



Rapport om revision af tilskudsfinansieret
forskningsvirksomhed ved Københavns
Universitet

Maj
2011



revision
revision
revision

Rapport om revision af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed ved Københavns Universitet

Kontor: C6

J.nr.: 2010-5921-5

I. Revision ved Københavns Universitet

1. Rigsrevisionen har i februar og marts 2011 udført revision ved Københavns Universitet (KU) med særligt fokus på universitetets forvaltning af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

Revisionen er udført på grundlag af de oplysninger og det materiale, som har foreligget på KU vedrørende de bevillinger, som KU har administreret, og hvor betalingen er indtægtsført i KU's regnskab. Undersøgelsen har ikke omfattet eventuelle bevillinger, som måtte være tilgået forskeren privat.

Det har ikke været muligt for Rigsrevisionen at få alt relevant materiale for de bevillinger, som KU administrerer, fordi materialet ikke var fuldstændigt, og fordi KU ikke havde journaliseret sagsakterne. Særligt for regnskabsmateriale fra før 2005 var dokumentationen mindre fyldestgørende, da der ikke er opbevaringspligt i mere end 5 år.

Ved revisionen blev de administrative forretningsgange vedrørende tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed på centralt og decentralt niveau gennemgået med særligt fokus på administrationen af midler fra private tilskudsgivere. Revisionen har tillige omfattet en gennemgang af udvalgte projekter finansieret af private tilskudsgivere, herunder bilagsgennemgang, ved Det Sundhedsvidenskabelige Fakultet. Revisionen har således ikke omfattet tilskudsfinansieret forskning bevilget af offentlige forskningsråd eller af EU.

Ved revisionen blev der endvidere foretaget en gennemgang af forskningsprojekter, som Milena Penkowa har været ansvarlig for. Herudover gennemgik Rigsrevisionen universitetets grundlag for tilbagebetaling af 2,1 mio. kr. ud af et tilskud på 5,65 mio. kr., som Milena Penkowa havde fået bevilget af IMK Almene Fond.

Revisionens formål

2. Formålet med revisionen var at vurdere, om KU's forretningsgange og interne kontroller ved administrationen af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed understøtter, at regnskabet bliver rigtigt, og at dispositionerne er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter.

Formålet var endvidere at vurdere, om regnskaberne for de gennemgåede projekter, som Milena Penkowa har været ansvarlig for, var rigtige, og om de modtagne tilskud var anvendt til brug for forskningen og i overensstemmelse med tilskudsgivers betingelser for anvendelsen. De gennemgåede projekter omfattede alene projekter, som KU administrerede. Ved revisionen gennemgik Rigsrevisionen endvidere universitetets grundlag for at tilbagebetale 2,1 mio. kr. til IMK Almene Fond ud af en bevilling på 5,65 mio. kr.

Metode

3. Revisionen er udført ved en gennemgang af universitetets forretningsgang for tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, både på centralt og decentralt niveau, herunder interviews med KU's centrale regnskabssektion (Regnskabssektionen), ledelsen af Det Sundhedsvidenskabelige Fakultet og ledelsen ved henholdsvis Institut for Neurovidenskab og Farmakologi og Institut for International Sundhed, Immunologi og Mikrobiologi.

Rigsrevisionen gennemgik ud over Milena Penkows projekter en stikprøve på 9 forskningsprojekter ved Institut for Neurovidenskab og Farmakologi og 14 forskningsprojekter ved Institut for International Sundhed, Immunologi og Mikrobiologi. Disse projekter, der alle vedrørte tilskud fra private tilskudsgivere, var udvalgt, så de dels omfattede de største tilskud, dels flest mulige forskellige tilskudsgivere.

Rigsrevisionen gennemgik for disse projekter udtræk fra økonomisystemet af saldooversigter pr. artskonto og posteringslister fra projektets start til udgangen af 2010. Det var ikke muligt for Rigsrevisionen at få et udtræk af dokumentlister fra journalsystemet, dvs. oversigter over ind- og udgående skrivelser i sagerne, da dokumenterne ikke var journaliseret. Herudover gennemgik Rigsrevisionen for de udvalgte projekter nogle bilag, der omfattede de største udgiftsposter og væsentlige rejse- og repræsentationsudgifter. Endelig gennemgik Rigsrevisionen det materiale, institutterne havde liggende vedrørende de pågældende projekter, som omfattede bevillingsansøgninger med tilhørende budgetter, bevillings skrivelser/tilsagn, eventuelt ajourførte budgetter, projektoprettelsesskemaer, udskrifter af projektregnskaber, kopier af bilag, korrespondance og eventuelle afrapporteringer til bevillingsgiver.

Rigsrevisionen gennemgik desuden 12 projekter, som Milena Penkowa var ansvarlig for, og 4 projekter, hvor Milena Penkowa var vejleder. 13 af de gennemgåede projekter hørte under Institut for Neurovidenskab og Farmakologi, mens 3 af projekterne kom fra det daværende Medicinsk Anatomiske Institut og var blevet overført til Institut for Neurovidenskab og Farmakologi i 2007 i forbindelse med en reorganisering af institutstrukturen på det Sundhedsvidenskabelige Fakultet. For disse projekter foretog Rigsrevisionen en dybere gennemgang af regnskabsaflæggelsen og en mere omfattende bilagsgennemgang med det formål at afdække, om anvendelsen af midlerne var korrekt.

Endelig gennemgik Rigsrevisionen korrespondancen mellem KU og IMK Almene Fond om eventuel tilbagebetaling af en del af det tilskud, som fonden havde bevilget, og Kammeradvokatens redegørelse herom.

4. Rapporten er disponeret på følgende måde:

- overordnet vurdering
- KU's overordnede forretningsgange for tilskudsfinansieret forskning
- gennemgang af administrationen af eksternt finansierede projekter ved 2 institutter
- gennemgang af administrationen af de projekter, som Milena Penkowa var ansvarlig for
- grundlaget for KU's tilbagebetaling af en del af støtten fra IMK Almene Fond.

Baggrund

5. KU er organiseret i 8 fakulteter og godt 50 institutter, hvoraf flere har mange hundrede ansatte. I 2009 havde KU 4.602 eksternt finansierede forskningsprojekter, heraf 2.030 offentligt finansieret, 1.925 privat finansieret og resten finansieret af EU og andre udenlandske kilder. KU's indtægter ved eksternt finansieret forskning udgjorde 1,49 mia. kr. i 2009, hvoraf godt 500 mio. kr. kom fra private fonde mv.

Privat finansieret forskning udgør således en væsentlig del af KU's projektportefølje. Hovedparten af den tilskudsfinansierede forskning er koncentreret ved 3 fakulteter: Det Biovidenskabelige Fakultet med 1508 projekter, Det Sundhedsvidenskabelige Fakultet med 1230 projekter og Det Naturvidenskabelige Fakultet med 962 projekter.

6. Universiteterne er i stigende omfang afhængige af eksterne forskningstilskud, der finansierer en stor del af de videnskabelige ansættelser og den tilhørende forskning. Private forskningstilskud varierer betydeligt – fra få tusinde kroner til mange millioner kroner. Forskerne står som bevillingshavere og er ansvarlige for den faglige fremdrift og for den økonomiske disponering af bevillingen. Kravene til faglig rapportering og til regnskabsaflægning for anvendelse af midler fra private bevillingsgivere er forskelligartede. I nogle tilfælde gives bevillingen til dækning af diverse udgifter i forbindelse med forskningen uden krav om regnskabsaflægning eller rapportering. I andre tilfælde er bevillingen specificeret på fx løn og drift, og i nogle tilfælde er driften yderligere specificeret på udstyr, materialer, rejser og forplejning samt eventuelt overhead. Private bevillingsgivere giver sjældent støtte til overhead (indirekte udgifter).

II. Overordnet vurdering

7. Det er Rigsrevisionens vurdering, at KU's overordnede forretningsgang for forvaltning af eksternt finansierede projekter kan understøtte, at regnskaberne for projekterne bliver rigtige og dermed også, at KU's samlede årsregnskab bliver rigtigt. Rigsrevisionen finder den overordnede forretningsgang tilfredsstillende.

8. Revisionen ved de 2 undersøgte institutter viste imidlertid, at forretningsgangen på væsentlige områder ikke blev fulgt af institutterne. Således havde disse ikke journaliseret dokumenterne i forskningsprojekterne, ligesom dokumentationen i mange af sagerne var mangelfuld. Bl.a. befandt ansøgninger og bevillingsskrivelser sig ofte alene hos forskeren.

Som foreskrevet i KU's forretningsgang fulgte institutterne løbende op på, om forskningsbevillingerne blev overskredet, men den interne kontrol med regnskabsrapporteringen til tilskudsgiver var begrænset. Det samme var kontrollen med, at bevillingerne blev anvendt i overensstemmelse med de konkrete bevillingsbetingelser eller budgettet i bevillingsansøgningen.

Rigsrevisionen finder det nødvendigt, at institutternes interne kontrol med de eksterne forskningsbevillinger bliver udvidet og styrket.

9. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de udgifter, der er konteret på de gennemgåede forskningsprojekter, som Milena Penkowa var ansvarlig for, herunder projektet støttet af IMK Almene Fond, ikke adskiller sig fra de udgifter, der sædvanligvis forekommer i andre forskningsprojekter, og at udgifterne har været relevante for et forskningsprojekt.

10. Rigsrevisionen har konstateret, at Milena Penkowa har anvendt forskningsbevillinger til advokatudgifter i en sag om påstået videnskabelig uredelighed. Disse udgifter er efterfølgende tilbagebetalt af Milena Penkowa. Rigsrevisionen har desuden konstateret, at Milena Penkowa har afholdt udgifter til sin disputatsmiddag og receptionen i forbindelse hermed.

11. Milena Penkows budget i bevillingsansøgningen til IMK Almene Fond var ikke – som foreskrevet af KU – opdelt på løn og drift, men var som de fleste af Milena Penkows ansøgningsbudgetter opdelt i udgiftsposter til meget specifikke aktiviteter, forsøgsdyr og forskningsmaterialer. Milena Penkowa anvendte bevillingen fra IMK Almene Fond til alle udgiftsarter i forbindelse med forskningen, herunder løn, udstyr og inventar, konferencer, rejser, repræsentation og personalepleje. Dette var i overensstemmelse med, hvad der på KU normalt finansieres af eksterne forskningsmidler. Milena Penkowa overholdt kravet om regnskabsmæssig rapportering til bevillingsgiver.

12. Rigsrevisionen konstaterede, at Milena Penkowa løbende fremsendte perioderegnskaber til IMK Almene Fond, og at fonden ikke stillede spørgsmål til indholdet af det modtagne regnskabsmateriale. Rigsrevisionen konstaterede dog samtidig, at hverken Milena Penkowa eller KU orienterede IMK Almene Fond om, at det aflagte regnskab ikke var i overensstemmelse med budgettet og indeholdt udgifter til andet end det budgetterede. KU har ikke ved budgetopfølgningen og regnskabsaflæggelsen fået IMK Almene Fonds godkendelse af et ændret budget og forbrug af midlerne i forhold til det oprindelige budget. Uoverensstemmelsen mellem budgettet og regnskabet for bevillingens anvendelse var den væsentligste årsag til, at IMK Almene Fond rejste krav om tilbagebetaling.

13. KU valgte at tilbagebetale 2,1 mio. kr. til IMK Almene Fond, som fonden ikke ville acceptere som omfattet af bevillingen. Det retlige grundlag for tilbagebetalingen havde ikke forinden været drøftet med Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling eller Kammeradvokaten. Tilbagebetalingen blev ifølge KU besluttet ud fra en samlet vurdering, hvor universitetet tog ansvar for forpligtelserne over for fondene, ligesom et forlig i det lange løb – ud fra en samlet betragtning – måtte antages at være mindre økonomisk belastende end en juridisk sag og tab af renommé. Endvidere havde KU vurderet, at det kunne være vanskeligt at vinde en sag, hvor dokumentationen var uklar.

