



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Januar 2024

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

tilskudsforvaltningen i landbrugets fonde

Opfølgning i sagen om tilskudsforvaltningen i landbrugets fonde (beretning nr. 17/2015)

9. januar 2024

RN 705/24

I. Baggrund og konklusion

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om tilskudsforvaltningen i landbrugets fonde, som blev indledt med en beretning i 2016. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri's initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorerne's bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 26. september 2016, 5. februar 2020 og 9. august 2021.

2. Beretningen handlede om, hvordan Miljø- og Fødevareministeriet (nu Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri) sikrede, at landbrugets fonde forvaltede deres tilskud i overensstemmelse med reglerne og principperne for effektiv tilskudsforvaltning.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke havde sikret en effektiv og korrekt forvaltning i landbrugets fonde. Fondene havde ikke forvaltet i overensstemmelse med forvaltningsretlige regler og principper om fx lige og ensartet behandling af ansøgere og god tilskudsforvaltning. Ministeriets tilsyn havde hverken fulgt op på, om ordningen havde den ønskede effekt, eller om fondenes tilskudsforvaltning havde været effektiv og korrekt.

Statsrevisorerne bemærkede ved behandlingen af Rigsrevisionens notat af 9. august 2021, at de fandt det vigtigt, at den samlede tilskudsordning blev vurderet, efter at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri havde evalueret ordningen i 2022. Statsrevisorerne afsluttede derfor ikke sagen, idet de anmodede Rigsrevisionen om at vurdere den samlede tilskudsordning, efter evalueringen var gennemført i 2022.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk



Konklusion

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har gennemført en evaluering af landbrugets fonde og udarbejdet en plan for en række initiativer, der skal synliggøre, at fondenes midler tildeles projekter, der understøtter fondenes mål. Ministeriet vil følge op på, at initiativerne bliver implementeret.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Landbrugsstyrelsens tilsyn i 2024 og 2026 med, at landbrugets fonde får implementeret de iværksatte initiativer. Rigsrevisionen vil på baggrund heraf vurdere den samlede tilskudsordning.

II. Status på sagen

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningsspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningsspunkt	Status
1. Miljø- og Fødevareministeriets tilpasning af ressourcerne til tilsynsopgaven i Landbrugsstyrelsen.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 9. august 2021.
2. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at fastsætte regler for annoncering og brugen af tildelingskriterier for at sikre en mere ensartet og gennemsigtig annoncering.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. februar 2020.
Ministeriets opfølgning på fondenes overvejelser om, hvordan opslag bedst annonceres, og på, om fondene følger de nye regler om brugen af tildelingskriterier.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 9. august 2021.
3. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at fastsætte regler for at overføre uforbrugte midler mellem projekter og med at sikre, at faste ansøgere ikke behandles særskilt, samt at reglerne sikrer, at det er gennemsigtigt for alle parter, på hvilket grundlag tilskudsmidlerne bliver omfordelt, og at dette sker på en ensartet måde for alle ansøgere.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. februar 2020.
4. Miljø- og Fødevareministeriets og fondenes arbejde med at opstille klare effektmål for fondene og følge op på disse i evaluering.	Ministeriets arbejde med at opstille klare effektmål blev afsluttet i notat til Statsrevisorerne af 5. februar 2020. Ministeriets opfølgning på fondenes arbejde med effektmål og effektevaluering, blev afsluttet med notat til Statsrevisorerne af 9. august 2021.
5. Miljø- og Fødevareministeriets praksis med at indhente dokumentation i klagesager og ministeriets arbejde med at skærpe retningslinjerne for vurdering af habilitet.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. februar 2020.
6. Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af behovet for at evaluere den samlede tilskudsordning.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 9. august 2021.

