

Sundheds- og Ældreministeriet

Enhed: SUNDOK  
Sagsbeh.: SUMBEH  
Koordineret med:  
Sagsnr.: 1801490  
Dok. nr.: 560730  
Dato: 02-04-2018

## TALEPAPIR

Det talte ord gælder

[Tirsdag den 3. april 2018, SUU]

### Talepapir samråd spm. AU

Tak for spørgsmålet om Rigsrevisionens beretning om salget af Statens Serum Instituts vaccineproduktion.

#### [Samrådsspørgsmål AU]

Spørgsmålet lyder: *Ministeren bedes forholde sig til kritikken i Rigsrevisionens beretning om salget af Statens Serum Instituts vaccineproduktion samt redegøre for, hvad ministeren mener, der kan læres af kritikken.*

Jeg vil starte lidt bredere for at få konteksten for beretningen med.

Det var den daværende SRSF-regering i efteråret 2012 beslutter at igangsætte værdiansættelser af de to kommercielle produktioner på SSI, vaccineproduktionen og SSI Diagnostica.

Baggrunden herfor var, at SSI's økonomi var udfordret, særligt på vaccineområdet. Dette skyldtes følgende forhold:

- Tidligere tiders fejlslagne investeringer og en eksportstrategi, der ikke blev indfriet, hvilket var af afgørende betydning, da det danske marked er et relativt lille marked.

- Hertil kom nedsættelsen af SSI's priser på egenproducerede vacciner til svensk niveau som følge af bl.a. den aftale, som blev bekræftet i den finanslovsaftale den daværende regering, hvor begge partiers ordførere som har rejst samrådsspørgsmålet hhv. deltog i regeringen og i den finanslovsaftale, som blev indgået mellem den daværende regering og Enhedslisten. En delaftale i den finanslov blev indgået den 16. november 2011 mellem den daværende regering (S, R, SF) og så bredt forankret i Folketinget med partierne Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti om Det Kgl. Teater for perioden 2012-2015 under den daværende kulturminister Uffe Elbæk, jf. netop den finanslovsaftale for 2012, som blev indgået med Enhedslisten. Her blev det aftalt at sænke priserne for SSI's egenproducerede vacciner med 13 mio. kr. i 2012, 27 mio. kr. i 2013, 42 mio. kr. i 2014, 57 mio. kr. i 2015 stigende til 72 mio. kr. i 2016 og fremefter.

De to ting var i høj grad med til at forrykke økonomien på SSI, og som følge heraf besluttede den daværende SR-regering i marts 2014 at igangsætte arbejdet med salg af SSI's vaccineproduktion og SSI Diagnostica.

Salget af SSI's vaccineproduktion og SSI Diagnostica er overordnet set foregået efter samme proces. Det er også den samme styregruppe, og de samme rådgivere, der gennemførte de to salgsprocesser.

Rigsrevisionen undersøgte indledningsvist også salget af Diagnostica, men som det fremgår af beretningen, har Rigsrevisionen ikke fundet anledning til at kritisere ministeriet for dette salg. Rigsrevisionen har i stedet fokuseret på salget af vaccineproduktionen, som foregik parallelt.

Rigsrevisionens første konkrete kritikpunkt vedrører beslutningsgrundlaget.

Det drejer sig om **manglende overvejelser vedrørende forsyningsikkerhed.**

Rigsrevisionen finder ikke, at beslutningsgrundlaget indeholder tilstrækkelige overvejelser vedrørende forsyningsikkerheden.

Rigsrevisionen henviser i den forbindelse til to tidligere analyser fra hhv. 2004 og 2011, hvor det fremgik, at markedet var præget af få udbydere, og at lande uden statslig vaccineproduktion kunne blive sårbare over for de private producenters strategiske overvejelser omkring prissætning og produktionsmængder.

