



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

August 2023

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)

1. august 2023

RN 1408/23

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. Baggrunden for beretningen var en anmodning fra Statsrevisorerne.

Beretningen handlede om Danmarks Tekniske Universitets (DTU) myndighedsbetjening af Miljø- og Fødevareministeriet på veterinærområdet og om det forløb, som førte til, at opgaven med myndighedsbetjening blev flyttet fra DTU til Københavns Universitet (KU) og Statens Serum Institut (SSI). Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 23. maj 2019 og 25. november 2021.

Universiteterne kan med udgangspunkt i universitetsloven yde forskningsbaseret myndighedsbetjening til ministerier. Forskningsbaseret myndighedsbetjening omfatter forskning, rådgivning, overvågning og beredskab inden for bestemte fagområder, fx veterinærforhold, planteproduktion, rumforskning og militære studier.



Konklusion

Rigsrevisionen konstaterer, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (tidligere Miljø- og Fødevareministeriet) har indgået rammeaftaler med KU, Aarhus Universitet (AU) og DTU om forskningsbaseret myndighedsbetjening. Aftalerne indeholder rammer for, hvordan ministeriets bevilling forventes anvendt. Rigsrevisionen konstaterer desuden, at der fra og med 2018 er implementeret en skabelon til årsrapportering på KU, AU og DTU, hvor universiteternes ydelser vedrørende forskningsbaseret myndighedsbetjening opdeles på direkte og indirekte omkostninger. Endelig er der fra og med 2021 sket en opsplitning af de indirekte omkostninger i alle årsrapporteringer. Rigsrevisionen finder, at disse initiativer har skabt klarere rammer for bevillingsanvendelsen inden for forskningsbaseret myndighedsbetjening, og vurderer, at denne del af sagen kan lukkes.

Rigsrevisionen konstaterer, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri fortsat følger KU's arbejde med at udvikle og implementere en standardberegningsmetode til opgørelse af indirekte omkostninger på forskningsområdet, herunder om metoden helt eller delvist kan overføres til den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Rigsrevisionen konstaterer, at Uddannelses- og Forskningsministeriet har udstedt opdaterede retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening den 31. maj 2023, og at ministeriet igangsætter et tværgående eftersyn af området. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet med de opdaterede retningslinjer og det tilhørende bilag til retningslinjerne nu har beskrevet, hvilke overvejelser der bør foretages af et fagministerium forud for beslutning om konkurrenceudsættelse, herunder at en konkurrenceudsættelse bl.a. bør bero på en vurdering af de samfundsmæssige gevinster og en vurdering af de kvalitetsmæssige og økonomiske fordele for fagministeriet. Rigsrevisionen konstaterer sammenfattende, at retningslinjerne er gjort mere enkle og mindre detailregulerende, og at ministeriets rolle i styringen af myndighedsbetjeningen er revideret, så rollen er bedre tilpasset ministeriets ressortopbygning og strukturen i den forskningsbaserede myndighedsbetjening. På den baggrund vurderer Rigsrevisionen, at også denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri's opfølgning på, om KU vurderer, at universitetets kommende fælles standardberegningsmodel helt eller delvist kan overføres til den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i februar 2019 en beretning om flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet. Beretningen handlede om DTU's myndighedsbetjening af Miljø- og Fødevareministeriet på veterinærområdet og om forløbet, der førte til, at ministeriet besluttede at flytte opgaven fra DTU til KU og SSI.

Formålet med beretningen var at vurdere, om Uddannelses- og Forskningsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet 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.

3. 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 flytning 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.

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.

Statsrevisorerne optog sagen i Endelig betænkning den 10. december 2021 med en bemærkning om, at Miljø- og Fødevareministeriets og Uddannelses- og Forskningsministeriets opfølgning på beretningen havde trukket i unødigt langdrag. Statsrevisorerne forventede, at der snarest blev fastsat klare rammer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet, herunder retningslinjer for krydssubsidiering, konsekvensanalyser og Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsynsrolle.

