



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Februar 2019
– 10/2018

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet

10/2018

Beretning om

flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2019

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Uddannelses- og forskningsministeren og miljø- og fødevarerministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i juni 2019.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2018, som afgives i februar 2020.

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-600-5
ISBN pdf 978-87-7434-601-2

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet

Statsrevisorerne har anmodet om denne vurdering af sagsforløbet og begrundelsen for at flytte veterinærlaboratoriet fra Danmarks Tekniske Universitet (DTU) til Københavns Universitet (KU)/Statens Serum Institut (SSI) og de økonomiske konsekvenser heraf. Den forskningsbaserede myndighedsbetjening foregår i et aftalebaseret samarbejde mellem rekvirenter (fagministerier) og leverandører (universiteter).

Statsrevisorerne konstaterer, 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 Fødevarerministeriet 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.

Flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet har indebåret ekstra udgifter på 22,6 mio. kr. til KU's/SSI's opbygning. Herudover regner DTU med udgifter på op til 89 mio. kr. til lukning af veterinære forskningsfaciliteter og aflysning af byggeri i Lyngby.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Miljø- og Fødevarerministeriet i forbindelse med konkurrenceudsættelsen ikke har vurderet, hvilken virkning flytningen ville have på det veterinære forskningsmiljø.

Statsrevisorerne

20. februar 2019

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager

Statsrevisorerne bemærker:

- At Miljø- og Fødevareministeriet ikke har bidraget tilfredsstillende til at afklare de økonomiske rammer for myndighedsbetjeningen på veterinærområdet.
- At Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke har sikret, at de økonomiske retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening er tilstrækkeligt klare for parterne.
- At DTU ikke har sikret sig klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen, herunder at DTU har baseret sine planer for at nedbringe underskuddet på veterinærområdet på en forventning om en bevillingsforøgelse, som Miljø- og Fødevareministeriet ikke havde givet tilsagn om.
- At Miljø- og Forskningsministeriets håndtering af konkurrenceudsættelsen ikke har været helt tilfredsstillende.
- At konkurrenceudsættelsen har medført, at DTU Veterinærinstituttet bliver lukket i 2020. Endvidere vil KU basere en del af den veterinære myndighedsbetjening på en aftale med et laboratorium i udlandet.
- At der bliver behov for at genopbygge det veterinære forskningsmiljø. Ud af DTU's 288 medarbejdere på veterinærområdet primo 2018 er kun 27 planlagt overført til KU/SSI, som regner med at ansætte 58 medarbejdere i forbindelse med overtagelsen af opgaven.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	7
2. Rammerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening.....	10
2.1. Uddannelses- og Forskningsministeriets tilvejebringelse af rammer	11
2.2. Miljø- og Fødevareministeriets tilvejebringelse af rammer	14
2.3. Sagsforløbet om økonomisk genopretning og samlokalisering af veterinærområdet på DTU.....	18
3. Miljø- og Fødevareministeriets konkurrenceudsættelse af opgaven.....	23
3.1. Klare krav til faciliteter	24
3.2. Retningslinjer og regler – de processuelle krav	26
3.3. Økonomiske konsekvenser af opgaveflytningen.....	33
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	35
Bilag 2. Metodisk tilgang.....	36
Bilag 3. Ordliste.....	38

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet og § 24. Miljø- og Fødevarerministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Miljø- og Fødevarerministeriet:

Hans Christian Schmidt: februar 2005 - september 2007

Eva Kjer Hansen: september 2007 - februar 2010

Henrik Høegh: februar 2010 - oktober 2011

Mette Gjerskov: oktober 2011 - august 2013

Karen Hækkerup: august 2013 - december 2013

Dan Jørgensen: december 2013 - juni 2015

Eva Kjer Hansen: juni 2015 - februar 2016

Esben Lunde Larsen: februar 2016 - maj 2018

Jakob Elleman-Jensen: maj 2018 -

Uddannelses- og Forskningsministeriet:

Helge Sander: november 2001 - februar 2010

Charlotte Sahl-Madsen: februar 2010 - oktober 2011

Morten Østergaard: oktober 2011 - februar 2014

Sofie Carsten Nielsen: februar 2014 - juni 2015

Esben Lunde Larsen: juni 2015 - februar 2016

Ulla Tørnæs: februar 2016 - november 2016

Søren Pind: november 2016 - maj 2018

Tommy Ahlers: maj 2018 -

Beretningen har i udkast været forelagt Miljø- og Fødevarerministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Københavns Universitet og Danmarks Tekniske Universitet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om universiteternes forskningsbaserede myndighedsbetjening med fokus på Danmarks Tekniske Universitets (herefter DTU) myndighedsbetjening af Miljø- og Fødevarerministeriet på veterinærområdet og om forløbet, der førte til, at Miljø- og Fødevarerministeriet besluttede at flytte opgaven fra DTU til Københavns Universitet (herefter KU) og Statens Serum Institut (herefter SSI). KU og SSI har indgået et samarbejde om at løse opgaven fra 2020.

Universiteterne har siden 2007 med udgangspunkt i universitetsloven ydet forskningsbaseret myndighedsbetjening til ministerier. Forskningsbaseret myndighedsbetjening omfatter forskning, rådgivning, overvågning og beredskab inden for bestemte fagområder såsom veterinærforhold, planteproduktion, rumforskning og militære studier. Samarbejdet mellem universiteter og fagministerier om forskningsbaseret myndighedsbetjening skal ifølge universitetsloven baseres på aftaler. Uddannelses- og Forskningsministeriet er sektormyndighed for den forskningsbaserede myndighedsbetjening og har stået for udarbejdelsen af overordnede vejledende retningslinjer for de aftaler, der indgås mellem fagministerier og universiteter.

2. Universiteterne varetager i samarbejdet rollen som leverandører, mens de relevante fagministerier har rollen som rekvirenter. På veterinærområdet indebærer dette, at Miljø- og Fødevarerministeriet for en årlig betaling (herefter aftalebevillingen) bestiller en række leverancer fra DTU Veterinærinstituttet. Disse består fx af analyser af mistankeprøver, rådgivning vedrørende kontrol og sygdomsbekæmpelse, forskning og overvågning vedrørende bestemte husdyrsygdomme samt funktionen som national referencelaboratorie og varetagelsen af det akutte laboratoriemæssige beredskab ved udbrud af alvorlige smitsomme husdyrsygdomme. Konkret fastlægges rammerne for samarbejdet i 4-årige rammeaftaler mellem det enkelte fagministerium og det enkelte universitet, og rammeaftalerne genforhandles og forlænges hvert år.

3. Miljø- og Fødevarerministeriet konkurrenceudsatte den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet i 2017, hvilket førte til beslutningen om at flytte opgaven fra DTU til KU og SSI. I forbindelse med konkurrenceudsættelsen aflyste DTU et byggeri af veterinære laboratorie- og staldfaciliteter, som DTU havde indledt på baggrund af Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 77 25/4 2013. SSI har indledt byggeriet af et nyt veterinært laboratorium, jf. fortroligt aktstykke B forelagt Finansudvalget den 29. september 2017 af Sundheds- og Ældreministeriet og tiltrådt den 23. november 2017.

4. Undersøgelsen er igangsat i juni 2018 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne om at 1) vurdere begrundelsen for at flytte laboratoriet fra DTU til KU og de økonomiske konsekvenser heraf og 2) undersøge sagsforløbet omkring etableringen af et veterinært laboratoriebyggeri på DTU/ SSI, jf. bilag 1.

5. Den forskningsbaserede myndighedsbetjening foregår i et aftalebaseret samarbejde mellem rekvirenter (fagministerier) og leverandører (universiteter), som hører under forskellige ministerier. Det er derfor vigtigt at have klare rammer for samarbejdet. Dette omfatter ikke mindst klare økonomiske vilkår for opgaveløsningen og klare faglige krav til ydelserne. Da samarbejdet foregår på tværs af ministerier, kan rammerne ikke fastsættes i ét ministerium eller på én institution, men hver part må bidrage til at afklare rammerne med udgangspunkt i sit ansvarsområde, da ansvaret således er delt.

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, hvad Uddannelses- og Forskningsministeriet som sektormyndighed har gjort for at sikre klare overordnede økonomiske rammer for universiteternes varetagelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening, og hvad Miljø- og Fødevarerministeriet som rekvirent af forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet har gjort for at sikre, at ministeriets aftaler med DTU indeholder klare økonomiske og faglige rammer for myndighedsbetjeningen på dette område. Vi vurderer desuden, hvad DTU har gjort for at sikre klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen, herunder i forbindelse med universitetets planlægning af nye veterinære laboratorie- og staldfaciliteter. Endvidere vurderer vi, om Miljø- og Fødevarerministeriet har gennemført en tilfredsstillende konkurrenceudsættelse, og hvad de økonomiske konsekvenser heraf er. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Uddannelses- og Forskningsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet hver især bidraget tilfredsstillende til at tilvejebringe klare rammer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet?
- Har DTU sikret klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen, herunder i forbindelse med planlægningen af de nye laboratorie- og staldfaciliteter?
- Har Miljø- og Fødevarerministeriet gennemført en tilfredsstillende konkurrenceudsættelse?



Konklusion

Forskningsbaseret myndighedsbetjening har siden 2007 indebåret samarbejder mellem aktører på tværs af ministerområder. Det har derfor været vigtigt at have klare rammer for samarbejdet, herunder klare økonomiske vilkår for opgaveløsningen. Rigsrevisionen vurderer, at de ansvarlige parter hver især ikke har bidraget tilfredsstillende til at fastlægge og afklare disse rammer og vilkår.

Uddannelses- og Forskningsministeriet, der er overordnet myndighed for den forskningsbaserede myndighedsbetjening, har ikke sikret, at de økonomiske retningslinjer på området er tilstrækkeligt klare for parterne. Miljø- og Fødevarerministeriet har heller ikke bidraget tilfredsstillende til at afklare de økonomiske rammer for myndighedsbetjeningen på veterinærområdet.

