

Statsrevisorernes Sekretariat

Christiansborg
1240 København K
ministersvar@ft.dk

Holmens Kanal 22
1060 København K
Telefon 72 28 24 00
oim@oim.dk
www.oim.dk

Sagsnr.
2014 - 7310

Vedrørende Statsrevisorernes beretning nr. 7/2014 om forskningsmidler på hospitalerne

Doknr.
254206

Dato
20. juli 2015

1. I brev af 5. marts 2015 har Statsrevisorerne anmodet den daværende økonomi- og indenrigsminister om en redegørelse for, hvilke overvejelser og foranstaltninger beretning nr. 7/2014 om forskningsmidler på hospitalerne giver ministeren anledning til. Økonomi- og Indenrigsministeriet er ved kongelig resolution af 28. juni 2015 blevet nedlagt, og de dele af det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriums ressort, der vedrører Statsrevisorernes beretning, er blevet overført til Social- og Indenrigsministeriet.

Jeg vil gerne indledningsvis pointere, at jeg ser på sagen med stor alvor og, at der er tale om en meget beklagelig sag.

Jeg må samtidig pointere, at regionerne er selvstændige myndigheder, som indgår i den offentlige forvaltning. Regionerne står ikke i over-/underordningsforhold til nogen andre myndigheder, hvorfor regionernes forhold og styringen af regionerne ordnes ved lov. At regionerne er selvstændige myndigheder, der ikke står i over-/underordningsforhold til andre myndigheder, indebærer også, at regionsrådet selvstændigt har ansvaret for, at regionens interne regler, retningslinjer, procedurer og administration er i overensstemmelse med lovgivningen. Regionerne er underlagt det statslige tilsyn, der varetages af Statsforvaltningen som tilsynsmyndighed og af Social- og Indenrigsministeriet som øverste tilsynsmyndighed. Statsforvaltningen er i udøvelsen af tilsynet ikke undergivet mine instruktioner.

Jeg har ansvaret for den generelle lovgivning vedrørende regionernes styrelse og deres økonomi. Beretningen giver mig ikke anledning til at foreslå ændring af eksisterende lovgivning, da problemet i denne sag først og fremmest ses at have været, at interne kontroller og forretningsgange ikke har været tilstrækkelige eller, at de ikke er blevet efterlevet. De lovgivningsmæssige rammer er der således ikke rejst kritik af.

Kopi af redegørelsen og bilag er sendt til Rigsrevisionen.

2. Følgende fremgår bl.a. af Rigsrevisionens hovedkonklusion:

"Rigsrevisionen vurderer samlet, at hospitalernes forvaltning af forskningsmidler er kritisabel. Undersøgelsen viser, at der er flere stærkt kritisable forhold ved den helt basale budget- og regnskabsforvaltning.

Rigsrevisionen finder det særligt problematisk, at de interne kontroller i alt for mange tilfælde ikke har sikret, at retningslinjerne er blevet fulgt, og at der er sikkerhed for, at forskningsmidlerne er anvendt til formålet. Flere ledelseslag har ikke i tilstrækkeligt omfang



påtaget sig et ansvar for at sikre velfungerende kontroller i forvaltningen af forskningsmidler. Disse forhold er efter Rigsrevisionens opfattelse udtryk for en særegen, afvigende forvaltningskultur. Samtidig har det på flere områder ikke været tilstrækkeligt konkret, hvad der skal gøres, hvem der har ansvaret, og hvad dette ansvar indebærer. Det gælder for alle de hospitaler, som indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, men i varierende grad og omfang hospitaler og afdelinger imellem. Rigsrevisionen finder det endvidere kritisabelt, at regionerne ikke har sikret sig, at hospitalerne forvalter eksterne forskningsmidler tilfredsstillende.

Undersøgelsen viser, at afdelingsledelsen ikke altid bliver tilstrækkeligt inddraget, når forskningsprojekter bliver etableret. Etableringen danner grundlaget for den fremadrettede styring af forskningsprojekterne. Den efterfølgende økonomistyring besværliggøres af, at nye forskningsmidler ofte blandes sammen med midler fra andre forskningsprojekter, så det ikke er gennemsigtigt, hvad den konkrete bevilling anvendes til. Desuden sikrer den løbende opfølgning ikke altid, at projekter lukkes, selv om de er inaktive, og der kan henstå midler over flere år.

Undersøgelsen viser, at hospitalernes interne kontroller ikke har sikret, at retningslinjerne bliver fulgt, og at der er dokumentation for, at forskningsmidlerne bliver anvendt til formålet og i overensstemmelse med retningslinjerne. På alt for mange bilag er der ikke anført et formål med udgiften, fx anledningen til restaurationsbesøg og køb af it. Derfor er det uklart, hvad ledelsen og regnskabsenheden har taget stilling til i kontrollen.

Hospitalerne adskiller ikke i tilstrækkeligt omfang udgifter til forskning fra udgifter til drift. Hverken hospitalerne eller regionerne har tilstrækkelig viden om, hvorvidt hospitalerne får dækket de direkte og indirekte omkostninger (overhead) i de tilfælde, hvor det er relevant. Dermed er der risiko for, at hospitalerne utilsigtet og i visse tilfælde uretmæssigt anvender driftsbevillinger til forskning for private virksomheder. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil det være hensigtsmæssigt, at Økonomi- og Indenrigsministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse er opmærksomme på dette forhold. Regionerne og ministerierne bør afklare, hvordan det sikres, at hospitalerne opkræver et overhead, der er dækkende, i de forskningsprojekter, hvor det er relevant. Dette kan ske gennem dialog, eventuelt ved de årlige økonomiforhandlinger, hvor det kan indgå i en drøftelse om økonomistyring.

