



Landbrugsministeriets godkendelse af særlig sagkyndige konsulenter (moderniseringsstøtte)

Udtalt, at landbrugsministeriet ikke havde været berettiget til at afslå en ansøgning om at blive udpeget som særlig sagkyndig konsulent.

FOB nr. 81.174

Henstillet til landbrugsministeriet at genoptage behandlingen af sagen om beskikkelse af en særlig sagkyndig konsulent og træffe afgørelse i sagen i overensstemmelse med nærmere angivne synspunkter.

Endvidere udtalt, at der næppe forelå det fornødne retlige grundlag for at betinge en udpegning som sagkyndig af et ansættelsesforhold til en landboorganisation og derfor heller ikke for, at en godkendelse havde kunnet tilbagekaldes med den begrundelse, at ansættelsesforholdet var ophørt.

(J. nr. 1980-646-53).

A klagede over, at landbrugsministeriet havde meddelt ham, at ministeriet ikke kunne imødekomme en ansøgning fra ham om at blive udpeget som særlig sagkyndig, jfr. § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 13 af 10. januar 1979 om støtte til modernisering af jordbrugsbedrifter.

Bekendtgørelse nr. 13 af 10. januar 1979 om støtte til modernisering af jordbrugsbedrifter, der er udstedt med hjemmel i lov nr. 222 af 26. april 1973 om støtte til modernisering af jordbrugsbedrifter, afløste bekendtgørelse nr. 623 af 3. december 1973.

Såvel den tidligere som den nugældende bekendtgørelse indeholdt/indeholder i § 2, stk. 2 og 3, følgende bestemmelser:

§ 2, stk. 2: »Landbrugsministeren udpeger et antal særlige sagkyndige til at bistå ansøgere med den rette udfærdigelse og fremsendelse af ansøgning, udviklingsplan, anmeldelse af den færdige investering, jfr. § 5, og indberetning om udviklingsplanens afslutning, jfr. § 6.«

§ 2, stk. 3: »Ansøgninger, der ikke udfærdiges med bistand af sagkyndige, kan ikke forventes at komme i betragtning.«

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A indtil januar 1976 var ansat som konsulent i X kredsforeninger (under husmandsforeningerne), hvor A var beskæftiget med regnskabsarbejde og økonomisk rådgivning. Under A's ansættelse dér udpegede landbrugsministeriet A i skrivelse af 18. december 1973 - efter indstilling fra De samvirkende Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger - til særlig sagkyndig i henhold til den ovennævnte bestemmelse i bekendtgørelsen fra 1973.

Efter indstilling fra Danske Husmandsforeninger tilbagekaldte landbrugsministeriet i skrivelse af 22. maj 1978 til A hans godkendelse som særlig sagkyndig; ministeriet udpegede samtidig den (anden) konsulent, som husmandsforeningerne havde indstillet, som særlig sagkyndig i stedet for A. Baggrunden

herfor var, at A med udgangen af december 1977 var fratrådt sin stilling ved de nævnte kredsforeninger.

Med virkning fra den 2. januar 1979 blev A ansat som konsulent ved revisionsfirmaet, B, der tilbyder landmænd bistand i såvel skattemæssige som driftsmæssige spørgsmål. Selskabet er oprettet af A.

I skrivelse af 9. januar 1979 til landbrugsministeriet søgte A om på ny at blive udpeget som særlig sagkyndig af ministeriet. A henviste til, at han tidligere havde været udpeget som særlig sagkyndig, og at han kun havde været væk fra det pågældende arbejdsområde i en relativ kort periode. A mente ikke, at hans faglige kvalifikationer skulle være blevet ringere.

I den anledning indhentedes landbrugsministeriet en udtalelse af 24. januar 1979 fra Danske Husmandsforeninger. Husmandsforeningerne oplyste, at foreningerne lagde stærk vægt på, at de særlige sagkyndige blev udpeget efter indstilling fra landbo- og husmandsforeningerne. Efter husmandsforeningernes opfattelse var det fornødne antal særlige sagkyndige til rådighed for landmænd med moderniseringsansøgninger i det pågældende område. Husmandsforeningerne kunne på denne baggrund ikke indstille, at A blev udpeget som særlig sagkyndig.

Landbrugsministeriet anmodede herefter i skrivelse af 9. februar 1979 statens jordlovsudvalg om en udtalelse, herunder også om der efter udvalgets opfattelse burde ske ændring i den hidtidige praksis vedrørende godkendelse af sagkyndige, hvorefter der kun var godkendt sagkyndige, der var indstillet af landbo- og husmandsforeningerne.

