
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om forskningsmidler på hospitalerne

September
2015

revision
revision
revision

Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 7/2014 om forskningsmidler på hospitalerne

31. august 2015

Social- og indenrigsministerens redegørelse af 20. juli 2015
Sundheds- og ældreministerens redegørelse af 31. juli 2015

RN 405/15

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som sundheds- og ældreministeren og social- og indenrigsministeren samt regionerne har iværksat og vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

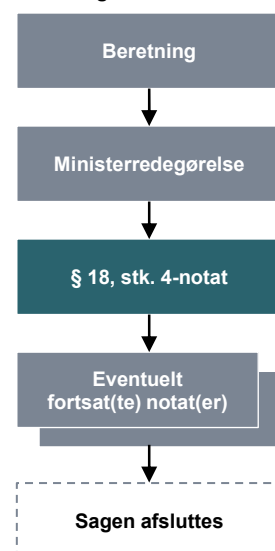
KONKLUSION

Sundheds- og ældreministeren og social- og indenrigsministeren oplyser, at regionerne tager problemstillingen alvorligt og har et stort ledelsesmæssigt og politisk fokus på området. Regionerne har iværksat en række initiativer, der skal bidrage til at sikre en fremtidig hensigtsmæssig forvaltning af eksterne forskningsmidler på hospitalerne. Rigsrevisionen finder Statsforvaltningens initiativ om øget fokus på bemærkninger fra regionernes eksterne revisorer tilfredsstillende, ligesom regionernes gennemgang og præcisering af retningslinjerne er tilfredsstillende. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Statsforvaltningen har oplyst, at Statsforvaltningen i udøvelsen af tilsynet med regionerne vil have øget fokus på at afklare, om problematiske forhold, som den regionale revision bemærker, kan være lovstridige, selv om de ikke specifikt er beskrevet sådan fra revisionen. Statsforvaltningen vil tage initiativ til at drøfte beretningens konklusioner med FSR – danske revisorer.
- Regionerne eller regionernes eksterne revisorer har gennemgået og præciseret de eksisterende retningslinjer, så de fx er mere konkrete i forhold til regler for anvendelse af midler, løbende opfølgning og afslutning af projekter og krav til brug af indkøbssystem.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Regionerne har på baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger igangsat en række initiativer. Initiativerne har bl.a. til formål at skærpe fokus på kravene til dokumentation og kontrol, så udgifter er dokumenteret med formål, delta-gere og relevans.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- 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 på hospitalerne.
- 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
- Sundheds- og Ældreministeriets, Social- og Indenrigsministeriets og Danske Regioners arbejde med at få fastlagt en løsning for opkrævning af overhead.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i februar 2015 en beretning om hospitalernes forvaltning af forskningsmidler. Beretningen handlede om, hvorvidt eksterne forskningsmidler forvaltes tilfredsstillende. Eksterne forskningsmidler er midler givet til forskning på offentlige sygehuse fra private organisationer, fonde og virksomheder.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, udtalte de en skarp kritik af hospitalernes forvaltning af eksterne forskningsmidler, som er udtryk for en særegen forvaltningskultur, hvor man ikke har tilstrækkeligt fokus på at overholde gældende retningslinjer. Statsrevisorerne kritiserer, at regionernes tilsyn har været helt utilstrækkeligt.

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

4. Det fremgik også af beretningen, at retningslinjerne for forvaltning af forskningsmidler generelt ikke er tilstrækkeligt konkrete. Hospitalerne adskiller derudover ikke i tilstrækkeligt omfang udgifter til forskning fra udgifter til drift. Desuden har hverken hospitaler eller regioner tilstrækkelig viden om, hvorvidt hospitalerne får dækket de direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med at varetage forskning.

5. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

Kontrol og tilsyn med forskningsmidler samt adskillelse af forskning og drift

6. Statsrevisorerne bemærkede, at hospitalernes ledelse og interne kontroller i alt for mange tilfælde ikke har sikret, at basale retningslinjer for anvendelse af forskningsmidlerne er blevet fulgt, fx godkendelse af udgiftsbilags formål og relevans. Statsrevisorerne bemærkede samtidig, at regionernes tilsyn ikke har sikret et betryggende grundlag for hospitalernes forvaltning af forskningsmidler.

7. Sundheds- og ældreministeren og social- og indenrigsministeren oplyser, at regionerne tager problemstillingen alvorligt og har et stort ledelsesmæssigt og politisk fokus på området. Regionerne har på den baggrund iværksat en række initiativer, der skal bidrage til at sikre en fremtidig hensigtsmæssig forvaltning af eksterne forskningsmidler på hospitalerne.