De uklare rammer består bl.a. i, at der på den ene side lægges op til, at forskningsbaseret myndighedsbetjening ikke må krydsfinansieres fra universiteternes generelle midler - og på den anden side, at universitetet medfinansierer den forskning, som ligger til grund for myndighedsbetjeningen. Det var således - på trods af dialog og afklaringsarbejde mellem parterne - i en årrække uafklaret mellem Miljø- og Fødevareministeriet og DTU, i hvilket omfang aftalebevillingen skulle dække bl.a. omkostningerne til de forskningsfaciliteter, der blev anvendt til opgaven.

Rigsrevisionen vurderer herudover, at det ikke er tilfredsstillende, at DTU ikke har sikret sig klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen. DTU har bl.a. baseret sine planer for at nedbringe underskuddet på veterinærområdet på en forventning om en bevillingsforøgelse, som Miljø- og Fødevareministeriet ikke har givet tilsgagn om. Dette indebar, at DTU planlagde byggeriet af nye laboratorie- og staldfaciliteter uden klarhed om en væsentlig forudsætning for økonomien på veterinærområdet.

I 2016 besluttede Miljø- og Fødevareministeriet at konkurrenceudsætte opgaven. Begrundelsen var, at ministeriet efter flere års forhandlinger ikke kunne nå til enighed med DTU om, hvilken opgaveløsning der kunne leveres inden for den økonomiske ramme, idet opgavevaretagelsen ifølge DTU's beregninger havde givet store underskud i en årrække. Konkurrenceudsættelsen blev vundet af KU, som vil løse opgaven i samarbejde med SSI fra 2020 til og med 2025.

Rigsrevisionen vurderer, at Miljø- og Fødevareministeriets håndtering af konkurrenceudsættelsen ikke har været helt tilfredsstillende. Konkurrencematerialet indeholdt indledningsvist uklare krav om, hvilke sygdomme leverandøren skulle kunne forske i, og dermed krav om, hvilke staldfaciliteter leverandøren skulle råde over. Hertil kom, at Miljø- og Fødevareministeriet godtog tilbuddet fra DTU, selv om DTU tog forbehold for byggeriet af nye stald- og laboratoriefaciliteter, som var nødvendige for opgaveløsningen. Endelig fulgte Fødevarestyrelsen ikke de overordnede retningslinjer for konkurrenceudsættelse stringent, da styrelsen ikke foretog en vurdering af konkurrenceudsættelsens betydning for forskningsmiljøet. Konkurrenceudsættelsen har medført, at DTU Veterinærinstituttet lukkes i 2020. Samtidig vil KU's adgang til at foretage forskning på dyr over 15 kg være baseret på en aftale med et laboratorium i Spanien, og en del af det veterinære beredskab vil i en overgangsperiode blive baseret på en aftale med et tysk laboratorium på grund af en forsinkelse af byggeriet af et nyt laboratorium på SSI.

Opgaveflytningen fra DTU til KU/SSI har som økonomisk konsekvens, at Miljø- og Fødevareministeriet skal betale ca. 22,6 mio. kr. ud over aftalebevillingen til dækning af overgangsomkostninger på SSI. SSI skal herudover bygge nye laboratoriefaciliteter til opgaveløsningen. Der er lagt op til, at finansieringsomkostningerne til faciliteterne skal dækkes af aftalebevillingen. Ved udløbet af kontraktperioden i 2025 vil ca. 16 % af de samlede udgifter til renter og afdrag være betalt. SSI er dermed ansvarlig for at finde alternativ finansiering for de resterende ca. 84 % af faciliteternes omkostninger til renter og afskrivninger eller foretage en straksafskrivning, hvis aftalen ikke forlænges efter kontraktperioden (2020-2025). Herudover forventer DTU omkostninger på ca. 26 mio. kr. til lukning af universitetets veterinære faciliteter.

Det samlede sagsforløb har herudover medført, at DTU har afholdt udgifter på ca. 63 mio. kr. på forberedende arbejde i forbindelse med det stald- og laboratoriebyggeri, som blev stoppet i maj 2017.

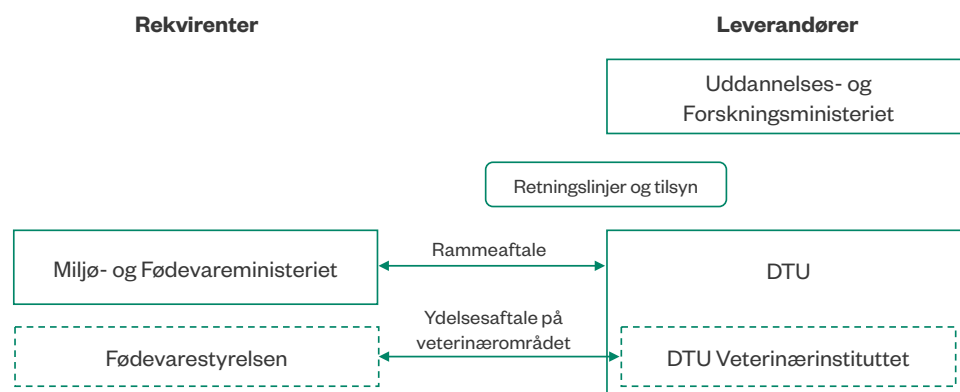
Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at Rigsrevisionens bemærkninger vil indgå i processen med at opdatere de overordnede retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening. Herudover har Miljø- og Fødevareministeriet siden 2016 i samarbejde med universiteterne arbejdet med at præcisere bevillingsanvendelsen i forhold til bl.a. indirekte omkostninger. Arbejdet har fx medført, at ydelsesaftalen for veterinærområdet for 2018-2019 indeholder en opgørelse af de forventede direkte og indirekte omkostninger på området.

1.2. Baggrund

7. Med universitetsreformen i 2007 blev en række sektorforskningsinstitutioner lagt sammen med universiteterne for at opnå synergi mellem sektorforskningen og universiteternes øvrige forskning. Dette medførte, at universiteterne overtog sektorforskningsinstitutionernes opgave som leverandører af forskningsbaseret myndighedsbetjening. Bevillingerne til opgaven forblev dog som hovedregel i de relevante fagministerier, som dermed fik rollen som rekvirenter af forskningsbaseret myndighedsbetjening.

Figur 1 viser rekvirent/leverandør-forholdet for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet.

Figur 1
Rekvirent/leverandør-forholdet for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet



Kilde: Rigsrevisionen.

8. Samarbejdet mellem fagministerier og universiteter skal ifølge universitetsloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 172 af 27. februar 2018, § 2, stk.4) baseres på aftaler. Uddannelses- og Forskningsministeriet har koordineret udarbejdelsen af vejledende retningslinjer for disse aftaler. Retningslinjerne fremgår af *Notat om aftaler mellem ministerier og universiteter om forskningsbaseret myndighedsbetjening* og 3 bilagsnotater. I øvrigt fastlægges de specifikke rammer for samarbejdet i 4-årige rammeaftaler mellem det enkelte ministerium og det enkelte universitet.

9. Universiteternes samlede indtægter fra den forskningsbaserede myndighedsbetjening opgøres i finansloven for 2018 til 769 mio. kr. DTU er næst efter Aarhus Universitet den største leverandør, og Miljø- og Fødevareministeriet er den største rekurrent af forskningsbaseret myndighedsbetjening. Miljø- og Fødevareministeriet har en samlet bevilling i 2018 på 234 mio. kr. til at rekvirere forskningsbaseret myndighedsbetjening hos DTU. Bevillingen til veterinærområdet udgør heraf 90,6 mio. kr. og fremgår af rammeaftalen mellem Miljø- og Fødevareministeriet og DTU. Den kaldes derfor også for aftalebevillingen. Der findes desuden ydelsesaftaler, som beskriver de faglige ydelser, der skal leveres. De indgår som bilag til rammeaftalen. Ydelsesaftalen på veterinærområdet indgås mellem Fødevarestyrelsen og DTU Veterinærinstituttet.

Rammerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet fremgår dermed ud over universitetsloven af dokumenterne, der er beskrevet i tabel 1.

Tabel 1

Rammer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet

Dokumenter	Indhold	Udarbejdet af
Notat om aftaler mellem ministerier og universiteter om forskningsbaseret myndighedsbetjening + 3 bilagsnotater.	Overordnede vejledende retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening.	Uddannelses- og Forsvarsministeriet med inddragelse af fagministerier og universiteter.
Rammeaftale mellem Miljø- og Fødevareministeriet og DTU om forskningsbaseret myndighedsbetjening.	Overordnede rammer for samarbejdet mellem DTU og Miljø- og Fødevareministeriet, herunder økonomiske rammer.	Miljø- og Fødevareministeriet og DTU.
Ydelsesaftale mellem Fødevarestyrelsen og DTU Veterinærinstituttet for veterinærområdet.	Beskrivelse af den faglige ydelse, der skal leveres på veterinærområdet.	Fødevarestyrelsen og DTU Veterinærinstituttet.

Kilde: Rigsrevisionen.

10. Forskningsbaseret myndighedsbetjening er en betegnelse for en række ydelser, som omfatter forskningsbaseret rådgivning, forskningsbaseret overvågning og monitorering, forskningsbaseret beredskab samt generel forskning og kompetenceopbygning. Beredskabsopgaven kan bl.a. indebære, at et universitet skal opretholde de laboratoriefaciliteter og den tekniske viden, som er nødvendig for at håndtere akutte sikkerhedsproblemer, herunder udbrud af alvorlige husdyrsygdomme, i Danmark.

På veterinærområdet indebærer beredskabsopgaven bl.a., at der skal kunne indsendes vævsprøver til diagnosticering på universitetets laboratorier ved mistanke om smitsomme husdyrsygdomme. Endvidere skal universitetet udføre beredskabsnær forskning for at opretholde og udvikle sin ekspertise i husdyrsygdomme, der ikke aktuelt forekommer i Danmark. Dette indebærer, at universitetet skal råde over staldfaciliteter til de forsøgsdyr, som bruges i forskningen. Universitetets laboratorier og stalde skal leve op til sikkerhedsstandarder, som følger en international smitterisiko-klassificering.

