

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Dato: **03 APR. 2018**
Enhed: SUNDOK
Sagsbeh.: SUMKT
Sagsnr.: 1708812
Dok. nr.: 569128

Vedr. beretning nr. 8/2017 om salget af Statens Serum Instituts vaccineproduktion

Med brev af 1. februar 2018 har Statsrevisorerne med henvisning til § 18, stk. 2, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m. bedt sundhedsministeren om at afgive en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen om salget af Statens Serum Instituts vaccineproduktion giver anledning til.

Den 24. januar 2018 afgav Statsrevisorerne beretning nr. 8/2017 om salget af Statens Serum Instituts vaccineproduktion.

Rigsrevisionens formål med undersøgelsen har været at vurdere, om Sundheds- og Ældreministeriets beslutningsgrundlag, forberedelse og gennemførelse af salget af vaccineproduktionen var tilfredsstillende.

Indledningsvis skal jeg bemærke, at jeg har noteret mig, at Rigsrevisionen under pkt. 1 på side 1 i beretningen har anført, at Rigsrevisionen selv har taget initiativ til undersøgelsen i juni 2017, fordi salgsprisen på 15 mio. kr. var væsentligt lavere end forventet.

Ministeriet skal hertil bemærke, at der i beslutningsgrundlaget for igangsættelse af salget indgik en formulering om, at salget af vaccineproduktionen kunne give en pris på "op til" 285 mio. kr., og at provenuet i sidste ende afhænger af, hvad en eventuel køber er villig til at betale, hvorfor der i sagens natur er betydelig usikkerhed om provenuet.

Ministeriet skal derfor endvidere bemærke, at ministeriet modtog en række indikative bud i april 2015, herunder flere negative bud, dvs. at der var flere, der skulle have penge for at overtage vaccineproduktionen. De indikative bud lå således i spændet fra +450 mio. kr. (minus 450 mio. kr.) til 145 mio. kr., hvorfor det meget tidligt blev klart, at salgsprisen nok ikke ville blive i den høje ende. Ministeriet kan således ikke genkende, at prisen var lavere end forventet.

Rigsrevisionen har i beretningen vurderet, at Sundheds- og Ældreministeriets beslutningsgrundlag, forberedelse og gennemførelse af salget af vaccineproduktionen var meget utilfredsstillende.

I sin kritik af frasalget af SSI's vaccineproduktion er det en hovedkonklusion hos Rigsrevisionen, at alternative scenarier, enten i form af nedlukning eller i form af at investere yderligere i den underskudsgivende virksomhed, ikke blev belyst tilstrækkeligt. De skiftende sundhedsministre og dermed Sundheds- og Ældreministeriet har i salgsprocessen haft fokus på at minimere statens omkostninger til en underskudsgivende

virksomhed samt at bevare de 600 arbejdspladser. Hermed var det eneste relevante scenarie at forsøge at sælge den underskudsgivende virksomhed. Også en nedlukning, der kunne tage flere år, ville være omkostningstung. Hertil kommer, at der allerede var gennemført en række fejlslagne investeringer, inden salgsprocessen blev igangsat - og heller ikke eksportstrategien viste sig at holde stik. Det var derfor ikke yderligere risikofyldte investeringer, der blev efterspurgt af den daværende regering. Det er derfor kun naturligt, at hovedfokus var på at gennemføre en salgsproces, mens de øvrige scenarier blev behandlet mere overordnet.

Med den anførte kritik fra Rigsrevisionen af belysningen af de alternative scenarier kommer Rigsrevisionens reelt til at opstille normer for, hvilke oplysninger der bør ligge til grund for en politisk beslutning, og hvad der burde efterspørges af det politiske system.

På en række punkter er Sundheds- og Ældreministeriet uenig i Rigsrevisionens begrundelser for at kritisere frasalget af den underskudsramte vaccineproduktion i Statens Serum Institut (SSI). Foruden en stribe beregninger drejer det sig også om ministeriets fokus og proportionaliteten i den kritik, der rejses.