I relation til dette kritikpunkt har jeg fået oplyst, at SSI, som har den faglige ekspertise i relation til vacciner, og som fortsat skal sikre forsyningen af vacciner efter et frasalg, allerede tilbage i 2012 anbefalede et salg af vaccineproduktionen. Ministeriet har gennem processen med beretningsundersøgelsen anført dette over for Rigsrevisionen, altså at SSI, som stod for den her del, anbefalede et salg af vaccineproduktionen.

Af beslutningsoplægget fremgår, at Danmark efter et salg eller nedlukning af vaccineproduktionen vil kunne indkøbe alle nødvendige vacciner på samme måde, som sammenlignelige lande gør. Det er således vurderingen i beslutningsoplægget, at produktionen ikke er nødvendig for forsyningen af vacciner.

Det fremgår ligeledes, at vaccineproduktionen ikke er nødvendig for beredskabet. Forhold vedrørende beredskabet var således afklaret inden beslutningsoplægget om frasalg.

Der er dog ingen garanti for levering af vacciner, selvom man har en statslig vaccineproduktion.

SSI har således i de seneste 10 år haft produktionsvanskeligheder to gange i hhv. 2013 og 2015, hvor det efterfølgende har været nødvendigt at indkøbe vacciner fra en ekstern leverandør (i 2014 og 2016). SUU er orienteret herom. [4. december 2013 og 22. januar 2016]

Hertil skal endvidere nævnes, at det langt fra er alle vacciner, som SSI selv har produceret. SSI har også tidligere indkøbt vacciner mod mæslinger, fåresyge og røde hunde (MFR), livmoderhalskræft (HPV), pneumokokker og influenza – både til de årlige influenzasæsoner og for at være forberedt på det tilfælde, at der opstod en ny og verdensomspændende influenzapandemi.

Derfor er Sundheds- og Ældreministeriet ikke enige i Rigsrevisionens kritik her.

I relation til selve beslutningsgrundlaget har Rigsrevisionen et yderligere kritikpunkt, idet Rigsrevisionen finder, at beslutningsgrundlaget burde have indeholdt ligestillede overvejelser om salg, nedlukning og investeringer med henblik på at fortsætte den underskudsgivende virksomhed i statsligt regi. Der er tale om et principielt forhold, som jeg vil komme ind på senere.

Hvis vi vender os mod selve forberedelsen og gennemførelsen af salget, så rejser Rigsrevisionen også en række kritikpunkter her.

Først og fremmest peger Rigsrevisionen på, at der **ikke er udarbejdet en detaljeret forretningsplan** i forbindelse med forberedelse af salget, og at der ikke var fokus nok herpå tidligere i processen.

Jeg har fået oplyst, at SSI, Finansministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet drøftede dette med EY, da der var bekymring for, at dette ville forlænge salgsprocessen unødigt. Både set i lyset af det store underskud samt fastholdelsen af medarbejdere.

Hertil kommer, at et bærende aktiv for salg var de unikke produkter og produktionsrettigheder, der ville følge med købet af SSI's vaccineproduktion.

Der var derfor stor sandsynlighed for, at såfremt vaccineproduktionen kunne sælges, så kunne den sælges på dette grundlag på trods af den urentable drift.

Denne pointe er fremført over for Rigsrevisionen, men Rigsrevisionen har ikke taget det med i beretningen.

Et andet kritikpunkt fra Rigsrevisionen i forbindelse med forberedelse af salget er **adskillelsen af IT**.

Den del af kritikken er ministeriet enig med Rigsrevisionen i.



Et tredje kritikpunkt i forbindelse med forberedelsen af salget er **manglende overvejelser om til- eller fravalg af investeringer i vaccineproduktionen.**

Jeg har hertil fået oplyst, at der ikke var politisk efterspørgsel på risikofyldte investeringer i en sårbar, underskudsgivende virksomhed.