14. Det er Rigsrevisionens vurdering, at universitetet samlet set har truffet en hensigtsmæssig beslutning ud fra de givne forudsætninger.

III. KU's overordnede forretningsgange for tilskudsfinansieret forskning

Retningslinjer

15. Regnskabsinstruksen for KU er senest opdateret i 2006. Instruksen er forældet, idet den bl.a. ikke er opdateret efter fusionen med andre universiteter i 2007. Rigsrevisionen har senest i marts 2011 gjort KU opmærksom herpå i forbindelse med afrapporteringen af den løbende årsrevision for 2010. KU har oplyst, at universitetet forventer at afslutte arbejdet med en ny regnskabsinstruks i forsommeren 2011.

16. KU har som supplement til regnskabsinstruksen udarbejdet forretningsgange mv. på konkrete områder, som findes i regelsamlingen på KU's hjemmeside. Dette gælder fx "Instruks for rektor på Københavns Universitet" og "Institutlederinstruksen", der fastlægger henholdsvis rektors og institutleders funktion og ansvar.

KU har endvidere i 2010 etableret universitetets intranet "KUNet", der gør det muligt at målrette de enkelte dele af det samlede forvaltningsgrundlag til de enkelte økonomimedarbejders funktioner.

17. Den seneste skriftlige forretningsgang for forvaltning af eksternt finansierede projekter fra 17. marts 2010 er en opdatering, styrkelse og videreudvikling af den tidligere forretningsgang fra 27. april 2007, som var en opdatering af forretningsgangen fra 6. december 2004.

Den nye forretningsgang henviser til diverse bilag, hvoraf flere endnu ikke er udarbejdet, fx de supplerende standardiserede forretningsgange for fakulteter og institutter (pixie-bøger).

Forretningsgangen retter sig mod de medarbejdere på KU, der er direkte involveret i administrationen af eksternt finansierede projekter, dvs. bevillingshavere, økonomimedarbejdere og ledere på institut- og fakultetsniveau, samt medarbejdere i Fællesadministrationen. Der er i alle forretningsgangene beskrevet de ansvars- og kompetenceforhold, som påhviler bevillingshaver, institut/institutleder, fakultet/dekan og Fællesadministrationen/rektor, og hvordan forvaltningen af projekter skal gribes an gennem hele projektforløbet. I den seneste forretningsgang fra 2010 er der stillet øgede krav til den økonomiske opfølgning på både institut- og fakultetsniveau og i Fællesadministrationen.

18. Regnskabsinstruksen indeholder ingen henvisning til forretningsgangen for forvaltning af eksternt finansierede projekter, men henviser alene til Finansministeriets Budgetvejledning 2001, der ikke længere er gyldig.

Ansvars- og kompetenceforhold

19. Ansvars- og kompetenceforholdene ved forvaltning af eksternt finansierede projekter fremgår af "Instruks for rektor på Københavns Universitet", "Instituttlederinstruksen" og forretningsgangen. Det er den videnskabelige medarbejder (forskeren), der udarbejder ansøgning til en mulig bevillingsgiver – ofte med udgangspunkt i et opslag. Det bliver understreget i forretningsgangen, at ansøgning om eksterne midler sker på vegne af KU og ikke som enkeltperson.

Instituttleder er over for fakultetsledelsen ansvarlig for den økonomiske risiko, der er forbundet med projekterne. Instituttleder eller en hertil bemyndiget person skal altid godkende en medarbejders ansøgning om eksterne midler. Godkendelsen skal være skriftlig og sker ved påtegning af det ansøgningsbudget, der fremsendes til bevillingsgiver. Såfremt bevillingsgiver ikke har et standardbudgetskema, skal KU's budgetskabelon for eksternt finansierede projekter anvendes. Ansøgninger for mere end 40 mio. kr. skal godkendes af rektor efter dekanens forudgående godkendelse.

Bevillingshaver (dvs. den forsker, der har ansøgt om bevillingen og modtaget bevillingstilsagnet) disponerer over projektets indtægter og afholder udgifter i forhold til projektets budget under ansvar over for instituttlederen og er ansvarlig over for bevillingsgiver for overholdelse af bevillingen. Økonomifunktionen (den økonomimedarbejder, der er tilknyttet projektet) servicerer bevillingshaver og udfører den regnskabsmæssige registrering.

Projektrettelse

20. Når bevillingsskrivelsen – der som udgangspunkt skal indeholde oplysninger om projektets formål, bevillingstilsagnets størrelse, projektperiode samt krav til faglig og økonomisk afrapportering – er modtaget, iværksætter instituttlederen projektrettelsen i KU's økonomisystem ved at indsende et udfyldt projektrettelsesskema vedlagt en kopi af bevillingsskrivelsen e.l. til KU's centrale regnskabssektion (Regnskabssektionen), der opretter projektet i økonomisystemet.

Løbende registrering

21. Indtægter og udgifter (løn og driftsudgifter) registreres månedligt på projektet, eventuelt via en ompostering til projektet, og stamdata opdateres løbende. Det fremgår af regnskabsinstruksen og instituthåndbogen, at kontering påhviler de enkelte decentrale enheder, dvs. centre, institutter, fakulteter – hver for deres aktivitetsområde. Hver enhed skal selv kontere, efterregne og anwise egne bilag. Frem til 2007 blev bilagene fremsendt til Regnskabssektionen, der var ansvarlig for bogføringen. Processen er i perioden 2007-2010 blevet digitaliseret, og i dag foregår en væsentlig del af indrapporteringen elektronisk, hvilket har styrket godkendelses- og betalingsprocessen.

Budgetopfølgning

22. Den budget- og regnskabsmæssige opfølgning på eksternt finansierede projekter sker på flere niveauer: Bevillingshaver følger løbende op på forbruget og rapporterer – sædvanligvis årligt – til bevillingsgiver herom. På institutniveau foretages månedlig og kvartalsvis opfølgning. I den forbindelse foretages screening for helt åbenlyse fejl og væsentlige afvigelser fra det budgetterede forbrug. Den månedlige opfølgning foregår internt på instituttet, mens der ved den kvartalsvise opfølgning rapporteres til fakultetet.

Instituttets kvartalsopfølgning foregår på grundlag af en oversigt over alle instituttets projekter, der oplyser om den økonomiske status for hvert projekt, og en budgetopfølgingsrapport for hvert projekt, der viser, om projektet udvikler sig som forventet. Denne rapport kan suppleres med en oversigt over konteringer i perioden. Institutleder gennemgår projekterne med økonomifunktionen ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko. Hvis der ved gennemgangen – eller i øvrigt løbende – konstateres forhold af væsentlig karakter, fx væsentlige afvigelser fra budgettet, er institutlederen ansvarlig for afrapportering om disse til fakultetet. De projekter, hvor der konstateres forhold, der kræver afklaring, skal individuelt kommenteres i oversigten over instituttets projektportefølje. På den baggrund skal institutleder godkende kvartalsoversigten, som herefter fremsendes til fakultetet.

23. Fakultetet gennemgår det fremsendte kvartalsmateriale fra institutterne. For 2. og 4. kvartal sender fakultetet derefter en version af kvartalsoversigterne til Regnskabssektionen. Fakultetet skal bl.a. oplyse, om eventuelt konstaterede forhold har resulteret i en henvendelse til det pågældende institut.

Institutleder skal ved afslutningen af hvert regnskabsår afgive en institutledererklæring om instituttets projektportefølje til dekanen, hvori institutleder skal tilkendegive, at instituttets projektportefølje er aktiv og økonomisk retvisende, og oplyse om bemærkninger til enkeltprojekter af væsentlig karakter. Tilsvarende fremsender fakultetet ved afslutningen af hvert regnskabsår en dekanerklæring til Regnskabssektionen, hvor fakultetsledelsen over for rektor erklærer, at projektporteføljen er aktiv og økonomisk retvisende.

Opfølgning på centralt niveau

24. Regnskabssektionen fører løbende tilsyn med udviklingen i universitetets balance, herunder optjente tilgodehavender og skyldige forskningsaktiviteter, og universitetets samlede likviditetsmæssige situation. Regnskabssektionen skal bl.a. sikre, at institutter og fakulteter har taget stilling til projekter, der har likviditetsmæssigt underskud, hvor dette ikke burde være tilfældet, at der er taget stilling til projekter, hvor bevillingstilsagnet er overskredet, og at der er taget stilling til projekter, der ikke har haft økonomiske bevægelser i mere end 12 måneder.

Opfølgningen foretages bl.a. på baggrund af de oversigter for 2. og 4. kvartal, som fakulteterne indsender. Videre gennemgår Regnskabssektionen på stikprøvebasis udvalgte institutters forretningsgange og rutiner samt udvalgte projekters økonomiske stilling. Regnskabssektionen fastlægger i samarbejde med institutionsrevisor omfanget og indholdet af disse stikprøver ud fra væsentlighed og risiko.

Hvis Regnskabssektionens undersøgelser giver anledning til bemærkninger, kontakter denne det pågældende institut og fakultetet med henblik på iværksættelse af tiltag, der kan afhjælpe det konstaterede.

Regnskab til bevillingsgiver

25. Bevillingshaver skal fremsende regnskab til bevillingsgiver i det omfang, det er nævnt i bevillingsbetingelserne. Instituttets økonomifunktion hjælper bevillingshaver hermed, og institutleder skal godkende regnskabet.

Projektafslutning

26. Afhængigt af bevillingsbetingelserne skal et overskud returneres til bevillingsgiver, eller det kan overføres til "Almindelig Virksomhed" som en ekstraordinær indtægt på resultatopgørelsen. Institutleder disponerer som udgangspunkt over disse ekstraordinære indtægter, men der kan være indgået lokale aftaler omkring fordelingen af disse overskud. Der må ikke overføres overskud direkte til andre projekter, medmindre der er tale om en naturlig fortsættelse af det afsluttede projekt, fx en fase 2 e.l. Overførslen/videreførslen af overskuddet skal i dette tilfælde være skriftligt aftalt med bevillingsgiver.

Instituttleder skal ved godkendelsen af projektet tilkendegive, at denne er bekendt med den økonomiske risiko, der er forbundet med forvaltningen af projektet, herunder at instituttet skal dække et eventuelt underskud. Hvis et projekt udviser et underskud, når projektet er fagligt og økonomisk afsluttet, skal det derfor som udgangspunkt dækkes af instituttet.

Det pointeres i vejledningen, at det ikke er muligt at overføre underskud direkte til andre projekter, men at bevillingshaver – såfremt der er en acceptabel årsag – eventuelt kan flytte udgiftsbilag fra underskudsprojektet til et andet projekt, hvis udgifterne er relevante for det andet projekt. Udgiftsbilagene skal være af nyere dato, og de må ikke genbruges som refusionsgrundlag på det nye projektnr. Når projektets balancekonti er nulstillet, lukkes projektet for yderligere bogføring i KU's økonomisystem.

Hvis et projekt har været uden økonomiske bevægelser i mere end 12 måneder, kan Regnskabssektionen tage initiativ til lukning af projektet. Dette sker ved at tage kontakt til det pågældende institut med henblik på afklaring af årsagen til, at projektet stadig figurerer som aktivt.

Vurdering af KU's overordnede forretningsgange for tilskudsfinansieret forskning

27. Den nuværende forretningsgang for forvaltning af eksternt finansierede projekter er i vidt omfang en opdatering og en præcisering af de hidtidige regler, suppleret med øgede krav om rapportering på aggregeret økonomisk niveau fra institut til fakultet og fra fakultet til Fællesadministrationen. Rigsrevisionen finder, at forretningsgangen giver et godt grundlag for administrationen af området.