Den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet er historisk baseret på en kombination af offentlig finansiering og kommercielle indtægter fra diagnosticering og vaccinesalg. De kommercielle indtægter bidrager bl.a. til at finansiere de faste omkostninger til infrastruktur, fx laboratorier og stalde. Denne finansieringsmodel har imidlertid været under pres i en årrække, bl.a. på grund af et kraftigt fald i indtægterne fra den kommercielle diagnostik. Hertil kommer, at også aftalebevillingen løbende er blevet reduceret.

11. DTU's planer for området indebar fra 2009 og frem bl.a., at universitetet ville samlokalisere alle sine veterinære aktiviteter i Lyngby som led i en større plan for samlokalisering af alle universitetets nye sektorforskningsaktiviteter. Samlokaliseringsplanen skulle delvist finansieres af midler fra Universitets- og Bygningsstyrelsens pulje for laboratoriefornyelse (Unilab-midlerne).

På det veterinære område indebar samlokaliseringen bl.a., at der skulle bygges nye højtclassificerede laboratorie- og staldfaciliteter i Lyngby som erstatning for DTU's eksisterende faciliteter på øen Lindholm. Denne del blev planlagt som 3. fase af DTU's samlokaliseringsplan og blev godkendt ved Akt 77 25/4 2013. Samlokaliseringen skulle bidrage til at skabe økonomisk balance i de veterinære beredskabsaktiviteter på DTU i 2017.

12. I juni 2016 valgte Miljø- og Fødevarerministeriet at konkurrenceudsætte opgaven med forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet. Konkurrenceudsættelsen blev gennemført af Fødevarestyrelsen i foråret 2017. Ud over DTU gav KU tilbud på opgaven, som KU ville løse i samarbejde med SSI. Fødevarestyrelsen besluttede på baggrund af konkurrenceudsættelsen at tildele opgaven til KU og SSI fra 2020 til og med 2025.

DTU valgte i maj 2017 at aflyse byggeriet af sine nye veterinære laboratorie- og staldfaciliteter i Lyngby. DTU's beslutning blev truffet, efter at universitetet havde afgivet sit tilbud, men inden Fødevarestyrelsen havde udpeget vinderen af konkurrenceudsættelsen.

SSI fik i 2017 Finansudvalgets tilslutning til at opføre et højtclassificeret veterinært laboratorium, som skal bruges i forbindelse med den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet fra 2020. SSI bygger dog ikke nye stalde, da SSI vil løse opgaven ved at bruge sine eksisterende stalde og ved at samarbejde med et spansk forskningsinstitut. Opgaven overdrages i faser fra DTU til KU og SSI i løbet af 2019, så det fulde opgaveansvar overgår fra DTU til KU og SSI den 1. januar 2020. Figur 2 viser forløbet.

Figur 2**Forløbet vedrørende forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet**

Kilde: Rigsrevisionen.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

13. Formålet med undersøgelsen er at vurdere rammerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet, grundlaget for DTU's planlægning af nye stald- og laboratoriefaciliteter til brug for opgaven i Lyngby samt forløbet omkring konkurrenceudsættelsen, som resulterede i, at opgaven fra 2020 overgår til KU og SSI.

De operationelle kriterier er baseret på de rammer, begge parter har forpligtet sig til at følge, og som fremgår af *Notat om aftaler mellem ministeriet og universiteter om forskningsbaseret myndighedsbetjening* med de 3 bilagsnotater, rammeaftalerne mellem Miljø- og Fødevarerministeriet og DTU om forskningsbaseret myndighedsbetjening og ydelsesaftalerne mellem Fødevarerstyrelsen og DTU Veterinærinstituttet for veterinærområdet. Herudover er kriterierne baseret på bevillingsforudsætningen om, at der skal tages skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af enhver bevilling.

14. I kapitel 2 undersøger vi rammerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet.

Vi undersøger, om Uddannelses- og Forskningsministeriet har sikret klare overordnede økonomiske rammer for universiteternes varetagelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening. Vi undersøger også, om Miljø- og Fødevarerministeriet har bidraget tilfredsstillende til at tilvejebringe klare rammer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet. Vi fokuserer på, om ministeriets aftaler med DTU indeholder en klar angivelse af aftalebevillingens størrelse, klare principper for anvendelsen og afrapporteringen af aftalebevillingen og en klar beskrivelse af opgaveværdien, herunder særligt kravene til forskningsfaciliteter.

Vi undersøger herudover sagsforløbet vedrørende økonomisk genopretning og samlokalisering af veterinærområdet på DTU. Vi fokuserer særligt på, hvad DTU har gjort for at sikre klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen, herunder i forbindelse med universitetets planlægning af nye laboratorie- og staldfaciliteter.

15. I kapitel 3 undersøger vi, om Miljø- og Fødevarerministeriet har gennemført en tilfredsstillende konkurrenceudsættelse, og vi opgør de (foreløbige) samlede økonomiske konsekvenser af at flytte opgaven. Vi undersøger, om kravene til forskningsfaciliteterne var klare i konkurrenceudsættelsen, om Fødevarestyrelsen har fulgt relevante retningslinjer og regler, og om styrelsen herunder har sikret, at tilbudsgiverne var ligestillede, og at tildelingen var baseret på de oplyste kriterier og metoder.

Metode

16. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af den lovgivning og de retningslinjer, der gælder for den forskningsbaserede myndighedsbetjening, og på en analyse af samarbejdet mellem rekvirent og leverandør med hensyn til den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet på DTU.

Analysen er baseret på en gennemgang af bl.a. aftaler, konkurrencemateriale, korrespondance mellem parterne og mødemateriale. Dokumentgennemgangen er suppleret med skriftlige redegørelser og information fra revisionsmøder med repræsentanter for de relevante ministerier og leverandører af forskningsbaseret myndighedsbetjening.

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

17. Undersøgelsen skal besvare en anmodning fra Statsrevisorerne om bl.a. at vurdere begrundelsen for at flytte et laboratorium, de økonomiske konsekvenser og sagsforløbet, jf. notat til Statsrevisorerne af 6. juni 2018. Anmodningen vedrører også anvendelsen af en bevilling på 80,3 mio. kr. fra laboratoriepuljen til laboratoriebyggeriet på DTU. Den sidste del af Statsrevisorernes anmodning er besvaret i *beretning om veterinært laboratoriebyggeri på DTU*, som er afgivet til Statsrevisorerne i juni 2018.

18. I denne beretning undersøger vi Uddannelses- og Forskningsministeriets og Miljø- og Fødevarerministeriets forvaltning af deres ansvar for økonomien i den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet. Vi har ikke undersøgt den forskningsbaserede myndighedsbetjening på andre områder, ligesom vi ikke har undersøgt ikke-økonomiske aspekter af myndighedsbetjeningen, fx de strategiske rammer, den faglige kvalitet, universiteternes forskningsfrihed, publikationsrettigheder og interessentinddragelsen.

19. Vurderingen af de økonomiske konsekvenser af at flytte opgaven er baseret på opgørelser af opgaveøkonomien på DTU indtil december 2018, på budgetter for DTU's opgavevaretagelse indtil 2019 og på de budgetter og planer, der ligger for KU og SSI's opgavevaretagelse fra 2020. Vi har ikke foretaget en vurdering af, om disse budgetter og planer vil kunne realiseres, herunder om SSI's byggeprojekt vil følge planen, og om de rette medarbejdere kan rekrutteres.

20. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Rammerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Uddannelses- og Forskningsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet ikke har bidraget tilfredsstillende til at tilvejebringe klare økonomiske rammer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet. Herudover vurderer Rigsrevisionen, at det ikke er tilfredsstillende, at DTU ikke har sikret sig klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har som sektormyndighed stået for udarbejdelsen af vejledende retningslinjer for aftalerne om forskningsbaseret myndighedsbetjening. Heraf fremgår det bl.a., at ministeriets tilsyn med området vil 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 til bl.a. laboratorier og stalde. Samtidig har ministeriet i praksis begrænsede muligheder for at føre tilsyn med aftaler mellem andre fagministerier og universiteterne, som er selvejende. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet vil vurdere, om rollen som tilsynsmyndighed hensigtsmæssigt kan præciseres, så den i praksis bliver mere operationel, og at Rigsrevisionens bemærkninger vil indgå i processen med at opdatere retningslinjerne.

Miljø- og Fødevareministeriet har heller ikke bidraget tilfredsstillende til at afklare de økonomiske rammer. Ministeriets aftaler med DTU om forskningsbaseret myndighedsbetjening indeholder en klar angivelse af aftalebevillingens størrelse og krav til bl.a. laboratorie- og staldfaciliteter, men bidrager ikke til at afklare, hvordan indirekte omkostninger indregnes i aftaleøkonomien, eller hvordan et eventuelt beregnet underskud skal finansieres. Uenighed mellem parterne om de økonomiske vilkår var en vigtig del af begrundelsen for Miljø- og Fødevareministeriets beslutning i 2016 om at konkurrenceudsætte opgaven. Fødevarestyrelsen har efterfølgende oplyst, at Miljø- og Fødevareministeriet siden 2016 har arbejdet sammen med universiteterne om at præcisere bevillingsanvendelsen, og at ministeriet i 2019 vil følge op på dette arbejde. Arbejdet har bl.a. ført til, at aftalen for veterinærområdet for 2018-2019 indeholder en opgørelse af de forventede direkte og indirekte omkostninger.

Rigsrevisionen vurderer herudover, at det ikke er tilfredsstillende, at DTU ikke har sikret sig klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen og har baseret sine økonomiske genopretningsplaner for veterinærområdet på en udokumenteret forventning om en ekstra bevilling fra Miljø- og Fødevareministeriet. Rigsrevisionen vurderer, at universitetet i forbindelse med planlægningen af nye faciliteter burde have sikret sig et skriftligt tilsagn om den bevillingsforøgelse, som skulle sikre balance i økonomien på veterinærområdet. I 2017 blev byggeriet af faciliteterne aflyst, og universitetet forventer i den forbindelse omkostninger på ca. 63 mio. kr.