Opfølgningspunkt	Status
7. Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med hensigtsmæssige egenkontrolprogrammer, som skal understøtte et øget fokus på principperne for effektiv tilskudsforvaltning, både i forhold til sags-gange og i forhold til sagsbehandlingen af konkrete sager.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. februar 2020.
8. Rigsrevisionens vurdering af den samlede tilskudsordning, efter evalueringen var gennemført i 2022 (jf. Statsrevisorernes bemærkning til Rigsrevisionens notat af 9. august 2021).	Behandles i dette notat og følges fortsat.

III. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris initiativer

5. Vi gennemgår i det følgende Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris initiativer i forhold til det udestående opfølgningspunkt.

6. Opfølgningen er baseret på dokumentgennemgang og brevveksling med ministeriet.

Landbrugsstyrelsens evaluering af landbrugets fonde

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Landbrugsstyrelsen evaluerede landbrugets fonde i december 2022. Evalueringen viste bl.a., at der ikke er et videns- og datagrundlag, der gør det muligt at vise, hvordan bestyrelserne prioriterer fondenes midler mellem fondenes forskellige strategiske mål og effektmål. Landbrugsstyrelsen har på baggrund af evalueringens konklusioner udarbejdet en plan, der omfatter 6 initiativer. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri vil følge op på, at initiativerne bliver implementeret.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Landbrugsstyrelsens tilsyn i 2024 og 2026 med, at landbrugets fonde får implementeret de iværksatte initiativer. Rigsrevisionen vil på baggrund heraf vurdere den samlede tilskudsordning.

7. Statsrevisorerne bemærkede, at Miljø- og Fødevarerministeriet ikke havde evalueret ordningen, selv om den havde eksisteret siden 1972.

8. Miljø- og fødevarerministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeren ville afvente resultaterne af de ændringer i fondenes administration, som Rigsrevisionens beretning gav anledning til, og i lyset heraf overveje behovet for en evaluering.

Det fremgik af Rigsrevisionens notat af 5. februar 2020, at Miljø- og Fødevarerministeriet vurderede, at det var for tidligt at evaluere tilskudsordningens samlede samfundsøkonomiske effekt. Ministeriet ville afvente virkningen af de nye initiativer, herunder at den nye tilsynsmodel havde været brugt et par år, så evalueringen blev gennemført på et solidt grundlag. Rigsrevisionen kunne konstatere, at ministeriet ville evaluere den samlede tilskudsordning i 2022.

Landbrugets fonde

Landbrugets fonde blev oprettet i 1972 og omfatter 2 promilleafgiftsfonde (landbrug samt frugtavl og gartneribrug), 11 produktionsfonde (fx svineafgiftsfonden, mælkeafgiftsfonden og frøafgiftsfonden) og en fond for økologisk landbrug. Fondene yder årligt sammenlagt ca. 480 mio. kr. i tilskud.

Promilleafgiftsfondene og fonden for økologisk landbrug finansieres gennem en fast bevilling på finansloven, mens produktionsfondene finansieres gennem tilskud fra promilleafgiftsfondene og produktionsafgifter opkrævet hos erhvervet.

9. Vores opfølgning viser, at Landbrugsstyrelsen afsluttede evalueringen af landbrugsfonde i december 2022. Formålet med evalueringen var at tilvejebringe et samlet vidensgrundlag om fondene. Evalueringen har fokus på perioden 2018-2022, hvor fondene på baggrund af Rigsrevisionens kritik har arbejdet med udgangspunkt i strategier og effektmål.

10. Flertallet af fondene har i forbindelse med deres årsregnskaber for 2021 vurderet effektmålene. Landbrugsstyrelsens evaluering viste, at det var vanskeligt at sandsynliggøre, i hvilket omfang den positive udvikling, som fondene havde konstateret, at der var på en stor del af de formulerede effektmål, kunne have en sammenhæng til de aktiviteter, som fondene havde støttet. Evalueringen viste bl.a.:

- at fondenes strategier er formuleret i brede og generelle termer, som derved ikke er styrende for bestyrelsernes prioritering
- at det er vanskeligt at dokumentere, i hvilket omfang fondenes strategier benyttes som et aktivt styringsværktøj, herunder i hvor høj grad fondenes effektmål er i fokus ved prioritering af midlerne
- at der samlet set ikke er et videns- og datagrundlag, der gør det muligt at vise, i hvilket omfang fondenes midler er tildelt projekter, der understøtter fondenes strategiske mål og effektmål.