I den seneste udgave af forretningsgangen har universitetet tydeliggjort ansvarsforholdene på de forskellige administrative niveauer og øget fokus på den økonomiske opfølgning på tilskudsfinansieret forskning. Opfølgningen på de 3 niveauer (institut, fakultet og KU samlet) fokuserer på de samme overordnede økonomiske parametre om afholdte omkostninger, herunder om lønninger er registreret på projektet, om forventede indbetalinger er bogført på projektet, om projektet har et merforbrug eller udvikler sig væsentlig anderledes end budgetmæssigt forudsat, og om den registrerede slutdato og andre variable stamoplysninger er korrekte. Forretningsgangen er herved med til at understøtte, at regnskaberne for projekterne bliver rigtige og dermed også, at KU's samlede årsregnskab bliver rigtigt. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

I forretningsgangen bliver der henvist til en række bilag, som skal sikre en ensartet administration. Flere af disse bilag er dog fortsat under udarbejdelse. Det gælder fx KU's budgetskabelon for ansøgninger og god ansøgningspraksis for eksternt finansierede projekter på KU. Rigsrevisionen finder, at KU ved at henvise til en række bilag, der ikke er færdigudarbejdet, skaber usikkerhed for brugerne og dermed kan medvirke til, at forretningsgangens i øvrigt hensigtsmæssige retningslinjer ikke efterleves. Rigsrevisionen finder derfor, at KU snarest bør færdiggøre de manglende bilag til forretningsgangen. KU har oplyst, at universitetet er enig heri, og at bilagene – efter en intern høringsproces – forventes færdige i august 2011.

IV. Gennemgang af administrationen af eksternt finansierede projekter ved 2 institutter

Forretningsgange

28. Rigsrevisionen drøftede de anvendte forretningsgange med ledelsen ved Institut for Neurovidenskab og Farmakologi (INF) og Institut for International Sundhed, Immunologi og Mikrobiologi (ISIM). De 2 institutter oplyste, at de fulgte KU's fastlagte forretningsgange ved administrationen af tilskudsfinansierede projekter, og at de ikke havde udarbejdet supplerende retningslinjer hertil.

29. Rigsrevisionen undersøgte ved en gennemgang af 9 forskningsprojekter ved INF og 14 forskningsprojekter ved ISIM, om institutterne havde fulgt KU's forretningsgang. Denne gennemgang omfattede ikke Milena Penkawas projekter, som er omtalt i kap. IV.

Generelt

30. På de institutter, der var omfattet af revisionen, var der tilknyttet en økonomimedarbejder til den enkelte bevillingshaver. Økonomimedarbejderen servicede sædvanligvis en gruppe af forskere i den daglige økonomiforvaltning, bl.a. ved kontering af fakturaer efter anvisning fra forskeren.

Journalisering og dokumentation

31. KU er forpligtet til at journalisere alt af betydning for KU's virksomhed. Journaliseringspligten er et gennemgående krav i den nuværende og de tidligere udgaver af forretningsgangen for forvaltning af eksternt finansierede projekter. Det fremgår af forretningsgangen, at eksternt finansierede projekter hører ind under journaliseringspligten, da såvel ansøgninger som endelige bevillinger og samarbejdsaftaler forpligter KU økonomisk, og at eventuel væsentlig korrespondance direkte mellem bevillingsgiver og bevillingshaver også bør journaliseres på sagen. Ansvar for journaliseringspligten er placeret hos institutlederen, der er ansvarlig for, at det fuldstændige materiale er til stede og tilgængeligt.

32. Rigsrevisionen konstaterede ved begge institutter, at journaliseringspligten ikke var opfyldt. Ved INF var der kun sket journalisering i enkelte sager. Da Rigsrevisionen udbad sig en dokumentliste over brevvexlingen i de udvalgte projekter, blev der for hvert projekt udleveret en liste, der – med enkelte undtagelser – kun omfattede ét dokument, der var journaliseret under Rigsrevisionens revisionsbesøg. Ved ISIM var der ikke foretaget journalisering. Universitetet har oplyst, at fakultetet nu har iværksat journalisering af alle relevante dokumenter på alle igangværende projekter og har som mål at opfylde journaliseringspligten inden udgangen af 2011.

33. De 2 institutter opbevarede dog projekternes dokumenter i en sagsmappe pr. projekt. Rigsrevisionen udbad sig for de udvalgte projekter alle dokumenter vedrørende ansøgning, budget, bevilling, økonomisk rapportering til tilskudsgiver og anden korrespondance med denne samt kontoudskrifter for hele projektets løbetid. Desuden bad Rigsrevisionen om et eksemplar af de stambogsoplysninger, som instituttet ved projektets oprettelse indsender til Fællesadministrationen, samt det senest ajourførte stambogsblad.

34. Rigsrevisionen gennemgik ved INF's sagsmapper for de udvalgte projekter, mens man fra ISIM modtog kopi af det ønskede materiale. I de gennemgåede sager var dokumentationen for ansøgning, budget og bevilling ofte mangelfuld, idet mange dokumenter vedrørende korrespondance med tilskudsgiver var tilgået bevillingshaver (forskeren) direkte. Således manglede dels ansøgningen med budgettet, dels bevillingsskrivelsen, i flere sager, så det ikke var klart, hvilke udgifter bevillingen var forudsat at skulle dække. I nogle tilfælde kunne KU dog skaffe denne dokumentation fra bevillingshaver (forskeren).

35. I forbindelse med oprettelsen af et projekt i KU's systemer udfyldes et projektoprettelseskema med journalnr. og med stamoplysninger på projektet. Heraf skal bl.a. fremgå bevillingens samlede størrelse og fordeling over årene, og hvordan bevillingen fordeler sig på løn, drift og overhead. Stamdata skal løbende opdateres i tilfælde af skift af bevillingshaver eller op- eller nedskrivning af bevillingstilsagn. Rigsrevisionen konstaterede, at stamdata i flere tilfælde ikke var korrekte med hensyn til bevillingstilsagnets fordeling på løn, drift og overhead, og at stamdata derfor var uanvendelige som grundlag for en vurdering af, om bevillingsanvendelsen svarede til bevillingstilsagnet.

Rigsrevisionen konstaterede herudover, at stamdata for 3 (af 9) projekter på INF og ét projekt (af 14) på ISIM ikke var ajourført efter ændringer i bevillingens størrelse, mens der for et andet projekt på ISIM helt manglede stamdata.

Behandling af ansøgning, budget, bevillingsskrivelse og projektoprettelse ved de 2 institutter

36. Ansøger udarbejder udkast til budget ud fra eventuelle særlige budgetmæssige krav fra bevillingsgivers side. Siden 2004 har der i vejledningen været et krav om, at budgettet, der vedlægges ansøgningen, skal være et periodiseret over hele den forventede projektperiode og fordelt på år, løn og driftsomkostninger, eventuel forudsat medfinansiering fra instituttets side og overhead.

Rigsrevisionens gennemgang viste, at det generelt fremgik af ansøgningsbudgetterne, om der var søgt om tilskud til løn, udstyr og/eller drift. I nogle tilfælde var budgettet yderligere specificeret på materialer, tjenesterejser, repræsentation og forplejning samt eventuelt overhead.

3 ældre projekter på de 2 institutter omfattede flere bevillingsgivere. På disse projekter forelå der ikke ansøgninger og budgetter og heller ikke bevillingstilsagn for alle bevillinger. Forbruget på disse projekter kunne derfor ikke sammenholdes med det budget, der lå til grund for bevillingen. De 3 projekter var oprettet før 2005, hvor KU gik over til en ny version af økonomisystemet ØSS. Det er Rigsrevisionens vurdering, at KU har fået et bedre overblik over bevillingstilsagn og forbrug på projekterne efter 2005.

37. Institutleder eller en hertil bemyndiget person skal godkende en medarbejders ansøgning om eksterne midler. Godkendelsen skal være skriftlig og ske ved påtegning af det ansøgningsbudget, der fremsendes til bevillingsgiver. Ved INF skete godkendelsen i form af et ledsagebrev fra institutleder med anbefaling af ansøgningen. Ved ISIM kunne ansøgningsbudgettet og projektoprettelsesskemaet også være underskrevet af administrator.

I praksis var institutlederne for de 2 institutter ikke involveret i mindre ansøgninger, før bevillingstilsagn var opnået. Institutlederne var dog altid bekendt med alle tildelte projektbevillinger, idet de i forbindelse med oprettelsen af projektet underskrev projektoprettelsesskemaet til Regnskabssektionen med projektets stamoplysninger.

Bevillingens anvendelse

38. Bevillingsskrivelserne fra private tilskudsgivere er meget forskellige i udformning og indhold. De kan således indeholde et kort tilsagn om en rammebevilling på det angivne beløb, eller de kan over flere sider beskrive vilkårene og forudsætningerne for bevillingens anvendelse på fx løn, udstyr og drift, herunder krav til faglig og økonomisk rapportering til tilskudsgiver.

Bevillingshaver disponerer som udgangspunkt over projektets indtægter og kan afholde udgifter i forhold til projektets budget under ansvar over for institutleder. Økonomifunktionen servicerer bevillingshaver i dette arbejde. Den modtagne bevillingsskrivelse og eventuelt øvrige bevillingsbetingelser skal i henhold til retningslinjerne gennemgås nøje af bevillingshaver i samarbejde med økonomifunktionen, så der er fælles forståelse for, hvilke udgifter bevillingen dækker.

39. Gennemgangen af de 9 projekter på INF viste, at der i ét projekt var anvendt mindre beløb til (forskningsrelaterede) tjenesterejser, tidsskrifter og materialer, selv om bevillingen kun var søgt til dækning af lønudgifter. Af 14 gennemgåede projekter på ISIM var der i ét projekt anvendt et mindre beløb til (forskningsrelaterede) rejseomkostninger. Beløbet er efterfølgende ved en ompostering trukket ud af projektet. I et andet projekt syntes det tvivlsomt, om bevillingen til drift omfattede indkøb af it-udstyr, idet det var oplyst over for bevillingsgiver, at KU stillede udstyr og faciliteter til rådighed.

40. Det er sædvanligt og anerkendt af KU, at forskere foretager tjenesterejser i forbindelse med deltagelse i kongresser og forskningssamarbejde i øvrigt. Rigsrevisionens gennemgang viste, at formålet med en tjenesterejse ikke altid fremgik af bilagene, ligesom formål og bestemmelsessted ikke altid fremgik af bilagene vedrørende taxaudgifter. I forbindelse med afholdelse af repræsentationsudgifter var formål og deltagerkreds og -antal heller ikke altid oplyst. Det var derfor ikke altid muligt ud fra bilaget at vurdere, om udgiften var rimelig og havde relation til det pågældende forskningsprojekt. Rigsrevisionen skal bemærke, at rejseformål altid skal fremgå ved afholdelse af udgifter til tjenesterejser, og at formål og deltagerkreds og -antal skal fremgå for repræsentationsudgifter.

41. Ved væsentlige ændringer i projektets udgiftssammensætning i forhold til det af tilskudsgiver accepterede budget skal bevillingshaver – hvor der ikke er tale om en rammebevilling – ansøge om bevillingsgivers godkendelse af det ændrede budget. Også i tilfælde, hvor tilskudsgiver ikke har bevilget hele det beløb, der er givet tilsagn om, skal der udarbejdes et revideret budget, som skal godkendes af bevillingsgiver. Gennemgangen af de 23 projekter ved INF og ISIM viste, at bevillingshaverne generelt var opmærksomme på dette, og at tilskudsgiver i de givne tilfælde havde godkendt de foreslåede eller aftalte budgetændringer.

