

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Miljøministeriets forvaltning af
Velfærdspuljen**

**November 2004
RB JUR01/04**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode.....	12
A. Indledning	12
B. Formål	13
C. Afgrænsning.....	13
D. Metode	13
III. Hvilke regler gælder for ansøgning og fordeling af disse tilskud?.....	14
A. Velfærdspuljens bevillingsmæssige status.....	14
B. De regnskabsmæssige regler for bogføring af tilsagn om tilskud.....	17
IV. Hvordan har det faktiske sagsforløb været ved fordeling af puljen?..	18
A. Det faktiske sagsforløb ved fordeling af puljen	18
a. Finanslovforslag 2003	18
b. Fastsættelse af kriterier for ydelse af tilskud til projekter	19
c. Særlige prioriteringer i relation til velfærdsinitiativer	19
d. Indkaldelse af projektforslag	21
e. Udvælgelse af projekter	21
B. Hvordan har den konkrete sagsbehandling været?	22
a. Generelt	22
b. Distriktssager.....	23
c. Tilskudssagerne	24
d. Ordførersagerne.....	25
V. Hvordan er reglerne opfyldt, herunder på hvilken måde og i hvilket omfang tilskudsordningen er blevet annonceret?	28
VI. Hvilke henvendelser har der været?	31
VII. En generel vurdering af om reglerne for og udbetaling af tilskud fra denne pulje er blevet korrekt forvaltet.....	33

Beretning om Miljøministeriets forvaltning af Velfærdspuljen

I. Resumé

1. På finanslovene for 2003 og 2004 blev der på konto § 23.51.01.30. Velfærdsfremmende initiativer og brugerinddragelse i arealforvaltningen afsat i alt 13 mio. kr. fordelt med 6 mio. kr. i 2003 og 7 mio. kr. i 2004. Ifølge anmærkningerne til kontoen kunne der inden for de afsatte beløb iværksættes projekter med henblik på øget brugerinddragelse i Skov- og Naturstyrelsens arealforvaltning og velfærdsfremmende initiativer bl.a. rettet mod børn og unge.

Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 3. december 2003 rigsrevisor om i en undersøgelse af Skov- og Naturstyrelsens Velfærdspulje at behandle følgende forhold:

- Hvilke regler gælder for ansøgning og fordeling af disse tilskud?
- Hvordan har det faktiske sagsforløb været ved fordeling af puljen?
- Hvordan er reglerne opfyldt, herunder på hvilken måde og i hvilket omfang tilskudsordningen er blevet annonceret?
- Hvilke henvendelser har der været?
- En generel vurdering af om reglerne for og udbetaling af tilskud fra denne pulje er blevet korrekt forvaltet.

Hvilke regler gælder for ansøgning og fordeling af disse tilskud?

2. Velfærdspuljen er på finansloven opført som en driftsbevilling under Skov- og Naturstyrelsen, som er en statsvirksomhed. Hovedformålet med puljen er aktiviteter på egne arealer, og Miljøministeriet forudsatte, at tilskud til aktiviteter uden for ministeriets arealer kun ville antage et beskedent omfang. I medfør af en regel i Budgetvejledningen kan der af en driftsbevilling ydes mindre tilskud i nær tilknytning til driften. Der gælder i sådanne tilfælde ingen særlige krav til selve ansøgningen om disse mindre tilskud. For såvel anvendelse til interne driftsprojekter (distriktssager) som

til de mindre tilskud til eksterne projekter (tilskudssager) gælder finanslovens anmærkninger til Velfærdspuljen og de i overensstemmelse hermed konkret fastsatte kriterier.

Der blev givet tilsagn om tilskud på knap 1,2 mio. kr. af den samlede pulje på 13 mio. kr. Ordningen var således af begrænset omfang.

Finansministeriet har på Rigsrevisionens foranledning udtalt sig om rækkevidden af den nævnte bestemmelse i Budgetvejledningen og har taget konkret stilling hertil. Det er Finansministeriets opfattelse, at tilskudsandelen skal ses i forhold til den samlede statsvirksomhedsbevilling på 370 mio. kr. i 2003. De meddelte tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere er derfor efter Finansministeriets opfattelse ikke i sig selv i strid med Budgetvejledningen.

Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at Miljøministeriet valgte den rette bevillingstype.

Rigsrevisionen finder, at reglen i Budgetvejledningen i sin nuværende udformning giver meget vide rammer for tildeling af tilskud, både størrelses- og indholdsmæssigt, så grænserne i forhold til egentlige tilskudsordninger bliver uklare. Rigsrevisionen vil tage dette forhold op med Finansministeriet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at når der reelt gives tilskud af den pågældende karakter til eksterne ansøgere, bør der ved forvaltningen af en ordning som Velfærdspuljen, der primært retter sig mod borgerinddragelse, iagttages en række af de regler, der gælder for tilskud. Fra det tidspunkt i marts 2003, hvor det blev besluttet at bruge muligheden for at give tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere, burde ordningen i nødvendigt omfang tilpasses de regler, der gælder for almindelige tilskudsordninger, herunder med hensyn til orientering om ordningen til en bredere kreds, ansøgningsprocedure og de fastsatte betingelser (kriterier mv.) for at kunne få tilskud.

Der gælder endvidere for forvaltningen af Velfærdspuljens tilskudsdel grundlæggende principper om åbenhed, gennemsigtighed og ligebehandling.

Hvordan har det faktiske sagsforløb været ved fordeling af puljen?

3. Det faktiske sagsforløb ved fordeling af puljen viste, at som opfølgning på de politiske forhandlinger og beslutninger i tilknytning til finanslovsforslaget skulle ministeren få

forligspartiernes tilslutning til velfærdsprojekter ”rundt om i landet” inden for visse nærmere angivne rammer. Ministeren og miljøordførerne fra regeringspartierne og forligspartierne blev på den baggrund enige om, at Miljøministeriet, endnu inden den egentlige fordeling af puljen fandt sted, skulle kontakte ordførerne for at blive orienteret om deres særlige prioriteringer.

På baggrund af kontakten mellem Miljøministeriet og ordførerne blev der taget en række initiativer i ordførernes respektive valgkredse. Dette medførte, at Skov- og Naturstyrelsen oprettede 6 ordførersager, som indeholdt flere projekter.

Der indkom i perioden frem til juli 2003 ca. 320 projektforslag fra distrikterne. Ministeren, ministeriet og Skov- og Naturstyrelsen modtog i samme periode i alt ca. 30 tilskudsansøgninger fra borgere, foreninger mv., herunder nogle ordførersager. De indkomne projektforslag blev sagsbehandlet i Skov- og Naturstyrelsen, og miljøministeren besluttede formelt i juli 2003 at finansiere 113 projekter af Velfærdspuljen til i alt ca. 8,5 mio. kr. af de 116 projekter, som var blevet indstillet af Skov- og Naturstyrelsen.

Rigsrevisionen har foretaget en sagsgennemgang med henblik på at vurdere det faktiske sagsforløb ved fordeling af puljen og den konkrete sagsbehandling.

Efter Rigsrevisionens opfattelse forudsætter en tilfredsstillende sagsbehandling, at sagerne indeholder beslutningsreferat med angivelse af begrundelse for afgørelse om tildeling af midler fra Velfærdspuljen, herunder i forhold til de opstillede kriterier og dokumentation herfor. Endvidere forudsætter en tilfredsstillende sagsbehandling, at eksterne ansøgere behandles lige af den sagsbehandlende myndighed.

Uanset at Rigsrevisionen principielt er enig med Miljøministeriet i, at der til de interne distriktssager ikke stilles samme sagsbehandlingskrav som til eksterne ansøgninger, finder Rigsrevisionen behandlingen af de interne distriktssager utilfredsstillende. I hovedparten af de gennemgåede distriktssager var det ikke muligt at vurdere de enkelte projekter i forhold til de opstillede kriterier, da der ikke var tilfredsstillende dokumentation, bl.a. manglede beslutningsreferater og uddybende beskrivelser af projekterne.

Hvor der – som for Velfærdspuljen – er tale om en særlig konto på finansloven, og hvor der er særligt fastsatte kriterier for bevillingens udnyttelse, må der efter Rigsrevisio-

nens opfattelse stilles krav om begrundelse og dokumentation, også selv om der er tale om driftsmidler.