Herudover er det ministeriets vurdering, at Rigsrevisionens kritik af processen er uproportional, og at Rigsrevisionen ikke tager højde for den kompleksitet, der har været i salgsprocessen.

Ministeriet lægger følgende punkter til grund herfor:

- At sælge en underskudsgivende virksomhed, med gentagne nedbrud i produktionen er anderledes end at sælge en overskudsgivende og velfungerende virksomhed. Det viser de to salgsprocesser for hhv. SSI Diagnostica og SSI's vaccineproduktion med al tydelighed.
- Salgspriserne for både SSI Diagnostica og SSI's vaccineproduktion endte inden for det spænd, der var forventet, inden salgsprocesserne blev igangsat. For så vidt angår salget af vaccineproduktionen skal ministeriet bemærke, at Sundheds- og Ældreministeriet modtog en række indikative bud i april 2015, herunder flere negative bud, dvs. at der var flere, der skulle have penge for at overtage vaccineproduktionen. De indikative bud lå således i spændet fra +450 mio. kr. (minus 450 mio. kr.) til 145 mio. kr., hvorfor det meget tidligt blev klart, at salgsprisen nok ikke ville blive i den høje ende.
- Rigsrevisionen reviderer salget op mod deres egen teoretiske model og tager derfor ikke højde for, at der er tale om en underskudsgivende virksomhed, med flere nedbrud i produktionen, og som på trods af betydelige investeringer ikke lykkedes med en ekspansiv eksportstrategi.

Der er en række punkter, hvor Rigsrevisionen ikke har fundet anledning til at kritisere ministeriet. Disse er der ikke fokus på i beretningen, til trods for at de har indgået i undersøgelsesforløbet. Rigsrevisionen fremfører således ingen kritik af salget af SSI Diagnostica eller af orienteringen af Folketinget ifm. med de to salgsprocesser. På samme måde har Rigsrevisionen undersøgt konsekvenserne af salget af vaccineproduktionen for beredskabet, men dette indgår heller ikke i beretningen.

Statsrevisorernes og Rigsrevisionens bemærkninger

Statsrevisorerne og Rigsrevisionen har rejst følgende kritikpunkter i beretningen:

1. Manglende overvejelser vedrørende forsyningssikkerhed

2. Manglende udarbejdelse af en detaljeret forretningsplan
3. Adskillelsen af IT
4. Manglende overvejelser om til- eller fravalg af investeringer i vaccineproduktionen
5. Manglende iværksættelse af initiativer til fastholdelse af medarbejderne
6. Tidsplaner, der er udarbejdet, for ikke at tage højde for processernes kompleksitet og risici for udskydelse
7. Beregninger på, hvorvidt et salgsscenario fortsat har været at foretrække rent økonomisk, eller om en nedlukning ville være mere økonomisk attraktiv.
8. Beslutningsgrundlaget

Ad 1. Manglende overvejelser vedrørende forsyningssikkerhed

Rigsrevisionen har i beretningen anført, at beslutningsgrundlaget for salget af SSI's vaccineproduktion ikke indeholder tilstrækkelige overvejelser i relation til forsyningssikkerheden. Rigsrevisionen henviser i den forbindelse til to tidligere analyser fra hhv. 2004 og 2011, hvor det fremgår, at markedet var præget af få udbydere, og at lande uden statslig vaccineproduktion kunne blive sårbare over for de private producenters strategiske overvejelser omkring prissætning og produktionsmængder.

Det er ministeriets opfattelse, at der ikke er belæg for Rigsrevisionens kritik.

Ministeriet har således gennem processen med beretningsundersøgelsen over for Rigsrevisionen anført, at SSI, som har den faglige ekspertise i relation til vacciner, og som fortsat skal sikre forsyningen af vacciner efter et frasalg, allerede tilbage i 2012 anbefalede et salg af vaccineproduktionen.