I skrivelse af 13. marts 1979 til landbrugsministeriet anførte statens jordlovsudvalg,

at det syntes at have været en forudsætning ved moderniseringslovens vedtagelse, at der kun udpeges konsulenter, der er tilknyttet landbo- og husmandsforeninger m.v. Udvalget henviste til landbrugsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 12 fra landbrugs- og fiskeriudvalget (jfr. nærmere nedenfor),

at det ville være vanskeligt for landbrugsministeriet at foretage en bedømmelse af, om en konsulent, der ansøger om at blive udpeget som særlig sagkyndig, er i besiddelse af de fornødne faglige kvalifikationer, uden at der indhentes en udtalelse fra organisationerne,

at Danske Husmandsforeninger i skrivelserne af 24. januar 1979 lagde stor vægt på, at de sagkyndige udpeges efter indstilling fra organisationerne, og at det af hensyn til bevarelsen af et godt samarbejde med organisationerne efter jordlovsudvalgets opfattelse er af betydning at bibeholde den pågældende praksis,

at jordlovsudvalget - i tilfælde, hvor en særlig sagkyndig havde udvist forhold, der havde givet udvalget anledning til at påtale det pågældende forhold - havde rettet henvendelse til hovedorganisationerne, som herefter havde kontakten den sagkyndige,

at jordlovsudvalget havde konstateret, at en relativt stor del af de regnskaber, som ikke opfyldte de krav, der var fastsat i bekendtgørelsens § 11, havde været ført af konsulenter, der ikke var tilknyttet landbo- eller husmandsforeningerne, og

at jordlovsudvalget ikke havde haft noget at indvende imod den måde, hvorpå A havde virket som særlig sagkyndig indtil maj 1978.

I skrivelse af 6. juni 1979 meddelte landbrugsministeriet A, at det var ministeriets opfattelse, at de særlige sagkyndige burde udpeges blandt konsulenter,

der indstilledes af landbrugsorganisationerne, og at der ikke var behov for et større antal sagkyndige end de på daværende tidspunkt godkendte. Landbrugsministeriet kunne derfor ikke imødekomme A's ansøgning.

I klagen til ombudsmanden gjorde A gældende, at landbrugsorganisationerne har en direkte interesse i, at de sagkyndige konsulenter alle er ansat af landbrugsorganisationerne, idet organisationerne herved opretholder et monopol på den pågældende del af det driftsøkonomiske område. A anførte, at et privat revisionsfirma derved kom ud for et skævt konkurrenceforhold, idet kommende klienter oftest vil være de samme, der står som ansøgere til moderniseringsstøtte. Dette bevirker, at disse uvilkårligt vil henvende sig til organisationerne også i andre sager f.eks. vedrørende regnskabsarbejde, som netop var A's selskabs grundlæggende indtægtskilde. A henviste endvidere til, at organisationerne ved indstilling af sagkyndige konsulenter ikke havde taget hensyn til disses sagkyndighed på området, og at der for tiden var mangel på konsulenter, der kunne påtage sig driftsøkonomisk vejledningsarbejde.

I udtalelser af 15. og 16. september 1980 redegjorde henholdsvis De samvirkende danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger for organisationernes opfattelse. Organisationerne fandt således den foreliggende praksis sagligt særdeles velbegrunder og fandt, at denne burde fortsætte uændret. Organisationerne fremhævede særligt fordelene ved de sagkyndiges tilknytning til konsulenttjenesten.

I en udtalelse af 24. september 1980 anførte statens jordlovsudvalg bl.a. følgende:

»...

Statens jordlovsudvalg vil ikke afvise, at den omstændighed, at de sagkyndige konsulenter udpeges blandt de medarbejdere, der er ansat af organisationerne, kan medføre, at det i et vist omfang bliver vanskeligere for et privat landøkonomisk rådgivningsfirma at skaffe sig klienter.

På den anden side er der næppe tvivl om, at (A) har startet sit firma på grundlag af klienter, han har haft som konsulent for (X) kredsforeninger.

Statens jordlovsudvalg mener ikke at kunne tage stilling til kvalifikationsspørgsmålet, men man må gå ud fra, at den nuværende sagkyndige konsulent i det pågældende område er i besiddelse af de fornødne kvalifikationer til at virke som sagkyndig konsulent i moderniseringssager.

Det er efter jordlovsudvalgets opfattelse ikke rigtigt, når klageren hævder, at der er mangel på konsulenter, der kan påtage sig hvervet som sagkyndig konsulent i moderniseringssager, idet der allerede er udpeget flere sagkyndige, end det er nødvendigt for at bistå ansøgere om moderniseringsstøtte.«

I en udtalelse af 23. oktober 1980 anførte landbrugsministeriet bl. a. følgende:

»...