Rigsrevisionen finder det således nødvendigt, at styrelsens sagsbehandling vedrørende interne sager om særlige puljer, som fx Velfærdspuljen, forbedres.

Sagsbehandlingen af tilskudssagerne viste, at disse generelt var veldokumenterede. Rigsrevisionen har ikke konstateret, at godkendte projekter faldt uden for kriterierne for tildeling af tilskud.

Rigsrevisionens gennemgang af ordførersagerne viste, at Skov- og Naturstyrelsen enten spillede en aktiv rolle med henblik på projekters realisering eller direkte forestod den konkrete udformning af visse projekter. 2 af projekterne fik ikke bevilling fra Velfærdspuljen, men da disse vedrørte styrelsens arealer og i øvrigt opfyldte relevante kriterier, fik de tilsagn om delfinansiering af naturforvaltningsmidlerne.

Sagsgennemgangen af de øvrige tilskudssager viste, at Skov- og Naturstyrelsen ikke på tilsvarende måde involverede sig i udarbejdelsen af projekter for andre ansøgere. Rigsrevisionen finder dette uheldigt, fordi der herved skete ulige behandling af tilskudsansøgerne.

Hvordan er reglerne opfyldt, herunder på hvilken måde og i hvilket omfang tilskudsordningen er blevet annonceret?

4. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Miljøministeriet ikke sikrede, at der blev orienteret bredt om muligheden for at opnå tilskud fra Velfærdspuljen, så eksterne ansøgere fik kendskab til og dermed en reel mulighed for og lige adgang til at opnå tilskud.

Miljøministeriet har oplyst, at det under hensyn til den valgte bevillingstype og god økonomisk forvaltning valgte ikke direkte at orientere bredt om mulighederne for tilskud fra Velfærdspuljen.

Behovet for kendskab til tilskudsmulighederne fra puljen kunne efter Rigsrevisionens opfattelse fx være imødekommet ved oplysninger herom på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside. En offentliggørelse på styrelsens hjemmeside ville samtidig opfylde kravene til åbenhed og gennemsigtighed, som er en vigtig forudsætning for bl.a. at sikre ligebehandling af potentielle ansøgere.

Hvilke henvendelser har der været?

5. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at der pr. 20. januar 2004 i alt var 355 projektforslag fordelt på 317 distriktssager og 38 tilskudssager. Af de 317 distriktssager var 100 projektforslag blevet godkendt, mens der af de 38 tilskudssager var sket godkendelse i 13 tilfælde. De i alt 113 godkendte projektforslag lagde beslag på 8,55 mio. kr., heraf knap 1,2 mio. kr. som tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere, af den samlede bevilling på 13 mio. kr. Der er ikke efter den 20. januar 2004 godkendt eksterne ansøgninger om tilskud, mens der efter denne dato er godkendt nye distriktssager for ca. 4,4 mio. kr. Det fremgår endvidere, at den samlede Velfærdspulje på 13 mio. kr. vil være anvendt ved udgangen af 2004.

En generel vurdering af om reglerne for og udbetaling af tilskud fra denne pulje er blevet korrekt forvaltet

6. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at uanset at Miljøministeriet korrekt valgte at anvende en driftsbevilling for Velfærdspuljen og overholdt bevillingsreglerne, sikrede ministeriet ikke, at de grundlæggende principper om åbenhed, gennemsigtighed og ligebehandling blev fulgt. Der blev således ikke orienteret bredt om eksterne ansøgers muligheder for at opnå tilskud fra puljen.

Miljøministeriet burde fra det tidspunkt i marts 2003, hvor det blev besluttet at bruge muligheden for at give tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere, have taget skridt til at offentliggøre muligheden for at søge tilskud fra Velfærdspuljen, fx på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside. Dette ville have opfyldt kravene til åbenhed og gennemsigtighed, som bl.a. er en vigtig forudsætning for at sikre ligebehandling af potentielle ansøgere.

Rigsrevisionen finder, at sagsbehandlingen af de interne distriktssager var utilfredsstillende. Endvidere var det uheldigt, at der skete ulige behandling af tilskudsansøgerne.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

Hvilke regler gælder for ansøgning og fordeling af disse tilskud?

- At Velfærdspuljen er en driftsbevilling, og at der af denne bevilling efter reglerne i Finansministeriets Budgetvejledning kan ydes mindre tilskud i nær tilknytning til driften. Miljøministeriet valgte således den rette bevillingstype.
- At reglen i Budgetvejledningen giver meget vide rammer for tildelingen af tilskud, så grænserne i forhold til egentlige tilskudsordninger bliver uklare.
- At Miljøministeriet fra det tidspunkt i marts 2003, hvor det blev besluttet at bruge muligheden for at give tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere, burde tilpasse ordningen i nødvendigt omfang til de regler, der gælder for almindelige tilskudsordninger, herunder med hensyn til orientering om ordningen til en bredere kreds, ansøgningsprocedure og de fastsatte betingelser (kriterier mv.) for at kunne få tilskud.
- At der for forvaltningen af Velfærdspuljens tilskudsdel gælder grundlæggende principper om åbenhed, gennemsigtighed og ligebehandling.

Hvordan har det faktiske sagsforløb været ved fordeling af puljen?

- At Miljøministeriet, endnu inden den egentlige fordeling af puljen fandt sted, kontaktede ordførerne for at blive orienteret om deres særlige prioriteringer, og at der på baggrund heraf blev taget en række initiativer i ordførernes respektive valgkredse.
- At behandlingen af interne distriktssager var utilfredsstillende.
- At sagsbehandlingen af tilskudssagerne generelt var tilfredsstillende dokumenteret, og at godkendte projekter ikke faldt uden for kriterierne for tildeling af tilskud.
- At 2 af ordførerprojekterne, der fik afslag, fik tilsagn om delfinansiering af naturforvaltningsmidlerne.
- At der skete ulige behandling af tilskudsansøgere, idet Skov- og Naturstyrelsen vedrørende ordførersagerne enten spillede en aktiv rolle med henblik på projekters realisering eller direkte forestod den konkrete udformning af visse projekter, og styrelsen ikke på tilsvarende måde involverede sig i udarbejdelsen af projekter for andre ansøgere. Rigsrevisionen finder dette uheldigt.

Hvordan er reglerne opfyldt, herunder på hvilken måde og i hvilket omfang tilskudsordningen er blevet annonceret?

- At Miljøministeriet ikke sikrede, at der blev orienteret bredt om muligheden for at opnå tilskud fra Velfærdspuljen, så eksterne ansøgere fik kendskab til og dermed en reel mulighed for og lige adgang til at opnå tilskud.
- At behovet for kendskab til tilskudsmulighederne fra puljen fx kunne være imødekommet ved oplysninger herom på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside, hvilket samtidig ville opfylde kravene til åbenhed og gennemsigtighed, som bl.a. er en vigtig forudsætning for at sikre ligebehandling af potentielle ansøgere.

Hvilke henvendelser har der været?

- At der pr. 20. januar 2004 i alt var 355 projektforslag fordelt på 317 distriktssager og 38 tilskudssager.
- At der blev godkendt 113 projektforslag fordelt på 100 distriktssager og 13 tilskudssager.
- At der af den samlede bevilling på 13 mio. kr. blev ydet tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere på knap 1,2 mio. kr.

En generel vurdering af om reglerne for og udbetaling af tilskud fra denne pulje er blevet korrekt forvaltet

- At uanset at Miljøministeriet korrekt valgte at anvende en driftsbevilling for Velfærdspuljen og overholdt bevillingsreglerne, sikrede ministeriet ikke, at de grundlæggende principper om åbenhed, gennemsigtighed og ligebehandling blev fulgt. Der blev således ikke orienteret bredt om eksterne ansøgere muligheder for at opnå tilskud fra puljen.
- At Miljøministeriet fra det tidspunkt i marts 2003, hvor det blev besluttet at bruge muligheden for at give tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere, burde have taget skridt til at offentliggøre muligheden for at søge tilskud fra Velfærdspuljen, fx på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside. Dette ville have opfyldt kravene til åbenhed og gennemsigtighed, som er en vigtig forudsætning for at sikre ligebehandling af potentielle ansøgere.
- At det endvidere var uheldigt, at der skete ulige behandling af tilskudsansøgerne.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

7. På finanslovene for 2003 og 2004 blev der på konto § 23.51.01.30. Velfærdsfremmende initiativer og brugerinddragelse i arealforvaltningen afsat i alt 13 mio. kr. fordelt med 6 mio. kr. i 2003 og 7 mio. kr. i 2004. Ifølge anmærkningerne til kontoen kunne der inden for de afsatte beløb iværksættes projekter med henblik på øget brugerinddragelse i Skov- og Naturstyrelsens arealforvaltning og velfærdsfremmende initiativer bl.a. rettet mod børn og unge.

