



**FOLKETINGET  
RIGSREVISIONEN**

**December 2021**

**Rigsrevisionens notat om  
beretning om**

**flytningen af den  
forskningsbaserede  
myndighedsbetjening  
på veterinærområdet**

## Opfølgning i sagen om flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet (beretning nr. 10/2018)

25. november 2021

RN 1409/21

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet, som blev indledt med en beretning i februar 2019. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 23. maj 2019.

2. Det følger af kongelig resolution af 19. november 2020, at Miljø- og Fødevarerministeriet har skiftet navn til Miljøministeriet, og at der er blevet oprettet et særskilt ministerium for fødevarer, landbrug og fiskeri. I dette notat adresserer Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri opfølgningsspørgsmålet om Miljø- og Fødevarerministeriet som Fødevarerministeriet.

### Konklusion

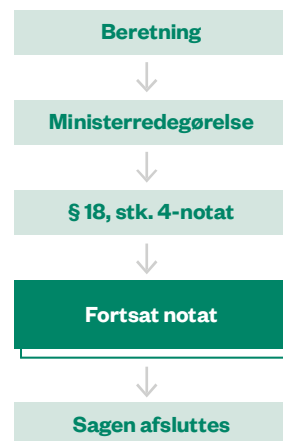
Fødevarerministeriet har løbende arbejdet med at skabe gennemsigtighed i bevillingsanvendelsen i rammeaftalerne om universiteterne. Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at der stadig udestår opfølgningsspørgsmål, bl.a. i forhold til en fællesstandardberegningsskema til opgørelse af de indirekte følgeomkostninger på Københavns Universitet og en sikring af, at Aarhus Universitet får opdelt de indirekte omkostninger fra og med 2021.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har siden afgivelsen af beretningen arbejdet på et nyt udkast til retningslinjer i samarbejde med Danske Universiteter, Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Uddannelses- og Forskningsministeriet oplyser, at arbejdet med opdateringen af retningslinjerne fortsat pågår. Herudover afsøger ministeriet mulighederne for at udvikle nogle mere overordnede retningslinjer, som ikke har samme detaljeringsgrad og heller ikke har samme grad af direkte involvering.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke er nået længere med at få opdateret de overordnede retningslinjer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening med hensyn til krydssubsidiering, konsekvensanalyser og ministeriets tilsynsrolle.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

### Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)

- resultatet af Fødevareministeriets arbejde med at skabe klare rammer for bevillingsanvendelsen inden for forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet i forhold til forskning, rådgivning og indirekte omkostninger
- resultatet af Uddannelses- og Forskningsministeriets arbejde med at opdatere de overordnede retningslinjer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening med hensyn til krydssubsidiering og konsekvensanalyser
- resultatet af Uddannelses- og Forskningsministeriets overvejelser i forhold til ministeriets tilsynsrolle.

## I. Baggrund

3. Rigsrevisionen afgav i februar 2019 en beretning om flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet. Beretningen handlede om Danmarks Tekniske Universitets (herefter DTU) myndighedsbetjening af Miljø- og Fødevareministeriet på veterinærområdet og om forløbet, der førte til, at Miljø- og Fødevareministeriet besluttede at flytte opgaven fra DTU til Københavns Universitet (herefter KU) og Statens Serum Institut (herefter SSI).

Formålet med beretningen var at vurdere, om Uddannelses- og Forskningsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet i processen havde sikret klare rammer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet, og om DTU havde sikret klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen. Endvidere var formålet at vurdere, om Miljø- og Fødevareministeriet havde gennemført en tilfredsstillende konkurrenceudsættelse af opgaven, og hvad de økonomiske konsekvenser heraf var.

4. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, konstaterede de, at den primære begrundelse for at flytte den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet fra DTU til KU/SSI var af teknisk-administrativ karakter, idet Miljø- og Fødevareministeriet og DTU ikke kunne blive enige om de økonomiske vilkår for opgaven. Uenigheden var en vigtig del af begrundelsen for, at ministeriet i 2016 besluttede at konkurrenceudsætte opgaven, selv om ministeriet ikke var forpligtet til det i henhold til udbudsloven.

Statsrevisorerne konstaterede videre, at flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet havde indebåret ekstra udgifter på 22,6 mio. kr. til KU's/SSI's opbygning. Herudover regnede DTU med udgifter på op til 89 mio. kr. til lukning af veterinære forskningsfaciliteter og aflysning af byggeri i Lyngby.

5. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet i forbindelse med konkurrenceudsættelsen ikke havde vurderet, hvilken virkning flytningen ville have på det veterinære forskningsmiljø.