Det fremgår således ligeledes af materialet, der blev forelagt den daværende sundheds- og forebyggelsesminister samt den daværende regerings økonomiudvalg den 14. marts 2014, om at igangsætte salgsprocessen for vaccineproduktionen, at produktionen ikke var nødvendig for beredskabet, og at enten frasalg eller nedlukning derfor blev vurderet at være to reelle fremtidige scenarier. Det fremgår endvidere af materialet, at Danmark efter et salg eller nedlukning af vaccineproduktionen vil kunne indkøbe alle nødvendige vacciner på samme måde, som sammenlignelige lande gør. Det er således vurderingen i beslutningsoplægget til regeringens økonomiudvalg fra 14. marts 2014, at produktionen ikke er nødvendig for forsyningen af vacciner. Forhold vedrørende beredskabet var således afklaret inden et beslutningsoplæg om frasalg.

Dette underbygges af, at alle sammenlignelige lande på dette tidspunkt ikke længere havde egen vaccineproduktion, da egenproduktion af vacciner ikke er nogen garanti for forsyning, og da det er meget dyrt at opretholde en egenproduktion af vacciner.

For så vidt angår egenproduktion og garanti for forsyning skal det bemærkes, at SSI i de seneste 10 år har haft produktionsvanskeligheder to gange, hvor det har været nødvendigt at indkøbe vacciner fra en ekstern leverandør.

Første gang var ultimo 2013, hvor der var problemer med produktionen af poliovaccine, som indgår i to af vaccinerne i det danske børnevaccinationsprogram. Folketingets Sundhedsudvalg blev informeret herom den 4. december 2013.

Anden gang SSI oplevede produktionsproblemer var i 2015, som betød, at man fra 2016 indkøbte én af vaccinerne til børnevaccinationsprogrammet fra en ekstern leverandør. Folketingets Sundhedsudvalg blev informeret herom den 22. januar 2016.

Herudover skal ministeriet henlede opmærksomheden på det forhold, at det langt fra er alle vacciner, som SSI selv har produceret. SSI har således også tidligere indkøbt vacciner mod mæslinger, fåresyge og røde hunde (MFR), livmoderhalskræft (HPV), pneumokokker og influenza – både til de årlige influenzasæsoner og for at være forberedt på det tilfælde, at der opstod en ny og verdensomspændende influenzapandemi.

Ad 2. Manglende udarbejdelse af en detaljeret forretningsplan

Rigsrevisionen kritiserer, at ministerierne ikke langt tidligere havde fokus på at udarbejde en detaljeret forretningsplan, fordi statens rådgiver EY på et styregruppemøde primo oktober 2014 anbefaler, at der udarbejdes en detaljeret forretningsplan.

Det fremgår af salgsmaterialet, at det var væsentligt for at sikre et salg og undgå nedlukning, at salgsprocessen blev gennemført hurtigt, for at sikre opretholdelse af værdierne i vaccineaktiviteterne. Ligesom det overfor den daværende regerings økonomiudvalg i december 2012 bl.a. blev anført, at det af hensyn til opretholdelsen af værdierne i vaccineaktiviteterne herunder kernemedarbejdere vurderes det mest hensigtsmæssigt, at salgs- eller selskabsprocessen foregår hurtigt. Udarbejdelsen af en detaljeret forretningsplan ville forventeligt tage 4-6 måneder.

Ministeriet var opmærksom på, at et bærende aktiv for et salg var de unikke produkter og produktionsrettigheder, der ville følge med købet af SSI's vaccineproduktion. Hvis der kunne findes en køber, ville SSI's vaccineproduktion i givet fald kunne sælges på trods af den urentable drift. Såvel den daværende finansminister og den daværende sundheds- og forebyggelsesminister blev i december 2014 orienteret om, at, det er på daværende tidspunkt var vanskeligt at vurdere sandsynligheden for et salg af vaccineproduktionen begrundet i, at vaccineproduktionen på den ene side havde et stort underskud på driften og en høj kompleksitet, hvilket sænkede sandsynligheden for et salg, og på den anden siden havde vaccineproduktionen unikke produkter og produktionsrettigheder, som kunne være interessant for en række købere.