Der er indtil nu kun godkendt konsulenter indstillet af jordbrugets organisationer. Der har været enkelte ansøgninger fra andre om godkendelse. Disse ansøgninger er ikke blevet imødekommet. Det anføres i godkendelsesskrivelsen, at bistanden forudsættes ydet til ansøgere, der er bosat inden for det pågældende konsulentområde, og bistanden skal ydes, uanset om ansøgerne er medlemmer af de landøkonomiske foreninger eller ej. Landbrugsministeriet har godkendt alle senere indstillinger fra organisationerne om godkendelse af nye konsulenter i forbindelse med fratræden. Der er senere tillige udpeget

konsulenter efter indstilling af Erhvervsrådet for gartneri og frugtavl. Der er p.t. 165 godkendte konsulenter.

Landbrugsministeriet finder, at systemet med udpegning af de sagkyndige konsulenter efter indstilling fra jordbrugets organisationer indebærer betydelige administrative fordele frem for et system, hvor konsulenterne skulle udpeges efter en egentlig ansøgnings- og udvælgelsesprocedure. For det første ville en ansøgnings- og udvælgelsesprocedure indebære, at der i landbrugsministeriet skulle foretages en egentlig vurdering af ansøgernes kvalifikationer og baggrund m.v.

De indstillinger, der kommer fra landbrugets organisationer, forudsætter, at de lokale organisationer har indstillet de pågældende, hvilket efter landbrugsministeriets opfattelse giver en betryggende sikkerhed for, at de indstillede konsulenter er kvalificerede til at bistå ansøgere om støtte i henhold til moderniseringsloven. Siden moderniseringslovens ikrafttræden har statens jordlovsudvalg behandlet ca. 15.000 moderniseringssager, og det er landbrugsministeriets opfattelse, at ordningen med, at de sagkyndige konsulenter bistår ansøgere og støttemodtagere i henhold til loven, har fungeret tilfredsstillende.

For det andet er de sagkyndige konsulenter, der er ansat i jordbrugets lokale organisationer, tilknyttet organisationernes informationstjeneste. Organisationerne varetager således en række informations- og koordinationsfunktioner i relation til de sagkyndige konsulenter. For landbrugsministeriet er der selvsagt administrative fordele forbundet med, at eventuelle problemer kanaliseres via jordbrugets hovedorganisationer, ligesom nødvendige informationer kan udsendes via jordbrugets organisationer, eventuelt efter forudgående forhandlinger. Alternativet ville være, at der i landbrugsministeriet skulle opbygges et administrativt apparat til at varetage disse funktioner. Som nævnt har de sagkyndige konsulenter pligt til at yde bistand til alle landmænd inden for det pågældende konsulentområde, uanset om landmanden er medlem af den pågældende landøkonomiske forening. På denne baggrund, og da det fremgår af lovens forarbejder, at man ikke ønskede at opbygge et egentligt administrativt apparat til at varetage funktioner i forbindelse med udvælgelse af konsulenter m.v., og da landbrugsministeriet finder, at denne ordning fungerer tilfredsstillende, finder landbrugsministeriet ikke, at der er grundlag for at ændre den hidtidige praksis omkring udnævnelse af sagkyndige konsulenter i henhold til moderniseringsloven.

Med hensyn til det af klageren anførte om, at der for tiden er en mangel på konsulenter til at varetage de her omhandlede arbejdsopgaver, henvises til det af organisationerne og statens jordlovsudvalg oplyste om, at dette ikke er tilfældet.

...«

Landbrugsministeriet henviste i øvrigt til et notat af 8. maj 1973, der blev udarbejdet i forbindelse med moderniseringsbekendtgørelsen, jfr. nærmere nedenfor.

I en skrivelse af 7. november 1980 fastholdt A, at der var mangel på agronomer med driftsøkonomisk uddannelse.

Efter en foreløbig gennemgang af sagen anmodede ombudsmanden i skrivelse af 3. februar 1981 landbrugsministeriet om en supplerende udtalelse. Ombudsmanden anførte bl.a. følgende:

| »...

I udtalelsen af 23. oktober 1980 til mig har landbrugsministeriet udførligt redegjort for den praksis, der følges af ministeriet med hensyn til udpegning af særlige sagkyndige i henhold til moderniseringsbekendtgørelsen, samt for de hensyn, der efter ministeriets opfattelse har nødvendiggjort denne praksis. Jeg har forstået ministeriets udtalelse sammenholdt med det, der i øvrigt foreligger oplyst i sagen, således, at landbrugsministeriet udelukkende finder at burde udpege særlige sagkyndige, som landbrugsorganisationerne har indstillet, at ministeriet ikke foretager nogen selvstændig vurdering af den eller de indstillede kvalifikationer, og at ministeriet er bekendt med, at organisationerne alene vil indstille personer, der er ansat (som konsulenter) i organisationerne.

