



Rigsrevisionens notat om beretning om
**forskningsmidler på
hospitalet**



revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om forskningsmidler på hospitalerne (beretning nr. 7/2014)

9. januar 2017

RN 401/17

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om forskningsmidler på hospitalerne, som blev indledt med en beretning i 2014. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 31. august 2015.

KONKLUSION

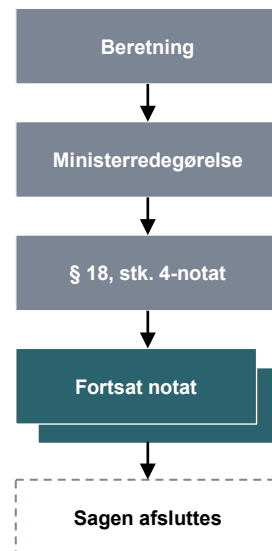
Regionerne har taget en lang række initiativer, der skal sikre, at hospitalernes eksterne forskningsmidler vil blive anvendt til formålet. Kravet om dokumentation og kontrol er blevet skærpet, og det er blevet indskærpet, at nye og gamle midler ikke må blandes sammen. Alle regionerne har indført procedurer, der skal sikre, at projekter ikke henstår inaktive.

Rigsrevisionen finder regionernes, Sundheds- og Ældreministeriets og Økonomi- og Indenrigsministeriets (tidligere Social- og Indenrigsministeriet) initiativer tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Regionerne har i deres retningslinjer og i deres kommunikation indskærpet kravet om, at udgifterne skal være dokumenteret. Regionerne har fulgt op på, at retningslinjerne følges. Dette er sket dels ved interne kontroller, hvor et antal bilag er blevet gennemgået, dels ved, at den eksterne revision har et særligt fokus herpå.
- Regionerne har indført retningslinjer, der skal sikre, at projekterne bliver gennemgået mindst én gang om året for at sikre, at projekter ikke henstår inaktive over flere år. Regionerne har endvidere indskærpet, at det ikke er tilladt at blande nye og gamle forskningsmidler sammen.
- Sundheds- og Ældreministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og Danske Regioner har udarbejdet en vejledning, som skal være med til at sikre, at hospitalerne opkræver et overhead, der er dækkende.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Danske Regioner har nedsat en arbejdsgruppe, der skal udarbejde et ensartet beregningsgrundlag for de fremtidige regionale opkrævninger af overhead. Arbejdsgruppen har taget udgangspunkt i vejledningen, og regionerne forventer, at alle regionerne opkræver et dækkende overhead i 2017.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- regionernes arbejde med at udarbejde et beregningsgrundlag for opkrævning af overhead.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i februar 2014 en beretning om forskningsmidler på hospitalerne. Beretningen handlede om hospitalernes forvaltning af eksterne forskningsmidler. Baggrunden for undersøgelsen var, at der havde været en række artikler i pressen om uhensigtsmæssig forvaltning af eksterne forskningsmidler på flere af Region Hovedstadens hospitaler.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de skarpt hospitalernes forvaltning af eksterne forskningsmidler, som var udtryk for en særegen forvaltningskultur, hvor man ikke havde tilstrækkeligt fokus på at overholde gældende retningslinjer. Statsrevisorerne kritiserede, at regionernes tilsyn havde været helt utilstrækkeligt.

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

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

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
Statsforvaltningens tilsyn med forvaltning af forskningsmidler.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 31. august 2015.
Regionernes retningslinjer for styringen af forskningsmidler.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 31. august 2015.
Regionernes arbejde med at sikre, at udgifterne er dokumenteret, og at kontrollen følger op på, at retningslinjerne følges, så der sikres en fremtidig hensigtsmæssig forvaltning af eksterne forskningsmidler.	Behandles i dette notat.
Hvilke initiativer regionerne vil iværksætte for at sikre, at nye og gamle forskningsmidler ikke blandes sammen, og at projekter ikke henstår inaktive over flere år.	Behandles i dette notat.
Sundheds- og Ældreministeriets, Økonomi- og Indenrigsministeriet og Danske Regioners arbejde med at få fastlagt en løsning for opkrævning af overhead.	Behandles i dette notat.

5. 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 og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Sundheds- og Ældreministeriets, Økonomi- og Indenrigsministeriets og regionernes initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Sundheds- og Ældreministeriets, Økonomi- og Indenrigsministeriets og regionernes initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter.