Udarbejdelsen af forretningsplanen blev drøftet til styregruppemøderne med EY i efteråret 2014. EY anbefalede primo oktober, at der skulle udarbejdes en detaljeret forretningsplan. Mødereferatet fra mødet primo oktober 2014 viser, at SSI var bekymret for, hvilken indflydelse en udskydelse af salgsprocessen ville få for organisationen og muligheden for at fastholde medarbejdere.

Efter drøftelser mellem SSI og EY anbefalede EY ultimo oktober 2014 at udarbejde en mere overordnet forretningsplan, da det blev vurderet, at hensyn til at undgå forsinkelse af salgsforløbet vejede tungere. Både set i lyset af det store underskud samt fastholdelse af medarbejdere. Det fremgår af EY's præsentation af 21. oktober 2014 til styregruppemødet, at *"Det anbefales, at der udarbejdes en business plan i henhold til model 2 (overordnet af 2 måneder), hvilket balancerer VPBs ønsker og organisationens kapacitet holdt op i mod etableringen af den fornødne transparens i forretningen, der vil være behov for i kommunikationen med køberfeltet"*.

Det var således også rådgivers anbefaling at vælge en mere overordnet forretningsplan, som det kun ville tage 1-2 måneder at udarbejde. På den baggrund blev det besluttet at udarbejde en overordnet forretningsplan, da den overordnede forretningsplan var god nok bl.a. som følge af, at man ud fra den overordnede forretningsplan også kunne se, hvordan virksomheden kunne gøres rentabel.

Den trufne beslutning om udarbejdelse af en overordnet forretningsplan var en afvejning af tid over for merværdien af en detaljeret forretningsplan. Som Rigsrevisionen selv fremhæver i beretningen, betød den skrantende økonomi, at salget ikke skulle forsinkes unødigt. Hertil kommer også, at potentielle købere havde adgang til alle oplysninger om virksomheden i datarummet. Datarummet indeholder alt relevant information om virksomheden, og hver gang der kommer ny information, skal dette uploades i datarummet.

Det skal i denne forbindelse ligeledes nævnes, at det udleverede Informations Memorandum for vaccineproduktionen udgjorde 123 sider med en beskrivelse af virksomheden, herunder dens produkter og markeder, strategi og vækstmuligheder, separationsforhold og økonomiske forhold.

Ad 3. Adskillelsen af IT

Rigsrevisionen kritiserer, at der ikke forelå en plan for IT-adskillelsen, og at der som følge heraf ikke var overblik over de tids- og ressourcemæssige konsekvenser ved IT-adskillelsen.

På dette punkt er ministeriet enig med Rigsrevisionen i kritikken. Der burde være taget hånd om IT-adskillelsen tidligere i processen, da den viste sig at være noget mere kompliceret end først antaget.

Ad 4. Manglende overvejelser om til- eller fravalg af investeringer i vaccineproduktionen

Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet ikke kan dokumentere, om der har været overvejelser om til- eller fravalg af investeringer i vaccineproduktionen med henblik på at fastholde eller øge virksomhedens værdi og dermed salgsprisen.

Det er ministeriets vurdering, at dette ikke var relevant, når der politisk ikke var efterspørgsel på risikofyldte investeringer i en sårbar, underskudsgivende virksomhed. Det skyldes tidligere fejlslagne investeringer og en eksportstrategi, der ikke blev opfyldt. Så det var åbenlyst, at yderligere investeringer ville indebære, at staten løb en betydelig risiko for yderligere tab.

SSI's fejlslagne investeringer går tilbage til begyndelsen af 2000 tallet. Med udgangspunkt i en samarbejdsaftale med en partner i USA etablerede SSI således tilbage i 2002 en ny produktionsbygning med henblik på produktion af poliovaccinekomponenten mod, at den amerikanske samarbejdspartner leverede en kighostevaccinekomponent.

Partneren trak sig imidlertid fra aftalen i 2004. Dette førte til ledig produktionskapacitet på SSI, og SSI overtog derfor partnerens teknologi til produktion af kighostekomponenten. Dette krævede dog etablering af yderligere en ny produktionsbygning til bl.a. produktion af kighostevaccinekomponenten, da den anden bygning til polio-vaccineproduktion ikke kunne ombygges.