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

Opfølgningspunkt	Status
1. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri konsekvensvurderinger af forskningsmiljøet i tilfælde af kommende konkurrenceudsættelser og håndtering af konkurrenceudsættelsen.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 23. maj 2019.
2. Resultatet af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 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 retningslinjerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening (herunder hvordan krydssubsidiering og konsekvensanalyser skal håndteres i forbindelse med udbud samt ministeriets tilsynsrolle).	Behandles i dette notat.

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

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. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris initiativer i forhold til opfølgningspunkt 2. Dette sker med henblik på at vurdere, om ministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning.

Gennemgangen er baseret på brevveksling med Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og på et oversigtsnotat over KU's myndighedsbetjening. Gennemgangen er desuden baseret på rammeaftaler indgået mellem ministeriet og henholdsvis KU, AU og DTU for perioden 2022-2025. Endelig er gennemgangen baseret på DTU's, KU's og AU's årsrapporteringer pr. ydelsesaftale i forbindelse med myndighedsbetjening for 2021 til ministeriet.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris arbejde med at skabe klare rammer for bevillingsanvendelsen inden for forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet i forhold til forskning, rådgivning og indirekte omkostninger

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

8. Rigsrevisionens seneste opfølgning i notat af 25. november 2021 viste, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri endnu ikke var i mål med at skabe klare rammer for, hvordan ministeriets bevilling anvendes til forskning, rådgivning og indirekte omkostninger i forbindelse med forskningsbaseret myndighedsbetjening. Opfølgningen viste desuden, at ministeriet fulgte KU's arbejde med, om en fælles standardberegningsmetode til opgørelse af direkte og indirekte omkostninger ved eksterne projekter kunne overføres til KU's almindelige virksomhed, herunder forskningsbaseret myndighedsbetjening.

9. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har i forbindelse med denne opfølgning oplyst, at ministeriet sammen med Miljøministeriet har udarbejdet 4-årige rammeaftaler med henholdsvis DTU, AU og KU. Rammeaftalerne indeholder faglige ydelsesaftaler, som beskriver universiteternes myndighedsbetjening af ministeriet inden for en række områder. Der afgives en årsrapport pr. faglige ydelsesaftale.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har videre oplyst, at arbejdet med at skabe klare rammer for bevillingsanvendelsen inden for forskningsbaseret myndighedsbetjening anses for afsluttet, da en fælles årsrapporteringsskabelon fra og med 2018 er implementeret på DTU, AU og KU. Skabelonen inkluderer en fordeling af ministeriets bevilling på direkte og indirekte omkostninger. Endelig er der i alle årsrapporteringer fra og med 2021 sket en opsplitning af de indirekte omkostninger, herunder på administration og faciliteter med videre. DTU implementerede opsplitningen af indirekte omkostninger i årsrapporteringerne fra og med 2020, mens AU og KU implementerede opsplitningen i årsrapporteringerne fra 2021.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at AU har foretaget en yderligere opsplitning af de indirekte omkostninger for kategorierne "Administration og ledelse" og "Faciliteter og bygningsomkostninger" i forbindelse med årsrapporteringerne for 2021. Ministeriet har oplyst, at KU ved årsrapporteringerne for 2021 har skellet mellem følgende 4 kategorier i de indirekte omkostninger: Institutnær indirekte omkostninger (generel ledelse), Institutnær indirekte omkostninger (infrastruktur), Fakultære indirekte omkostninger og Bygningsomkostninger.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri vurderer denne opsplitning for dækkende i forhold til at følge udviklingen i de indirekte omkostninger på den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

10. Rigsrevisionen har i forbindelse med denne opfølgning gennemgået de rammeaftaler, som er indgået mellem Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og henholdsvis DTU, AU og KU for perioden 2022-2025. Rigsrevisionen har videre gennemgået DTU's, KU's og AU's årsrapporteringer pr. ydelsesaftale for 2021. I gennemgangen har Rigsrevisionen undersøgt, om de nævnte forhold er afspejlet i rammeaftalerne og årsrapporterne. Rigsrevisionens gennemgang viser, at rammeaftalerne indeholder beskrivelser og opgørelser af den forventede anvendelse af ministeriets bevilling til forskning, rådgivning og indirekte omkostninger i forbindelse med den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Rigsrevisionens gennemgang viser videre, at DTU's, KU's og AU's årsrapporteringer pr. ydelsesaftale for 2021 indeholder en opsplitning af indirekte omkostninger.

11. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at KU fortsat er ved at udvikle en fælles standardberegningsmetode til opgørelse af de indirekte følgeomkostninger til forskning. Beregningsmetoden skal understøtte en full cost-beregning af eksterne projekter i forhold til opgørelse af direkte og indirekte omkostninger. KU har oplyst til ministeriet, at arbejdet tidligst forventes færdigt i efteråret 2023. Ministeriet har oplyst, at ministeriet fortsat vil følge KU's arbejde med at udvikle og implementere beregningsmetoden, herunder KU's vurdering af, om metoden helt eller delvist kan overføres til forskningsbaseret myndighedsbetjening.

12. Rigsrevisionen kan konstatere, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har indgået rammeaftaler med henholdsvis KU, AU og DTU om forskningsbaseret myndighedsbetjening, som indeholder rammer for, hvordan ministeriets bevilling forventes anvendt til forskning, rådgivning og indirekte omkostninger. Rigsrevisionen konstaterer videre, at en årsrapporteringsskabelon med fordeling af ministeriets bevilling på direkte og indirekte omkostninger blev implementeret i 2018, og at der fra og med 2021 er implementeret en opsplitning af de indirekte omkostninger i KU's, AU's og DTU's årsrapporteringer pr. ydelsesaftale for forskningsbaseret myndighedsbetjening. Rigsrevisionen finder, at disse initiativer har skabt klarere rammer for bevillingsanvendelsen inden for forskningsbaseret myndighedsbetjening, og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen konstaterer samtidig, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri fortsat følger KU's arbejde med udvikling og implementering af en fælles standardberegningsmetode til opgørelse af indirekte omkostninger, herunder om metoden helt eller delvist kan overføres til den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

Rigsrevisionen vil følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri opfølgning på, om KU vurderer, at universitetets kommende fælles standardberegningsmodel helt eller delvist kan overføres til den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

III. Uddannelses- og Forskningsministeriets initiativer

13. Vi gennemgår i det følgende Uddannelses- og Forskningsministeriets initiativer i forhold til opfølgningspunkt 3. Dette sker med henblik på at vurdere, om ministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning.

Gennemgangen er baseret på brevveksling og et møde med Uddannelses- og Forskningsministeriet, ministeriets udkast til retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening samt det tilhørende bilag til retningslinjer om konkurrenceudsættelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening.

Uddannelses- og Forskningsministeriets arbejde med at opdatere retningslinjerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening (herunder hvordan krydssubsidiering og konsekvensanalyser skal håndteres i forbindelse med udbud samt ministeriets tilsynsrolle)

14. Statsrevisorerne bemærkede, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke havde sikret, at de økonomiske retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening var tilstrækkeligt klare for parterne. Det fremgik desuden af beretningen, at ministeriets 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.

15. Rigsrevisionens seneste opfølgning i notat af 25. november 2021 viste, at Uddannelses- og Forskningsministeriet i samarbejde med Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri havde udarbejdet et nyt udkast til retningslinjer, men at arbejdet ikke var afsluttet. Parterne var uenige om udkastet, og Danske Universiteter efterspurgte bl.a. en tydeligere beskrivelse af krydssubsidiering. Rigsrevisionen fandt det utilfredsstillende, at Uddannelses- og Forskningsministeriet på daværende tidspunkt ikke var nået længere i forhold til at opdatere retningslinjerne. Opfølgningen viste videre, at Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsynsrolle var uafklaret, men at ministeriets oplæg var, at ministeriet ikke ville føre tilsyn med, om der sker krydssubsidiering mellem bevillinger til forskningsbaseret myndighedsbetjening og øvrige midler.

