

---

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**forvaltning af private forsknings-  
midler ved Aarhus Universitet og  
Københavns Universitet**

---

**November 2000  
RB B102/00**



**Rigsrevisionen**

---

## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	15
A. Indledning .....	15
B. Formål .....	17
a. Baggrunden for undersøgelsen.....	17
b. Formålet med undersøgelsen.....	18
C. Afgrænsning.....	19
D. Metode .....	20
III. Økonomi og regler.....	23
A. Forskningsmidler på AU og KU .....	23
B. Universitetsloven .....	26
C. Bevillingsretlige regler.....	26
IV. Administration af private forskningsmidler.....	28
A. Indledning .....	28
B. Dokumentation.....	29
C. Ledelsens rolle .....	32
D. Samarbejdsaftalernes indhold .....	35
a. Publiceringsrettigheder.....	37
b. Ejendomsrettigheder.....	40
c. Erstatningsansvar .....	41
d. Retsanvendelse .....	43
E. Afgrænsning mellem tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og indtægtsdækket virksomhed.....	46
a. Rettigheder og forskningsmæssig interesse .....	47
b. Erstatningsansvar .....	50
F. Kvaliteten af administrationen af private forskningsmidler .....	52
V. Regnskabsmæssig håndtering af private forskningsmidler .....	54
A. Indledning .....	54
B. Oprettelse af projektkonti og løbende regnskabsmæssig administration .....	54
a. Oprettelse af projektkonti og indsættelse af private midler ....	54
b. Løbende regnskabsmæssig administration og opfølgning .....	58
VI. Ministeriets regulering.....	63
A. Cirkulærer mv. ....	63
B. Tilsyn .....	66
Bilag:	
1. Begrebsforklaring .....	69



# Beretning om forvaltning af private forskningsmidler ved Aarhus Universitet og Københavns Universitet

## I. Resumé

### Formål, afgrænsning og metode

1. Baggrunden for denne undersøgelse er en konkret sag, hvor en samarbejdsaftale mellem forskere på Odontologisk Institut, Aarhus Universitet, og en privat virksomhed (FERTIN A/S) gav anledning til en uoverensstemmelse mellem parterne.

Det fremgik af sagen, at samarbejdsaftalen ikke var godkendt af institutlederen, og at aftalen var mangelfuld. Den indeholdt fx ingen nærmere beskrivelse af parternes rettigheder og pligter, herunder bestemmelser om publicering.

I sagen var der endvidere det regnskabsmæssige problem, at de private forskningsmidler efter at være tilgået universitetet – som følge af misforståelser mellem forskerne og den centrale regnskabsforvaltning på AU – blev tilbagebetalt til forskeren og administreret fra en privat bankkonto.

2. På baggrund af ovennævnte sag anmodede statsrevisorerne ved deres møde den 8. december 1999 rigsrevisor om en undersøgelse af Forskningsministeriets styring af universiteternes bevillinger og forskningsindsats, herunder Aarhus Universitets administration af samarbejdsaftaler med private.

Rigsrevisor har i notat af 31. januar 2000 beskrevet og i notat af 7. april 2000 uddybet, hvordan undersøgelsen kunne tilrettelægges og ville blive gennemført.

3. Beretningens overordnede formål er at belyse og vurdere Aarhus Universitets (AU) og Københavns Universitets (KU) forvaltning af private forskningsmidler samt Forskningsministeriets og tidligere Undervisningsministeriets regulering heraf. Til grund for vurderingen har Rigsrevisionen undersøgt:

- om universiteternes forretningsgange sikrer, at grunddokumenter bliver opbevaret i overensstemmelse med gældende bestemmelser herfor,
- om universiteternes forretningsgange sikrer, at institutlederen i henhold til bemærkningerne til universitsloven godkender aftalerne,
- om de indgåede samarbejdsaftaler sikrer universiteterne et godt aftalegrundlag,
- om universiteterne korrekt afgrænser tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed fra indtægtsdækket virksomhed,
- om den regnskabsmæssige administration af de eksterne midler forløber hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med gældende regler, og
- om Undervisningsministeriet og senere Forskningsministeriet har tilvejebragt et hensigtsmæssigt grundlag for og har tilstrækkeligt indseende med universiteternes forvaltning af private forskningsmidler.

4. Undersøgelsen omfatter tilskud fra private virksomheder og fonde samt midler fra udenlandske universiteter mv., men ikke offentlige tilskud eller tilskud fra EU. Undersøgelsen omfatter de sundhedsvidenskabelige fakulteter ved AU og KU, da disse fakulteter modtager væsentligt flere private forskningsmidler end de øvrige fakulteter, henholdsvis 68 % og 59 % af de private forskningsmidler i perioden 1997-1999. Det svarer årligt til ca. 106 mio. kr. på AU og 91 mio. kr. på KU.

5. Til belysning af de administrative forhold på universiteterne har Rigsrevisionen gennemgået et antal sager, der var igangværende i 1999 og oprettet i perioden 1994-1999. Hvad angår de regnskabsmæssige forhold, har Rigsrevisionen gennemgået et antal sager, der var igangværende i 1999 og oprettet i perioden 1986-1994.

Rigsrevisionen har både gennemgået gaver/tilskudssager og samarbejdsaftaler. I undersøgelsen har Rigsrevisionen defineret samarbejdsaftaler som samfinansierede projekter, hvor tilskudsgiver – modsat ved gaver/tilskud – har en forventning om en modydelse.

6. Efter sagsgennemgangen har Rigsrevisionen stillet opklarende spørgsmål til universiteterne og har rekvireret yderligere materiale og dokumentation. Endvidere har Rigsrevisionen i løbet af undersøgelsen forelagt en række resultater for AU og KU til kommentering. Endelig har Rigsrevisionen afholdt møder med AU, KU og Forskningsministeriet.

Beretningen har i udkast været forelagt Forskningsministeriet og Undervisningsministeriet. De bemærkninger og kommentarer, der er fremkommet, er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

### **Administration af private forskningsmidler**

7. Rigsrevisionen har undersøgt, om universiteternes forretningsgange sikrer, at grunddokumenter bliver opbevaret i overensstemmelse med gældende bestemmelser herfor.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at AU's og KU's administration af grunddokumenter er meget mangelfuld og ikke i overensstemmelse med gældende bestemmelser herfor. Universiteterne har i hovedparten af sagerne ikke kunnet tilvejebringe dokumenteret viden om forpligtelserne over for private tilskudsgivere.

Der har i undersøgelsesperioden ikke været procedurer på institutterne, ved dekanatet eller det centrale niveau, som har sikret, at de grunddokumenter, der forpligter universitetet, er blevet journaliseret og arkiveret. Det er ikke betryggende, at det har været op til den enkelte forsker at afgøre, hvad der har skullet journaliseres samt gemmes, og i givet fald hvor længe.

AU har i retningslinjer af 13. april 2000 fastsat, at dekanen er ansvarlig for fastlæggelse af procedurer for journalisering af aftaler og anden relevant korrespondance med eksterne tilskudsgivere. KU bør ligeledes udarbejde retningslinjer, så der sikres hensigtsmæssig administration samt grundlag for relevante og nødvendige informationer til universitetets ledelse.

8. Rigsrevisionen har undersøgt, om universiteternes forretningsgange sikrer, at institutlederen godkender samarbejdsaftalerne.

I henhold til bemærkningerne til universitetsloven fra 1992 skal institutlederen være orienteret om – og godkende – medarbejdernes varetagelse af eksternt finansierede

forskningsprojekter. Rektor og dekan har ansvaret for, at institutlederen varetager sit hverv på betryggende vis.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at et flertal af samarbejdsaftalerne på både AU og KU ikke er blevet godkendt af institutlederen. Den manglende overholdelse af godkendelsesprocedurerne betyder, at forskerne ved AU og KU gennem en årrække uden bemyndigelse har forpligtet universiteterne. Det betyder endvidere, at det på ingen af universiteterne kan dokumenteres, at institutlederne er fuldt ud bekendte med universitetets forpligtelser i forhold til eksterne tilskudsgivere.

Rigsrevisionen finder, at universiteternes øverste ledelser har tilsidesat deres ansvar ved ikke at sikre, at institutlederen varetager de opgaver, som denne pålægges i henhold til bemærkningerne til universitetsloven.

Rigsrevisionen finder, at universiteterne bør gennemgå de aftaler, som ikke er godkendte af institutlederen eller anden godkendelsesberettiget for at få overblik over forpligtelserne i forhold til eksterne tilskudsgivere.

9. Rigsrevisionen har undersøgt, om de indgåede aftaler sikrer universiteterne et godt aftalegrundlag.

I den forbindelse har Rigsrevisionen gennemgået samarbejdsaftalerne for at belyse, om forskerens publiceringsrettigheder sikres, om spørgsmålet om ejendomsrettigheder er reguleret i aftalen, om det sikres, at der ikke påhviler universiteterne et kontraktretligt erstatningsansvar over for tilskudsgiver, samt om eventuelle tvister med udenlandske tilskudsgivere skal afgøres i henhold til dansk ret. Bestemmelser om rettigheder, erstatningsansvar og retsændelse er nødvendige – men ikke tilstrækkelige – elementer i en fyldestgørende samarbejdsaftale.

Forskningsministeriet har oplyst, at rapporten ”Samarbejdsaftaler mellem universiteter og erhvervsvirksomheder” fra august 2000 omfatter en checkliste til brug ved udarbejdelse af en samarbejdsaftale.

10. Undersøgelsen har vist, at universiteternes samarbejdsaftaler generelt er mangelfulde og ikke sikrer universiteterne et godt aftalegrundlag. I flere af aftalerne er der ikke taget stilling til publicerings- og ejendomsrettigheder samt erstatningsansvar. AU har i nogle tilfælde indgået aftaler, som begrænser forskerens mulighed for publicering,

mens enkelte aftaler på begge universiteter endvidere gør dem kontraktretligt erstatningsansvarlige.

Rigsrevisionen finder, at universiteterne udsætter sig for en risiko for, at der opstår uoverensstemmelser mellem universitetet og den private tilskudsgiver ved ikke i samarbejdsaftalerne at sikre sig publiceringsrettighederne, fastlægge rettighederne til forskningsresultater samt fraskrive sig et kontraktretligt erstatningsansvar.

Undersøgelsen har vist, at der i en række aftaler er givet tilskudsgiver en ret til at udsætte publicering i et halvt år eller mere. Rigsrevisionen finder, at Forskningsministeriet bør præcisere, hvilke forhold der kan begrunde en udsættelse af publicering på mere end 6 måneder.

Gennemgangen har endelig vist, at i en række aftaler med udenlandske tilskudsgivere skal eventuelle tvister afgøres i henhold til udenlandsk ret. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør dansk ret normalt anvendes i relation til samarbejdsaftaler.

11. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør sikre, at universiteterne indfører procedurer, så aftaler gennemgår en juridisk vurdering med henblik på sikring af, at de er fyldestgørende, og så universiteterne skaber klarhed over deres retsstilling, når de indgår aftaler, hvorefter eventuelle tvister skal afgøres i henhold til udenlandsk ret.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forskningsministeriet nu har fået udarbejdet en checkliste, som skal anvendes ved samarbejdsaftaler.

12. Rigsrevisionen har undersøgt, om universiteterne korrekt afgrænser tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed fra indtægtsdækket virksomhed.

I henhold til Budgetvejledning 1996 er der krav om, at tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed er en ikke-kommerciel aktivitet. Hvis der fra den ordinære drift sker medfinansiering af aktiviteten, hvilket er tilfældet ved samarbejdsaftaler, skal institutionen endvidere have en forskningsmæssig interesse heri.

Aktiviteten kan i henhold til Budgetvejledningen udføres efter de almindelige regler om indtægtsdækket virksomhed, hvis ikke den lever op til kravet om at være ikke-kommerciel eller kravet om forskningsmæssig interesse.



Undervisningsministeriet og Forskningsministeriet har overladt til universiteterne at præcisere indholdet i henholdsvis tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og indtægtsdækket virksomhed.

Konsekvensen af at kategorisere indtægtsdækket virksomhed som tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed er, at universiteterne anvender statslige bevillinger på projekter, hvortil der ikke er hjemmel.

13. Undersøgelsen har vist, at universiteterne efter Rigsrevisionens opfattelse i flere tilfælde har foretaget en ukorrekt afgrænsning af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed fra indtægtsdækket virksomhed, hvorved universiteterne uden hjemmel anvender statslige bevillinger til at gennemføre forskningsmæssig virksomhed og andre opgaver, der burde have været fuldt finansieret af den private tilskudsgiver. Det gælder de aftaler, hvor forskerens publiceringsrettigheder begrænses, eller hvor universiteterne kan ifalde et kontraktretligt ansvar.

Endvidere er det forskningsmæssige indhold efter Rigsrevisionens opfattelse tvivlsomt i flere sager, hvor universiteterne udfører medicinske undersøgelser eller analyseopgaver samt bistår med sekretariats- eller konsulentarbejde.

Undersøgelsen har endelig vist, at det er op til den enkelte forsker at skelne mellem tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og indtægtsdækket virksomhed.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at kategoriseringen ikke bør være op til den enkelte forsker.

Rigsrevisionen finder, at den konstaterede praksis på universiteterne kræver, at Forskningsministeriet etablerer klare retningslinjer for, hvilke aktiviteter der kan udføres som tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, og hvilke der skal udføres som indtægtsdækket virksomhed.

14. Rigsrevisionens undersøgelse har sammenfattende vist, at universiteternes interne retningslinjer for administration af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed i undersøgelsesperioden ikke har indeholdt tilstrækkelige bestemmelser om, hvad der skal medtages i en samarbejdsaftale for at sikre universiteterne et godt aftalegrundlag.

Undersøgelsen har endvidere vist, at begge universiteter har en række sager, der er behæftede med de samme

mangler som den konkrete sag, der danner baggrund for undersøgelsen.

Samlet set har undersøgelsen vist, at universiteternes administration af private forskningsmidler er mangelfuld.

Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet overvejer at bede samtlige universiteter om at foretage en gennemgang af deres administration af private tilskudsmidler med udgangspunkt i erfaringerne indhentet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse på AU og KU.

Rigsrevisionen finder en sådan gennemgang velbegrunderet.

### **Regnskabsmæssig håndtering af private forskningsmidler**

15. Rigsrevisionen har undersøgt, om den regnskabsmæssige administration af de eksterne midler forløber hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med gældende regler.

Rigsrevisionen har undersøgt, om der foreligger bevillingsskrivelse som grundlag for oprettelsen af projektkontoen på universiteterne, og om der foreligger bevillingsskrivelser for samtlige indsatte beløb.

Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, dels i hvilken udstrækning projektkonti henstår med eksterne midler i længere tid uden aktivitet, dels hvor lang tid der i så fald er tale om, samt om universiteterne sikrer, at de enkelte projektkonti ikke henstår med overtræk.

16. Efter Rigsrevisionens opfattelse forløber den regnskabsmæssige administration af eksterne midler på KU og særligt på AU ikke på en hensigtsmæssig måde. På begge universiteter er der i enkelte tilfælde ikke administreret i overensstemmelse med gældende regler.

Gennemgangen har vist, at der på KU er dokumentation for stort set alle indsatte beløb. På AU er kravet om dokumentation i form af bevillingsskrivelse for indsatte beløb i den centrale regnskabsforvaltning i adskillige tilfælde ikke overholdt.

På begge universiteter har uforbrugte midler henstået på projektkonti gennem længere tid, dog i størst omfang på AU, hvor der ikke er formaliserede procedurer, der sikrer en løbende opfølgning på projektkonti.

Gennemgangen har endvidere vist, at universiteterne ikke sikrer, at projektkonti til afsluttede projekter bliver

afregnet og lukket, samt at der ikke foreligger dokumentation fra forskerne for overførsler mellem projektkonti.

Når et tilskudsfinansieret forskningsprojekt er de facto afsluttet, må det aftalemæssige forhold betragtes som tilendebragt. Hvis ikke der er truffet aftale med tilskudsgiver om tilbagebetaling af uforbrugte midler, bør de efter Rigsrevisionens opfattelse med tilskudsgivers accept tilgå instituttet, så institutlederen kan disponere over instituttets resourcer.

17. Ved gennemgangen af AU's projekter konstaterede Rigsrevisionen et eksempel på, at der er blevet indsat forskningsmidler på en privat bankkonto. Midlerne har derved været uden for universitetets disposition og kontrol, hvorved de har kunnet gå tabt.

Rigsrevisionen har endvidere fundet eksempler på, at AU ikke følger statens regler om bruttokontering og derved i et enkelt tilfælde har foretaget udlån uden hjemmel.

På KU er der i modstrid med gældende regler indsat ikke-forskningsrelaterede midler (honorarer) på projektkonti under tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

### Ministeriets regulering

18. Rigsrevisionen har undersøgt, om Undervisningsministeriet og senere Forskningsministeriet har tilvejebragt et hensigtsmæssigt grundlag for og har tilstrækkeligt indseende med universiteternes forvaltning af private forskningsmidler.

Budgetvejledningen fastsætter alene overordnede regler for tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed. Undersøgelsen har vist, at hverken Undervisningsministeriet eller Forskningsministeriet har formuleret supplerende retningslinjer til sikring af et hensigtsmæssigt grundlag for forvaltning af private forskningsmidler.