Rapportering til bevillingsgiver

42. I forbindelse med bevillingstilsagnet stiller tilskudsgiver ofte krav om en årlig økonomisk – og måske også faglig – rapportering om bevillingens anvendelse og om en økonomisk og faglig slutrapport.

Det påhviler bevillingshaver at fremsende regnskab til tilskudsgiver. Den økonomiske rapportering udarbejdes af bevillingshaver. Ofte kan rapporteringen ske i form af tilsendelse af en saldoudskrift og et kontoudtog for projektet hentet fra KU's økonomisystem. Økonomifunktionen skal bistå bevillingshaver med udtræk af regnskabsdata og opstilling af regnskaber i henhold til bevillingsgivers regnskabsmodel. Det skal sikres, at regnskaber til bevillingsgiver stemmer overens med bogføringen i KU's økonomisystem. Hvor dette undtagelsesvist ikke er tilfældet, skal der udarbejdes en afstemning med forklaring af årsagen til de forskelle, der er mellem regnskabet til bevillingsgiver og tallene i KU's økonomisystem, herunder hvorvidt der efterfølgende foretages korrektioner.

43. Gennemgangen viste, at den løbende rapportering til tilskudsgiver – ud over en årlig kontoudskrift – generelt ikke var dokumenteret, da afsendelsen til tilskudsgiver var foretaget af bevillingshaver personligt og ikke var journaliseret.

Vurdering af administrationen af eksternt finansierede projekter ved de 2 institutter

44. Revisionen ved INF og ISIM af forvaltningen af forskningsprojekter med støtte fra private bevillingsgivere viste, at KU's interne regler ikke altid blev fulgt. Bevillingsansøgninger, tilsagnsskrivelser og korrespondance med bevillingsgiver mv. blev således ikke dokumenteret i journalsystemet, men blev opbevaret i sagsmapper. Dokumentation i mapperne var imidlertid ofte mangelfuld, idet mange dokumenter var tilgængelige for bevillingshaver privat. Hertil kom, at KU's stamoplysninger i flere tilfælde ikke var ajourført efter bevillingsændringer, ligesom de ofte var ukorrekte med hensyn til bevillingens fordeling på løn og drift. Det forelå derfor ikke altid klart oplyst, hvilke udgifter bevillingen var forudsat at skulle dække.

Rigsrevisionen skal understrege nødvendigheden af, at der foreligger fyldestgørende dokumentation for projekterne, og at journaliseringen af ind- og udgående dokumenter er et grundlæggende redskab i dokumentationen. KU bør derfor sikre sig, at alle væsentlige dokumenter løbende journaliseres. KU har oplyst, at universitetet er enig heri og bl.a. vil indskærpe journaliseringspligten i de fremtidige erklæringer fra institutledere og dekaner.

45. Selv om ansøgninger om eksterne midler sker på vegne af KU som institution, er det alene den enkelte bevillingshaver, der har dispositionsret over bevillingen under ansvar over for institutlederen. Den tilknyttede økonomimedarbejder, der foretager den regnskabsmæssige registrering, fungerer i vidt omfang som servicefunktion og bogholder, men kun i begrænset omfang som kvalitetssikrer i forhold til bevillingshavers økonomiske dispositioner.

46. Revisionen viste, at KU's interne kontrol med, at de private eksterne forskningsbevillinger på de gennemgåede projekter anvendes i overensstemmelse med bevillingsbetingelserne, var begrænset. Rigsrevisionen finder det nødvendigt, at KU etablerer en styrket intern kontrol hermed. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at dette bør ske ved at opprioritere økonomifunktionen på institutterne samt ved at udbygge instituttets bistand ved udarbejdelsen af ansøgninger og tilhørende budgetter og ved aflæggelsen af regnskaber over for bevillingsgiver.

47. Rigsrevisionen er opmærksom på, at KU i 2010 har reorganiseret økonomisøjlen på hele universitetet. Stort set alle fakulteter har – efter 3 forskellige modeller – gennemført en reorganisering, som opfylder kravene om større enheder i økonomiforvaltningen med en højere grad af professionalisering og specialisering samt bedre videndeling. En styrkelse af styringen af de eksternt finansierede projekter har ifølge KU været ét ud af flere vigtige mål med denne reorganisering.

Rigsrevisionen finder, at KU under hensyn til ønsket om en ensartet administration bør anvende samme model for organiseringen af økonomiforvaltningen på alle fakulteter.

I 2011 har KU endvidere planlagt udarbejdelsen af et koncept for kompetenceudvikling af økonomimedarbejdere. Heri indgår bl.a., at alle økonomimedarbejdere skal referere til en administrativ leder med økonomifaglig kompetence, og at økonomimedarbejderne skal beskæftige sig med økonomiforvaltning hele deres arbejdstid og ikke have andre arbejdsopgaver. Økonomimedarbejdere skal tillige fysisk samles i grupper på mindst 5, så der sikres fagligt stærke miljøer for alle økonomimedarbejdere.

Rigsrevisionen finder de beskrevne tiltag nødvendige for at styrke den daglige økonomiforvaltning.

48. Bilagsgennemgangen for disse projekter gav ikke anledning til væsentlige bemærkninger, ud over at formål og deltagere ikke altid var oplyst ved afholdelse af repræsentationsudgifter. Formålet med rejser, der ofte finder sted på grund af deltagelse i en kongres e.l., fremgik ikke altid af bilagene, og ved taxakørsel var formål og bestemmelsessted heller ikke altid oplyst.

V. Gennemgang af administrationen af de projekter, som Milena Penkowa var ansvarlig for

Generelt

49. Rigsrevisionen gennemgik 12 projekter, som Milena Penkowa var ansvarlig for, og 4 projekter, hvor Milena Penkowa var vejleder. Af de projekter, som Milena Penkowa var ansvarlig for, vedrørte 11 af de 12 bevillinger private tilskudsgivere, mens ét var bevilget af Forsknings- og Innovationsstyrelsen (Eliteforskerprisen 2008). 3 af projekterne vedrørte det daværende Medicinsk Anatomiske Institut, og 2 af disse var et samleprojekt for primært mindre bevillinger fra private bevillingsgivere. Det var tidligere almindelig praksis at samle diverse bevillinger vedrørende et forskningsemne på én projektkonto, bl.a. fordi de private bevillinger ofte vedrørte mindre tilskud.

Formålet med gennemgangen var at vurdere, om de modtagne tilskud var anvendt til forskningsrelaterede formål og i overensstemmelse med bevillingsbetingelserne. Herudover blev det også vurderet, om projekterne blev administreret i henhold til KU's interne regler.

De gennemgåede projekter var projekter med forbrug efter 1. januar 2005. Før 2005 havde Milena Penkowa årligt modtaget flere bevillinger fra især private bevillingsgivere, men også enkelte bevillinger fra offentlige bevillingsgivere. Disse bevillinger har det ikke været muligt at gennemgå, dels fordi KU har skiftet økonomisystem, dels fordi KU ikke er forpligtet til at opbevare regnskabsmateriale i mere end 5 år.

50. I nedenstående oversigt er vist de 16 projekter.

Projektnr.	Titel	Projekt-oprettelse	Tilsagn Kr.
26310	Udvikling af en metallothionien-baseret medicinsk behandling IFM Eksperimentiel Dissemineret Sclerose	2007	50.000
28345	Eliteforskerprisen 2008	2008	900.000
28674	Validering af den første, kurative nanomedicin imod Dissemineret Sclerose (DS)	2009	80.000
29262	Nye nanomedicinske lægemidler til behandling af hjernesygdommen dissemineret sclerose	2009	100.000
30167	Ny behandlingsmetode imod lymfekræft og leukæmi hos mennesker	2010	50.000
30324	Kan mineraltilskud med bismuth mindske toksiciteten ved kemoterapi og strålebehandling?	2010	25.000
62195	Betydningen af Interleukin-6 for graden af vævsskade og neuronal apoptotisk celledød efter iskæmisk og hæmoragisk apopleksi	Før 2005	Flere bevillinger
63828	Metallothionein og Alzheimers og Parkinsons sygdom	Før 2005	Flere bevillinger
64510	Udvikling af nye medicinske targets til hjernesygdomme (IMK Almene Fond)	2005	5.650.000
65251	Neurotrophin-derived peptide sequences	2006	475.000
65280	Nye metallothionein-molekyler som behandling til Dissemineret Sclerose (DS) udvikling af den første kurative nano-medicin til DS-patienter	2007	75.000
65344	Metallothioneins (MT) anvendelse som medicinsk behandling imod programmeret celledød i hjernen	2007	75.000
28309	Undersøgelse af metaller og metallothioneins neuroprotektive evne i forbindelse med bakteriel meningitis og epilepsi	2009	20.000
28351	Undersøgelse af metaller og metallothioneins neuroprotektive evne i forbindelse med bakteriel meningitis og epilepsi	2009	5.000
28352	Aquaporinekepression og histopatologi v. hydrocephalus	2009	10.000
28506	Metallothionein ekspresion som prognostisk markør i primære CNS limfomer	2009	10.000

51. Rigsrevisionen gennemgik for disse projekter udtræk fra økonomisystemet af saldooversigter pr. artskonto og posteringslister fra projektets start til 15. februar 2011. Det var ikke muligt for Rigsrevisionen at få et udtræk af dokumentlister fra journalsystemet, dvs. oversigter over ind- og udgående skrivelser i sagerne, da dokumenterne ikke var journaliseret. Herudover gennemgik Rigsrevisionen udvalgte bilag, især bilag over 5.000 kr., væsentlige bilag vedrørende rejse- og repræsentationsudgifter og bilag knyttet til anvendelsen af GlobeCard (kreditkort). Endelig gennemgik Rigsrevisionen det materiale, som instituttet havde liggende vedrørende de pågældende projekter, der bestod af kasser med materiale pr. projekt, som i varierende grad omfattede bevillingsansøgninger med tilhørende budgetter, bevillingsskrivelser (-tilsagn), eventuelt ajourførte budgetter, projektoprettelsesskemaer, udskrifter af projektrengskaber, kopier af bilag, korrespondance og eventuelle afrapporteringer til bevillingsgiver.

Materialet i forbindelse med ansøgning og tilhørende budget, bevillingstilsagn og projektoprettelse samt regnskabsaflæggelsen over for bevillingsgiver er gennemgået, ligesom der er foretaget bilagsgennemgang.

52. På grund af den mangelfulde journalisering var Rigsrevisionen i Milena Penkows sager i vidt omfang nødt til at basere sig på udtrækkene fra økonomisystemet og det materiale, som instituttet havde opbevaret i mapper eller arkivkassetter (én mappe pr. projekt). Rigsrevisionen konstaterede, at også dette materiale var mangelfuldt. Ved revision af tilskudssager er det sædvanlig praksis at foretage en kontrol af, om materialet er fuldstændigt, ved at sammenholde en liste over journaliserede dokumenter med det udleverede materiale. Denne kontrol har det ikke været muligt at foretage, da journalsystemet ikke var benyttet. Rigsrevisionen finder dette kritisabelt og har måttet basere sig på KU's forsikring om materialets fuldstændighed.

53. Gennemgangen har således været vanskeliggjort af, at bevillingssagerne var dårligt dokumenterede, og at det var vanskeligt at fremskaffe originalbilag, fra før de elektroniske fakturaer blev indført. Enkelte bilag kunne i øvrigt ikke fremskaffes, men det blev vurderet, at de ikke var væsentlige. I den forbindelse skal opmærksomheden henledes på, at KU ikke er forpligtet til at opbevare regnskabsmateriale i mere end 5 år plus det løbende år. Herudover har det ikke været muligt at stille spørgsmål til den ansvarlige forsker (Milena Penkowa) eller hendes økonomimedarbejder, som ikke længere var ansat ved instituttet.

