på tværs af ministerområdet. På den baggrund har departementet iværksat skærpet tilsyn ud fra opgavernes vigtighed, kompleksitet eller omfang. I 2022 føres der skærpet tilsyn med:

- Landbrugsstyrelsens generelle virksomhed med fokus på tre udvalgte områder: 1) implementering af landbrugsaftalen med særligt fokus på Landbrugsstyrelsens opgaver, 2) tilskudsadministration i Landbrugsstyrelsen, herunder opfølgning på Rigsrevisionens beretning om forvaltning af tilskud til landbrugere samt 3) generel opfølgning på økonomi og drift mv.

- Indsatser vedr. mink med fokus på fire udvalgte områder: 1) udbetalingsordninger, der administreres af Fødevarestyrelsen, 2) opfølgning på fremdriften af erstatnings- og taksationskommissionernes arbejde, 3) håndtering af miljøpåvirkninger i områder efter opgravningen af mink samt 4) styring af driftsudgifter mv. til indsatser vedr. mink samt andre lignede problemstillinger.
- Opfølgning på Rigsrevisionens beretninger og implementering af Brexit-aftalen med fokus på to områder: 1) opfølgning på Rigsrevisionens beretninger om henholdsvis kvotekonzentration i dansk fiskeri (2017) og tilskud på fiskeriområdet (2018) samt 2) implementering af Brexit-aftalen, herunder digitalisering og udmøntning af Brexit-reserven.

Det skærpede tilsyn omfatter hyppigere, bredere og/eller dybere involvering af departementet i sammenligning med det løbende, almindelige tilsyn, der føres sideløbende. Gennem det skærpede tilsyn får departementet information og indsigt i forhold, der muliggør en rettidig og kvalificeret dialog samt stillingtagen og handling på væsentlige problemstillinger på ministerområdet.

Herudover er der taget indledende skridt til at styrke den systematiske, løbende risikostyring i hele ministeriet, som forventes gradvist implementeret i løbet af 2022 og starten af 2023. Dertil kommer, at der er taget en række initiativer vedr. informations- og cybersikkerhed mv.

Der vil løbende blive foretaget vurderinger af hvilke områder, der bør underlægges en nærmere vurdering ift. risiko for u hensigtsmæssig forvaltning.

## **7. Yderligere styrkelse af indsats for god forvaltningskultur**

Initiativet skal sikre, at den med fødevarerministerens 10-punktsplan igangsatte indsats for at sikre god forvaltningskultur i Fødevarerministeriet styrkes yderligere. Denne plan bliver fulgt op af en række konkrete initiativer, der har til formål at fremme opmærksomheden på den gode forvaltningskultur på hele ministerområdet.

Status på initiativet er, at arbejdet med 10-punktsplanen er nået meget langt, og der desuden er taget en række nye initiativer.

Ministeriets medarbejdere har gennemført e-kurser om god forvaltning. Den læring, der følger af disse kurser, vil blive vedligeholdt med en fremadrettet opmærksomhed på den gode forvaltning og yderligere kompetenceudvikling inden for dette emne.

Derudover har alle ministeriets styrelser i løbet af 1. kvartal 2022 udformet initiativer, der lokalt skal fremme den gode forvaltningskultur fremadrettet. I Fiskeristyrelsen angår initiativerne bl.a. journaliseringspraksis i forhold til direktionssager og et tiltag om, at nyansatte skal tage et såkaldt ”forvaltningskørekort”, mens det i Landbrugsstyrelsen bl.a. angår lederudvikling og kompetenceudvikling af alle medarbejdere samt fokus på juridisk kvalitet. For så vidt angår Fødevarestyrelsen, angår initiativerne bl.a. kvalitet i sagsbehandlingen på minkområdet.

Der er også foretaget organisatoriske ændringer i ministeriet for at fremme den gode forvaltningskultur. Det gælder bl.a. i Landbrugsstyrelsen, hvor der er oprettet et nyt vicedirektørrområde for jura og kvalitet,

og hvor der – forventet 1. august 2022 – etableres en ny enhed målrettet behandling af sager om svig og omgøelse.

Også i departementet er indsatserne for at fremme god forvaltningskultur understøttet af organisatoriske ændringer. Der er bl.a. oprettet en funktion som juridisk kvalitetschef og etableret en ny fokuseret enhed til behandling af aktindsigtsanmodninger. Formålet er at sikre ensartethed og høj juridisk kvalitet i de afgørelser, der træffes.

Arbejdet med at styrke forvaltningskulturen på ministerområdet fortsætter, og behovet for relevante, nye initiativer vurderes løbende.