21. Dette kapitel handler om rammerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet. Vi undersøger, hvad Uddannelses- og Forskningsministeriet som sektormyndighed har gjort for at sikre klare overordnede økonomiske rammer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening, og om Miljø- og Fødevareministeriet har bidraget tilfredsstillende til at skabe klare rammer for myndighedsbetjeningen specifikt på veterinærområdet. Endelig undersøger vi sagsforløbet om økonomisk genopretning og samlokalisering af veterinærområdet på DTU, herunder DTU's indsats for at sikre klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen – også i forbindelse med DTU's planlægning af sit veterinære stald- og laboratoriebyggeri.

2.1. Uddannelses- og Forskningsministeriets tilvejebringelse af rammer

22. Vi har undersøgt, om Uddannelses- og Forskningsministeriet har tilvejebragt overordnede retningslinjer, der skaber klarhed om de økonomiske rammer for opgaven. Vi har endvidere undersøgt, om ministeriets tilsyn har bidraget til at afklare de økonomiske rammer.

23. Universitetsreformen i 2007 havde bl.a. som formål at opnå synergi mellem universiteternes forskning og den sektorforskning, der lå til grund for myndighedsbetjeningen. Universitetsloven blev i den forbindelse ændret, så universiteterne fik mandat til at udføre forskningsbaseret myndighedsbetjening for en minister (§ 2, stk. 4, indføjet i universitetsloven ved lov nr. 567 af 06/06/2007). Ifølge lovbemærkningerne til denne paragraf er det en forudsætning, at der foreligger en aftale mellem universitetet og ministeren, og at aftalen omfatter omfanget og kvaliteten af opgaveløsningen samt betalingen herfor. Det fremgår videre, at løsningen af de opgaver, som dækkes af aftalen, finansieres ved tilskud fra vedkommende minister.

24. Uddannelses- og Forskningsministeriet har udarbejdet vejledende retningslinjer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening. De består af et *Notat om aftaler mellem universiteter og ministerier om myndighedsbetjening* og 3 bilagsnotater om henholdsvis konkurrenceudsættelse, immaterielle rettigheder og publicering. Notaterne blev oprindeligt udarbejdet i 2008, men hovednotatet blev opdateret i 2011. Uddannelses- og Forskningsministeriet har udarbejdet notaterne i samarbejde med universiteterne og de fagministerier, der rekvirerer forskningsbaseret myndighedsbetjening. Ministeriet har oplyst, at retningslinjerne skal understøtte en dialog mellem parterne om de udfordringer og dilemmaer, der opstår i aftaleforholdet. Væsentlige aspekter bør ifølge Uddannelses- og Forskningsministeriet reguleres i rammeaftalerne mellem parterne.

25. Hovednotatet fra 2011 om aftaler mellem universiteter og ministerier indeholder vejledende hovedprincipper for aftalerne, herunder at der skal være tale om 4-årige aftaler, at aftalerne årligt skal genforhandles og forlænges, og at opgaven kan konkurrenceudsættes. Det fremgår af notatet, at samspillet mellem universiteter og fagministerier ikke alene kan baseres på aftalestyring, men forudsætter, at der etableres et gensidigt tillidsforhold mellem parterne. Det centrale instrument til konfliktløsning er ifølge retningslinjerne dialog. Samtidig fremgår det, at der med universitetsreformen i 2007 blev skabt en større formel afstand mellem rekvirent og leverandør af myndighedsbetjeningen, og at der dermed er behov for sikkerhed for samarbejdet og en forholdsvis lang planlægningshorisont. Denne sikkerhed skabes som udgangspunkt ved 4-årige aftaler og ved, at en eventuel konkurrenceudsættelse skal varsles i god tid.

Hovednotatet indeholder også retningslinjer for rapportering og bevillingsanvendelse. Det fremgår, at universitetet skal udarbejde en årsrapport for bevillingen til ministeriet, og at afrapporteringsformatet skal aftales mellem parterne i rammeaftalerne. Samtidig fremgår det, at Uddannelses- og Forskningsministeriet i sit tilsyn vil lægge vægt på, at der er sammenhæng mellem finansiering og aktivitetsniveau i aftalerne mellem parterne, og at der ikke sker krydsfinansiering mellem fagministeriernes (rekvirenternes) bevillinger og Uddannelses- og Forskningsministeriets bevillinger.

Kriteriet om, at der skal være sammenhæng mellem finansiering og aktivitetsniveau i aftalerne, er dog ikke yderligere defineret. Notatet forholder sig således ikke til, at de forskningsaktiviteter, der ligger til grund for myndighedsbetjeningen, kan være finansieret af flere kilder ud over aftalebevillingen, og notatet indeholder ikke retningslinjer for, hvordan krydsfinansiering kan skelnes fra universitetets medfinansiering af den forskning, der ligger til grund for myndighedsbetjeningen, eller i hvilket omfang aftalebevillingen kan bidrage til at dække universitetets fællesomkostninger. Da den forskningsbaserede myndighedsbetjening heller ikke er omfattet af budgetvejledningens bestemmelser om indtægtsdækket virksomhed eller tilskudsfinansierede forskningsaktiviteter, indebærer dette, at der ikke findes overordnede retningslinjer for, i hvor høj grad aftalebevillingen skal bidrage til at finansiere universitetets laboratorier, stalde eller andre faciliteter, som universitetet bruger i forbindelse med den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

26. Uddannelses- og Forskningsministeriets muligheder for at føre tilsyn med økonomien i aftalerne er endvidere begrænset af, at universiteterne er selvejende institutioner med en bestyrelse, som er ansvarlig for disponeringen af universiteternes midler, og at de øvrige involverede fagministerier har ansvar for egne områder og bevillingsanvendelser.

27. Uddannelses- og Forskningsministeriet fører ikke et tilsyn med universiteterne, hvor ministeriet forholder sig til enkelte institutters eller forskningsområders økonomi. I april 2011 præciserede Universitets- og Bygningsstyrelsen dog i et brev til DTU, at forskningsbaseret myndighedsbetjening ikke måtte krydsfinansieres fra universitetets generelle midler, men skulle finansieres gennem aftaler og med bevillinger fra fagministerierne.

28. I 2013 iværksatte Uddannelses- og Forskningsministeriet et generelt tilsyn med den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Formålet med tilsynet var ifølge tilsynsrapporten *Tilsyn med forskningsbaseret myndighedsbetjening: Fusioner og Fremtid* fra 2015 at følge op på den forskningsbaserede myndighedsbetjening og sætte fokus på formålene med sammenlægningerne, afdække området generelt og udstikke nogle perspektiver for fremtiden. Tilsynsrapporten, som udkom i 2015, havde således fokus på universiteternes samlede opfyldelse af målene med universitetsreformen fra 2007.

Rapporten indeholder imidlertid ikke en stillingtagen fra Uddannelses- og Forskningsministeriet til, hvordan der kan skabes sammenhæng mellem finansiering og aktivitetsniveau i aftalerne om forskningsbaseret myndighedsbetjening, eller hvornår der er tale om krydsfinansiering. Det fremgår dog af rapporten, at der var uenighed mellem især det daværende Fødevarerministerium og Aarhus Universitet og DTU om, hvilke omkostninger der burde dækkes af aftalebevillingen, og hvilke der burde dækkes af universiteternes generelle midler. DTU og AU fandt, at aftalebevillingen burde dække omkostninger til såvel den konkrete rådgivningsaktivitet som den nødvendige forskningsaktivitet og infrastruktur, mens Fødevarerministeriet fandt, at universiteterne som minimum burde tage ansvar for at opretholde kompetencer og forskningsfaciliteter på områderne svarende til det niveau, der findes på deres øvrige fagområder.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har efterfølgende oplyst, at tilsynsopgaven vedrørende krydsfinansiering først og fremmest er at sikre, at universiteternes basismidler fra ministeriet ikke anvendes til at finansiere specifikke myndighedsopgaver for de respektive fagministerier. Udgangspunktet er, at den forskningsbaserede myndighedsbetjening er full cost-finansieret mellem fagministerium og universitet, men også, at universitetet kan medfinansiere aktiviteter inden for et givent forskningsområde, i det omfang universitetet prioriterer det som væsentligt for dets samlede forsknings- og uddannelsesmæssige virke.

29. Uddannelses- og Forskningsministeriet fulgte op på sin tilsynsrapport ved bl.a. at etablere et tværministerielt dialogforum med de ministerier, der har aftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening. Forummet holdt 3 møder i 2016 og drøftede bl.a. første udkast til revision af retningslinjerne. Herefter gik møderækken i stå. I maj 2018 genoptog man møderækken og opdateringen af retningslinjerne. I februar 2019 er revisionen af retningslinjerne endnu ikke afsluttet.

Universitets- og Bygningsstyrelsen hørte tidligere under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (nu Uddannelses- og Forskningsministeriet). Styrelsen varetog i perioden 2006-2011 de statslige udviklings- og forvaltningsopgaver i forhold til de danske universiteter.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet vil vurdere, om rollen som tilsynsmyndighed hensigtsmæssigt kan præciseres, så den i praksis bliver mere operationel. Herudover oplyser ministeriet, at Rigsrevisionens bemærkninger vil indgå i processen med at opdatere retningslinjerne.

Resultater

Undersøgelsen viser, at de overordnede retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening efterlader uklarhed om de økonomiske vilkår for opgaven. Det fremgår således, at Uddannelses- og Forskningsministeriet skal føre et tilsyn med vægt på, at der er sammenhæng mellem finansiering og aktivitetsniveau i aftalerne, og at der ikke sker krydsfinansiering mellem bevillingerne. Der er dog ingen retningslinjer for, hvordan den aftalefinansierede forskning skal afgrænses fra universitetets øvrige forskning på det aftalerelevante område, eller i hvilken grad aftalebevillingen skal dække indirekte omkostninger på universitetet. Der er således heller ingen retningslinjer for, i hvilken grad aftalebevillingen skal bidrage til at finansiere universitetets laboratorier og stalde, som bruges i forbindelse med den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Det er endvidere uklart, hvordan Uddannelses- og Forskningsministeriet skal udfylde sin tilsynsrolle i forhold til aftaler mellem universiteterne som selvejende institutioner og andre fagministerier. Undersøgelsen viser også, at ministeriets tilsynsrapport fra 2015 netop påpegede disse centrale uafklarede spørgsmål i forhold til, hvad aftalebevillingen skal dække, men også, at der ikke er sket mere. Uddannelses- og Forskningsministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet vil vurdere, om rollen som tilsynsmyndighed hensigtsmæssigt kan præciseres, så den i praksis bliver mere operationel. Herudover oplyser ministeriet, at Rigsrevisionens bemærkninger vil indgå i processen med at opdatere retningslinjerne.