Jeg har endvidere forstået, at (A), der efter ministeriets (og statens jordlovsudvalgs samt organisationernes) opfattelse besidder de fornødne kvalifikationer for at kunne udpeges som særlig sagkyndig (hvad han som bekendt også har været i perioden 18. december 1973 - 22. maj 1978), har fået afslag på ansøgningen om (på ny) at blive udpeget som særlig sagkyndig, *de/s* som følge af den nævnte praksis (manglende indstilling fra organisationerne), *de/s* fordi der efter ministeriets opfattelse ikke er behov for yderligere sagkyndige.

Jeg skal hertil gøre følgende bemærkninger, der bygger på en foreløbig gennemgang af sagen:

Efter min opfattelse må det forekomme mest nærliggende at antage, at en praksis som den foreliggende kun kan etableres, såfremt der foreligger udtrykkelig lovhjemmel derfor eller dog klare lovgivningsmæssige holdepunkter for, at ordningen har været tilsigtet.

Jeg skal herved for det første bemærke, at ordningen med det indhold, som er beskrevet ovenfor, er udtryk for, at den reelle afgørelse med hensyn til, hvilke personer der kan udpeges som særlige sagkyndige, træffes af organisationerne. Jeg henviser herved til, at kun ansøgere, der er indstillet af organisationerne, kan komme i betragtning, samt til, at landbrugsministeriet ikke foretager nogen nærmere efterprøvelse af, hvorvidt en person, der er indstillet af organisationerne, har de fornødne saglige kvalifikationer.

I den juridiske litteratur er det som bekendt en fast opfattelse, at overladelse af beføjelser (ved egentlig delegation af kompetencen) til private organisationer kræver udtrykkelig lovhjemmel, jfr. således f.eks. Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret (5. udg. 1965), s. 303, Carl Aage Nørgaard: Forvaltningsret, sagsbehandling (1972), s. 43, Jørgen Mathiassen i Juridisk Grundbog (3. udg. 1975), s. 228, og Lis Sejr i Forvaltningsret, Almindelige Emner (1979), s. 60 f. Også ordninger, hvorefter høringsud-

talelser tillægges bindende virkning i forhold til den hørende myndighed (såkaldt imperativ høring), antages kun at kunne etableres, såfremt der foreligger et særligt lovgrundlag derfor, jfr. herved Nørgaard, a.st. s. 88 og Mathiassen, a.st. s. 255 f. Jeg er opmærksom på, at den ovenfor beskrevne ordning med hensyn til udpegning af særlige sagkyndige hverken kan karakteriseres som en egentlig kompetencedelegation eller formelt er udtryk for, at der er etableret en imperativ høringsprocedure. Men ordningen har efter min opfattelse en sådan reel lighed med ordninger som de nævnte, at det forekommer rigtigst at antage, at der må gælde - i hvert fald i det væsentlige - samme skærpede hjemmelskrav med hensyn til dens etablering.

For det andet skal jeg pege på, at ordningen reelt indebærer, at personer, hvis kvalifikationer må bedømmes som ens, vil kunne udpeges henholdsvis ikke udpeges som sagkyndige alene afhængigt af, om den pågældende har et ansættelsesforhold til en af organisationerne (idet disse efter det oplyste alene ønsker at indstille personer, der er ansat i organisationerne). En forskelsbehandling, der reelt alene bygger på ansættelsesforholdet til en landbrugsorganisation, synes imidlertid vanskeligt at kunne anses for forenelig med almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætninger.

Noget udtrykkeligt lovgrundlag for den praksis, der følges af landbrugsministeriet ved anvendelsen af bestemmelsen i moderniseringsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, ses ikke at foreligge, jfr. herved ovenfor ... Af forarbejderne til loven om støtte til modernisering af jordbrugsbedrifter fremgår det, at spørgsmålet om anvendelse af sagkyndig bistand i forbindelse med udarbejdelse af støtteansøgninger har været genstand for overvejelser. Herom foreligger følgende oplysninger for mig:

I skrivelse af 18. januar 1973 fra De samvirkende danske Landboforeninger og De samvirkende danske Husmandsforeninger - der er optrykt som bilag til lovforslaget, jfr. Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 5863 ff - er bl.a. anført, at bistand fra organisationernes sagkyndige konsulenter fortsat vil kunne tilbydes. Jeg går ud fra, at der hermed sigtes til den ordning, der blev fulgt i relation til lov nr. 231 af 19. maj 1971 om tilskud til investeringer i landbrugets produktionsbygninger, jfr. herved bestemmelsen i § 2, stk. 2, i landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 345 af 1. juli 1971 («Landbrugsorganisationerne vil i hvert amt anvise særlige sagkyndige, der kan bistå med sagens forberedelse og skemaernes rigtige udfyldning og fremsendelse, således at ansøgningens ekspedition kan fremmes. Det forventes, at ansøgere benytter sig af den nævnte bistand«).