Undersøgelsen viser, at regionernes tilsyn med hospitalernes forvaltning af forskningsmidler er utilstrækkeligt. Regionerne følger ikke op på hospitalernes retningslinjer. Dermed sikrer regionerne ikke, at retningslinjerne udgør et betryggende grundlag for forvaltningen. Statsforvaltningen har ikke udført sit tilsyn med forvaltningen af forskningsmidler helt tilstrækkeligt. Statsforvaltningen reagerer kun, hvis regionens revisor klart har bemærket, at et forhold anses som ulovligt. Der har ikke været sådanne tilfælde. Statsforvaltningen kunne have fulgt mere op i de tilfælde, hvor revisorerne har gentaget problematiske forhold, som regionerne ikke har udbedret, eller hvor det har været uklart, om der har været tale om ulovlige forhold.

Rigsrevisionen finder, at hospitalsledelserne og regionerne skal have stærkt fokus på at sikre, at de retningslinjer, som er under opdatering, bliver brugbare og efterlevet i praksis, og at det bør være gennemsigtigt, hvad der finansieres af hospitalernes driftsmidler.”

Statsrevisorerne bemærker følgende:

”Statsrevisorerne kritiserer skarpt hospitalernes forvaltning af eksterne forskningsmidler, som er udtryk for en særegen forvaltningskultur, hvor man ikke har tilstrækkeligt fokus på at overholde gældende retningslinjer. Statsrevisorerne kritiserer, at regionernes tilsyn har været helt utilstrækkeligt.

Statsrevisorerne har særligt hæftet sig ved risikoen for, at de eksterne forskningsmidler ikke anvendes til formålet, og ved, at Statsforvaltningen har udført et for passivt tilsyn med forvaltningen af forskningsmidlerne – selv i de tilfælde, hvor regionernes revisorer gentagne gange har påpeget problemer med regionernes regnskabsforvaltning og forvaltning af forskningsmidler.

Kritikken er bl.a. baseret på:



- *At hospitalernes ledelse og interne kontroller i alt for mange tilfælde ikke har sikret, at basale retningslinjer for anvendelse af forskningsmidlerne er blevet fulgt, fx godkendelse af udgiftsbilags formål og relevans.*
- *At styringen af forskningsprojekterne er uigennemsigtig, fordi nye og gamle forskningsmidler blandes sammen, og projekter kan henstå inaktive over flere år.*
- *At hospitalerne ikke i tilstrækkelig grad adskiller omkostningerne til forskning fra omkostningerne til den almindelige drift. Regionerne og hospitalerne har således ikke sikkerhed for, at relevante direkte og indirekte omkostninger bliver dækket.*
- *Der synes at have udviklet sig en særegen forvaltningskultur, hvor sundhedspersonale belønnes med naturalier som frugtordninger, sociale events o.l. for forskningsrelaterede opgaver.*
- *At der er risiko for, at hospitalerne uretmæssigt finansierer forskning for private virksomheder med skatteborgerfinansierede driftsbevillinger*
- *At regionernes tilsyn ikke har sikret et betryggende grundlag for hospitalernes forvaltning af forskningsmidler.*
- *At Statsforvaltningen har udført et for passivt tilsyn med forvaltningen af forskningsmidlerne – selv i de tilfælde, hvor regionernes revisorer gentagne gange har påpeget problemer med regionernes regnskabsforvaltning og forvaltning af forskningsmidler.”*

3. Jeg har i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 3, indhentet en udtalelse fra de fem regionsråd om, hvilke overvejelser og foranstaltninger beretningens indhold og konklusioner og Statsrevisorernes bemærkninger giver anledning til. Udtalelserne fra regionerne er vedhæftet som bilag 1.

For så vidt angår udtalelsen fra regionsrådet i Region Nordjylland fremgår det af udtalelsen, at denne er vedlagt uddrag af en beretning udarbejdet af eksterne revisorer vedrørende regionens forretningsgange for styring og administration af forskningsmidler. Beretningsuddraget er vedlagt denne redegørelse som bilag 2.

Regionsrådenes udtalelser viser, at alle regioner ser med stor alvor på både Rigsrevisionens og Statsrevisorernes kritik. Det er endvidere indtrykket, at der både ledelsesmæssigt og politisk er fokus på sagen. Det er tilfredsstillende.

Endvidere har jeg noteret mig, at alle regioner har iværksat initiativer, der skal forbedre forvaltningen af eksterne forskningsmidler på hospitalerne:

- *Region Hovedstaden* har bl.a. implementeret nye fælles forretningsgange for hele regionen, den almindelige økonomifølgning er ændret, så forskningsmidler indgår i denne, og der er udarbejdet controllingværktøjer til brug for hospitalernes økonomiafdelinger således, at der løbende tages stikprøver omkring forvaltningen af forskningsmidler.
- *Region Sjælland* har bl.a. i 2014 gennemgået og præciseret regelsættet for forvaltning af eksterne midler, og i 2015 har den eksterne revision på opdrag fra Region Sjælland gennemført forvaltningsrevision om styring af projekter, som er helt eller delvist finansieret af eksterne midler på de sygehuse, der ikke var omfattet af Rigsrevisionens undersøgelse.
- *Region Syddanmark* har parallelt med Rigsrevisionens undersøgelse bedt regionens eksterne revisor om at gennemgå forholdene vedrørende administrationen af forskningsmidler. Endvidere har kritikken givet anledning til en målrettet kommunikation af regler og dokumentationskrav i forhold til alle budgetansvarlige i regionen.
- *Region Midtjylland* har bl.a. i foråret 2014 i samarbejde med den eksterne revision udført en større undersøgelse af forskningskonti i Region Midtjylland, og et nyt regulativ vedrørende ekstern finansiering af forskningsprojekter mv. er udarbejdet i 2014.



- *Region Nordjylland* har bl.a. anmodet et revisionsfirma om at foretage en omfattende gennemgang af nordjyske forskningsprojekter i perioden fra 2011 frem til medio oktober 2014.

Det er min opfattelse, at der er tale om initiativer, der er målrettet de mangler ved forvaltningen af eksterne forskningsmidler på hospitalerne, som i varierende grad er blevet afdækket på de hospitaler, der har indgået i Rigsrevisionens undersøgelse.

4. Rigsrevisionen anbefaler, at regionerne, Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, nu Sundheds- og Ældreministeriet, bør afklare, hvordan det sikres, at hospitalerne opkræver et overhead, der er dækkende, i de forskningsprojekter, hvor det er relevant. Dette kan ske gennem dialog, eventuelt ved de årlige økonomiforhandlinger, hvor det kan indgå i en drøftelse om økonomistyring.