19. En arbejdsgruppe under Forskningsministeriet har august 2000 afgivet en rapport vedrørende samfinansierede forskningsprojekter. Arbejdsgruppen fremhæver og anbefaler bl.a. følgende:

- At der hersker åbenhed og klarhed i projektsamarbejdet mellem et universitet og en privat virksomhed, ligesom der skal finde en styring af projektførelsen sted.

- At der altid udarbejdes en skriftlig aftale, når et universitet samarbejder med en virksomhed om et forskningsprojekt. Der blev i den forbindelse udarbejdet et problemkatalog (en checkliste), som ikke er udtømmende, men som indeholder emner, som gruppen lægger vægt på indgår i forhandlingerne om indgåelse af samfinansierede forskningsprojekter.
- At der altid sker publicering af forskningsresultater, når offentlige midler er involveret i projektet.
- At ledelsen på det enkelte universitet – gerne i samarbejde med andre institutioner – tager initiativ til at udarbejde en politik, der beskriver grænserne for, hvad universitetet i samfinansieret forskning bør involvere sig i for at leve op til kravene som forskningsinstitution. Heri kan også indgå overvejelser om, hvornår universitetet kan fravælge, at en ansat forsker deltager i et forskningsprojekt.
- At det enkelte universitet udarbejder retningslinjer, der synliggør de omkostninger, såvel drift- som følgeomkostninger, der påføres universitetet, når det deltager i et samfinansieret forskningsprojekt.

Arbejdsgruppen har endvidere behandlet spørgsmålet om ”forskningsmæssig interesse”, og det fremgår af rapporten, at der ikke findes nogen entydig eller universel fastlæggelse af forskningsbegrebet.

Forskningsministeriet har oplyst, at det vil anmode det forskningsrådgivende system om at være behjælpelig med at komme en afklaring af begrebet ”forskningsmæssig interesse” nærmere. Hvad angår afgrænsningen mellem tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og indtægtsdækket virksomhed, har ministeriet videre oplyst, at det vil tage skridt til at formulere klare definitioner på disse begreber.

Rigsrevisionen finder disse initiativer velbegrundede og forventer, at Forskningsministeriet på denne baggrund udsteder retningslinjer for tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

20. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Undervisningsministeriets og senere Forskningsministeriets indseende med universiteternes tilskudsfinansierede forsknings-

virksomhed alene er baseret på gennemgang af virksomhedsregnskaberne, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse er utilstrækkeligt. Rigsrevisionen har bemærket, at Forskningsministeriet vil overveje, hvordan ministeriet bedst opnår indseende med universiteternes forvaltning af private forskningsmidler, fx ved indhentning af nærmere oplysninger om de konkrete igangværende projekter i forbindelse med institutionernes afgivelse af virksomhedsregnskab.

21. Forskningsministeriet har endelig oplyst, at ministeriet finder, at Rigsrevisionens undersøgelse har afdækket en række problemer af forvaltningsmæssig og bevillingsretlig karakter. Rigsrevisionen har bemærket, at Rigsrevisionens beretning ifølge ministeriet dermed vil være et godt udgangspunkt for ministeriets opfølgning på problemerne.

**Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

- at AU og KU har en række sager, som er behæftede med de samme mangler som den konkrete sag, der danner baggrund for undersøgelsen, og at deres administration af private forskningsmidler samlet set er mangelfuld,
- at AU's og KU's forretningsgange ikke sikrer, at grunddokumenter bliver opbevaret i overensstemmelse med gældende bestemmelser herfor, og at universiteterne i hovedparten af de gennemgåede sager ikke har kunnet tilvejebringe dokumenteret viden om forpligtelserne over for private tilskudsgivere,
- at et flertal af samarbejdsaftalerne på både AU og KU ikke er blevet godkendt af institutlederen, hvorved forskerne gennem en årrække uden bemyndigelse har indgået samarbejdsaftaler, der forpligter universiteterne, og at universiteternes øverste ledelser således har tilsidesat deres ansvar ved ikke at sikre, at institutlederen varetager de opgaver, som denne pålægges i henhold til bemærkningerne til universitetsloven,
- at universiteternes samarbejdsaftaler er mangelfulde og ikke sikrer universiteterne et godt aftalegrundlag, hvad angår rettigheder, erstatningsansvar og retsanvendelse,
- at universiteterne i flere tilfælde har foretaget en ukorrekt afgrænsning af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed fra indtægtsdækket virksomhed, og at det på universiteterne er op til den enkelte forsker at skelne mellem disse 2 begreber,

- at den regnskabsmæssige administration på KU og særligt på AU ikke forløber på en hensigtsmæssig måde,
- at Forskningsministeriet bør sikre, at der på universiteterne indføres procedurer, så samarbejdsaftaler undergår en juridisk vurdering med henblik på sikring af, at de er fyldestgørende,
- at Forskningsministeriet vil anmode det forskningsrådgivende system om at være behjælpelig med at komme en afklaring af begrebet "forskningsmæssig interesse" nærmere, ligesom ministeriet vil tage skridt til at formulere klare definitioner på begreberne tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og indtægtsdækket virksomhed,
- at Rigsrevisionen finder Forskningsministeriets initiativer velbegrundede og forventer, at ministeriet udsteder retningslinjer for tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, og
- at Undervisningsministeriet og senere Forskningsministeriet ikke har tilvejebragt et hensigtsmæssigt grundlag for og heller ikke har tilstrækkeligt indseende med universiteternes forvaltning af private forskningsmidler.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning

22. Statsrevisorerne anmodede ved deres møde den 8. december 1999 rigsrevisor om i et notat at beskrive, hvordan en konkret undersøgelse kunne tilrettelægges og gennemføres, når den skulle omfatte Forskningsministeriets styring af universiteternes bevillinger og forskningsindsats, herunder Aarhus Universitets administration af samarbejdsaftaler med private. Baggrunden for statsrevisorernes anmodning var en henvendelse fra forskningsministeren i anledning af en konkret sag, hvor en samarbejdsaftale mellem forskere på Odontologisk Institut, Aarhus Universitet og en privat virksomhed (FERTIN A/S) havde givet anledning til en uoverensstemmelse mellem parterne.

23. Statsrevisorerne tog ved deres møde den 9. februar 2000 rigsrevisors notat af 31. januar 2000 om tilrettelæggelsen af en undersøgelse af universitetslovinstitutionernes administration af private forskningsmidler til efterretning.

Rigsrevisor uddybede desuden i et notat af 7. april 2000, hvordan den konkrete undersøgelse ville blive gennemført.

Det fremgik af de 2 notater, at undersøgelsen ville behandle kvaliteten af Aarhus Universitets (AU) og Københavns Universitets (KU) samarbejdsaftaler med private, samt om der var afgrænsningsproblemer i forhold til indtægtsdækket virksomhed. Endvidere fremgik det, at universiteternes regnskabsmæssige håndtering af private forskningsmidler samt Forskningsministeriets styring af området ville blive undersøgt.

Endelig fremgik det, at den konkrete sag mellem AU og den private tilskudsgiver ville indgå i beretningen i forbindelse med fastlæggelse af formål og afgrænsning af undersøgelsen, og at det ville blive oplyst, om den konkrete sag er typisk for administrationen af private forskningsmidler på AU. Denne sag rapporteres ikke særskilt, men indgår i den samlede fremstilling.

Da de forvaltningsmæssige og bevillingsretlige aspekter i den konkrete sag gav anledning til en række principielle overvejelser med relevans for andre universitetslovinstitutioner, inddrager denne undersøgelse ud over AU også KU. KU er sammen med AU den største modtager af eksterne midler blandt universitetslovinstitutionerne.

24. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omhandler forhold inden for Forskningsministeriets område og inden ressortomlægningen i marts 1998, Undervisningsministeriets område, og knytter sig særligt til finanslovens konto 19.22.01. Københavns Universitet og konto 19.22.05. Aarhus Universitet.

25. Universiteterne modtager ud over den ordinære finanslovbevilling eksterne midler til finansiering af forskning fra såvel offentlige som private tilskudsgivere. Den offentlige finansiering hidrører primært fra forskningsrådsmidler og offentlige programmidler, mens den private finansiering kan opdeles i gaver/tilskud og midler i henhold til samarbejdsaftaler. Herudover har universiteterne på forskningsområdet adgang til at udføre indtægtsdækket virksomhed.

I bilag 1 er centrale begreber i denne beretning forklaret.

## B. Formål

### a. Baggrunden for undersøgelsen

26. Baggrunden for denne undersøgelse er den ovenfor nævnte konkrete sag, hvor en samarbejdsaftale mellem forskere på Odontologisk Institut, AU og en privat virksomhed (FERTIN A/S) gav anledning til en uoverensstemmelse mellem parterne.

Det fremgik af sagen, at samarbejdsaftalen ikke var godkendt af institutlederen, og at aftalen var mangelfuld. Den indeholdt fx ingen nærmere beskrivelse af parternes rettigheder og pligter, herunder bestemmelser om publicering.

I sagen var der endvidere det regnskabsmæssige problem, at de private forskningsmidler efter at være tilgået universitetet – som følge af misforståelser mellem forskerne og den centrale regnskabsforvaltning på AU – blev tilbagebetalt til forskeren og administreret fra en privat bankkonto.

27. Forskningsministeriet har gennemgået den konkrete sag med udgangspunkt i de aspekter, som ministeriet skal påse som tilsynsmyndighed. Ministeriets gennemgang blev foretaget på baggrund af aftalemateriale samt redegørelser fra de implicerede parter på AU.

Forskningsministeriet udtalte i april 2000 bl.a.,

- at det var kritisabelt, at universitetet ikke i forbindelse med universitetslovens ikrafttræden fastsatte interne retningslinjer om administration af eksterne midler, men først udarbejdede regler herom 2 år efter,
- at det var uheldigt, at universitetet indgik en så mangelfuld aftale. I den forbindelse fandt ministeriet, at det var en skærpende omstændighed, at uklarhederne i aftalen kunne føre til, at universitetet fik en mere vidtgående forpligtelse, end projektet berettigede til, og
- at det var kritisabelt, at universitetet ikke søgte at udrede de misforståelser, som tilsyneladende var opstået i forbindelse med regnskabsføringen af den eksterne bevilling. Det var universitetets ansvar at sikre, at den eksterne forskningsbevilling kunne administreres i overensstemmelse med de gældende regler.



28. I forbindelse med udtalelsen anførte ministeriet endvidere, hvad en aftale om samarbejde mellem et universitet og en erhvervsvirksomhed som minimum burde indeholde: Beskrivelse af indholdsmæssige og tidsmæssige forpligtelser, sikring af publiceringsrettigheder samt stillingtagen til, hvad der skal ske, hvis forpligtelserne ikke opfyldes.

29. Rigsrevisionen har i forbindelse med beretningsarbejdet foretaget en revisionsmæssig gennemgang af den konkrete sag. Resultatet heraf blev forelagt Forskningsministeriet på et møde, inden ministeriet udtalte sig i sagen. Rigsrevisionens gennemgang er dækket af ministeriets udtalelse i sagen. Efter Rigsrevisionens opfattelse har Forskningsministeriet afsluttet den konkrete sag på en tilfredsstillende måde.

#### **b. Formålet med undersøgelsen**

30. De forvaltningsmæssige og bevillingsretlige aspekter, som kan udledes af den konkrete sag, danner baggrund for denne undersøgelses problemstillinger.

Undersøgelsen består af 3 dele.

31. I undersøgelsens *første* del belyses og vurderes AU's og KU's administration af private forskningsmidler. I den forbindelse har Rigsrevisionen gennemgået et antal sager med henblik på at undersøge kvaliteten af de enkelte aftaler. Til grund for vurderingen har Rigsrevisionen undersøgt:

- om universiteternes forretningsgange sikrer, at grunddokumenter bliver opbevaret i overensstemmelse med gældende bestemmelser herfor,
- om universiteternes forretningsgange sikrer, at institutlederen i henhold til bemærkningerne til universitetsloven godkender aftalerne,
- om de indgåede samarbejdsaftaler sikrer universiteterne et godt aftalegrundlag, og
- om universiteterne korrekt afgrænser tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed fra indtægtsdækket virksomhed.

I beretningen er problemstillingerne behandlet i kap. IV. Administration af private forskningsmidler.

32. I undersøgelsens *anden* del belyses og vurderes AU's og KU's regnskabsmæssige håndtering af private forskningsmidler. Til grund for vurderingen har Rigsrevisionen undersøgt:

- om den regnskabsmæssige administration af de eksterne midler forløber hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med gældende regler.

I beretningen er problemstillingen behandlet i kap. V. Regnskabsmæssig håndtering af private forskningsmidler.

33. Endelig vil undersøgelsens *tredje* del belyse og vurdere, hvorledes Forskningsministeriet – og tidligere Undervisningsministeriet – har reguleret universiteternes forvaltning af private forskningsmidler. Til grund for vurderingen har Rigsrevisionen undersøgt:

- om Undervisningsministeriet og senere Forskningsministeriet har tilvejebragt et hensigtsmæssigt grundlag for og har tilstrækkeligt indseende med universiteternes forvaltning af private forskningsmidler.

I beretningen er problemstillingen behandlet i kap. VI. Ministeriets regulering.

### **C. Afgrænsning**

34. Undersøgelsen omfatter tilskud fra private virksomheder og fonde samt midler fra udenlandske universiteter mv., men ikke offentlige tilskud eller tilskud fra EU. Universiteterne kan oppebære indtægter fra private på 3 underkonti: 90. Indtægtsdækket virksomhed, 95. Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og 97. Andre tilskudsfinansierede aktiviteter. Størsteparten af indtægterne på underkonto 97 er midler fra EU's studenterudvekslingsprogrammer og indgår derfor ikke i undersøgelsen.

35. Undersøgelsen omfatter de sundhedsvidenskabelige fakulteter ved AU og KU, da disse fakulteter modtager væsentligt flere private forskningsmidler end de øvrige fakulteter. Sagsgennemgangen vedrører sager oprettet i perio-

derne 1994-1999 samt 1986-1994. Den konkrete sag indgår blandt de behandlede sager fra AU i perioden 1994-1999.

Undersøgelsen har ikke karakter af en systematisk tilskudsrevision, og der er ikke foretaget komplet bilagsrevision af de enkelte projektkonti.

#### **D. Metode**

36. Rigsrevisionens undersøgelse bygger på materiale fra Forskningsministeriet og Undervisningsministeriet samt de 2 universiteter. Fra universiteterne drejer det sig bl.a. om:

- Aftalemateriale vedrørende et antal sager oprettet efter 1. januar 1994.
- Regnskabsmateriale mv. vedrørende et antal sager oprettet før 1. januar 1995.

Rigsrevisionen har valgt forskellige tidsperioder for at tilgodese 2 hensyn. Ved undersøgelsen af administrationen har Rigsrevisionen prioriteret, at aftalerne er indgået inden for de senere år og efter universitetslovens ikrafttrædelse i 1993. Ved undersøgelsen af den regnskabsmæssige håndtering af de private forskningsmidler er der taget hensyn til, at projekterne normalt gennemføres over en årrække. Det har derfor været nødvendigt at inddrage ældre aftaler.

Alle sager, som Rigsrevisionen har gennemgået, har ifølge universiteternes regnskabssystemer været igangværende i 1999.

37. Forskningsministeriet har ikke defineret begrebet samarbejdsaftaler, ligesom det ikke er defineret i Finansministeriets Budgetvejledning. I undersøgelsen har Rigsrevisionen defineret samarbejdsaftaler som samfinansierede projekter, hvor tilskudsgiver – modsat ved gaver/tilskud – har en forventning om en modydelse.

38. Rigsrevisionen har til brug for hele undersøgelsen udtaget i alt 4 stikprøver, 2 på hver af de 2 universiteter: Én til gennemgangen af administrationen på henholdsvis AU og KU og én til gennemgangen af den regnskabsmæssige håndtering på såvel AU som KU. Rigsrevisionen har ved udtagelsen af stikprøverne taget hensyn til, at der er forskelle i den relative fordeling af gaver/tilskud og samar-

bejdsaftaler på de 2 universiteter. På AU administreres samarbejdsaftaler i den kliniske sektor i universitetsregi, mens tilsvarende aktiviteter i København overvejende administreres på hospitalerne.

I de tilfælde – på KU – hvor det ikke har været muligt at udtage et tilstrækkeligt antal samarbejdsaftaler, har Rigsrevisionen suppleret stikprøven med gaver/tilskud, idet forundersøgelsen havde vist, at en række sager kategoriseret som gaver/tilskud reelt var samarbejdsaftaler. En række af de fejlkategoriserede sager er vedlagt aftaler med overskriften ”samarbejdsaftale”, mens det af andre sager fremgår, at tilskudsgiver forventer en modydelse, som går ud over afrapporteringen af det aftalte forskningsprojekt.

39. Til undersøgelsen af administrationen har Rigsrevisionen udtaget 2 stikprøver blandt projekter oprettet i regnskabssystemet efter 1. januar 1994. Rigsrevisionen har indkaldt 50 projekter fra AU og 50 projekter fra KU.