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget om støtte til modernisering af jordbrugsbedrifter er det anført, at tilvejebringelse af de nødvendige oplysninger i en støtteansøgning »vil kunne gøre det nødvendigt for ansøgeren at søge sagkyndig bistand, navnlig hos landbrugsorganisationernes konsulenter« (fremhævet af mig), jfr. Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 5850.

Under udvalgsbehandlingen af lovforslaget stillede landbrugs- og fiskeriudvalget bl.a. følgende spørgsmål (nr. 11) til landbrugsministeren:

»Kan ministeren give nærmere oplysninger om den sagkyndige bistand, der skal bistå udarbejdelsen af en udviklingsplan, hvorved bl.a. jordbrugskommissionerne og jordlovsudvalget skal skønne med henblik på at afgøre, om f.eks. betingelserne i § 2, stk. 2, nr. 2, er opfyldt.«

Landbrugsministerens svar havde følgende indhold:

»Den nærmere tilrettelæggelse af lovens administration overvejes for tiden af et arbejdsudvalg under landbrugsministeriet. Det undersøges i arbejdsudvalget, i hvilket omfang der er behov for sagkyndig bistand ved jordbrugskommissionerne og jordlovsudvalget. Arbejdsudvalget har endnu ikke fuldført sit arbejde, og førend jeg har modtaget udvalgets redegørelse, kan jeg ikke besvare de stillede spørgsmål. Om udarbejdelsen af planen henvises til indledningen af svaret på spørgsmål 12 a.«

I besvarelsen af spørgsmål 12 a anførte landbrugsministeren bl.a. følgende:

»Da ansøgerne forudsættes bistået af de driftsøkonomiske konsulenter ved landbo- og husmandsforeningerne m.v. ved udfærdigelse af udviklingsplanen må ...«

Jeg henviser i det hele til Folketingstidende 1972-73, tillæg B, sp. 1310-11.

Om overvejelserne i det arbejdsudvalg, der omtales i landbrugsministerens besvarelse af spørgsmål 11, fremgår følgende af et notat af 8. maj 1973, som er udarbejdet af landbrugsministeriet:

»Ad 5. Konsulentordningen.

På strukturudvalgets møde var der enighed mellem ministeriernes, statens jordlovsudvalgs, administrationsdepartementets og landbrugsorganisationernes repræsentanter om, at konsulentbistand ville være nødvendig også efter denne lov. Der var også enighed om, at konsulenterne

skulle udpeges af landbrugsministeren efter forslag fra organisationerne, samt at ansøgninger, der ikke blev udfærdiget med bistand af de sagkyndige konsulenter, ikke kan forventes at komme i betragtning. Udgifterne ved den sagkyndige bistand forudsattes betalt af ansøgerne.

På denne måde mener man at kunne undgå de betydelige personaleudvidelser og administrationsomkostninger, som denne lov ellers let kan medføre, jfr. lovforslagets bemærkninger.«

På baggrund af det anførte må jeg lægge til grund, at der i forbindelse med vedtagelsen af moderniseringsloven i 1973 har været forudsat, at ansøgere blev bistået af sagkyndige, og at denne rådgivningsbistand i vid udstrækning ville blive udført af landbrugsorganisationernes konsulenter (således som det havde været tilfældet under den tidligere lovgivning). Jeg må derimod nære betænkelighed ved på grundlag af de foreliggende oplysninger at antage, at det under folketingsbehandlingen af lovforslaget yderligere har været forudsat, at ordningen ville blive udformet således, at *udelukkende* organisationsansatte konsulenter skulle kunne virke som sagkyndige.

Under henvisning til det, der er anført ovenfor, finder jeg derfor at burde anmode landbrugsministeriet om en nærmere begrundet redegørelse for det retlige grundlag for den praksis, ministeriet følger med hensyn til udpegning af sagkyndige i henhold til bestemmelsen i § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 13 af 10. januar 1979 (tidligere bekendtgørelse nr. 623 af 3. december 1973). Jeg går ud fra, at landbrugsministeriet i denne forbindelse meddeler eventuelt foreliggende, supplerende oplysninger med hensyn til, i hvilket omfang spørgsmålet har været fremdraget under folketingsbehandlingen af lovforslaget. Jeg vil endvidere sætte pris på at modtage oplysning om, hvorvidt bestemmelsen i § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 345 af 1. juli 1971 blev antaget at hjemle adgang til at afslå ansøgninger alene under hensyn til, at organisationskonsulenter ikke var benyttet som sagkyndig bistand.