Jeg er helt enig i denne anbefaling, og jeg kan oplyse, at der allerede er taget kontakt til Danske Regioner om dette forhold.

5. Det er Statsrevisorernes opfattelse, at Statsforvaltningen har udført et for passivt tilsyn med forvaltningen af forskningsmidlerne, herunder i de tilfælde hvor regionernes revisorer gentagne gange har påpeget problemer med regionernes regnskabsforvaltning og forvaltning af forskningsmidler.

Jeg skal bemærke – som anført i pkt. 3 - at Statsforvaltningen i udøvelsen af tilsynet ikke er undergivet mine instruktioner.

Jeg er imidlertid enig i vigtigheden af, at Statsforvaltningen i tilsynet med regionerne har et målrettet fokus på at påse overholdelsen af lovgivningen som led i tilsynet med regionernes regnskabsaflæggelse, herunder de dele af regnskabsaflæggelsen, der vedrører forhold om anvendelse af forskningsmidler på hospitalerne.

Jeg deler derimod ikke i det hele Statsrevisorernes opfattelse af, at Statsforvaltningens tilsyn på dette område har været for passivt, eller som det anføres i selve beretningen, at tilsynet med forskningsmidler ikke har været helt tilstrækkeligt.

Jeg skal i den sammenhæng bemærke, at Statsforvaltningen fører et retligt tilsyn med, om regionerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Statsforvaltningen har dermed ikke kompetence til at påse, om regionernes dispositioner er hensigtsmæssige, i det omfang de ikke udgør en overtrædelse af den lovgivning, som Statsforvaltningen kan påse overholdelsen af.

Statsforvaltningen har, som det korrekt beskrives i beretningen, alene pligt til at undersøge en sag nærmere inden for tilsynets kompetence, hvis der foreligger oplysninger fra revisor eller anden side, som giver Statsforvaltningen grund til at antage, at der er en vis sandsynlighed for en ulovlighed, som ikke er bagatelagtig. Det bemærkes i den sammenhæng, som tillige anført i beretningen, at regionens revisor skal påpege, hvis regionerne forvalter i strid med gældende regler, ligesom det er revisorerne, som har pligt til at anføre, hvis noget er ulovligt.

Jeg har umiddelbart svært ved at se, at der i beretningen er fremhævet forhold i relation til Statsforvaltningens tilsyn, hvor Statsforvaltningen inden for rammerne af tilsynspligten har forsømt at undersøge en sag nærmere. Jeg bemærker i den sammenhæng, at Statsforvaltningen ikke har pligt til at undersøge en sag nærmere, hvis Regionsrådet på tilstrækkelig vis foretager skridt til at få rettet op på et ulovligt forhold, som revisor har påpeget i en revisionsbemærkning i regnskabet, eller som Statsforvaltningen på anden vis er blevet bekendt med.



Jeg anerkender imidlertid, at beretningen generelt har blotlagt et behov for styrket kontrol med hospitalernes forvaltning for forskningsmidler.

Statsforvaltningen har på baggrund af Statsrevisorernes beretning oplyst, at Statsforvaltningen i udøvelsen af tilsynet vil have øget fokus på at afklare, om bemærkninger fra den regionale revision om problematiske forhold kan være lovstridige, selvom de ikke er specifikt er beskrevet som sådan af revisionen. Dette gælder særligt ved forhold, som gentages over flere år, og hvor Regionsrådets foranstaltninger ikke har vist sig tilstrækkelige.

Statsforvaltningen vil i den forbindelse tage initiativ til en generel drøftelse af beretningens konklusioner med FSR – danske revisorer med henblik på en styrket fælles forståelse af de særlige forhold, der gør sig gældende for den kommunale og regionale revision, med henblik på at løfte tilsynsopgaven på dette område på bedste vis.

Endelig vil Statsforvaltningen styrke de interne retningslinjer for tilsynet med regionernes regnskabsaflæggelse ved en revision af Statsforvaltningens interne vejledning.

Jeg anser Statsforvaltningens initiativer som tilfredsstillende.

Med venlig hilsen
Karen Ellemann



Udtalelser fra regionerne vedrørende Statsrevisorernes beretning nr. 7/2014 om forskningsmidler på sygehusene

1. Region Hovedstaden

Region Hovedstaden takker for muligheden for at komme med en udtalelse til ministre om Statsrevisorernes beretning om forskningsmidler på hospitalerne.

Region Hovedstaden er enig med Statsrevisorerne i, at der ikke har været et tilstrækkeligt tilsyn med hospitalernes anvendelse af eksterne forskningsmidler, hvilket ikke er tilfredsstillende. Region Hovedstaden ser på sagen med stor alvor, og har derfor iværksat en række tiltag for at sikre, at regionens anvendelse af forskningsmidler fremadrettet sker indenfor de centralt fastsatte rammer, herunder at der sker en administrativ kontrol af anvendelsen, og at der følges op på kontrollen i relevante fora, herunder Regnskabschefforum. Region Hovedstaden tager således Statsrevisorernes kritik til efterretning.

Regionsrådet har fulgt såvel Rigsrevisionens som regionens egen undersøgelse af anvendelse af eksterne forskningsmidler tæt. Regionsrådet er derfor orienteret om det misbrug der har fundet sted, og tager stærk afstand herfra. Regionsrådet har med tilfredshed noteret, at i de tilfælde hvor der har været grundlag herfor, er der foretaget en politianmeldelse af misbruget.