Det skyldes tidligere fejlslagne investeringer og en eksportstrategi, der ikke blev opfyldt. Så den vej var allerede afprøvet. Så det var allerede dengang åbenlyst, at nye investeringer ville indebære, at staten løb en risiko for yderligere tab.

Et fjerde kritikpunkt i forbindelse med forberedelse af salget er **manglende initiativer til at fastholde medarbejdere i forbindelse med et salg.**

I relation hertil har jeg fået oplyst, at SSI's ledelse holdt møder med tillidsrepræsentanterne, og at der var enighed med tillidsrepræsentanterne om, at det bedste fastholdelsestiltag under de givne omstændigheder var at tilbyde et forlænget opsigelsesvarsel på 3 måneder i tilfælde af en nedlukning.

Som det også fremgår af beretningen, blev stay-on bonus ligeledes drøftet, men det var vurderingen, at det ikke ville være muligt at give en tilstrækkelig stor bonus til, at medarbejderne reelt kunne fastholdes.

Herudover har SSI anvendt engangsvederlag som et fastholdelsesinitiativ til en række nøglemedarbejdere.

Initiativet om engangsvederlag blev ikke meldt ud på forhånd, hvilket Rigsrevisionen kritiserer. Hertil skal bemærkes, at sondringen mellem nøglemedarbejdere og ikke nøglemedarbejdere er vanskelig at fastlægge, og en udmelding om hvem der var - og dermed også hvem der ikke var nøglemedarbejdere - ikke vurderedes at medvirke til at fastholde medarbejderne.

Jeg kan derfor oplyse, at det er ministeriets vurdering, at der er gjort en række tiltag for at fastholde medarbejderne.

I forbindelse med såvel forberedelsen af salget som gennemførelsen af salget kritiserer Rigsrevisionen de foreløbige **tidsplaner, der er udarbejdet, for ikke at tage højde for processernes kompleksitet og risici for udskydelse.**

Jeg har hertil fået oplyst, at i begge processer var der stor forskel i købers aktivitetsniveau, hvorfor der var forskel på, hvornår det var nødvendigt at intensivere indsatsen i begge processer.

En stor del af forsinkelsen i det sidste stykke tid af salgsprocessen var manglende aktivitet fra købers side, hvilket også fremgår af beretningen.

Afslutningsvis skal jeg nævne, at Rigsrevisionen ikke finder, at der **løbende i processen er foretaget beregninger på, hvorvidt et salgsscenario fortsat har været at foretrække rent økonomisk, eller om en nedlukning ville være mere økonomisk attraktiv.**

I relation hertil har jeg fået oplyst, at da der allerede tilbage i 2012 var politisk opbakning til, at der skulle ses på mulighederne for at sælge vaccineproduktionen, var der mest fokus på salgsscenariet, mens de øvrige scenarier er behandlet mere overordnet.

Jeg er endvidere blevet oplyst om, at der løbende i processen har været overordnede bud på omkostningerne ved en nedlukning. Og at der i februar 2016, hvor aktiviteten fra den tilbageværende køber var meget begrænset, blev påbegyndt mere detaljerede beregninger på de områder, hvor det gav mening.

Jeg er også blevet oplyst om, at alternativet til et salg, som var at lukke ned, i sagens natur også er blevet forelagt de skiftende sundhedsministre. Ministeriet har skønnet, at udgifterne til nedlukning lå over ½ mia.kr. og op til 1 mia.kr.

Ministeriet er derfor ikke enig med Rigsrevisionen i, at det ikke i processen er blevet overvejet, hvad alternativet var.

**Rigsrevisionen har medtaget oplysninger om hhv. udgifterne ved salg og nedlukning i beretningen.**

Med hensyn til nedlukningsomkostningerne har jeg fået oplyst, at ministeriet over for Rigsrevisionen har tilkendegivet, at man ikke kan genkende beregningerne.

Ministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at de beregnede udgifter til nedlukning er behæftet med betydelig usikkerhed. Det er således kun muligt at lave en indikativ opgørelse.