Bevillingen til de velfærdsfremmende initiativer mv. var afsat på Skov- og Naturstyrelsens driftsbevilling (statsvirksomhed). Der var således ikke tale om en egentlig tilskudsordning. Der kunne dog efter en regel i Budgetvejledningen gives tilsagn om mindre tilskud i nær tilknytning til driften.

8. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 3. december 2003 rigsrevisor om i et notat om Skov- og Naturstyrelsens Velfærdspulje at behandle følgende forhold:

- Hvilke regler gælder for ansøgning og fordeling af disse tilskud?
- Hvordan har det faktiske sagsforløb været ved fordeling af puljen?
- Hvordan er reglerne opfyldt, herunder på hvilken måde og i hvilket omfang tilskudsordningen er blevet annonceret?
- Hvilke henvendelser har der været?
- En generel vurdering af om reglerne for og udbetaling af tilskud fra denne pulje er blevet korrekt forvaltet.

9. Rigsrevisor afgav den 6. september 2004 notat til statsrevisorerne om rapportering af en undersøgelse af Miljøministeriets forvaltning af Velfærdspuljen. På baggrund heraf anmodede statsrevisorerne om en beretning.

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omhandler finanslovens § 23.51.01.30. Velfærdsfremmende initiativer og brugerinddragelse i arealfor-

valtningen. Bevillingen er på i alt 13 mio. kr. fordelt over de 2 finansår 2003 og 2004.

B. Formål

10. Formålet med denne beretning er at besvare statsrevisorerens spørgsmål vedrørende Miljøministeriets forvaltning af Velfærdspuljen.

C. Afgrænsning

11. Undersøgelsen omhandler alene Velfærdspuljen og koncentrerer sig om fordelingen af midler i finansåret 2003, mens fordelingen i 2004 er inddraget i relevant omfang.

Forholdet til eksterne organisationer og andre puljer mv. under Skov- og Naturstyrelsen er kun medtaget i relevant omfang.

Rigsrevisionen har ikke gennemgået sager med henblik på beskrivelse af størrelsen af ydede tilskud og videre opfølgning af projekterne efter godkendelsen.

12. Folketingets Ombudsmand har i 2003 undersøgt miljøministerens habilitet i forbindelse med erhvervelsen af ejendommen Perleholm og ved tildeling af midler til Sommersted Skole/Vojens Kommune og har rapporteret herom i sin redegørelse af 17. december 2003.

Denne beretning behandler derfor ikke habilitetsspørgsmålet i dette sagsforløb.

Haderslev Statsskovdistrikt erhvervede ejendommen Perleholm for naturforvaltningsmidler og har af Velfærdspuljens midler fået bevilget 50.000 kr. til et projekt (økobase) på ejendommen. Dette projekt er omfattet af undersøgelsen af distriktssagerne og har ikke givet anledning til bemærkninger.

D. Metode

13. Rigsrevisionen har brevvekslet med Miljøministeriet og har i Skov- og Naturstyrelsen gennemgået udvalgte sager samt haft mundtlige drøftelser med styrelsen. Udvælgelsen af sager til gennemgang er sket med udgangspunkt i en af styrelsen pr. 20. januar 2004 udarbejdet liste over samtlige skriftligt fremsatte forslag til projekter og ansøgninger vedrørende Velfærdspuljen.

Rigsrevisionen har udvalgt 30 distriktssager (projekter på styrelsens egne arealer) til gennemgang ud af i alt 317 distriktssager. Disse sager er udvalgt ved stikprøver, hvor der er taget hensyn til bl.a. ansøgningsbeløb, en ligelig fordeling af såvel godkendte som afslåede projektforslag, geografisk spredning, og hvorvidt der var tilbud om medfinansiering. Alle 38 tilskudssager (eksterne ansøgninger) er blevet gennemgået. Der blev således gennemgået 68 sager af i alt 355 sager.

Rigsrevisionen har herudover gennemgået Skov- og Naturstyrelsens bevillingssag for 2003 og styrelsens sag i tilknytning til finansloftalen for 2001-2004. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået Skov- og Naturstyrelsens sager om velfærdsfremmende initiativer og styrelsens Velfærdsprofil.

14. Beretningen har i udkast været forelagt Miljøministeriet, som har oplyst, at alt relevant materiale for sagen, og som er ministeriet bekendt, er sendt/forevist for Rigsrevisionen. Ministeriets bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Hvilke regler gælder for ansøgning og fordeling af disse tilskud?

15. Dette kapitel belyser, hvilke regler der gælder for ansøgning og fordeling af tilskud fra Velfærdspuljen. Beskrivelsen tager udgangspunkt i Velfærdspuljens bevillingsmæssige status. I forlængelse heraf beskrives de regnskabsmæssige regler for bogføring af tilsagn om tilskud.

A. Velfærdspuljens bevillingsmæssige status

16. Velfærdspuljen er på finansloven opført som en driftsbevilling under Skov- og Naturstyrelsen, som er en statsvirksomhed. Hovedformålet med puljen er aktiviteter på egne arealer, og Miljøministeriet forudsatte, at tilskud til aktiviteter uden for ministeriets arealer kun ville antage et beskedent omfang.

Det var således ikke den primære hensigt at give egentlige tilskud. Derfor blev Velfærdspuljen ved disponering i 2003 dels udmøntet i interne driftsbevillinger til projekter på statsskovdistrikterne, hvor Skov- og Naturstyrelsen har an-

svaret for projektgennemførelsen, bevillingsstyring m.m., og dels i mindre omfang i tilsagn om tilskud til eksterne parter til projekter uden for Skov- og Naturstyrelsens arealer.

Miljøministeriet oplyste, at disse tilskud kunne imødekommes i overensstemmelse med Finansministeriets Budgetvejledning 2001, pkt. 2.6.1, 2. afsnit, hvoraf det fremgår, at mindre tilskud i nær tilknytning til driften kan optages under driftsbevillingen. Der gælder i sådanne tilfælde ingen særlige krav til selve ansøgningen om disse mindre tilskud. I Budgetvejledningen nævnes som eksempler medlemsbidrag til organisationer eller undervisningsinstitutioners tilskud til elevkursusier.

17. Miljøministeriet godkendte i 2003 projekter for 5,5 mio. kr. inden for Velfærdspuljen. Heraf blev der givet tilsagn om samlet 671.000 kr. i tilskud til 12 eksterne ansøgninger, svarende til 12,2 % af det beløb, der var godkendt projekter for. Ordningen var af begrænset omfang.

Rigsrevisionen fandt det umiddelbart usikkert, om den anførte andel af tilskud under driftsbevillingen (statsvirksomhedsbevillingen) var i overensstemmelse med reglen i Budgetvejledningen. Rigsrevisionen bad derfor Miljøministeriet om at forelægge spørgsmålet for Finansministeriet med angivelse af baggrunden for ydelse af tilskud og den for 2003 konkrete tilskudsandel.

18. Finansministeriet oplyste i skrivelse af 27. maj 2004 til Miljøministeriet, at bestemmelsen i Budgetvejledningen gælder for både driftsbevillinger og bevillinger af typen statsvirksomhed.

Efter Finansministeriets opfattelse afhænger rækkevidden af bestemmelsen af en konkret vurdering, herunder bevillingens formål og størrelse, tilskuddets art og størrelse o.l. Det er derfor Finansministeriets holdning, at en tilskudsandel på 671.000 kr. af en bevilling på 370 mio. kr. (dvs. den samlede statsvirksomhedsbevilling) ikke i sig selv er i strid med bestemmelsen i Budgetvejledningen.

Rigsrevisionen bemærker, at der for 2004 blev meddelt tilsagn om tilskud på i alt 497.500 kr., og at den samlede statsvirksomhedsbevilling i dette år var på 303 mio. kr.

19. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der således har været hjemmel til at give mindre tilskud til eksterne projekter

fra puljen, selv om Velfærdspuljen primært skulle finansiere interne projekter på Skov- og Naturstyrelsens arealer. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at Miljøministeriet valgte den rette bevillingstype.

Imidlertid finder Rigsrevisionen, at reglen i Budgetvejledningen i sin nuværende udformning giver meget vide rammer for tildeling af tilskud, både størrelses- og indholdsmæssigt, så grænserne i forhold til egentlige tilskudsordninger bliver uklare. Rigsrevisionen vil tage dette forhold op med Finansministeriet.

20. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at når der reelt gives tilskud af den pågældende karakter til eksterne ansøgere, bør der ved forvaltningen af en ordning som Velfærdspuljen, der primært retter sig mod borgerinddragelse, skulle iagttages en række af de regler, der gælder for tilskud. Fra det tidspunkt i marts 2003, hvor det blev besluttet at bruge muligheden for at give tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere, burde ordningen i nødvendigt omfang tilpasses de regler, der gælder for almindelige tilskudsordninger, herunder med hensyn til orientering om ordningen til en bredere kreds, ansøgningsprocedure og de fastsatte betingelser (kriterier mv.) for at kunne få tilskud.

Der gælder endvidere for forvaltningen af Velfærdspuljens tilskudsdel grundlæggende principper om åbenhed, gennemsigtighed og ligebehandling.

Rigsrevisionen har lagt dette til grund ved besvarelsen af statsrevisorernes spørgsmål.

21. I anmærkningerne til kontoen på finanslovene for 2003 og 2004 var det fastsat, at der inden for de afsatte beløb kunne iværksættes projekter med henblik på øget brugerinddragelse i Skov- og Naturstyrelsens arealforvaltning og velfærdsfremmende initiativer bl.a. rettet mod børn og unge.

Formålet på finansloven blev udmøntet i en række kriterier, der blev anvendt ved tildelingen af midler til såvel interne driftsbevillinger som til ydelse af mindre tilskud i nær tilknytning til driften. Fordelingen af midler til de interne projekter skulle ske ved at indkalde forslag fra statsskovdistrikterne. Der blev fastsat følgende kriterier:

- Fremme aktiv og direkte inddragelse af borgere, foreninger mv. i forvaltning af styrelsens arealer og naturen i øvrigt
- Udvikle og udarbejde undervisnings- og friluftsmateriale med henblik på øget naturforståelse bl.a. for børn og unge
- Udvikle og etablere faciliteter til bedre naturoplevelser for børn og unge
- Udvikle, forbedre og etablere muligheder for ”familieskovturen”
- Udvikle og etablere friluftsfaciliteter tilpasset naturen
- Udvikle og etablere handicapvenlige faciliteter og muligheder for oplevelser/ophold i naturen
- Ekstern medfinansiering
- Projekternes fornødne bredde både indholdsmæssigt og geografisk.

Disse kriterier var i overensstemmelse med anmærkningerne i finansloven.

B. De regnskabsmæssige regler for bogføring af tilsagn om tilskud

22. Når der gives tilsagn om tilskud, skal Budgetvejledningens disponeringsregler følges. Det fremgår af Budgetvejledningens pkt. 2.2.10, at der ved afgivelse af tilsagn om tilskud skal ske udgiftsføring af hele beløbet i det år, hvor tilsagnet gives, uanset at en del af udbetalingen eventuelt falder i senere år.

Rigsrevisionens bemærkninger

Velfærdspuljen er opført på Skov- og Naturstyrelsens driftsbevilling (statsvirksomhed). Af denne bevilling kan der efter bestemmelsen i Finansministeriets Budgetvejledning ydes mindre tilskud i nær tilknytning til driften. For såvel anvendelse til interne driftsprojekter som til de mindre tilskud til eksterne projekter gælder kontoens anmærkninger og de i overensstemmelse hermed konkret fastsatte kriterier. Miljøministeriet valgte således den rette bevillingstype.

Rigsrevisionen finder, at reglen i Budgetvejledningen i sin nuværende udformning giver meget vide rammer for til-

deling af tilskud, både størrelses- og indholdsmæssigt, så grænserne i forhold til egentlige tilskudsordninger bliver uklare. Rigsrevisionen vil tage dette forhold op med Finansministeriet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at når der reelt gives tilskud af den pågældende karakter til eksterne ansøgere, bør der ved forvaltningen af en ordning som Velfærdspuljen, der primært retter sig mod borgerinddragelse, iagttages en række af de regler, der gælder for tilskud. Fra det tidspunkt i marts 2003, hvor det blev besluttet at bruge muligheden for at give tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere, burde ordningen i nødvendigt omfang tilpasses de regler, der gælder for almindelige tilskudsordninger, herunder med hensyn til orientering om ordningen til en bredere kreds, ansøgningsprocedure og de fastsatte betingelser (kriterier mv.) for at kunne få tilskud.

Der gælder endvidere for forvaltningen af Velfærdspuljens tilskudsdel grundlæggende principper om åbenhed, gennemsigtighed og ligebehandling.

IV. Hvordan har det faktiske sagsforløb været ved fordeling af puljen?

23. I dette kapitel beskrives det faktiske sagsforløb ved fordeling af puljen fra forhandlingerne i forbindelse med finanslovsforslaget for 2003 frem til udvælgelsen af projekter i august 2003. I tilknytning hertil vurderes, hvordan den konkrete sagsbehandling har været.

A. Det faktiske sagsforløb ved fordeling af puljen

a. Finanslovsforslag 2003

24. Velfærdsmidlerne blev foreslået afsat i regeringens forslag til finansloven for 2003, som blev offentliggjort i august 2002.

Som opfølgning på de politiske forhandlinger og beslutninger i tilknytning til finanslovsforslaget samt regeringens redegørelse af 9. oktober 2002 om ”DANMARKS NATUR” indstillede Skov- og Naturstyrelsen den 4. december 2002 bl.a., at ministeren skulle få forligspartiernes tilslutning til velfærdsprojekter ”rundt om i landet” inden for visse nærmere angivne rammer (aktiv og/eller direkte borgerinddragelse og medindflydelse, betydelig værdi for børn og unge samt medfinansiering). Endvidere indstillede styrelsen, at ministeren tilkendegav over for miljøordførerne for rege-

ringspartierne, Kristeligt Folkeparti (nu Kristendemokraterne) og Dansk Folkeparti, at Miljøministeriet ville kontakte ordførerne for at blive orienteret om deres særlige prioriteringer. Ministeren ville vende tilbage til forligspartierne med en generel orientering i februar 2003. Finansloven for 2003 blev vedtaget den 9. december 2002. Der blev på finanslovens § 23.51.01.30 afsat 6 mio. kr. i 2003 og 7 mio. kr. i 2004 (i alt 13 mio. kr.) til velfærdsfremmende initiativer og brugerinddragelse i Skov- og Naturstyrelsens arealforvaltning.

b. Fastsættelse af kriterier for ydelse af tilskud til projekter

25. Den 30. januar 2003 aftalte miljøministeren og Friluftsrådets formand i fortsættelse af tidligere samarbejde om velfærdsfremmende initiativer nogle fælles kriterier for fordeling af både den statslige Velfærdspulje og den pulje på 13 mio. kr., som Friluftsrådet havde besluttet at afsætte af tips- og lottomidlerne til velfærdsfremmende initiativer.

Disse kriterier er beskrevet i pkt. 21, idet dog de 2 sidste kriterier, nemlig ekstern medfinansiering og projekternes fornødne bredde både indholdsmæssigt og geografisk, er kriterier, som miljøministeren særligt besluttede også at lægge vægt på.

26. Det fremgår af miljøministerens redegørelse af 9. oktober 2003 til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, at den indgåede aftale bl.a. betød, at Friluftsrådets midler primært sigtede mod projekter, der skulle gennemføres uden for Skov- og Naturstyrelsens arealforvaltning. Parterne ville kontakte hinanden i relevante tilfælde, men skulle ikke godkende hinandens projekter.