Regionsrådet er ligeledes løbende blevet orienteret om de tiltag Region Hovedstaden har iværksat som følge af misbruget af forskningsmidler. Det er bl.a. følgende tiltag:

- **Retningslinjer** - der er fra centralt hold udarbejdet og implementeret nye fælles forretningsgange for hele regionen. Der er i den forbindelse afholdt workshops for at udbrede kendskabet til retningslinjerne samt udarbejdet Q&A (spørgsmål og svar) for at afdække spørgsmål. Materialet er lagt på nettet og der opdateres løbende.
- **Budgettering (tilsyn og opfølgning)** - hospitalerne budgetterer nu forskningsmidlerne og opfølgningen på anvendelsen af forskningsmidlerne indgår fast i den almindelige økonomifølgning. Derved sikres, at ledelsesmæssig opfølgning og fokus udøves både på afdelings- såvel som på centerniveau.
- **Tilsyn (hospitalerne/regionen)** - der er udarbejdet controllingværktøjer til brug for økonomiafdelingerne således, at der løbende tages stikprøver omkring forvaltningen af forskningsmidler. Resultatet af disse stikprøver samt eventuelle igangsatte tiltag rapporteres i kvartalsrapporten til Center for Økonomi der samler op og sikrer fælles tiltag når det vurderes, at der er behov herfor.
- **Tilsyn (regionen)** - der er siden 2012 indført samlet opfølgning i Center for Økonomi på de forhold, der rapporteres i servicebreve fra den eksterne revision på de enkelte hospitaler.
- Det er aftalt, at der på baggrund af Rigsrevisionens beretning igangsættes et fælles arbejde omkring kortlægning af overhead på forskningsmidlerne.

Det er regionens klare forventning, at de igangsatte tiltag vil medføre, at regionens anvendelse af forskningsmidler fremadrettet sker på en tilfredsstillende måde. For at sikre fortsat fokus på anvendelsen af eksterne forskningsmidler og implementering af nye arbejdsgange, følger den centrale administration løbende op - både ved at gennemgå de indrapporterede stikprøver fra hospitalerne og ved at drøfte emnet løbende med regionens regnskabschefer.



2. Region Sjælland

Økonomi- og Indenrigsministeriet har med brev af 13. marts 2015 bedt Region Sjælland om en udtalelse til Statsrevisorernes beretning nr. 7/2014 om forskningsmidler på sygehusene og statsrevisorernes bemærkninger til beretningen, der drejer sig om sygehusenes procedurer og dokumentation vedrørende anvendelse af eksterne forskningsmidler. Regionens forretningsudvalg blev orienteret om beretningen den 2. marts 2015, og Regionsrådet i Region Sjælland har drøftet henvendelsen i sit møde den 30. april 2015.

Beretningen bygger på Rigsrevisionens gennemgang af materiale fra i alt syv sygehuse, inkl. Roskilde og Køge sygehuse i Region Sjælland, og samlet har vurderet, at sygehusenes administration af eksterne forskningsmidler er kritisabel. Det sker særligt med henvisning til, at i for mange tilfælde har interne kontroller ikke sikret, at lokale retningslinjer blev fulgt, at der er risiko for, at sygehusene uretmæssigt finansierer forskning for private virksomheder med driftsbevillinger, og at regionernes tilsyn ikke har sikret et betryggende grundlag for sygehusenes forvaltning af forskningsmidler. Desuden henviser statsrevisorerne til, at Statsforvaltningen kunne have fulgt mere op i sager, hvor den eksterne revision har gentaget kritisable forhold, eller hvor det har været uklart, om der var tale om ulovlige forhold.

Rigsrevisionen har ikke fundet eksempler på misbrug af forskningsmidler i Region Sjælland.

I beretningen oplistedes en række konkrete eksempler for at underbygge konklusionerne i beretningen. Disse eksempler stammer ikke eller kun i meget begrænset omfang fra Roskilde og Køge sygehuse. Region Sjælland gjorde i et høringssvar Rigsrevisionen opmærksom på, at denne formulering kunne føre til misforståelser, men Rigsrevisionen nuancerede efter regionens opfattelse ikke formuleringen i tilstrækkelig grad. På baggrund af beretningen har Roskilde og Køge sygehuse skærpet kravene til forvaltningen af forskningsmidlerne.

Den sundhedsvidenskabelige forskning i Region Sjællands sundhedsvæsen er alt-overvejende offentlig og finansieres af regionen selv.

Sygehusene i Region Sjælland administrerer, styrer og følger op på administrationen af forskningsmidler ud fra en regional retningslinje. Det er det enkelte sygehus' ansvar gennem sit løbende ledelsestilsyn at følge op på administrationen, og der kan være lokale forskelle på administration og opfølgning - men arbejdet udføres inden for rammerne af retningslinjen. Region Sjælland følger fremover op på, at der er overensstemmelse mellem den regionale og lokale retningslinjer for administrationen af eksterne midler.

I 2014 blev Region Sjællands regelsæt for forvaltning af eksterne midler gennemgået og præciseret – bl.a. på baggrund af presseomtale af misbrug af forskningsmidler på Rigshospitalet.

Det er den eksterne – uafhængige – revision, der fører kontrol med sygehusenes administration af deres økonomiske ressourcer. Region Sjælland har fulgt op på bemærkninger fra den eksterne revision til regionens regnskabsforvaltning og forvaltning af forskningsmidler, og der har ikke været eksempler på gentagen kritik fra revisionens side, som først regionen og senere Statsforvaltningen kunne følge op på.

I 2015 har den eksterne revision på opdrag fra Region Sjælland gennemført forvaltningsrevision om styring af projekter, som er helt eller delvist finansieret af eksterne midler på de sygehuse, der ikke var omfattet af Rigsrevisionens undersøgelse.



Revisionen har i denne forbindelse gennemgået regionens regelsæt for forretningsgange, som revisionen har fundet hensigtsmæssige.

Derpå har revisionen ved hjælp af interviews og stikprøver gennemgået implementeringen af forretningsgangene på hvert enkelt sygehus i regionen. Revisionen er ved at afslutte arbejdet og har foreløbigt oplyst, at man ikke har fundet eksempler på misbrug af midler i forbindelse med forvaltningsrevisionen, men at det på visse sygehuse er nødvendigt at sikre, at forretningsgangene i den regionale retningslinje, ikke mindst opfølgningen gennem ledelsesstilsynet, implementeres fuldt ud.