2.2. Miljø- og Fødevareministeriets tilvejebringelse af rammer

30. Vi har undersøgt, om Miljø- og Fødevareministeriet har bidraget tilfredsstillende til at skabe klare rammer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet. Vi fokuserer på, om ministeriets aftaler med DTU indeholder en klar angivelse af aftalebevillingens størrelse, klare principper for anvendelsen og afrapporteringen af aftalebevillingen og en klar beskrivelse af opgaveydelsen, herunder særligt ministeriets krav til forskningsfaciliteter.

De økonomiske rammer

31. De økonomiske rammer fastsættes i de 4-årige rammeaftaler mellem Miljø- og Fødevareministeriet og DTU om forskningsbaseret myndighedsbetjening. Rammeaftalerne vedrører både veterinærområdet, fødevarerområdet og akvakultur, og de beskriver aftalebevillingens størrelse for hvert område. Opgavernes faglige indhold er nærmere beskrevet i 3 ydelsesaftaler, der foreligger som bilag til rammeaftalerne. Aftalebevillingen for veterinærområdet fremgår således af rammeaftalen, mens det faglige indhold i opgaveløsningen på veterinærområdet fremgår af ydelsesaftalen.

Alle rammeaftalerne fra 2009 til 2017 indeholder en angivelse af aftalebevillingen til veterinærområdet. Rammeaftalerne for perioderne 2012-2015 og 2013-2016 indeholder dog forbehold for veterinærområdet, idet dette område blev undtaget fra den årlige genforhandling og forlængelse af rammeaftalen og ydelsesaftalen. Aftalen på veterinærområdet stod således i 2012 og 2013 formelt til at udløbe i 2014. I denne periode var parterne i dialog om DTU's planer for økonomisk genopretning af området.

Rammeaftalerne mellem Miljø- og Fødevareministeriet og DTU blev igen fornyet for perioden 2014-2017, og rammeaftaler frem til 2017 indeholder ligesom tidligere rammeaftaler en angivelse af størrelsen på aftalebevillingen for veterinærområdet. Rammeaftalen for 2015-2018 indeholder dog et afsnit om, at DTU vil nedbringe sin ekstraordinære medfinansiering på veterinærområdet med inddragelse af Miljø- og Fødevareministeriet, og de følgende rammeaftaler frem til i dag indeholder lignende afsnit om en sådan dialog.

Rigsrevisionen kan således konstatere, at begge parter fra og med 2014 skrev under på 4-årige rammeaftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening uden forbehold for veterinærområdet, og at rammeaftalerne fra 2009 til 2017 indeholder en klar angivelse af aftalebevillingens størrelse, også på veterinærområdet.

32. Dialogen mellem parterne om økonomisk genopretning af veterinærområdet tog udgangspunkt i DTU's opgørelse af et full cost-underskud. Denne opgørelse var baseret på en forudsætning om, at aftalebevillingen skulle dække de samlede direkte og indirekte omkostninger ved opgaveløsningen, som universitet ikke kunne få dækket af andre eksterne midler. Dette omfattede også omkostninger til finansiering af laboratorier og stalde.

33. DTU's metode til at opgøre og afrapportere balancen i aftaleøkonomien var ikke indledningsvist aftalt mellem parterne. I 2012 blev der dog under rammeaftalen nedsat en arbejdsgruppe vedrørende økonomistyring af forskningsmidler, som skulle udarbejde forslag til nye retningslinjer for opgørelse og afrapportering af aftaleøkonomien. Arbejdsgruppens kommissorium tog udgangspunkt i, at der var behov for større gennemsigtighed i anvendelsen af de midler, der overføres til DTU i medfør af rammeaftalen, større klarhed omkring overheadudgifter og klare spilleregler for omprioritering af aktiviteter inden for aftalerne.

Arbejdsgruppen formulerede retningslinjer for økonomisk afrapportering, som fremgår første gang af bilag 4 til rammeaftalen for 2013-2016. Det fremgår heraf, at DTU's afrapportering til Fødevareministeriet kun skal omfatte de projekter og aktiviteter, der er relevante for aftalerne, og at der medtages koncernomkostninger i opgørelsen svarende til en full cost-opgørelse. Afrapporteringen skal bl.a. fordeles på direkte omkostninger, indirekte omkostninger og bidrag til infrastruktur. Det fremgår dog ikke, hvordan universitetets indirekte omkostninger og udgifter til infrastruktur kan konteres på de aftalerelevante projekter. Det fremgår heller ikke, hvor stor en del af aftalebevillingen der gives til dækning af indirekte omkostninger og bidrag til infrastruktur.

34. Rammeaftalerne indeholder således ikke klare retningslinjer for, hvordan overheadudgifter (dvs. indirekte omkostninger og bidrag til infrastruktur) opgøres og afrapporteres, eller i hvilket omfang de skal dækkes af aftalebevillingen, på trods af at dette var emne for den pågældende arbejdsgruppe under rammeaftalen i 2012.

Full cost-model

I DTU's full cost-model indgår direkte omkostninger, indirekte omkostninger på institutniveau og indirekte omkostninger på koncernniveau.

De indirekte omkostninger på koncernniveau omfatter bl.a. investeringsomkostninger til laboratorier og stalde (infrastruktur). Investeringsomkostninger over 100.000 kr. fordeles på de institutter og projekter, der bruger faciliteterne.

35. Spørgsmålet blev taget op igen i 2016 i forbindelse med et afklaringsforløb mellem parterne om den fremtidige opgaveløsning. Her blev det klart, at selv om Miljø- og Fødevareministeriet havde modtaget økonomiske redegørelser for aftalen i det aftalte format siden 2013, så var det for ministeriet stadig uklart, hvordan DTU opgjorde de indirekte omkostninger, og hvilke bidrag til infrastruktur der indgik i aftaleøkonomien, herunder hvor stor en andel af bevillingen der blev anvendt til finansiering af laboratorier og stalde, og hvordan denne andel afhang af udviklingen i DTU's øvrige indtægter. I dette afklaringsforløb foreslog Miljø- og Fødevareministeriet en model med en fast grænse for, hvor stor en andel af aftalebevillingen der kunne bruges til overheadudgifter. DTU afviste dog denne model og har efterfølgende oplyst, at universitetet anså den foreslåede model som et brud med hidtidig praksis og som sammenlignelig med en opsigelse af rammeaftalen.

Afklaringsforløbet i 2016 resulterede ikke i enighed om, hvordan der fremadrettet kunne skabes sammenhæng mellem opgaveløsningen og de økonomiske rammer, og Miljø- og Fødevareministeriet besluttede derfor at konkurrenceudsætte opgaven.

36. Rigsrevisionen kan således konstatere, at parternes dialog ikke førte til fælles principper for, hvordan overheadudgifter kunne indgå i opgørelsen af aftaleøkonomien på veterinærområdet. Dette indebærer, at der for Miljø- og Fødevareministeriet ikke var fuld klarhed om DTU's opgørelse af indirekte omkostninger og bidrag til infrastruktur på området, og at parterne ikke var enige om, i hvor høj grad disse omkostninger burde indgå i aftaleøkonomien, eller i hvilket omfang de burde dækkes af aftalebevillingen.

37. Fødevarestyrelsen har efterfølgende oplyst, at Miljø- og Fødevareministeriet siden 2016 i samarbejde med universiteterne har arbejdet med at præcisere bevillingsanvendelsen i forhold til forskning, rådgivning og indirekte omkostninger, og at ministeriet i 2019 vil følge op på dette arbejde. Arbejdet har bl.a. medført, at ydelsesaftalen for veterinærområdet for 2018-2019 indeholder en opgørelse af de forventede direkte og indirekte omkostninger på området.

De faglige krav

38. Vi har undersøgt, om Miljø- og Fødevareministeriet har sikret, at aftalerne på veterinærområdet indeholdt klare krav til, hvilke ydelser universitetet skulle levere inden for aftalebevillingen. Vi fokuserer på kravene til laboratorier og stalde til brug for beredskabet og den beredskabsnære forskning.

39. DTU Veterinærinstituttet råder over en række højtclassificerede laboratorier og stalde, som for en stor dels vedkommende er placeret på øen Lindholm. I ydelsesaftalerne indtil 2011 var DTU Veterinærinstituttets kapacitetsrammer beskrevet, bl.a. med angivelse af, hvor mange kvadratmeter laboratorier og stalde man rådede over på forskellige sikkerhedsniveauer og til forskellige sygdomme.

Da DTU besluttede at samlokalisere i Lyngby, besluttede universitetet også, at de nye veterinære bygninger skulle indeholde laboratorier på OIE 4-niveau og staldfaciliteter på OIE 3-niveau. Der skulle dermed ikke længere være staldfaciliteter på det højeste sikkerhedsniveau (OIE 4), som er nødvendigt, hvis der skal udføres forskning i mund- og klovsyge med anvendelse af forsøgsdyr. Fødevareministeriet tilsluttede sig denne beslutning i 2011, og i 2013 tiltrådte Finansudvalget aktstykket om 3. etape af samlokaliseringen, så DTU kunne gå videre med opførelsen af nye laboratorie- og staldfaciliteter.

40. Ydelsesaftalen fra 2014 indeholdt ikke længere beskrivelser af kapacitetsrammerne med angivelser af kvadratmeter mv. Den indeholdt derimod krav til svartider for laboratoriesvar, laboratorieøvelser mv. Det fremgik endvidere, at en meget betydelig del af forskningen skulle vedrøre de alvorlige infektiøse husdyrsygdomme, der indgik i de veterinære beredskabsplaner. Da Danmark var fri for mange af disse sygdomme, var det vigtigt at opnå erfaring og kendskab til dem gennem forskning. Det var derfor ifølge aftalen en vigtig forudsætning for den beredskabsnære forskning, at DTU Veterinærinstituttet rådede over en indesluttet forsøgsdyrsfacilitet til store husdyr. I ydelsesaftalen for 2015 indgik den samme formulering om indesluttede forsøgsdyrsfaciliteter til store husdyr, og der indgik samtidig et resultatmål om, at DTU indrettede nye indeslutningsfaciliteter til eksperimentelle undersøgelser på større husdyr, så der kunne laves forsøg med sygdomme (dog ikke mund- og klovsyge), der ikke aktuelt forekom i danske husdyrbesætninger.