Gennemgangen er baseret på brevveksling mellem Rigsrevisionen og regionerne, herunder Danske Regioner, og mellem Rigsrevisionen og Sundheds- og Ældreministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Dokumentation og kontrol med, at retningslinjer følges

7. Statsrevisorerne bemærkede, at hospitalernes ledelse og interne kontroller i alt for mange tilfælde ikke havde sikret, at basale retningslinjer for anvendelse af forskningsmidlerne blev fulgt.

8. Rigsrevisionen har indhentet oplysninger fra regionerne om regionernes arbejde med at sikre, at udgifterne er dokumenteret, og at kontrollen følger op på, at retningslinjerne følges, så der sikres en hensigtsmæssig forvaltning af eksterne forskningsmidler på hospitalerne.

9. *Region Hovedstaden* har oplyst, at regionen siden 2014 har arbejdet med at afdække mangler i retningslinjerne. I de tilfælde, hvor der har været uklarheder, har regionen udarbejdet et hensigtsmæssigt og fyldestgørende administrationsgrundlag for såvel administrationerne som forskningsmiljøerne. Regionen har fulgt op ved at kommunikere ændringerne på forskellige niveauer og måder for at sikre hurtigst mulig implementering. Det er regionens vurdering, at dette har været nødvendigt for at sikre, at forskningsmidlerne forvaltes efter gældende regler og på den mest hensigtsmæssige måde. Regionens eksterne revision har desuden gennemgået en lang række forskningsprojekter på regionens hospitaler, og den indsamlede viden er indarbejdet i det udmeldte administrationsgrundlag.

Region Hovedstaden har desuden oplyst, at regionen har taget en lang række initiativer for igangsættelse, gennemførelse og afslutning af forskningsprojekter for at sikre et fyldestgørende og ensartet administrationsgrundlag. Regionen indførte bl.a. i 2015 et fælles koncept for controlling af projekter, herunder forskningsprojekter. Konceptet afspejler bl.a. de 3 hovedfaser i et projekt. Under hver fase er der en række krav til, hvad der skal gøres, og hvordan det skal dokumenteres af hospitalerne, virksomhederne og centrene, at de forskellige handlinger er udført, og at det er sikret, at det nødvendige grundlag er til stede. Den eksterne revision har i 2016 fulgt op på, om konceptet er implementeret på de hospitaler og i de virksomheder og centre, som har projekter, herunder forskningsprojekter. Revisionen havde ikke bemærkninger hertil. Det er aftalt med den eksterne revision, at der også fremover følges særskilt op herpå fra revisionens side.

Region Hovedstaden har videre oplyst, at regionens hospitaler, virksomheder og centre hvert kvartal sender deres dokumentation for ovenstående controlling til administrationen, der gennemgår materialet og vurderer, om der er behov for centrale udmeldinger eller yderligere administrationsgrundlag.

10. *Region Sjælland* har oplyst, at regionens eksterne revisor i 2015 gennemførte en undersøgelse af forvaltningen af forskningsmidler på de hospitaler, der ikke var omfattet af Rigsrevisionens undersøgelse. Revisionen har fulgt op på de aftalte forbedringer, som blev aftalt med de enkelte enheder i den efterfølgende løbende revision for 2015. Der er således ført tilsyn med, at gældende retningslinjer for projekter følges.

Region Sjælland har desuden oplyst, at alle enheders ledelsestilsyn er blevet ajourført i 2016, herunder opfølgningen på projekter. Der er i de reviderede ledelsestilsyn indarbejdet standardiserede kompenserende kontroller for regionens hospitaler, som har fokus på, at de modtagne midler anvendes korrekt. Der føres både et eksternt og et internt tilsyn med, at de enkelte enheder gennemfører ledelsestilsynet.

11. *Region Syddanmark* har oplyst, at regionen har iværksat en målrettet kommunikation af regler og dokumentationskrav i forhold til de budgetansvarlige i regionen. I den forbindelse er det sikret, at hospitalernes ledelsestilsyn også omfatter forskningsmidler. Hospitalernes regnskabsafdelinger har i den daglige håndtering af forskningsbilag øget deres fokus på, at bilagene lever op til dokumentationskravene. Derudover gennemføres der løbende interne kontroller, hvor hospitalernes regnskabsafdelinger gennemgår et antal stikprøvevist udvalgte bilag.

