



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

September 2019
– 23/2018

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Tilskudsforvaltningen i Statens Kunstfond

23/2018

Beretning om

tilskudsforvaltningen i Statens Kunstfond

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2019

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Kulturministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2020.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2018, som afgives i februar 2020.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-628-9
ISBN online 978-87-7434-629-6

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om tilskudsforvaltningen i Statens Kunstfond

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af, om Kulturministeriets forvaltning af Statens Kunstfonds (herefter Kunstfonden) tilskud er tilrettelagt effektivt, så det sikres, at tilskudsmodtagerne når de fastsatte mål.

Kunsthondens formål er at fremme kunsten i Danmark og dansk kultur i udlandet. I 2018 uddelte Kunsthonden 549,3 mio. kr. i kunststøtte. Kunsthondens kunstfaglige udvalg uddeler midler fra ca. 68 puljer til en række forskellige kunstområder. Midlerne uddeles hovedsageligt på baggrund af ansøgninger. Slots- og Kulturstyrelsen er sekretariat for Kunsthonden og ansvarlig for tilskudsforvaltningen.

Statsrevisorerne finder det ikke helt tilfredsstillende, at Kulturministeriet har tilrettelagt tilskudsforvaltningen i Kunsthonden, så den ikke i alle tilfælde understøtter, at tilskudsmodtagerne når de fastsatte mål.

Kunsthondens kriterier for tildeling af tilskud har i en række tilfælde ikke været tilstrækkeligt klare. Det gør det vanskeligt at afgøre, om de ansøgere, der modtager tilskud, er dem, der i størst muligt omfang lever op til tildelingskriterierne.

Statsrevisorerne finder det mindre tilfredsstillende, at Slots- og Kulturstyrelsen i en del af tilskudssagerne (ca. 16 %) ikke kan dokumentere, at tilskudsmodtagerne har brugt tilskuddet i overensstemmelse med formålet.

Statsrevisorerne

13. september 2019

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

Statsrevisorerne har bl.a. hæftet sig ved disse resultater fra Rigsrevisionens undersøgelse:

- Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen har ikke i tilstrækkelig grad en hensigtsmæssig proces for tildeling af tilskud. Kunstfondens behandling af ansøgere foregår ensartet på tværs af udvalgene, men der er ikke for alle puljer opstillet klare tildelingskriterier, der gør tildelingsprocessen gennemsigtig.
- Kunstfonden annoncerer alle puljer over for potentielle ansøgere, men tildelingskriterierne, der anvendes ved vurdering af ansøgningerne, fremgår ikke i alle tilfælde af puljeopslagene.
- Informationerne på den fællesstatslige puljeportal er ikke altid opdaterede og ensrettede i forhold til oplysningerne på Kunstfondens hjemmeside.
- Kunstfonden har uden hjemmel uddelegeret afgørelseskompetencen vedrørende tildeling af transportstøtte til orkestre og ensembler til en brancheorganisation.
- Afslag på tilskud var i ca. 19 % af de gennemgåede sager mangelfulde.
- Kunstfondens økonomiske og faglige opfølgning på projekt- og driftstilskud er ikke helt tilstrækkelig, og Kunstfondens evaluering af puljer er ikke tilstrækkeligt dokumenteret og systematisk.
- Slots- og Kulturstyrelsen understøtter gennem information og rådgivning af udvalgsmedlemmerne, at Kunstfonden iagttager habilitetsreglerne i behandlingen af ansøgere og tildeling af tilskud.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	7
 2. Tildeling af tilskud	 9
2.1. Tildelingskriterier.....	10
2.2. Annoncering.....	13
2.3. Tildeling.....	15
2.4. Habilitet.....	18
2.5. Tilsagn.....	21
2.6. Afslag	23
 3. Opfølgning på tilskud	 25
3.1. Økonomisk og faglig opfølgning	26
3.2. Evaluering.....	32
 Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	34
Bilag 2. Metodisk tilgang	35
Bilag 3. Ordliste.....	39

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 21. Kulturministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Marianne Jelved: december 2012 - juni 2015

Bertel Haarder: juni 2015 - november 2016

Mette Bock: november 2016 - juni 2019

Joy Mogensen: juni 2019 -

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

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om tilskudsforvaltningen i Statens Kunstfond (herefter Kunstfonden). Kulturministeriet har ressortansvaret for Kunstfonden. Slots- og Kulturstyrelsen er sekretariat for Kunstfonden og har ansvaret for forvaltningen af fondens tilskud.

Undersøgelsen er igangsat i december 2018 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, jf. bilag 1. Statsrevisorerne begrundede deres anmodning med, at Rigsrevisionen i beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 2013 og 2014 har vurderet, at forvaltningen af statslige tilskud burde forbedres, herunder forvaltningen i Slots- og Kulturstyrelsen.

2. Kunstfondens formål er at fremme kunsten i Danmark og dansk kunst i udlandet. Kunstfonden er en særlig forvaltningsenhed, som forvalter tilskudsmidler i form af kunststøtte. Fonden er oprettet under hensyntagen til armslængdeprincippet. Det indebærer, at fonden er underlagt Kulturministeriets myndighed, hvad angår lovligheden af fondens beslutninger. Ministeriet har dog ikke kompetence til at ændre fondens prioriteringer, når disse sker inden for lovgivningens rammer. Fonden har 12 kunstfaglige udvalg, der tilsammen uddeler mere end 500 mio. kr. om året til en lang række kunstneriske formål.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Kulturministeriet har tilrettelagt tilskudsforvaltningen i Kunstfonden, så det understøttes, at tilskudsmodtagerne når de fastsatte mål i overensstemmelse med reglerne og principperne for effektiv tilskudsforvaltning. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen en hensigtsmæssig proces for tilde-
ling af tilskud?
- Har Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen en hensigtsmæssig opfølgning på
tilskud?



Konklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Kulturministeriet ikke i tilstrækkelig grad har tilrettelagt tilskudsforvaltningen i Kunstfonden, så det understøttes, at tilskudsmodtagerne når de fastsatte mål. Kunstfondens tildelingskriterier er i en række tilfælde ikke tilstrækkeligt klare, og det er i overvejende grad ikke dokumenteret, hvorfor de ansøgere, der tildeles støtte, i højere grad lever op til kriterierne end dem, der får afslag. Konsekvensen er, at Kunstfondens tildeling ikke er tilstrækkelig gennemsigtig, hvorved der kan opstå formodninger om, at de tilskudsmodtagende ansøgere ikke altid er dem, der i størst muligt omfang lever op til tildelingskriterierne. Slots- og Kulturstyrelsen har opstillet klare rammer for opfølgningen på tilskud, men har i ca. 16 % af sagerne ikke efterlevet egne retningslinjer. Det betyder, at styrelsen i en del af sagerne ikke kan dokumentere, at tilskudsmodtager har brugt tilskuddet i overensstemmelse med formålet og når de fastsatte mål.

Rigsrevisionen vurderer, at Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har en hensigtsmæssig proces for tildeling af tilskud. Kunstfonden har ikke for alle puljer opstillet klare tildelingskriterier, der gør tildelingsprocessen gennemsigtig. Rigsrevisionen anerkender, at det ved tildelingen af tilskud kan være vanskeligt at fastlægge en klar og operationel definition af kunstnerisk kvalitet og talent, og at vurderingen af ansøgningerne vil indebære et fagligt skøn, der kan være svært at dokumentere. Nogle udvalg opstiller dog mere klare tildelingskriterier end andre. Undersøgelsen viser videre, at Kunstfondens behandling af ansøgningerne foregår ensartet på tværs af udvalgene. Slots- og Kulturstyrelsen annoncerer alle puljer, men puljeopslagene indeholder i flere tilfælde ikke alle tildelingskriterier, der lægges til grund for vurderingen af ansøgningerne. Derudover har Kunstfonden i overvejende grad ikke dokumenteret, hvorfor nogle ansøgere får støtte og andre ikke.

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen understøtter, at Kunstfonden iagttager habilitetsreglerne.

Rigsrevisionens gennemgang af en repræsentativ stikprøve af tilskudssager viser, at Slots- og Kulturstyrelsens tilsagnsbreve indeholder dækkende oplysninger om krav til tilskudsmodtagers brug af midlerne. Styrelsens afslagsbreve er dog mangelfulde i ca. 19 % af sagerne. Det skyldes, at de enten ikke er tilstrækkeligt begrundet, at der er uoverensstemmelser mellem kriterierne i puljeopslaget og kriterierne i afslaget, eller at der henvises til et forkert lovgrundlag. Herudover er der i ca. 8 % af sagerne en mangelfuld henvisning til lovgrundlaget.

Rigsrevisionen vurderer, at Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har en hensigtsmæssig opfølgning på tilskud. Styrelsen har opstillet klare rammer for opfølgningen på tilskud, men Rigsrevisionens gennemgang af tilskudssager viser, at styrelsen ikke har fulgt tilstrækkeligt økonomisk og/eller fagligt op på ca. 16 % af projekt- og driftstilskuddene. Der er desuden variation i, hvor systematiske og veldokumenterede Kunstfondens evaluering af puljer er.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Slots- og Kulturstyrelsen i 2018 og 2019 har taget en række initiativer, som øger gennemsigtigheden i tilskudsforvaltningen og forbedrer grundlaget for at vurdere, om tilskudsmodtagerne når de fastsatte mål.

1.2. Baggrund

4. Kunstfondens formål er at fremme kunsten i Danmark og dansk kunst i udlandet. I 2018 uddelte Kunstfonden 549,3 mio. kr. i kunststøtte, hvoraf 468,7 mio. kr. kommer fra finansloven, 69,5 mio. kr. fra udlodningsmidlerne, og 11,1 mio. kr. er tilbagefaldne midler fra fx projekter, der ikke er gennemført som planlagt. Kunstfonden uddelte derudover 31 mio. kr. i livslange hædersydelse.

Kunstfonden har 68 puljer i 2019 og uddeler midler til produktion og formidling af billedkunst, film, litteratur, musik, scenekunst, arkitektur, kunsthåndværk og design. Midlerne fordeles hovedsageligt på baggrund af ansøgninger. Ansøgere kan bl.a. søge midler til spillesteder, teaterfestivaler, forfatterarrangementer, børn og unges møde med kunst, kunst på hospitaler og skoler samt oversættelse af litteratur. Kunstfonden modtog i 2018 ca. 13.000 ansøgninger, hvoraf ca. 6.200 ansøgere fik tilskud. Figur 1 viser, hvilke kunstområder Kunstfonden uddeler midler til.

Hædersydelse

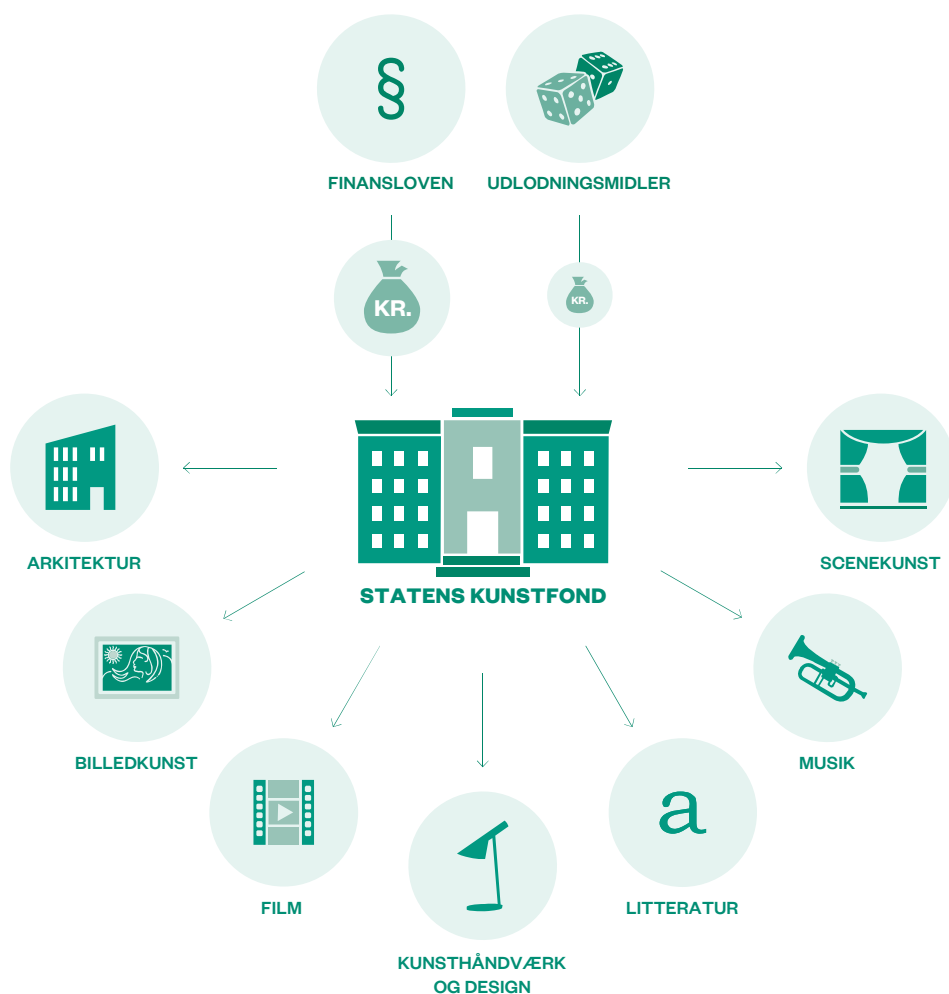
Kunstfonden uddeler hædersydelse til skabende kunstnere, der har en sådan kunstnerisk produktion bag sig, at de har placeret sig afgørende som kunstnere.

Udlodningsmidler

Tidligere kaldet tips- og lotto-midler. Midlerne stammer fra overskuddet fra Danske Spil A/S og Det Danske Klasselotteri A/S.

Figur 1

Kunstfondens finansieringskilder og støttede kunstområder



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Slots- og Kulturstyrelsen.

Præmieringer

Præmieringer uddeles hvert år til kunstnere, der i årets løb har udgivet værker af særlig høj kunstnerisk kvalitet. Kunstfondens legatudvalg udvælger kandidaterne og afgør, hvilke kunstnere der skal præmieres.

Udlånsordningen

Kunstfonden køber hvert år værker af billedkunstnere, kunsthåndværkere og designere. Værkerne udlånes til steder, hvor mange mennesker færdes, fx skoler og hospitaler.

