

NOTAT



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

Koncernstyring og Tilsyn

J.nr. 2022-1209

Den 3. marts 2023

Status for initiativer om bagudrettet oprydning og god forvaltning fremadrettet

Indledning

Arbejdet med de syv initiativer om bagudrettet oprydning og god forvaltning har udviklet sig siden sidste status til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg, der blev afgivet i juni 2022, *jf. MOF (Alm. del) bilag 621*.

I denne orientering gøres status med fokus på initiativer, hvor der er sket ændringer siden sidste status.

Opsummerende betragtes fem ud af de syv initiativer gennemført. Ét initiativ betragtes som delvist gennemført, mens der fortsat pågår et større arbejde med ét initiativ. Der vil fremadrettet være særligt fokus på, at de sidste initiativer også kan afsluttes.

De syv initiativer besvarer som bekendt den kritik af Landbrugsstyrelsen, der udspringer af Rigsrevisi-
onens beretning nr. 15/2020 om forvaltning af tilskud til landbrugere fra den 12. maj 2021. Initiativerne
retter sig dels mod Landbrugsstyrelsen, dels mod det samlede ministerområde og er opregnet nedenfor:

De 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

I det følgende præsenteres status for hvert enkelt af de syv initiativer.

1. Fremadrettet kontrol af landbrugeres bagvedliggende ejerforhold

Initiativet har sikret, 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 der er udviklet og implementeret en ny kontrolmodel i Landbrugsstyrelsen med henblik på gennemførelse af kontrol i sager med risiko for omgåelse, herunder både i arealstøttesager og i projektstøttesager. Landbrugsstyrelsen vil fortsat løbende evaluere modellen til kontrol af omgåelse med henblik på at forbedre modellen.

For at sikre, at den nye model også er hensigtsmæssigt opbygget, har ministeriet fået gennemført en ekstern analyse og evaluering af kontrolmodellen ved PwC. Opsummerende konkluderer PwC, at Landbrugsstyrelsen overordnet har udviklet en omfattende og hensigtsmæssig kontrolmodel for omgåelse, som er implementeret over kort tid. PwC har dog identificeret områder, hvor kontrolmodellen kan forbedres. Her kan det fremhæves, at proportionaliteten i modellen kan styrkes, så kontrollen fremadrettet i højere grad gennemføres risikobaseret. Analysen blev gennemført i november 2022 og Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg er den 10. januar 2023 fortroligt orienteret herom, *jf. MOF Alm. del Bilag 29*.

Det bemærkes desuden, at Landbrugsstyrelsen har været i dialog med EU-Kommissionen med henblik på at få afklaret EU's regler, så styrelsen kunne fastlægge retningslinjer for en korrekt retlig vurdering af konsekvenserne ved statuering af omgåelse mv.

For status på den konkrete kontrol af sagerne oplyser Landbrugsstyrelsen endvidere, at hovedparten af ansøgninger fra 2021 på *projekttilskudsordninger* blev færdigkontrolleret for omgåelse inden udgangen af 2022.

For ansøgningsrunden om *arealtilskud* fra 2021 oplyser Landbrugsstyrelsen, at der er påbegyndt uddybende kontrol af alle ansøgninger med risiko for omgåelse, og der er udsendt høringer i disse sager. Landbrugsstyrelsen har i den forbindelse samtidig truffet afgørelse om omgåelse i de første sager på arealstøtteområdet i februar 2023.

For ansøgninger om arealtilskud, hvor der er tilbageholdt tilskud for ansøgninger vedrørende 2022, forventes den uddybende kontrol gennemført senest ultimo 2023, medmindre ansøgningernes kompleksitet mv. er større end forventet. Det bemærkes i den forbindelse, at Landbrugsstyrelsen pr. 15. december 2022 havde gennemført udbetaling til 95,3 pct. af ansøgerne om grundbetaling for 2022, hvilket er på linje med tidligere år.

Initiativet betragtes nu som gennemført, da kontrolmodellen vurderes at være udviklet og implementeret. Der vil imidlertid fortsat løbende blive taget stilling til justeringer af modellen blandt andet på baggrund af de områder, hvor der er identificeret et forbedringspotentiale.