Jeg beder endelig landbrugsministeriet redegøre for det oplysningsgrundlag, der ligger til grund for at udpege yderligere sagkyndige, samt oplyse, hvorvidt - og i bekræftende fald begrunde at - dette forhold efter ministeriets opfattelse i sig selv kan berettige til at afslå ansøgninger om at blive udpeget som særlig sagkyndig. Jeg går ud fra, at ministeriet herved tager stilling til det, der er anført i (A's) skrivelse af 7. november 1980 til mig (A fastholdt i den nævnte skrivelse, at der var mangel på konsulenter, der kunne påtage sig driftsøkonomisk vejledningsarbejde; ombudsmandens bemærkning).

Det fremgår af de foreliggende sagsakter, at (A) ved landbrugsministerens skrivelse af 18. december 1973 blev udpeget som særlig sagkyndig i henhold til bekendtgørelse nr. 623 af 3. december 1973. Efter det oplyste skete udpegningen på grundlag af en (fælles) indstilling fra landbo- og husmandsforeningerne. Landbrugsministerens skrivelse af 18. december 1973 til (A) indeholder ingen tilkendegivelser om, at det er en betingelse eller forudsætning for udpegningen, at han var ansat ved organisationerne.

Efter indstilling fra Danske Husmandsforeninger tilbagekaldte landbrugsministeriet i skrivelse af 22. maj 1978 til (A) hans godkendelse som særlig sagkyndig. Baggrunden herfor var efter det oplyste, at (A) var fratrådt sin stilling som regnskabskonsulent ved (X) kredsforeninger.

Idet jeg i øvrigt henviser til ombudsmandslovens § 6, stk. 5, anmoder jeg landbrugsministeriet om nærmere at redegøre for det retlige grundlag for tilbagekaldelsen. Jeg anmoder i denne forbindelse endvidere om oplysning om, hvorvidt landbrugsministeriet gjorde (A) bekendt med, at ministeriet agtede at tilbagekalde godkendelsen, forinden dette skete, og i benægtende fald om baggrunden for, at dette ikke skete.

...«

I en udtalelse af 27. maj 1981 anførte landbrugsministeriet bl.a. følgende:

»...

Landbrugsministeriet skal indledningsvis bemærke, at redegørelsen i ombudsmandens skrivelse af 3. februar 1981 (gengivet ovenfor s. 176-77), for landbrugsministeriets procedure med hensyn til udpegning af særlige sagkyndige er korrekt.

I øvrigt bemærkes, at den omhandlede praksis for udpegning af konsulenter i henhold til moderniseringsbekendtgørelsen er baseret på de overvejelser, der blev foretaget i forbindelse med ordningens endelige udformning, jfr. herved det ... i ombudsmandens skrivelse citerede afsnit (gengivet ovenfor s. 178) af et notat fra møde i et arbejdsudvalg under ministeriet, hvor der var enighed om, at konsulenterne skulle udpeges af landbrugsministeren efter forslag fra organisationerne. Det blev tilkendegivet, at man herved mente at kunne undgå de betydelige personaleudvidelser og administrationsomkostninger, som loven ellers let kunne medføre.

Landbrugsministeriet finder dog på baggrund af det af ombudsmanden anførte at måtte tage til efterretning, at det fornødne retlige grundlag for den administrative praksis på området næppe kan siges at have været til stede.

Med hensyn til eventuelle foreliggende supplerende oplysninger om i hvilket omfang spørgsmålet har været fremdraget under folketingsbehandlingen af lovforslaget, kan ministeriet oplyse, at det under folketingets 1. behandling af ordføreren for Venstre blev anført, at hvis rentesikringslovens lokale konsulenter fik lov til at fortsætte med administrationen af moderniseringsloven - - - ville det være muligt at indskrænke administrationsomkostningerne, jfr. Folketingstidende 1972-73, sp. 4912.

Med hensyn til ombudsmandens spørgsmål om, hvorvidt bestemmelsen i § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 345 af 1. juli 1971 blev antaget at hjemle adgang til at afslå ansøgninger alene under hensyn til, at organisationskonsulenter ikke var benyttet som sagkyndig bistand, skal oplyses, at problemet ikke var fremme i forbindelse med administrationen af den nævnte lov, idet der ikke forekom tilfælde, hvor bistand blev ydet af andre end organisationskonsulenter.

...