Undersøgelsen viser således, at ydelsesaftalerne fra 2014 og frem indeholder klare faglige krav, som indebærer, at DTU i forbindelse med samlokaliseringen skal bygge en facilitet, som kan bruges til at forske i de alvorlige smitsomme sygdomme, der fremgår af de veterinære beredskabsplaner, undtagen mund- og klovsyge. Rigsrevisionen kan konstatere, at disse alvorlige smitsomme sygdomme rammer både kvæg, får, heste, fjerkræ og svin. Ydelsesaftalerne indeholdt derimod ikke nogen krav om faciliteternes dimensionering eller forsøgsdyrenes størrelse, antal eller vægt. DTU har ifølge rammeaftalen fuld frihed til at vælge forskningsmetode i forhold til de forskningsemner, der er prioriteret i aftalerne, og det var således op til DTU's faglige vurdering og metodevalg, om der fx skulle anvendes voksne produktionsdyr i forskningen.

DTU har efterfølgende oplyst, at universitetet er uenig heri. Universitetet finder, at det er implicit i aftalerne, at forskning og beredskab mod sygdomme, der rammer kvæg, får, heste, fjerkræ og svin, forudsætter laboratorie- og staldfaciliteter, der kan rumme disse dyr. DTU har videre oplyst, at dyrenes alder spiller en vigtig rolle i mange undersøgelser, hvor der er fokus på smitte mellem dyr, og dette medfører, at man skal kunne udføre forsøg på bl.a. ungdyr, der for svin og kvæg kan veje mellem 40 og 350 kg.

Sikkerhedsklassificering af veterinære faciliteter

OIE 4/BSL 3+: Højeste sikkerhedsniveau. Kræves ved håndtering af de mest smitsomme sygdomme som mund- og klovsyge (MKS). Omtales derfor som MKS-niveau.

OIE 3/BSL 3: Næsthøjeste sikkerhedsniveau. Kræves ved håndtering af smitsomme sygdomme som svinepest. Omtales derfor som svinepestniveau.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Miljø- og Fødevareministeriet har sikret, at ministeriets aftaler med DTU fra 2009 til 2017 indeholder klare beskrivelser af aftalebevillingens størrelse og de faglige krav til ydelsen. Undersøgelsen viser også, at rammeaftalerne mellem DTU og Miljø- og Fødevareministeriet fra 2014 og frem indeholder klare krav til forskningsfaciliteter på DTU og samtidig beskriver det som DTU's anliggende at nedbringe sin medfinansiering inden for aftalebevillingen. Aftalerne bidrager imidlertid ikke til at afklare den uklarhed, som områdets overordnede retningslinjer efterlader med hensyn til, hvilke af universitetets omkostninger der kan og skal dækkes af aftalebevillingen. Dermed var det muligt, at der trods mange års forhandlinger kunne være forskellige opfattelser hos parterne om, hvordan DTU's beregnede underskud skulle opgøres og finansieres. Fødevarestyrelsen har efterfølgende oplyst, at Miljø- og Fødevareministeriet siden 2016 i samarbejde med universiteterne har arbejdet med at præcisere bevillingsanvendelsen i forhold til forskning, rådgivning og indirekte omkostninger, og at ministeriet i 2019 vil følge op på dette arbejde. Arbejdet har bl.a. medført, at ydelsesaftalen for veterinærområdet for 2018-2019 indeholder en opgørelse af de forventede direkte og indirekte omkostninger på området.

2.3. Sagsforløbet om økonomisk genopretning og samlokalisering af veterinærområdet på DTU

41. Vi har undersøgt sagsforløbet om økonomisk genopretning og samlokalisering af veterinærområdet på DTU, og hvad universitetet i den forbindelse gjorde for at sikre klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen, herunder i forbindelse med planlægningen af de nye veterinære laboratorie- og staldfaciliteter. Figur 3 viser forløbet.

Figur 3

Sagsforløbet om økonomisk genopretning og samlokalisering af veterinærområdet på DTU



Kilde: Rigsrevisionen.

42. I 2009 opgjorde DTU et full cost-underskud på DTU Veterinærinstituttet på 64,6 mio. kr. DTU fandt det ikke acceptabelt at medfinansiere underskuddet ud af universitetets generelle midler. Der blev derfor igangsat initiativer for at bringe området i økonomisk balance.

Driftsomkostninger på Lindholm

Driftsomkostningerne for DTU Veterinærinstituttets afdeling på Lindholm er relativt høje. Det skyldes bl.a., at de omfatter omkostninger til egen varmemforsyning og færgedrift og til vedligeholdelse af en forældet bygningsmasse.

I 2010 traf DTU en principbeslutning om at fraflytte DTU Veterinærinstituttets virologiske afdeling på øen Lindholm med henblik på at skabe balance i instituttets økonomi samt opretholde og fremtidssikre den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Afdelingen på Lindholm havde høje driftsomkostninger, og DTU besluttede derfor at samlokalisere afdelingens aktiviteter med DTU's aktiviteter i Lyngby. Beslutningen blev truffet på baggrund af en analyse af reinvesteringsbehovet på Lindholm sammenlignet med omkostningerne ved at samlokalisere enten på Frederiksberg, på Risø eller i Lyngby. Ifølge sammenligningen ville samlokalisering i Lyngby have en positiv regnskabseffekt på 6,8 mio. kr. i 2017 og 11,7 mio. kr. i 2018 sammenlignet med base case (2010-priser). Dertil kom muligheder for besparelser på personale til færgedrift, vægterfunktion mv., når samlokaliseringen var gennemført.

Fraflytningen af Lindholm var dog ikke tilstrækkelig til at skabe balance, og universitetet præsenterede derfor det daværende Fødevareministerium for en genopretningsplan for DTU Veterinærinstituttet. Der blev herefter igangsat et udredningsarbejde med deltagelse af DTU, Fødevareministeriet og det daværende Ministerium for Videnskab, Teknologi og Udvikling (VTU). DTU sammenfattede resultatet af udredningsarbejdet i en rapport om økonomisk genopretning af DTU Veterinærinstituttet i maj 2011. Rapporten beskrev en række forudsætninger for at nedbringe full cost-underskuddet frem mod 2017. Desuden beskrev rapporten et behov for yderligere midler til forskning og overvågning for 25 mio. kr. i alt.

43. En af genopretningsplanens forudsætninger var, at DTU kunne indgå en aftale med erhvervet om at opretholde de kommercielle indtægter. Dette lykkedes dog ikke, og i efteråret 2011 henvendte DTU sig til Fødevareministeriet med 4 scenarier for aktiviteterne på området i forhold til den nye situation. Scenarierne indebar, at universitetet kun ville levere et akut laboratiemæssigt beredskab, medmindre der kom en ekstra bevilling. Ifølge Fødevareministeriet var de scenarier, hvor der ikke blev tilført flere penge, uacceptable ud fra et fagligt synspunkt, mens det heller ikke var muligt at øge ministeriets bevillinger.

One Health

En tilgang til bekæmpelse og forebyggelse af infektionssygdomme, der indebærer, at man arbejder på tværs af de fag og institutioner, der beskæftiger sig med human og veterinær medicin, miljø og fødevarer.

44. I slutningen af 2012 informerede DTU Fødevareministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet om en opdatering af universitetets planer, som indebar, at DTU forventede at skabe økonomisk balance for det veterinære beredskab i 2017 med den eksisterende aftalebevilling og ydelsesaftale ved at fremrykke andre dele af universitetets overordnede samlokaliseringsplan og tage højde for samdriftsfordele i den forbindelse. Udmeldingen kom i forbindelse med en tværministeriel arbejdsgruppe, som bl.a. skulle tage stilling til en eventuel samlokalisering af de humane og veterinære beredskaber ud fra et One Health-perspektiv. På baggrund af DTU's udmelding meddelte Fødevareministeriet, at ministeriet ønskede, at DTU fortsat skulle være leverandør af forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet. One Health-arbejdsgruppens arbejde blev dermed afsluttet.

Af rammeaftalen for 2013-2016 fremgår det således, at parterne vil arbejde på at realisere DTU's genopretningsplan på veterinærområdet, hvilket bl.a. omfatter tiltrædelse af aktstykke om etablering af mund- og klovsyge-laboratiefaciliteter mv. Det fremgår af aftalen, at det i den forbindelse lægges til grund, at samlingen af DTU's opgaver på et veterinærcenter vil medføre økonomiske synergigevinster og dermed sikre, at der fremadrettet er økonomisk balance i aftalen mellem DTU og Fødevareministeriet, så det nuværende serviceniveau fastholdes.

Uddannelses- og Forskningsministeriet fremsatte herefter Akt 77 af 25/4 2013, som Folketingets Finansudvalg tiltrådte, og gjorde det muligt for DTU at starte planlægningen af byggeriet af nye veterinære laboratorie- og staldfaciliteter i Lyngby.

45. DTU har oplyst, at universitetets udmelding i slutning af 2012 om, at DTU kunne skabe balance på veterinærområdet i 2017 inden for de eksisterende bevillingsmæssige rammer, forudsatte, at parterne allerede var blevet enige om en bevillingsforøgelse på 25 mio. kr. årligt, svarende til de behov, der blev beskrevet i udredningsrapporten fra maj 2011. Rigsrevisionen har dog ikke fundet dokumentation for, at Fødevarerministeriet havde givet tilsagn om denne bevillingsforøgelse.

DTU har efterfølgende oplyst, at det tillige var en forudsætning, at de dagældende rammer for bl.a. DTU's kommercielle indtægter ikke ændrede sig substantielt, hvilket de gjorde, især på grund af et eksportstop af svin til Rusland. DTU har videre oplyst, at fraflytning af Lindholm og nybyggeri i Lyngby var en forudsætning for enhver genopretningsplan for veterinærområdet. Den beregnede besparelse ville være ca. 30 mio. kr., svarende til ca. $\frac{2}{3}$ af underskuddet.