Danish Crafts

Danish Crafts var indtil 2014 en statslig institution under Kulturministeriet, der havde til formål at synliggøre og promovere dansk kunsthåndværk i Danmark og i udlandet.

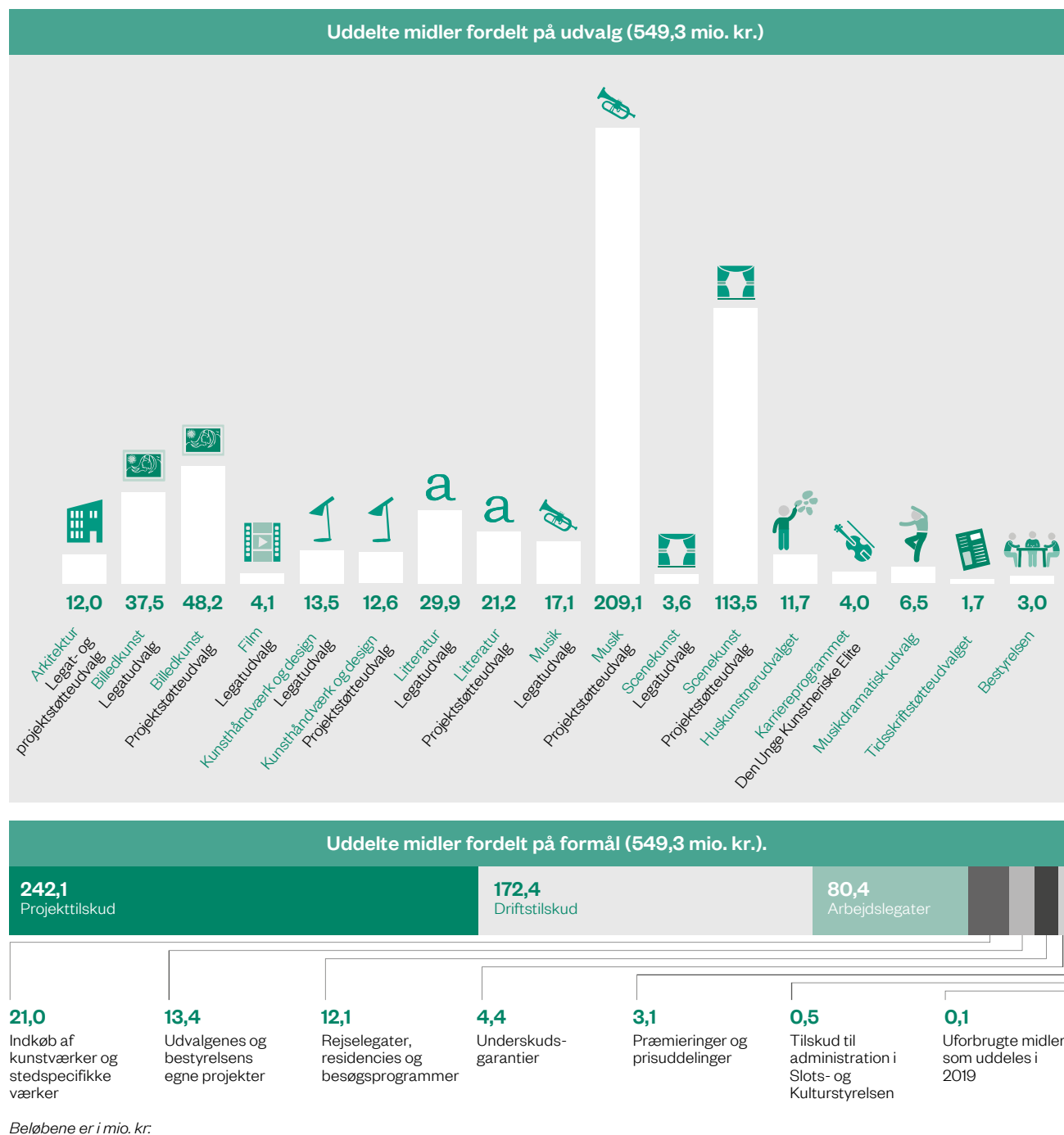
Det fremgår af figur 1, at Kunstfonden finansieres af finanslovs- og udlodningsmidler. Midlerne uddeles til 7 forskellige kunstarter.

Kunstfonden består af 12 kunstfaglige udvalg, en bestyrelse og et repræsentantskab samt et varierende antal stående tværgående udvalg. På 5 af kunstormråderne er der 2 udvalg – ét, som uddeler støtte i form af legater, og ét, som uddeler projektstøtte. På arkitekturområdet er legat- og projektstøtte samlet i ét udvalg, og på filmområdet uddeler Kunstfonden udelukkende legater. Det skyldes, at Det Danske Filminstitut uddeler finanslovens bevilling til projektstøtte til film. Legatudvalgene uddeler desuden præmieringer. Legatudvalget for billedkunst og Legatudvalget for kunsthåndværk og design indkøber derudover værker til udlånsordningen.

De 12 udvalg og bestyrelsen kan nedsætte stående udvalg efter behov på tværs af kunstormråderne, fx Musikdramatisk udvalg. Lige nu er der 4 tværgående udvalg.

5. Den nuværende Statens Kunstfond blev oprettet den 1. januar 2014, da man samlede den hidtidige Statens Kunstfond og det daværende Statens Kunstråd i én samlet organisation under navnet Statens Kunstfond. Institutionen Danish Crafts blev fusioneret ind i Statens Kunstfond ved samme lejlighed.

Figur 2 viser organiseringen af Kunstfonden og bevillingerne fordelt på de kunstfaglige udvalg.

Figur 2
Uddelte midler fordelt på de kunstfaglige udvalg og støttede formål i 2018


Note: Summen af udvalgenes bevillinger stemmer ikke til bevillingen på 549,3 mio. kr., hvilket skyldes afrundinger. Udvalgenes egne projekter er fx udvalgenes deltagelse i danske og internationale kunstnetværk, koordinering af danske bidrag på internationale udstillinger og udviklingsprojekter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Slots- og Kulturstyrelsen.

Det fremgår af figur 2, hvordan Kunstfondens uddelinger i 2018 var fordelt mellem de forskellige udvalg, og hvilke formål der blev støttet. Finansloven og aktstykket om fordeling af udlovningsmidler fastlægger, hvor stor en bevilling det enkelte udvalg har til rådighed. Projektstøtteudvalgene for musik, scenekunst og billedkunst uddeler ca. ¾ af Kunstfondens midler. Størstedelen af midlerne uddeles til projekttilskud, driftstilskud og arbejdslegater.

6. De kunstfaglige udvalg består af 3-7 medlemmer, der beskikkes for en 4-årig periode. Udvalgsmedlemmerne udpeges af henholdsvis kulturministeren og Kunstfondens repræsentantskab. Repræsentantskabet udpeger flertallet af medlemmerne i udvalgene.

Repræsentantskabet har til opgave generelt at følge Kunstfondens virksomhed, udpege udvalgsmedlemmer til Kunstfonden og på baggrund af indstillinger fra legatudvalgene tildele livsvarige hædersydeler til kunstnere. Medlemmerne af repræsentantskabet er udpeget af organisationer, institutioner og interessegrupper inden for eller med relevans for dansk kunst og beskikkes for en 4-årig periode. Det er kulturministeren, som udpeger repræsentantskabets formand.

7. Bestyrelsen består af udvalgsformændene for de 12 kunstfaglige udvalg. Kulturministeren udpeger bestyrelsesformanden blandt de 12 udvalgsformænd. Bestyrelsens opgaver er bl.a. at fastlægge de overordnede retningslinjer for udvalgenes arbejde, sikre koordination mellem de kunstfaglige udvalg og sikre åbenhed og gennemsigtighed i Kunstfondens arbejde.

8. Kunstfonden har ansvaret for at tildele tilskud i overensstemmelse med lov om Statens Kunstfond.

Kulturministeren er ifølge lov om Statens Kunstfond bemyndiget til at fastsætte nærmere regler for forvaltning af tilskud, garantier mv. om tilskudsmodtagers indsendelse af budget og regnskab i forbindelse med ansøgninger og regler for revision.

Kulturministeriet har henlagt ansvaret for Kunstfondens finanslovsbevillinger til Slots- og Kulturstyrelsen. Denne delegation fremgår af finansloven, hvor det også fremgår, at Slots- og Kulturstyrelsen skal stille sekretariatsbetjening til rådighed for Kunstfonden. Sekretariatsbetjeningen omfatter både Kunstfondens 12 kunstfaglige udvalg, eventuelle stående, tværgående udvalg, bestyrelse og repræsentantskab. Sekretariatsbetjeningen består bl.a. i at registrere og klargøre ansøgninger til de udvalg, der skal behandle dem, udsende svar og udbetale tilskud til ansøgerne og sikre opfølgning på de projekter, som Kunstfonden igangsætter.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

9. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Kulturministeriet har tilrettelagt tilskudsforvaltningen i Kunstfonden, så det understøttes, at tilskudsmodtagerne når de fastsatte mål.

Undersøgelsens revisionskriterier tager udgangspunkt i Moderniseringsstyrelsens *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning*, som senest er opdateret i 2016. Vejledningen samler og systematiserer de væsentligste regler og krav til forvaltning af tilskud med fokus på forretningsgange og processer. Rigsrevisionen vurderer, at vejledningen indeholder gældende regler og afspejler god praksis for tilskudsforvaltning i staten.

Vejledningen definerer god praksis for tilskudsforvaltning ved, at tilskudsyder påtager sig ansvaret for at sikre, at forvaltningen tilrettelægges hensigtsmæssigt i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler og principper med henblik på at sikre, at tilskud tildeles lovligt og bruges efter hensigten.

Undersøgelsen er delt i 2 kapitler. I *kapitel 2* undersøger vi, om Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen har en hensigtsmæssig proces for tildeling af tilskud. Denne del af undersøgelsen omfatter, om Kunstfonden opstiller operationelle formål og klare kriterier for puljerne og har en hensigtsmæssig behandling af ansøgninger, og om Slots- og Kulturstyrelsen annoncerer puljerne og giver dækkende tilsagn og afslag.

I *kapitel 3* undersøger vi, om Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen har en hensigtsmæssig opfølgning på tilskud. Denne del af undersøgelsen omfatter, om Slots- og Kulturstyrelsen har fulgt økonomisk og fagligt op på tilskudsmodtagernes brug af tilskuddene, og om Kunstfonden evaluerer puljerne og fondens samlede virksomhed.

Metode

10. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af materiale fra Kulturministeriets departement, Slots- og Kulturstyrelsen og Kunstfonden. Vi har desuden holdt møder med Slots- og Kulturstyrelsen for at afdække rammer og forretningsgange i Kunstfondens tilskudsforvaltning.

Vi har holdt møder med Projektstøtteudvalget for musik, udvalgsformændene for Legat- og projektstøtteudvalget for arkitektur, Legatudvalget for billedkunst, Legatudvalget for litteratur og Projektstøtteudvalget for scenekunst samt bestyrelsesformanden. Disse møder er afholdt med henblik på at få et indblik i udvalgenes arbejde med strategier, tildelingskriterier, tildelinger og evalueringer.

Vi har udtaget en repræsentativ stikprøve af henholdsvis tilsagn og afslag i perioden 2014-2018. I disse tilskudssager har vi gennemgået alt materiale på sagen. Vi har derudover gennemgået alle tilskudssager i 2 puljer for at afdække, om det er gennemsigtigt, hvorfor nogle ansøgere får tilsagn og andre afslag. Endelig har vi gennemgået 10 uafsluttede sager fra 2014 og 2015 for at afdække, om der er fulgt tilstrækkeligt op på sagerne.

Hædersydelse indgår ikke i stikprøven, da de ikke uddeles efter ansøgning. Vi har undersøgt forretningsgangene og de interne kontroller i forhold til beregningen af hædersydelse og har udtaget 7 ud af 275 hædersydelse til nærmere gennemgang – én for hver kunstform.

11. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

12. Undersøgelsen er afgrænset til perioden 2014 og frem. Det skyldes, at den nuværende Kunstfond blev etableret den 1. januar 2014.

Undersøgelsen omfatter en stikprøvevis gennemgang af tilskudssager, hvor vi for hver sag har undersøgt, om Slots- og Kulturstyrelsen har fulgt tilstrækkeligt op på tilskudsmodtagers regnskab og faglige beretning. Vi har ikke undersøgt kvaliteten af den faglige beretning.

Undersøgelsen afdækker, om Slots- og Kulturstyrelsen har fastlagt rammer, der understøtter, at habilitetsreglerne iagttages. Vi har ikke undersøgt, om medlemmerne af de kunstfaglige udvalg i første instans erklærer sig inhabile, når de er forpligtede til det.

13. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Tildeling af tilskud



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har en hensigtsmæssig proces for tildeling af tilskud.

Undersøgelsen viser, at Kunstfonden i en række tilfælde ikke har operationaliseret formålet med tilskuddene i klare tildelingskriterier. Rigsrevisionen anerkender, at det ved tildelingen af tilskud kan være vanskeligt at fastlægge en klar og operationel definition af kunstnerisk kvalitet og talent, og at vurderingen af ansøgningerne vil indebære et fagligt skøn. Enkelte udvalg har dog operationaliseret tildelingskriterierne for kunstnerisk kvalitet og talent på en måde, som gør det gennemsigtigt for ansøgerne, hvad udvalget lægger vægt på. Andre udvalg har defineret begreberne så overordnet, at det kan være vanskeligt at vurdere, hvad der skal til for at opnå tilskud fra de enkelte puljer.

De kunstfaglige udvalg, som har en bred opgaveportefølje og mulighed for at opslå flere puljer med forskellige tildelingskriterier, kan udarbejde strategier for deres tildeling. 8 ud af de 12 kunstfaglige udvalg har en opgaveportefølje, som gør det relevant at udarbejde strategier. Undersøgelsen viser, at 5 af de 8 udvalg har udarbejdet en skriftlig og offentliggjort strategi. 2 udvalg har udarbejdet en strategi, men ikke offentliggjort den. Ét udvalg har ikke udarbejdet en strategi.

Undersøgelsen viser, at Kunstfondens puljeopslag ikke systematisk indeholder oplysninger om, hvilke tildelingskriterier udvalgene lægger vægt på i vurderingen af ansøgningerne ud over kunstnerisk kvalitet og talent.

Undersøgelsen viser, at Kunstfonden på sin hjemmeside annoncerer alle puljer. Puljeopslagene er generelt omfattende og dækkende i forhold til krav og vejledning til ansøgerne. I de tilfælde, hvor ansøgerkredsen er afgrænset, er afgrænsningen dog ikke begrundet i annonceringen.