En særlig udfordring i den forbindelse er, at det ikke på forhånd kan afklares, hvor mange og hvor store erstatningskrav kontraktholdere ville rejse over for staten.

Det kan heller ikke på forhånd afgøres, hvor lang en nedlukningsperiode ville være, og dermed i hvor lang en periode staten ville have et tab som følge af virksomhedens underskud.

For så vidt angår udgifterne ved et salg, har jeg fået oplyst, at ministeriet har gjort Rigsrevisionen opmærksom på, at der tidligere er sendt et svar til SUU med en foreløbig opgørelse af de direkte udgifter ved salget til konsulenter mv. på knapt 150 mio. kr. opgjort pr. april måned 2017.

Opgørelsen af udgifter afhænger af, hvad man definerer som udgifter i forbindelse med salg henholdsvis nedlukning. Man bør dog under alle omstændigheder medtage de samme udgifter i begge scenarier, dvs. hvis eksempelvis underskuddet over en årrække medtages i salgsscenariet, bør det også medtages i nedlukningsscenariet.

Jeg har fået oplyst, at det ser ud til, at Rigsrevisionen i deres opgørelse af udgifterne ved et salg bl.a. har indregnet underskuddet for 2014, 2015 og 2016 i udgifterne (850 mio. kr.), mens det omvendt ikke indgår i deres beregning af nedlukningsomkostningerne. Det ser også ud til, at de har indregnet, at huslejen kan give et tab på 425 mio.kr. samlet over 14 år.

Aftalen med AJ Vaccines er, at fra 2021-2031 skal huslejen fastsættes som gennemsnit af markedslejen medio 2020 baseret på 3 uafhængige mæglers skøn. Det er dog aftalt, at den årlige husleje minimum vil udgøre 25 mio. kr. og maksimalt 55 mio. kr. for at give begge parter en vis forudsigelighed. Da den fremtidige husleje fra 2021 afspejler markedslejen, giver det ikke mening at indregne det her spænd på de ca. 425 mio. kr. som et tab, fordi huslejen vil blive markedsfastsat.

Som jeg nævnte tidligere, er der også en række mere **principielle forhold**, som Rigsrevisionen har taget med i beretningen. Det drejer sig om følgende forhold:

1) Rigsrevisionen har opstillet en **model for de optimale faser i et salg**. Modellen er ifølge Rigsrevisionen opstillet specifikt til denne sag med bistand fra én ekstern rådgiver, der så vidt vides ikke har kendskab til den konkrete sag. Rigsrevisionen baserer sig i beretningen på, om ministeriet har fulgt denne model, som Rigsrevisionen har opstillet, og som ministeriet er blevet præsenteret for i vinteren 2017. Altså en model, der er lavet efterfølgende af Rigsrevisionen med bistand fra en person, der så vidt vides ikke har kendskab til vaccineproduktion, til salg af den konkrete virksomhed og til selve sagen.

I relation hertil har jeg fået oplyst, at der efter ministeriets opfattelse er tale om en teoretisk model, som ikke tager højde for, at der var tale om en underskudsgivende virksomhed, der kostede staten penge hver måned, og hvor økonomien løbende blev forværret.

Det vil sige, i ministeriets optik har Rigsrevisionen fokus på, hvad de teoretisk vurderer at være optimalt uanset konteksten og virksomhedens stand.



Efter ministeriets opfattelse tager Rigsrevisionen heller ikke højde for, at ministerierne igennem processen har anvendt finansielle og juridiske rådgivere, som har erfaring med salg af virksomheder generelt og dybt kendskab til den konkrete sag, og at der er rådgivet og truffet beslutninger på baggrund af denne viden.