Gennemgangen har omfattet kontrakter, bevillingsansøgninger, forskningsprotokoller, aktivitetsoprettelseskesmaer mv.

40. Ved undersøgelsens begyndelse administrerede AU ifølge sit regnskabssystem 25 samarbejdsaftaler. AU har foretaget en gennemgang af sine sager og fundet yderligere 69 samarbejdsaftaler. Rigsrevisionen har udtaget 30 samarbejdsaftaler blandt disse i alt 94 sager. En af disse er reelt en gave/tilskudssag. Herudover har Rigsrevisionen udtaget 20 gaver/tilskudssager til gennemgang. Blandt gaver/tilskudssagerne har 6 sager vist sig reelt at være samarbejdsaftaler. Det har efterfølgende vist sig, at én af gaver/tilskudssagerne er blevet annulleret, og at én er blevet afsluttet og dokumenterne kasseret. Stikprøven vedrørende gaver/tilskud omfatter derfor kun 18 sager. Stikprøven for både samarbejdsaftaler og gaver/tilskud omfatter således 48 sager. Heraf er i alt 35 reelt samarbejdsaftaler.

41. KU administrerer ifølge sit regnskabssystem kun én samarbejdsaftale oprettet efter 1. januar 1994. KU har marts 2000 afgivet erklæring om, at de fra regnskabssystemet fremsendte lister efter universitetets bedste skøn dækker alle samarbejdsaftaler indgået mellem Det sundhedsvidenskabelige Fakultet og private tilskudsgivere. Ved stedlig gen-

nemgang på universitetet har Rigsrevisionen dog fundet yderligere 4 sager kategoriseret som private samarbejdsaftaler ved Det sundhedsvidenskabelige Fakultet. Rigsrevisionen har inddraget de i alt 5 samarbejdsaftaler i undersøgelsen. Desuden har Rigsrevisionen udtaget 45 sager kategoriseret som gaver/tilskud i regnskabssystemet til gennemgang. Blandt disse er der 18 samarbejdsaftaler. I alt indgår der således 23 samarbejdsaftaler i stikprøven fra KU.

KU afgav ultimo maj 2000 erklæring om, at Rigsrevisionen havde modtaget alt materiale i KU's besiddelse, som Rigsrevisionen havde bedt om. Ved et senere møde har Rigsrevisionen præsenteret universitetet for 21 sager, som efter Rigsrevisionens opfattelse måtte indeholde yderligere materiale. Rigsrevisionen har herefter – stærkt forsinket – modtaget materiale vedrørende de 21 sager.

42. Til den regnskabsmæssige del af undersøgelsen har Rigsrevisionen udtaget 2 stikprøver blandt projekter påbegyndt før 1. januar 1995. Disse stikprøver omfatter 20 projekter fra AU og 30 projekter fra KU. Gennemgangen har bl.a. omfattet kontrakter, oversigter over alle enkeltposter og samt korrespondance mellem den centrale økonomiforvaltning og institutterne.

Årsagen til, at Rigsrevisionen har udtaget flere sager fra KU end fra AU, er, at der på KU ifølge regnskabssystemet kun er få samarbejdsaftaler indgået før 1994. Rigsrevisionen har udtaget en større stikprøve på KU – 30 sager – idet forundersøgelsen havde vist, at kategoriseringen er usikker. Rigsrevisionen har dog ikke fundet yderligere samarbejdsaftaler blandt disse 30 sager.

På AU har det været muligt at udtage 20 samarbejdsaftaler indgået før 1994.

43. Undersøgelsen strækker sig over en lang periode. I det omfang der har været regler på området, har Rigsrevisionen vurderet sagerne i forhold til de til enhver tid gældende regler.

I fremstillingen af undersøgelsens resultater bliver der anvendt procentangivelser. Der gøres opmærksom på, at procentangivelserne ofte dækker over populationer af forskellig størrelse. En del af populationerne er endvidere forholdsvis små, hvorfor der i skemaerne ud over procentangivelsen også er angivet det faktiske antal sager. Ende-

lig bemærkes det, at der, af hensyn til at procentangivelserne summer til hundrede, i enkelte tilfælde er rundet forkert af.

44. Efter sagsgennemgangen har Rigsrevisionen stillet opklarende spørgsmål til universiteterne og har rekvireret yderligere materiale og dokumentation. Endvidere har Rigsrevisionen i løbet af undersøgelsen forelagt en række resultater for AU og KU til kommentering. Endelig har Rigsrevisionen afholdt interview med AU, KU og Forskningsministeriet.

Beretningen har i udkast været forelagt Forskningsministeriet og Undervisningsministeriet. Udkastet til Forskningsministeriet var vedlagt komplette lister, som angiver, hvordan de enkelte gennemgåede sager er blevet vurderet af Rigsrevisionen. Forskningsministeriet har medsendt listerne til universiteterne i forbindelse med høringen.

Forskningsministeriet vedlagde sit høringssvar universiteternes bemærkninger til beretningsudkastet. Ministeriet forholdt sig ikke konkret til universiteternes bemærkninger. Rigsrevisionen har meddelt ministeriet, at Rigsrevisionen har valgt i videst muligt omfang at indarbejde ministeriets bemærkninger samt universiteternes faktuelle oplysninger. Forskningsministeriet har ikke haft bemærkninger hertil.

Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har bemærkninger til udkastet.

### **III. Økonomi og regler**

#### **A. Forskningsmidler på AU og KU**

45. Af **tabel 1** fremgår universiteternes indtægter i forbindelse med forskning og indtægtsdækket virksomhed i perioden 1997-1999.

**Tabel 1. AU's og KU's indtægter i forbindelse med forskning og indtægtsdækket virksomhed, 1997 til 1999**

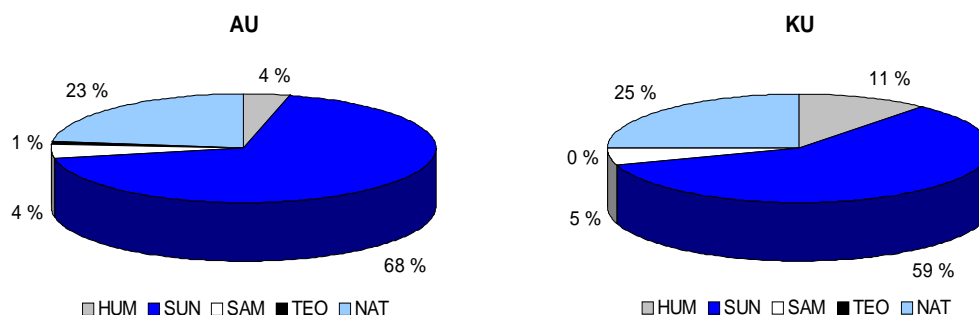
	1997		1998		1999		Gns. 1997-1999	
	I alt	Private	I alt	Private	I alt	Private	I alt	Private
----- Mio. kr. -----								
<b>AU:</b>								
Almindelig virksomhed.....	491,7	-	501,7	-	493,6	-	495,6	-
Tilskudsfinansieret .....	365,4	94,7	383,9	112,0	411,9	110,3	387,1	105,6
<b>Forskningsindtægter i alt .....</b>	<b>857,1</b>	<b>94,7</b>	<b>885,6</b>	<b>112,0</b>	<b>905,5</b>	<b>110,3</b>	<b>882,7</b>	<b>105,6</b>
Indtægtsdækket virksomhed .....	14,8	-	14,1	-	19,4	-	16,1	-
<b>KU:</b>								
Almindelig virksomhed.....	733,7	-	745,3	-	733,5	-	737,5	-
Tilskudsfinansieret .....	361,1	68,3	386,5	98,6	420,4 <sup>1)</sup>	106,0 <sup>1)</sup>	389,3	91,0
<b>Forskningsindtægter i alt .....</b>	<b>1.094,8</b>	<b>68,3</b>	<b>1.131,8</b>	<b>98,6</b>	<b>1.153,9</b>	<b>106,0<sup>1)</sup></b>	<b>1.126,8</b>	<b>91,0</b>
Indtægtsdækket virksomhed .....	8,4	-	10,2	-	21,2	-	13,3	-
<sup>1)</sup> KU har omlagt regnskabspraksis i 1999 i henhold til Statens Kontoplan, og derfor fremgår tallene for tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og andelen af private midler heraf ikke naturligt i universitetets regnskab. KU har sammen med Rigsrevisionen anslået tallene. Kilde: Statsregnskabet for 1997-1999, Forslag til Finanslov for finansåret 2001, AU's virksomhedsregnskab 1998, KU's virksomhedsregnskab 1998 samt oplysninger indhentet på universiteterne.								

Af tabel 1 fremgår det, at AU og KU i gennemsnit i 1997-1999 har modtaget henholdsvis ca. 883 mio. kr. og 1.127 mio. kr. om året til forskning. Heraf har indtægter fra Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed på AU og KU i gennemsnit udgjort henholdsvis 387 mio. kr. og 389 mio. kr., hvilket svarer til 44 % på AU og 35 % på KU af de samlede forskningsindtægter.

Af indtægterne på underkonto 95. Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed har bidraget fra private tilskudsgivere gennemsnitligt udgjort ca. 106 mio. kr. på AU og ca. 91 mio. kr. på KU årligt.

46. **Figur 1** viser den gennemsnitlige fordeling af private forskningsmidler på de forskellige fakulteter ved de 2 universiteter.

**Figur 1. Gennemsnitlige andel af private forskningsmidler på AU og KU fordelt på fakulteter i perioden 1997-1999**



Note: HUM er Det humanistiske Fakultet, SUN er Det sundhedsvidenskabelige Fakultet, SAM er Det samfundsvidenskabelige Fakultet, TEO er Det teologiske Fakultet, mens NAT er Det naturvidenskabelige Fakultet. SAM dækker for KU både over Det samfundsvidenskabelige Fakultet og Det juridiske Fakultet.

Kilde: Virksomhedsregnskab for AU 1998, virksomhedsregnskab for KU 1998 samt oplysninger indhentet på universiteterne.

47. Det fremgår af figur 1, at størstedelen af universiteternes indtægter fra private tilskudsgivere bliver administreret af de sundhedsvidenskabelige fakulteter. Således har de sundhedsvidenskabelige fakulteter på AU og KU i gennemsnit administreret henholdsvis 68 % og 59 % af de private midler tilgået universiteterne i perioden 1997-1999.

48. På baggrund af en vedtagelse som følge af en forespørgselsdebat i Folketinget i januar 1999 har Forskningsministeriet i januar 2000 udstedt retningslinjer for offentlighed om privat finansiering af forskning ved statslige forskningsinstitutioner. Formålet med retningslinjerne er at sikre offentlighedens adgang til oplysning om privat finansiering af offentlig forskning. Institutionerne skal årligt udarbejde en oversigt, som skal indeholde titlen på det privatfinansierede projekt, den private tilskudsgivers navn samt beløbets størrelse.

Projekter, der er finansieret udelukkende med private midler, og som ikke kan henregnes til offentlig forskning, er omfattet af retningslinjerne, hvis det er aftalt, at forskningsresultaterne skal offentliggøres. Navnet på private finansieringskilder skal i så fald oplyses senest i forbindelse med publiceringen af forskningsresultaterne.

Oversigterne skal gøres offentligt tilgængelige.



## **B. Universitetsloven**

49. Forskningsministeriet varetager forvaltnings- og driftsopgaver inden for forsknings- og universitetsområdet. Ministeriet har således ansvaret for universitetsloven og driften af 10 universiteter mv. Departementet varetager den overordnede forvaltning af ministeriets institutioner og har ansvaret for den overordnede styring, koordinering og planlægning af ministeriets opgaver, herunder tilsynsopgaver, lovforberedende arbejde mv.

50. I universitetsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1177 af 22. december 1999, senest ændret ved § 26 i lov nr. 483 af 31. maj 2000, er det fastsat, at universitetet ledes af rektor, mens dekanen efter bemyndigelse fra rektor varetager den daglige ledelse af hovedområdet. Institutlederen varetager efter bemyndigelse fra rektor og efter retningslinjer fastlagt af institutbestyrelsen instituttets daglige ledelse.

Institutlederen fordeler arbejdet, disponerer instituttets ressourcer og beslutter om et bestemt forskningsområde skal fremmes. Institutlederen skal være bekendt med, hvilke projekter instituttets forskere udfører, og i hvilket omfang de modtager eksterne midler hertil. Institutlederen skal i henhold til bemærkningerne til universitetslovens § 7, stk. 3, være orienteret om – og godkende – medarbejderes aftaler om varetagelse af eksternt finansierede forskningsprojekter.

Rektor og dekan har ansvaret for, at institutlederen varetager sit hverv på betryggende vis.

51. Efter § 9 i universitetsloven kan institutioner modtage tilskud fra anden side end fra bevillingslovene. Sådanne ikke-statslige tilskud skal holdes adskilt fra statslige midler. Universiteter kan således indsætte private midler på en bankkonto og oppebære renteindtægter.

## **C. Bevillingsretlige regler**

52. Bevillingsretlige regler, som er relevante for denne undersøgelse, er udsendt af Finansministeriet i 1985, 1989, 1992, 1995 og 1996.

I både Budgetvejledning 1985 og 1989 var der alene en regel, hvorefter institutionerne under den indtægtsdækkede virksomhed tillige kunne optage indtægter og udgifter

vedrørende aktiviteter, der blev finansieret af gaver og royalties eller af tilskud fra fonde eller organisationer.

Reglerne for tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed blev med enkelte undtagelser indført med Budgetvejledning 1992. Efter dagældende regler skulle der opstilles et projektbudget, og institutionen kunne maksimalt medfinansiere halvdelen af de samlede omkostninger. Disse bestemmelser bortfaldt med Budgetvejledning 1995. De nu gældende regler fremgår af Budgetvejledning 1996.

53. Efter Budgetvejledning 1996 kan institutioner opnå hjemmel til at udføre indtægtsdækket virksomhed og til at gennemføre tilskudsfinansierede aktiviteter. Som tilskudsfinansierede aktiviteter regnes ikke-kommercielle aktiviteter, der er naturlige udløbere af den ordinære virksomhed og som finansieres af indtægter. Disse omfatter private gaver eller tilskud, midler i forbindelse med samarbejdsaftaler, offentlige fonde mv. Der kan løbende afholdes udgifter svarende til årets indtægter fra de nævnte finansieringskilder samt forbrug af overskud fra tidligere år. Eventuelle tab på indtægtsførte tilskud mv. skal dækkes ved mindreforbrug under institutionens ordinære virksomhed. Underskud opgøres på underkontoniveau.

54. For tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed gælder desuden, at virksomheden skal budgetteres adskilt fra andre aktiviteter på en særskilt underkonto – for universiteternes vedkommende underkonto 95. Der kan fra den ordinære drift kun ske medfinansiering af projekter, der modtager tilskud, såfremt institutionen selv har en forskningsmæssig interesse heri. Institutionens udgifter afholdes i så fald under den ordinære virksomhed.

55. Universiteternes forskningsvirksomhed kan efter Budgetvejledningen i stedet udføres efter de almindelige regler om indtægtsdækket virksomhed. I sådanne tilfælde skal prisen fastsættes, så der ikke sker konkurrenceforvridning, samtidig med at de langsigtede gennemsnitsomkostninger skal dækkes.

I øvrigt skal de almindelige bevillingsregler og regnskabsregler følges, ligesom institutionen skal anvende statens kontoplan ved bogføringen af indtægter og udgifter, der er knyttet til et eksternt finansieret projekt.

56. Universiteterne har udmøntet såvel lovregler som bevillingsretlige regler i interne retningslinjer. Retningslinjerne beskrives de steder, hvor de er relevante for undersøgelsen.

## **IV. Administration af private forskningsmidler**

### **A. Indledning**

57. På AU reguleres administrationen af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed via delegationsskrivelser. I undersøgelsesperioden har rektors skrivelser af henholdsvis 31. marts 1993 samt 1. marts 1995 været gældende.

På KU fastlægges regler for tilskudsfinansierede aktiviteter, herunder forskningsvirksomhed mv. i Instituthåndbogen. Denne bliver løbende ajourført, i undersøgelsesperioden senest marts 1999. Efterfølgende er den blevet revideret i april 2000.

58. Rigsrevisionen har indkaldt 50 sager fra såvel AU som KU oprettet efter 1. januar 1994 med henblik på en analyse af universiteternes administration af private forskningsmidler.

Rigsrevisionen har gennemgået 30 sager fra AU, som er registreret som samarbejdsaftaler og 18 sager, der er registreret som gaver/tilskud, idet 1 sag var annulleret, og 1 var kasseret. Fra KU har Rigsrevisionen gennemgået 5 sager registreret som samarbejdsaftaler og 45 sager registreret som gaver/tilskud. Udvalgelsesproceduren fremgår af metodeafsnittet.

59. Med udgangspunkt i den konkrete sag, der har givet anledning til undersøgelsen, er formålet med dette afsnit at belyse og vurdere AU's og KU's administration af private forskningsmidler. Til grund for vurderingen er det undersøgt:

- om universitetets forretningsgange sikrer, at grunddokumenter bliver opbevaret i overensstemmelse med gældende bestemmelser herfor,

- om universiteternes forretningsgange sikrer, at institutlederen i henhold til bemærkningerne til universitetsloven godkender aftalerne,
- om de indgåede samarbejdsaftaler sikrer universiteterne et godt aftalegrundlag, og
- om universiteterne korrekt afgrænser tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed fra indtægtsdækket virksomhed.