SSI's forretningsplan for investering i den nye bygning baserede sig på en forventning om øgede eksportindtægter. SSI fik i 2009 udarbejdet en eksportstrategi med henblik på at realisere dette.

Disse eksportforventninger blev dog ikke indfriet.

Ministeriet har derfor desuden over for Rigsrevisionen fremført, at det ikke ville være i tråd med, at man skal agere økonomisk forsvarligt, hvis man foretog yderligere investeringer. Rigsrevisionen har imidlertid i beretningen valgt at se bort herfra.

Det har hele tiden været forudsat, at udgifterne til vaccineproduktionen skulle holdes på et niveau, så den kunne fortsætte som en going-concern under salgsprocessen, men det har aldrig været hensigten, at der skulle foretages yderligere investeringer. Hertil kommer, at den daværende sundhedsminister bl.a. i svaret på samrådspørgsmål 727 den 29. april 2014 udtalte, at *"Salget handler dybest set om hensigtsmæssig anvendelse af samfundets ressourcer. Hvad vil vi helst bruge 100 mio. kr. på? At holde liv i en produktion eller til f.eks. anden sundhedsmæssig indsats?"*.

Samtidig har det naturligt været en del af investeringscasen for en køber, at der ville skulle investeres i SSI's forretning, da forretningsmodellen skulle ændres for at selskabet kunne blive rentabelt. Det er heller ikke sikkert, at det ville have øget værdien og salgsprisen, at staten havde foretaget investeringer i selskabet set i lyset af, at værdien i SSI's vaccineproduktion lå i de unikke produkter og produktionsrettigheder.

Ministeriet skal ligeledes gøre opmærksom på, at det i forbindelse med et salg af et så komplekst og underskudgivende aktiv som vaccineproduktionen ville være forbundet med betydelig risiko at foretage investeringer, idet det ikke er sikkert, at en investor ville tillægge investeringerne nogen værdi. Det underbygges af, at det bl.a. af de indikative bud ses, at der er flere forskellige typer af investorer. Det er usikkert, om de strategiske investorer ville tillægge værdi til eventuelle investeringer, som staten og SSI havde foretaget, da disse må antages at have egne planer for relevante synergier og investeringer, som ville skulle fastlægges i due-diligence-fasen.

Ad 5. Manglende iværksættelse af initiativer til fastholdelse af medarbejderne
Rigsrevisionen kritiserer, at der ikke blev iværksat initiativer til at fastholde nøglemedarbejdere i forbindelse med et salg.

Ministeriets vurdering er imidlertid, at der er gjort en række tiltag for at fastholde medarbejderne.

I samarbejde med SSI's ledelse blev det i sommeren 2014 overvejet, hvordan man mest hensigtsmæssigt kunne tage initiativ til at fastholde medarbejdere i forbindelse med den igangværende salgsproces. SSI's ledelse vurderede, at det ville være vanskeligt at identificere enkelte medarbejdere, der var kritiske for produktionen, idet de fleste funktioner ville kræve et længerevarende optræningsforløb for at kunne bestrides tilstrækkeligt. Det blev samlet set vurderet, at en forlængelse af de berørte medarbejders opsigelsesvarsel ville være den mest hensigtsmæssige måde at give et fastholdelsesincitament. Ved aktstykke nr. 135 af 20. august 2014 tiltrådte Folketingets Finansudvalg, at SSI fik bevillingsmæssig hjemmel til forlængelse af opsigelsesvarsel.