Statsrevisorerne bemærkede videre, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke havde bidraget tilfredsstillende til at afklare de økonomiske rammer for myndighedsbetjeningen på veterinærområdet, og at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke havde sikret, at de økonomiske retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening var tilstrækkeligt klare for parterne, ligesom Miljø- og Forskningsministeriets håndtering af konkurrenceudsættelsen ikke havde været helt tilfredsstillende.

6. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningspunkt	Status	
1. Miljø- og Fødevareministeriets konsekvensvurderinger af forskningsmiljøet i tilfælde af kommende konkurrenceudsættelser og håndtering af konkurrenceudsættelsen.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 23. maj 2019.	Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.
2. Resultatet af Miljø- og Fødevareministeriets (nu Fødevareministeriets) arbejde med at skabe klare rammer for bevillingsanvendelsen inden for forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet i forhold til forskning, rådgivning og indirekte omkostninger.	Behandles i dette notat.	
3. Resultatet af Uddannelses- og Forskningsministeriets arbejde med at opdatere de overordnede retningslinjer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening med hensyn til krydssubsidiering og konsekvensanalyser.	Behandles i dette notat.	
4. Resultatet af Uddannelses- og Forskningsministeriets overvejelser i forhold til ministeriets tilsynsrolle.	Behandles i dette notat.	

7. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Fødevareministeriets initiativer

8. Vi gennemgår i det følgende Fødevareministeriets initiativer i forhold til det udestående opfølgningspunkt 2, som omhandler ministeriets arbejde med at skabe klare rammer for bevillingsanvendelsen inden for forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet i forhold til forskning, rådgivning og indirekte omkostninger.

Gennemgangen er baseret på redegørelsen for Fødevareministeriets arbejde med økonomisk gennemsigtighed, herunder ministeriets præsentation om økonomisk af-rapportering til Styregruppemøde for Forskning og Innovation 16/6 2020. Den er endvidere baseret på Fødevareministeriets årsrapport fra 2020 samt opfølgende statusnotat fra den 17. september 2021. Herudover er gennemgangen baseret på DTU's årsrapportering til ministeriet for forskningsbaseret myndighedsbetjening i 2018, KU's årsrapport til ministeriet for forskningsbaseret myndighedsbetjening i 2019 og KU's dokumentationsnotat til ministeriet fra den 23. april 2021 samt et sagsnotat fra Fødevareministeriet om KU's årsrapportering 2020 og 2021.

### **Fødevareministeriets arbejde med at skabe klare rammer for bevillingsanvendelsen inden for forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet i forhold til forskning, rådgivning og indirekte omkostninger**

9. Statsrevisorerne bemærkede, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke havde bidraget tilfredsstillende til at afklare de økonomiske rammer for myndighedsbetjeningen på veterinærområdet.

10. Det fremgik af beretningen, at Miljø- og Fødevareministeriets aftaler med DTU ikke indeholdt klare retningslinjer for, hvilke direkte og indirekte omkostninger ministeriets bevilling til forskningsbaseret myndighedsbetjening skulle dække, eller hvordan DTU skulle opgøre sine omkostninger i den årlige rapportering om bevillingsanvendelsen til ministeriet. Det var bl.a. uklart for ministeriet, i hvilket omfang aftaleøkonomien bidrog til finansiering af universitetets laboratorier og stalde.

Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet løbende har arbejdet med at skabe gennemsigtighed i bevillingsanvendelsen i rammeaftalerne med Aalborg Universitet (herefter AU), DTU og KU. Det blev i 2019 aftalt med universiteterne, at opsplitningen af de indirekte omkostninger skulle ske fra og med 2020.

Fødevareministeriet har endvidere oplyst, at årsrapporterne for ydelsesaftalerne på veterinærområdet på DTU fra 2020 indeholdt opgørelser af bevillingsanvendelsen både på direkte og indirekte omkostninger samt på rådgivning og forskning. Dog planlagde DTU derudover at opsplitte de indirekte omkostninger på bygningsomkostninger, udstyrsafskrivninger og fællesadministration.

Både KU og SSI har afgivet årsrapport for 2020 for hele veterinærområdet, hvor de indirekte omkostninger er opsplittet på direkte og indirekte omkostninger samt på rådgivning og forskning.