De enkelte punkter bliver behandlet i de følgende 4 afsnit.

## **B. Dokumentation**

60. Ved gennemførelse af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed administrerer universiteterne såvel statslige midler som private midler. Administrationen er således omfattet af forvaltningsloven og de bagvedliggende principper om god forvaltningsskik. Endvidere er universiteterne omfattet af lov nr. 337 af 14. maj 1992 om offentlige arkiver mv. (arkivloven) ændret ved lov nr. 421 af 10. juni 1997, der har samme anvendelsesområde som bl.a. offentlighedsloven og forvaltningsloven. Rigsarkivaren har præciseret loven i cirkulære nr. 8 af 12. januar 1998 om statslige myndigheders journal- og arkivsystemer. Af cirkulæret fremgår, at journal- og arkivsystemet skal bidrage til at sikre myndighedens varetagelse af arkivmæssige hensyn. Herunder skal det sikres, at arkivalier i myndighedens varetægt kan bevares på en sådan måde, at de kan stilles til rådighed for myndigheder og offentlighed.

61. På universiteterne har der i undersøgelsesperioden ikke været retningslinjer for, at dokumenter om tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed har skullet journaliseres og arkiveres, hverken på instituttet, ved dekanatet eller centralt, selv om disse dokumenter har forpligtet universitetet. Det har i perioden været op til den enkelte forsker at afgøre, hvad der har skullet journaliseres og gemmes og i givet fald hvor længe. AU har i nye retningslinjer af 13. april 2000 præciseret, at dekanen er ansvarlig for fastlæggelse af procedurer for journalisering af aftaler og anden relevant korrespondance med eksterne tilskudsgivere. KU har fortsat ikke retningslinjer på området.

62. I det følgende bliver det belyst, i hvilket omfang de sager, som Rigsrevisionen har gennemgået, indeholder et fyldestgørende materiale til belysning af forholdet mellem tilskudsgiver og universitetet.

**Tabel 2** angiver, i hvor mange tilfælde der er komplet grunddokumentation på de gennemgåede sager. Ved grunddokumentation forstås her:

- kontrakt (ved samarbejdsaftale) eller bevillingsansøgning (ved gaver/tilskud),
- forskningsprotokol/projektbeskrivelse,
- eventuelle bilag nævnt i kontrakt/bevillingsansøgning, og
- eventuelle fortolkningsbidrag (fx brevveksling).

Rigsrevisionen har ved sin gennemgang lagt vægt på, at forholdet mellem tilskudsgiver og universitetet klart fremgår af dokumenterne på sagen. Hvis der således i en sag fx henvises til bilag, appendiks eller protokol, som ikke er på sagen, er der efter Rigsrevisionens opfattelse ikke komplet grunddokumentation, selv om der måtte forefindes kontrakt og projektbeskrivelse på sagen. Ligeledes vil det ved gaver/tilskud ofte fremgå af bevillingsansøgningen, hvad tilskuddet er givet til. Hermed kan ansøgningen være nødvendig for at vurdere universitetets forpligtelser i forhold til tilskudsgiver.

Såfremt forholdet mellem tilskudsgiver og universitetet efter Rigsrevisionens opfattelse fremgår klart af de foreliggende dokumenter, har Rigsrevisionen anset grunddokumentationen for at være komplet, selv om enkelte af de nævnte dokumenter ikke er på sagen. Det gælder primært for ukomplicerede gaver/tilskudssager. Sagerne er behandlet som henholdsvis samarbejdsaftaler og gaver/tilskud i henhold til registreringen i universiteternes regnskabssystemer.

Tabel 2. Grunddokumentation, AU og KU

	AU				KU			
	Ja		Nej		Ja		Nej	
	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal
<b>Samarbejdsaftaler:</b>								
Komplet grunddokumentation .....	47	14	53	16	0	0	100	5
<b>Gaver/tilskud:</b>								
Komplet grunddokumentation .....	17	3	83	15	36	16	64	29

63. Det fremgår af tabel 2, at 53 % af AU's sager, registreret som samarbejdsaftaler, mangler grunddokumentation. Der er kontrakter på de fleste af sagerne, mens der ofte mangler forskningsprotokoller eller bilag til kontrakterne. Det ufuldstændige materiale vanskeliggør for en del sagers vedkommende en vurdering af, hvorvidt sagerne er kategoriseret korrekt som tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, eller om aktiviteten burde have været udført som indtægtsdækket virksomhed.

Undersøgelsen viser endvidere, at 83 % af sagerne, registreret som gaver/tilskud på AU, ikke indeholder de fornødne dokumenter til at belyse forholdet mellem tilskudsgiver og universitetet.

De manglende procedurer til sikring af dokumentation har bevirket, at en sag fra AU ikke er kommet med i undersøgelsen. I forbindelse med Rigsrevisionens indkaldelse af sager har forskeren oplyst over for universitetet, at arbejdet er udført og betalingen erlagt, samt at kontrakt og anden korrespondance efterfølgende er blevet kasseret.

64. Tabel 2 viser endvidere, at der på KU mangler grunddokumentation på alle sager registreret som samarbejdsaftaler. Det fremgår tillige, at 64 % af de sager, der på universitetet er kategoriseret som gaver/tilskud, ikke indeholder et materiale, som klarlægger forholdet mellem tilskudsgiver og universitetet.

På KU mangler der grunddokumentation på 2 sager som følge af, at aftalerne er indgået mundtligt. Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at et enkelt projekt først er blevet reguleret gennem en aftale ved afslutningen af et 3 års forløb. Aftalen er af samme årsag ikke dateret.

65. De mangelfulde procedurer for journalisering og arkivering på universiteterne har været medvirkende til, at det

har taget universiteterne – særligt KU – meget lang tid at levere materiale til Rigsrevisionens undersøgelse.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Universiteternes administration af grunddokumenter er meget mangelfuld og ikke i overensstemmelse med gældende bestemmelser herfor. Universiteterne har i hovedparten af sagerne ikke kunnet tilvejebringe dokumenteret viden om forpligtelserne over for de private tilskudsgivere.

Der har i undersøgelsesperioden ikke været procedurer på institutterne, ved dekanatet eller det centrale niveau, som har sikret, at de grunddokumenter, der forpligter universitetet, er blevet journaliseret og arkiveret. Det er ikke betryggende, at det har været op til den enkelte forsker at afgøre, hvad der har skullet journaliseres samt gemmes, og i givet fald hvor længe.

AU's retningslinjer af 13. april 2000 fastsætter, at dekanen er ansvarlig for fastlæggelse af procedurer for journalisering af aftaler og anden relevant korrespondance med eksterne tilskudsgivere. KU bør ligeledes udarbejde retningslinjer, så der sikres hensigtsmæssig administration samt grundlag for relevante og nødvendige informationer til universitetets ledelse.

### **C. Ledelsens rolle**

66. I dette og det følgende afsnit beskrives ledelsens rolle ved eksternt finansieret forskning samt aftalernes indhold. Problemstillingerne er primært relevante for aftaler, hvor tilskudsgiver forventer en modydelse, og hvor der dermed er størst risiko for, at der opstår en uoverensstemmelse mellem tilskudsgiver og universitetet. Fra stikprøven indgår derfor udelukkende:

- sager kategoriseret som samarbejdsaftaler (fraregnet 1 sag fra AU, som reelt er gave/tilskud), og
- sager kategoriseret som gaver/tilskud, som reelt er samarbejdsaftaler.

Rigsrevisionen har endvidere taget 2 sager, registreret som gaver/tilskud, ud af undersøgelsen, idet universiteterne i løbet af undersøgelsen har oplyst, at projekterne burde have været udført som indtægtsdækket virksomhed, jf. afsnit E. Afgrænsningen betyder, at gennemgangen herefter omhandler 35 sager fra AU og 23 sager fra KU.

67. I henhold til bemærkningerne til universitetsloven fra 1992 skal institutlederen være orienteret om – og godkende – medarbejdernes aftaler om varetagelse af eksternt finansierede forskningsprojekter. Rektor og dekan har ansvaret for, at institutlederen varetager sit hverv på betryggende vis.

Hvis ikke institutlederen godkender aftalerne, er der ikke et samlet overblik over instituttets forpligtelser i forhold til eksterne tilskudsgivere, ligesom styringen af ressourcer og aktiviteter ved instituttet bliver vanskeliggjort. Den enkelte forsker er ikke bemyndiget til alene at indgå samarbejdsaftaler.

Institutlederen skal i henhold til universiteternes interne retningslinjer tillige underskrive et aktivitetsoprettelseskema til brug for oprettelse af projektkonto i regnskabssystemet, når der er bevilliget private forskningsmidler. Aktivitetsoprettelseskemaet underskrives af institutlederen, efter der er indgået aftale med den private tilskudsgiver.

I AU's nye retningslinjer af 13. april 2000 er det tilføjet, at hvis en leder selv er part i en aftale, skal aftalen godkendes af den nærmeste overordnede leder. Endvidere er dekanens rolle i forbindelse med samarbejdsaftaler præciseret, idet det fastslås, at denne skal føre tilsyn med, at institutterne har indført betryggende procedurer til sikring af indberetning og godkendelse af eksternt finansierede forskningsprojekter, herunder procedurer til sikring af at gældende kompetence og indholdskrav er overholdt. Det er yderligere fastlagt, at dekanen normalt skal godkende alle samarbejdsaftaler, men kan vælge at delegere sin kompetence til en institutleder.

68. **Tabel 3** angiver, om institutlederen har godkendt samarbejdsaftalen.

**Tabel 3. Institutledergodkendelse, AU og KU**

	AU				KU			
	Ja		Nej		Ja		Nej	
	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal
Samarbejdsaftale godkendt <sup>1)</sup> .....	29	10	71	25	43	10	57	13

<sup>1)</sup> Det er forudsat, at samarbejdsaftalerne godkendes af dekan eller anden godkendelsesberettiget, hvis forskeren selv er institutleder. For KU's vedkommende er en række aftaler godkendt i fakultetssekretariatet i stedet for af institutlederen.



Det fremgår af tabel 3, at institutlederen på AU har godkendt 29 % af samarbejdsaftalerne.

AU har efterfølgende oplyst, at det er universitetets opfattelse, at institutlederen ved at underskrive aktivitetsoprettelsesskemaet derigennem også godkender den samarbejdsaftale, som aktiviteten vedrører. Der har ikke i undersøgelsesperioden været fastsat formkrav for institutleders godkendelse.

Rigsrevisionen deler ikke denne opfattelse. I henhold til universitetslovens § 7, stk. 3, skal institutlederen varetage instituttets daglige ledelse, herunder planlægning og fordeling af arbejdsopgaverne. Af bemærkningerne til loven fremgår endvidere, at institutlederen disponerer instituttets ressourcer. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at institutlederen, for at kunne varetage disse opgaver, skal godkende et eksternt finansieret forskningsprojekt, før der er truffet aftale herom mellem tilskudsgiver og forsker. Aktivitetsoprettelsesskemaet underskrives derimod først efter, en sådan aftale er indgået. Rigsrevisionen finder dermed tillige, at det i undersøgelsesperioden burde have været fastsat, at institutleders godkendelse skulle ske ved underskrift på selve aftalen.

Rigsrevisionen har bemærket, at det af AU's nye retningslinjer af 13. april 2000 fremgår, at institutleders godkendelse sker ved underskrift på aktivitetsoprettelsesskemaet. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse nødvendigt, at selve aftalen underskrives af institutlederen.

69. Tabel 3 viser endvidere, at institutlederen på KU har godkendt 43 % af aftalerne.

70. Undersøgelsen har således vist, at forskere gennem en årrække uden bemyndigelse har indgået samarbejdsaftaler, der forpligter universiteterne, og at det på ingen af universiteterne kan dokumenteres, at institutlederne er fuldt ud bekendte med alle aftaleforhold og dermed universitetets forpligtelser i forhold til eksterne tilskudsgivere. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør universiteterne gennemgå de aftaler, som ikke er godkendte af institutlederen eller anden godkendelsesberettiget for at få overblik over forpligtelserne i forhold til eksterne tilskudsgivere.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Et flertal af samarbejdsaftalerne på både AU og KU er ikke blevet godkendt af institutlederen. Den manglende overholdelse af godkendelsesprocedurerne betyder, at forskerne ved AU og KU gennem en årrække uden bemyndigelse har forpligtet universiteterne. Det betyder endvidere, at det på ingen af universiteterne kan dokumenteres, at institutlederne er fuldt ud bekendte med universitetets forpligtelser i forhold til eksterne tilskudsgivere.

Rigsrevisionen finder, at universiteternes øverste ledelser har tilsidesat deres ansvar ved ikke at sikre, at institutlederen varetager de opgaver, som denne pålægges i henhold til bemærkningerne til universitetsloven.

Rigsrevisionen finder, at universiteterne bør gennemgå de aftaler, som ikke er godkendte af institutlederen eller anden godkendelsesberettiget for at få overblik over forpligtelserne i forhold til eksterne tilskudsgivere.

#### D. Samarbejdsaftalernes indhold

71. Det fremgår af AU's retningslinjer fra marts 1995, at samarbejdsaftaler ikke kan anvendes, hvor der er tale om afgivelse af rettigheder eller resultater, bestemmelser om langvarige publikationsforbud, bestemmelser om erstatningspligt over for samarbejdspartnere ved forsinkelser, fejl mv. eller bestemmelser om produktansvar for universitetet.

72. I henhold til KU's instituthåndbog er samarbejdsaftaler karakteriseret ved, at begge parter skyder ressourcer ind i projektet, og at begge parter kan udnytte resultatet, dog således at forskerne altid bevarer retten til at udnytte egne forskningsresultater. Videre er samarbejdet ikke-kommercielt, hvilket ifølge KU's interne regler indebærer, at parterne ikke bliver erstatningspligtige over for hinanden, selv om samarbejdet ikke fører til det ønskede resultat, tidsplanen ikke overholdes mv.

73. Rigsrevisionen har gennemgået aftalerne for at vurdere, om universiteterne sikrer sig et godt aftalegrundlag, derved at:

- forskerens publiceringsrettigheder sikres,
- spørgsmålet om ejendomsrettigheder reguleres i aftalen,

- det sikres, at der ikke påhviler universiteterne et kontraktretligt erstatningsansvar over for tilskudsgiver, og
- eventuelle tvister med udenlandske tilskudsgivere skal afgøres i henhold til dansk ret.

74. De bestemmelser om rettigheder, erstatningsansvar og retsanvendelse, som Rigsrevisionen har undersøgt, er ikke alene tilstrækkelige til at udgøre en fyldestgørende samarbejdsaftale.

Forskningsministeriet har med henvisning til rapporten ”Samarbejde mellem universiteter og erhvervsvirksomheder” fra august 2000 oplyst, at en samarbejdsaftale altid skal forholde sig til følgende punkter: En beskrivelse og fastlæggelse af parternes ydelser, varighed, fordeling af rettigheder, offentliggørelse, herunder publicering, håndtering af fortrolige oplysninger, budgetlægning, opstilling af milepæle samt regulering af betalingsforhold.

Forskningsministeriet har videre oplyst, at rapporten omfatter en checkliste til brug for udarbejdelse af en samarbejdsaftale – i rapporten præsenteret som et problemkatalog. Ministeriet har oplyst, at listen omhandler de områder, som er centrale at forholde sig til, når der indgås aftale mellem et universitet og en virksomhed om et forskningssamarbejde. Ministeriet vil anbefale universiteterne at tage udgangspunkt i dette problemkatalog, når de samarbejder med erhvervslivet. Den endelige udformning af en aftale vil imidlertid altid bero på den konkrete kontraktforhandling, hvor aftaleparternes individuelle hensyn og kontraktgenstanden skal tages i betragtning.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet nu har fået udarbejdet en checkliste, som skal anvendes ved udarbejdelse af en samarbejdsaftale.

75. KU har i modsætning til AU udarbejdet en standardkontrakt til indgåelse af samarbejdsaftaler. Standardkontrakten er efter Rigsrevisionens opfattelse imidlertid ikke et tilstrækkeligt grundlag for indgåelse af en aftale. Den omfatter punkter vedrørende parternes bidrag, tilskuddets størrelse, aflæggelse af rapport og regnskab samt offentliggørelse. Instituthåndbogen indeholder ikke uddybende forklaringer til indholdet af standardkontrakten. Såfremt KU's standardkontrakt ikke benyttes, skal institutlederen,

ifølge håndbogen, inden aftalen godkendes, indsende kontrakten til fakultetssekretariatet til godkendelse.

Rigsrevisionen har konstateret, at KU's standardkontrakt ikke anvendes ved samarbejdsaftaler. Både på AU og på KU er det derimod almindeligt, at aftalerne bliver indgået på standardkontrakter udarbejdet af tilskudsgiver. AU har over for Rigsrevisionen oplyst, at udgangspunktet for aftaleforhandlinger mellem universitetet og en ekstern partner ofte vil være virksomhedens standardkontrakt for forskningssamarbejder, bl.a. fordi initiativet til et forskningssamarbejde ofte vil komme fra samarbejdspartneren.