Miljø- og Fødevarerministeriet har derimod oplyst, at der i dialogen mellem DTU og Fødevarerministeriet forud for fremsættelsen af aktstykket var lagt til grund, at der med samlokaliseringen én gang for alle var taget højde for ubalancen på DTU Veterinærinstituttet.

46. Rigsrevisionen kan således konstatere, at DTU's genopretningsplaner og forventning om balance på veterinærområdet lå til grund for fornyelsen af aftalerne om den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet i 2013. Planerne var dog baseret på nogle forudsætninger, som parterne i visse tilfælde ikke var enige om, herunder en forudsætning om en bevillingsforhøjelse. Disse forudsætninger lå også til grund for DTU's beregning af økonomien for veterinærområdet frem mod 2017 og dermed også for DTU's vurdering af, at samlokaliseringen og de nye veterinære faciliteter i Lyngby kunne medføre økonomisk balance på området fra 2017. Da DTU ikke har sikret sig klare aftaler om bevillingsforhøjelsen, har denne vurdering efter Rigsrevisionens opfattelse været præget af unødvendig usikkerhed.

47. I 2015 viste det sig, at projektforslaget for den bygning, der skulle huse de veterinære laboratorie- og staldfaciliteter i Lyngby, var betydeligt over budget. DTU igangsatte en tilpasning af projektet, som bl.a. medførte, at man nedjusterede antallet af stalde. Samtidig godkendte DTU's bestyrelse en budgetforhøjelse på 109 mio. kr. til projektet.

48. Fødevarerstyrelsen konkurrenceudsatte den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet i januar 2017, og i marts 2017 fik DTU resultatet af de sidste afgørende licitationer vedrørende den bygning, der skulle huse de højtclassificerede veterinære laboratorie- og staldfaciliteter. Licitationerne medførte, at budgettet for projektet skulle forhøjes med yderligere 91,9 mio. kr. (2016-priser). I maj 2017 besluttede DTU's bestyrelse at aflyse byggeprojektet, bl.a. med den begrundelse, at bygningen ville blive 200 mio. kr. dyrere end oprindeligt forudsat og på grund af usikkerheden forbundet med konkurrenceudsættelsen. DTU har opgjort sine forventede omkostninger i forbindelse med det aflyste laboratorie- og staldbyggeri til 63 mio. kr.

Ud over disse omkostninger var der ifølge DTU et underskud i perioden 2011-2017 på i alt ca. 250 mio. kr. på universitetets aftaler med Miljø- og Fødevareministeriet om forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet. Hertil kommer underskud før 2011, som er opgjort med udgangspunkt i DTU Veterinærinstituttets økonomi og således ikke er afgrænset til aftalerelevante aktiviteter. Disse udgør 64,6 mio. kr. i 2009 og 62,9 mio. kr. i 2010 (2011-priser.) Tabel 2 viser underskuddene i perioden 2011-2017.

Tabel 2

Indtægter og omkostninger for DTU på aftalen vedrørende veterinærområdet i perioden 2011-2017 (løbende priser)

(Mio. kr.)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	I alt
Aftalebevilling, inkl. særbevilling	96,7	95,3	95,8	94,4	96,4	94,6	93,0	666,2
Øvrige Fødevareministeriebevillinger	15,8	12,9	20,5	6,9	9,2	20,3	6,3	91,9
Eksterne indtægter ¹⁾	66,9	65,9	44,4	64,9	89,1	82,4	69,3	482,9
Samlede indtægter	179,5 ²⁾	174,1	160,8 ²⁾	166,1 ²⁾	194,7	197,3	168,6	1.241,0²⁾
Samlede omkostninger	196,5	224,3	205,0	222,0	233,2	226,7	185,4	1.493,1
Resultat	÷17	÷50,2	÷44,1²⁾	÷55,8²⁾	÷38,5	÷29,4	÷16,8	÷252,1²⁾

¹⁾ Er sammensat af eksterne forskningsbevillinger og kommercielle indtægter. Tabellen afspejler ikke det fald i kommercielle indtægter, som satte den oprindelige finansieringsmodel under pres, da dette hovedsageligt fandt sted før 2011.

²⁾ Difference skyldes afrunding.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af sammenfattende årsrapporter for perioden 2013-2017 for rammeaftale om forskningsbaseret myndighedsbetjening mellem DTU og Miljø- og Fødevareministeriet.

Resultater

Undersøgelsen viser, at DTU ikke har sikret sig klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen, herunder i forbindelse med planlægningen af nye veterinære laboratorie- og staldfaciliteter i Lyngby.

DTU meldte i 2012 ud til Miljø- og Fødevareministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet, at DTU havde en plan, som medførte, at samlokaliseringen i 2017 ville medføre balance i økonomien for den veterinære myndighedsopgave inden for den eksisterende aftalebevilling og med de eksisterende ydelser. Denne udmelding lå til grund for genoptagelsen af rammeaftalerne for veterinærområdet i 2013 og den videre planlægning af de nye veterinære faciliteter i Lyngby. Udmeldingen var dog bl.a. baseret på en forudsætning om en ekstra bevilling på 25 mio. kr., som der ikke findes skriftlig dokumentation for.

DTU aflyste i 2017 byggeriet af nye veterinære laboratorie- og staldfaciliteter i Lyngby. Aflysningen var begrundet i, at byggeriet overskred sit oprindelige budget med 200 mio. kr., ligesom det var uklart, om DTU fremadrettet skulle varetage det veterinære beredskab. DTU har opgjort omkostningerne til det aflyste byggeri til ca. 63 mio. kr. Herudover har DTU opgjort det akkumulerede underskud på aftalerne på veterinærområdet til ca. 250 mio. kr. fra 2011 til 2017.

3. Miljø- og Fødevareministeriets konkurrenceudsættelse af opgaven



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Miljø- og Fødevareministeriet har gennemført en konkurrenceudsættelse, som ikke har været helt tilfredsstillende.

Fødevarestyrelsens vurdering af tilbuddene har fulgt de processer og kriterier, som styrelsen lagde til grund for konkurrenceudsættelsen. Kravene til den fremtidige opgaveløsning var dog ikke tilstrækkelig klare fra starten med hensyn til, hvilke virussygdomme leverandøren skulle kunne forske i, og dermed hvilke forsøgsdyrsfaciliteter (stalde mv.) leverandøren skulle råde over, men dette blev afklaret senere i processen.

Fødevarestyrelsen burde dog have afklaret betydningen af et forbehold i DTU's tilbud vedrørende forsøgsdyrsfaciliteterne, inden styrelsen valgte at godtage tilbuddet. Styrelsen burde også have foretaget en vurdering af, hvilke konsekvenser en flytning af opgaven ville have for det veterinærfaglige forskningsmiljø. Rigsrevisionen kan konstatere, at DTU Veterinærinstituttet lukker som følge af konkurrenceudsættelsen, og at 27 medarbejdere overføres til KU. Samtidig vil KU's adgang til at foretage forsøg på dyr over 15 kg være baseret på en aftale med et laboratorium i Spanien, og visse beredskabsopgaver vil i en overgangsperiode blive løst i Tyskland, da byggeriet af et nyt laboratorium på SSI er forsinket.

Rigsrevisionen vurderer herudover, at KU i forbindelse med tilbudsgivningen burde have foretaget en konkret juridisk vurdering af udbudspligten af de laboratorie- og beredskabsmæssige opgaver, som skal løses af SSI fra 2020.

Opgaveflytningen har som økonomisk konsekvens, at Miljø- og Fødevareministeriet budgetterer med udgifter på ca. 22,6 mio. kr. ud over aftalebevillingen til dækning af overgangsomkostninger på SSI. SSI skal herudover bygge nye laboratoriefaciliteter til opgaveløsningen. Byggeriet er forsinket med ca. 6 måneder. Finansieringsomkostningerne til de nye faciliteter på SSI budgetteres dækket af aftalebevillingen. Ved udløbet af kontraktperioden i 2025 vil ca. 16 % af de samlede udgifter til renter og afdrag være betalt. SSI er dermed ansvarlig for at finde alternativ finansiering for de sidste ca. 84 % af faciliteternes omkostninger til renter og afskrivninger eller foretage en straksafskrivning, hvis aftalen ikke forlænges efter 2025.

DTU forventer omkostninger på ca. 26 mio. kr. til lukning af universitetets veterinære faciliteter.

49. Dette kapitel handler om konkurrenceudsættelsen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet, som blev gennemført fra januar til juni 2017. Gennemførelsen af konkurrenceudsættelsen blev uddelegeret af Miljø- og Fødevareministeriet til Fødevarestyrelsen. Derfor undersøger vi, om Fødevarestyrelsen har gennemført en tilfredsstillende konkurrenceudsættelse, og hvad de økonomiske konsekvenser heraf er. Først undersøger vi, om kravene til forskningsfaciliteterne var klare i konkurrencematerialet. Herefter undersøger vi, om styrelsen har fulgt relevante retningslinjer og regler, herunder om styrelsen har sikret, at tilbudsgiverne var lige-stillede, og om tildelingen var baseret på de oplyste kriterier og metoder. Endelig vurderer vi de økonomiske konsekvenser af at flytte opgaven. De kriterier, som vi lægger til grund for vores vurdering af konkurrenceudsættelsen, og den overordnede vurdering af hvert kriterie, fremgår af tabel 3.

Tabel 3
Vurdering af Fødevarestyrelsens konkurrenceudsættelse

Klare krav til faciliteter	Vurdering af udbudspligt	Konsekvensvurdering	Tildelingskriterier og evaluering	Formel kontrol	Ligebehandling ¹⁾
✓	✓	÷	✓	÷	✓

¹⁾ Rigsrevisionen har vurderet ligebehandlingen på baggrund af Fødevarestyrelsens deling af oplysninger mellem tilbudsgiverne og ikke på baggrund af behandlingen af de indkomne tilbud.

Note: ÷ = ikke opfyldt ✓ = opfyldt

Kilde: Rigsrevisionen.