Rigsrevisionen har anbefalet, at der tilrettelægges arbejdsgange, som sikrer, at der inden iværksættelsen af forskningsprojekter foreligger dækkende kontraktforhold, som kan give efterfølgende rettigheder/patenter. Det er kun meget få af de sundhedsvidenskabelige forskningsprojekter, der gennemføres i Region Sjælland, der efterfølgende kan føre til rettigheder/patenter for regionen, men Region Sjælland har i 2015 indgået aftale med Odense Universitetshospital om juridisk bistand ved indgåelse af kontrakter med eksterne bevillingsgivere om forskningsprojekter.

Regionsrådet vil få forelagt den færdige undersøgelse fra eksterne revision – formentlig i juni 2015. På baggrund af undersøgelsen vil Regionsrådet vurdere behovet for justeringer af forvaltningen på området.

3. Region Syddanmark

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i brev af 13. marts 2015 bedt regionsrådet om at forholde sig til indhold og konklusioner i Rigsrevisionens beretning om forskningsmidler på hospitalerne samt Statsrevisorernes bemærkninger til beretningen, herunder hvilke foranstaltninger og overvejelser, som beretningen giver anledning til.

Regionsrådet tager beretningen, som omfatter alle fem regioner, og er konkluderende for regionerne under ét, til efterretning. Det bemærkes dog, at det af beretningen ikke tydeligt fremgår i hvilket omfang og med hvilken tyngde, de enkelte regioners hospitaler bidrager til Rigsrevisionens konklusioner.

For at få en mere omfattende og dybtgående undersøgelse af området bad Region Syddanmark parallelt med Rigsrevisionens undersøgelse regionens eksterne revisor Deloitte om at gennemgå forholdene vedrørende administrationen af forskningsmidler. Deloitte's samlede vurdering var, "at midlerne er anvendt i overensstemmelse med formål og bevilling, og at der har været et betryggende kontrolmiljø, men at der har været en mangelfuld dokumentation heraf, som der bør strammes op på".

Rigsrevisionens stærke kritik af manglende kontrolindsats og indtrykket af "en særegen afvigende forvaltningskultur" kan derfor ikke genkendes som dækkende for administration af forskningsmidler i Region Syddanmark.

De konkrete kritikpunkter fra såvel Rigsrevisionen som Deloitte vedrørende især mangelfulde bilagspåtegninger samt dokumentation af kontroller og ledelsesopfølgning tages til efterretning.

Kritikken har givet anledning til en målrettet kommunikation af regler og dokumentationskrav i forhold til alle budgetansvarlige i regionen. Regionens interne kontrolfunktioner – såvel centrale som decentrale – vil løbende have særlig fokus på at følge op på de anførte kritikpunkter.

Herudover har regionen iværksat en intern udredning af praksis vedrørende den særlige problemstilling om afgrænsningen af eksternt finansierede forskningsmidler i forhold til indtægtsdækket virksomhed.



4. Region Midtjylland

Regionsrådet for Region Midtjylland har 29. april 2015 behandlet Statsrevisorernes Beretning om forskningsmidler og Statsrevisorernes bemærkninger hertil.

Statsrevisorerne anmodede i januar 2014 Rigsrevisionen om at undersøge regionernes forvaltning af forskningsmidler for perioden 2009-2013. Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om forskningsmidler på hospitalerne blev fremlagt den 25. februar 2015.

Statsrevisorerne udtalte: *"Statsrevisorerne kritiserer skarpt hospitalernes forvaltning af eksterne forskningsmidler, som er udtryk for en særegen forvaltningskultur, hvor man ikke har tilstrækkeligt fokus på at overholde gældende retningslinjer. Statsrevisorerne kritiserer, at regionernes tilsyn har været helt utilstrækkeligt. Statsrevisorerne har særligt hæftet sig ved risikoen for, at de eksterne forskningsmidler ikke anvendes til formålet, og ved, at Statsforvaltningen har udført et for passivt tilsyn med forvaltningen af forskningsmidlerne – selv i de tilfælde hvor regionernes revisorer gentagne gange har påpeget problemer med regionernes regnskabsforvaltning og forvaltning af forskningsmidler."*

Økonomi- og Indenrigsministeriet har anmodet regionsrådet om at forholde sig til beretningens indhold, konklusioner og statsrevisorernes bemærkninger, herunder hvilke foranstaltninger og overvejelser som beretningen giver anledning til.

Regionsrådets generelle bemærkninger:

Rigsrevisionens stikprøve af bilag for perioden 2009 – 2013 tog udgangspunkt i de samme bilag, som Region Midtjylland selv undersøgte i foråret 2014. Det fremgår ikke af Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne, at Region Midtjylland selv har foretaget en stor undersøgelse. Regionen noterer, at konklusionerne er generelle, og at de ikke lægger vægt på substansen, men på overtrædelse af formelle dokumentationskrav. I forbindelse med Region Midtjyllands undersøgelse viste det sig, at manglende dokumentation kunne fremskaffes. Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne synes ikke at kvittere for regionens eget initiativ til undersøgelsen og revision af vejledning og retningslinjer for administration af forskningsmidler.

Regionsrådets konkrete bemærkninger til statsrevisorernes kritik:

Statsrevisorernes kritik er baseret på nedenstående punkter:

1. At hospitalernes ledelse og interne kontroller i alt for mange tilfælde ikke har sikret, at basale retningslinjer for anvendelse af forskningsmidlerne er blevet fulgt, fx godkendelse af udgiftsbilags formål og relevans.
2. At styringen af forskningsprojekterne er uigennemsigtig, fordi nye og gamle forskningsmidler blandes sammen, og projekter kan henstå inaktive over flere år.
3. At hospitalerne ikke i tilstrækkelig grad adskiller omkostningerne til forskning fra omkostninger til den almindelige drift. Regionerne og hospitaler har således ikke sikkerhed for, at relevante direkte og indirekte omkostninger bliver dækket. Der synes at have udviklet sig en særegen forvaltningskultur, hvor sundhedspersonale belønnes med naturalier som frugtordninger, sociale events o.l. for forskningsrelaterede opgaver.
4. At der er risiko, for at hospitalerne uretmæssigt finansierer forskning for private virksomheder med skatteborgerfinansierede driftsbevillinger.
5. At regionernes tilsyn ikke har sikret et betryggende grundlag for hospitalernes forvaltning af forskningsmidler.