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 opsplittning af bedrifter. I gennemgangen skal Landbrugsstyrelsen omfatte alle sager, hvor det er muligt at rejse tilbagebetalingskrav.

Status er, at Landbrugsstyrelsen har gennemført kontrollen af langt hovedparten af *projektstøttesagerne*, så der kun udestår høring mv. af et mindre antal sager. For den bagudrettede gennemgang af *arealstøttesagerne* er status, at der fortsat udestår kontrol af en stor del af sagerne, da det i første omgang har været prioriteret at håndtere de nyere sager vedrørende 2021 og 2022. Gennemgangen af arealstøttesagerne er ressourcekrævende og omfattende og forventes først gennemført i løbet af 2024. Opgaven med at afslutte den bagudrettede gennemgang af sagerne har stort fokus hos Landbrugsstyrelsen.

Landbrugsstyrelsen har som nævnt ovenfor primo februar 2023 udsendt de første afgørelser om statuering af omgåelse på arealstøtteområdet, hvori krav og beløbsstørrelse fremgår, *jf. initiativ 1*. Afgørelserne i nogle af disse sager har også bagudrettet effekt og angår også ansøgningsår før 2021. Som konsekvens heraf rejser styrelsen tilbagebetalingskrav mod disse ansøgere. Afgørelser på projektstøtteområdet udestår endnu. Landbrugsstyrelsen sikrer løbende, at forældelse i sagerne i relevant omfang afbrydes, så styrelsen på et senere tidspunkt også her vil kunne rejse evt. tilbagebetalingskrav.

Herudover er Landbrugsstyrelsen som led i den bagudrettede gennemgang i gang med en ekstra vurdering af 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.

I disse 26 sager under miljøteknologiordningerne har Landbrugsstyrelsen endeligt afsluttet gennemgangen af 19 af sagerne. I tre af de tilbageværende syv sager har styrelsen med juridisk bistand fra Kammeradvokaten vurderet, at disse skal undergå en fornyet behandling. Denne gennemgang forventes gennemført i løbet af 1. kvartal 2023. De resterende fire sager har afventet afklaring af EU's regler med henblik på at kunne fastlægge retningslinjer for en korrekt retlig vurdering af konsekvenserne ved statuering af omgåelse. Der er indhentet fornyet høringssvar fra ansøgers advokat, og Landbrugsstyrelsen forventer, at de fire sager er afsluttet inden udgangen af 3. kvartal 2023.

Initiativet kræver fortsat et større arbejde med gennemgang af mange sager mv. i Landbrugsstyrelsen, inden det vil kunne afsluttes. Det forventes derfor også, at initiativet vil være gennemført i 2024 afhængigt af kompleksiteten i sagerne mv.

3. Faktuel udredning af konkret problematisk sagsforløb

Initiativet har sikret, at der foretages en udredning, hvor det faktiske forløb i sagen 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.

Udredningen, der er foretaget af Civitas Advokater, blev modtaget i ministeriet den 28. januar 2022. Der henvises til orientering af Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg herom den 31. januar 2022, hvoraf det bl.a. fremgår, at advokaterne bag udredningen bl.a. konkluderede, at Landbrugsstyrelsen i to tilfælde havde tilsidesat den sandhedspligt, der påhviler offentlige myndigheder, *jf. MOF Alm. del Bilag 281*.

På baggrund af konklusionerne om tilsidesættelse af sandhedspligt i udredningen er der foretaget en opfølgende advokatundersøgelse af Kromann Reumert med henblik på at afdække, om der er grundlag for, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri indleder sag(er) om disciplinært eller ansættelsesretlige ansvar mod en eller flere embedsmænd.

Der henvises til orientering af Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg herom af 6. januar 2023, hvoraf det bl.a. fremgår, at Kromann Reumert vurderer, at der ikke er grundlag for, at ministeriet indleder sag(er) om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod konkrete embedsmænd, *jf. MOF Alm. del Bilag 8*. Det fremgår endvidere af den nævnte orientering, at ministeriet tager Kromann Reumerts vurdering til efterretning, og at ministeriet således har besluttet ikke at indlede personalesager mv. mod enkeltpersoner i anledning af Civitas Advokaters konklusioner om Landbrugsstyrelsens tilsidesættelse af sandhedspligten.