54. Revisionen omfattede en udførlig gennemgang af projektbevillingen fra IMK Almene Fond (projektnr. 64510). Rigsrevisionen gennemgik originalbilag, hvor det var muligt og hensigtsmæssigt, og hvor det blev vurderet formålstjenligt, fx ved projektnr. 64510, 62195 og 63828. Desuden er alle de gennemgåede elektroniske fakturaer, der blev indført i 2007, originalbilag. For nogle af de andre projekter gennemgik Rigsrevisionen kopier af bilag, der var let tilgængelige på instituttet.

Projektnr. 64510 med støtte fra IMK Almene Fond

55. I det følgende er redegjort for ansøgnings- og bevillingsprocessen for projektnr. 64510 med henblik på at vurdere, om ansøgning og bevilling udgjorde et hensigtsmæssigt grundlag for forvaltning af projektmidlerne. Derefter gennemgås og vurderes Milena Penkows regnskabsaflæggelse over for bevillingsgiveren, IMK Almene Fond. Efterfølgende redegøres for resultaterne af bilagsgennemgangen på projektet.

Ansøgning

56. IMK Almene Fonds formål er "at yde enhver form for støtte til sygdomsbehandling og sygdomsbekæmpelse, herunder støtte til forskning med henblik på sygdomsbekæmpelse, og således at bekæmpelse af kræftsygdomme og hjernesygdomme tilgodeses i særligt omfang efter bestyrelsens nærmere skøn". Det fremgår videre, at "som legatmodtager kan alene de komme i betragtning, der har ansøgt efter opfordring fra fondsbestyrelsen".

57. IMK Almene Fond henvendte sig skriftligt til Milena Penkowa i december 2004 og gjorde opmærksom på sin eksistens og mulighederne for støtte. Fonden henviste til et annoncetillæg fra Det Sundhedsvidenskabelige Fakultet i dagspressen, hvor Milena Penkowa var omtalt.

Efter indledende korrespondance og et afklarende møde fremsendte Milena Penkowa den 8. februar 2005 en ansøgning både i brevformat og pr. e-mail. Ansøgningen indeholdt et resumé af forskningsprojektet, et budget, en projektbeskrivelse og et cv. Rigsrevisionen har ved vurderingen af ansøgningen alene forholdt sig til Milena Penkows budgetlægning og dens hensigtsmæssighed, da det falder uden for Rigsrevisionens kompetence at vurdere ansøgningens faglige indhold.

58. Milena Penkows ansøgning var vedlagt et budget, der var opdelt i 2 perioder. I det følgende omtales alene Budget I, da Budget II aldrig blev realiseret. I Budget I, der dækker en 3-årig periode, er der i oversigtsform anført en række driftsudgifter til forskning. Ifølge ansøgningen dækker Budget I de forsøg, som kræves for at afslutte den eksperimenterende forskning i Metallothioneins (MT) medicinske anvendelse ved en række sygdomme. Hovedparten af budgetposterne er opstillet med udgangspunkt i en aktivitet: indkøb af forsøgsdyr, induktion af diverse sygdomme i dyr, fremstilling af medicinsk MT-behandling, diverse analyser af hjernevæv og opstilling af cellekulturer, hvor MT's effekt testes.

59. De budgetterede udgifter udgjorde i alt 5.650.000 kr. Budgettet indeholdt ikke udgifter til løn og andre sædvanlige driftsudgifter til forskning, fx konferencedeltagelse og deraf afledt rejseaktivitet. Milena Penkowa bemærkede i ansøgningen: "Det skal bemærkes, at min og min gruppes løn er sikret." Senere i ansøgningen fremgår det: "På Panum Institutet rådes over relevant apparatur, maskinel, teknologi og laboratorieforhold; men der er altid behov for midler til den daglige laboratoriedrift, forsøgsdyr, operationer, medicin og til remedier, kemikalier m.m. til analyse af hjernerne". Det fremgår således hverken af budgettet eller af ansøgningen, at der ville blive afholdt løn, rejseomkostninger og udgifter til indkøb af it-udstyr, apparatur og inventar af projektets midler.

60. Milena Penkows budgetlægning fulgte ikke KU's daværende og nugældende anbefalinger til budgetlægning ved ansøgning om støtte til tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, idet det heri er anbefalet at opstille budgetter specificeret på driftsudgifter og løn.

Det fremgår ikke af sagsmaterialet, om Milena Penkowa modtog nogen form for rådgivning fra KU omkring opstillingen af budgettet i ansøgningen, eller om den var blevet godkendt af institutlederen. Milena Penkowa disponerede efterfølgende, som om den tildelte bevilling omfattede alle udgifter i forbindelse med forskningen.

61. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at KU hverken kvalitetssikrede ansøgningen eller budgettet og heller ikke sammenholdt ansøgningen med bevillingsskrivelsen. Ved at sammenholde de 2 dokumenter ville KU have kendt bevillingsbetingelserne, og ved en løbende opfølgning på forbruget ville universitetet have haft forudsætningerne for at kunne korrigere regnskabsafregningen.

Bevillingstilsagn

62. Det fremgik af tilsagnsbrevet fra IMK Almene Fond af 19. maj 2005, at fonden yder støtte til Budget I på det ansøgte beløb, dvs. 5.650.000 kr. for en 3-årig periode. IMK Almene Fond skrev, at fonden ville støtte det ene af 2 projekter med op til 5.650.000 kr. Fondens valgte at støtte det projekt, som var en fortsættelse af den hidtidige forskning. Det fremgik dermed ikke eksplicit af tilsagnet, at fonden alene ville støtte forskningsmaterialer og ydelser, men der henvises alene til Budget I.

Tilsagnsbetingelserne er nærmere beskrevet i tilsagnsbrevet. Det fremgår heraf, at der skal udarbejdes en tilsagnsprotokol (tilladelse fra Justitsministeriet til at udføre dyreforsøg), og at der skal være en faglig medansvarlig på projektet. Der skal tillige oprettes en forskningskonto, der alene må anvendes til projektet. Det er tillige et krav, at Milena Penkowa udarbejder et specificeret budget for det første år, opdelt i 2 x 6 måneder. Støtten vil blive udbetalt i halv- og helårlige rater. Før udbetaling af næste rate skal projektrekningskabet til dato forevises i form af en kontoskrift fra projektkontoen. Endelig skal der én gang årligt gives en faglig status, suppleret af et årligt møde med fonden.

Tilsagnsbrevet er vedlagt IMK Almene Fonds generelle bestemmelser, hvor det fremgår af pkt. 5, at "fonden efter hver budgetperiode skal have tilsendt regnskab for den afsluttede periode med kopi af kvitteringer for eventuelt udstyr, som indgår i budgettet, og som fonden har støttet købet af. Udbetaling af næste rate vil normalt forudsætte, at fonden har godkendt regnskabet for den foregående periode. Regnskabet skal attesteres af den hovedansvarlige for projektet og af den, der i det daglige forestår projektet".

Projektrettelse

63. Projektet blev igangsat i juni 2005, ved at institutlederen for det daværende Institut for Medicinsk Anatomi udfyldte og underskrev et projektoprettelseskema. Ved underskriften tilkendegav institutlederen, at denne var indforstået med, at der blev oprettet en projektkonto, og at instituttet ville dække eventuelle merudgifter på projektet. Det fremgik af projektoprettelseskemaet, der blev indsendt til Regnskabssektionen, at bevillingen alene omfattede drift og materialer til projektet, men ikke lønudgifter. En professor på Det Sundhedsvidenskabelige Fakultet indvilgede i at indgå i rollen som tovholder på projektet, som forudsat i bevillingstilsagnet. Milena Penkowa indsendte som krævet et specificeret budget for det første år, hvorefter IMK Almene Fond indbetalte 1. rate på 916.000 kr. den 29. juli 2005.

Regnskabsrapportering

64. Milena Penkows regnskabsrapportering til IMK Almene Fond bestod af 5 halvårslige/trekvartårslige fremsendelser af et følgebrev med kort opsummering af forbruget, vedlagt et kontoudtog opdelt på artskonti og en råbalance. Rapporteringerne blev fremsendt i perioden januar 2006 – oktober 2008. Regnskabsrapporteringen var ikke komplet, da der manglede rapportering for den sidste støtteperiode. Rapporteringen blev sendt til fondens næstformand med kopi til formanden.

I følgebrevene til kontoudskrifterne er givet en kort opsummering af forbruget og henvist til, hvor saldoen for periodens forbrug fremgår af kontoudskrifterne. I samtlige følgebrev er det oplyst, at der ikke er større afvigelser i forhold til de planlagte budgetposter.

Regnskabsrapporteringerne var af dalende kvalitet. De 3 første regnskabsrapporteringer består af følgebrev, råbalance og kontoudtog, hvor det er muligt at følge forbruget på de enkelte artskonti. Det fremgår af kontoudskrifterne og råbalancerne, at der gennem hele forløbet – ud over indkøb af materialer – er bogført forbrug på en række artskonti: trykning, diverse, telefon, porto, repræsentation, rejser, forsendelse, gebyrer, bøger, øvrige personaleforhold, køb af hardware, køb af inventar og møbler.

Ved 4. og 5. regnskabsrapportering er kvaliteten af kontoudskrifterne dalet. Der mangler fx konteringssteker på kontoudtogene, hvilket vanskeliggør en identifikation af kontiene og mindsker muligheden for at danne sig et overblik over forbruget. Fra 2007 blev projektet belastet med lønudgifter, som ikke indgik i budgetteringen, uden at de blev nævnt i følgebrevet. Perioderne for regnskabsafklæggelse blev længere, og følgebrevene mere kortfattede og mindre oplysende. 5. regnskabsrapportering bestod udelukkende af en råbalance og et budget fra KU's økonomisystem. Det fremgår i øvrigt af korrespondancen mellem Milena Penkowa og fonden, at der ved siden af regnskabsrapporteringen har været årlige møder med fonden.

Fonden havde ikke bemærkninger til den løbende regnskabsrapportering, men har løbende udbetalt tilsagnsbeløbet i 6 rater i perioden 2005 til 2008.

Vurdering af ansøgning, bevillingstilsagn og regnskabsrapportering

65. Rigsrevisionen konstaterer, at Milena Penkows budgetlægning ikke fulgte KU's daværende og nugældende anbefalinger til budgetlægning ved ansøgning i forbindelse med tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, idet det heri er anbefalet at opstille budgetter specificeret på driftsudgifter og løn.

66. Rigsrevisionen konstaterer, at den anvendte budgetteringsmåde var en medvirkende årsag til det efterfølgende krav om tilbagebetaling fra IMK Almene Fond, da forbruget – ud over udgifter til forskningsmaterialer – også omfattede løn, rejser og repræsentation mv.

67. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at IMK Almene Fond i sit tilsagnsbrev kunne have været klarere i sin formulering af tilsagnsbetingelserne. IMK Almene Fond skrev, at fonden ville støtte det ene af 2 projekter med op til 5.650.000 kr. IMK Almene Fond valgte at støtte det projekt, som var en fortsættelse af den hidtidige forskning. Det fremgår dermed ikke eksplicit af tilsagnet, at fonden alene ville støtte forskningsmaterialer og -ydelse, men der henvises alene til Budget I.

68. Rigsrevisionens gennemgang af Milena Penkawas regnskabsrapportering til IMK Almene Fond for dette projekt viste, at rapporteringen i form af kontoudskrifter og råbalance svarede til regnskabsrapporteringen for øvrige tilskudsfinansierede forskningsprojekter, der er finansieret af private tilskudsgivere. Dermed var fonden løbende orienteret om, hvilke udgifter der var finansieret af tilskuddet. Instituttets rolle i forbindelse med regnskabsafregningen synes imidlertid at have været begrænset til at levere de ønskede udskrifter fra KU's økonomisystem. Instituttet er således ikke gået ind i en nærmere kvalitetssikring af regnskabet eller har påset, at forbruget var i overensstemmelse med budgettet. Manglende journalisering og dokumentation på KU medførte, at regnskabsrapporteringen til bevillinggiver måtte indhentes fra IMK Almene Fond. Sagen viser, at KU's interne kontroller ikke har været til stede på disse områder.

69. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de formelle krav til regnskabsrapporteringen var overholdt ved fremsendelse af kontoudskrifter til bevillinggiver som forudsat i tilsagnsbrevet. Regnskabsmaterialet var dog af uensartet kvalitet. Materialet indeholdt oplysninger om forbruget, som kunne have fået fonden bevillinggiver til at stille uddybende spørgsmål.

Bilagsgennemgang

70. I det følgende er redegjort for resultatet af bilagsgennemgangen vedrørende forbruget på dette projekt.

Rigsrevisionens stikprøvevise gennemgang omfattede alle udgiftsposter over 5.000 kr. og alle bilag vedrørende rejser, repræsentation og kreditkortposter i perioden 1. januar 2005 – 8. februar 2011. Bilagsgennemgangen har således omfattet langt hovedparten af de udgifter, som er posteret på projektet.

Ved revisionen blev det undersøgt, om universitetets interne regler vedrørende tjenesterejser, repræsentation mv. var overholdt, ligesom omfanget og rimeligheden i de øvrige afholdte udgifter blev vurderet. Herudover blev det vurderet, om bevillingen var anvendt til andet, end hvad der sædvanligvis bliver anset som forskningsrelaterede formål.

I det følgende er resultatet af revisionen gennemgået opdelt efter udgiftsart, og det er under omtalen af de enkelte udgiftsarter oplyst, om udgifterne blev accepteret af IMK Almene Fond som omfattet af bevillingen i forbindelse med den endelige regnskabsafregning og drøftelserne med KU om tilbagebetaling.

Generelt

71. Gennemgangen viste, at KU ikke havde sikret, at interne regler vedrørende funktionsadskillelse mellem godkendelse og bogføring af bilag blev overholdt, og at konteringen var korrekt.

Løn

72. Udgifter til løn udgjorde 1.029.523,50 kr. Rigsrevisionen har kontrolleret, at de afholdte udgifter var løn til medarbejdere, der var tilknyttet forskningsprojektet. Under projektet er afholdt løn til en videnskabelig assistent, en laboratoriefunktionær og 3 studentermedhjælpere. Udgifterne falder ikke umiddelbart inden for tilsagnsskrivelsens betingelser, hvis der tages udgangspunkt i budgettet. Lønudgifterne blev imidlertid efterfølgende accepteret af IMK Almene Fond som omfattet af bevillingen.

Indkøb af forskningsmaterialer

73. Til indkøb af forskningsmaterialer, tjenester/udstyr, kemikalier mv. blev der afholdt udgifter for 2.246.780,16 kr. Disse udgifter blev accepteret af IMK Almene Fond som omfattet af bevillingen.

Rigsrevisionen har gennemgået 115 bilag vedrørende indkøb af forskningsmaterialer.

Den væsentligste udgift under forskningsmaterialer var på 815.885,37 kr. og vedrørte indkøb hos HARLAN, Iberica, S.L., der opdrætter, vedligeholder, overvåger og distribuerer forsøgsdyr mv. Udgifterne var afholdt i perioden 2005-2007. På Rigsrevisionens forespørgsel har HARLAN skriftligt bekræftet, at alle 22 fakturaer vedrørende "vedligeholdelse af musestammer" var rigtige, og at betalingen var modtaget.

Rigsrevisionen kontrollerede ligeledes rigtigheden af en række ydelser vedrørende forsøgsdyr, der blev leveret af Afdelingen for Eksperimentel Medicin på KU. Gennemgangen gav ikke anledning til bemærkninger.

74. Rigsrevisionen vurderer, at de afholdte udgifter må anses for relevante for forskningsprojektet.

Køb af udstyr (forskning, uddannelse og laboratorium), inventar og møbler mv.

75. Der er afholdt udgifter for i alt 980.712,89 kr. til køb af udstyr mv. Disse udgifter blev ikke accepteret af IMK Almene Fond som omfattet af bevillingen.

76. Rigsrevisionen har gennemgået 60 bilag vedrørende indkøb af udstyr mv. Gennemgangen af bilag viste, at indkøbene fortrinsvist har omfattet udstyr til indretning af laboratorium, herunder mikroskoper og mikroskopstativer, rulleborde, reoler/skabe, kontorstole, ergonomisk udstyr, køleskabe og vaskemaskine/opvaskemaskine o.l.

Herudover var der indkøbt 7 computere og andet it-udstyr samt printertonere. Rigsrevisionen fik oplyst, at det har været normal praksis at indkøbe computere til deltagerne i forskningsprojekter, da dette ikke stilles til rådighed af KU.

Der var tillige indkøbt for 39.790,43 kr. bøger. Indkøbene omfattede hovedsageligt faglitteratur.

77. Rigsrevisionen søgte at verificere tilstedeværelsen af det indkøbte udstyr og inventar. Ifølge KU's regnskabsinstruks fra 2006, pkt. 12.2.2, har institutleder, centerleder mfl. ansvar for at føre fortegnelse over inventar, maskiner, undervisnings- og forskningsapparatur mv., der er anskaffet over KU's driftsbudget, finansieret gennem eksterne bevillinger eller stillet til rådighed af andre institutioner.

Rigsrevisionen konstaterede imidlertid, at der ikke foretages registrering af udstyr, computere mv. på INF. Institutet oplyste i øvrigt, at computere indkøbt af projektmidler generelt overdrages til de ansatte ved købet. Det var således ikke muligt via inventarregistrering at konstatere tilstedeværelsen af det indkøbte inventar og udstyr. Tilstedeværelsen af det indkøbte udstyr blev derfor kontrolleret på baggrund af de gennemgåede fakturaer og ved besigtigelse af de lokaler, som Milena Penkowa benyttede.

78. Rigsrevisionens kontrol af udstyrets tilstedeværelse omfattede 3 genstande, der var indkøbt til projektet til en samlet værdi af 252.573,84 kr. – henholdsvis et mikroskopstativ, en Microm Ergostar (medicinsk udstyr og tilbehør hertil) samt en Microm Kryostat (fryse mikrotom). Microm Ergostar vurderes til at være ombyttet/opgraderet til en nyere model, hvilket er sædvanlig fremgangsmåde med forskningsudstyr. Herudover konstaterede Rigsrevisionen, at en indkøbt vaskemaskine og opvaskemaskine befandt sig i lokalerne, der blev benyttet af Milena Penkowa. Lokalerne indeholdt i øvrigt inventar, herunder kontorstole, rulleborde o.l., der kunne svare til det indkøbte. Lokalerne var forsvarligt aflåst.

79. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at det indkøbte udstyr ikke adskiller sig fra indkøb på andre forskningsprojekter, ligesom Rigsrevisionen konstaterede, at udstyret befandt sig på KU.

Firmakort/betalingskort

80. Det daværende Medicinsk Anatomiske Institut oprettede ultimo 2005 et betalingskort med firmahæftelse til Milena Penkowa hos GlobeCard/SEB Kort. Ifølge de interne regler, der fremgår af instituthåndbogen, blev betalingskort med firmahæftelse som hovedregel alene udstedt til rektoratet og de øverste administrative chefer (dekaner, universitetsdirektør, fakultetssekretariatschefer og afdelingschefer). Udstedelse af betalingskort med firmahæftelse til andre ansatte ville kun være muligt efter aftale med universitetsdirektøren. Da Milena Penkowa har fået et sådant firmakort, vurderer Rigsrevisionen, at de interne regler ikke blev efterlevet. Det har ikke været muligt at få verificeret, hvem der har godkendt udstedelsen af dette betalingskort.

81. Afregning for brug af kortet er foregået mellem KU og kortudsteder på baggrund af kontoudtog, der i et vist, men dog ikke i et tilstrækkeligt omfang, var vedlagt dokumentation for rejser, hotelophold m.m. foretaget af kortindehaver (Milena Penkowa).

Rigsrevisionens gennemgang af kontoudtog og bilag viste, at betalingskortet – i overensstemmelse med de interne regler – alene blev brugt i forbindelse med rejser og internetkøb (postordrevarer).

82. Gennemgangen viste videre, at der særligt i 2008 var en betydelig uorden i forbindelse med udligning af saldi og afregning med kreditkortselskabet. Samme kontoudtog dannede fx baggrund for 2 indbetalinger i 2008, mens saldi på andre kontoudtog ikke var udlignet.

83. Rigsrevisionen gennemgik endvidere dokumentationen for lukning af betalingskortet, der senest var anvendt primo marts 2010, før Milena Penkows fritagelse for tjeneste ultimo marts 2010. Betalingskortet blev efterfølgende lukket. Ved lukningen blev der udgiftsført 12.859,69 kr., som blev betalt af instituttet (INF). Rigsrevisionens gennemgang viste, at slutafregningen på 12.859,69 kr. er en udløber af fejlene i 2008.

84. Det er Rigsrevisionens vurdering, at KU's administration af betalingskortet ikke har været tilfredsstillende og har været præget af manglende intern kontrol. Dels ved tildeling af et betalingskort med firmahæftelse i strid med de interne regler, dels ved mangelfuld løbende økonomisk administration med fejlagtige og/eller manglende indbetalinger til følge.

Rigsrevisionens gennemgang af kontoudtog og bilag viste, at betalingskortet – i overensstemmelse med de interne regler – alene blev brugt i forbindelse med rejser og internetkøb (postordrevarer).

Rejser

85. Udgifter til rejser udgjorde 412.149,52 kr. Udgifterne er anvendt til rejseaktiviteter for Milena Penkowa og medarbejdere i forskningsgruppen samt hotelophold for samarbejdspartnere. Milena Penkowa anvendte primært sit betalingskort til betaling af rejseudgifter. Rejseudgifterne blev ikke accepteret af fonden, som omfattet af bevillingen.

86. Den løbende administration af rejser, herunder godkendelse og kontrol af rejseafregninger, er placeret decentralt på institutterne. Det fremgår af regnskabsinstruksen, at rejseafregninger – som internt udarbejdede bilag – skal være underskrevet og dateret af de medarbejdere, der har udfærdiget bilagene, og af den medarbejder, rejseafregningen vedrører. Rejseafregninger skal være godkendt af en chef. Den enkelte anvisningsberettigede må ikke anwise (godkende) bilag vedrørende egen person.

87. Taxakørsel udgjorde 39.790,43 kr. ifølge bogføringen. Gennemgangen viste, at der har været usikkerhed ved konteringen. I 2005 og 2006 var der bogført udgifter til taxakørsel for ca. 4.500 kr. på en anden konto. 2 poster på henholdsvis 6.683,41 kr. og 5.839,27 kr. var bogført som taxakørsel, på trods af at udgifterne vedrørte hotelophold og flybillet.

88. Bilagene er i øvrigt mangelfuldt dokumenteret, da der som hovedregel ikke er angivet formål og destination på de gennemgåede bilag.

89. Bilagsgennemgangen viste generelt, at udgifterne til flyrejser og hotelophold var mangelfuldt dokumenteret. Der manglede som oftest både oplysninger om formålet med rejsen og underliggende udgiftsbilag til dokumentation af forbruget på kontoudtogene. Gennemgangen viste således, at KU's interne kontroller ved administrationen af tjenesterejser var stærkt mangelfulde.