2) Herudover kritiserer Rigsrevisionen i deres beretning, at beslutningsgrundlaget var mangelfuldt og henviser til et selvopstillet kriterium om, at et fyldestgørende beslutningsgrundlag skal indeholde en grundig beskrivelse af relevante økonomiske og faglige fordele og ulemper ved alle tre scenarier om henholdsvis salg, nedlukning og investering med henblik på at fortsætte den underskudsgivende virksomhed i statsligt regi.

Det er principielt problematisk, da **Rigsrevisionen herved sætter normer for, hvad der bør ligge til grund for at kunne træffe en politisk beslutning**, og hvad der burde efterspørges af det politiske system.

Det er regeringens vurdering, at det forhold, at et beslutningsgrundlag skal være fyldestgørende, ikke indebærer, at beslutningsgrundlaget skal omfatte en nærmere detaljeret faglig vurdering af samtlige teoretiske scenarier og slet ikke, når det på forhånd vides, at der ikke er politisk opbakning til alle scenarierne.

Det er derfor helt inden for rammerne af et fyldestgørende beslutningsgrundlag, at ét scenarie fremstår med en større vægt og grundigere gennemgang, end to andre scenarier, der ikke er politisk efterspørgsel på.

I relation til vaccineproduktionen var der som nævnt i 2012 politisk opbakning til, at der skulle ses på mulighederne for at sælge denne.

Der har ikke været politisk opbakning til at foretage risikofyldte investeringer i en sårbar og underskudsgivende vaccineproduktion med henblik på, at denne skulle fortsætte i statsligt regi.

Der har heller ikke været politisk ønske om at gå efter en nedlukning af vaccineproduktionen, da det ville føre til nedlæggelse af knapt 600 arbejdspladser, som man ønskede at bevare, uagtet at det ikke skulle ske i statsligt regi.

Det er derfor helt naturligt, at fokus har været lagt på det scenarie, som har haft politisk opbakning, mens de to øvrige scenarier er blevet behandlet lidt mere overordnet.

Disse kritikpunkter fører Rigsrevisionen frem til at give kritikken "meget utilfredsstillende", hvilket gælder såvel beslutningsgrundlag, forberedelse samt gennemførelse af salget af vaccineproduktionen.

Ministeriet finder kritikken uproportional og på flere stræk uberettiget.

Selvfølgelig er der nogle ting, som kunne være gjort bedre, og ministeriet er da også blevet klogere undervejs.

Der har været tale om en meget kompleks proces, og salg af en virksomhed, der ikke var stærkt kørende, da beslutning om salg blev truffet. Det holdes op imod meget klare og teoretiske kriterier, og derved bliver det meget sort/hvidt i beretningen fra Rigsrevisionen.

Hertil kommer, at generelt har Rigsrevisionen kun fokuseret på alt det, hvor de mener, der ikke er leveret tilfredsstillende.

De har således valgt ikke at nævne de områder, som de også har set på, og hvor de ikke har haft bemærkninger.

Jeg har allerede nævnt, at de har valgt at se bort fra hele processen vedrørende salg af SSI Diagnostica, selvom det lå i den første undersøgelse, at der skulle kigges på begge dele.

Herudover har Rigsrevisionen også valgt at se helt bort fra den proces, der har været med aftalepartierne igennem hele forløbet. Selvom det var et revisionskriterium at vurdere, hvorvidt aftalepartierne fik forelagt fyldestgørende orienteringer. Dette kommenteres slet ikke i beretningen.

Opretholdelsen af beredskabet var ligeledes et revisionskriterium til at starte med. Altså noget af det, der også er stillet spørgsmål til fra udvalget. (Koppeberedskab og det bredere beredskab)

Det bliver heller ikke nævnt i beretningen.

[Afsluttende bemærkninger]

Afslutningsvist kan jeg nævne, at ministerredegørelsen oversendes i dag til statsrevisorerne og Rigsrevisionen, hvor der i sagens natur er en uddybning af de ting, jeg har nævnt her i dag.

Tak for ordet.