Ad 1) Hospitalernes ledelse og interne kontroller

Statsrevisorernes kritik:



At hospitalernes ledelse og interne kontroller i alt for mange tilfælde ikke har sikret, at basale retningslinjer for anvendelse af forskningsmidlerne er blevet fulgt, fx godkendelse af udgiftsbilagets formål og relevans.

Region Midtjyllands kommentar:

Region Midtjylland har konstateret, at der er eksempler på bilag, hvor udgiften ikke er dokumenteret tilstrækkeligt i økonomisystemet, men næsten alle disse posteringer har enten haft et indlysende formål eller det er vurderet, at de har været rimelige efter at have indhentet yderligere forklaringer hos forskerne. Der har ikke været stillet krav om, at der skal foreligge elektronisk dokumentation i økonomisystemet. I alle de tilfælde, hvor vi har anmodet om dokumentation, er den blevet forevist på papir.

Region Midtjylland anerkender, at der i mange tilfælde har manglet angivelse af formål og deltagere, hvorfor der er sat ekstra fokus herpå fremadrettet.

Ad 2) Styring af forskningsprojekterne

Statsrevisorernes kritik:

At styringen af forskningsprojekterne er uigennemsigtig, fordi nye og gamle forskningsmidler blandes sammen, og projekter kan henstå inaktive over flere år.

Region Midtjyllands kommentar:

Region Midtjylland har med FAS-regulativet præciseret, at der skal ske løbende opfølgning på alle forskningsprojekter. Det er ikke tilladt at have inaktive projekter over flere år med mindre, der er anført en årsag.

I Beretningen omtales i Boks 3 en bevilling på kr. 16 millioner, der indsættes på en løbende konto. Aarhus Universitetshospital modtog den 13. juli 2007 brev om bevillingen til indkøb af apparatur. Fire dage senere den 17. juli 2007 blev kr. 16 millioner indsat på Aarhus Universitetshospitals driftsbankkonto. Det var ikke muligt, at nå at få oprettet et særskilt projekt på så få dage. Derfor blev det besluttet at anvende den allerede oprettede løbende konto så indbetalingen kunne placeres og driftsbankkontoen afstemmes. De første udbetalinger skete allerede i løbet af efteråret 2007. I maj 2008 var der yderligere to udbetalinger og den 8. januar 2009 blev det sidste beløb for apparaturet betalt.

Der burde have været oprettet et særskilt projekt i 2007, men for at undgå at historikken gik tabt, blev det besluttet at fastholde beløbet på den løbende konto, da man vidste, at der var tale om få posteringer samt at hele beløbet skulle anvendes til indkøb af apparatur indenfor en overskuelig periode. En gennemgang af sagen viser, at den er veldokumenteret.

Ad 3) Adskillelse af omkostninger til forskning og drift

Statsrevisorernes kritik:

At hospitalerne ikke i tilstrækkelig grad adskiller omkostningerne til forskning fra omkostninger til den almindelige drift. Regionerne og hospitaler har således ikke sikkerhed for, at relevante direkte og indirekte omkostninger bliver dækket. Der synes at have udviklet sig en særegen forvaltningskultur, hvor sundhedspersonale belønnes med naturalier som frugtordninger, sociale events o.l. for forskningsrelaterede opgaver.

Region Midtjyllands kommentar:

I situationer, hvor der eksempelvis ikke er ledig kontorplads til rådighed til forskerne, kan det forekomme at forskningsmidlerne anvendes til anskaffelse af nødvendige kontorfaciliteter inklusiv it-udstyr. Disse omkostninger dækkes ikke af den almindelige driftsbevilling, hvis der er tale om medarbejdere, der udelukkende er ansat i forskningsprojekter. Efter Region Midtjyllands opfattelse er der ikke tale om tilfældig sammenblanding af interne og eksterne omkostninger.



På et stort universitetshospital er forskning og klinik tæt forbundne. Eksempelvis er alle kliniske behandlinger på Onkologisk afdeling protokollerede, dvs. de indgår i kliniske forskningsprojekter. Det vil i de fleste tilfælde ikke være muligt at adskille udgifter til forskning og udgifter til klinik. Der er afdelinger med medarbejdere der udelukkende arbejder med forskning, hvor alle udgifter naturligt afholdes af forskningsmidler.

Region Midtjylland mener ikke, at vi har en "særegen forvaltningskultur", hvor sundhedspersonale belønnes med naturalier mv. Det er ikke vores opfattelse, at forskerne generelt belønnes med frugtordninger, sociale events.

Ad 4) Risiko skatteborgerfinansieret forskning

Statsrevisorernes kritik:

At der er risiko, for at hospitalerne uretmæssigt finansierer forskning for private virksomheder med skatteborgerfinansierede driftsbevillinger.

Region Midtjyllands kommentar:

Region Midtjylland har den opfattelse, at det er en del af vores aktivitet at udføre relevant forskning på vores hospitaler. Ved oprettelse af et projekt foretages vurdering af forbrug af ressourcer fra andre afdelinger (røntgen, laboratoriydelser mv.) og der aftales afregning herfor. I sagens natur er der behov for at udøve skøn af forbrug af ressourcer fra de forskellige afdelinger, men der tages stilling hertil inden projektet godkendes.

Regionsrådet stiller via driftsbevillinger midler til rådighed for forskningen. Ikke til gavn for private firmaer, men til gavn for patientbehandlingen mv.

Ad 5) Regionernes tilsyn

Statsrevisorernes kritik:

At regionernes tilsyn ikke har sikret et betryggende grundlag for hospitalernes forvaltning af forskningsmidler.

Region Midtjyllands kommentar:

Ultimo 2013 besluttede Region Midtjylland i samarbejde med den eksterne revision at udføre en større undersøgelse af forskningskonti i Region Midtjylland. I foråret 2014 blev der analyseret på 250.000 posteringer fra forskningskonti på regionens hospitaler i perioden 2009 – 2013. Der blev lavet stikprøvevis kontrol af bilag.