8. Alle regioner oplyser, at beretningens kritik af mangelfulde bilagspåtegninger har givet anledning til et øget fokus på, at forskerne skal angive fx formål og deltagere på bilag.

9. Regionerne har derudover udført ekstra kontroller med anvendelsen af forskningsmidler i samarbejde med deres revisorer.

Region Hovedstaden oplyser, at der er udarbejdet controllingværktøjer til brug for økonomiafdelingerne, så der løbende tages stikprøver i forbindelse med forvaltningen af forskningsmidler. Resultaterne af disse stikprøver skal rapporteres i kvartalsrapporten til Center for Økonomi, der har ansvar for at sikre, at der samles op og iværksættes nye tiltag efter behov. Region Hovedstaden oplyser, at forskningsmidler nu budgetteres, og at opfølgningen på anvendelsen indgår fast i den almindelige økonomiopfølgning for at sikre ledelsesmæssigt fokus. For at sikre fortsat fokus på anvendelsen af eksterne forskningsmidler og implementering af nye arbejdsgange følger den centrale administration løbende op – både ved at gennemgå de indrapporterede stikprøver fra hospitalerne og ved at drøfte emnet løbende med regionens regnskabschefer.

Region Sjælland oplyser, at regionens eksterne revisor i 2015 har gennemført en undersøgelse af forvaltningen af forskningsmidler på de sygehuse, der ikke var omfattet af Rigsrevisionens undersøgelse. Undersøgelsen viste, at det på visse sygehuse er nødvendigt at sikre, at forretningsgangene i den regionale retningslinje – ikke mindst opfølgningen gennem ledelsestilsynet – implementeres fuldt ud. Regionsrådet vil vurdere behovet for justeringer af forvaltningen på området.

Region Syddanmark oplyser, at regionens eksterne revisor har gennemført en undersøgelse af forvaltningen af forskningsmidler. Revisionen konkluderede, at midlerne var anvendt i overensstemmelse med formål og bevilling, og at der har været et betryggende kontrolmiljø, men at der har været mangelfulde bilagspåtegninger og en mangelfuld dokumentation af kontroller og ledelsesopfølgning. Regionens interne kontrolfunktioner – såvel centrale som decentrale – vil løbende have særligt fokus på at følge op på disse punkter.

Region Midtjylland oplyser, at regionen anerkender, at der i for mange tilfælde har manglet angivelse af formål og deltagere, og at der derfor er sat fokus på dette fremadrettet, bl.a. ved at præcisere og tydeliggøre reglerne, så forskerne hverken bevidst eller ubevidst overtræder reglerne. Regionens regler gælder både driftsbevillinger og eksterne bevillinger, og der skelnes derfor ikke herimellem, når der foretages kontrol. Region Midtjyllands interne kontrol har derfor iværksat en kontrol af bilag fra hele regionen for perioden 1. januar 2014 - 28. februar 2015.

Regionen Nordjylland oplyser, at regionen har anmodet sin revisor om en gennemgang af forskningskonti fra 2011 til oktober 2014. Revisionen har ikke fundet mistænkelige forhold vedrørende de enkelte bilag. Revisionen har dog givet anledning til, at Region Nordjylland fremadrettet vil ændre flere forhold, bl.a. at udgifter til fx rejser og repræsentation skal dokumenteres med formål, deltagere og relevans.

10. Statsrevisorerne bemærkede, at styringen af forskningsprojekter er uigennemsigtig, fordi nye og gamle forskningsmidler, og projekter kan henstå inaktive over flere år. Regionerne har ikke oplyst, hvilke initiativer de vil iværksætte for at sikre, at nye og gamle forskningsmidler ikke blandes sammen, og at projekter kan henstå inaktive over flere år.

11. Rigsrevisionen finder det positivt, at regionerne har iværksat en række initiativer, som har fokus på, at udgifter skal dokumenteres med formål, deltagere og relevans, og at kontrollerne skal sikre, at dokumentationen foreligger.

Rigsrevisionen vil fortsat følge 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 på hospitalerne. Rigsrevisionen vil således følge op på, hvordan regionerne sikrer dette. Fx kan regionen selv og/eller den eksterne revisor gennemgå stikprøver. Rigsrevisionen vil også fortsat følge, 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.

Fastsættelse af overhead

12. Statsrevisorerne bemærkede, at hospitalerne ikke i tilstrækkelig grad adskiller omkostningerne til forskning fra omkostningerne til den almindelige drift. Regionerne og hospitalerne har således ikke sikkerhed for, at relevante direkte og indirekte omkostninger bliver dækket. Derfor er der risiko for, at hospitalerne uretmæssigt finansierer forskning for private virksomheder med skatteborgerfinansierede driftsbevillinger.