90. Rigsrevisionen finder samlet set, at administrationen af tjenesterejser på instituttet har været mangelfuld. Rejseudgifterne var mangelfuldt dokumenteret med hensyn til angivelse af formål for rejsen, ligesom dokumentationen for hotel- og rejseudgifter manglede de nødvendige oplysninger. Da formålet ikke i tilstrækkeligt omfang fremgik af bilagene, har det ikke været muligt for Rigsrevisionen at vurdere, om alle rejseudgifterne var relevante for projektet. I nogle tilfælde var det imidlertid muligt at sammenholde de afholdte rejseudgifter med konferencegebyrer. Rigsrevisionen finder det derfor sandsynliggjort, at hovedparten af rejseudgifterne var relevante.

Repræsentation

91. På projektet er bogført repræsentationsudgifter for 141.119,28 kr., heraf 29.687,16 kr. under "Mødebespisning/Restauration" og 111.432,12 kr. under "Diverse repræsentation". Under kontoen "Diverse repræsentation" er bogført udgifter til frugtordning til medarbejderne for 71.496,92 kr. og indkøb af kaffe og te for 6.553,49 kr. En væsentlig andel af udgifterne til repræsentation er således anvendt til personalepleje.

Der er ikke afholdt udgifter til repræsentation i 2009 og 2010. Udgifterne til repræsentation og personalepleje blev ikke accepteret af fonden.

92. Reglerne for repræsentation for perioden 2005-2007 fremgik af instituthåndbogen. De internt fastsatte satser udgjorde henholdsvis 400 kr. pr. deltager ved frokoster og 610 kr. ved middage.

I marts 2008 fastsatte KU nye og udbyggede retningslinjer, der blev udmeldt i et såkaldt rektorbreve. I de nye retningslinjer skelnes mellem repræsentation og personaleforplejning. Repræsentationsomkostninger defineres som omkostninger til måltider, restaurationsbesøg, drikkevarer, gaver og opmærksomheder over for eksterne parter, afholdelse af jubilæer og andre begivenheder udadtil med ekstern deltagelse, som afholdes for at fremme universitetets aktiviteter, og de afholdes over for personer, som ikke er ansat i virksomheden eller på anden vis deltager i ledelsen.

Det er sædvanligt og anerkendt af KU, at et vist niveau for repræsentation er et led i forskernes opbygning og udveksling af viden med eksterne samarbejdspartnere.

93. Rigsrevisionen vurderer, at KU's nuværende regler for repræsentation og personaleforplejning er hensigtsmæssige og i overensstemmelse med sædvanlig praksis på universitetsområdet. Rigsrevisionen har senest revideret området ved den løbende årsrevision i efteråret 2010, der er afrapporteret i marts 2011.

94. Bilagsgennemgangen viste, at deltagerkreds og anledning som hovedregel var angivet på bilagene. Deltagerne var – ud over ansatte ved projektet – eksterne parter med tilknytning til samme forskning.

95. Bilagsgennemgangen viste tillige, at der var afholdt udgifter til 9 middage, som var bogført under "Mødebespisning/Restauration". Den gennemsnitlige kuvertpris lå inden for rammerne af KU's retningslinjer.

96. Hovedparten af de 111.432,12 kr., der var konteret under "Diverse repræsentation", omfattede som nævnt personalepleje, hvor frugtordningen til medarbejderne og indkøb af kaffe, te kakao mv. udgjorde det væsentligste beløb.

De øvrige udgifter under "Diverse repræsentation" vedrørte interne møder med begrænset servering, hvor deltagerne var samarbejdspartnere og udefrakommende gæster samt besøg af studerende. Gennemgangen af disse bilag gav ikke anledning til bemærkninger.

97. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de afholdte udgifter til ekstern repræsentation ligger inden for det af KU accepterede niveau.

Advokatudgifter

98. Under projektet var bogført i alt 122.130,75 kr. ud af det samlede beløb på 221.130,75 kr. (ekskl. moms) til advokatudgifter i en sag om påstået videnskabelig uredelighed, som Milena Penkowa efterfølgende har tilbagebetalt til KU. De øvrige advokatudgifter var fordelt på andre af Milena Penkows projektbevillinger.

Dækning af underskud på andre projekter

99. På projektet var tillige udgiftsført 66.149,48 kr. til dækning af underskud på projektnr. 65344, hvor Milena Penkowa også var bevillingshaver. Ifølge KU's retningslinjer er det ikke tilladt at overføre midler fra et projekt til et andet uden bevillingsgivers godkendelse, selv om projektet vedrører samme forskning.

Vurdering på baggrund af bilagsgennemgangen

100. De væsentligste udgifter på projektet vedrørte indkøb af forskningsmaterialer, løn, køb af udstyr, rejser og repræsentation mv.

101. Gennemgangen viste, at KU ikke havde sikret, at interne regler vedrørende funktionsadskillelse mellem godkendelse og bogføring af bilag blev overholdt, og at konteringen var korrekt.

102. Rigsrevisionen fandt desuden, at KU's administration af Milena Penkows betalingskort ikke var tilfredsstillende og præget af manglende intern kontrol. Dels havde KU tildelt Milena Penkowa et betalingskort med firmahæftelse i strid med de interne regler, dels var instituttets løbende økonomiske administration og kontrol mangelfuld, hvilket i nogle tilfælde resulterede i fejlagtige og/eller manglende indbetalinger fra KU.

103. Formålet med rejseudgifter og repræsentation fremgik i mange tilfælde ikke af bilagene. Herudover var dokumentationen for de afholdte udgifter ikke altid fyldestgørende.

104. Udgifterne til ekstern repræsentation lå generelt inden for det niveau, som er accepteret af KU.

105. Bilagsgennemgangen viste samlet set en række mindre væsentlige problemer med hensyn til overholdelse af interne regler og intern kontrol vedrørende rejseafregninger og repræsentationsudgifter. Bilagsgennemgangen ved 2 institutter viste imidlertid, at disse forhold ikke var særlige for Milena Penkows projekter, men generelt forekom på de 2 institutter.

106. Gennemgangen viste, at der var afholdt advokatudgifter i en sag om påstået videnskabelig uredelighed. Disse udgifter blev efterfølgende tilbagebetalt af Milena Penkowa. Desuden var der af projektets midler afholdt udgifter til indkvartering af 2 gæster i forbindelse med forsvar af doktordisputats.

107. Endelig var der i strid med KU's interne regler overført midler fra dette projekt til et andet forskningsprojekt uden bevillingsgivers tilladelse.

108. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de udgifter, der var afholdt af projektmidlerne – bortset fra de forannævnte – svarer til udgifter, der sædvanligvis forekommer i andre forskningsprojekter, og derfor må anses for at være relevante for et forskningsprojekt.

Milena Penkows øvrige projekter

109. Gennemgangen af Milena Penkows øvrige projekter omfattede en vurdering af, om de modtagne tilskud var anvendt til brug for forskningen og i overensstemmelse med bevillingsbetingelserne. Herudover blev det også vurderet, om projekterne blev administreret i henhold til KU's interne regler. Der henvises i øvrigt til oplysningerne i oversigten i pkt. 50.

Resultatet af gennemgangen

110. Gennemgangen af ansøgninger, budgetter og tilsagnsskrivelser viste en række fællestræk ved Milena Penkows fremgangsmåde i relation til administrationen af eksternt finansierede forskningsmidler. Milena Penkova ansøgte som oftest detaljeret om støtte til forskningsmaterialer, og kun i få tilfælde blev der ansøgt om støtte til løn. De fleste bevillingstilsagn om støtte henviser alene til ansøgningen og budgettet og opstiller ikke yderligere væsentlige betingelser for bevillingens anvendelse.

Gennemgangen af forbruget på projekterne viste, at støtten blev anvendt til alle udgiftsarter i forbindelse med forskningen. Ved gennemgang af regnskabsbilag blev det også for de øvrige projekter konstateret, at formål ofte ikke var angivet på bilag vedrørende rejser og repræsentation.

Ud over de generelle bemærkninger finder Rigsrevisionen anledning til særligt at fremhæve følgende projekter og særlige udgiftsposter på disse projekter.

111. Projektnr. 29262 vedrører en bevilling på 100.000 kr. Sagen er mangelfuldt dokumenteret, men ansøgningen foreligger i form af et udfyldt standardansøgningsskema til fonden. Det fremgår af budgettet, at der ansøges om støtte til diverse materialer. Blandt sagsmaterialet forelå ikke tilsagnsskrivelse med eventuelt tilknyttede betingelser, men det fremgår af det interne stamoplysningsskema, at bevillingen er på 100.000 kr. til drift.

Forbruget på projektet udgør 100.000 kr. og omfatter især udgifter til løn på 73.888,97 kr. samt materialer og ydelser til forskning på 63.826,74 kr. Umiddelbart overstiger forbruget det bevilgede beløb, hvilket dog bliver modsvaret af indtægter på 55.000 kr. fra 2 andre tilskudsgivere.

112. I Milena Penkows projektportefølje var der 2 lukkede projekter: projektnr. 62195 og 63828. Projekterne blev oprettet på det tidspunkt, hvor forskerne samlede de enkelte bevillinger på såkaldte samlekonti. Konsekvensen heraf var, at det var vanskeligt at opgøre udgifter i relation til de enkelte bevillinger. Denne praksis er ikke længere tilladt af KU. Rigsrevisionens gennemgang begrænsede sig til at omfatte bogføringen efter 1. januar 2005, da det ikke er muligt at udrede forbruget længere tilbage i tiden, dels på grund af KU's skift af økonomisystem, dels fordi KU ikke er forpligtet til at opbevare regnskabsmateriale i mere end 5 år.

På projektnr. 62195 var der i 2006 bogført et bilag på 50.750 kr. vedrørende Milena Penkows doktordisputatsmiddag og et bilag på 11.853 kr. vedrørende en reception i forbindelse hermed. Ifølge det oplyste skulle det være kutyme, at udgifter til disputatsmiddage bliver afholdt i privat regi.

Herudover var der på samme projekt bogført 2 bilag vedrørende de tidligere omtalte advokatregninger på 40.000 kr. henholdsvis 52.000 kr. (ekskl. moms) om rådgivning i forbindelse med en anklage om Milena Penkows påståede videnskabelige uredelighed. Yderligere en advokatregning var bogført på projektnr. 28309. Advokatregningerne har Milena Penkowa som nævnt efterfølgende tilbagebetalt til KU.

113. Gennemgangen omfattede videre Eliteforskerprisen 2008 på 1,1 mio. kr. (projektnr. 28345). Ud over 200.000 kr., der var en personlig hædersgave, var de øvrige 900.000 kr. en bevilling til forskningsaktiviteter inden for Milena Penkows forskningsområde. Bevillingen inkluderede overhead på 35 % af de direkte udgifter, som er til institutionens disposition. Der var krav om indsendelse af slutregnskab, når bevillingen var forbrugt (senest 1. januar 2012) med en vedlagt skriftlig redegørelse for bevillingens anvendelse, og hvilken betydning prisen har haft for Milena Penkowa.

De afholdte udgifter udgør 901.412,16 kr. og omfatter især løn på 298.779,01 kr., materialer og ydelser til forskning på 106.678,96 kr., køb af inventar på 6.914,40 kr., køb af hardware på 3.960 kr., reparation og vedligeholdelse af udstyr på 6.109,35 kr. samt bøger og abonnementer på 5.418,85 kr. henholdsvis 5.236,56 kr. Herudover er der udgiftsført et tilskud til et universitet på 200.000 kr. til aflønning af en stipendiat.

Bilagsgennemgangen viste, at tilskuddet til et universitet på 200.000 kr. vedrørte en andel af lønnen til en stipendiat, der var tilknyttet projektet. Det er vurderingen, at de afholdte udgifter var forskningsrelaterede og holdt inden for bevillingen. Milena Penkowa har aflagt regnskab over for Forsknings- og Innovationsstyrelsen, der har godkendt regnskabsaflæggelsen.