Undersøgelsen viser, at Kunstfondens behandling af ansøgningerne foregår ensartet på tværs af udvalgene. Der anvendes standardiserede ansøgningsskemaer, og der er etableret fælles procedurer i forbindelse med udvalgenes behandling af ansøgere og tildeling af tilskud. Udvalgsmedlemmerne anvender standardiserede indstillingslister til at prioritere ansøgningerne. Rigsrevisionens gennemgang af en repræsentativ stikprøve af tilskudssager viser dog, at det i overvejende grad ikke er dokumenteret, hvorfor nogle ansøgere modtager støtte, og andre ikke gør. Gennemgangen viser videre, at tilsagnsbrevene indeholder dækkende informationer om betingelser for brugen af tilskuddet. Det er dog ikke alle udvalg, der indhenter reviderede projektbeskrivelser og budgetter, når der afgives delvist tilsagn.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil ændre praksis, og at udvalgene fremover skal forholde sig specifikt til konsekvensen af delvise tilsagn og sikre, at det af tilsagnsbrevet klart fremgår, hvad tilskudsmodtageren skal afrapportere.

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsens afslagsbreve i ca. 19 % af sagerne enten ikke er tilstrækkeligt begrundet, at der er uoverensstemmelser mellem kriterierne i puljeopslaget og kriterierne i afslaget, eller at der henvises til et forkert lovgrundlag. Hertil kommer, at der i ca. 8 % af sagerne er en mangelfuld henvisning til lovgrundlaget.

Undersøgelsen viser, at Kunstfonden uden hjemmel har uddelegeret afgørelseskompetencen vedrørende tildeling af transportstøtte til orkestre og ensembler til en brancheorganisation. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at der er igangsat en proces for at få tilvejebragt hjemmel.

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen understøtter, at Kunstfonden iagttager habilitetsreglerne. Styrelsen har udarbejdet retningslinjer for håndtering af inhabilitet i Kunstfonden, rådgiver udvalgene om retningslinjerne og konkrete inhabilitetssager og sikrer gennemsigtighed i inhabilitetssager. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen fremadrettet vil følge tildelingsprocenterne i sager, hvor ét eller flere udvalgsmedlemmer er inhabile.

14. Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen er forpligtede til at tilrettelægge tilskudsforvaltningen, så tildelingen er gennemsigtig og foretages på et ensartet og sagligt grundlag. Dette kapitel handler om, hvorvidt Kunstfonden opstiller klare kriterier for tilskuddene, har en hensigtsmæssig ansøgningsbehandling, og om styrelsen annoncerer puljerne og afgiver dækkende tilsagn og afslag.

2.1. Tildelingskriterier

15. Det fremgår af *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning*, at tildelingskriterier bør opstilles så klart, at det i forbindelse med konkrete ansøgninger kan afgøres, om de fastlagte kriterier er opfyldt eller ej. Vi har derfor undersøgt, om Kunstfonden har operationaliseret formålet med tilskuddene i klare tildelingskriterier.

De kunstfaglige strategier

16. Det fremgår af lov om Statens Kunstfond, at tildeling af tilskud skal ske på grundlag af en vurdering af kunstnerisk kvalitet og talent.

Det fremgår af Slots- og Kulturstyrelsens sagsbehandlervejledning, at tildelingskriterierne ikke må være for overordnede, men skal være så konkrete som muligt, så ansøgeren har mulighed for at skrive en ansøgning, som fortæller, hvordan netop den aktivitet, der søges til, passer i forhold til det, der lægges vægt på i tilskudsvurderingen. I Kunstfondens *Håndbog i udvalgsarbejde* fremgår det desuden, at Kunstfondens bestyrelse skal arbejde med at sikre, at fondens udvalg arbejder med klare kriterier for støtte og afslag.

17. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at de kunstfaglige udvalg drøfter en strategi for deres 4-årige udpegningsperiode, inden de enkelte puljers tildelingskriterier fastlægges. Udvalgenes strategiske drøftelser handler typisk om, hvilke fokusområder der skal prioriteres for den kommende udpegningsperiode, og hvilke kunstneriske aspekter inden for disse fokusområder der vil blive lagt særlig vægt på. Strategien sætter dermed rammerne for, hvilke puljer udvalgene vælger at opslå, og hvilke tildelingskriterier der skal være. Projektstøtteudvalget for litteratur har fx som en del af sin strategi for 2018-2019 et fokusområde, der indebærer et ønske om en ny puljestruktur med færre puljer end tidligere, som er mere klar for ansøgerne og i højere grad afspejler formålene i loven.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at udvalgsstrategier primært er relevante for de 6 projektstøtteudvalg, da de har en bred opgaveportefølje og mulighed for at opslå flere puljer med forskellige tildelingskriterier, der skal prioriteres på tværs af de fælles fokusområder. Det samme gælder for Legatudvalget for billedkunst og Legatudvalget for kunsthåndværk og design, som ud over at tildele legatstøtte indkøber værker til udlånsordningen. Strategier vil ikke være lige så relevante for de øvrige legatudvalg, da de kun administrerer én pulje til legater, og tildelingskriterier kan derfor kun udmøntes i ét eller ganske få puljeopslag.

Vores gennemgang af udvalgsstrategier viser, at der i 5 af de 8 kunstfaglige udvalg, hvor udvalgsstrategier er relevante, er udarbejdet en strategi, som er offentliggjort på Kunstfondens hjemmeside. 2 udvalg har udarbejdet en strategi, men ikke offentliggjort den, og ét udvalg har ikke udarbejdet en nedskreven strategi. Det fremgår af fx referater fra udvalgs møderne, at dette udvalg og de øvrige 4 legatudvalg har drøftet strategi, prioriteringer eller fokusområder for sin udpegningsperiode. Indholdet af drøftelserne fremgår typisk ikke af referaterne, som er offentliggjort på Kunstfondens hjemmeside. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at de strategiske drøftelser er afspejlet i puljernes tildelingskriterier.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ét af de 5 udvalg, som ikke har en nedskrevet og offentliggjort strategi, med fordel kan udarbejde en, da udvalget opslår en række puljer. Derudover bør de 2 ikke-offentliggjorte strategier offentliggøres. Dette kan bidrage til øget gennemsigtighed i rammerne for, hvilke puljer udvalgene vælger at opslå, og hvordan de tilsammen bidrager til at indfri lovens formål om at fremme kunstnerisk kvalitet og talent inden for disse kunstområder.

Operationalisering af kunstnerisk kvalitet og talent

18. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at udvalgene som en del af deres strategidrøftelser fastlægger, hvordan de definerer kunstnerisk kvalitet og talent. Definitionen operationaliseres efterfølgende i udvalgenes puljeopslag og anvendes som grundlag for vurderingen af ansøgningerne.

19. Vi har som en del af den stikprøvevise gennemgang af tilskudssager gennemgået 100 puljeopslag for at vurdere, om udvalgene har operationaliseret kunstnerisk kvalitet og talent i klare tildelingskriterier.

Vores gennemgang viser, at der i undersøgelsesperioden er forskel på, hvor konkret og operationelt de enkelte udvalg har defineret kunstnerisk kvalitet og talent. I enkelte puljeopslag fra 2014 og 2015 er kunstnerisk kvalitet og talent ikke operationaliseret i tildelingskriterier. Her fremgår det udelukkende, at puljen fordeles efter en kvalitets- og væsentlighedsvurdering. I de øvrige puljeopslag fremgår det, hvordan udvalgene definerer kunstnerisk kvalitet og talent. Der er dog stor variation i forhold til, hvor konkret og operationelt begrebet er omsat til tildelingskriterier, og dermed hvor retningsgivende kriterierne er for ansøgerne, og hvor bredt fortolkningsrummet er i tildelingen.

Nogle udvalg har en meget kortfattet eller abstrakt definition. Det gør sig fx gældende for Legatudvalget for film, der i sin definition af kunstnerisk kvalitet og talent lægger vægt på 3 punkter:

- et personligt udtryk
- nysgerrighed
- dristighed.

Projektstøtteudvalget for scenekunst og det tværgående tidsskriftstøtteudvalg har i højere grad nedbrudt kunstnerisk kvalitet og talent i klare og operationelle tildelingskriterier.

Boks 1

Eksempler på operationalisering af kunstnerisk kvalitet og talent

Projektstøtteudvalget for scenekunsts definition af kunstnerisk kvalitet og talent

- En stærk og original kunstnerisk intention og praksis.
- En tydelig kunstnerisk og/eller samfundsmæssig relevans.
- Klare overvejelser om sammenhængen mellem metode, form og indhold.
- Evne til at omsætte indhold til præcist valgt udtryk.
- Evne og vilje til afsøgning af nye scenekunstneriske udtryk.
- Klare valg i relation til publikum.

Tidsskriftstøtteudvalgets definition af kunstnerisk kvalitet og talent

- Tidsskriftet er kritisk reflekterende i forhold til sit stof.
- Tidsskriftet har et gennemført æstetisk formsprog og et grafisk udtryk af høj kvalitet.
- Tidsskriftet gør et snævert emne tilgængeligt for udenforstående.
- Tidsskriftet er fagligt overbevisende.
- Tidsskriftet er væsentligt i forhold til det specifikt kunstneriske miljø.
- Tidsskriftet reflekterer over mediet.

Rigsrevisionen anerkender, at det kan være vanskeligt at fastlægge en klar og operationel definition af kunstnerisk kvalitet og talent, og at vurderingen af ansøgningerne vil indebære et fagligt skøn. Vores gennemgang viser dog, at nogle udvalg i højere grad har operationaliseret begreberne, så det er gennemsigtigt for ansøgerne, hvad udvalget lægger vægt på.

Resultater

Undersøgelsen viser, at 8 ud af de 12 kunstfaglige udvalg har en opgaveportefølje, som gør det relevant at udarbejde strategier. 5 af de 8 kunstfaglige udvalg har udarbejdet en skriftlig og offentliggjort strategi. 2 udvalg har udarbejdet en strategi, men ikke offentliggjort den, og dermed er den ikke tilgængelig for ansøgerne. Ét udvalg har ikke udarbejdet en strategi.

Undersøgelsen viser, at Kunstfonden i varierende grad har operationaliseret formålet med tilskuddene i klare tildelingskriterier. Enkelte udvalg har operationaliseret tildelingskriterier for kunstnerisk kvalitet og talent på en måde, som gør det gennemsigtigt for ansøgerne, hvad udvalget lægger vægt på. Andre udvalg har defineret begreberne så overordnet, at det kan være vanskeligt at vurdere, hvad der skal til for at opnå tilskud fra de enkelte puljer.

2.2. Annoncering

20. Det fremgår af *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning*, at alle statslige tilskud, der tildeles efter ansøgning, bør annonceres. Dette er vigtigt for at gøre alle potentielle ansøgere opmærksom på muligheden for at søge tilskud.

I forbindelse med udmøntningen af en pulje kan ansøgerkredsen afgrænses, så den bliver mere specifik, end det fremgår af lovgrundlaget. Siden marts 2016 har det fremgået af *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning*, at eventuelle afgrænsninger af ansøgerkredsen bør være veldokumenterede, og at hovedbegrundelsen bør fremgå af puljeopslaget. Vi har undersøgt, om Slots- og Kulturstyrelsen har annonceret til alle potentielle ansøgere, og om begrundelsen for eventuelle afgrænsninger af ansøgerkredsen fremgår af puljeopslaget.

21. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at alle Kunstfondens puljer annonceres på fondens hjemmeside (www.kunst.dk) og på den fællesstatslige puljeportal.

22. Vores gennemgang af 100 puljeopslag viser, at puljerne er annonceret på Kunstfondens hjemmeside og på den fællesstatslige puljeportal. Gennemgangen har dog også vist, at der er mindre afvigelser mellem annonceringen på Kunstfondens hjemmeside og puljeportalen, hvilket primært gør sig gældende i forhold til ansøgningsfristerne, som ikke i alle tilfælde er opdateret på puljeportalen.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen fremover vil sikre, at informationerne på den fællesstatslige puljeportal er opdateret og ensrettet i forhold til oplysningerne på Kunstfondens hjemmeside.

Vores gennemgang viser, at puljeopslagene generelt er omfattende og indeholder relevant information til ansøgerne. Det er bl.a. information om tilskuddets formål, hvem der kan komme i betragtning, forventede tilskudsstørrelser, krav til ansøgningen, krav til opfølgningen på tilskud, hvem der behandler ansøgningen og ansøgningsfrist.

I de tilfælde, hvor ansøgerkredsen er afgrænset, og puljen er annonceret efter marts 2016, indeholder annonceringen ikke en begrundelse for afgrænsningen. Fx fremgår det ikke af puljeopslagene, hvorfor studerende ved de kunstneriske uddannelser ikke kan søge en række puljer. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at afgrænsningen er foretaget med baggrund i, at Kunstfonden støtter professionelle kunstnere. Denne begrundelse fremgår dog ikke af puljeopslagene. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen fremadrettet vil angive hovedbegrundelsen for afgrænsningen i puljeopslagene.

23. De kunstfaglige udvalg skal ifølge lov om Statens Kunstfond sprede deres støtte på alle relevante genrer inden for deres kunststart, fremme en geografisk spredning af kunst i hele landet og tilgodese produktion og formidling af kunst over for børn og unge. Derudover har udvalgene oplyst, at de inddrager ansøgerens tidligere tildelinger fra Kunstfonden. Vores gennemgang af puljeopslag viser, at der er variation i forhold til, om alle relevante hensyn for tildeling fremgår af annonceringen, fx:

- at ansøgerens tidligere tildelinger fra Kunstfonden inddrages i vurderingen med henblik på at sprede støtten
- om det oplyses, at udvalget forbeholder sig ret til at give et mindre beløb end det ansøgte
- om ansøgeren kan genansøge med det samme projekt
- om det fremgår, at ansøgeren kun kan søge om arbejdslegater i ét udvalg.

Det fremgår desuden ikke af alle puljeopslag, at hensynet til de 3 spredningskriterier (genre, geografi samt børn og unge) indgår i vurderingen af, hvilke ansøgere der får tilskud.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det i nogle tilfælde er relevant at annoncere alle spredningskriterier. Det er fx tilfældet, når puljerne genremæssigt dækker bredt, eller når det ikke er muligt at opslå specifikke børn- og ungepuljer. I de tilfælde, hvor et udvalg har flere puljer, der hver især er målrettet de forskellige delgenrer inden for kunstområdet eller har særskilt fokus på kunst for børn og unge, er der ikke behov for at annoncere alle spredningskriterier.