Region Syddanmark har desuden oplyst, at den eksterne revision i 2015 konstaterede, at der var sket en væsentlig forbedring af styringen af forskningskonti. Hospitalerne har haft øget fokus på, at det udførte ledelsestilsyn og den økonomiske styring af forskningsprojekter er dokumenteret. Den eksterne revision følger i efteråret 2016 målrettet op på, at de tilrettelagte kontroller følges, og at der udtages et antal stikprøver for at konstatere, om der er opnået en tilfredsstillende kvalitet i dokumentationsmaterialet.

12. *Region Midtjylland* har oplyst, at kravet om dokumentation er blevet skærpet. Der er udviklet et ekstra bemærkningsfelt i økonomisystemet, og der er generelt i organisationen gjort opmærksom på, at der er krav om skriftlig dokumentation. Særligt har der været fokus på angivelse af formål og deltagere på restaurationsregninger.

Region Midtjylland har videre oplyst, at regionen har et ensartet regelsæt for anvendelse af midler, uanset om det er tale om interne og eksterne konti. Det medfører, at der ikke skelnes mellem interne og eksterne konti, når regionens Interne Kontrol foretager kontrol af bilag for at sikre, at regionens regler er overholdt.

Hvert år bliver fx bilag vedrørende repræsentation stikprøvevist gennemgået. Region Midtjylland vurderer, at der er sket væsentlige fremskridt med hensyn til at få angivet, hvad formålet var, og hvem der har deltaget. Regionen vil fortsat have fokus på, at der er anført formål og deltagere på bilag.

13. *Region Nordjylland* har oplyst, at regionen har redigeret retningslinjerne på området. Retningslinjerne er også blevet indført i regionens kasse- og regnskabsregulativ og dækker dermed alle hospitaler i regionen. Retningslinjerne specificerer dokumentationskrav og en godkendelsesprocedure, hvor alle udgifter skal godkendes og kontraseres.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at regionerne arbejder med at sikre, at udgifterne er dokumenteret, og at kontrollen følger op på, at retningslinjerne følges. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Sammenblanding af nye og gamle forskningsmidler og inaktive konti

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

16. Rigsrevisionen har indhentet oplysninger fra regionerne om, hvilke initiativer regionerne vil iværksætte for at sikre, at nye og gamle forskningsmidler ikke blandes sammen, og projekter ikke henstår inaktive over flere år.

17. *Region Hovedstaden* har oplyst, at kategorisering af forskningsprojekter sker i regionens økonomisystem, hvor der også sker en tydelig adskillelse mellem drifts- og forskningsmidler. Da regionen i 2015 indførte et controllingkoncept, blev der også strammet op i forhold til de inaktive projekter. Det fremgår af konceptet, at der hver måned skal foretages en opfølgning på de inaktive projekter, der er på det enkelte hospital, i den enkelte virksomhed eller i det enkelte center. Hvert kvartal skal hospitalerne, virksomhederne og centrene sende en afrapportering til den centrale administration i regionen.

18. *Region Sjælland* har oplyst, at der er ført tilsyn med, at der løbende foretages den nødvendige oprydning og lukning af projekter. Der er i de reviderede ledelsestilsyn indarbejdet standardiserede kompenserende kontroller for regionens hospitaler, som har fokus på, at inaktive projekter lukkes.

19. *Region Syddanmark* har oplyst, at det nu er anført i regionens retningslinjer, at det ikke er tilladt at blande forskningsmidlerne sammen. Regionen har indført, at hospitalerne skal foretage en årlig gennemgang af alle forskningsprojekter og den indtægtsdækkede virksomhed med henblik på at lukke alle projekter, hvor der ikke kan dokumenteres en forpligtelse til at føre projektet videre.

20. *Region Midtjylland* har oplyst, at det reviderede regulativ vedrørende eksternt finansierede projekter mv. klassificerer forskellige typer af forskningsmidler og beskriver, at der skal ske en gennemgang af alle projekter mindst én gang om året. Hvis der ikke er aktivitet på et projekt i et år, skal der tages stilling til, hvad der skal ske med projektet. Projektet kan fortsat stå som inaktivt, blot det er dokumenteret, hvorfor der ikke er aktivitet, og der dermed er taget stilling til, hvornår der kan forventes aktivitet på projektet. Hvis et projekt har underskud, skal der tages stilling til, om projektet skal fortsætte og dermed, om der skal søges om nye midler. Hvis projektet ikke skal fortsætte, skal underskuddet dækkes af afdelingen i indeværende eller næste budgetår.