Vurdering af Milena Penkows øvrige projekter

114. Gennemgangen af Milena Penkows øvrige projekter viste samlet set, at ansøgningsbudgetter ikke – som foreskrevet i KU's retningslinjer – var opdelt på løn og drift, men som oftest omfattede støtte til forskningsmaterialer og i enkelte tilfælde støtte til løn.

Revisionen af disse projekter viste, at støtten var anvendt til alle udgiftsarter i forbindelse med forskningen. De afholdte udgifter vurderes at være relevante for forskningsprojekter. Gennemgangen viste dog, at der på 2 af disse projekter har været afholdt udgifter til advokatbistand i en sag om påstået videnskabelig uredelighed. Disse udgifter er efterfølgende tilbagebetalt af Milena Penkowa. Endelig viste gennemgangen, at der var afholdt udgifter til doktordisputatsmiddag og reception i forbindelse hermed.

VI. Grundlaget for KU's tilbagebetaling af en del af støtten fra IMK Almene Fond

Forløbet

115. I det følgende redegøres for forløbet i forbindelse med KU's tilbagebetaling til IMK Almene Fond af dele af den bevilgede støtte til projektnr. 64510. I efterfølgende afsnit er grundlaget for tilbagebetalingen vurderet. Gennemgangen er baseret på skriftligt materiale udleveret af KU, suppleret med Kammeradvokatens redegørelse og interviews af institutlederen og fakultetsdirektøren.

116. Kontakten i 2010 mellem IMK Almene Fond og KU blev indledt ved, at institutlederen på INF den 14. juni 2010 henvendte sig til fonden for at orientere om, at Milena Penkowa var blevet fritaget fra tjeneste, og i den forbindelse bad bevillingsgiver tilkendegive, om de bevilgede midler fortsat kunne anvendes til det forskningsprojekt, som de var tiltænkt. Institutlederen har oplyst, at det er fast praksis at orientere bevillingsgivere ved ændringer i bevillingshavers ansættelsesforhold.

117. IMK Almene Fond svarede den 20. august 2010 og oplyste, at Milena Penkowa løbende havde rapporteret og aflagt regnskab frem til ultimo 2007, hvor hun bad om udbetaling af næste rate. Hele den bevilgede støtte på 5.650.000 kr. var dermed udbetalt, men fonden manglede afrapportering og regnskab for de seneste perioder.

Fonden bad derfor instituttet (INF) om en udskrift fra Milena Penkows projektkonto, opgjort pr. den dato, hvor hun blev fritaget for tjeneste, og en faglig statusrapport fra den professor, der var faglig tovholder på projektet.

118. I instituttets svar af 19. oktober 2010 var vedlagt kontoudskrift fra Milena Penkows projektkonto pr. 13. oktober 2010. Det blev samtidig oplyst, at hele det bevilgede beløb var indbetalt, og at kontoen var i underskud med 163.000 kr., men at dette ville blive efterreguleret i december 2010. Endelig forventede instituttet at have det videre forløb afklaret inden årets udgang.

119. IMK Almene Fond henvendte sig atter til institutlederen på INF den 12. november 2010. Fonden havde gennemgået posteringerne i kontoudskriften og konteringsteksten og havde på den baggrund konkluderet, at hovedparten af udgifterne ikke indgik i det budget, som lå til grund for fondens bevilling. Fonden nåede frem til et muligt uberettiget forbrug af støtte på 3.139.207,77 kr. og stillede spørgsmål til, hvorledes et sådant misbrug kunne finde sted. Samtidig blev institutlederen bedt om at formidle korrespondancen videre i KU's organisation. Fonden tilkendegav, at det var dens opfattelse, at instituttet foretog en kontrol af, at projektbevillingen alene blev belastet med relevante udgifter.

120. Institutlederen orienterede derpå dekanen, personalechefen, Kammeradvokaten og fakultetsdirektøren, som overtog den videre sagsbehandling, da det drejede sig om forvaltning af økonomiske midler.

121. Det fremgår af dokumentationen fra Kammeradvokatens redegørelse, at Kammeradvokaten løbende modtog kopi af KU's interne korrespondance, hvori rimeligheden af tilbagebetalingskravet blev diskuteret. Det fremgår dog ikke, om det er blevet drøftet med Kammeradvokaten, om IMK Almene Fond havde et retskrav på tilbagebetaling.

122. Fakultetsdirektøren sendte en redegørelse til dekanen og institutlederen om de økonomiske forhold vedrørende projektet. Redegørelsen var vedlagt en opgørelse over udgifter, som efter fakultetsdirektørens vurdering kunne anses for at være støtteberettiget i forhold til det fremsendte budget. Fakultetsdirektøren nåede ud fra forudsætningerne i det opstillede budget frem til samme beløb som fonden. Blandt de ikke-støtteberettigede udgifter i forhold til budgettet var bl.a. lønudgifter til en laborant, studentermedhjælp og en ph.d.-studerende, rejse- og konferenceudgifter, udgifter til kontorartikler, bøger og it-udstyr. Indkøb af apparatur mv. var i en gråzone og kunne efter fortolkning vurderes at være støtteberettiget i forhold til budgettet. Herudover var der en række udgifter, som ikke kunne henføres under projektet, fx advokatudgifter samt dækning af underskud på et andet projekt.

123. I et efterfølgende brev til fonden udtrykte fakultetsledelsen overraskelse over, at en betydelig del af de udgifter, der var relateret til Milena Penkows forskningsaktiviteter, ikke var hjemlet i bevillingen fra fonden, da det er sædvane, at forskningsbevillinger er "rammebevillinger", som forskeren kan disponere over til at finansiere forskningsrelaterede udgifter. Det var fakultetsdirektørens opfattelse, at en væsentlig del af de udgifter, som IMK Almene Fond omtaler som "et potentielt uberettiget forbrug af fondsmidler" var relateret til Milena Penkows forskningsaktiviteter, selv om de ikke var i overensstemmelse med den oprindelige ansøgning fra februar 2005.

Fakultetsledelsen gav videre udtryk for overraskelse over, at IMK Almene Fond havde udbetalt samtlige rater af bevillingen uden at have modtaget og godkendt den regnskabsmæssige afrapportering som forudsat i bevillingskravet.

Fakultetsledelsen gjorde rede for KU's finansielle controlling, der fokuserer på, at der ikke bliver henført flere udgifter til en forskningsprojektkonto end bevillingstilsagnet, og at støtten bliver opkrævet rettidigt. Det er bevillingsindehaveren, der disponerer over bevillingen og på vegne af KU er ansvarlig over for bevillingsgiver for overholdelse af bevillingen.

124. Det var KU's opfattelse, at Milena Penkowa ikke havde overholdt forretningsgangene på området for så vidt angik bevillingsanvendelsen, og derfor havde KU iværksat en revisorundersøgelse af forbruget af fondsmidler fra den pågældende forskningskonto. Fakultetsdirektøren afrundede brevet med et ønske om at afslutte projektet på en måde, der kunne tilfredsstille begge parter, og indbød derfor til et møde med et håb om, at fonden også i fremtiden ville støtte fakultetets forskningsaktiviteter.

125. Det fremgik af IMK Almene Fonds svar, at sagen var blevet drøftet på et bestyrelsesmøde i fonden, og at man var nået frem til et krav om tilbagebetaling på 3.153.207,77 kr. Fonden henviste til, at man flere gange tidligere havde givet store bevillinger til KU, og at man ikke tidligere var stødt på misbrug ved anvendelse af bevillinger. Endelig blev det oplyst, at fonden havde modtaget den ønskede redegørelse fra den faglige tovholder om Milena Penkows forskningsvirksomhed i bevillingsperioden.

126. Tilbagebetalingsspørgsmålet blev herefter drøftet på et møde mellem KU's ledelse, instituttet og fonden den 26. november 2010. Der blev opnået enighed om, at KU skulle tilbagebetale 2.109.684,77 kr. IMK Almene Fond anerkendte, at 3.540.314,23 kr. af den bevilgede støtte var støtteberettiget (indkøb af forskningsmaterialer og aflønning af en laborant, studentemedhjælp og en ph.d.-studerende).

127. Efter aftalens indgåelse blev fakultetet opmærksom på, at Milena Penkowa havde fremsendt regnskabsrapportering til IMK Almene Fond. Milena Penkowa havde oplyst over for KU, at der var fremsendt regnskaber. Dette kunne KU ikke se af sagsakterne, da materialet ikke var blevet journaliseret. Fakultetsledelsen bad derfor IMK Almene Fond undersøge, om fonden havde modtaget regnskaber.

IMK Almene Fond bekræftede, at fonden efter nærmere undersøgelse havde konstateret, at fonden havde modtaget regnskaber fra Milena Penkowa, dog uden at have gjort sig klart, at de forskellige kontoudskrifter udgjorde regnskaber. Fonden havde opfattelsen af, at KU foretog kontrol med udbetalingerne, og havde ikke gennemgået det fremsendte regnskabsmateriale nærmere.

Grundlaget for tilbagebetaling

128. Det fremgår af sagen, at IMK Almene Fond havde krævet en væsentlig del af det udbetalte støttebeløb tilbagebetalt, idet fonden fandt, at de afholdte udgifter ikke var i overensstemmelse med det godkendte budget. De ikke-accepterede udgifter omfattede bl.a. løn, udstyr, rejser og repræsentation. Efterfølgende – efter forhandling mellem KU og IMK Almene Fond – accepterede fonden at dække lønudgifterne.

129. Det fremsendte og godkendte budget er da også opbygget på en helt anden måde end den måde, hvorpå den løbende regnskabsafregning har fundet sted. Budgettet er opdelt i en række poster vedrørende materialer og aktiviteter og er ikke specificeret på løn og andre udgifter, som det er foreskrevet og almindelig praksis på KU. Den løbende bogføring og regnskabsafregning er derimod sket på samme måde som for andre projekter på KU.

130. Det kan samtidig konstateres, at der løbende er sendt regnskaber, dvs. udtræk fra KU's regnskabssystem, til IMK Almene Fond – med undtagelse af regnskabet for den sidste periode. På dette grundlag er der løbende foretaget acontobetalinger fra IMK Almene Fond af den samlede bevilling.

131. Det kan videre konstateres, at KU ikke har været involveret ved budgetudarbejdelsen eller har kvalitetssikret denne, ligesom KU i forbindelse med regnskabsaflæggelsen alene har bistået med udtræk fra regnskabssystemet, men på ingen måde har kvalitetssikret regnskabet eller vurderet regnskabet i forhold til budgettet. Hertil kommer – som beskrevet i rapporten – at den interne kontrol i forbindelse med den løbende bogføring har været meget mangelfuld.

132. Det er som nævnt i rapporten Rigsrevisionens vurdering, at hovedparten af de udgifter, der er bogført på projektet, må anses for relevante i relation til et forskningsprojekt og ikke adskiller sig væsentligt fra de udgifter, der indgår i andre projekter

133. KU valgte at tilbagebetale 2,1 mio. kr. til IMK Almene Fond, som fonden ikke ville acceptere som omfattet af bevillingen. Det retlige grundlag for tilbagebetalingen havde ikke forinden været drøftet med Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling eller Kammeradvokaten. Tilbagebetalingen blev ifølge KU besluttet ud fra en samlet vurdering, hvor universitetet tog ansvar for forpligtelserne over for fondene, ligesom et forlig i det lange løb – ud fra en samlet betragtning – måtte antages at være mindre økonomisk belastende end en juridisk sag og tab af renommé. Endvidere havde KU vurderet, at det kunne være vanskeligt at vinde en sag, hvor dokumentationen var uklar.

134. Det er Rigsrevisionens vurdering, at universitetet samlet set har truffet en hensigtsmæssig beslutning ud fra de givne forudsætninger.