Det er desuden udvalgenes ansvar at tilgodese en rimelig geografisk spredning, da denne ikke kan sikres via puljeopdelinger, og da Kunstfondens ansøgerpopulation er geografisk ulige fordelt. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Kunstfonden bør annoncere hensynet til geografisk spredning i de puljeopslag, hvor geografisk spredning har betydning for muligheden for at få tilskud.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Kunstfonden har annonceret sine ansøgningspuljer til alle potentielle ansøgere på Kunstfondens hjemmeside. Puljeopslagene er generelt omfattende og dækkende i forhold til krav og vejledning af ansøgerne. Undersøgelsen viser dog, at informationerne på den fællesstatslige puljeportal ikke altid er opdateret og ensrettet i forhold til oplysningerne på Kunstfondens hjemmeside. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen fremover vil sikre, at informationerne på den fællesstatslige puljeportal er opdateret og ensrettet i forhold til oplysningerne på Kunstfondens hjemmeside.

Undersøgelsen viser, at puljeopslag, hvor ansøgerkredsen er afgrænset, ikke indeholder en begrundelse for afgrænsningen. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen fremadrettet vil angive hovedbegrundelsen for afgrænsningen i puljeopslagene. Derudover viser undersøgelsen, at der er eksempler på, at ikke alle de hensyn, der lægges vægt på i tilskudsvurderingen, fremgår af puljeopslaget, fx at ansøgerens tidligere tildelinger fra Kunstfonden inddrages i vurderingen med henblik på at sprede støtten.



Kunstfonden støttede i 2018 nycirkusforestillingen "Into the water" med Acting for Climate.

Foto: Ghia Fieandt

2.3. Tildeling

24. Det følger af grundlæggende forvaltningsretlige principper, at tildelingen af tilskud skal ske på et sagligt grundlag, hvor ansøgerne behandles lige, og tildelingen er gennemsigtig. Vi har derfor undersøgt, om Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen behandler ansøgninger ensartet og tildeler tilskud på et gennemsigtigt grundlag.

Det er Kunstfondens udvalg, der har kompetencen til at afgøre, hvilke ansøgere der skal tildeles tilskud. Slots- og Kulturstyrelsen har ansvaret for den administrative understøttelse af dette arbejde.

Behandling af ansøgere

25. Slots- og Kulturstyrelsen har i en sagsbehandlervejledning etableret fælles procedurer og administrative sagsgange i forbindelse med udvalgenes behandling af ansøgere og tildeling af tilskud. Vejledningen beskriver, hvordan styrelsen modtager og klargør ansøgninger til udvalgene, og at det er udvalgene, som vælger, hvilke ansøgere der skal have tilskud. Styrelsen udarbejder herefter tilsagns- og afslagsbreve i overensstemmelse med de beslutninger, som udvalgene har truffet.

Slots- og Kulturstyrelsen har udarbejdet standardiserede ansøgningsskemaer, som alle ansøgere udfylder via Kunstfondens hjemmeside. Styrelsen har derudover udarbejdet standardiserede indstillingslister, som udvalgsmedlemmerne bruger til at prioritere ansøgerne og dokumentere beslutninger og begrundelser for, hvilke ansøgere der skal tildeles støtte.

26. Vores gennemgang af mødemateriale og referater fra Kunstfondens 12 udvalg viser, at udvalgene generelt følger de samme procedurer og sagsgange i behandlingen af ansøgninger og tildeling af tilskud.

Slots- og Kulturstyrelsen modtager og registrerer forud for hver ansøgningsbehandling alle ansøgninger og klargør dem til det udvalg, der skal behandle ansøgningerne. Styrelsen sorterer ikke i ansøgningerne på forhånd.

27. Beslutninger om, hvilke ansøgere der skal tildeles støtte, træffes på selve udvalgs-møderne. Udvalgsformændene for de udvalgte udvalg har oplyst, at udgangspunktet for tildelingen først og fremmest er en kvalitetsdiskussion, hvor ansøgningerne drøftes med afsæt i de enkelte medlemmers indstillingslister. Når udvalget er nået til enighed om en prioritering af, hvilke ansøgere der skal tildeles støtte, udfylder udvalget i forlængelse af mødet en endelig beslutningsliste med tilskudsmodtagere og tilskudsbeløb og angiver over for Slots- og Kulturstyrelsen, hvilken afslagsbegrundelse der skal afgives til hver ansøger.

Gennemgang af 2 udvalgte ansøgningspuljer

28. Vi har gennemgået alle tilskudssager i 2 udvalgte ansøgningspuljer for at afdække, om det er gennemsigtigt, hvorfor nogle ansøgere får tilsagn, og andre afslag.

Gennemgangen er baseret på de afgørelser, som ansøgerne modtager efter endt behandling i form af tilsagns- eller afslagsbreve, samt udvalgenes indstillings- og beslutningslister for de 2 puljer. Vi har undersøgt, om der på den baggrund foreligger dokumentation for, hvordan udvalgene har prioriteret ansøgerne ud fra de annoncerede tildelingskriterier.

29. Den ene pulje vedrører arbejdslegater til arkitektur fra 2017. Puljen havde 54 ansøgere, hvoraf 6 fik tilsagn, og 48 fik afslag.

Vores gennemgang af puljen viser, at der ikke er dokumentation for, hvorfor nogle ansøgere får tilskud, og andre afslag. Én ansøger trak sin ansøgning tilbage, da vedkommende ved en fejl havde søgt den forkerte pulje. 2 ansøgere fik afslag med den begrundelse, at de tidligere har modtaget statslig kunststøtte, og på den baggrund har udvalget skønnet det rimeligt at prioritere andre ansøgere. De øvrige 45 ansøgere fik et identisk standardafslag, som opridser, hvad udvalget forstår ved kunstnerisk kvalitet og talent, hvorefter det fremgår:

”Udvalget har vurderet, at ansøgningen er interessant og vidner om kvalitet. Desværre må udvalget med de midler, der er til rådighed, foretage en prioritering, der indebærer, at kun de ansøgninger, der efter det siddende udvalgs vurdering har den højeste kunstneriske kvalitet, kan blive imødekommet”.

Der er ikke yderligere dokumentation på sagerne eller fra udvalgsbehandlingen, som kan belyse, hvordan de 6 ansøgere, som fik tilsagn, i højere grad end de øvrige ansøgere levede op til tildelingskriterierne.

30. Den anden pulje er projektstøtte i form af Informations-, dokumentations- og publikationsvirksomhed vedrørende musik fra 2017. Puljen havde 37 ansøgninger, hvoraf 19 fik tilsagn, og 18 fik afslag.

Vores gennemgang af puljen viser, at det i stikordsform er dokumenteret, hvorfor nogle ansøgere får tilskud, og andre ikke får. Gennemgangen af udvalgets indstillings- og beslutningsliste fra ansøgningsbehandlingen viser, at det i stikordsform fremgår, hvorfor de ansøgere, som har fået afslag, er fravalgt. Det fremgår fx, at ét af projekterne ikke er tilstrækkeligt musikrelateret, og at ét projekt har mere karakter af forskning end af et projekt, som kan tildeles kunststøtte. Det fremgår derudover, at 2 af ansøgerne får afslag, fordi de har søgt om fuld finansiering af projektet. Slots- og Kulturstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at udvalget mener, at der skal være en grad af egenfinansiering. Dette kriterie fremgår dog ikke af puljeopslaget. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der ikke bør inddrages tildelingskriterier som begrundelse for afslag, uden at dette på forhånd har været annonceret over for ansøgerne.

Vores gennemgang viser, at det i den ene pulje er dokumenteret i stikordsform, hvorfor nogle ansøgere får støtte og andre ikke. I den anden pulje er det ikke dokumenteret.

Gennemgang af udvalgte beslutningslister

31. Vi har gennemgået udvalgte beslutningslister fra 2018 og 2019 fra hvert af de kunstfaglige udvalg for at afdække, om det er dokumenteret, hvorfor nogle ansøgere får tilsagn og andre afslag. Vores gennemgang viser, at det i overvejende grad ikke er dokumenteret, hvorfor nogle ansøgere får tilsagn og andre ikke.

Enkelte af beslutningslisterne indeholder begrundelser i stikordsform for, hvorfor nogle af ansøgerne får tilsagn eller afslag. Mange af beslutningslisterne indeholder dog ikke dokumentation for vurderingen.

Uddelegering af afgørelseskompetencen

32. Det fremgår af lov om Statens Kunstfond, at det er Kunstfonden, der uddeler tilskuddene til kunstneriske formål. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at Kunstfonden har uddelegeret afgørelseskompetencen vedrørende puljen for transportstøtte til orkestre og ensembler. Siden 2016 er puljens årlige bevilling på 4,5 mio. kr. blevet administreret af brancheorganisationen Jazz Danmark i samarbejde med øvrige genreorganisationer. Det er Projektstøtteudvalget for musik, som fastsætter tilskudskriterierne for puljen, men Jazz Danmark, der modtager ansøgningerne og træffer afgørelse om, hvorvidt ansøgningerne lever op til tilskudskriterierne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at uddelegering af afgørelseskompetencen til eksterne aktører kræver lovhjemmel, hvilket Kunstfonden ikke har. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at der er igangsat en proces for at få tilvejebragt hjemmel.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsens etablering af fælles sagsgange, skriftlige procedurer og brug af standardiserede ansøgningsskemaer og indstillingslister er med til at understøtte en ensartet ansøgningsbehandling på tværs af Kunstfondens udvalg.

Undersøgelsen viser, at udvalgene i overvejende grad ikke har dokumenteret, hvordan de i deres faglige skøn har vurderet, at nogle ansøgere i højere grad end andre har levet op til de annoncerede tildelingskriterier. Der er desuden eksempler på, at udvalg har inddraget tildelingskriterier som begrundelse for afslag, uden at dette på forhånd har været annonceret over for ansøgerne.

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen har delegeret afgørelseskompetencen til en ekstern aktør i tildelingen af transportstøtte til orkestre og ensembler uden lovhjemmel. Styrelsen har oplyst, at der er igangsat en proces for at få tilvejebragt hjemmel.

2.4. Habilitet

33. Kunstfondens afgørelser om tildeling af støtte skal overholde forvaltningslovens regler om habilitet. Vi har undersøgt, om Slots- og Kulturstyrelsen har fastlagt rammer, der understøtter, at habilitetsreglerne iagttages, når Kunstfonden behandler ansøgninger og tildeler tilskud.

34. Slots- og Kulturstyrelsen har udarbejdet retningslinjer for håndtering af inhabilitet i Kunstfonden. Retningslinjerne følger forvaltningslovens bestemmelser om habilitet og gælder både for Kunstfondens udvalgsmedlemmer og bestyrelse og for Slots- og Kulturstyrelsens sekretariatsmedarbejdere. Styrelsen har derudover konkretiseret:

- at inhabilitet foreligger i tilfælde, hvor vedkommende person er ansat ved en institution e.l., og ansættelsesstedet (i praksis arbejdsgiveren) er part i en sag, og sagen har væsentlig betydning for ansættelsesstedet
- at inhabilitet foreligger i tilfælde, hvor vedkommende person er leder, kurator eller medlem af et ledende organ ved en institution e.l., og den pågældende institution er part i en sag.

Det fremgår af Slots- og Kulturstyrelsens retningslinjer om inhabilitet, at det udvalgsmedlem, der er bekendt med, at vedkommende kan være inhabil i forhold til at vurdere en konkret ansøgning, forud for et udvalgs møde skal underrette styrelsen herom, så der kan tages stilling til, om den pågældende person må medvirke til sagens behandling. De resterende udvalgsmedlemmer træffer beslutningen på mødet uden deltagelse af den pågældende. Hvis udvalget vurderer, at den pågældende er inhabil, skal personen forlade lokalet under sagens behandling og ikke yde nogen rådgivning i sagen.

Det fremgår desuden, at Kunstfondens bestyrelsesformand skal inddrages i de sager, hvor der gives tilskud til en aktivitet, som ét af udvalgsmedlemmerne selv er involveret i. Inddragelsen skal ske, før tilsagnet afgives. Bestyrelsesformanden har dermed mulighed for at stille spørgsmål til eller kommentere udvalgets beslutning.

Oplysninger om udvalgsmedlemmernes inhabilitet skal fremgå af mødereferaterne, der offentliggøres på Kunstfondens hjemmeside og meddeles til ansøgerne i afgørelsesbrevene. Slots- og Kulturstyrelsen skal derudover hvert halve år udarbejde en liste til bestyrelsen over sager, hvor ét eller flere udvalgsmedlemmer har været inhabile. Denne procedure skal medvirke til at skabe gennemsigtighed om omfanget af inhabilitetssager, og hvordan inhabilitet bliver håndteret på tværs af Kunstfondens udvalg.

35. Vores gennemgang af referater og andet mødemateriale viser, at Slots- og Kulturstyrelsen understøtter Kunstfondens iagttagelse af habilitetsregler ved at informere og rådgive udvalgsmedlemmerne om håndtering af reglerne. Styrelsen afholder bl.a. introduktionsforløb for udvalgsmedlemmer, hver gang et nyt udvalg konstitueres. Her gennemgås forvaltningslovens habilitetsregler, og udvalgsmedlemmerne informeres om, hvordan lovgrundlaget skal implementeres i behandlingen af konkrete sager. Udvalgsmedlemmerne påmindes desuden om habilitetsreglerne ved hvert udvalgsmøde, hvor der er ansøgningsbehandling, og rådgives, hvis der opstår tvivl om en habilitetsafgørelse.

Vores gennemgang af dokumenter viser, at udvalgsmedlemmerne angiver inhabilitet for ansøgningsbehandlingen i de indstillingslister, som udvalgsmedlemmerne udfylder og indsender til Slots- og Kulturstyrelsen forud for udvalgs møderne. Gennemgangen af udvalgenes mødereferater viser, at inhabile udvalgsmedlemmer forlader lokalet under behandlingen af ansøgningerne, og gennemgangen af tilskudssager viser, at ansøgerne orienteres i tilsagns- eller afslagsbrevet, hvis ét eller flere udvalgsmedlemmer har været inhabile i den konkrete sag.