#### **a. Publiceringsrettigheder**

76. Universiteternes opgaver er i henhold til universitetslovens § 1, stk. 2, at drive forskning og give videregående uddannelse indtil højeste videnskabelige niveau samt at værne om forskningsfriheden og bidrage til at udbrede kendskab til videnskabens arbejdsmetoder og resultater.

Hensynet til udbredelsen af kendskab til videnskabens arbejdsmetoder og resultater gør bevarelsen af publiceringsrettighederne afgørende for, hvorvidt der er tale om et samarbejde, som kan medfinansieres med statslige bevilninger.

Det er universiteternes opfattelse, at publiceringsrettighederne er sikret, såfremt spørgsmålet herom ikke er nævnt i aftalen. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør aftalegrundlaget, for at der ikke opstår en uoverensstemmelse om rettighederne mellem tilskudsgiver og universitetet, være udformet, så forskerens publiceringsrettigheder er klargjort over for den private tilskudsgiver.

77. **Tabel 4** angiver, om forskerens publiceringsrettigheder ikke nævnes, sikres, eller begrænses i aftalerne.

Selv om tilskudsgiver i henhold til aftalen har en gennemsyns- og udsættelsesret, der i kortere eller længere tid kan udskyde publicering, har Rigsrevisionen kategoriseret publiceringsretten som sikret. Rigsrevisionen har således ikke taget stilling til, hvor længe publicering bør kunne udskydes af tilskudsgiver.

**Tabel 4. Bestemmelser om publiceringsrettigheder, AU og KU**

	AU		KU	
	%	Antal	%	Antal
<b>Publiceringsrettigheder:</b>				
Ej nævnt.....	29	10	30	7
Sikret.....	63	22	70	16
Begrænset <sup>1)</sup> .....	8	3	0	0
<sup>1)</sup> Kategorien repræsenterer begrænsninger, som går ud over eventuel udskydelse af publicering.				

78. Det fremgår af tabel 4, at publiceringsrettighederne ikke er nævnt i 29 % af AU's aftaler. Endvidere fremgår det, at de er sikret i 63 % af aftalerne, mens de er begrænset i 8 % af aftalerne.

Blandt de 22 aftaler, hvor AU har sikret retten til publicering, er gennemsynsretten ikke nævnt i 4 aftaler, mens 5 aftaler indeholder en uspecificeret gennemsynsret for tilskudsgiver. De resterende 13 aftaler indeholder bestemmelser, der kan udskyde publiceringen fra 1 til 15 måneder.

79. I det følgende gives 2 eksempler på, hvorledes publiceringsrettighederne er begrænset på AU:

- a. En aftale indeholder følgende bestemmelser om publicering:
- En publikationskomité vil på baggrund af et oplæg fra tilskudsgiver tage stilling til udarbejdelse af en publikation samt offentliggørelse af resultaterne. Til denne komité er udpeget en repræsentant fra Danmark.

Rigsrevisionen finder, at AU i det nævnte eksempel ikke har sikret, at der kan ske publicering.

- b. I en anden aftale har tilskudsgiver fået indført følgende klausul:
- I tilfælde af, at resultaterne af den kliniske undersøgelse ikke viser den forventede effekt, (...) forbeholder tilskudsgiver sig ret til at kræve, at den udarbejdede videnskabelige artikel samt enhver offentliggørelse af enhver art ikke på nogen måde anvender synonymmer, eller anvender gloser, der for en branchekendt person afslører præcis, hvilket produkt der er tale om.

Rigsrevisionen finder, at offentligheden her kan blive hindret indsigt i forskningsresultater, som delvist er finansieret af statslige bevillinger.

80. AU har efterfølgende oplyst, at universitetet er enig med Rigsrevisionen i, at de 2 nævnte eksempler er uheldige og i strid med gældende regler, hvad universitetet beklager.

81. Det fremgår endvidere af tabel 4, at publiceringsretighederne i KU's aftaler ikke er nævnt i 30 % af tilfældene, mens de er sikret i de resterende 70 % af aftalerne.

Blandt de 16 aftaler, hvor KU har sikret retten til publicering, er der 5 aftaler, hvor gennemsynsretten ikke er nævnt, eller hvor denne er uspecificeret. De resterende 11 aftaler fordeler sig med 8, hvor tilskudsgiver kan udskyde publicering i mellem 4 uger og 3 måneder, mens tilskudsgiver for de sidste 3 aftalers vedkommende kan udskyde publicering i henholdsvis 11, 12 og 18 måneder.

82. Af publikationen "Samarbejde mellem universiteter og private virksomheder" fra 1995, udarbejdet af Dansk Industri, Forskningsministeriet, Erhvervsfremme Styrelsen og et advokatfirma, fremgår det, at gennemsyns- og udsættelsesret normalt er 6 måneder. I en række af de gennemgæede aftaler fra AU og KU har tilskudsgiver længere gennemsyns- og udsættelsesret end 6 måneder.

Forskningsministeriet har oplyst, at udgangspunktet i rapporten "Samarbejdsaftaler mellem universiteter og erhvervsvirksomheder" fra august 2000 er, at der gives forskeren uindskrænket ret til at offentliggøre forskningsresultater. Der kan dog i den konkrete situation være hensyn til samarbejdsparten (virksomheden), der betyder, at manuskriptet skal sendes til gennemsyn hos virksomheden for at sikre, at der ved offentliggørelse fx ikke udsendes følsomme oplysninger om virksomheden. Denne procedure giver ikke virksomheden ret til at hindre offentliggørelse af resultatet eller påvirke resultatets konklusion. På den baggrund mener ministeriet ikke, at det er hensigtsmæssigt at sætte faste grænser for, hvor længe publicering kan udsættes ved samarbejdsaftaler, idet det altid vil bero på konkrete forhold mellem parterne. Det afgørende er imidler-

tid, at det i aftaleforholdet sikres, at der altid sker offentliggørelse.

Rigsrevisionen finder, at Forskningsministeriet bør præcisere, hvilke forhold der kan begrunde en udsættelse af publicering på mere end 6 måneder.

83. Rigsrevisionen har undersøgt, om de aftaler, der er godkendte af institutlederen eller en stedfortræder, sikrer forskerens publiceringsrettigheder. Gennemgangen har vist, at dette ikke altid er tilfældet.

#### **b. Ejendomsrettigheder**

84. Forskerne har frem til årsskiftet 2000 haft ejendomsrettighederne til forskningsresultaterne. Fra 1. januar 2000 overgik ejendomsrettighederne til forskernes resultater til universitetet, jf. lov nr. 347 af 2. juni 1999 om opfindelser ved offentlige forskningsinstitutioner.

Af AU's retningslinjer for perioden fremgår bl.a., at samarbejdsaftaler ikke kan anvendes, hvor der er tale om afgivelse af rettigheder eller resultater. Af KU's instituthåndbog fremgår bl.a., at samarbejdsaftaler er karakteriseret ved, at begge parter kan udnytte resultatet, dog således at forskeren altid bevarer retten til at udnytte egne forskningsresultater.

AU har efterfølgende oplyst, at hensigten med reglen har været at fastslå, at der ikke måtte ske en total afgivelse af rettigheder eller resultater, der indebærer, at forskningsresultaterne ikke kunne publiceres på sædvanlig måde.

Siden årsskiftet 2000 har universiteterne på egne og arbejdstagerens vegne ved forudgående aftale helt eller delvist kunnet afstå retten til de opfindelser, der fremkommer ved et projekt, der gennemføres i samarbejde med en ekstern partner.

85. Det er universiteternes opfattelse, at ejendomsrettighederne er sikret, såfremt spørgsmålet herom ikke er nævnt i aftalen. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør aftalegrundlaget, for at der ikke opstår en uoverensstemmelse om rettighederne mellem tilskudsgiver og universitetet, være udformet, så spørgsmålet om ejendomsrettigheder er reguleret i aftalen.

86. **Tabel 5** angiver, om forskerens ejendomsrettigheder ikke nævnes, sikres, eller afgives i aftalerne.

**Tabel 5. Bestemmelser om ejendomsrettigheder, AU og KU**

	AU		KU	
	%	Antal	%	Antal
<b>Ejendomsrettigheder:</b>				
Ej nævnt.....	37	13	31	7
Sikret.....	23	8	17	4
Afgivet.....	40	14	52	12

Det fremgår af tabel 5, at der i 37 % af AU's aftaler ikke er taget stilling til spørgsmålet om ejendomsrettigheder. I 23 % af aftalerne er ejendomsrettighederne sikret, mens de er afgivet til tilskudsgiver i 40 % af tilfældene.

87. Tabel 5 viser endvidere, at spørgsmålet om ejendomsrettigheder er ikke berørt i 31 % af KU's aftaler, mens de er sikret i 17 % af tilfældene. Ejendomsrettighederne er afgivet til tilskudsgiver i 52 % aftalerne.

88. Rigsrevisionen har undersøgt, om de aftaler, der er godkendte af institutlederen eller en stedfortræder, sikrer, at der er taget stilling til spørgsmålet om ejendomsrettigheder. Gennemgangen har vist, at dette ikke altid er tilfældet.

### c. Erstatningsansvar

89. Som nævnt fremgår det af universiteternes interne retningslinjer, at de ikke kan blive (kontraktretligt) erstatningsansvarlige over for tilskudsgiver ved samarbejdsaftaler. Af publikationen "Samarbejde mellem universiteter og private virksomheder" fra 1995 fremgår det, at det i samarbejdsaftaler normalt vil være hensigtsmæssigt at fastslå, at parterne ikke er ansvarlige over for hinanden i tilfælde af, at projektet ikke fører til det ønskede resultat, at projektresultatet ikke kan anvendes, at tidsplanen ikke kan overholdes, eller at anvendelsen fører til produktansvar. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at samarbejdsaftaler bør indeholde en sådan bestemmelse.

90. Rigsrevisionen har gennemgået sagerne for at vurdere, om aftalerne indeholder bestemmelser, der sikrer, at uni-



versitetet ikke kan holdes kontraktretligt erstatningsansvarligt af tilskudsgiver. Almindeligt arbejdsgiveransvar indgår således ikke i vurderingen.

Resultaterne af Rigsrevisionens gennemgang fremgår af **tabel 6**.

**Tabel 6. Bestemmelser vedrørende kontraktretligt erstatningsansvar, AU og KU**

	AU		KU	
	%	Antal	%	Antal
Kontraktretligt erstatningsansvar, ej nævnt.....	91	32	78	18
Universitetet, kontraktretligt erstatningsansvarligt.....	3	1	4	1
Universitetet, kontraktretligt erstatningsfritholdt.....	6	2	18	4 <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Aftalerne friholder kun KU med hensyn til produktansvar.

Det fremgår af tabel 6, at spørgsmålet om kontraktretligt erstatningsansvar mellem tilskudsgiver og universitetet ikke er behandlet i 91 % af AU's aftaler. I henhold til 1 af disse aftaler kan AU dog pålægges et ikke nærmere defineret erstatningsansvar, såfremt studiet ikke udføres i overensstemmelse med USA's lovgivning, delstatslovgivning i New Jersey samt USA's sundhedsstyrelses (Food and Drug Administration) bestemmelser.

I 1 aftale er AU kontraktretligt erstatningsansvarligt, idet universitetet kan ifalde forsinkelses- såvel som produktansvar. AU har efterfølgende oplyst, at universitetet er enig med Rigsrevisionen i, at universitetet i pågældende aftale har påtaget sig et kontraktretligt ansvar. Universitetet beklager denne fejl.

Kun i 2 aftaler er det fastsat, at AU ikke kan blive kontraktretligt erstatningsansvarligt over for tilskudsgiver. I den ene aftale er dette sket ved en generel bestemmelse om, at parterne hver især må bære et eventuelt tab i forbindelse med aftalen, og at aftalen ikke skal tages til indtægt for, at parterne kan blive erstatningsansvarlige over for hinanden. I den anden aftale gør AU opmærksom på, at det ikke kan garanteres, at målene med projektet nås, ligesom universitetet fraskriver sig et eventuelt produktansvar.

91. Tabel 6 viser endvidere, at 78 % af KU's samarbejdsaftaler ikke indeholder bestemmelser om kontraktretligt erstatningsansvar.

I henhold til 1 aftale, som regulerer et projekt med mange deltagere, kan KU blive kontraktretligt erstatningsansvarligt. KU kan herunder komme til at hæfte for andre projektdeltageres erstatningsansvar.

Tabel 6 viser endelig, at KU i 18 % af aftalerne er friholdt for et kontraktretligt ansvar. Dette gælder dog kun produktansvar. I ingen af aftalerne er det nævnt, at universitetet ikke er erstatningsansvarligt, hvis målene med projektet ikke nås, eller hvis dette ikke sker til aftalt tid.

92. Det er universiteternes opfattelse, at såfremt et kontraktretligt ansvar ikke er reguleret i aftalen, har universiteterne heller ikke påtaget sig et sådant ansvar.

Rigsrevisionen skal pege på, at samarbejdsaftaler indgås med private tilskudsgivere, der ikke nødvendigvis er bekendte med universiteternes interne retningslinjer. Tilskudsgiver kan have en forventning om at modtage en bestemt ydelse til en bestemt tid, og/eller at universitetet er erstatningsansvarligt for følgerne af projektets resultater. Derfor finder Rigsrevisionen, at universiteterne i samarbejdsaftaler må fastslå, at universiteterne ikke er kontraktretligt erstatningsansvarlige i tilfælde af, at projektet ikke fører til det ønskede resultat, at projektresultatet ikke kan anvendes, eller at tidsplanen ikke kan overholdes. Det bør tillige fastslås, at anvendelsen af resultaterne ikke fører til produktansvar for universitetet.

93. Rigsrevisionen har gennemgået, om aftalerne godkendt af institutlederen eller anden godkendelsesberettiget adskiller sig fra de øvrige, hvad angår spørgsmålet om kontraktretligt erstatningsansvar. Rigsrevisionen har ikke konstateret, at aftaler godkendt af institutlederen i højere grad indeholder bestemmelser om erstatningsansvar, end aftaler der ikke er godkendte.

#### **d. Retsanvendelse**

94. Rigsrevisionen har gennemgået, om aftalerne med udenlandske tilskudsgivere fastsætter bestemmelser om retsanvendelse. Universiteterne har i deres interne retningslinjer ingen bestemmelser om, hvilken ret der skal gælde ved samarbejdsaftaler.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør universiteterne som udgangspunkt sikre, at dansk ret finder anvendelse til

fortolkning af aftalen. Hvis tilskudsgiver ikke ønsker dette, bør universitetet efter Rigsrevisionens opfattelse sørge for, at pågældende aftale undergår en juridisk vurdering, så universitetet får klarhed over retsstillingen ved anvendelse af pågældende retsregler.

Forskningsministeriet har oplyst, at hvis et andet lands retsregler skal anvendes til at regulere et konkret aftaleforhold, bør universitetet søge advokatbistand, således at institutionen – inden aftaleindgåelse – får afklaret sin retsstilling i tilfælde af konflikt.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse ministeriets opgave at sikre, at der på universiteterne indføres procedurer, så der skabes klarhed over retsstillingen, når der indgås aftaler, hvorefter eventuelle tvister skal afgøres i henhold til udenlandsk ret.

95. Bestemmelser om, hvilken ret der skal anvendes til fortolkning af aftalen, er primært relevante, såfremt tilskudsgiver har adresse i udlandet. Derfor er det kun aftalerne med udenlandske tilskudsgivere, der er gennemgået i dette afsnit. Blandt de gennemgåede samarbejdsaftaler har AU 19 aftaler (svarende til 54 % af aftalerne) med udenlandske tilskudsgivere, mens KU har indgået 11 aftaler (svarende til 48 % af aftalerne).

96. **Tabel 7** angiver, hvorvidt retsanvendelse ikke nævnes i aftalerne, og i modsat fald efter hvilken ret eventuelle tvister med udenlandske tilskudsgivere skal afgøres.

**Tabel 7. Bestemmelser om retsanvendelse ved samarbejdsaftaler med udenlandske tilskudsgivere**

	AU		KU	
	%	Antal	%	Antal
Retsanvendelse ej nævnt.....	58	11	36	4
Udenlandsk ret anvendes .....	37	7	55	6
Dansk ret anvendes .....	5	1	9	1

Tabel 7 viser, at der i 58 % af AU's aftaler med udenlandske tilskudsgivere ikke er taget stilling til retsanvendelse, mens eventuelle tvister i 37 % af aftalerne skal afgøres i henhold til udenlandsk ret. Kun i 1 aftale er det fastlagt, at eventuelle tvister skal afgøres i henhold til dansk ret.

97. Tabel 7 viser endvidere, at der i 36 % af KU's aftaler med udenlandske tilskudsgivere ikke er taget stilling til retsanvendelse, mens eventuelle tvister i 55 % af aftalerne skal afgøres i henhold til udenlandsk ret. Blot i en enkelt aftale er det fastlagt, at eventuelle tvister skal afgøres i henhold til dansk ret.