Fødevareministeriet oplyser, at KU stadig er i færd med at implementere anbefalinger fra arbejdet med en ny budgetmodel på universitetet, herunder arbejdet med en fællesstandardberegningsmetode til opgørelse af de indirekte følgeomkostninger. KU vil i løbet af 2021/2022 arbejde videre med opgørelsen af de indirekte omkostninger og se på, hvordan denne beregningsmetode kan overføres på myndighedsområdet. I den forbindelse forventer Fødevareministeriet at fortsætte dialogen med KU om opsplitning af de indirekte omkostninger i første halvdel af 2022 frem mod årsrapporteringen for 2021.

AU har oplyst til Fødevareministeriet, at de indirekte omkostninger forventes opdelt på følgende 2 kategorier fra og med 2021: Faciliteter og bygninger samt Administration og ledelse. Ministeriet oplyser, at ministeriet derfor forventer, at dialogen med AU om opsplitting af de indirekte omkostninger er afsluttet for nu.

11. Rigsrevisionen kan konstatere, at Fødevareministeriet har arbejdet med at sikre gennemslagskraft i bevillingsanvendelsen på veterinærområdet. Der er dog stadig opfølgingspunkter, som ministeriet er i dialog med KU om, herunder om en fællesstandardberegningss metode til opgørelse af de indirekte følgeomkostninger kan overføres på myndighedsområdet, samt om opsplitting af indirekte omkostninger i første halvdel af 2022 frem mod årsrapportering for 2021. Da Rigsrevisionen kan konstatere, at Fødevareministeriet endnu ikke er i mål med at skabe klare rammer for bevillingsanvendelsen inden for den forskningsbaserede myndighedsbetjening, vil Rigsrevisionen derfor fortsat følge dette punkt.

### III. Uddannelses- og Forskningsministeriets initiativer

12. Vi gennemgår i det følgende Uddannelses- og Forskningsministeriets initiativer i forhold til de 2 udestående opfølgingspunkter 3 og 4. Gennemgangen er baseret på Uddannelses- og Forskningsministeriets notat af 9. september 2020 og Uddannelses- og Forskningsstyrelsens notat af 1. oktober 2021. Gennemgangen er endvidere baseret på Danske Universiteters høringsvar af 4. marts 2020 samt Danske Universiteters ”Principper og anbefalinger for forskningsbaseret samarbejde og rådgivning”, der blev offentliggjort den 1. februar 2021.

Rigsrevisionen har både modtaget et notat fra Uddannelses- og Forskningsministeriet (2020) og et fra Uddannelses- og Forskningsstyrelsen (2021). Der vil derfor i de følgende afsnit blive vekslet mellem disse, alt efter hvilket notat der henvises til.

#### **Uddannelses- og Forskningsministeriets arbejde med at opdatere de overordnede retningslinjer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening med hensyn til krydssubsidiering og konsekvensanalyser**

13. Statsrevisorerne bemærkede, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke havde sikret, at de økonomiske retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening er tilstrækkeligt klare for parterne.

14. Det fremgik af beretningen, at Uddannelses- og Forskningsministeriet som sektormyndighed havde stået for udarbejdelsen af vejledende retningslinjer for aftalerne om forskningsbaseret myndighedsbetjening. Det fremgik af retningslinjerne, at ministeriets tilsyn med området skulle lægge vægt på, at der ikke sker krydsfinansiering. Retningslinjerne afklarer dog ikke, hvordan den aftalefinansierede forskning skal afgrænses fra universitetets øvrige forskning, og i hvilken grad aftalebevillingen skal dække indirekte omkostninger.

Uddannelses- og forskningsministeren har tidligere oplyst, at Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende krydssubsidiering ville indgå i processen med at opdatere de overordnede retningslinjer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Ministeren oplyste tillige, at kravene til konsekvensanalyser i forbindelse med konkurrenceudsættelse ville blive diskuteret og præciseret.

15. Uddannelses- og Forskningsministeriet har i samarbejde med Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri siden afgivelsen af beretningen udarbejdet et nyt udkast til retningslinjer, hvor Statsrevisorernes bemærkninger er blevet medtaget i overvejelserne. Udkastet blev sendt til universiteterne i forbindelse med et møde i Danske Universiteters Forum for Forskningsbaseret Myndighedsbetjening den 10. januar 2020. I udkastet var der bl.a. udarbejdet tydeligere retningslinjer for konsekvensanalyse i forbindelse med konkurrenceudsættelse og økonomisk gennemsigthed i aftalerne om den forskningsbaserede myndighedsbetjening. I afsnittet om økonomisk gennemsigthed var det beskrevet, at der i aftalerne mellem universitetet og ministeriet skulle rapporteres om anvendelsen af bevillingen på henholdsvis direkte og indirekte omkostninger.