11. Vores opfølgning viser, at Landbrugsstyrelsen på baggrund af evalueringen har udarbejdet en plan, der omfatter 6 initiativer, som styrelsen vurderer bør igangsættes på baggrund af evalueringsrapportens konklusioner. Planen er godkendt af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Planen omfatter følgende initiativer og tidspunkt for implementering i fondene:

- A. **Løbende systematisk dataindsamling.** Der skal sikres gennemsigtighed om, hvordan de enkelte projekter fordeler sig i forhold til fondenes strategier og effektmål (*maj 2024*).
- B. **Præcise effektmål, der kan opgøres.** Der skal fastsættes effektmål i fondenes strategier, så det er entydigt, hvordan de skal opgøres (*december 2023*).
- C. **Opfølgning på projektmål.** Ved projekternes afslutning skal der samles op på, om projekterne realiserer de opstillede projektmål. En systematisk opsamling på målene vil give fondene og ministeriet et stærkere datagrundlag for at evaluere (potentialet for) effekten af de tilskudsmidler, der uddeles via fondene (*januar-marts 2026*).
- D. **Præcisering af ansøgningskemaer og krav om klare projektmål.** Målene for projekterne skal være tydeligt beskrevet med klare succeskriterier (*maj 2024*).
- E. **Plan for og gennemførelse af evaluering.** Hver fond skal have en plan for, hvordan og hvor ofte fonden evaluerer resultater og effekter af de uddelte fondsmidler (*december 2024 udarbejdes plan for evaluering, og den første evaluering gennemføres i 2. halvår 2026*).
- F. **Relevante mål, der anvendes aktivt ved prioritering af fondenes midler.** Fondene skal genvurdere målene i deres strategier, så de bliver mere relevante i prioriteringen af fondens midler. Fondene bør desuden udarbejde arbejdsgange og beslutningsværktøjer, der sikrer, at bestyrelser vurderer ansøgninger i henhold til fondens mål (*maj 2024*).

12. Landbrugsstyrelsen oplyser, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri ikke har beføjelser til at instruere fondsbestyrelserne i, hvordan de skal arbejde. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri har i en administrationsbekendtgørelse fastsat bestemmelser, som landbrugets fonde skal arbejde efter, og bestyrelserne er inden for denne ramme selvstændige forvaltningsobjekter, der agerer uafhængigt af ministeren. Ministeriets kontrol med landbrugets fonde foregår gennem tilsynet. Tilsynet har ingen sanktionsmuligheder over for fondene, men kan kun henstille til, at den enkelte fond ændrer praksis på et givent område. Det er dog Landbrugsstyrelsens erfaring, at landbrugets fonde i al væsentlighed tager tilsynets henstillinger og anbefalinger til efterretning og arbejder aktivt hermed.

13. Det fremgår af Landbrugsstyrelsens tilsynskoncept, at styrelsen foretager årlige effektvurderinger af fondenes tilskud. Hvert år udtages 2-3 fonde til effektvurdering, så tilsynet over en periode på 5 år dækker alle fonde. Landbrugsstyrelsen oplyser, at styrelsen vil kunne føre tilsyn med resultaterne af initiativerne A, B, D og F i 2024. Hvis fondene implementerer initiativerne som skitseret, vil Landbrugsstyrelsen også i 2024 føre tilsyn med, at fondene udarbejder planer for evaluering, jf. initiativ E. I 2026 vil Landbrugsstyrelsen føre tilsyn med de gennemførte evalueringer og opfølgninger på projektmål, jf. initiativ C og E.

14. Hele sagen kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

Birgitte Hansen