98. Undersøgelsen har vist, at i en række af universiteternes samarbejdsaftaler skal eventuelle tvister afgøres i henhold til gældende ret i en række forskellige udenlandske stater såvel som delstater. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at universiteterne løber en unødvendig risiko ved at indgå sådanne aftaler. Rigsrevisionen finder det tvivlsomt, om universiteterne har overblik over de forskellige udenlandske bestemmelser, som pågældende aftaler er underlagt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at bestemmelser om retsanvendelse og konsekvenserne heraf skal være klarlagt i aftalerne.

99. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at institutlederen eller anden godkendelsesberettiget oftere har godkendt aftaler med udenlandske tilskudsgivere og aftaler, hvor eventuelle tvister skal afgøres i henhold til udenlandsk ret, end tilfældet er for de øvrige aftaler. En del af KU's aftaler er underskrevet i fakultetssekretariatet.

100. Rigsrevisionen finder, at der på universiteterne bør indføres procedurer, hvorefter samarbejdsaftaler gennemgår en juridisk vurdering med henblik på sikring af, at aftalerne er fyldestgørende.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Universiteternes samarbejdsaftaler er generelt mangelfulde og sikrer ikke universiteterne et godt aftalegrundlag. I flere af aftalerne er der ikke taget stilling til publicerings- og ejendomsrettigheder samt erstatningsansvar. AU har i nogle tilfælde indgået aftaler, som begrænser forskerens mulighed for publicering, mens enkelte aftaler på begge universiteter endvidere gør dem kontraktretligt erstatningsansvarlige.

Rigsrevisionen finder, at universiteterne udsætter sig for en risiko for, at der opstår uoverensstemmelser mellem universitetet og den private tilskudsgiver ved ikke i samarbejdsaftalerne at sikre sig publiceringsrettighederne, fast-

lægge rettighederne til forskningsresultater samt fraskrive sig et kontraktretligt erstatningsansvar.

Undersøgelsen har vist, at der i en række aftaler er givet tilskudsgiver en ret til at udsætte publicering i et halvt år eller mere. Rigsrevisionen finder, at Forskningsministeriet bør præcisere, hvilke forhold der kan begrunde en udsættelse af publicering på mere end 6 måneder.

Gennemgangen har endelig vist, at i en række aftaler med udenlandske tilskudsgivere skal eventuelle tvister afgøres i henhold til udenlandsk ret. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør dansk ret normalt anvendes i relation til samarbejdsaftaler.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør sikre, at universiteterne indfører procedurer, så aftaler gennemgår en juridisk vurdering med henblik på sikring af, at de er fyldestgørende, og så universiteterne skaber klarhed over deres retsstilling, når de indgår aftaler, hvorefter eventuelle tvister skal afgøres i henhold til udenlandsk ret.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forskningsministeriet nu har fået udarbejdet en checkliste, som skal anvendes ved samarbejdsaftaler.

#### **E. Afgrænsning mellem tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og indtægtsdækket virksomhed**

101. I henhold til Budgetvejledningerne fra 1992, 1995 og 1996 – som dækker perioden for denne del af undersøgelsen – har der været krav om, at tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed er en ikke-kommerciel aktivitet. Hvis der fra den ordinære drift sker medfinansiering af aktiviteten, hvilket er tilfældet ved samarbejdsaftaler, skal institutionen endvidere have en forskningsmæssig interesse heri.

Aktiviteten kan i henhold til Budgetvejledningerne udføres efter de almindelige regler om indtægtsdækket virksomhed, hvis ikke den lever op til kravet om at være ikke-kommerciel eller kravet om forskningsmæssig interesse. Ved indtægtsdækket virksomhed skal prisen fastsættes, så der ikke sker konkurrenceforvridning, samtidig med at de langsigtede gennemsnitsomkostninger skal dækkes.

Undervisningsministeriet og Forskningsministeriet har overladt til universiteterne at præcisere indholdet i henholdsvis tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og indtægtsdækket virksomhed.

102. I henhold til AU's interne retningslinjer fra marts 1995 er dekan og fakultetssekretariatschef ansvarlige for overholdelse af skillelinjerne mellem samarbejdsaftaler og

andre former for tilvejebringelse af ekstern finansiering, herunder indtægtsdækket virksomhed, når der er tale om private samarbejdspartnere og midler.

103. KU anfører i instituthåndbogen for kategorien indtægtsdækket virksomhed, at aktiviteten fx kan omfatte kontraktforskning, efteruddannelse af eksterne personer, analyseopgaver og medicinske undersøgelser. Videre anføres, at ophavsretten til forskningsresultaterne i forbindelse med denne virksomhed normalt tilkommer rekvirenten.

104. AU har som nævnt i sine interne retningslinjer fastsat, at samarbejdsaftaler ikke kan anvendes, hvor der er tale om afgivelse af rettigheder eller resultater, mens det af KU's instituthåndbog fremgår, at forskeren ved samarbejdsaftaler altid bevarer retten til at udnytte egne forskningsresultater. Endvidere har begge universiteter fastsat, at de ikke kan ifalde (kontraktretligt) erstatningsansvar over for tilskudsgiver.

Hvis samarbejdet ikke lever op til disse forudsætninger, skal aktiviteten udføres som indtægtsdækket virksomhed.

105. Konsekvensen af at kategorisere indtægtsdækket virksomhed som tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed er, at universiteterne anvender statslige bevillinger på projekter, hvortil der ikke er hjemmel. Enten fordi projektet ikke har universitetets forskningsmæssige interesse, eller fordi forskeren ikke har mulighed for at publicere resultaterne. Eftersom universitetets fællesomkostninger til det pågældende projekt ikke dækkes ind, når den indtægtsdækkede virksomhed udføres som tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, betyder det endvidere, at der internt på universitetet fragår de øvrige institutter og fakulteter midler til dækning af universitetets fællesomkostninger. Endelig kan det afhængig af markedssituationen betyde, at universiteterne underbyder markedet.

#### **a. Rettigheder og forskningsmæssig interesse**

106. Rigsrevisionen har bedt AU og KU om at kommentere og begrunde, hvorfor henholdsvis 15 og 9 af de tidligere omtalte sager er kategoriseret som tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed frem for som indtægtsdækket virksomhed.

I de forelagte sager er der efter Rigsrevisionens opfattelse tale om afgivelse af rettigheder og/eller fravær af forskningsmæssig interesse (fx undervisningsopgaver, konsulentarbejde eller sekretariatsbistand). Herudover fremgår det i en række af de sager, som Rigsrevisionen har spurgt til, at universitetets bidrag til samarbejdet er test af produkter eller præparater. Rigsrevisionens vurdering er blevet vanskeliggjort af, at der i en række tilfælde mangler grunddokumentation på sagerne.

107. AU har oplyst, at universitetet deler forskernes opfattelse af, at samtlige sager er tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, i hvilke universitetet har en klar forskningsmæssig interesse. Der foreligger enten publicerede forskningsresultater, eller der er planlagt publicering, hvor dette er eller viser sig muligt.

Videre har AU oplyst, at der i visse tilfælde kan være tale om, at nogle resultater tilfalder samarbejdspartnere(n). Universitetet har dog skønnet, at afgivelse af resultater i de konkrete tilfælde er mindre væsentlige, eller de direkte kommercielle udnyttelsesmuligheder for de involverede virksomheder er ubetydelige, hvorfor kategorien samarbejdsaftaler har kunnet anvendes.

108. I det følgende gives 2 eksempler på aftaler, hvor AU gennemfører test af produkter og afgiver rettigheder. Aftalerne kan efter AU's opfattelse gennemføres som tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

- a. Efter aftale skal forskeren udføre et evalueringsstudie for at bestemme den kliniske sikkerhed og effektivitet af et produkt, som tilskudsgiver har udviklet. Der er ikke taget stilling til publicering af resultaterne, men ejendomsretten til resultaterne tilfalder tilskudsgiver.

AU har anført, at den forskningsmæssige interesse består i udviklingen og vurderingen af et præparat. Resultaterne af projektet er publiceret som en intern rapport, der er distribueret blandt deltagerne i 15 lande. Rapporten er ikke offentligt tilgængelig.

- b. Efter aftale skal forskeren gennemføre et projekt, hvor 30 personer evalueres. Projektet er ifølge aftalen specificeret i en forskningsprotokol. Denne findes ikke på

sagen. Det fremgår af sagen, at forskeren og tilskudsgiver skal være enige om indholdet af det publicerede, og at ejendomsretten til resultaterne tilfalder tilskudsgiver.

AU har anført, at de såkaldt snævre resultater tilfalder tilskudsgiver, men der er tillige fremkommet nogle brede forskningsresultater, som rækker langt ud over, hvad tilskudsgiver er interesseret i.

109. KU har i forbindelse med Rigsrevisionens forespørgsel oplyst, at sondringen mellem forskningsbaserede aktiviteter (tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed) og kommercielle aktiviteter (indtægtsdækket virksomhed) på ingen måde er klar i Budgetvejledning 1996. Det er således i høj grad op til institutionen/forskeren/bevillingshaveren at vurdere, om institutionens interesse i det enkelte projekt ligger på den forskningsmæssige eller kommercielle side.

KU har videre oplyst, at analysearbejder kan bidrage til at udvikle analysemetoder, hvilket er en forskningsopgave. At universitetet derfor begrænser/afgiver publiceringsrettigheder og/eller ejendomsrettigheder ændrer således ikke ved, at der – set fra universitetets side – er tale om en forskningsaktivitet. Endelig har universitetet oplyst, at vurderingen af, om et projekt skal udføres som indtægtsdækket virksomhed eller tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, hovedsageligt ligger på decentralt niveau.

110. Med undtagelse af 1 af de 9 aftaler fastholder KU, at de nævnte sager er korrekt kategoriseret som tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

111. I det følgende gives 2 eksempler på aftaler, hvor det forskningsmæssige indhold efter Rigsrevisionens opfattelse er tvivlsomt, men som efter KU's opfattelse kan gennemføres som tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

- a. Efter aftale skal forskeren deltage i udarbejdelse af undervisningsmateriale til børn op til 6-års alderen. Udgivelsen bliver forestået af tilskudsgiver under titlen: "Hvorfor slide med tandbørsten?".

KU har anført, at en af universitetets hovedopgaver er at formidle viden, og at man derfor har en interesse i at udvikle ekspertise ved at deltage i formidlingsprojekter.



b. Efter aftale skal forskeren medvirke som konsulent ved vurdering af et projekt. Forskerens opgave består i at give en kort introduktion til forretningsideen og at vurdere produktets anvendelsesmuligheder i relation til praktiserende tandlæger samt konkurrerende produkter på markedet. Endvidere skal forskeren vurdere, hvilke test der bør gennemføres, inden produktet introduceres på markedet.

KU har anført, at projektet ligger i forlængelse af andre forskningsprojekter på instituttet, hvor der er publiceret diverse artikler. Der er ikke foretaget test i projektet, men forskeren har alene forholdt sig til teorien – i et ønske om til stadighed at kunne følge med i, hvad der sker på området.

112. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at universiteterne udfører test af produkter og præparater og afgiver rettigheder under tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed. KU udfører derudover sekretariats- og konsulentarbejde.

KU har oplyst, at det hovedsageligt er op til den enkelte forsker at skelne mellem indtægtsdækket virksomhed og tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed. Gennemgangen af sagerne har vist, at tilsvarende forhold gør sig gældende på AU.

#### **b. Erstatningsansvar**

113. Rigsrevisionen har bedt AU og KU om at kommentere de aftaler, hvor det nævnes, at tilskudsgiver kan gøre universiteterne erstatningsansvarlige. Det drejer sig om henholdsvis 6 og 3 aftaler.

114. AU har oplyst, at hensigten med bestemmelsen i de interne retningslinjer om erstatningsansvar har været at fastslå, at en samarbejdsaftale ikke må indeholde bestemmelser om, at universitetet påtager sig et særligt kontraktretligt ansvar, dvs. et ansvar for at levere en bestemt ydelse med bestemte egenskaber til en bestemt tid, sanktioneret af en erstatningsforpligtelse, hvis kontrakten ikke opfyldes.

AU har videre anført, at universitetet aldrig fuldt ud vil kunne fraskrive sig et ansvar uafhængigt af kontraktforholdet for følger af skadeforvoldende fejl og forsømmelser, der i tjenesten begås af personale, som universitetet

har arbejdsgiveransvaret for, og som medfører økonomisk tab for en modpart.

115. Hvad angår de 6 aftaler, som Rigsrevisionen har forelagt AU, har AU i løbet af undersøgelsen for 5 aftalers vedkommende oplyst, at universitetet ikke har påtaget sig et særligt kontraktretligt ansvar, men at aftalerne med forskellige formuleringer præciserer et ansvar for fejl og forømmelser, som ville eksistere uafhængigt af erstatningspligtbestemmelsen, og som universitetet kun i begrænset omfang kan fraskrive sig. AU har forklaret, at sådanne præciseringer skyldes ønske fra tilskudsgivers side, eller at de indgår i tilskudsgivers standardkontrakt.

For den sidste aftales vedkommende har AU i forbindelse med Rigsrevisionens fremlæggelse af undersøgelsesresultaterne i løbet af undersøgelsen oplyst, at den ikke er tilfredsstillende og burde have været gennemført efter reglerne om indtægtsdækket virksomhed, idet universitetet kan ifalde et forsinkelsesansvar.

Rigsrevisionen konstaterer, at det af én aftale blandt de 5 aftaler, hvortil AU i løbet af undersøgelsen har oplyst, at universitetet ikke har påtaget sig et særligt kontraktretligt ansvar, fremgår, at AU kan ifalde såvel et forsinkelsesansvar som et produktansvar. Pågældende aftale burde i henhold til AU's interne retningslinjer ligeledes have været udført som indtægtsdækket virksomhed.

AU har efterfølgende oplyst, at universitetet er enig med Rigsrevisionen i, at universitetet i pågældende aftale har påtaget sig et kontraktretligt ansvar, der indebærer, at aktiviteten burde have været gennemført efter reglerne om indtægtsdækket virksomhed. Universitetet beklager denne fejl.

116. Rigsrevisionen har forelagt KU 3 aftaler vedrørende erstatningsansvar. I 2 aftaler er arbejdsgiveransvaret nævnt i aftalen, mens 1 aftale pålægger KU et kontraktretligt ansvar.

KU har oplyst, at universitetet ved samarbejdsaftaler, ud over at kunne blive pålagt at refundere udbetalte beløb, hvis bevillingsforudsætningerne krænkes, eller hvis det aftalte formål ikke forfølges, som institution ikke kan ifalde erstatningsansvar. Dette er efter universitetets opfattelse en så grundlæggende forudsætning, at den ikke er indskrevet i

hovedparten af samarbejdsaftalerne. Ifølge KU bekræfter de få steder, hvor et erstatningsansvar er omtalt i aftalen, at her har parterne fundet det nødvendigt at beskrive problemet. KU har oplyst, at det rejser spørgsmålet, om de 3 aftaler, hvor Rigsrevisionen har fundet, at der kunne gøres et erstatningsansvar gældende, burde have været konteret som indtægtsdækket virksomhed. Det forhold, at der kan rejses tvivl herom, gør, at KU i den gældende vejledning om indgåelse af samarbejdsaftaler fremover vil pointere, at det som et obligatorisk punkt skal angives, hvordan der skal forholdes ved brist i samarbejdsbetingelserne og dermed klarlægges, hvilket ansvar universitetet kan ifalde.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Universiteterne har efter Rigsrevisionens opfattelse i flere tilfælde foretaget en ukorrekt afgrænsning af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed fra indtægtsdækket virksomhed, hvorved universiteterne uden hjemmel anvender statslige bevillinger til at gennemføre forskningsmæssig virksomhed og andre opgaver, der burde have været fuldt finansieret af den private tilskudsgiver. Det gælder de aftaler, hvor forskerens publiceringsrettigheder begrænses, eller hvor universiteterne kan ifalde et kontraktretligt ansvar.

Endvidere er det forskningsmæssige indhold efter Rigsrevisionens opfattelse tvivlsomt i flere sager, hvor universiteterne udfører medicinske undersøgelser eller analyseopgaver samt bistår med sekretariats- eller konsulentarbejde.

Undersøgelsen har endelig vist, at det er op til den enkelte forsker at skelne mellem tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og indtægtsdækket virksomhed.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at kategoriseringen ikke bør være op til den enkelte forsker.

Rigsrevisionen finder, at den konstaterede praksis på universiteterne kræver, at Forskningsministeriet etablerer klare retningslinjer for, hvilke aktiviteter der kan udføres som tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, og hvilke der skal udføres som indtægtsdækket virksomhed.

#### **F. Kvaliteten af administrationen af private forskningsmidler**

117. Universiteternes interne retningslinjer for administration af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed har i undersøgelsesperioden været mangelfulde. De har ikke indeholdt bestemmelser om journalisering, ligesom der ikke har været tilstrækkelige bestemmelser om, hvad der skal

medtages i en samarbejdsaftale for at sikre universiteterne et godt aftalegrundlag. Endvidere har universiteternes interne retningslinjer ikke været overholdt i undersøgelsesperioden.

Rigsrevisionen har i sin undersøgelse ud over den konkrete sag, som danner baggrund for undersøgelsen, ikke fundet sager, der har givet anledning til en uoverensstemmelse mellem tilskudsgiver og universitetet. Undersøgelsen har imidlertid vist, at begge universiteter har en række sager, der er behæftede med de samme mangler som den pågældende sag.