16. Danske Universiteter var dog ikke tilfredse med udkastet. I deres høringssvar fra marts 2020 vedrørende udkastet til retningslinjer efterspurgte universiteterne bl.a. en tydeligere beskrivelse af krydssubsidiering.

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen oplyser, at styrelsen i samarbejde med Danske Universiteter, Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har arbejdet på et nyt udkast til retningslinjer, og at styrelsen har haft uformelle møder med Danske Universiteter fra foråret 2021 og frem til nu med henblik på at udarbejde udkast til retningslinjer, som alle parter kan nå til enighed om. Arbejdet med opdatering af retningslinjerne pågår således fortsat.

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen oplyser, at det er ambitionen at få parterne til at nå til størst mulig grad af enighed om indholdet i de nye retningslinjer, inden et udkast til retningslinjer sendes i høring. På den baggrund afsøger Uddannelses- og Forskningsstyrelsen nu mulighederne for at udvikle nogle mere overordnede retningslinjer, som ikke har samme detaljeringsgrad og heller ikke har samme grad af direkte involvering af Uddannelses- og Forskningsstyrelsen i samarbejdsrelationerne mellem fagministerierne og universiteterne.

17. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Uddannelses- og Forskningsministeriet endnu ikke er nået længere i forhold til opdateringen af retningslinjerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening med hensyn til krydssubsidiering, konsekvensanalyser og ministeriets tilsynsrolle.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Uddannelses- og Forskningsministeriets arbejde med at opdatere retningslinjerne.

### **Uddannelses- og Forskningsministeriets overvejelser i forhold til ministeriets tilsynsrolle**

18. Det fremgik af beretningen, at Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsyn ifølge retningslinjerne for forskningsbaseret myndighedsbetjening ville lægge vægt på, at der ikke skete krydsfinansiering. Retningslinjerne indeholdt dog ikke en præcis definition af krydsfinansiering, og ministeriet havde i praksis begrænsede muligheder for at føre tilsyn med aftaler mellem andre fagministerier og universiteterne, som er selvejende.

19. Ifølge Uddannelses- og Forskningsministeriet gav Rigsrevisionens bemærkninger ministeriet anledning til at vurdere, om der var behov for at revidere ministeriets tilsynsrolle, så den blev mere operationel. Ministeriet har derfor internt drøftet tilsynsrollen i forhold til forskningsbaseret myndighedsbetjening siden afgivelsen af beretningen. Ifølge ministeriet fremgår det i udkastet til nye retningslinjer, at Uddannelses- og Forskningsministeriet lægger op til en ændret tilsynsrolle i forhold til sammenhæng mellem aktivitetsniveau og finansiering i aftalerne. Det er således i udkastet beskrevet, at *"Uddannelses- og Forskningsministeriet bør inddrages af aftaleparterne, så fremt der ikke kan opnås enighed om sammenhængen mellem aktiviteter og finansiering. Dette vil også gælde i tilfælde af, hvis der sker uhensigtsmæssig krydssubsidiering af andre midler som resultat heraf."*

Baggrunden for en ændring af tilsynsrollen er ifølge Uddannelses- og Forskningsministeriet til dels, at det ikke i praksis er muligt for ministeriet at føre tilsyn med, hvordan der sker finansiering af forskning, herunder forskningsinfrastruktur. Det vil således være universiteternes vurdering, der vil være gældende i forhold til at vurdere, om den forskningsbaserede myndighedsbetjening bliver finansieret af basismidler, bevillinger til forskningsbaseret myndighedsbetjening eller andre bevillinger. Derudover kan universiteterne anvende både basismidler og bevillinger til forskningsbaseret myndighedsbetjening til investeringer i fx infrastruktur, når forskningsområdet ikke kan afgrænses til aftalen med et ministerium.

Oplægget til Uddannelses- og Forskningsministeriets fremtidige tilsynsrolle vil således ifølge ministeriet være, at der ikke løbende føres tilsyn med, om der sker krydssubsidiering mellem bevillinger til forskningsbaseret myndighedsbetjening og øvrige forskningsmidler.

20. Rigsrevisionen kan konstatere, at Uddannelses- og Forskningsstyrelsens stadig er i en dialogproces med fokus på at udarbejde formuleringer, som parterne kan blive enige om, og dermed fortsat arbejder med opdatering af denne del af retningslinjerne. Det er således uafklaret, hvordan Uddannelses- og Forskningsministeriets fremtidige tilsynsrolle bliver.

Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge resultaterne af Uddannelses- og Forskningsministeriets overvejelser i forhold til ministeriets tilsynsrolle.