Det fremgår bl.a. af aktstykke 135 af 20. august 2014, at *"Salgsprocessen indebærer usikkerhed om fremtiden for berørte medarbejdere, hvilket har afspejlet sig i en relativ stor afgang af personale, særligt i vaccineproduktionen. Da der for mange stillingers vedkommende er tale om jobfunktioner, der kræver længere tids oplæring, udfordrer en sådan afgang muligheden for kontinuerligt at opretholde en kvalificeret medarbejderstab og dermed en løbende produktion. Regeringen har derfor fokus på*

at fastholde Statens Serum Instituts medarbejdere, og den viden medarbejderne besidder, da dette er afgørende for en købers interesse samt for værdien af vaccineproduktionen og SSI Diagnostica. For at fastholde de direkte berørte medarbejdere vil ministeriet tilbyde en midlertidig forlængelse af de individuelle opsigelsesvarsler for medarbejderne i de berørte områder med tre måneder.”.

Det kunne af medarbejdere i SSI opfattes som en risiko at vedblive som ansat i selskabet, hvis det skulle ende i en situation, hvor staten måtte nedlukke. Ved at forlænge medarbejdernes opsigelsesvarsel i tilfælde af en nedlukning, blev den potentielle risiko ved at blive i SSI mindre. På den måde fungerede initiativet som et fastholdelsesincitament for medarbejderne.

Det er ministeriets opfattelse, at Rigsrevisionens kritik er faktisk ukorrekt. Det fremgår direkte af aktstykke 135, at forlængelsen af opsigelsesvarslet er et fastholdelsesinitiativ. Der blev således taget initiativ til at fastholde medarbejdere og sikret bevilling hertil.

Ministeriet skal endvidere bemærke, at SSI's ledelse holdt møder med tillidsrepræsentanterne med henblik på at drøfte mulige fastholdelsestiltag. Der var enighed med tillidsrepræsentanterne om, at det bedste fastholdelsestiltag under de givne omstændigheder var at tilbyde et forlænget opsigelsesvarsel på 3 måneder i tilfælde af en nedlukning.

Som det også fremgår af beretningen, blev stay-on bonus ligeledes drøftet, men det var vurderingen, at det ikke ville være muligt at give en tilstrækkelig stor bonus til, at medarbejderne reelt kunne fastholdes.

Herudover har SSI anvendt engangsvederlag som et fastholdelsesinitiativ til en række nøglemedarbejdere. Dette blev dog ikke meldt ud på forhånd, da sondringen mellem nøglemedarbejdere og ikke nøglemedarbejdere er vanskelig at fastlægge, og en udmelding om hvem der var - og dermed også hvem der ikke var – nøglemedarbejdere ikke vurderedes at medvirke til at fastholde medarbejderne.

Ad 6. Tidsplaner, der er udarbejdet, for ikke at tage højde for processernes kompleksitet og risici for udskydelse

Rigsrevisionen peger i deres kritik bl.a. på, at ministeriet ikke havde afsat ressourcer nok til at varetage de to komplicerede salgsprocesser af hhv. vaccineproduktionen og SSI Diagnostica parallelt, og at SSI Diagnostica blev prioriteret på bekostning af vaccineproduktionen ved flere anledninger.

I relation hertil skal ministeriet bemærke, at tidsplanerne netop har været foreløbige og er blevet justeret hver gang, der er kommet ny information. Det er derfor vurderingen, at det ikke giver mening at kritisere en oprindelig og foreløbig tidsplan for ikke at svare til det faktiske forløb.

Hertil kommer, at ministeriet ikke er enig i, at SSI Diagnostica ved flere lejligheder blev prioriteret frem for vaccineproduktionen. I begge processer var der stor forskel i købers aktivitetsniveau, hvorfor der var forskel på, hvornår det var nødvendigt at intensivere indsatsen i begge processer. Ministeriet er dog enig med Rigsrevisionen i, at købers aktivitet er en betydelig ekstern faktor for, om der er fremskridt i en salgsproces. Som det også fremgår af beretningen, var en stor del af forsinkelsen i det sidste stykke tid af salgsprocessen for SSI's vaccineproduktion således manglende aktivitet fra købers side.

Dette afspejler sig også i, at den foreløbige tidsplan for gennemførelsen af selve salget var sat til at slutte i juni 2015, mens den realiserede tidsplan for selve salget først sluttede i juni 2016.