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

14. Social- og indenrigsministeren og sundheds- og ældreministeren oplyser, at de er enige i dette behov, og at ministerierne i fællesskab har taget kontakt til Danske Regioner med henblik på dialog om en løsning.

Region Hovedstaden og Region Syddanmark oplyser hver især, at der i regionen vil være en kortlægning af overhead på forskningsmidlerne. Region Midtjylland oplyser, at det ikke altid er muligt at adskille forskning og drift. Ved oprettelse af forskningsprojekter foretages et skøn af forbruget af resurser fra andre afdelinger, og der afregnes for disse. Region Midtjylland oplyser, at regionen ikke betragter det som en risiko, at hospitalerne uretmæssigt finansierer forskning for private virksomheder med skatteborgerfinansierede midler, da regionen ser det som en del af sin kerneopgave at udføre relevant forskning.

15. Det er fortsat Rigsrevisionens opfattelse, at hospitalerne, jf. bekendtgørelse om regionsrådets levering af sygehusydelse mv. til og samarbejde med offentlige myndigheder og private virksomheder, i forbindelse med fx lægemiddelafprøvninger skal opkræve en betaling, der svarer til alle direkte og indirekte omkostninger.

16. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministerierne har kontakten Danske Regioner for at sikre, at overhead opkræves korrekt. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriernes og Danske Regioners arbejde med at få fastlagt en løsning for opkrævning af overhead.

Statsforvaltningens tilsyn

17. Statsrevisorerne bemærkede, at Statsforvaltningen har udført et for passivt tilsyn med forvaltningen af forskningsmidlerne – selv i de tilfælde, hvor regionernes revisorer gentagne gange har påpeget problemer med regionernes regnskabsforvaltning og forvaltning af forskningsmidler.

18. Social- og indenrigsministeren har oplyst, at Statsforvaltningen ikke er underlagt Social- og Indenrigsministeriets instruktioner i udøvelsen af sit tilsyn.

19. Statsforvaltningen oplyser, at Statsforvaltningen i udøvelsen af tilsynet med regionerne vil have øget fokus på at afklare, om problematiske forhold, som den regionale revision bemærker, kan være lovstridige, selv om de ikke specifikt er beskrevet sådan fra revisionen.

Dette gælder særligt ved forhold, som gentages over flere år, og hvor regionsrådets foranstaltninger ikke har vist sig at være tilstrækkelige.

Statsforvaltningen oplyser videre, at Statsforvaltningen vil tage initiativ til at drøfte beretningens konklusioner med FSR – danske revisorer for at få en styrket fælles forståelse af de særlige forhold, der gør sig gældende for den kommunale og regionale revision, med henblik på at løfte tilsynsopgaven på bedste vis.

Endelig oplyser Statsforvaltningen, at Statsforvaltningen vil styrke de interne retningslinjer for tilsynet med regionernes regnskabsaflægning ved en revision af Statsforvaltningens interne vejledning.

20. Rigsrevisionen finder, at Social- og Indenrigsministeriets og Statsforvaltningens initiativer er tilfredsstillende. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Retningslinjer for styringen af forskningsprojekter

21. Det fremgik af beretningen, at regionernes retningslinjer ikke var tilstrækkeligt konkrete i forhold til, hvordan og hvornår afdelingsledelsen skal inddrages i forbindelse med etablering af nye forskningsprojekter. Retningslinjerne var desuden ikke tilstrækkeligt konkrete i forhold til, hvad der kan finansieres af forskningsmidler.

22. Regionerne oplyser, at kritikken har givet anledning til at sætte fokus på retningslinjerne. Regionerne har derfor iværksat en målrettet kommunikation af regler og dokumentationskrav til alle budgetansvarlige, fx ved at afholde workshops og informationsmøder.

Regionerne oplyser, at regionerne eller regionernes eksterne revisorer har gennemgået og præciseret de eksisterende retningslinjer, så de fx er mere konkrete i forhold til regler for anvendelse af midler, løbende opfølgning og afslutning af projekter og krav til brug af indkøbssystem.

Region Midtjylland oplyser, at forskere som noget nyt ved opstart af nye projekter skal skrive under på, at de kender reglerne for forvaltning af forskningsmidler og har til hensigt at følge dem.

23. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at regionerne har øget fokus på at sikre, at retningslinjerne er tilstrækkeligt konkrete, og at der er kendskab til disse. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.