36. Vi har gennemgået Slots- og Kulturstyrelsens halvårslige lister over sager, hvor ét eller flere udvalgsmedlemmer har været inhabile i perioden 2016-2018. Gennemgangen viser, at antallet af inhabilitetssager i 2016 var 435, 412 i 2017 og 598 i 2018, hvilket i alle år svarede til ca. 4 % af det samlede antal ansøgninger. Det er ikke muligt for Rigsrevisionen at vurdere, om udvalgsmedlemmerne i første instans erklærer sig inhabile, når de er forpligtede til det.

Rigsrevisionen kan konstatere, at antallet og den procentvis andel af inhabilitetssager har ligget stabilt de seneste år, og de halvårslige orienteringer bidrager til at skabe gennemsigtighed om disse forhold på tværs af Kunstfonden. Listerne indeholder desuden information om, hvorvidt der er tildelt tilskud i de enkelte sager, hvilket ligeledes øger gennemsigtigheden.

I perioden 2014-2017 indeholdt listerne informationer om begrundelsen for det enkelte udvalgsmedlem inhabilitet, som blev kategoriseret efter en henholdsvis personlig og arbejdsmæssig relation til ansøger samt udvalgsmedlemmets direkte involvering i projektet/aktiviteten. Kunstfondens bestyrelse besluttede fra 2018 at udelade begrundelserne for inhabilitet i de halvårslige lister. Det skyldes, at der ikke i alle sager blev anvendt de kategoriserede standardbegrundelser, men i stedet blev specificeret en begrundelse for det enkelte udvalgsmedlems inhabilitet, hvilket i flere tilfælde kunne indeholde personfølsomme oplysninger. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at den konkrete begrundelse for inhabiliteten fortsat bliver journaliseret på den enkelte sag.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at begrundelsen for inhabilitet er en vigtig del af gennemsigtigheden, og at det derfor bør genovervejes, om standardiserede informationer om begrundelsen for inhabilitet kan genindføres i de halvårslige orienteringer til Kunstfondens bestyrelse.

37. Kunstfondens bestyrelse bad i 2017 Slots- og Kulturstyrelsen om at udarbejde en statistik over tildelingspraksis i fondens inhabilitetssager. Det skete som opfølgning på presseomtale, hvor der blev rejst kritik af Projektstøtteudvalget for scenekunsts tildelingspraksis. Styrelsens statistik viste, at tilsagnsprocenten i de sager, hvor ét eller flere udvalgsmedlemmer var inhabile, var ca. 66 % i 2016. Til sammenligning udgjorde den generelle tilsagnsprocent ca. 55 %. I de sager, hvor et udvalgsmedlem selv var involveret i projektet, var tilsagnsprocenten ca. 79 %. I inhabilitetssagerne fik ansøgerne i gennemsnit tildelt 142.900 kr., mens det gennemsnitlige beløb for alle ansøgere udgjorde 41.000 kr.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har afdækket de præcise årsager til, at tilsagnsprocenten og støttebeløbet er højere i inhabilitetssager. Styrelsen finder det dog ikke unaturligt, da udvalgsmedlemmer bl.a. er udpeget med baggrund i et kunstnerisk virke af høj kvalitet eller indgående kunstfaglig viden. Hvis et udvalgsmedlem fx er involveret i et projekt, vil kvaliteten derfor sandsynligvis også være høj.

Vi har gennemgået de 12 udvalgs halvårslige orienteringer for 2017 og 2018 for at se, om billedet er det samme som i Slots- og Kulturstyrelsens undersøgelse af tildelingen i 2016. Gennemgangen viser, at billedet er det samme, da der i begge år var en højere tilsagnsprocent i de sager, hvor ét eller flere udvalgsmedlemmer var inhabile.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen fremadrettet vil følge tildelingsprocenterne i sager, hvor ét eller flere udvalgsmedlemmer er inhabile.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen har udarbejdet habilitetsregler for Kunstfonden, der konkretiserer udmøntningen af forvaltningsloven.

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen gennem information og rådgivning af udvalgsmedlemmerne understøtter, at Kunstfonden iagttager habilitetsreglerne i behandlingen af ansøgninger og tildeling af tilskud.

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen understøtter Kunstfondens iagttagelse af habilitetsreglerne ved at skabe gennemsigtighed om udvalgsmedlemmernes inhabilitetssager og tildelingen i disse sager. Styrelsen vil fremadrettet følge tildelingsprocenterne i sager, hvor ét eller flere udvalgsmedlemmer er inhabile.

2.5. Tilsagn

38. Det fremgår af *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning*, at tilsagnsbrevet skal indeholde information om betingelser for brug af tilskuddet, der kan sikre, at tilskudsmodtager når de fastsatte mål. Det indebærer, at tilsagnsbrevet skal indeholde information om økonomiske og faglige afrapporteringskrav, eventuelle særlige betingelser og information om krav til, hvilke forhold tilskudsmodtager skal meddele om, hvis udvalget tildeler mindre end det ansøgte, eller der opstår ændringer undervejs i projektet. Vi har derfor undersøgt, om Kunstfondens tilsagnsbreve indeholder tilstrækkelig information om brugen af tilskuddet.

39. Vi har som en del af stikprøven gennemgået 96 tilsagnssager. Gennemgangen af sagerne viser, at Slots- og Kulturstyrelsen har sendt tilsagnsbreve til alle 96 tilskudsmodtagere.

Gennemgangen viser videre, at tilsagnsbrevene indeholder information om økonomiske og faglige afrapporteringskrav til tilskudsmodtager. I de tilskudssager, hvor der er opstillet særlige betingelser for tilskudsmodtagers brug af tilskuddet, viser gennemgangen, at der også er informeret om disse i tilsagnsbrevene.

40. Vores gennemgang viser videre, at Kunstfonden i 35 ud af 63 tilsagnssager om projektstøtte har givet tilskud på mindre end det ansøgte beløb.

Det fremgår af Slots- og Kulturstyrelsens sagsbehandlervejledning, at der ofte gives delvist tilsagn ved projekttilskud, hvilket gør det vanskeligt at målstyre disse. Det skyldes, at tilskudsmodtagere, der ikke tildeles fuld støtte, ofte vil være nødt til at nedskalere projektet i forhold til ansøgningens beskrivelse, og dermed kan betingelserne for at leve op til det bevilgede formål påvirkes. Sagsbehandlervejledningen beskriver videre, at det af resurse-mæssige hensyn og med den nuværende systemunderstøttelse anbefales, at der anvendes standardiserede målstyringsformuleringer ved puljer med mange delvise tilsagn. Den foreslåede standardtekst fremgår af boks 2.

Boks 2

Standardtekst i tilsagnsbrev ved delvist tilsagn

Udvalget er opmærksom på, at du er blevet tildelt et mindre beløb, end du har ansøgt, og er indforstået med, at dette kan betyde, at du bliver nødt til at tilpasse eller nedskalere dit projekt eller dine aktiviteter i forhold til, hvordan du har beskrevet det i din ansøgning. Hvis du tilpasser dit projekt, skal tilpasningen afspejle det beløb, du nu er blevet tildelt.

Vores gennemgang af tilsagnssager, hvor der er givet delvist tilsagn, viser, at det i 28 af de 35 sager er op til tilskudsmodtager selv at foretage prioriteringen af, hvordan projektet skal tilpasses og nedskaleres i forhold til ansøgningens beskrivelse. I 5 af de 35 sager tildeles tilsagnene under forudsætning af, at ansøgeren indsender og får godkendt et revideret budget og en beskrivelse af justerede mål eller aktiviteter for projektet.

Udvalgene har generelt oplyst, at de har forskellig praksis vedrørende bestræbelserne på at tildele ansøgerne det fulde ansøgte beløb og kravene til indhentning af reviderede budgetter og justerede målbeskrivelser.

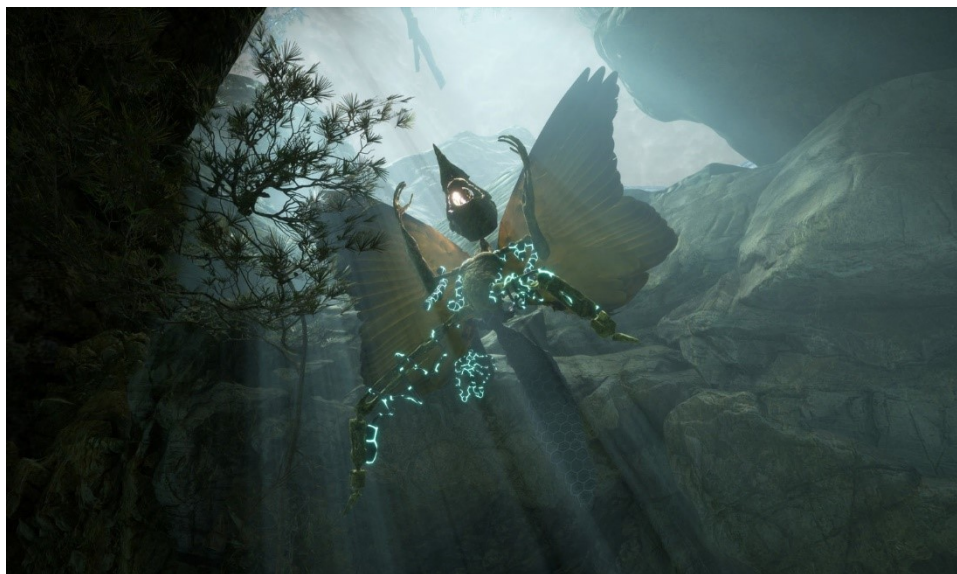
Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Kunstfondens praksis for, hvornår der indhentes reviderede budgetter og projektbeskrivelser, bør basere sig på behovet for at godkende tilskudsmodtagers projektjusteringer, så det sikres, at det bevilgede formål kan indfris. Antallet af delvise tilsagn i den enkelte pulje bør således ikke være afgørende for, om der indhentes et revideret budget og en projektbeskrivelse fra tilskudsmodtageren.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil ændre praksis, og at udvalgene fremover skal forholde sig specifikt til konsekvensen af delvise tilsagn og sikre, at det af tilsagnsbrevet klart fremgår, hvad tilskudsmodtager skal afrapportere.

41. Alle tilskudsmodtagere skal – uanset om de er blevet tildelt fuldt eller delvist tilsagn – løbende orientere Slots- og Kulturstyrelsen, hvis der undervejs i projektet opstår ændringer, som har betydning for, om projektets gennemførelse kan leve op til de fastsatte mål.

Vores gennemgang af tilsagnsbreve viser, at Slots- og Kulturstyrelsen har informeret alle tilskudsmodtagere om krav til orientering ved ændringer i projektet.

Alle udvalg har bemyndiget Slots- og Kulturstyrelsen til at godkende *ikke væsentlige* ændringer, mens væsentlige ændringer skal godkendes af udvalgene. Væsentlige ændringer omfatter som udgangspunkt ændringer, der har en kvalitetsmæssig betydning for projektets proces eller målopfyldelse.



Jacob Kudsk Steensen modtog i 2019 et arbejdslegat. På billedet ses hans virtual realityværk "Re-animated", som bygger på samme digitale modeller, som forskere anvender til at forudsige fremtidens natur og klima. Re-animated har været udstillet både i Danmark og i udlandet.

Foto: David Stjernholm

Resultater

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen sender tilsagnsbreve til alle tilskudsmodtagere, og at brevene indeholder tilstrækkelig information om økonomiske og faglige afrapporteringskrav, særlige betingelser og krav til tilbagemelding ved ændringer undervejs i projektet.

Undersøgelsen viser, at der i 5 ud af 35 delvise tilsagn er indhentet reviderede budgetter og projektbeskrivelser. Der er variationer mellem udvalgene i forhold til, hvor ofte der indhentes reviderede budgetter og projektbeskrivelser, når der gives delvist tilsagn.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil ændre praksis, så udvalgene fremover skal forholde sig specifikt til konsekvensen af delvise tilsagn og sikre, at det af tilsagnsbrevet klart fremgår, hvad tilskudsmodtager skal afrapportere.

2.6. Afslag

42. Det fremgår af *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning*, at ansøgeren skal orienteres om klagemulighederne ved afslag, og at afslaget skal være konkret begrundet, så ansøgeren bliver bekendt med årsagerne til afslaget. Vi har derfor undersøgt, om Kunstfondens afslag begrundes og ledsages af en klagevejledning. Derudover har vi med baggrund i Ombudsmandens praksis vedrørende forvaltningsafgørelser undersøgt, om afslaget indeholder en klar og specifik henvisning til det lovgrundlag, som afslaget er truffet på baggrund af. Med en klar og specifik henvisning til lovgrundlaget menes, at henvisningen skal omtale retsreglerne, så de uden videre kan identificeres af ansøgeren. Det gøres ved, at afgørelsen indeholder lovens eller bekendtgørelsens nummer og dato samt en præcis angivelse af de relevante bestemmelser, der ligger til grund for afgørelsen.

43. Afslagene fra de kunstfaglige udvalg beror på et skøn, hvilket indebærer, at begrundelsen skal angive, hvilke hovedhensyn der er lagt vægt på i vurderingen. Afgørelsen skal desuden indeholde en klagevejledning. Det fremgår af lov om Statens Kunstfond, at afgørelser om tilskud, garantier mv. ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed. Det bør derfor fremgå af klagevejledningen, at der ikke kan klages over afgørelsen.

44. Vi har gennemgået 96 sager, hvor ansøgeren har fået afslag på tilskud. Gennemgangen viser, at alle sagerne indeholder dækkende oplysninger om, at der ikke kan klages over afgørelsen. Gennemgangen viser derudover, at 69 af de 96 sager har en klar og præcis henvisning til lovgrundlaget og dækkende afslagsbegrundelser. Tabel 1 viser, hvor mange af afslagene der havde mangler i forhold til lovhenvisninger og begrundelser.

Tabel 1
Mangler i sager med afslag

	Antal sager
Afslaget er ikke tilstrækkeligt begrundet, idet det fx ikke er nærmere defineret, hvilke kriterier udvalget har lagt til grund for afslaget	7 ¹⁾
Der er uoverensstemmelser mellem kriterierne i puljeopslaget og kriterierne i afslaget	8
Der er henvist til forkert lovgrundlag	4
Der er henvist mangelfuldt til lovgrundlaget	8
Sager med mangelfulde afslag	27

¹⁾ Én af de sager, som ikke er tilstrækkeligt begrundet, har også en mangelfuld henvisning til lovgrundlaget. Sagen optræder i tabellen kun under mangelfuld begrundelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Slots- og Kulturstyrelsen.