Ministeriet skal i denne forbindelse ikke undlade at gøre opmærksom på, at den foreløbige tidsplan i forbindelse med forberedelsesfasen var sat til at slutte ultimo 2014/primo 2015, mens den realiserede tidsplan for forberedelsesfasen sluttede primo 2015. Der var således alene tale om få måneders forsinkelse som følge af, at den eksterne proces blev startet lidt senere end oprindeligt forudsat.

Ad 7. Beregninger på, hvorvidt et salgsscenario fortsat har været at foretrække rent økonomisk, eller om en nedlukning ville være mere økonomisk attraktiv.

Rigsrevisionen anfører i beretningen, at ministerierne dels ikke har forholdt sig til Rigsrevisionens egne beregninger af udgifterne til hhv. nedlukning og salget og dels ikke har sendt oplysninger til brug for en opgørelse til Rigsrevisionen.

Ministeriet finder dette stærkt misvisende.

Der var allerede tilbage i 2012 politisk opbakning til, at der skulle ses på mulighederne for at sælge vaccineproduktionen. Det primære fokus har derfor været på salgsscenariet. Der har løbende i processen været udarbejdet overordnede estimater af omkostningerne ved en nedlukning.

I februar 2016, hvor aktiviteten fra den tilbageværende køber var meget begrænset, og risikoen for, at vaccineproduktionen ikke blev solgt, kunne vise sig at blive en realitet, blev der påbegyndt mere detaljerede beregninger for nedlukning på de områder, hvor det gav mening.

At alternativet til et salg var at lukke ned, er i sagens natur også blevet forelagt de skiftende sundhedsministre og regeringens Økonomiudvalg. Ministeriet har skønnet, at udgifterne til nedlukning lå over ½ mia.kr. og op til 1 mia.kr. Ministeriet er derfor ikke enig med Rigsrevisionen i, at det ikke i processen er blevet overvejet, hvad alternativet var.

Med hensyn til nedlukningsomkostningerne så udgør disse ifølge Rigsrevisionen ca. ¼ mia. kr. Ministeriet har over for Rigsrevisionen tilkendegivet, at man ikke kan genkende beregningerne.

Ministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at de beregnede udgifter til nedlukning er behæftet med betydelig usikkerhed. Det er således kun muligt at lave en indikativ opgørelse. En særlig udfordring i den forbindelse er, at det ikke på forhånd kan afklares, hvor mange og hvor store erstatningskrav kontraktholdere ville rejse over for staten. Det kan heller ikke på forhånd afgøres, hvor lang en nedlukningsperiode ville være, og dermed i hvor lang en periode staten ville have et tab som følge af virksomhedens underskud.

Ministeriet har således tidligere løst estimeret, at nedlukningsomkostningerne kan udgøre op mod 1 mia. kr. Da en nedlukning ikke blev en realitet, har ministeriet ikke de faktiske udgifter.

Ministeriet har gjort Rigsrevisionen opmærksom på, at der tidligere er sendt et svar til SUU med en foreløbig opgørelse af de direkte udgifter ved salget til konsulenter mv. på knapt 150 mio. kr. opgjort pr. april måned 2017.

Som det fremgår af ovenstående, afhænger opgørelsen af udgifter af, hvad man definerer som udgifter i forbindelse med salg henholdsvis nedlukning, ligesom det er en grundlæggende præmis, at der skal medtages de samme udgiftsposter i såvel salgssom nedlukningsscenarioet.

Det er imidlertid ministeriets opfattelse, at det ikke er retvisende at sammenligne de faktiske afholdte udgifter i forbindelse med salget med et estimat af udgifterne til et nedlukningsscenario, som er behæftet med stor usikkerhed. Dertil kommer, at beregningen af nedlukningsomkostningerne bliver kontrafaktisk, idet der aldrig blev foretaget en nedlukning. Det er således umuligt at afgøre, hvor lang tid det ville have taget og hvilke udfordringer og omkostninger, der ville have været opstået i forbindelse med en nedlukning uden en række antagelser og forbehold, der vil være behæftet med betydelig usikkerhed.