Ministeriet skal ... bemærke, at man finder det mest hensigtsmæssigt, at antallet af sagkyndige konsulenter står i et passende forhold til antallet af ansøgninger, indberetninger m.v. i henhold til moderniseringsloven, således at det sikres, at den enkelte sagkyndige konsulent kan opnå en vis erfaring i arbejdet. Der er p.t. udpeget 157 sagkyndige konsulenter i henhold til moderniseringsloven, og det er fra jordlovsudvalget oplyst, at en del af disse kun i meget begrænset omfang er beskæftiget med moderniseringsstøtte. Det må herefter antages, at der i hvert fald ikke er behov for at forøge antallet af moderniseringskonsulenter.

...

Som det fremgår, var baggrunden for tilbagekaldelsen af (A's) godkendelse som sagkyndig, at han var fratrukt sin stilling som regnskabskonsulent ved (X) kredsforeninger. Som ordningen har været praktiseret, har det været en konsekvens af udnævnelsesproceduren, at ophør af ansættelsesforhold til en organisation medfører tilbagekaldelse af udnævnelse. Uanset at det ikke er fremgået af selve udnævnelsesskrivelsen, må landbrugsministeriet gå ud fra, at det har været konsulenterne bekendt, at deres udnævnelse har været forbundet med deres ansættelsesforhold til en af landbrugets organisationer. Udnævnelsen har således i højere grad været knyttet til stillingen end til personen og har i praksis fungeret som en angivelse af, hvilken af konsulenterne i den pågældende organisation, der skulle beskæftige sig med moderniseringsstøttesager. Det kan tilføjes, at konsulenterne ikke modtager nogen særskilt aflønning i forbindelse med, at de fungerer som sagkyndige konsulenter.«

Landbrugsministeriet fremsatte endvidere følgende afsluttende bemærkninger:

»Landbrugsministeriet har tidligere i sin skrivelse af 23. oktober 1980 redegjort for, at den eksisterende ordning med udnævnelse af sagkyndige konsulenter indebærer betydelige administrative fordele, og at ordningen stort set må siges at have fungeret tilfredsstillende. Uanset dette har ministeriet dog som ovenfor nævnt på baggrund af ombudsmandens seneste skrivelse taget til efterretning, at den hidtidige administration af § 2, stk. 2 og 3, i moderniseringsbekendtgørelsen ikke kan siges at være i fuld overensstemmelse med gældende forvaltningsretlige principper. Med henblik på at opnå en sådan overensstemmelse er landbrugsministeriet indstillet på at overveje ændringer i den gældende ordnings administration med hensyn til udpegning af sagkyndige konsulenter.

En ændring af den administrative praksis på området vil forudsætte forudgående forhandlinger med jordbrugets organisationer og med statens jordlovsudvalg, og ministeriet vil i løbet af kort tid tage de nødvendige initiativer her til...«

Ombudsmanden udtalte herefter bl.a. følgende i en skrivelse til A:

»...

Landbrugsministeriets praksis.

Vedrørende landbrugsministeriets praksis og grundlaget for denne henviser jeg til de synspunkter, som jeg redegjorde for i min skrivelse af 3. februar 1981 til landbrugsministeriet. Jeg skal her alene fremhæve, at det efter min opfattelse må forekomme mest nærliggende at antage, at en praksis som den foreliggende kun kunne etableres, såfremt der forelå udtrykkelig lovhjemmel derfor eller dog klare lovgivningsmæssige holdpunkter for, at ordningen havde været tilsigtet.

Jeg finder ikke, at der foreligger noget udtrykkeligt lovgrundlag for landbrugsministeriets praksis, og jeg finder heller ikke på grundlag af de foreliggende oplysninger at kunne antage, at det under folketingsbehandlingen af lovforslaget har været forudsat, at ordningen ville blive udformet således, at *udelukkende* organisationsansatte konsulenter skulle kunne virke som sagkyndige.

Landbrugsministeriet har i udtalelsen af 27. maj 1981 til mig oplyst, at ministeriet har fundet at måtte tage til efterretning, at det fornødne retlige grundlag for den administrative praksis på området næppe kan siges at have været til stede. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet med henblik på at opnå overensstemmelse med gældende forvaltningsretlige principper er indstillet på at overveje ændringer i den gældende ordningsadministration med hensyn til udpegning af sagkyndige konsulenter, og at ministeriet i løbet af kort tid vil tage de nødvendige initiativer til forhandlinger med jordbrugets organisationer og statens jordlovsudvalg herom.

Jeg finder på denne baggrund ikke på nuværende tidspunkt at burde foretage videre vedrørende landbrugsministeriets praksis vedrørende udpegning af sagkyndige konsulenter. Landbrugsministeriet har oplyst, at ministeriet vil underrette mig om resultatet af de videre overvejelser.

Jeg finder således ikke, at landbrugsministeriet under henvisning til den nævnte praksis har været berettiget til at afslå Deres ansøgning om at blive udpeget som særlig sagkyndig.

Behovet for yderligere sagkyndige.