På denne baggrund vurderes initiativet at være endeligt gennemført.

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.

Den eksterne analyse gennemføres dels ved en analyse af finansielle risici i Landbrugsstyrelsens tilskudsforvaltning, dels ved en analyse af Landbrugsstyrelsens juridiske sagsbehandling på tilskuds- og reguleringsområdet.

Status for den eksterne analyse er, at den første del angående den finansielle analyse er gennemført i august 2022, mens anden del angående Landbrugsstyrelsens juridiske sagsbehandling på tilskuds- og reguleringsområdet vil blive startet op, når finansloven for 2023 er vedtaget af Folketinget.

I den første del af den eksterne analyse gennemførte revisionshuset PwC en kortlægning og analyse af finansielle risici i Landbrugsstyrelsens tilskudsforvaltning. Analysen viste overordnet, at Landbrugsstyrelsen har implementeret robuste kontroller som begrænser styrelsens aktuelle risikoeksponering, ligesom der ikke er konstateret konkrete besvigelser. PwC har imidlertid identificeret en række udvalgte områder, hvor der kan være behov for at iværksætte initiativer med henblik på at styrke kontrollen yderligere. Som opfølgning på dette har Landbrugsstyrelsen igangsat en række tiltag og implementeret løsninger på områder, hvor der har vist sig behov for at styrke kontrollerne. Implementeringen af tiltagene følges tæt og løbende blandt andet i regi af det skærpede tilsyn med Landbrugsstyrelsen.

Det bemærkes desuden, at PwC i tillæg til den finansielle analyse også gennemførte en analyse af den udviklede kontrolmodel for omgåelse, hvilket er omtalt ovenstående, *jf. initiativ 1*.

Anden del af den eksterne analyse vil bestå af 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.

Status for denne anden del af den eksterne analyse er, at den er midlertidigt sat i bero. Dette skyldes en kombination af et behov for justeringer i opgavens indhold og omfang samt generel tilbageholdenhed i forhold til at foretage udgiftsmæssige disponeringer efter udskrivelsen af valg til Folketinget i oktober 2022 og vedtagelsen af en midlertidig bevillingslov for 2023. Det betyder dermed også, at anden del af den eksterne analyse er blevet forsinket og nu i stedet forventes gennemført i 2. halvår af 2023.

Initiativet vurderes derved at være delvist gennemført.

5. Styrkelse af departementets tilsyn med hele ministerområdet

Initiativet har sikret, 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 er, at det etablerede tilsynskontor har drevet og fulgt op på den udarbejdede tilsynsplan for 2022 angående departementets løbende, almindelige tilsynsaktiviteter og de skærpede tilsynsaktiviteter med styrelserne. Fremadrettet vil der årligt blive udarbejdet en tilsynsplan, som løbende over året vil blive ført ajour i takt med udviklingen i risici på ministerområdet mv. I den forbindelse vil det fortsat løbende blive vurderet, om der skal foretages justeringer eller igangsættes nye initiativer som led i tilsynet på ministerområdet.

Som supplerende tilsynsaktivitet er der iværksat opfølgning på de initiativer, som Økonomistyrelsen med programmet for styrket intern kontrol i staten har implementeret. Heri indgår bl.a. opfølgning på, i hvor høj grad styrelserne i ministeriet f.eks. følger de nye krav om funktionsadskillelse i it-systemer samt nye vejledninger vedr. intern kontrol, risikostyring og instrukser.

I Landbrugsstyrelsen er der endvidere igangsat initiativer til en styrket dialog og et forbedret samarbejde med Rigsrevisionen. Landbrugsstyrelsen har bl.a. beskrevet arbejds gange mv., som skal sikre, at materiale, der udleveres til Rigsrevisionen, forudgående er afstemt med Rigsrevisionen, og at der er en fast proces for kvalitetssikring og dokumentation af dette materiale mv.