Det fremgår af tabel 1, at der er mangelfulde afslag i 27 ud af 96 sager. I 7 af de 27 sager er afslaget ikke tilstrækkeligt begrundet. Det er fx tilfældet, hvis det ikke fremgår af afslaget, hvordan kunstnerisk kvalitet og talent vurderes, eller hvis det fremgår, at projektet falder uden for udvalgets støtteområde, uden at det er nærmere angivet hvordan. I 8 af de 27 sager er der uoverensstemmelse mellem kriterierne i puljeopslaget og kriterierne i afslaget. Her er der fx tale om, at puljekriterierne er ændret, uden at de tilhørende standardbegrundelser er tilpasset til de nye kriterier. Der kan også være tale om, at der i afslaget indgår kriterier, som ikke fremgår af puljeopslaget. 4 af de 27 sager omhandler forkert henvisning til lovgrundlaget. Her er der tale om afslag, hvor der er henvist til et forældet lovgrundlag. Endelig er der i 8 af de 27 sager en mangelfuld henvisning til lovgrundlaget, da henvisningen ikke er tilstrækkelig specifik, fx fordi lovens nummer, dato eller paragraf ikke fremgår af afgørelsen.

Resultater

Undersøgelsen viser, at alle afslag ledsages af en vejledning om, at der ikke kan klages over afgørelsen. Undersøgelsen viser dog også, at afslagene i 19 ud af 96 sager var mangelfulde, svarende til ca. 19 %, idet der var en mangelfuld begrundelse i 7 sager, uoverensstemmelse mellem kriterierne i puljeopslaget og kriterierne i afslaget i 8 sager og henvisning til forkert lovgrundlag i 4 sager. Derudover var der i 8 sager, svarende til ca. 8 %, en mangelfuld henvisning til lovgrundlaget.

3. Opfølgning på tilskud



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad sikrer en hensigtsmæssig opfølgning på tilskud.

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen har fastlagt klare rammer for den opfølgning, som styrelsen fører med uddelte tilskud. Rigsrevisionens gennemgang af en repræsentativ stikprøve af tilskudssager viser dog, at styrelsen i 16 % af sagerne ikke har fulgt tilstrækkeligt økonomisk og/eller fagligt op på de projekt- og driftstilskud, som Kunstfonden tildeler. I disse sager mangler der ét eller flere centrale dokumenter, fx regnskab eller faglig beretning. Derudover har styrelsen ikke fulgt tilstrækkeligt op på 3 ud af 10 uafsluttede sager fra 2014 og 2015. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2017 gjorde det obligatorisk at dokumentere gennemgangen af tilskudsmodtagers økonomiske og faglige beretning i en tjekliste.

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke følger op på tilskudsmodtagernes anvendelse af arbejdslegater. Rigsrevisionen finder det positivt, at styrelsen fremover vil anmode modtagere af 3-årige arbejdslegater om at orientere styrelsen, hvis der sker væsentlige ændringer i modtagerens arbejdssituation.

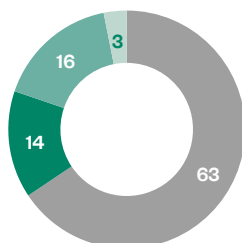
Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke har betryggende sagsgange og tilstrækkelige interne kontroller til at sikre korrekt beregning af størrelsen på hædersydelse. Det medfører, at der er en øget risiko for fejl. Rigsrevisionen har dog ikke konstateret fejl i den stikprøvevis gennemgang af hædersydelser. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen har implementeret en ny procedure, der øger den interne kontrol.

Undersøgelsen viser, at Kunstfondens udvalg evaluerer sine respektive puljer. Der er dog variation i, hvor systematiske og veldokumenterede udvalgenes evalueringer er. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2019 har iværksat et projekt, der indeholder en evaluering af tilskudsforvaltningen med henblik på at sikre en systematiseret og ensartet tilgang til evaluering.

Centrale dokumenter for økonomisk og faglig opfølgning

- Regnskab fra tilskudsmodtager.
- Faglig beretning om målopfyldelse/opfyldelse af formål.
- Sikkerhed for udført forvaltningsrevision. Det skal ved tilskud over 500.000 kr. fremgå af tilskudsmodtagers revisionsprotokollat, at revisor har udført forvaltningsrevision.

45. Opfølgning på brugen af tilskud er nødvendig for at sikre, at tilskudsmodtager bruger tilskuddet i overensstemmelse med formålet. Dette kapitel handler om, hvorvidt Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen har en hensigtsmæssig opfølgning på tilskud i overensstemmelse med *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning*.

Fordeling af tilsagnssager i stikprøven

- Projekttilskud
- Driftstilskud
- Arbejdslegater
- Underskudsgarantier

3.1. Økonomisk og faglig opfølgning

46. Slots- og Kulturstyrelsen har ansvaret for at følge op på de tilskud, som Kunstfonden uddeler. Det indebærer, at styrelsen skal følge op på de økonomiske og faglige resultater og vurdere, om tilskuddet bruges til formålet. Vi har undersøgt, om styrelsen har fastlagt klare rammer for den opfølgning, som styrelsen fører med uddelte tilskud. Vi har derudover undersøgt, om styrelsen økonomisk og fagligt har fulgt op på tilskudsmodtagers brug af tilskudsmidlerne. Med økonomisk opfølgning menes, om styrelsen har fulgt op på regnskab og revision. Med faglig opfølgning menes, om tilskudsmodtager har nået det i tilsagnsbrevet fastlagte formål eller de fastlagte mål med tilskuddet.

47. Kulturministeriet har udstedt 2 bekendtgørelser om regnskab og revision vedrørende henholdsvis projekt- og aktivitetstilskud og driftstilskud. Disse bekendtgørelser fastsætter krav til forvaltning, regnskab og revision for hovedparten af tilskudsmodtagerne på Kulturministeriets område. Bekendtgørelserne gælder også for de tilskudsmodtagere, der får tilskud fra Kunstfonden.

48. Slots- og Kulturstyrelsen har med baggrund i Kulturministeriets bekendtgørelser fastlagt rammerne for opfølgningen på de tilskud, som Kunstfonden uddeler. Opfølgningen varierer, afhængigt af om Kunstfonden uddeler projekttilskud, driftstilskud eller arbejdslegater. Vi har gennemgået 96 sager, hvor ansøgeren har fået tilsagn om tilskud. Sagerne fordeler sig med 63 projekttilskud, 14 driftstilskud, 16 arbejdslegater og 3 underskudsgarantier.

Projekttilskud

49. Det fremgår af Kulturministeriets bekendtgørelser om regnskab og revision af projekt- og aktivitetstilskud og Slots- og Kulturstyrelsens sagsbehandlervejledning, at krav til budget, regnskab og revision for tilskudsmodtagere, der modtager projekttilskud, afhænger af størrelsen på tilskuddet. Tabel 2 viser forskellene i Slots- og Kulturstyrelsens opfølgning på projekttilskud afhængigt af størrelsen.

Tabel 2
Slots- og Kulturstyrelsens opfølgning på projekttilskud

Projekttilskud	Slots- og Kulturstyrelsens opfølgning
≤ 100.000 kr.	- Tilskudsmodtager afgiver erklæring. - Stikprøvevis gennemgang af regnskab og faglig beretning på 5 % af alle sager.
100.001-500.000 kr.	- Tilskudsmodtager indsender regnskab og faglig beretning. - Regnskabet underskrives af en regnskabskyndig person eller en registreret eller statsautoriseret revisor.
> 500.000 kr.	- Tilskudsmodtager indsender regnskab og faglig beretning. - Regnskabet underskrives af en registreret eller statsautoriseret revisor eller af et revisionsorgan, der udfører revision i kommunerne eller regionerne. - Revision i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. - For projekter over 1 mio. kr. kan Slots- og Kulturstyrelsen kræve en evaluering af projektet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Slots- og Kulturstyrelsen.

Det fremgår af tabel 2, at Slots- og Kulturstyrelsens opfølgning på tilskud op til 100.000 kr. indebærer, at tilskudsmodtager ikke skal indsende regnskab til styrelsen, men blot afgive en erklæring om, at tilskuddet er brugt til formålet. Det fremgår desuden af tabellen, at styrelsen over for modtagere af projekttilskud over 100.000 kr. stiller krav om, at modtager indsender et regnskab og en faglig beretning. For projekter over 500.000 kr. skal regnskabet revideres i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Det indebærer en vurdering af, om modtager har taget skyldige økonomiske hensyn, dvs. har sikret sparsommelighed, produktivitet og effektivitet i anvendelsen af tilskudsmidlerne. For projekter over 1 mio. kr. kan styrelsen kræve, at tilskudsmodtager evaluerer projektet.

Opfølgning

50. Vores gennemgang af de 63 projekttilskud viser, at der i 52 af sagerne foreligger tilstrækkelig dokumentation for, at Slots- og Kulturstyrelsen har foretaget en økonomisk og faglig opfølgning. Tabel 3 viser de resterende 11 sager, hvor der mangler ét eller flere centrale dokumenter på sagen.

Tabel 3
Mangler i sager med projekttilskud

Centrale dokumenter, som mangler	Antal sager
Regnskab og/eller faglig beretning	8
Dokumentation for udført forvaltningsrevision	3
I alt	11

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Slots- og Kulturstyrelsen.

Det fremgår af tabel 3, at der i 8 sager mangler regnskab og/eller faglig beretning fra tilskudsmodtager. Når der ikke er regnskab og/eller faglig beretning på sagen, burde sagen ikke kunne afsluttes, da de 2 dokumenter er afgørende for, om Slots- og Kulturstyrelsen kan følge økonomisk og fagligt op på anvendelsen af tilskuddet. Vi har i vores gennemgang set 4 eksempler på faglige beretninger, som kun er udfyldt ved simpel afkrydsning af, om formålet og eventuelle mål er opfyldt. Denne praksis lever ikke op til Kulturministeriets egen bekendtgørelse om regnskab og revision af projekt- og aktivitetstilskud, idet en simpel afkrydsning ikke i tilstrækkelig grad dokumenterer, hvordan og i hvilken grad formålet med tilskuddet er opfyldt. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2018 ændrede skabelonen for den faglige afrapportering i beretningen. Ændringen medførte, at tilskudsmodtagerne i dag ikke kan nøjes med at krydse af, om formålet og/eller de opstillede mål er opfyldt, men i stedet skal skrive en uddybende tekst om opfyldelsen. Tabellen viser derudover, at der er 3 sager, hvor det ikke fremgår af revisorerklæringen eller regnskabet, at revisor har udført forvaltningsrevision.

Tjekliste

Tjeklisten viser, at Slots- og Kulturstyrelsen har gennemgået tilskudsmodtagers regnskab og faglige beretning, og om styrelsen har fundet regnskabet og beretningen tilfredsstillende.

Foruden de 11 sager, hvor der mangler centrale dokumenter, viser gennemgangen, at Slots- og Kulturstyrelsen i 7 sager ikke har dokumentation for at have gennemgået tilskudsmodtagers regnskab og faglige afrapportering, fx i form af en tjekliste eller en afsluttende godkendelse af regnskabet. Det betyder, at styrelsen ikke kan dokumentere, at tilskudsmodtager har brugt tilskudsmidlerne i overensstemmelse med tilsagnsbetingelserne.

Vores gennemgang viser, at Slots- og Kulturstyrelsen i undersøgelsesperioden har ændret praksis for brug af tjeklister. Det skyldes, at styrelsen i en ny sagsbehandlingsvejledning fra 2017 gjorde det obligatorisk at anvende tjeklister. Rigsrevisionen finder det positivt, at styrelsen har gjort det obligatorisk at dokumentere gennemgangen af tilskudsmodtagernes økonomiske og faglige beretning i en tjekliste.

51. Slots- og Kulturstyrelsen foretager en stikprøvevis kontrol på 5 % af de sager, hvor tilskudsbeløbet er på 100.000 kr. eller mindre. Vi har gennemgået resultatet af denne kontrol i 2018. Gennemgangen viser, at kontrollen resulterede i 5 tilbagebetalinger fra tilskudsmodtagere ud af 182 sager, svarende til 2,8 % af stikprøven. 4 af tilbagebetalingerne skyldes overskud på projekterne. Det er styrelsens politik, at overskud over 1.500 kr. skal betales tilbage. Den sidste tilbagebetaling vedrørte et tilskud, hvor tilskudsmodtager havde misforstået, hvad tilskuddet måtte bruges til.

Driftstilskud

52. Slots- og Kulturstyrelsen foretager for hvert driftstilskud en afvejning af risiko og væsentlighed, når det vurderes, hvilket tilsyn tilskudsmodtageren skal underlægges. På den baggrund skelner styrelsen i sit tilsyn med modtagere af driftstilskud mellem et *basalt tilsyn* og et *supplerende tilsyn*.

Det basale tilsyn indebærer, at Slots- og Kulturstyrelsen anfører formål og eventuelle supplerende mål i tilsagnsbrevet til tilskudsmodtager. Det supplerende tilsyn indeholder 3 niveauer, hvor kravene til tilskudsmodtager stiger i takt med beløbsstørrelsen, herunder opstilling af klare mål for brugen af midlerne. Styrelsens mest omfattende styringsinstrument er rammeaftaler, der indgås mellem styrelsen og tilskudsmodtager, og som indgås med tilskudsmodtager ud fra en betragtning om risiko og væsentlighed. Rammeaftalen formuleres normalt for en 4-årig periode og indgås for at sikre, at midlerne bruges som tiltænkt. Rammeaftalen indeholder bl.a. tilskudsmodtagers mission, strategi, økonomi og resultatmål for tilskuddet. Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet har igangsat en kortlægning af, om der er behov for retningslinjer, der sikrer en mere ensartet brug af rammeaftaler.

Opfølgning

53. Vores gennemgang af de 14 sager viser, at Slots- og Kulturstyrelsen i alle relevante sager har indgået en rammeaftale med tilskudsmodtageren. Styrelsen modtager hvert år budget, regnskab og faglig beretning, hvor tilskudsmodtageren redegør for opfyldelsen af de formål og mål, som styrelsen sammen med tilskudsmodtageren har fastlagt i rammeaftalen.

54. Vores gennemgang viser, at der i alle driftssager er indsendt et regnskab og en faglig beretning. I én sag mangler der dog dokumentation for, at tilskudsmodtagers revisor har udført forvaltningsrevision i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision.