27. Rigsrevisionen har ikke bemærkninger til den nævnte aftale mellem miljøministeren og Friluftsrådets formand.

c. Særlige prioriteringer i relation til velfærdsinitiativer

28. Orienteringen af forligspartierne fandt som forudsat sted i februar 2003. Skov- og Naturstyrelsen udarbejdede en indstilling til brug for orienteringen, som bl.a. beskrev aftalen af 30. januar 2003 mellem Friluftsrådets formand og miljøministeren. Som det bl.a. fremgår af miljøministe-

rens redegørelse af 9. oktober 2003 til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, havde ministeriet som tidligere aftalt haft kontakt til ordførerne med henblik på at blive orienteret om deres særlige prioriteringer i relation til velfærdsinitiativer, og at kontakten til ordførerne i februar 2003 medførte, inden der blev indkaldt forslag fra statskovdistrikterne, følgende initiativer:

- Østre Storkreds: Skov- og Naturstyrelsen har med Grundtvigsskolen drøftet, hvilke muligheder styrelsen har for at bidrage til at skabe et område egnet til bl.a. naturundervisning ved skolen.
- Vamdrup Kommune: Skov- og Naturstyrelsen inviterer kommunen til samarbejde om en økobase i statsskoven Drenderup, og styrelsen kontakter kommunen med henblik på etablering af forskellige børnefaciliteter ved byen. Styrelsen initierer yderligere, at Vejle Amt ser på muligheden for at oprense Bønstrup Sø ved Vamdrup.
- Nordjyllands Amtskreds: Skov- og Naturstyrelsen indkalder Brovst, Fjerritslev, Pandrup og Åbybro Kommuner med henblik på at fremme et naturskolesamvirke mellem de 4 kommuner både ved at fremme et samvirke mellem eksisterende naturskoler og ved at tilbyde konkrete aktiviteter. Ligeledes søger styrelsen at igangsætte et borgergruppeprojekt på Læsø under inddragelse af forskellige brugergrupper.
- Århus Amtskreds: Det er foreløbigt aftalt, at ordføreren selv tager kontakt til relevante borgmestre med udgangspunkt i en række forslag og vender tilbage til styrelsen.

Det var på dette tidspunkt uklart, om Skov- og Naturstyrelsen havde besluttet at bruge muligheden for at give tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere vedrørende projekter uden for styrelsens arealer. Det blev besluttet i marts 2003.

Den endelige formelle beslutning om tildeling af midler eller afslag vedrørende disse initiativer blev truffet samtidig med øvrige forelagte/ansøgte projekter, dvs. den 1. august 2003 eller senere, jf. efterfølgende.

d. Indkaldelse af projektforslag

29. Den 11. marts 2003 tiltrådte miljøministeren, at Skov- og Naturstyrelsen gik i gang med at udarbejde forslag til projekter. Den 19. marts 2003 opfordrede centralstyrelsen derfor statsskovdistrikterne til senest den 17. april 2003 at udarbejde og indsende forslag til velfærdsprojekter.

30. Bl.a. gennem drøftelser med lokale brugerråd mv. tilvejebragte statsskovdistrikterne i alt ca. 320 projektforslag om aktiviteter på statsskovdistrikternes arealer (distriktssager).

Brugerrådene blev oprettet som rådgivende råd i samtlige statsskovdistrikter i 1995. Rådene er sammensat af repræsentanter fra organisationer og myndigheder samt borgere og andre interessenter med lokal tilknytning, og den lokale skovrider er formand. På årlige møder drøftes spørgsmål og emner rejst af brugerrådets medlemmer, og statsskovdistriktet orienterer om dets arbejde, aktuelle emner, planlagte tiltag og øvrige forhold af relevans for rådene. Herudover skal statsskovdistrikterne i samarbejde med brugerrådene årligt iværksætte initiativer, som særligt har til formål at øge inddragelsen af statsskovenes brugere og interessenter.

31. Ud over de nævnte ca. 320 projektforslag fra distrikterne modtog ministeren, ministeriet og Skov- og Naturstyrelsen i perioden frem til juli 2003 ca. 30 tilskudsansøgninger fra borgere, foreninger mv., herunder nogle ordførersager (tilskudssagerne).

e. Udvælgelse af projekter

32. Skov- og Naturstyrelsens centralstyrelse modtog i april/maj 2003 projektforslagene fra distrikterne med relevante oplysninger om fx projektformål, samarbejdspartnere, medfinansiering, budget og realisering. Centralstyrelsen gennemgik herefter alle de indkomne forslag, herunder de i centralstyrelsen og i ministeriet modtagne ca. 30 eksterne ansøgninger vedrørende tilskud, og udvalgte dem, der bedst opfyldte de aftalte kriterier og tilgodeså den ønskede bredde, jf. pkt. 21.

Ved skrivelse af 3. juli 2003 blev en liste med de udvalgte projekter forelagt for ministeren. Listen indeholdt de

116 projektforslag, som Skov- og Naturstyrelsen indstillede gennemført i 2003 og 2004. Blandt disse indgik også projektforslag fremkommet efter ansøgning (tilskudssagerne). Ministeren besluttede at finansiere 113 projekter af Velfærdspuljen.

Den 1. august 2003 skrev centralstyrelsen til samtlige statsskovdistrikter og kontorer i centralstyrelsen om de godkendte projektmidler til velfærdsfremmende initiativer. Med brevet fulgte en oversigt over samtlige fremkomne forslag og godkendte projekter.

33. Ved breve af 2. august 2003 orienterede miljøministeren ordførerne bag finanslovaftalen for 2003 om, at der nu blev sat ca. 110 projekter i gang for ca. 8,5 mio. kr.

Med brevene fulgte et notat, der viste status på forskellige initiativer i de enkelte ordføreres valgkredse.

B. Hvordan har den konkrete sagsbehandling været?

34. I dette afsnit vurderes, om den konkrete sagsbehandling har været tilfredsstillende. Vurderingen foretages først generelt og herefter særligt i relation til dels distriktssagerne, og dels tilskudssagerne, herunder ordførersagerne. I denne sammenhæng forudsætter en tilfredsstillende sagsbehandling efter Rigsrevisionens opfattelse, at sagerne indeholder beslutningsreferat med angivelse af begrundelse for afgørelse om tildeling af midler fra Velfærdspuljen, herunder i forhold til de opstillede kriterier og dokumentation herfor. Endvidere forudsætter en tilfredsstillende sagsbehandling, at eksterne ansøgere behandles lige af den sagsbehandlende myndighed.

Rigsrevisionen har ikke gennemgået sagerne med henblik på beskrivelse af størrelsen af ydede tilskud og videre opfølgning af projekterne efter godkendelsen.

a. Generelt

35. Rigsrevisionen har gennemgået 68 sager fra den af Skov- og Naturstyrelsen pr. 20. januar 2004 udarbejdede liste.

36. Miljøministeriet har oplyst, at der ikke i forbindelse med vurderingen – og dermed prioriteringen – af de enkelte projekter blev anvendt et egentligt pointsystem tilrette-

lagt med udgangspunkt i de udmeldte kriterier og prioriteringer. I stedet har ministeriet lagt de forhold, som er nævnt i anmærkningerne til finanslovens konto vedrørende Velfærdspuljen og de med Friluftsrådets formand aftalte fælleskriterier samt ministeriets egne supplerende kriterier, til grund ved vurderingen af de enkelte projektforslag.

37. Den 3. juli 2003 blev de projekter, som Skov- og Naturstyrelsen indstillede til gennemførelse via Velfærdspuljen, samlet i ét stort regneark. Regnearket viste ikke, hvorfor netop disse projekter var blevet udvalgt.

Skov- og Naturstyrelsen oplyste under Rigsrevisionens sagsgennemgang i styrelsen, at regnearket både var medarbejderens sagsreferat og styrelsens indstilling til ministeren via departementschefen. Sagsbehandlingen skulle herudover vurderes i sammenhæng med adskillige telefoniske drøftelser med de enkelte statsskovdistrikter og med ansøgere i øvrigt. Disse telefoniske drøftelser var ikke dokumenterede i form af telefonnotater e.l. Desuden oplyste styrelsen, at der i nogle sager havde været kontakt pr. e-mail, men Rigsrevisionen konstaterede, at disse i vid udstrækning ikke var gemt systematisk på sagerne.

b. Distriktssager

38. I hovedparten af de gennemgåede distriktssager var det ikke muligt at vurdere de enkelte projekter i forhold til de opstillede kriterier, da der ikke var tilfredsstillende dokumentation, bl.a. manglede beslutningsreferater og uddybende beskrivelser af projekterne.