Rigsrevisionens gennemgang af universiteternes administration af private forskningsmidler med fokus på dokumentation, ledelsens rolle, aftalegrundlag samt afgrænsning mellem tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og indtægtsdækket virksomhed har vist, at administrationen er mangelfuld.

118. Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet overvejer at bede samtlige universiteter om at foretage en gennemgang af deres administration af private tilskudsmidler med udgangspunkt i erfaringerne indhentet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse på AU og KU.

Rigsrevisionen finder en sådan gennemgang velbegrunnet.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Universiteternes interne retningslinjer for administration af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed har i undersøgelsesperioden ikke indeholdt tilstrækkelige bestemmelser om, hvad der skal medtages i en samarbejdsaftale for at sikre universiteterne et godt aftalegrundlag.

Undersøgelsen har endvidere vist, at begge universiteter har en række sager, der er behæftede med de samme mangler som den konkrete sag, der danner baggrund for undersøgelsen.

Samlet set har undersøgelsen vist, at universiteternes administration af private forskningsmidler er mangelfuld.

Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet overvejer at bede samtlige universiteter om at foretage en gennemgang af deres administration af private tilskudsmidler med udgangspunkt i erfaringerne indhentet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse på AU og KU.

Rigsrevisionen finder en sådan gennemgang velbegrunnet.

## V. Regnskabsmæssig håndtering af private forskningsmidler

### A. Indledning

119. Til vurdering af den regnskabsmæssige håndtering af private forskningsmidler har Rigsrevisionen gennemgået 20 projektkonti på AU og 30 projektkonti på KU. Udvælgelsesproceduren fremgår af metodeafsnittet. På AU er alle projektkonti oprettet til at administrere samarbejdsaftaler, mens de på KU fordeler sig med 2 projektkonti til administration af samarbejdsaftaler og 28 projektkonti til administration af gaver/tilskud.

120. Til grund for vurderingen af den regnskabsmæssige håndtering af private forskningsmidler har Rigsrevisionen undersøgt:

- om den regnskabsmæssige administration af de eksterne midler forløber hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med gældende regler.

### B. Oprettelse af projektkonti og løbende regnskabsmæssig administration

#### a. Oprettelse af projektkonti og indsættelse af private midler

121. På begge universiteter kræves en bevillingsskrivelse fra den private tilskudsyder samt et af institutlederen underskrevet aktivitetsoprettelseskema for at oprette en projektkonto i universitetets regnskabssystem til håndtering af de eksterne midler. Ved oprettelse af projektkonti i de edb-baserede regnskabssystemer registreres oplysninger om starttidspunkt, tilskudsgiver, bevillingshaver og institut. I de edb-baserede regnskabssystemer bliver der ikke indsat oplysninger om forskningstilskuddets størrelse eller forventede størrelse, ej heller om den forventede tidsmæssige udstrækning af finansieringen. Forskningstilskuddets størrelse fremgår derimod ofte af aktivitetsoprettelseskemaerne. Tilgængeligheden til omfanget af samarbejdet, både med hensyn til økonomi og tidsmæssig udstrækning, vanskeliggør efter Rigsrevisionens opfattelse en systematisk regnskabsmæssig opfølgning fra centralt niveau.

122. I henhold til AU's retningslinjer er der som regnskabsmæssige procedurer i forbindelse med tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed anført, at disponeringsretten for de faglige udgifter normalt ligger hos den forsker, hvis forskningsområde midlerne er givet til. Endvidere anføres, at det er bevillingshaverens ansvar at kontakte regnskabsafdelingen med henblik på udligning af eventuelle restsaldi, så aktivitetskontoen kan lukkes.

I KU's retningslinjer er der ikke tilsvarende bestemmelser. Ifølge retningslinjerne skal der med henvisning til Budgetvejledningen for hvert eksternt finansieret projekt opstilles et projektbudget for de samlede omkostninger, som omfatter den eksternt finansierede andel og universitetets eventuelle medfinansiering fordelt til løn og driftsudgifter. Endvidere nævnes det, at tilskud fra private og andre skal indsættes på en forrentningskonto, og renter fordeles mellem fællesadministration og institutterne.

123. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør universiteterne på centralt hold opbevare (og registrere) bevillingsskrivelser. Endvidere bør samtlige indtægter og udgifter kunne henføres til en godkendt aftale eller bevillingsskrivelse. I henhold til cirkulære af 10. september 1984 afløst af cirkulære nr. 232 af 20. december 1994 om udarbejdelse af institutionsinstrukser vedrørende regnskabsvæsenets tilrettelæggelse, skal regnskabsmateriale kun opbevares af institutionen i 5 år fra udgangen af vedkommende regnskabsår. Efter Rigsrevisionens opfattelse gælder denne begrænsning dog ikke for materiale, der tjener som dokumentation for igangværende aftaler, fx bevillingsskrivelser og samarbejdsaftaler. Sådant materiale bør opbevares indtil 5 år efter aftaleforholdet er ophørt, hvilket i denne forbindelse vil sige 5 år efter projektkontoen er lukket.

Rigsrevisionen har undersøgt, om der foreligger:

- en bevillingsskrivelse som grundlag for oprettelsen af projektkontoen på universiteterne, og
- bevillingsskrivelser for samtlige efterfølgende indsatte beløb.

124. **Tabel 8** viser, i hvilken udstrækning der foreligger dokumentation for midler indsat ved oprettelse af projekt-

konti for de udvalgte sager, samt om der er dokumentation for midler indsat på projektkontiene ud over de midler, der er blevet indsat i forbindelse med oprettelsen af projektkontiene.

**Tabel 8. Dokumentation ved oprettelse af projektkonti i den centrale regnskabsforvaltning samt ved efterfølgende indsættelser på projektkontiene**

	AU				KU			
	Ja		Nej		Ja		Nej	
	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal
Bevillingsskrivelse forud for oprettelse.....	90	18	10	2	100	30	0	0
Bevillingsskrivelse for indsatte midler.....	65	13	35	7	77	23	23	7

Af tabel 8 fremgår, at 10 % af projektkontiene på AU er oprettet, uden at der foreligger en bevillingsskrivelse.

På KU foreligger dokumentation i form af bevillingsskrivelser for alle projektkonti.

125. Af tabellen fremgår endvidere, at der på 35 % af projektkontiene ved AU er tilgået midler uden tilhørende bevillingsskrivelser. AU har oplyst, at der ikke foreligger dokumentation for de indsatte midler, men at der med undtagelse af 2 projektkonti efter universitetets opfattelse ikke er tale om tilskud fra andre tilskudsgivere. For 1 af projektkontiene anfører universitetet videre, at de indsatte midler vedrører salgsindtægter i sammenhæng med den eksternt finansierede forskning. Salgsindtægterne udgør i alt ca. 1,3 mio. kr.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør AU undersøge og overveje om projekter, der udvikler sig til at oppebære salgsindtægter af denne størrelse, stadig kan regnes som ikke-kommercielle aktiviteter, eller om de bør flyttes til indtægtsdækket virksomhed.

126. Tabel 8 viser videre, at der på 23 % af projektkontiene på KU er indsat midler uden bevillingsskrivelse siden oprettelsen. For hovedparten af disse projektkonti gælder dog, at der er op til 40 supplerende indbetalinger fra forskellige tilskudsgivere på projektkontiene, og at der i næsten alle tilfælde er bevillingsskrivelse for den enkelte indbetaling.

127. Bevillingsskrivelserne på KU er som krævet i universitetets retningslinjer ledsaget af et projektbudget. Langt hovedparten af disse projektbudgetter indeholder dog kun oplysninger om den eksternt finansierede andel. Projektbudgetterne indeholder ingen oplysninger om de samlede omkostninger til projekterne, herunder universitetets eventuelle medfinansiering fordelt til løn og driftsudgifter. Projektbudgetterne har således ingen styringsmæssig værdi.

128. I forbindelse med gennemgangen af projektkonti på AU har Rigsrevisionen konstateret, at der er indsat midler i forbindelse med en samarbejdsaftale på en privat bankkonto administreret af den bevillingshavende forsker.

I begyndelsen af 1992 indgik en forsker på AU og en privat tilskudsgiver en samarbejdsaftale om et forskningsprojekt. Denne samarbejdsaftale er ifølge universitetet godkendt af den centrale regnskabsforvaltning. I forbindelse hermed har forskeren som bevillingshaver modtaget ca. 250.000 kr. fra tilskudsgiver. Af dette beløb er 80.000 kr. blevet indsat på 2 nyoprettede projektkonti med 40.000 kr. på hver, mens de resterende ca. 170.000 kr. er indsat på en privat bankkonto administreret af bevillingshaver og en anden forsker. På den private bankkonto er der i 1992 endvidere indsat ca. 240.000 kr. fra en samarbejdsaftale med en anden privat tilskudsgiver. Disse beløb stod ifølge AU urørt på bankkontoen frem til slutningen af 1993, hvor midlerne blev indsat på en projektkonto på universitetet, og bankkontoen blev lukket. Således henstod mellem 170.000 kr. og 410.000 kr. på en privat bankkonto i ca. 1½ år.

AU har dokumenteret, at der ikke er foretaget projektadministration fra den private bankkonto, idet midlerne har stået urørt bortset fra rentetilskrivning.

I 1994 indgik forskeren en ny samarbejdsaftale med tilskudsgiver. Denne aftale er ifølge universitetet anden del af det oprindelige projekt fra 1992. Midlerne fra denne samarbejdsaftale er korrekt blevet indsat på projektkontoen på universitetet.

129. Det er i strid med reglerne, at midler fra en samarbejdsaftale indsættes på en privat bankkonto. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde AU's centrale regnskabsforvaltning have reageret, da der har været uoverensstemmelse mellem det i samarbejdsaftalen nævnte beløb og det beløb,



der er blevet indsat på projektkontoen. Ved at forskningsmidlerne har været placeret på en privat bankkonto, har de været uden for universitetets disposition og kontrol. Desuden har der været en risiko for, at midlerne kunne være gået tabt.

130. Rigsrevisionen har ved sin gennemgang af AU's aftaler endvidere fundet et eksempel på en usædvanlig samarbejdsaftale, hvor det er usikkert, hvor stort et beløb der vil tilgå universitetet, ligesom der er et habilitetsspørgsmål. Aftalen er indgået mellem et institut ved AU og et privat firma ejet af den forsker, som samtidig er bevillingshaver og institutleder på pågældende institut. Ifølge aftalen modtager forskeren løbende firmaets nettooverskud, hvorefter forskeren kan anvende det til sin forskning. Der er således tale om, at midlerne til forskeren er afhængig af firmaets driftsmæssige resultat.

Samarbejdsaftalens usædvanlige konstruktion forhindrer efter Rigsrevisionens opfattelse en hensigtsmæssig bevillingmæssig administration samt begrænser mulighederne for forskningsmæssig planlægning på decentralt niveau.

AU har over for Rigsrevisionens oplyst, at universitetet ikke finder aftalen i strid med hverken de dagældende eller de nugældende regler for eksternt finansieret forskningsvirksomhed. Universitetet har dog videre oplyst, at en eventuel aftale indgået i dag ville have et andet og mere indgående juridisk afklaret forhold.

131. I forbindelse med gennemgangen af sager på KU har Rigsrevisionen konstateret, at der er indsat midler på projektkonti, som vedrører undervisningshonorarer og andre personlige honorarer. KU har hertil oplyst, at indsættelse af sådanne midler ikke er tilladt ifølge KU's instituthåndbog. KU har endvidere oplyst, at universitetet vil indskærpe reglerne over for institutterne.

#### **b. Løbende regnskabsmæssig administration og opfølgning**

132. Den centrale regnskabsforvaltning bør sikre, at kontiene, når projekterne er afsluttede, lukkes og således ikke henstår med overskydende midler. Hermed sikres tillige, at regnskabet giver et retvisende billede af, hvor mange aktive projekter der er på universiteterne.

I dette afsnit belyses dels, i hvilken udstrækning projektkonti henstår med eksterne midler i længere tid uden aktivitet, dels hvor lang tid der i så fald er tale om. Endvidere belyses omfanget af overtræk på projektkontiene, samt om den centrale regnskabsforvaltning reagerer herpå.

**Tabel 9. Projektkonti uden aktivitet i mere end henholdsvis 1 og 3 år<sup>1)</sup>**

	AU				KU			
	Ja		Nej		Ja		Nej	
	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal
Over 1 år uden aktivitet.....	80	16	20	4	70	21	30	9
Over 3 år uden aktivitet.....	50	10	50	10	20	6	80	24

<sup>1)</sup> Med aktivitet menes bevægelser i relation til bevillingsformålet. Rentetilskrivninger og omposteringer mellem konti betragtes ikke som aktivitet.

133. **Tabel 9** viser, at 80 % af projektkontiene på AU har henstået med bevilligede midler i mere end 1 år uden aktivitet, og at halvdelen af alle projektkontiene har henstået med bevilligede midler uden aktivitet i mere end 3 år.

På de projektkonti, hvor der har henstået midler i mere end 3 år, udgjorde beløbene mellem 2.000 kr. og 82.000 kr. En projektkonto har henstået uden aktivitet med over 40.000 kr. i mere end 8 år.

AU har oplyst, at 7 af de 10 projekter de facto er afsluttede, selv om de i regnskabssystemet optræder som igangværende.

134. Rigsrevisionen har samtidig undersøgt, om den centrale regnskabsforvaltning tager initiativ til at få projektkonti uden aktivitet i længere tid lukket.

Den centrale regnskabsforvaltning på AU har oplyst, at der ikke er formaliserede procedurer, der sikrer, at projektkonti uden aktivitet bliver lukket. Hvis den centrale regnskabsforvaltning bliver opmærksom på, at der henstår midler på en projektkonto, bliver den pågældende forsker anmodet om at forbruge beløbet eller rette henvendelse til tilskudsgiver med henblik på anvendelsen af de uforbrugte midler.

Blandt de projektkonti på AU, som Rigsrevisionen har gennemgået, er der ingen eksempler på, at den centrale regnskabsforvaltning har taget et sådant initiativ.

AU har efterfølgende oplyst, at henvendelser fra den centrale regnskabsforvaltning typisk sker ved forskellige

typer informationsbreve eller telefoniske henvendelser. Universitetet har videre oplyst, at sådanne breve eller notater om telefonsamtaler almindeligvis ikke bliver opbevaret, og oftest kun gemt indtil indbetaling er sket, eller projektet er lukket, idet universitetet anser dem for kun at være til internt brug.

135. Tabel 9 viser endvidere, at 70 % af projektkontiene på KU har været uden aktivitet i mindst 1 år, og 20 % har været uden aktivitet i mindst 3 år. På de projektkonti, hvor der har henstået midler i mere end 3 år, har beløbene udgjort mellem 200 kr. og 105.000 kr. 10 % af projektkontiene har henstået uden aktivitet i mere end 4½ år.

3 af sagerne indeholder skrivelser fra den centrale regnskabsforvaltning, hvor forskeren spørges, om projektkontoen skal lukkes, og om de resterende midler i så fald skal tilbageføres til tilskudsgiver eller overføres til en anden konto. De 3 henvendelser er fra august 1999, og for 2 sager foreligger der ved undersøgelsens afslutning endnu ikke svar fra forskerne. I det tredje tilfælde har forskeren svaret, at de resterende midler bliver anvendt snarest.

136. Overskydende midler fra de tilskudsfinansierede forskningsprojekter forbliver på begge universiteter til disposition for den forsker, som oprindeligt har modtaget bevillingen, selv om de pågældende projekter er de facto afsluttede.

Når et tilskudsfinansieret forskningsprojekt er de facto afsluttet, må det aftalemæssige forhold betragtes som tilendebragt. Hvis ikke der er truffet aftale med tilskudsgiver om tilbagebetaling af uforbrugte midler, bør de efter Rigsrevisionens opfattelse med tilskudsgivers accept tilgå instituttet, så institutlederen kan disponere over instituttets resourcer.

137. Rigsrevisionen har endelig undersøgt, om universiteterne sikrer, at de enkelte projektkonti ikke henstår med overtræk.

Undersøgelsen har vist, at der på AU er 2 projektkonti, som har haft et underskud på mere end 50.000 kr. i over 6 måneder. Kun i det ene tilfælde har underskuddet afstedkommet en henvendelse fra den centrale regnskabsforvalt-

ning om at udligne underskuddet. Herudover er der 3 projektkonti, hvor der har været mindre underskud.

AU har oplyst, at det ikke er den centrale regnskabsforvaltnings opgave at overvåge de respektive projekters likviditet, men at det påhviler den enkelte bevillingshaver under ansvar over for institutlederen.

Rigsrevisionen deler ikke universitetets opfattelse. Universiteterne bør som et led i den regnskabsmæssige administration løbende foretage en gennemgang af de åbentstående projektkonti for at undgå overtræk og ophobning af overskydende midler.

138. På KU har en projektkonto henstået med et underskud på mere end 50.000 kr. i over 6 måneder. Denne situation har medført en henvendelse fra den centrale regnskabsforvaltning til forskeren om at få underskuddet dækket.