Den omfattende gennemgang af forskningskonti viste, at forskerne generelt er både ansvarlige og nøjsomme i deres omgang med forskningsmidler, og at tilbagebetalingskravene var små i forhold til den samlede omsætning af forskningsmidler som i den fem-årige periode var på ca. 2 mia kr. Undersøgelsen førte til, at der blev skrevet ni rapporter, hvor der var grund til nærmere efterforskning af bilag. Set i forhold til mængden af gennemgåede bilag var det meget få uregelmæssigheder, der blev fundet. Der var tilfælde af manglende bilagsdokumentation, men der blev indhentet dokumentation/forklaringer i forbindelse med undersøgelsen.

Undersøgelsen påpegede, at der var behov for tydeliggørelse og præcisering af reglerne, så forskerne ikke bevidst eller ubevidst overtræder reglerne. Arbejdet med at tydeliggøre reglerne var allerede igangsat inden undersøgelsen blev gennemført. Efterfølgende blev der arbejdet videre med dette.

Region Midtjylland arbejder kontinuerligt med forbedring af vores systemer og procedurer. Det er vores opfattelse, at vi har et betryggende grundlag for hospitalernes forvaltning af forskningsmidler.

Region Midtjyllands foranstaltninger:

Region Midtjyllands regionsråd godkendte 20. august 2014 "Regulativ vedrørende eksternt finansierede projekter mv. i Region Midtjylland (FAS-regulativ)". Regulativet



erstatte den tidligere "Administrativ vejledning vedr. ekstern finansiering af forskningsprojekter mv. i Region Midtjylland (FAS)". Region Midtjylland har altså allerede inden Rigsrevisionen offentliggjorde deres beretning til Statsrevisorerne vedtaget et nyt regulativ, hvori det er tydeliggjort og præciseret, hvorledes forskningsmidlerne skal håndteres.

I forhold til den tidligere vejledning er det i det nye regulativ præciseret, at det er regionen, der ejer donerede forskningsmidler, og at regionens regnskabsregler også gælder for forskningsmidler. En væsentlig ændring i forhold til tidligere er, at forskerne fremover ved projektoprettelsen skal underskrive på, at de kender reglerne og har til hensigt at følge dem.

Som supplement til FAS-regulativet blev der i efteråret 2014 udarbejdet et appendix, der mere præcist beskriver en række emner, som kontrollen i foråret indikerede, at der var behov for tydeliggørelse af reglerne for.

I november 2014 blev der afholdt informationsmøder, hvor alle forskere i regionen og det administrative personale var indbudt. På informationsmøderne blev FAS-regulativet og det tilhørende appendix gennemgået.

Region Midtjyllands Interne Kontrol er pt. i gang med at foretage en tilsvarende undersøgelse, som den der blev foretaget i foråret 2014. Denne gang omhandler undersøgelsen kun perioden 1. januar 2014 – 28. februar 2015 til gengæld omfatter undersøgelsen bilag for hele regionen, og der skelnes ikke mellem interne og eksterne konti. Regionens regler gælder både driftsbevillinger og eksterne bevillinger, derfor skelnes der ikke herimellem ved denne kontrol.

5. Region Nordjylland

Økonomi- og Indenrigsministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har anmodet Regionsrådet i Region Nordjylland om en udtalelse vedrørende Statsrevisorernes beretning 7/2014 om hospitalernes eksterne forskningsmidler.

Denne udtalelse er behandlet af Regionsrådet på mødet d. 28. april 2015.

Fra Region Nordjyllands side har Aalborg Universitetshospital været en del af Rigsrevisionens bagvedliggende undersøgelse.

Regionsrådet har noteret sig, at Statsrevisorerne udtaler en meget skarp kritik af hospitalernes forvaltning af de eksterne forskningsmidler.

Regionsrådet skal dog samtidig fremhæve, at der ikke er konstateret misbrug af forskningsmidler i Region Nordjylland, ligesom den årlige revision af Regionens regnskab ikke har givet anledning til bemærkninger i forhold til forvaltningen af forskningsmidler. Der har ligeledes ikke været påtaler eller politianmeldelser rettet mod forskere som følge af misbrug.

Set i lyset af Rigsrevisionens undersøgelse har Regionens anmodet Revisionsfirmaet BDO om at foretage en omfattende gennemgang af nordjyske forskningsprojekter i perioden fra 2011 frem til medio oktober 2014. Der har været særligt fokus på udgifter knyttet til IT-udstyr, rejser, møder mv. Revisionen har ikke fundet mistænkelige forhold i gennemgangen af de enkelte bilag.

BDO har ligeledes foretaget en gennemgang af Regionens forretningsgange for styring og administration af forskningsmidler og vurderer, at disse er hensigtsmæssige og betryggende.

Der er i Region Nordjylland valgt en meget central organisering omkring forvaltningen af forskningsmidlerne. Den langt overvejende del af de forvaltningsmæssige aktiviteter



i relation til forskningsaktiviteterne er samlet i Forskningens Hus ved Aalborg Universitetshospital og i Koncern Økonomi, som er Regionens centrale økonomifunktion.

Herved er det Regionens vurdering, at der sikres en ensartet sagsbehandling, ligesom der altid er et "ekstra sæt øjne" på de enkelte bilag.

I Rigsrevisionens undersøgelse (punkt 55) er nævnt et konkret eksempel fra Aalborg Universitetshospital, hvor en forsker på en konference i Italien to dage i træk spiser på samme restaurant for henholdsvis 1.157 og 1.370 kr. uden at det fremgår, om andre end forskeren deltager. Aalborg Universitetshospital har efterfølgende dokumenteret overfor Rigsrevisionen, at begge regninger dækker over bespisning af to personer. Regionen har en beløbsgrænse på 800 kr. for ét måltid, hvilket flugter med SKATs regler på området.

Selv om der ikke er fundet misbrug af forskningsmidler i Region Nordjylland, så påpeger Rigsrevisionen, at der bør strammes op i forhold til efterlevelsen retningslinjer på forskningsområdet.