Arbejdslegater

55. Slots- og Kulturstyrelsen følger hverken økonomisk eller fagligt op på anvendelsen af arbejdslegater. Legaterne uddeles på baggrund af ansøgninger, men der opstilles ingen tilskudsvilkår eller krav om afrapportering i tilsagnsbrevene.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at modtagere af arbejdslegater ikke har nogen orienteringsforpligtelser over for styrelsen eller udvalget. Det skyldes, at formålet med at uddele arbejdslegater er at give kunstneren arbejdsro og mulighed for at fokusere på sit kunstneriske arbejde, så vedkommende ikke behøver at søge indtægt ved ikke-kunstnerisk arbejde. Arbejdslegater skal derfor ikke nødvendigvis omsættes til et specifikt produkt eller en specifik aktivitet, og der er dermed ikke noget forudsat formål, som modtagere af arbejdslegater skal leve op til eller orientere om ændringer i forhold til. Dette gælder også for de 3-årige arbejdslegater.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen fremover vil anmode modtagere af 3-årige arbejdslegater om at oplyse væsentlige ændringer i modtagerens arbejdssituation i legatperioden. Rigsrevisionen finder dette positivt.

56. Vi er i gennemgangen stødt på ét tilfælde, hvor Slots- og Kulturstyrelsen i en månedlig rapport fra Udbetaling Danmark blev gjort opmærksom på, at en modtager af hædersydelse var afgået ved døden. Udbetalingen af hædersydelsen blev stoppet, men styrelsen var ikke opmærksom på, at modtageren også havde modtaget et 3-årigt arbejdslegat, hvor den sidste årlige rate var blevet udbetalt kort tid inden dødsfaldet. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil udarbejde procedurer, der sikrer tilbagebetaling i tilfælde, hvor tilskudsmodtageren afgår ved døden eller af andre årsager ikke er i stand til at arbejde i den periode, som arbejdslegatet vedrører.

Underskudsgaranti

57. Vores gennemgang viser, at Slots- og Kulturstyrelsen stikprøvevis følger op på tilskud, der gives som underskudsgaranti. De 3 sager, som indgår i vores stikprøve, var ikke udtaget til kontrol i styrelsens stikprøvevis gennemgang. Der er derfor ingen opfølgning på disse 3 sager.

Opfølgning på uafsluttede sager

58. Vi har gennemgået 10 uafsluttede sager fra 2014 og 2015 for at afdække, om Slots- og Kulturstyrelsen har fulgt tilstrækkeligt op på sagerne.

Gennemgangen viser, at der i 7 af de 10 sager er tilfredsstillende forklaringer på, hvorfor sagerne endnu ikke er afsluttede. Der er bl.a. tale om store flerårige projekter eller projekter, hvor tilskudsmodtager har søgt om og fået bevilget udsættelse i forhold til gennemførelsen af projektet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke har fulgt tilstrækkeligt op på de 3 øvrige sager, så de kan afsluttes. Én af sagerne vedrører ét af udvalgenes egne projekter, hvor projektet er gennemført som planlagt, dog med et mindre-forbrug. De 2 øvrige sager vedrører tilskudsmodtagere, som ikke har indsendt regnskab og faglig beretning.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at Kunstfonden ikke har retningslinjer, som afskærer tilskudsmodtagere fra at søge igen til nye projekter, selv om de ikke har betalt skyldige tilbagebetalingskrav. Der føres således ingen kontrol med dette, når styrelsen modtager ansøgninger.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de 3 sager burde have været afsluttet hurtigere. Det er desuden Rigsrevisionens opfattelse, at det er uhensigtsmæssigt, at det ikke har nogen konsekvens for fremtidige tildelinger at undlade at indsende regnskab og faglig beretning eller at undlade at reagere på et tilbagebetalingskrav.

Hædersydelse

59. Det fremgår af lov om Statens Kunstfonds virksomhed, at Kunstfonden skal tildele og følge op på hædersydelser til skabende kunstnere, der har en sådan kunstnerisk produktion bag sig, at de har placeret sig afgørende som kunstnere. Vi har derfor undersøgt, om Slots- og Kulturstyrelsen har betryggende sagsgange og tilstrækkelige interne kontroller til at sikre korrekt beregning af størrelsen på hædersydelser.

Hædersydelsen er livsvarig og tildeles alene på grundlag af en vurdering af kvaliteten af den kunstneriske produktion. Der tildeles i alt 275 hædersydelser, og ydelserne er fast fordelt på de enkelte kunstarter. Hædersydelserne er desuden indtægtsregulerede. Det indebærer, at ydelsens størrelse beregnes på grundlag af et gennemsnit af kunstnerens skattepligtige indkomst de 3 foregående år. Minimumsydelsen er på ca. 18.000 kr., og maksimumsydelsen på ca. 160.000 kr., og flere modtagere får et beløb derimellem.

60. Slots- og Kulturstyrelsen har ansvaret for løbende at holde sig ajour med modtagere af hædersydelers indtægt for at sikre, at modtageren hvert år får tildelt det korrekte beløb. Styrelsen skal desuden sikre tildeling af nye hædersydelser ved dødsfald hos tidligere modtagere.

61. Vores gennemgang af Slots- og Kulturstyrelsens materiale viser, at styrelsen én gang årligt anmoder modtagerne af hædersydelser om at indsende deres årsopgørelse. Oplysningerne fra årsopgørelsen indtastes manuelt i et regneark, der indeholder data om modtagerens indkomst i de 3 foregående år. På baggrund af data fra regnearket udarbejder styrelsen en oversigt til Udbetaling Danmark med den beregnede gennemsnitlige indkomst de foregående 3 år for alle modtagere af hædersydelser. Udbetaling Danmark anvender gennemsnitsindkomsten til at fastlægge den korrekte størrelse på ydelsen.

Slots- og Kulturstyrelsen logger ikke ændringer i det regneark, hvori data for modtagernes indkomstforhold fremgår. Derudover ligger regnearket på et fællesdrev i styrelsen. Styrelsen har oplyst, at alle medarbejdere i styrelsen frem til 2019 havde adgang til det fællesdrev, hvor regnearket lå. Fra 2019 er regnearket anbragt i en mappe, som kun sagsbehandlere af hædersydelser har adgang til.

Der var på revisionstidspunktet kun én sagsbehandler i Slots- og Kulturstyrelsen, der har udført opgaven med manuelt og løbende at opdatere indkomstoplysningerne for modtagerne af hædersydelser.

62. Vi har udtrukket en stikprøve på 7 sager, hvor vi har undersøgt dokumentationen for Slots- og Kulturstyrelsens beregning af størrelsen på hædersydelsen i de 7 tilfælde. Gennemgangen viser, at beregningen af størrelsen på hædersydelsen er korrekt i alle 7 sager.

Vores gennemgang viser, at beregningen af hædersydelser i høj grad er præget af personafhængighed, hvilket medfører sårbarhed i forbindelse med sygdom og fratrædelser. Derudover er der risiko for fejl, da beregningerne foretages i et regneark, hvor der ikke er mulighed for at logge ændringer, og som alle medarbejdere i Kunstfonden har adgang til. Dertil kommer, at der ikke er funktionsadskilt kontrol af beregningerne. Vi har dog ikke konstateret fejl i beregningerne i vores gennemgang af 7 udvalgte sager.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen har implementeret en ny procedure, der øger den interne kontrol, og at der fremover er 2 medarbejdere, der kan udføre arbejdsopgaverne. Dette finder Rigsrevisionen positivt.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen har fastlagt klare rammer for den opfølgning, som styrelsen fører med uddelte tilskud. Styrelsen har fastlagt krav til budget, regnskab, faglig beretning og revision for tilskudsmodtagere. Omfanget af opfølgningen afhænger af beløbsstørrelsen på tilskuddet, og om der er tale om projektilskud, driftstilskud eller arbejdslegater.

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke i alle tilfælde har fulgt økonomisk og fagligt op på de projekt- og driftstilskud, som styrelsen har tildelt. Undersøgelsen viser, at der i 12 ud af 77 projekt- og driftstilskudssager (63 projektilskud og 14 driftstilskud) mangler centrale dokumenter på sagen, svarende til ca. 16 % af sagerne. I 8 af disse sager drejer det sig om manglende regnskab eller faglig beretning. Derudover har Slots- og Kulturstyrelsen i 7 sager ikke dokumentation for gennemgangen af tilskudsmodtagers regnskab og faglige beretning, fx i form af en tjekliste eller en afsluttende godkendelse af regnskabet.

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke følger op på tilskudsmodtagernes anvendelse af arbejdslegater. Styrelsen følger stikprøvevis op på tilskudsmidler, der gives som underskudsgaranti.

Undersøgelsen viser, at der i 7 ud af 10 uafsluttede sager fra 2014 og 2015 er tilfredsstillende forklaringer på, hvorfor sagerne endnu ikke er afsluttede. Der er dog ikke fulgt tilstrækkeligt op i 3 ud af 10 sager.

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke har betryggende sagsgange og tilstrækkelige interne kontroller til at sikre korrekt beregning af størrelsen på hædersydelser. Gennemgangen af 7 sager viser dog, at beregningen af størrelsen på hædersydelsen er korrekt i disse sager. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen har implementeret en ny procedure, der øger den interne kontrol, og at der fremover er 2 medarbejdere, som kan udføre arbejdsopgaverne.

3.2. Evaluering

63. Det fremgår af *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning*, at der bør foretages en vurdering af, om de enkelte tilskudspuljer har givet de ønskede resultater. Ud over evalueringen af de enkelte puljer kan der være behov for, at der med større mellemrum foretages en overordnet evaluering af den samlede tilskudsvirksomhed, der går på tværs af de enkelte puljer. Vi har derfor undersøgt, om Kunstfonden evaluerer de enkelte puljer. Derudover har vi undersøgt, hvordan Slots- og Kulturstyrelsen og Kunstfonden løbende har evalueret Kunstfondens samlede tilskudsordning.

Evaluering af de enkelte puljer

64. Vi har gennemgået referater fra de 12 kunstfaglige udvalg i perioden 2014-2018, evalueringsrapporter og interne notater mv., som belyser udvalgenes arbejde med evaluering.

65. Vores gennemgang viser, at alle udvalg evaluerer puljerne, herunder tildelingskriterier, puljeopslag og sammensætningen af ansøgerfeltet. Der er dog variation i, hvor systematiske og veldokumenterede evalueringerne er.

Projektstøtteudvalget for scenekunst og Projektstøtteudvalget for musik evaluerer puljerne med udgangspunkt i en fastlagt skabelon. Formålet med evalueringen er at vurdere, om puljens tildelingskriterier og afgrænsning af ansøgerkredsen har ført til, at der er modtaget de relevante ansøgninger for udmøntning af puljens formål. I den forbindelse vurderes det, om ansøgningsvejledningen, kriterier mv. fungerer efter hensigten, og udvalget evaluerer, om de aktiviteter, der er støttet fra puljen, udmønter lovens formål. Derudover drøftes andre eventuelle udfordringer med puljen, fx tekniske og praktiske udfordringer samt sammenhængen mellem tildeling og udvalgets strategi. Evalueringen afsluttes med, at puljeopslaget og afslagsformuleringer opdateres inden næste tildelingsrunde. De øvrige udvalg har ikke den samme systematiske tilgang til evalueringsprocessen.

66. Vores gennemgang viser videre, at nogle udvalg har gennemført flere enkeltstående evalueringer på eget eller Slots- og Kulturstyrelsens initiativ. Legatudvalget for litteratur har bl.a. gennemført en undersøgelse af de 3-årige arbejdslegaters betydning for den enkelte kunstner, Legatudvalget for billedkunst har gennemført en evaluering af stedspecifikke indkøb i perioden 2016-2018, og Projektstøtteudvalget for scenekunst har fået gennemført en ekstern evaluering af Garantiordningen og Turnénetværket.

Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2019 har iværksat et projekt, der indeholder en evaluering af tilskudsforvaltningen med henblik på at sikre en systematiseret og ensartet tilgang til evaluering af alle puljerne baseret på en fælles dokument-skabelon, som efterfølgende journaliseres som dokumentation.

Stedspecifikke indkøb

Når Kunstfonden finansierer et samarbejdsprojekt mellem en kunstner eller en kurator og en institution, hvor der indkøbes eller skabes kunst til et bestemt sted.

Garantiordningen

Kunstfonden udvælger en række scenekunstforestillinger, hvorefter forestillingen kan udbydes til spillesteder i hele landet med underskudsgaranti.

Turnénetværket

Turnénetværket er et netværk bestående af p.t. 61 danske scener, som samarbejder om udbredelse af nyskabende og eksperimenterende turnéteater til voksenpublikummet. Hver sæson udpeger netværket et antal forestillinger, som præsenteres på Turnénetværkets scener. Scenerne optaget i Turnénetværket kan søge om underskudsgaranti i forbindelse med køb af de forestillinger, som netværket optager i sit repertoire hver sæson.

Evaluerings af Kunstfondens samlede virksomhed

67. Vores gennemgang af bestyrelsesreferater viser, at Kunstfondens bestyrelse løbende evaluerer Kunstfondens samlede virksomhed, herunder fx fondens organisering, aflønning af fondens medlemmer og overgangsfasen til et nyt udvalg. Kunstfonden afholder derudover temadage for udvalgenes medlemmer om kunstens relevans og værdi for borgerne.

68. Kunstfonden udarbejder en årsberetning. Årsberetningen indeholder for det første en beretning om årets gang fra Kunstfondens bestyrelse og fra hvert af de 12 udvalg samt et regnskab for hvert udvalg og samlet for hele Kunstfonden. Derudover af-rapporterer Kunstfonden i årsberetningen for indfrielsen af lovens formål, fx i forhold til den geografiske spredning af tilskudsmidlerne.

Det fremgår af årsberetningen for 2018, at spredningen af Kunstfondens tilskudsmidler afspejler fordelingen af ansøgere fra de 5 regioner. 36 % af midlerne fra Kunstfonden anvendes på aktiviteter i Region Hovedstaden. Ca. 15 % af midlerne anvendes på aktiviteter i Region Midtjylland, ca. 10 % i Region Syddanmark, ca. 6 % i Region Sjælland og ca. 5 % i Region Nordjylland. Ca. 20 % af midlerne anvendes på aktiviteter på tværs af regionerne, og ca. 9 % på aktiviteter i udlandet.

Ca. 48 % af alle ansøgere får tilsagn om tilskud fra Kunstfonden. Ansøgere fra Region Nordjylland er med 59 % dem, hvor tilsagnsprocenten er højest, og ansøgere fra Region Hovedstaden har lavest tilsagnsprocent med 45 %.