139. Rigsrevisionen har ved gennemgangen konstateret, at der på begge universiteter bliver foretaget overførsler mellem projektkontiene. Universiteterne bør efter Rigsrevisionens opfattelse være opmærksomme på, at eksterne midler bevilliget gennem samarbejdsaftaler anvendes til formålet. Den centrale regnskabsforvaltning bør således sikre sig, at dette dokumenteres, hvis der overføres midler mellem projektkonti.

140. I forbindelse med gennemgangen af sager på AU har Rigsrevisionen konstateret, at statens regler om bruttokontering i nogle tilfælde er fraveget. På flere projektkonti er indbetalinger fra eksterne tilskudsgivere konteret som negative udgifter i stedet for indtægter. Konsekvensen heraf har bl.a. været, at regnskabets oplysninger om universitetets samlede indtægter ved tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed ikke har været rigtigt.

På en projektkonto har universitetet modtaget midler fra en privat organisation til delvis dækning af rejseudgifter afholdt kort før indbetalingen. Dette beløb er ikke blevet konteret som en indtægt, men som en negativ udgift. AU har anført, at der har været tale om et udlæg, som ikke har vedrørt den pågældende projektkonto, hvorfor universitetet har foretaget modregning af den afholdte udgift på kontoen.

Ifølge Budgetvejledning 1996, pkt. 13.2, kan der foretages undtagelse fra bruttokonteringsprincippet i forbindelse med udlægsforretninger i relation til anden statslig eller kommunal myndighed. I det nævnte tilfælde var der tale om midler fra en privat organisation, hvorfor reglen om udlæg ikke kan anvendes. Der er således foretaget udlån uden hjemmel. Den korrekte procedure er, at tilskud bevilget til fx rejseformål posteres under indtægter og modposteres under udgifter på projektkontoen. Rigsrevisionens gennemgang af sager på KU viser, at KU foretager denne type posteringer korrekt.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Efter Rigsrevisionens opfattelse forløber den regnskabsmæssige administration af eksterne midler på KU og særligt på AU ikke på en hensigtsmæssig måde. På begge universiteter er der i enkelte tilfælde ikke administreret i overensstemmelse med gældende regler.

Gennemgangen har vist, at der på KU er dokumentation for stort set alle indsatte beløb. På AU er kravet om dokumentation i form af bevillingsskrivelse for indsatte beløb i den centrale regnskabsforvaltning i adskillige tilfælde ikke overholdt.

På begge universiteter har uforbrugte midler henstået på projektkonti gennem længere tid, dog i størst omfang på AU, hvor der ikke er formaliserede procedurer, der sikrer en løbende opfølgning på projektkontiene.

Gennemgangen har endvidere vist, at universiteterne ikke sikrer, at projektkonti til afsluttede projekter bliver afregnet og lukket, samt at der ikke foreligger dokumentation fra forskerne for overførsler mellem projektkonti.

Når et tilskudsfinansieret forskningsprojekt er de facto afsluttet, må det aftalemæssige forhold betragtes som tilendebragt. Hvis ikke der er truffet aftale med tilskudsgiver om tilbagebetaling af uforbrugte midler, bør de efter Rigsrevisionens opfattelse med tilskudsgivers accept tilgå instituttet, så institutlederen kan disponere over instituttets ressourcer.

Ved gennemgangen af AU's projekter konstaterede Rigsrevisionen et eksempel på, at der er blevet indsat forskningsmidler på en privat bankkonto. Midlerne har derved været uden for universitetets disposition og kontrol, hvorved de har kunnet gå tabt.

Rigsrevisionen har endvidere fundet eksempler på, at AU ikke følger statens regler om bruttokontering og derved i et enkelt tilfælde har foretaget udlån uden hjemmel.

På KU er der i modstrid med gældende regler indsat ikke-forskningsrelaterede midler (honorarer) på projektkonti under tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

## VI. Ministeriets regulering

141. I det følgende belyses og vurderes, hvorledes Forskningsministeriet – og tidligere Undervisningsministeriet – har reguleret universiteternes administration af private forskningsmidler. Til grund for vurderingen har Rigsrevisionen undersøgt:

- om Undervisningsministeriet og senere Forskningsministeriet har tilvejebragt et hensigtsmæssigt grundlag for og har tilstrækkeligt indseende med universiteternes forvaltning af private forskningsmidler.

### A. Cirkulærer mv.

142. Undervisningsministeriet udstedte 26. juli 1989 cirkulære om administration af tilskudsmidler, som uddannelsesinstitutioner o.a. modtog ved gavebrev e.l. Cirkulæret omfattede ikke tilskudsmidler eller andre ydelser, der forudsatte konkrete modydelser til tilskudsgiver. Cirkulæret blev ophævet med cirkulære nr. 38 af 12. marts 1991, hvorefter indtægter og udgifter vedrørende aktiviteter, der finansieres ved gaver og royalties eller af tilskud fra fonde eller organisationer, fra og med finansåret 1991 har skullet optages på en særlig konto for indtægtsdækket virksomhed, jf. Finansministeriets Budgetvejledning 1989, pkt. 51.23.9. Cirkulæret er fortsat gældende, mens Budgetvejledningen for så vidt angår tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed er ændret/præciseret både i 1992 og 1995.

143. I juni 1989 udsendte Undervisningsministeriet en vejledning om indtægtsdækket virksomhed. I vejledningen var der kommentarer til de enkelte bestemmelser i Finansministeriets cirkulære af 22. september 1988 om adgangen til at udføre indtægtsdækket virksomhed samt forslag til udformning af aftaler, der indgås med erhvervsvirksomheder, offentlige institutioner mv.

144. I forbindelse med udstedelse af cirkulære nr. 38 af 12. marts 1991 fremsendte Undervisningsministeriet en ny

vejledning om indtægtsdækket virksomhed, som indeholdt et særligt afsnit om reglerne for forskning og ikke-kommercielle aktiviteter. Det anførtes, at der for hvert projekt skulle opstilles et budget for de samlede omkostninger inkl. indirekte omkostninger, og de samlede indtægter, inkl. institutionens bidrag. Endvidere blev de enkelte finansieringskilder (private gaver, tilskud, midler i henhold til samarbejdsaftaler mfl.) gennemgået, herunder reglerne for deres anvendelse.

Endvidere udsendte Undervisningsministeriet i 1997 og 1998 retningslinjer om visse konteringsmæssige forhold vedrørende tilskudsmidler.

145. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet i 1993-1994 var repræsenteret i en arbejdsgruppe nedsat af Finansministeriet, der skulle udarbejde forslag til regler for administration af tilskudsmidler. Resultatet af udvalgsarbejdet blev optaget i Budgetvejledning 1995.

Undervisningsministeriet fandt ikke anledning til at udsende vejledning om tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, hverken ved ændringen i 1992 eller i 1995.

146. Efter Rigsrevisionens opfattelse har Undervisningsministeriet og senere Forskningsministeriet i undersøgelsesperioden ikke tilvejebragt et hensigtsmæssigt grundlag for forvaltning af private forskningsmidler. Der har for undersøgelsesperioden ikke foreligget en præcisering af indholdet i tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og paradigmer for indgåelse af samarbejdsaftaler.

147. Forskningsministeriet har i januar 2000 nedsat en arbejdsgruppe, der har haft til opgave dels at beskrive de regler, som gælder for universiteternes samarbejde med erhvervslivet, dels at udarbejde forslag til, hvilke elementer der bør indgå i en aftale om et samfinansieret forskningsprojekt mellem et universitet og en privat virksomhed. Derudover er arbejdsgruppen blevet bedt om at give et bud på, hvad god forskningsskik er og et bud på, hvilken videnskabelig interesse der bør være i et samfinansieret forskningsprojekt, før et universitet involverer sig i det. Rapporten er offentliggjort i august 2000.

Forskningsministeriet har over for Rigsrevisionen redegjort for arbejdsgruppens anbefalinger. Gruppen fremhæver og anbefaler bl.a. følgende:

- At der hersker åbenhed og klarhed i projektsamarbejdet mellem et universitet og en privat virksomhed, ligesom der skal finde en styring af projektforsløbet sted.
- At der altid udarbejdes en skriftlig aftale, når et universitet samarbejder med en virksomhed om et forskningsprojekt. Der blev i den forbindelse udarbejdet et problemkatalog (en checkliste), som ikke er udtømmende, men som indeholder emner, som gruppen lægger vægt på indgår i forhandlingerne om indgåelse af samfinansierede forskningsprojekter.
- At der altid sker publicering af forskningsresultater, når offentlige midler er involveret i projektet.
- At ledelsen på det enkelte universitet – gerne i samarbejde med andre institutioner – tager initiativ til at udarbejde en politik, der beskriver grænserne for, hvad universitetet i samfinansieret forskning bør involvere sig i for at leve op til kravene som forskningsinstitution. Heri kan også indgå overvejelser om, hvornår universitetet kan fravælge, at en ansat forsker deltager i et forskningsprojekt.
- At det enkelte universitet udarbejder retningslinjer, der synliggør de omkostninger, såvel drift- som følgeomkostninger, der påføres universitetet, når det deltager i et samfinansieret forskningsprojekt.

148. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Forskningsministeriet skal sikre, at universiteterne tager de nødvendige initiativer, og at det ikke bør overlades til universiteterne alene at forfølge rapportens anbefalinger.

149. Forskningsministeriet har oplyst, at det af rapporten fremgår, at der ikke findes nogen entydig eller universel fastlæggelse af forskningsbegrebet. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at ledelsen på den enkelte institution tager initiativ til at udarbejde en politik, der beskriver grænserne for, hvad den som institution i samfinansieret forskning bør involvere sig i for at leve op til kravene som forsknings-



institution. Ministeriet mener ikke, at besvarelsen af dette spørgsmål er tilstrækkeligt uddybet. Det er vigtigt af hensyn til forståelsen af forskningens grænser at gøre et forsøg på at komme en begrebsafklaring nærmere. Det forudsætter imidlertid en forskningsfaglig kompetence at afgrænse problemfeltet, som ministeriet ikke er i besiddelse af.

Forskningsministeriet har oplyst, at det vil anmode det forskningsrådgivende system om at være behjælpelig med at komme en begrebsafklaring nærmere.

Forskningsministeriet har videre oplyst, at begrebet "samarbejdsaftale" er anvendeligt, hvor offentlige midler indgår i et privatretligt aftaleforhold. Definitionen af begrebet giver således sig selv. Heroverfor står begrebet indtægtsdækket virksomhed også kaldet rekvireret forskning, som eksempelvis anvendes, hvor der ikke er en forskningsmæssig interesse i projektet. Forskningsministeriet har videre henvist til den ovenfor nævnte rapport, hvoraf fremgår, at universitetet altid skal have projektledelsen ved samarbejdsaftaler. Bevillingsretligt er der kun tale om tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, hvis projektledelsen er hos universitetet. Ministeriet vil over for institutionerne præcisere, at det afgørende er, om der indgår offentlige midler (herunder naturalydelse) i et projekt eller ej. Hvis der gør det, er der en række offentligretlige regler, der altid skal iagttages.

Forskningsministeriet har dog oplyst, at ministeriet vil tage skridt til at formulere klare definitioner på begreberne tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og indtægtsdækket virksomhed.

Rigsrevisionen finder Forskningsministeriets initiativer velbegrundede og forventer, at ministeriet på denne baggrund udsteder retningslinjer for tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

## **B. Tilsyn**

150. Rigsrevisionen har bedt Undervisningsministeriet og Forskningsministeriet om at redegøre for, hvorledes man gennemfører den overordnede styring på området, herunder løser tilsynsopgaven. Undervisningsministeriet (og Forskningsministeriet) har oplyst, at man har holdt sig orienteret om aktiviteterne og bevillingernes anvendelse via virksomhedsregnskaberne, herunder om hvorledes tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed er fordelt på stats-

lige midler, internationale tilskudsgivere og øvrige (private) tilskudsgivere.

151. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør ministeriet løbende holde sig orienteret om aktiviteterne og bevillingernes anvendelse. Oplysninger om antal projekter med tilskud fra private virksomheder og offentlige programmer fordelt på fakulteter og status (påbegyndt, igangværende og afsluttet i finansåret) bør indgå i rapporteringen til departementet. Disse oplysninger fremgår ikke af universiteternes virksomhedsregnskaber.

Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet vil overveje, hvordan ministeriet bedst opnår indseende med universiteternes forvaltning af private forskningsmidler, fx ved indhentning af nærmere oplysninger om de konkrete igangværende projekter i forbindelse med institutionernes afgivelse af virksomhedsregnskab.

152. Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at Rigsrevisionens undersøgelse har afdækket en række problemer af forvaltningsmæssig og bevillingsretlig karakter. Ifølge ministeriet vil Rigsrevisionens beretning dermed være et godt udgangspunkt for ministeriets opfølgning på problemerne.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Budgetvejledningen fastsætter alene overordnede regler for tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed. Hverken Undervisningsministeriet eller Forskningsministeriet har formuleret supplerende retningslinjer til sikring af et hensigtsmæssigt grundlag for forvaltning af private forskningsmidler.

En arbejdsgruppe under Forskningsministeriet har august 2000 afgivet en rapport vedrørende samfinansierede forskningsprojekter. På denne baggrund vil Forskningsministeriet anmode det forskningsrådgivende system om at være behjælpelig med at komme en afklaring af begrebet "forskningsmæssig interesse" nærmere. Hvad angår afgrænsningen mellem tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og indtægtsdækket virksomhed, har ministeriet oplyst, at det vil tage skridt til at formulere klare definitioner på disse begreber.

Rigsrevisionen finder disse initiativer velbegravede og forventer, at Forskningsministeriet på denne baggrund udsteder retningslinjer for tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

Undervisningsministeriets og senere Forskningsministeriets indseende med universiteternes tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed er alene baseret på gennemgang af virksomhedsregnskaberne, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse er utilstrækkeligt. Rigsrevisionen har bemærket, at Forskningsministeriet vil overveje, hvordan ministeriet bedst opnår indseende med universiteternes forvaltning af private forskningsmidler, fx ved indhentning af nærmere oplysninger om de konkrete igangværende projekter i forbindelse med institutionernes afgivelse af virksomhedsregnskab.

Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at Rigsrevisionens undersøgelse har afdækket en række problemer af forvaltningsmæssig og bevillingsretlig karakter. Ifølge ministeriet vil Rigsrevisionens beretning dermed være et godt udgangspunkt for ministeriets opfølgning på problemerne.

Rigsrevisionen, den 23. november 2000

Henrik Otbo

/Lone Glahn

## Bilag 1

**Begrebsforklaring**

I det følgende vil nogle af beretningens centrale begreber blive forklaret.

*Gave/tilskud.* Gaver/tilskud er karakteriseret ved, at der ikke er knyttet en modydelse hertil ud over en afrapportering af bevillingens anvendelse. Instituttlederen skal godkende, at forskeren modtager gaver/tilskud til et forskningsprojekt.

*Samarbejdsaftaler.* Et samarbejde reguleret af en kontrakt (samarbejdsaftale) mellem universitetet og i denne sammenhæng typisk en privat virksomhed. Samarbejdet skal have et forskningsformål, og forskeren skal bevare sin publiceringsret. Instituttlederen skal godkende samarbejdet. Forskningsministeriet har ikke defineret begrebet, ligesom det ikke er defineret i Budgetvejledningen.

I undersøgelsen har Rigsrevisionen defineret samarbejdsaftaler som samfinansierede projekter, hvor tilskudsgiver – modsat ved gaver/tilskud – har en forventning om en modydelse.

*Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.* Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed er en samlebetegnelse for eksterne midler til samarbejdsaftaler og gaver/tilskud. Midlerne konteres på statsregnskabets underkonto 95. Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

*Indtægtsdækket virksomhed.* Universiteterne har adgang til at udføre indtægtsdækket virksomhed. Aktiviteten skal være en naturlig udløber af universitetets øvrige aktiviteter, men det kræves ikke, at der er tale om egentlig forskning. Universitetet kan afgive rettigheden til resultaterne og til publicering. Prisen fastsættes, så der ikke sker konkurrenceforvriddning, samtidig med at de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes. Midler fra indtægtsdækket virksomhed konteres på statsregnskabets underkonto 90. Indtægtsdækket virksomhed.

*Bevillingsansøgning.* Den ansøgning forskeren sender til tilskudsgiver med anmodning om støtte til et forskningsprojekt.

*Bevillingsskrivelse.* Den skrivelse med hvilken tilskudsgiver tilkendegiver at støtte forskningsprojektet.

*Forskningsprotokol.* Til grund for det eksternt finansierede samarbejde ligger som regel en forskningsprotokol. Forskningsprotokollen beskriver forskningsprojektet og indeholder ofte bestemmelser om afrapportering, tidsplan for projektet mv.

*Projektkonto.* På AU også kaldet Aktivitetskonto. En forskningskonto hvorfra eksterne midler administreres. Projektkonti oprettes og administreres på universitetet af den centrale regnskabsforvaltning.

*Aktivitetsoprettelsesskema.* Før forskeren kan få oprettet en projektkonto til sin forskningsbevilling i regnskabskontoret, skal forskeren udfylde et aktivitetsoprettelsesskema, som skal underskrives af institutlederen. Aktivitetsoprettelsesskemaet angiver det bevilligede beløb, den private tilskudsgiver, projektets titel samt oprettelses- og afslutningsdato for projektet.