Initiativet betragtes på den baggrund som værende gennemført. Der vil imidlertid fortsat løbende blive taget stilling til fremadrettede tiltag til yderligere styrkelse af tilsynet på ministerområdet.

6. Eftersyn af andre risikoområder under ministeriet

Initiativet har til formål, at den gode forvaltning ikke kun sikres på landbrugsområdet, men på hele ministerområdet. 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 der er etableret og implementeret et nyt koncernfælles risikostyringskoncept, der tager afsæt i Økonomistyrelsens inspirationsmateriale til risikostyring i staten. Konceptet blev første gang taget i anvendelse i efteråret 2022, og det bidrager til et samlet overblik over de væsentligste risici i Fødevarerministeriet. Fremover vil opfølgning på risici i styrelserne som del af risikokonceptet indgå som en integreret del af det løbende tilsyn med styrelserne.

Desuden bemærkes, at der for særligt vigtige, komplekse eller omfangsrige opgaver i styrelserne siden foråret 2022 er gennemført skærpet tilsyn. Dette indebærer bl.a. hyppigere, bredere og/eller dybere inddragelse af departementet i styrelsernes opgaver, herunder på områder med problemer eller væsentlige risici. Der pågår i den forbindelse løbende vurdering af hvilke områder, der skal følges i de skærpede tilsyn med styrelserne.

Derudover er der gennemført en styrkelse af det revisionsfaglige miljø i ministeriet dels ved oprettelse af en ny stilling som revisionschef og dels ved samling af revisionsfaglige kompetencer i én enhed i koncernen. Dette har til hensigt fremadrettet at øge mulighederne for sparring og kvalitetssikring på tværs af områder med tilskudsudbetalinger af EU-midler på ministerområdet.

Supplerende kan nævnes, at det fremadrettet løbende vil blive overvejet, om der i lighed med den gennemførte analyse af finansielle risici i Landbrugsstyrelsens tilskudsforvaltning, *jf. ovenstående initiativ 4*, skal gennemføres tilsvarende analyser på øvrige områder i ministeriet. I det omfang lignende analyser vurderes relevante på kort sigt, vil de kunne blive igangsat, når en finanslov for 2023 er vedtaget af Folketinget.

Initiativet betragtes på baggrund af ovenstående som gennemført. Fremadrettet vil der dog fortsat være fokus på opfølgning på risikoområder under ministeriet, hvilket blandt andet vil ske som led i den løbende opfølgning på risici på ministerområdet.

7. Yderligere styrkelse af indsats for god forvaltningskultur

Initiativet har sikret, at den tidligere igangsatte indsats for at sikre god forvaltningskultur i Fødevarerministeriet styrkes yderligere. Dette bliver fulgt op af en række konkrete initiativer, der har til formål at fremme opmærksomheden på den gode forvaltningskultur på hele ministerområdet.

Status er, at 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 er der taget organisatoriske skridt til at sikre den gode forvaltningskultur. Der er f.eks. i Landbrugsstyrelsen etableret et vicedirektørområde for Jura og Kvalitet bl.a. med oprettelsen af en ny enhed i august 2022, der er målrettet behandling af sager om svig og omgåelse. Også i departementet er indsatsene 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.

Endvidere pågår der overvejelser om etablering af en intern modulopbygget forvaltningsuddannelse i departementet, der skal fungere som overbygning til departementets obligatoriske e-læringskurser og onboardingforløb. Herunder påtænkes bl.a. et modul om de grundlæggende elementer i offentlig ret for nyansatte akademikere, der ikke har en juridisk embedseksamen for en bredere styrkelse af departementets juridiske kompetencer. Der påtænkes også et modul i politik og forvaltning for nyansatte akademikere, der ikke har en forvaltningsmæssig uddannelsesbaggrund.

Initiativet betragtes dette initiativ som gennemført, men arbejdet med at styrke forvaltningskulturen på ministerområdet vil imidlertid fortsætte, og behovet for relevante, nye initiativer vil fremadrettet blive vurderet løbende.