Landbrugsministeriet har i udtalelsen af 27. maj 1981 til mig anført, at ministeriet finder det mest hensigtsmæssigt at antallet af sagkyndige konsulenter står i et passende forhold til antallet af ansøgninger, indberetninger m.v. i henhold til moderniseringsloven, således at det sikres, at

den enkelte sagkyndige konsulent kan opnå en vis erfaring i arbejdet. Ministeriet har videre anført, at der for tiden er udpeget 157 sagkyndige konsulenter i henhold til moderniseringsloven, og at det fra jordlovsudvalget er oplyst, at en del af disse kun i meget begrænset omfang er beskæftiget med moderniseringsstøtte. Ministeriet har på denne baggrund antaget, at der i hvert fald ikke er behov for at forøge antallet af moderniseringskonsulenter.

Efter min opfattelse kan det give anledning til nogen tvivl, hvorvidt bestemmelsen i den gældende bekendtgørelses § 2, stk. 2, indeholder et tilstrækkeligt grundlag for at indføre en egentlig maksimering af antallet af sagkyndige. Jeg finder imidlertid ikke i den foreliggende forbindelse at have tilstrækkelig anledning til at gå nærmere ind på dette spørgsmål, som jeg går ud fra er (eller bliver) omfattet af landbrugsministeriets overvejelser vedrørende den fremtidige udformning af godkendelsesordningen.

Jeg finder imidlertid ikke, at det nævnte forhold i sig selv bør føre til, at De nægtes godkendelse. Jeg bemærker herved, at landbrugsministeriet efter det oplyste i tiden efter ministeriets afgørelse af 6. juni 1979 i forhold til Dem, i flere tilfælde (efter indstilling af landboorganisationerne) har udpeget nye sagkyndige, og at det nuværende antal sagkyndige efter det oplyste er lidt lavere, end det har været i tiden efter ordningens etablering i 1973 (157 mod ca. 160-165). Jeg bemærker i øvrigt i denne forbindelse, at en egentlig maksimering af antallet af sagkyndige efter min mening i givet fald burde udformes således, at der i rimelig udstrækning blev taget hensyn til tidligere ansøgere, der opfylder betingelserne for godkendelse, men som har fået afslag herpå på grund af kvotens udnyttelse.

Jeg har på denne baggrund fundet at burde henstille til landbrugsministeriet at genoptage behandlingen af sagen om Deres godkendelse som sagkyndig og træffe afgørelse i sagen i overensstemmelse med de synspunkter, jeg har anført ovenfor.«

Vedrørende spørgsmålet om det retlige grundlag for tilbagekaldelsen (af 22. maj 1978) af (A's) beskikkelse som sagkyndig bemærkede ombudsmanden følgende:

»Landbrugsministeriet har i udtalelsen af 27. maj 1981 til mig anført, at ministeriet - uanset at det ikke er fremgået af udnævnelseskrivelsen, at ophør af ansættelsesforhold til en organisation medfører tilbagekaldelse af godkendelse - må gå ud fra, at det - som ordningen har været praktiseret - har været konsulenterne bekendt, at deres godkendelse har været

forbundet med deres ansættelsesforhold til en af jordbrugets organisationer.

Jeg skal hertil bemærke, at der efter min opfattelse næppe foreligger det fornødne retlige grundlag for at betinge en udpegning som sagkyndig af et ansættelsesforhold til en landboorganisation, og derfor heller ikke for, at en godkendelse har kunnet tilbagekaldes med den begrundelse, at ansættelsesforholdet var ophørt, jfr. ovenfor. Da landbrugsministeriet imidlertid som nævnt har meddelt, at ministeriet nu vil overveje spørgsmålet om den nærmere udformning af ordningen med hensyn til udpegning af sagkyndige, har jeg ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre vedrørende dette spørgsmål, som jeg går ud fra ligeledes er (eller bliver) omfattet af landbrugsministeriets overvejelser.

...«

Med skrivelse af 16. september 1981 fra landbrugsministeriet modtog jeg underretning om, at landbrugsministeriet samtidig havde udpeget A som særlig sagkyndig konsulent.

I skrivelse af 6. oktober 1981 meddelte landbrugsministeriet mig, at ministeriet i forbindelse med en forestående revision af moderniseringsloven ville søge tilvejebragt den fornødne lovhjemmel for det etablerede system med udpegning af sagkyndige konsulenter. Landbrugsministeriet oplyste videre, at ministeriet - under henvisning til at antallet af ansøgninger i henhold til moderniseringsloven havde været stærkt faldende - indtil videre ikke ville foretage udpegning af sagkyndige konsulenter i henhold til moderniseringsloven.

Jeg meddelte herefter landbrugsministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.