Region Midtjylland har videre oplyst, at hospitalerne arbejder på at få dokumenteret, at alle projekter med inaktivitet eller underskud gennemgås årligt, og at der tages stilling hertil. På hospitalerne har de igangsat forskellige procedurer. Koncernøkonomi er 2 gange årligt vært for møder, hvor alle enheder, der arbejder med projekter, deltager. På disse møder bliver alle problemstillinger omkring håndtering af eksterne midler drøftet efter behov.

21. *Region Nordjylland* har oplyst, at gennemgangen af de eksisterende konti har medført lukning af de inaktive konti. De nye retningslinjer fremsætter krav om løbende aktivitet på alle konti, og regionen vil fremover gennemgå forsknings- og projektkonti, hvor der ikke har været aktivitet i de foregående 12 måneder. Regionens kontotypeoversigt sikrer, at midler holdes adskilt. Nye forskningsbevillinger får oprettet separate konti, og alle konti til kliniske forsøg holdes adskilt pr. kontrakt/protokol.

22. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at regionerne har iværksat initiativer for at sikre, at nye og gamle forskningsmidler ikke blandes sammen, og at projekter ikke henstår inaktive over flere år. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Fastsættelse af overhead

23. Statsrevisorerne bemærkede, at hospitalerne ikke i tilstrækkelig grad adskiller omkostningerne til forskning fra omkostningerne til den almindelige drift. Regionerne og hospitalerne havde således ikke sikkerhed for, at relevante direkte og indirekte omkostninger blev dækket. Derfor var der risiko for, at hospitalerne uretmæssigt finansierede forskning for private virksomheder med skatteborgerfinansierede driftsbevillinger.

24. Rigsrevisionen anbefalede i beretningen, at regionerne, Sundheds- og Ældreministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet sammen afklarer, hvordan det sikres, at hospitalerne opkræver et overhead, der er dækkende, i de forskningsprojekter, hvor det er relevant.

25. Rigsrevisionen har indhentet oplysninger fra regionerne, Sundheds- og Ældreministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet om deres arbejde med at få fastlagt en løsning for opkrævning af overhead.

26. Sundheds- og Ældreministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet har oplyst, at der har været nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af Danske Regioner, FSR - danske revisorer og de 2 ministerier. Repræsentanter fra 2 regioner har deltaget i gruppen for at få inddraget praktisk erfaring med adskillelse af forskning og drift og fastsættelse af overhead.

Arbejdsgruppen har udarbejdet en vejledning, der blev offentliggjort den 24. oktober 2016. Vejledningen præciserer forståelsen af bekendtgørelse nr. 841 af 1. juli 2014 om regionsrådets levering af sygehusydelse mv. til og samarbejde med offentlige myndigheder og private virksomheder, hvor det fremgår, at regionsrådet skal opkræve en betaling svarende til alle direkte og indirekte omkostninger.

27. Danske Regioner har oplyst, at de har nedsat en arbejdsgruppe med 1-2 repræsentanter fra hver region. Arbejdsgruppen skal med vejledningen som udgangspunkt udarbejde et ensartet beregningsgrundlag for de fremtidige regionale overheadopkrævninger.

Danske Regioner har oplyst, at der vil blive udarbejdet regionale dokumenter, som beskriver, hvordan overheadberegningen foretages i de enkelte regioner i forhold til afgrænsning af indirekte omkostninger og fordelingsnøglen. Da fastsættelsen af overhead vil være et kvalificeret skøn, bl.a. baseret på regnskabssystemer mv., og da organisering og udgifter kan variere på tværs af regioner, kan fordelingsnøgler og størrelsen på de enkelte nøgler variere fra region til region.

Herudover drøfter arbejdsgruppen, hvordan opkrævning af overhead implementeres. Arbejdsgruppen har ikke mandat til at beslutte implementeringen af metoden for overheadberegning. Arbejdsgruppen vil i samarbejde med Danske Regioner udarbejde et kort faktaark til såvel intern som ekstern kommunikation vedrørende overheadopkrævning, som har til formål at skabe en bred forståelse for nødvendigheden af opkrævningen blandt rekvirenter og udførende forskere mfl. Arbejdsgruppen forventer, at der i alle regionerne vil være en praksis for opkrævning af overhead i 2017.

28. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at regionerne, Sundheds- og Ældreministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet har udarbejdet en vejledning, der skal sikre, at hospitalerne opkræver et overhead, der er dækkende. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen vil dog fortsat følge regionernes arbejde med at udarbejde et beregningsgrundlag for opkrævning af overhead.

Lone Strøm