69. Vores gennemgang viser, at Slots- og Kulturstyrelsen foretager brugerundersøgelser blandt styrelsens brugere. Undersøgelserne omfatter tilskudsområdet, og der stilles specifikke spørgsmål til tilfredsheden blandt Kunstfondens brugere. Undersøgelsen afdækker dermed brugernes oplevelse af Kunstfondens relevans og værdien af Kunstfondens tilskudsordning.

Resultater

Undersøgelsen viser, at alle Kunstfondens udvalg evaluerer de enkelte tilskudsordninger, herunder tildelingskriterier, puljeopslag og sammensætningen af ansøgerfeltet. Der er dog variation i, hvor systematiske og veldokumenterede disse evalueringer er.

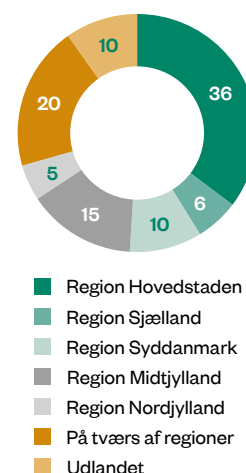
Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2019 har iværksat et projekt, der indeholder en evaluering af tilskudsforvaltningen med henblik på at sikre en systematiseret og ensartet tilgang til evaluering af alle puljer.

Undersøgelsen viser, at Kunstfondens bestyrelse løbende evaluerer Kunstfondens samlede tilskudsordning, og at Kunstfonden i sin årsberetning følger op på fx lovens geografiske spredningskriterie.

Rigsrevisionen, den 5. september 2019

Lone Strøm

Her anvendes midlerne (%)



Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Undersøgelsen skal ifølge Statsrevisorerne	Vi undersøger	Her besvares spørgsmålet
Undersøge, hvorvidt Kulturministeriets forvaltning af Statens Kunstfonds tilskud er tilrettelagt effektivt, så det sikres, at tilskudsmodtager når de fastsatte mål. Undersøgelsen skal omfatte en gennemgang af et repræsentativt antal sager, herunder ydet støtte til kunstnere i form af arbejdslegater, arbejdsstipendier og præmieringer.	Om Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen har en hensigtsmæssig proces for tildeling af tilskud, herunder om: • Statens Kunstfond opstiller operationelle formål og klare kriterier for puljerne, og om Slots- og Kulturstyrelsen sikrer en hensigtsmæssig annoncering, ansøgningsbehandling og afgivelse af tilsagn og afslag.	Kapitel 2
	Om Statens Kunstfond og Slots- og Kulturstyrelsen har en hensigtsmæssig opfølgning på tilskud, herunder om: • Slots- og Kulturstyrelsen har fulgt økonomisk og fagligt op på tilskudsmodtagernes brug af tilskuddene, og om Kunstfonden evaluerer puljerne og fondens samlede virksomhed.	Kapitel 3

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Kulturministeriet har tilrettelagt tilskudsforvaltningen i Kunstfonden, så det understøttes, at tilskudsmodtagerne når de fastsatte mål i overensstemmelse med reglerne og principperne for effektiv tilskudsforvaltning. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen en hensigtsmæssig proces for tilde-
ling af tilskud?
- Har Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen en hensigtsmæssig opfølgning på
tilskud?

I undersøgelsen indgår Kulturministeriet, herunder Slots- og Kulturstyrelsen og Sta-
tens Kunstfond.

Undersøgelsen omhandler perioden efter den 1. januar 2014, hvor man samlede den
hidtidige Statens Kunstfond og det daværende Statens Kunstråd i én samlet organi-
sation med navnet Statens Kunstfond.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter, møder og en stikprøvevis
gennemgang af tilskudssager.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- lovgivning om Statens Kunstfonds virksomhed og udvalgte kunstområder
- Moderniseringsstyrelsens vejledning om effektiv tilskudsforvaltning
- Kulturministeriets ministerieinstruks
- Kulturministeriets bekendtgørelse om regnskab og revision af projekt- og aktivi-
tetstilskud
- Kulturministeriets bekendtgørelse om økonomiske og administrative forhold for
modtagere af driftstilskud
- Slots- og Kulturstyrelsens virksomhedsinstruks
- Slots- og Kulturstyrelsens regnskabsinstruks
- Kunstfondens håndbog i udvalgsarbejde
- Slots- og Kulturstyrelsens vejledning i sekretariatsbetjening
- Slots- og Kulturstyrelsens sagsbehandlervejledning for tilskudsforvaltning af an-
søgningspuljer
- Kunstfondens retningslinjer og procedurer for håndtering af inhabilitet
- et udvalg af Kunstfondens puljeopslag
- mødemateriale og referater fra udvalgs- og bestyrelsesmøder i Kunstfonden
- sagsakter fra udvalgte tilskudssager
- sagsakter for udvalgte hædersuddelinger
- udvalgenes strategier
- de kunstfaglige udvalgs evalueringer af puljerne
- Kunstfondens årsberetninger.

Møder

Vi har holdt møder med:

- Kulturministeriet
- Slots- og Kulturstyrelsen
- Statens Kunstfond, herunder Projektstøtteudvalget for musik, udvalgsformændene for Legat- og projektstøtteudvalget for arkitektur, Legatudvalget for billedkunst, Legatudvalget for litteratur og Projektstøtteudvalget for scenekunst samt bestyrelsesformanden.

Formålet med møderne har dels været at afdække rammer og processer for tilskudsforvaltningen i Kunstfonden, dels at få et indblik i udvalgenes arbejde med strategier, tildelingskriterier, uddelinger og evalueringer.

Habilitet

I forbindelse med undersøgelse af, om der er fastsat klare rammer, der understøtter, at habilitetsreglerne iagttages, har vi gennemgået Slots- og Kulturstyrelsens notater og retningslinjer for Kunstfondens håndtering af inhabilitet, mødereferater fra Kunstfondens udvalg og bestyrelse i perioden 2014-2018, udvalgte indstillingslister, udvalgte tilskudssager og udvalgenes halvårslige orienteringer af bestyrelsen om inhabilitets-sager i perioden 2014-2018. Vi har ikke undersøgt, om udvalgsmedlemmerne i første instans erklærer sig inhabile, når de er forpligtede til det.

Stikprøve af tilskudssager

Vi har udtaget en repræsentativ stikprøve af tilskudssager. Formålet med stikprøveundersøgelsen har været at belyse, om Slots- og Kulturstyrelsens og Kunstfondens tilskudsforvaltning har været tilrettelagt effektivt. Stikprøven omfatter perioden 2014-2018 og består af 4 forskellige udtræk, som hver afdækker en særskilt del af Kulturministeriets og Kunstfondens tilskudsforvaltning:

1. 96 sager udtrukket på tværs af Kunstfondens 12 udvalg, hvor Kunstfonden har givet tilsagn om tilskud
2. 96 sager udtrukket på tværs af Kunstfondens 12 udvalg, hvor Kunstfonden har givet afslag på tilskud
3. 10 uafsluttede tilsagnssager på tværs af Kunstfondens 12 udvalg fra perioden 2014-2015
4. 91 sager, som dækker alle tilskudssager (både tilsagn og afslag) i 2 udvalgte puljer.

Udtræk 1 og 2

Stikprøvens 1. og 2. udtræk udgør et repræsentativt udsnit af henholdsvis det samlede antal sager med tilsagn og det samlede antal sager med afslag i hele populationen. Vi kan dermed generalisere stikprøven til den samlede population og konkludere på, om hele populationen af enten tilsagnssager eller afslagssager bliver forvaltet effektivt.

Sagerne er udtrukket stratificeret efter fordelingen af antal tilskudssager i Kunstfondens 12 udvalg og simpelt tilfældigt inden for hvert udvalg, dvs. at de 96 tilsagns- og afslagssager er fordelt mellem de 12 udvalg proportionelt med den vægt, de enkelte udvalg har i forhold til den samlede population af tilskudssager. Vores udtræk af sager under hvert udvalg udgør dog ikke et repræsentativt udsnit af det samlede antal sager under hvert udvalg eller et repræsentativt udsnit af forskellige typer af tilskud (projekttilskud, driftstilskud, arbejdslegater, rejselegater m.m.). Vi kan dermed ikke konkludere på tilskudsforvaltningen inden for de enkelte udvalg eller inden for de forskellige tilskudstyper. Denne tilgang indebærer en risiko for, at udvalg, der måtte have særlige udfordringer med tilskudsforvaltningen, ikke bliver selvstændigt belyst, idet vi kun udtrækker et begrænset antal sager fra de mindre udvalg. Sagerne i stikprøven er i stedet udtrukket med henblik på at sikre, at resultaterne i stikprøven med 95 % sikkerhed er retvisende, og at de udvalgte sager ikke afviger mere end 10 % fra populationen. Den samlede population af tilsagnssager, der er afsluttet og har et tilskudsbeløb på over 100.000 kr., er ca. 2.300 sager.

Specifikt for udtræk 1

Vi har afgrænset os fra tilsagnssager, hvor beløbsstørrelsen er under 100.000 kr. Det skyldes, at vi med denne afgrænsning dækker en beløbsmæssigt større andel af tilskuddene, end hvis vi ser på mindre tilskud. Dertil kommer, at Kulturministeriet har tilrettelagt sin opfølgning sådan, at der gennemføres en begrænset opfølgning og kontrol med tilskud under 100.000 kr.

Vi har afgrænset os fra at kigge på uafsluttede sager. Det skyldes, at vi for disse sager ikke kan undersøge, om tilskudsmodtagerne når de fastsatte mål.

Specifikt for udtræk 2

For afslagssager er det ikke på samme måde som med tilsagnssager relevant at afgrænse sig i forhold til det ansøgte beløb, da beløbsgrænser ikke har indflydelse på sagsbehandlingen. Den samlede population af afslagssager er ca. 28.900 sager.

Udtræk 3

Vi har udtaget 10 uafsluttede tilsagnssager fra 2014 og 2015 ud fra en samlet population på ca. 50 sager. Det skyldes, at vi ved at gennemgå ældre, uafsluttede sager kan undersøge, om Slots- og Kulturstyrelsen følger tilstrækkeligt op i forhold til tilskudsmodtagere, som ikke af egen drift indsender regnskab og afrapporteringer.

Udtræk 4

Vi har udtrukket alle tilskudssager for 2 puljer. De 2 puljer vedrører arbejdslegater til arkitektur fra 2017 (54 sager) og projektstøtte til musik fra 2017 i form af informations-, dokumentations- og publikationsvirksomhed (37 sager).

Begge puljer indeholder både tilsagnssager og afslagssager, og vi har haft særligt fokus på at vurdere tildelingens gennemslagskraft. Det er vores opfattelse, at det er nemmere at vurdere tildelingens gennemslagskraft ved at gennemgå alle tilsagnssager og afslagssager i 2 udvalgte puljer, hvor tildelingskriterierne er de samme, end i den repræsentative del af stikprøven, hvor vi kun gennemgår et begrænset antal sager fra hvert udvalg og inden for puljer med hver sine tildelingskriterier.

Stikprøve af hædersydelser

Vi har for hædersydelserne udtrukket en stikprøve på 7 sager (én for hver kunstart). Formålet har været at undersøge dokumentationen for Slots- og Kulturstyrelsens beregning af størrelsen på hædersydelsen i de 7 tilfælde.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Ordliste

Danish Crafts	En tidligere statslig institution under Kulturministeriet, der havde til formål at synliggøre og promovere dansk kunsthåndværk i Danmark og i udlandet.
Effektiv tilskudsforvaltning	En række principper for, hvordan man opnår den maksimale effekt af tilskudsmidler, som er samlet i Moderniseringsstyrelsens <i>Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning</i> .
Garantiordningen	Kunstfonden udvælger en række scenekunstforestillinger, hvorefter forestillingen kan udbydes til spillesteder i hele landet med underskudsgaranti.
Habilitetsregler	Regler, der skal sikre, at afgørelser mv. ikke påvirkes af uvedkommende hensyn, jf. forvaltningslovens kapitel 2.
Hædersydelse	Ydelse til skabende kunstnere, der har en sådan kunstnerisk produktion bag sig, at de har placeret sig afgørende som kunstnere.
Huskunstnerudvalget	Et tværgående udvalg, som administrerer Huskunstnerordningen, hvor bl.a. skoler og dagsinstitutioner kan søge om støtte til kunstnerhonorarer i forbindelse med børn og unges møde med professionelle kunstnere.
Præmieringer	Uddesles hvert år til kunstnere, der i årets løb har udgivet værker af særlig høj kunstnerisk kvalitet. Kunstfondens legatudvalg udvælger selv kandidaterne og afgør, hvilke kunstnere der skal præmieres.
Revisionsprotokollat	Et kommunikationsværktøj, som revisoren benytter til at kommunikere med en virksomheds bestyrelse. Protokollatet indeholder oplysninger om den udførte revision.
Residency	Sted til udlån, hvor kunstnere kan opholde sig, og som giver kunstneren mulighed for at udvikle og fordybe sig i sin kunstneriske praksis og styrke sit internationale netværk.
Skyldige økonomiske hensyn	De forvaltningsansvarlige har gjort, hvad der er muligt og rimeligt for at anvende de offentlige midler sparsommeligt, produktivt og effektivt.
Stedspecifikke indkøb	Når Kunstfonden finansierer et samarbejdsprojekt mellem en kunstner eller en kurator og en institution, hvor der indkøbes eller skabes kunst til et bestemt sted.
Tildelingskriterier	Kriterier, som tilskudsyder anvender i behandlingen af ansøgninger til at prioritere mellem disse. Kriterierne bruges også til at dokumentere over for ansøgere, hvilket grundlag prioriteringerne er foretaget på, og anvendes herved til at skabe gennemsigtighed om sagsbehandlingen og bidrager til en mere målrettet rapportering.
Turnénetværket	Et netværk bestående af p.t. 61 danske scener, som samarbejder om udbredelse af nyskabende og eksperimenterende turnéteater til voksenpublikummet. Hver sæson udpeger netværket et antal forestillinger, som præsenteres på netværkets scener. Scenerne optaget i Turnénetværket kan søge om underskudsgaranti i forbindelse med køb af de forestillinger, som netværket optager i sit repertoire hver sæson.
Udlånsordningen	Kunstfonden køber hvert år værker af billedkunstnere, kunsthåndværkere og designere. Værkerne udlånes til steder, hvor mange mennesker færdes, fx på skoler og hospitaler.