Ministeriet er derfor af den overbevisning, at det ikke kan konkluderes hvorvidt det ene scenario ville være mere attraktivt end det andet.

Ad 8. Beslutningsgrundlaget

Rigsrevisionen påpeger, at materialet, der lå til grund for igangsættelsen af salgsprocesserne, ikke var afbalanceret, og at det havde været hensigtsmæssigt, hvis Sundheds- og Ældreministeriet havde sikret opdatering af beslutningsgrundlaget, herunder havde foretaget en grundigere sammenligning mellem salg og andre alternativer.

Sundheds- og Ældreministeriet er ikke enig i denne del af Rigsrevisionens kritik. Dette med henvisning til at det var en politisk beslutning at sælge vaccineproduktionen.

En politisk beslutningsproces forløber i praksis sjældent sådan og bør heller ikke forløbe sådan, at alle teoretiske muligheder løbende holdes åbne og undersøges uden hensyntagen til en vurdering af det politiske manøvrerum i forhold til Folketinget og uden hensyntagen til en ministers og regeringens politiske præferencer.

Endvidere må det under forberedelsen heraf være op til den enkelte minister at vurdere, hvilke af flere teoretisk mulige scenarier, der ud fra en vurdering af det politiske manøvrerum – herunder ministerens egen holdning – bør arbejdes videre med.

Revisionskriterier bør i øvrigt som minimum have en form for fagligt, formelt og kendt fundament. Der er ikke i beretningen fra Rigsrevisionens side peget på et formelt grundlag for disse krav til beslutningsgrundlaget. Sådanne krav kan heller ikke udledes af Kodex VII, hvorefter embedsmænd ikke må medvirke til, at faglige analyser og vurderinger anvendes til at fremstille en politisk besluttet løsning som den eneste fagligt velbegrunde, hvis der reelt er flere fagligt velbegrundede løsningsmuligheder. Heri ligger således ikke et krav om, at alle løsningsmuligheder skal belyses ligeværdigt. Tværtimod er det udtrykkeligt fremhævet, at det altid vil være en politisk afgørelse, om en minister vil handle, og hvornår og hvordan ministeren vil handle.

Rigsrevisionens opgave bør således først og fremmest være at foretage en vurdering af, om dispositioner foretaget på baggrund af politiske beslutninger er udført på en økonomisk og hensigtsmæssig måde, men derimod ikke at vurdere det forarbejde, der har ligget til grund for de politiske beslutninger. Med den anførte kritik fra Rigsrevisionen kommer Rigsrevisionen reelt til at opstille normer for, hvilke oplysninger der bør ligge til grund for en politisk beslutning, og hvad der burde efterspørges af det politiske system.

Statsrevisorernes bemærkning om, at der ved disponering af bevillinger skal udvises skyldige økonomiske hensyn ændrer ikke ved opfattelsen heraf.


Der kan være deldispositioner som led i en salgsproces, som skal ske under behørigt hensyn til skyldige økonomiske hensyn (ex: valg af rådgiver og omfanget heraf), hvor forvaltningen disponerer inden for en given eksisterende bevilling. Men netop udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget for igangsættelsen af salget kan ikke anses for at være omfattet heraf, da salget først sker efter indhentning af politisk tilslutning fra minister og aftalepartier, hvorefter der sker forelæggelse af aktstykke for Finansudvalget med henblik på at opnå en bevillingsmæssig hjemmel.

I sagen blev salget således forelagt for og tiltrådt af Folketingets Finansudvalg ved et aktstykke.

Afslutningsvis skal det desuden bemærkes, at Finansministeriet - som det også kommer til udtryk i beretningen - har været en del af processen m.v., hvorfor der er et særligt grundlag for at nævne, at finansministeren ønsker at tilkendegive sin enighed i disse mere principielle overvejelser og indvendinger.

Det bemærkes, at en kopi af denne redegørelse er sendt til Rigsrevisor, Landgreven 4, 1301 København K.

Med venlig hilsen



Ellen Trane Nørby og Kristian Jensen