Regionsrådet støtter op om denne vurdering, og der er allerede i samarbejde med sygehusledelserne og Forskningens Hus iværksat en opstramning af retningslinjerne. Det skal blandt andet sikre, at alle indkøb bliver foretaget i Regionens indkøbssystem, at klinikledelser følger løbende op på budgetter, og at formålet med udgifterne er fyldestgørende beskrevet.



BDO Kommunernes Revision
Godkendt revisionsaktieselskab
CVR-nr. 29 79 40 30
www.bdo.dk

Region Nordjylland
Revisionsberetning nr. 13
Den løbende revision for regnskabsår 2014

3 Sundhed

3.1 Administration af forskningsmidler

Vi har gennemgået regionens forretningsgange for styring og administration af forskningsmidler for at sikre at disse er hensigtsmæssige og betryggende.

Vores gennemgang er foretaget i to step, hvor første step har været en overordnet gennemgang af regionens interne regler for styring og administration af forskningsmidler og gennemgang af konkrete projekter, hvor vi har kontrolleret om projekterne er håndteret i henhold til regionens regler.

Denne gennemgang har primært koncentreret sig om projekter tilknyttet Aalborg Universitetshospital.

I andet step har vi i samarbejde med Region Nordjylland gennemgået posteringer for forskningskonti i perioden fra 2011 frem til medio oktober 2014 for at afdække om der er afholdt udgifter, som ikke er forskningsrelateret. Ved gennemgang af posteringerne har vi med vores professionelle skepsis koncentreret os om posteringer med primært følgende karakteristika:

- Anskaffelse af it og mobiltelefoner
- Rejsebilag
- Leverancer fra leverandører af mad, vin, kunst, underholdning og inventar

Gennemgangen har stikprovis omfattet gennemgang af tilhørende bilagsmateriale og i enkelte tilfælde ligeledes kontakt til de projektansvarlige.

På baggrund af en række artikler i Jyllands-Posten i 2013 om kontrol af med eksterne forskningsmidler har Statsrevisionerne i januar 2014 anmodet Rigsrevisionen om at undersøge, hvordan regionerne forvalter eksterne forskningsmidler. Rigsrevisionen har sideløbende med vores gennemgang foretaget deres undersøgelser. Rigsrevisionen forventer at fremlægge deres resultater for Statsrevisorerne i 1. kvartal 2015.

Rigsrevisionens har på nuværende tidspunkt gennemgået deres umiddelbare kommentarer med regionen og disse kommentarer har ligeledes indgået i vores samlede vurdering af Region Nordjyllands styring og administration af forskningsmidler.

Regionen har sideløbende med både vores og Rigsrevisionens gennemgang også forholdt sig kritisk til deres administration af forskningsmidler.

Endeligt har vi har igennem flere år revideret flere af forskningsprojekterne = krav fra tilskudsgiver om revision = hvorved vi har opbygget en viden om regionens håndtering af disse projekter. Denne viden har ligeledes indgået i vores samlede vurdering.

Konklusion

Regionens regler for oprettelse af forskningskonti er udarbejdet med afsæt i regionens overordnede principper for økonomistyring, som er politisk godkendt.

Formålet med disse regler/vejledninger er at hjælpe forskere og informere andre involverede om de administrative regler, som der er for forskningskonti. Reglerne for forskningskonti er obligatoriske for alle kontohavere og indebærer f.eks. at alle eksternt bevilgede midler skal registreres ved hospitalets administration. Det er således ikke tilladt for ansatte at oprette private forskningskonti i pengeinstitutter.

Alle aftaler om forskning med eksternt støtte skal centralt godkendes, og på baggrund heraf oprettes relevante forskningskonti. Kendetegnet for afholdte udgifter er at disse forinden betaling skal godkendes af den projektansvarlige og kontraheres af afdelingens forskningsansvarlige.

På baggrund af resultaterne fra vores gennemgang, de umiddelbare kommentarer fra Rigsrevisionen på baggrund af deres gennemgang samt regionens egen gennemgang, er det overord-



BDO Kommunernes Revision
Godkendt revisionsaktieselskab
CVR-nr. 29 79 40 30
www.bdo.dk

Region Nordjylland
Revisionsberetning nr. 13
Den løbende revision for regnskabsår 2014

net vores opfattelse, at regionens forretningsgange for styring og administration af forskningsmidler er hensigtsmæssige og betryggende.

De forskellige gennemgange har dog givet anledning til flere forhold, som ifølge Region Nordjylland vil blive ændret fremadrettet, og som vi kan tilslutte os. Det er f.eks.:

- Ændring af ansøgningskema ved oprettelse af forskningsprojekt, hvorved det bl.a. sikres, at der udarbejdes et specificeret budget for projektet.
- Nuanceret opdeling af projekterne i forskningskonti og afdelingskonti. Forskningskonti opdeles endvidere i forskningskonti og lægemiddelsafprøvning
- Udgifter til rejser, repræsentation o. lign. skal dokumenteres med formål og navne på deltagere, samt at relevans med sociale arrangementer med bespisning vurderes i forhold til forskning
- Fokus på om udgifter er forsknings- eller driftsudgifter = f.eks. ved ombygning i relation til et forskningsprojekt. Regionen afventer Rigsrevisionens endelige tolkning af hvad drift er i relation til forskningsudgifter.
- Argumentation for relevans af anskaffelse af særligt it- og kommunikationsudstyr i forskningsøjemed, som f.eks. Apple udstyr
- Sikring af varer købt igennem regionens lager- og indkøbssystem bliver kontraseret

Endeligt vil Regionens indskærpe overfor de projektansvarlige, at udgifter til

- rejser som udgangspunkt skal indkøbes over regionens kursus- og tjenesterejse-system
- varekøb som udgangspunkt indkøbes via regionens lager- og indkøbssystem
- it i så vid udstrækning som muligt indkøbes via regionens IT-afdeling

Dette vil medføre at projekterne foretager indkøb over regionens indkøbsaftaler og risikoen for misbrug minimeres. For it indkøb vil brugerne endvidere sikres intern support af produkterne.