39. I de distriktssager, hvor der var givet afslag, var det heller ikke muligt at finde årsagen hertil. Det var alene muligt at finde oplysning om, at der var givet afslag ved gennemgang af den liste, som centralstyrelsen udsendte til statsskovdistrikterne den 1. august 2003, og som indeholdt en oversigt over alle de fremsendte forslag og tillige markering af de godkendte projekter med angivelse af beløb.

40. I de sager, hvor der forelå fornøden dokumentation, viste sagsgennemgangen, at de aftalte kriterier for tildeling af midler fra Velfærdspuljen var overholdt.

41. Miljøministeriet har oplyst, at distriktssagerne er blevet behandlet som interne sager, og at der derfor ikke er de samme sagsbehandlingskrav vedrørende dokumentation, som stilles til eksterne ansøgninger.

Uanset at Rigsrevisionen principielt er enig med Miljøministeriet i, at der til de interne distriktssager ikke stilles samme sagsbehandlingskrav som til eksterne ansøgninger, finder Rigsrevisionen behandlingen af de interne distriktssager utilfredsstillende.

Når der – som for Velfærdspuljen – er tale om en særlig konto på finansloven, og hvor der er særligt fastsatte kriterier for bevillingens udnyttelse, må der efter Rigsrevisionens opfattelse stilles krav til sagsbehandling og dokumentation, jf. pkt. 34, også selv om der er tale om driftsmidler.

Rigsrevisionen finder det nødvendigt, at styrelsens sagsbehandling vedrørende interne sager om særlige puljer, som fx Velfærdspuljen, forbedres.

42. Det fremgik af ministerens redegørelse af 9. oktober 2003 til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, at Skov- og Naturstyrelsens centralstyrelse nøje gennemgik de indsendte forslag og udvalgte dem, som bedst opfyldte de aftalte kriterier og tilgodeså den ønskede bredde.

Rigsrevisionen kan konstatere, at den foreliggende skriftlige dokumentation i de gennemgåede distriktssager ikke afspejler en sådan nøje gennemgang.

c. Tilskudssagerne

43. Denne gruppe omfatter de tilskudssager, der ikke havde ordførerdeltagelse.

Gennemgangen af disse sager har særlig vist:

- At sagerne generelt var veldokumenterede.
- At der i nogle få sager var tvivl om begrundelsen for at give afslag.
- At ministeren fik forelagt de sager, hvor ansøgningen var stilet til ham, eller sager af principiel karakter, mens Skov- og Naturstyrelsen afgjorde resten – ca. halvdelen.
- At sagerne primært vedrørte projekter på privat eller kommunal jord.

44. Der blev ikke udarbejdet en særlig procedure for behandlingen af eksterne ansøgninger om tilskud, men Miljøministeriet har tilkendegivet, at man ved behandlingen af indkomne ansøgninger i relevant omfang lagde anbefalingerne i Finansministeriets publikation ”Forvaltning af tilskud – maj 1996” til grund. Dette gælder således i forhold til fx ansøgers forventede evne til at gennemføre projektet, mulige samarbejdspartnere og fastlæggelsen af vilkårene for udbetaling af tilskud.

Rigsrevisionens sagsgennemgang viste, at langt hovedparten af de sager, hvor der blev givet tilsagn om tilskud, blev behandlet i overensstemmelse med ”god tilskudsforvaltning”.

45. Rigsrevisionen har i de gennemgåede tilskudssager generelt konstateret en tilfredsstillende dokumentation. Det var således muligt at følge sagsbehandlingen, og Rigsrevisionen har ikke konstateret godkendte projekter, som faldt uden for kriterierne for tildeling af tilskud.

d. Ordførersagerne

46. Denne gruppe sager omfatter de tilskudssager, hvori der var ordførerdeltagelse. Som omtalt i pkt. 28 var der på baggrund af kontakten til ordførerne udsprunget initiativer i deres valgkredse. Skov- og Naturstyrelsen havde oprettet 6 ordførersager. Disse sager indeholder flere projektforslag, herunder også enkelte forslag, som endte med at blive finansieret af andre midler end Velfærdspuljen. Herudover videreformidlede nogle ordførere ansøgninger fra tredjemand. Ikke alle projektforslag med ordførerdeltagelse nød fremme, bl.a. fordi Skov- og Naturstyrelsen i nogle tilfælde ikke fandt, at projekterne lå inden for de fastlagte kriterier. I visse tilfælde fremkom der ændringsforslag, nye forslag eller forslag til sammenlægning af projekter, bl.a. på styrelsens foranledning og deltagelse i arbejdet med forslagene.

Rigsrevisionens gennemgang af disse sager har særlig vist:

- At alle disse sager var veldokumenterede.
- At der blev afholdt møder mellem ministeriet/Skov- og Naturstyrelsen og ordførerne om disse særlige prioriteringer både før og efter finanslovens vedtagelse.

- At Skov- og Naturstyrelsen som aftalt på mødet den 4. december 2002 mellem ministeren og ordførerne skulle udarbejde en oversigt over de konkrete, lokale projekt-idéer, styrelsen havde kendskab til i ordførernes respektive valgkredse med henblik på en drøftelse heraf med ordførerne.
- At ministeren havde været involveret i behandlingen af nogle af sagerne.
- At nogle ordførere videreformidlede ansøgninger fra tredjemand til ministeren.
- At ordførerne løbende blev orienteret om status på projekterne.
- At i de tilfælde, hvor der blev givet tilsagn om tilskud til projekter uden for Skov- og Naturstyrelsens arealer, blev sagerne behandlet i overensstemmelse med ”god tilskudsforvaltning”.

47. Rigsrevisionen har bemærket, at der kort efter finanslovens vedtagelse blev taget initiativ til udarbejdelse af projekter i de enkelte miljøordføreres valgkredse, og at disse initiativer blev taget, inden der blev indkaldt forslag fra statsskovdistrikterne. Der var tale om projekter, hvori Skov- og Naturstyrelsen enten spillede en aktiv rolle med henblik på projekters realisering eller direkte forestod den konkrete udformning.

48. Sagsgennemgangen har yderligere vist, at 2 af projekterne ikke fik bevilling fra Velfærdspuljen, men da disse vedrørte styrelsens arealer og i øvrigt opfyldte relevante kriterier, fik de tilsagn om delfinansiering af naturforvaltningsmidlerne.

49. I forhold til ordførersagerne viste sagsgennemgangen af de øvrige tilskudssager, at Skov- og Naturstyrelsen ikke på tilsvarende måde involverede sig i udarbejdelsen af projekter for andre ansøgere. Rigsrevisionen finder dette uheldigt, fordi det medførte ulige behandling af tilskudsansøgere.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det faktiske sagsforløb ved fordeling af puljen viste, at ministeren og miljøordførerne fra regeringspartierne og forligspartierne blev enige om, at Miljøministeriet, endnu inden den egentlige fordeling af puljen fandt sted, skulle kontakte ordførerne for at blive orienteret om deres særlige prioriteringer.

På baggrund af kontakten mellem Miljøministeriet og ordførerne blev der taget en række initiativer i ordførernes respektive valgkredse. Dette medførte, at Skov- og Naturstyrelsen oprettede 6 ordførersager, som indeholdt flere projekter.

Der indkom i perioden frem til juni 2003 ca. 320 projektforslag fra distrikterne. Ministeren, ministeriet og Skov- og Naturstyrelsen modtog i samme periode i alt ca. 30 tilskudsansøgninger fra borgere, foreninger mv., herunder nogle ordførersager. I alt besluttede miljøministeren i juli 2003 at finansiere 113 projekter af Velfærdspuljen til i alt ca. 8,5 mio. kr. af de 116 projekter, som var indstillet af Skov og Naturstyrelsen.

Efter Rigsrevisionens opfattelse forudsætter en tilfredsstillende sagsbehandling, at sagerne indeholder beslutningsreferat med angivelse af begrundelse for afgørelse om tildeling af midler fra Velfærdspuljen, herunder i forhold til de opstillede kriterier og dokumentation herfor. Endvidere forudsætter en tilfredsstillende sagsbehandling, at eksterne ansøgere behandles lige af den sagsbehandlende myndighed.