16. Som nævnt optog Statsrevisorerne efterfølgende sagen i Endelig betænkning den 10. december 2021 med en bemærkning om, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Uddannelses- og Forskningsministeriets opfølgning på beretningen havde trukket i unødigt langdrag.

Krydssubsidiering

Krydssubsidiering betyder, at en virksomhed overfører midler fra den ikke-konkurrenceudsatte del af virksomheden til dele, der er i konkurrence med andre virksomheder. Krydssubsidiering kan skade konkurrencen, da en virksomhed kan styrke sin markedsposition ved at overføre midler på en måde, som gør det muligt for virksomheden at tilbyde en lavere udbudspris end resten af markedet.

Krydsfinansiering

Krydsfinansiering betyder, at opgaver finansieres af bevillinger, der er bevilliget til forskellige formål. Når krydsfinansiering finder sted, kan basismidler fra Uddannelses- og Forskningsministeriet anvendes til at finansiere specifikke myndighedsopgaver fra de respektive fagministerier.

17. Rigsrevisionen kan nu konstatere, at Uddannelses- og Forskningsministeriet har afsluttet arbejdet med at opdatere retningslinjerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening og har overvejet sin tilsynsrolle. Ministeriet har oplyst, at de opdaterede retningslinjer placerer et større ansvar hos aftaleparterne i forhold til at sikre økonomisk klarhed med mulighed for at inddrage ministeriet som dialogpart.

18. Rigsrevisionen har gennemgået retningslinjerne for at vurdere, om retningslinjerne er opdateret i overensstemmelse med Statsrevisorernes bemærkninger til beretningen. Rigsrevisionens gennemgang viser, at retningslinjerne er præciserede og klare i forhold til:

- **Aftaleparternes ansvar for at sikre økonomisk klarhed.**

Retningslinjerne fastsætter, at ansvaret for bevillingsanvendelsen i forhold til formål placeres hos universiteterne, mens fagministerierne har ansvaret for, at deres tildelte bevillinger anvendes til korrekt formål. Uddannelses- og Forskningsministeriet har supplerende oplyst, at ansvaret for korrekt bevillingsanvendelse er placeret hos aftalepartnerne for at undgå, at ministeriet detailregulerer rammeaftalerne mellem aftaleparterne.

- **Aftaleparternes ansvar for at udarbejde konsekvensanalyser i forbindelse med udbud.**

Retningslinjerne opfordrer fagministerierne til at udarbejde konsekvensanalyser i forbindelse med udbud og fastsætter, at universiteterne skal bidrage til arbejdet med at udarbejde konsekvensanalyser. Det er præciseret, at det universitet, der hidtil har stået for leverancen, skal bidrage til udarbejdelse af konsekvensanalysen. Retningslinjerne indeholder desuden beskrivelser af, hvilke elementer der bør indgå i en konsekvensanalyse.

- **Uddannelses- og Forskningsministeriets rolle i myndighedsbetjeningen.**

Retningslinjerne fastsætter, at ministeriet med passende tidsintervaller vil foretage et tværgående, tematisk eftersyn med den forskningsbaserede myndighedsbetjening og udføre dialogbaserede udviklingsaktiviteter i relation til området. Ministeriet har oplyst, at det kommende eftersyn skal afdække, hvordan området kan styrkes på både kort og langt sigt. Ministeriet har videre oplyst, at ministeriet som led i eftersynets forberedende arbejde igangsætter et udvalgsarbejde i efteråret 2023, og at ministeriet vil orientere Rigsrevisionen om arbejdet med eftersynet.

19. Rigsrevisionen kan konstatere, at Uddannelses- og Forskningsministeriet har opdateret de økonomiske retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening og har overvejet sin tilsynsrolle. Retningslinjerne er nu klarere i forhold til aftaleparternes ansvar for at sikre økonomisk klarhed i forhold til udarbejdelsen af konsekvensanalyser i forbindelse med udbud og i forhold til Uddannelses- og Forskningsministeriets rolle i styringen af myndighedsbetjeningen.

På den baggrund vurderer Rigsrevisionen, at også denne del af sagen kan afsluttes.

Birgitte Hansen