Uanset at Rigsrevisionen principielt er enig med Miljøministeriet i, at der til de interne distriktssager ikke stilles samme sagsbehandlingskrav som til eksterne ansøgninger, finder Rigsrevisionen behandlingen af de interne distriktssager utilfredsstillende.

Når der – som for Velfærdspuljen – er tale om en særlig konto på finansloven, og hvor der er særligt fastsatte kriterier for bevillingens udnyttelse, må der efter Rigsrevisionens opfattelse stilles krav om begrundelse og dokumentation, også selv om der er tale om driftsmidler. I hovedparten af de gennemgåede distriktssager var det ikke muligt at vurdere de enkelte projekter i forhold til de opstillede kriterier, da der ikke var tilfredsstillende dokumentation, bl.a. manglede beslutningsreferater og uddybende beskrivelser af projekterne.

Rigsrevisionen finder det på denne baggrund nødvendigt, at styrelsens sagsbehandling vedrørende interne sager om særlige puljer, som fx Velfærdspuljen, forbedres.

I tilskudssagerne, herunder ordførersagerne, var sagsbehandlingen generelt tilfredsstillende dokumenteret, og godkendte projekter faldt ikke uden for kriterierne for tildeling af tilskud.

Rigsrevisionens gennemgang af ordførersagerne viste, at Skov- og Naturstyrelsen enten spillede en aktiv rolle med henblik på projekters realisering eller direkte forestod den konkrete udformning af visse projekter. 2 af projekterne fik ikke bevilling fra Velfærdspuljen, men da disse vedrørte styrelsens arealer og i øvrigt opfyldte relevante kriterier, fik de tilsagn om delfinansiering af naturforvaltningsmidlerne.

Sagsgennemgangen af de øvrige tilskudssager viste, at Skov- og Naturstyrelsen ikke på tilsvarende måde involverede sig i udarbejdelsen af projekter for andre ansøgere. Rigsrevisionen finder dette uheldigt, fordi det medførte ulige behandling af tilskudsansøgerne.

V. Hvordan er reglerne opfyldt, herunder på hvilken måde og i hvilket omfang tilskudsordningen er blevet annonceret?

50. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Miljøministeriet ikke sikrede, at der blev orienteret bredt om muligheden for at opnå tilskud fra Velfærdspuljen, så eksterne ansøgere fik kendskab til og dermed en reel mulighed for og lige adgang til at opnå tilskud.

Skov- og Naturstyrelsen havde i 2003 givet tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere på i alt 671.000 kr. I statsregnskabet for 2003 var der alene bogført 0,1 mio. kr. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Skov- og Naturstyrelsen i strid med Budgetvejledningens pkt. 2.2.10 har udgiftsført tilsagn om tilskud på udbetalingstidspunktet og ikke – som ville være det korrekte – i det år, hvor tilsagnene er afgivet.

51. Rigsrevisionen har spurgt Miljøministeriet, på hvilken måde ministeriet udbredte oplysninger om Velfærdspuljen, herunder om muligheden for eventuelt at søge tilskud fra puljen.

52. Miljøministeriet har vedrørende annonceringsspørgsmålet oplyst, at da det ikke var hensigten at give tilskud til alle typer af relevante projekter, herunder private projekter på Skov- og Naturstyrelsens eller på private arealer, fandt ministeriet det ikke i overensstemmelse med kravet om god økonomisk forvaltning at iværksætte landsdækkende annoncering, udarbejdelse af ansøgningskemaer og ansøg-

ningsvejledninger samt den afledte ressourcekrævende sagsbehandling.

53. Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg bad den 12. november 2003 miljøministeren oplyse, i hvilket omfang alle brugerrådene var blevet informeret om, at midlerne i Velfærdspuljen også var til rådighed for eksterne parter.

Ministeren oplyste i sit svar, at Skov- og Naturstyrelsen havde forklaret, at alle brugerråd havde drøftet Velfærdsprofilen – begyndende i 2002 – og var blevet orienteret om opfølgende midler (bevillinger) hertil. Da det forudsattes, at tilskud til aktiviteter uden for statens naturarealer kun ville antage et beskedent omfang, fandt Miljøministeriet det ikke overensstemmende med kravet om god økonomisk forvaltning at iværksætte landsdækkende annonceringer, udarbejdelse af ansøgningsskemaer mv. Derfor var brugerrådene heller ikke direkte blevet orienteret om eventuelle muligheder for tilskud. Men havde medlemmerne af brugerrådet spurgt, var de blevet oplyst om mulighederne herfor.

54. Miljøministeriet har endvidere oplyst, at Velfærdspuljen tillige blev drøftet på offentlige møder, ved lokal avisomtale og ved kontakt til borgergrupper. Der har også været generel orientering om midlerne, fx ved pressemeddelelser fra ministeriet.

55. Rigsrevisionen kan således konstatere, at der har været en vis offentlig omtale af Velfærdspuljen, og at Miljøministeriet har oplyst, at det under hensyn til den valgte bevillingstype og god økonomisk forvaltning valgte ikke direkte at orientere bredt om mulighederne for tilskud fra Velfærdspuljen.

56. Det ville dog efter Rigsrevisionens opfattelse have været nærliggende at orientere brugerrådenes medlemmer, som bl.a. er organisationer og borgere med særlig interesse og kendskab til friluftaktiviteter mv. direkte om tilskudsmuligheden.

57. Borgerne søger typisk oplysninger på internettet. Derfor kunne behovet for kendskab til tilskudsmulighederne fra puljen fx være imødekommet ved oplysninger herom på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside med angivelse af kri-

terier og eksempler på umiddelbart egnede og uegnede projektyper. Dette ville i øvrigt ikke have medført nævneværdige omkostninger for styrelsen.

En offentliggørelse på styrelsens hjemmeside ville samtidig opfylde kravene til åbenhed og gennemsigtighed, som bl.a. er en vigtig forudsætning for at sikre ligebehandling af potentielle ansøgere.

58. I sit svar af 27. maj 2004 til Miljøministeriet, jf. pkt. 18, bemærker Finansministeriet, at efter en netop gennemført revision af Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning (ØAV) ultimo april 2004 bør tilskudsordninger som udgangspunkt budgetteres særskilt på finansloven. Større tilskudsordninger, der retter sig til en bredere kreds, bør budgetteres på selvstændige bevillinger, mens mindre tilskud i nær tilknytning til driften, jf. Budgetvejledningens pkt. 2.6.1, kan optages under en drifts- eller statsvirksomhedsbevilling. I sidstnævnte tilfælde bør det overvejes at udskille den pågældende tilskudsordning som en særskilt underkonto under den pågældende bevilling. Det nærmere indhold af tilskudsordningen bør beskrives i anmærkningerne til den pågældende bevilling (underkonto). Beskrivelsen bør som minimum indeholde en angivelse af tilskuddets formål, henvisning til eventuelle særskilte lovbestemmelser vedrørende tilskudsordningen samt en angivelse af, hvem tilskuddet retter sig til.

For så vidt angår større tilskudsordninger, der retter sig til en bredere kreds, bør anmærkningerne indeholde en beskrivelse af, hvordan tilskudsordningen tænkes administreret. Det skal således i hovedtræk beskrives, efter hvilke kriterier det vil blive vurderet, om der skal ydes tilskud, og hvilke retningslinjer der vil gælde for sagsbehandlingen, herunder bl.a. ansøgningsprincipper, annoncering o.l.

Rigsrevisionen finder denne revision af ØAV hensigtsmæssig.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Miljøministeriet ikke sikrede, at der blev orienteret bredt om muligheden for at opnå tilskud fra Velfærdspuljen, så eksterne ansøgere fik kendskab til og dermed en reel mulighed for og lige adgang til at opnå tilskud.

Miljøministeriet har oplyst, at det under hensyn til den valgte bevillingstype og god økonomisk forvaltning valgte ikke direkte at orientere bredt om mulighederne for tilskud fra Velfærdspuljen.

Behovet for kendskab til tilskudsmulighederne fra puljen kunne efter Rigsrevisionens opfattelse fx være imødekommet ved oplysninger herom på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside. En offentliggørelse på styrelsens hjemmeside ville samtidig opfylde kravene til åbenhed og gennemsigtighed, som er en vigtig forudsætning for bl.a. at sikre ligebehandling af potentielle ansøgere.

VI. Hvilke henvendelser har der været?

59. I dette kapitel angives, hvilke henvendelser der har været. Rigsrevisionen har ved besvarelsen af dette spørgsmål lagt til grund, at henvendelser defineres som alle projektforslag fra såvel distrikter (distriktssager) som fra eksterne ansøgere (tilskudssager) vedrørende Velfærdspuljen, jf. **tabel 1**. Udgangspunktet herfor har været den liste, hvorefter Rigsrevisionen har udvalgt sager til gennemgang.

Tabel 1. Fordeling af sager pr. 20. januar 2004

	Distriktssager	Tilskudssager
	----- Antal -----	
Samlet antal projektforslag	317	38
- heraf tilbud om medfinansiering.....	107	5
Samlet antal godkendte forslag.....	100	13
- heraf i 2003	64	9
- heraf i 2003 og 2004.....	10	3
- heraf i 2004	26	1
- af disse sager var der tilbud om medfinansiering i	58	3
Samlet antal afslag	217	25
- heraf afslag i sager med tilbud om medfinansiering	49	2

60. Det fremgår af tabel 1, at der pr. 20. januar 2004 var 317 distriktssager, hvoraf 100 blev godkendt, mens der blev givet afslag i 217 sager. Der var 38 tilskudssager, hvor der blev givet tilsagn om tilskud i 13 tilfælde og afslag i 25 tilfælde. Det fremgår tillige af tabellen, hvor mange medfinansieringssager der henholdsvis blev godkendt og afslået.

61. Der var i 2003 godkendt projekter for 5,5 mio. kr. vedrørende Velfærdspuljen. Heraf var der blevet givet tilsagn om tilskud på samlet 671.000 kr. til 12 eksterne ansøgninger. Pr. 20. januar 2004 var der i 2004 godkendt projekter for 3,05 mio. kr., hvoraf der var givet tilsagn om tilskud på samlet 497.500 kr. til 4 eksterne ansøgninger. Det disponerede beløb til projekter for både 2003 og 2004 var således i alt 8,55 mio. kr. pr. 20. januar 2004, hvoraf knap 1,2 mio. kr. som tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere vedrørende 13 projekter fordelt på 9 projekter, der fik bevilling i 2003, 3 projekter, der fik bevilling både i 2003 og i 2004, og 1 projekt, der fik bevilling i 2004. Miljøministeriet har oplyst, at der ikke efter denne dato er givet nye tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere.

Ministeriet har endvidere oplyst, at der i forbindelse med afslutningen af finansåret 2003 skete mindre justeringer af bevillingerne til distriktssagerne. I 2004 er der godkendt distriktssager for yderligere ca. 4,4 mio. kr. Pr. 30. september 2004 var der således godkendt projekter for i alt ca. 12,95 mio. kr. Restbevillingen på knap 50.000 kr. vil gå til småjusteringer vedrørende distriktssagerne.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at der pr. 20. januar 2004 i alt var 355 projektforslag fordelt på 317 distriktssager og 38 tilskudssager. Af de 317 distriktssager var 100 projektforslag blevet godkendt, mens der af de 38 tilskudssager var sket godkendelse i 13 tilfælde. De i alt 113 godkendte projektforslag lagde beslag på 8,55 mio. kr., heraf knap 1,2 mio. kr. som tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere, af den samlede bevilling på 13 mio. kr. Der er ikke efter den 20. januar 2004 godkendt eksterne ansøgninger om tilskud, mens der efter denne dato er godkendt nye distriktssager for ca. 4,4 mio. kr. Det fremgår endvidere, at den samlede Velfærdspulje på 13 mio. kr. vil være anvendt ved udgangen af 2004.

VII. En generel vurdering af om reglerne for og udbetaling af tilskud fra denne pulje er blevet korrekt forvaltet

62. Formålet med Velfærdspuljen var primært at finansiere projekter på Skov- og Naturstyrelsens arealer. Dette kunne opnås ved en driftsbevilling (statsvirksomhedsbevilling). Ministeriet forudsatte samtidig, at tilskud til aktiviteter uden for egne arealer kun ville antage et beskedent omfang, som i givet fald ville kunne imødekommes efter Budgetvejledningens bestemmelse om ydelse af mindre tilskud i nær tilknytning til driften. Velfærdspuljen var således ikke tænkt som en egentlig tilskudsordning.

Rigsrevisionen konstaterer på denne baggrund, at der har været hjemmel til at give tilsagn om mindre tilskud fra puljen til eksterne ansøgere vedrørende projekter uden for styrelsens arealer.

63. Det fremgik af Rigsrevisionens undersøgelse, at der blev fastsat en række kriterier for tildeling af midler fra Velfærdspuljen. Disse kriterier var i overensstemmelse med anmærkningerne i finansloven.

64. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at uanset at Miljøministeriet korrekt valgte at anvende en driftsbevilling for Velfærdspuljen og overholdt bevillingsreglerne, sikrede ministeriet ikke, at de grundlæggende principper om åbenhed, gennemsigtighed og ligebehandling blev fulgt. Der blev således ikke orienteret bredt om eksterne ansøgers muligheder for at opnå tilskud fra puljen.

Miljøministeriet burde fra det tidspunkt i marts 2003, hvor det blev besluttet at bruge muligheden for at give tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere, have taget skridt til at offentliggøre muligheden for at søge tilskud fra Velfærdspuljen. Herved ville der have været en reel adgang for alle til at søge om tilskud. Endvidere ville der herved højst sandsynligt kunne være opnået et bredere ansøgerfelt og derved et bedre grundlag for at sikre, at tilskuddene blev givet til de bedst mulige projekter.

Behovet for denne orientering kunne fx være imødekommet ved oplysninger på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside. En offentliggørelse på styrelsens hjemmeside ville samtidig opfylde kravene til åbenhed og gennemsigtighed,

som bl.a. er en vigtig forudsætning for at sikre ligebehandling af potentielle ansøgere.

65. Rigsrevisionen finder behandlingen af sager, der vedrørte projekter på styrelsens egne arealer (distriktssagerne), utilfredsstillende. Det var således ikke altid muligt at vurdere de enkelte projekter i forhold til de opstillede kriterier, da der ikke var tilfredsstillende dokumentation, bl.a. manglende beslutningsreferater og uddybende beskrivelser af projekterne.

66. Rigsrevisionen finder sagsbehandlingen af sager, der vedrørte tilsagn om tilskud til projekter uden for Skov- og Naturstyrelsens arealer (tilskudssagerne, herunder tilskuds-sagerne, hvori der var ordførerdeltagelse), tilfredsstillende dokumenteret. Langt hovedparten af tilskudssagerne var behandlet i overensstemmelse med "God tilskudsforvaltning".

Rigsrevisionens gennemgang af ordførersagerne viste endvidere, at Skov- og Naturstyrelsen enten spillede en aktiv rolle med henblik på projekternes realisering eller direkte forestod den konkrete udformning af visse projekter. Gennemgangen af de øvrige tilskudssager viste, at Skov- og Naturstyrelsen ikke på tilsvarende måde involverede sig i udarbejdelsen af projekter for andre ansøgere. Rigsrevisionen finder dette uheldigt, fordi der skete ulige behandling af tilskudsansøgerne.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at uanset at Miljøministeriet korrekt valgte at anvende en driftsbevilling for Velfærdspuljen og overholdt bevillingsreglerne, sikrede ministeriet ikke, at de grundlæggende principper om åbenhed, gennemsigtighed og ligebehandling blev fulgt. Der blev således ikke orienteret bredt om eksterne ansøgere muligheder for at opnå tilskud fra puljen.

Miljøministeriet burde fra det tidspunkt i marts 2003, hvor det blev besluttet at bruge muligheden for at give tilsagn om tilskud til eksterne ansøgere, have taget skridt til at offentliggøre muligheden for at søge tilskud fra Velfærdspuljen, fx på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside. Dette ville have opfyldt kravene til åbenhed og gennemsigtighed, som bl.a. er en vigtig forudsætning for at sikre ligebehandling af potentielle ansøgere.

Rigsrevisionen finder, at sagsbehandlingen af de interne distriktssager var utilfredsstillende. Endvidere var det uheldigt, at der skete ulige behandling af tilskudsansøgerne.

Rigsrevisionen, den 5. november 2004

Henrik Otbo

/Søren Larsen