3.1. Klare krav til faciliteter

50. Vi har undersøgt, om Fødevarestyrelsens krav til leverandørernes laboratorie- og staldfaciliteter var klare. Vi lægger til grund, at klare krav indebærer, at sikkerhedskravene til faciliteterne fremgår tydeligt af konkurrencematerialet, og at det er klart beskrevet, hvilke sygdomme leverandørerne skal kunne forske i. Hvilke sygdomme der skal forskes i, har betydning for, hvilke dyr der skal være plads til i staldene, men har ikke i samme grad betydning for laboratoriernes indretning.

51. Fødevarestyrelsen udsendte kravene for konkurrenceudsættelsen i januar 2017. Styrelsens krav var bl.a. fastsat i en ydelsesbeskrivelse, en kravspecifikation og en oversigt over de sikkerhedskrav, som leverandørernes stalde og laboratorier skulle opfylde for at kunne bruges til forskning og diagnostik på en række sygdomme. Styrelsens krav til leverandørernes stalde og laboratorier fremgår af boks 1.

Boks 1**Fødevarestyrelsens krav til stalde og laboratorier****Sikkerhedsniveau****Stalde**

- Sikkerhedsniveau 3, dvs. det næsthøjeste sikkerhedsniveau, hvor staldene skal kunne bruges til at håndtere sygdomme på svinepestniveau.
- Staldene behøver ikke kunne bruges til at håndtere forsøg med mund- og klovsyge, hvilket kræver sikkerhedsniveau 4.

Laboratorier

- Laboratorierne skal have sikkerhedsniveau 4, da de skal kunne bruges til at håndtere mund- og klovsyge.

Sygdomstyper**Stalde**

- Forskning og diagnostik på de væsentlige virusbetingede husdyrsygdomme.

Laboratorier

- Forskning og diagnostik på væsentlige virusbetingede husdyrsygdomme.
- Skal kunne bruges til at håndtere mund- og klovsyge.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Fødevarestyrelsens betingelser for konkurrenceudsættelse af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet.

Det fremgår af boks 1, at Fødevarestyrelsen stillede krav om, at leverandørernes staldfaciliteter skulle have et sikkerhedsniveau, som gjorde det muligt at lave forsøg med vira, der kræver sikkerhedsniveau 3 (svinepestniveau). Styrelsen stillede derudover krav om, at laboratorierne skulle have et højere sikkerhedsniveau end staldene, da laboratorierne skulle kunne bruges til at håndtere vira, der kræver sikkerhedsniveau 4, herunder mund- og klovsyge.

Vedrørende de sygdomstyper, som leverandørerne skulle kunne forske i, stillede Fødevarestyrelsen krav om, at laboratorie- og staldfaciliteter skulle gøre det muligt at forske i væsentlige virusbetingede husdyrsygdomme. Styrelsen fastsatte i ydelsesbeskrivelsen, at dette fx drejer sig om mund- og klovsyge (som der dog ikke skulle kunne laves forsøg med i staldene), svinepest, Newcastle disease og fugleinfluenza. Da svinepest rammer svin, kan det udledes af kravet, at der som minimum skal være plads til svin i staldene. Det fremgår imidlertid ikke klart, om der også er behov for forskning i andre sygdomme, der kræver sikkerhedsniveau 3, fx sygdomme, der rammer kvæg. Det fremstår dermed ikke klart, om leverandørerne både skal have staldfaciliteter til svin og kvæg.

52. Fødevarestyrelsen gav i forbindelse med konkurrenceudsættelsen DTU og KU mulighed for at stille spørgsmål til kravene fra januar til marts 2017. DTU blev i marts i tvivl om kravene til staldfaciliteterne og stillede efter fristens udløb en række spørgsmål, bl.a. hvilke faciliteter der skulle være på dansk jord, og hvilke sikkerhedskrav de skulle leve op til.

Fødevarestyrelsen uddybede i sit svar til DTU, at væsentlige virusbetingede sygdomme omfattede mund- og klovsyge, klassisk og afrikansk svinepest samt fjerkræssygdomme fugleinfluenza og Newcastle disease. Styrelsen præciserede herudover, at leverandøren skulle råde over staldfaciliteter, hvor der skulle kunne foregå forsøg med grise smittet med svinepestvirus. Derimod var der ikke krav om staldfaciliteter til smitteforsøg med kvæg. Styrelsen forlængede efter besvarelsen af DTU's spørgsmål fristen for indlevering af tilbud.

53. Rigsrevisionen konstaterer, at det ikke fremgår klart af ydelsesbeskrivelsen, at den fremtidige leverandør kun skal have faciliteter til at kunne forske i klassisk og afrikansk svinepest samt fugleinfluenza og Newcastle disease. Selv om disse sygdomme nævnes som eksempler i ydelsesbeskrivelsen, fremgår det ikke, at der kun er krav om forskning i disse sygdomme. Det er derfor heller ikke klart, at der *ikke* skal kunne forskes i sygdomme, der rammer kvæg. Rigsrevisionen konstaterer samtidig, at dette dog blev præciseret i et svar til DTU, som først stillede spørgsmål til kravene efter udløb af fristen for spørgsmål, og at DTU dermed havde disse oplysninger inden indlevering af tilbuddet.

DTU har efterfølgende oplyst, at det i historisk kontekst og internationale sammenhænge er så usædvanligt, at man kan undlade at forske i øvrige anmeldeligt sygdomme på kvæg, heste, får geder, svin mv., at tilbudsgiverne ikke kunne forventes at nå til denne konklusion på basis af konkurrencematerialet.

DTU har videre oplyst, at universitetet ikke mener, at det fremgår af konkurrencematerialet eller af Fødevarestyrelsens svar på DTU's spørgsmål i forbindelse med konkurrenceudsættelsen, at de krævede smitteforsøg med svinepestvirus kan udføres på smådyr, og at der dermed kun kræves staldfaciliteter for smådyr op til 15 kg. DTU ser dette som en væsentlig funktionsindskrænkning i forhold til den hidtidige opgaveløsning. Rigsrevisionen konstaterer dog, at krav til forsøgsdyrenes størrelse ikke fremgår af konkurrencematerialet.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsen ikke har sikret, at kravene i konkurrencematerialet til laboratorie- og staldfaciliteter var helt klare fra starten. Selv om sikkerhedskravene til både stald- og laboratoriefaciliteter var klare, fremgik det ikke tydeligt, hvilke sygdomstyper der skulle være staldfaciliteter til, og dermed hvilke dyr der skulle kunne laves forsøg på. Dette blev afklaret sent i forløbet, men inden fristen for afgivelse af tilbud var udløbet, så DTU havde denne oplysning, inden universitetet afgav sit tilbud.

3.2. Retningslinjer og regler – de processuelle krav

54. Vi har undersøgt, om Fødevarestyrelsen har fulgt gældende regler og retningslinjer i konkurrenceudsættelsen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Vi har derfor undersøgt, om Fødevarestyrelsen har fulgt de retningslinjer for konkurrenceudsættelse, der fremgår af et notat om konkurrenceudsættelse, som er bilag til Uddannelses- og Forskningsministeriets *Notat om aftaler mellem universiteter og ministerier om myndighedsbetjening*.

Desuden har vi undersøgt, om Fødevarestyrelsen har efterlevet de formelle betingelser, som styrelsen selv har lagt til grund for konkurrenceudsættelsen, herunder overholdt de EU-retlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed.

Vurdering af udbudspligt

55. Ifølge retningslinjerne for konkurrenceudsættelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening skal rekvirenten afklare, om en opgave er underlagt udbudspligt, inden opgaven konkurrenceudsættes.

Hvis en opgave ikke er omfattet af udbudspligt, kan myndigheden ifølge retningslinjerne selv sammensætte den model for konkurrenceudsættelse, der passer bedst til den enkelte opgave. Det fremgår videre af retningslinjerne, at de grundlæggende EU-retlige principper dog skal respekteres, herunder principperne om gennemsigtighed, ikke-diskrimination og ligebehandling. Dette indebærer bl.a., at der skal offentliggøres gennemsigtige tildelingskriterier, at tilbudsgiverne skal behandles lige i processen, og at beslutningen om tildeling skal baseres på udbudsmaterialet.

56. Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering af, om opgaven er underlagt udbudspligt, skal tage udgangspunkt i, om aktiviteten anses for at være forskning eller ikke-forskning. Dette skyldes, at forsknings- og udviklingstjenesteydelser kan undtages fra udbudsloven, hvis udbyttet fra opgaveløsningen ikke udelukkende tilhører ordregiveren.

Fødevarestyrelsen vurderede i 2016, at opgaven ikke var omfattet af udbudsloven, idet DTU havde ret og pligt til at nyttiggøre relevante resultater, som universitetet fik i forbindelse med opgaveløsningen. Herudover vurderede styrelsen, at selv om opgaven indeholdt delelementer, som ikke var forskning, fx laboratoriemæssige og diagnostiske ydelser, var hovedformålet forskning og udvikling, og kriterierne for undtagelse fra udbudsloven var dermed opfyldt.

57. Det fremgår af konkurrencematerialet, at tilbudsgiverne kan indgå samarbejder for at byde på opgaven. I løbet af konkurrenceudsættelsen stillede universiteterne bl.a. spørgsmål til, hvordan denne mulighed kunne benyttes, og hvilken betydning det havde for udbudspligten. Spørgsmålene tog udgangspunkt i, at KU valgte at indgå et samarbejde med SSI for at byde på opgaven. Det konkrete samarbejde er baseret på, at den samlede opgave deles op, så KU står for at levere forskning og rådgivning, og SSI er ansvarlig for de laboratorie- og beredskabsmæssige opgaver. KU og SSI har herudover aftalt, at selv om KU er hovedansvarlig over for Fødevarestyrelsen, er KU og SSI selvstændigt ansvarlige for misligholdelse og ekstraomkostninger i forhold til deres egne leverancer. Da samarbejdet medførte en opdeling af den samlede opgave, ville KU og SSI gerne vide, om den delopgave, der blev løst af SSI, var udbudspligtig.

58. Fødevarestyrelsen oplyste til universiteterne, at styrelsen havde vurderet, at den samlede opgave var undtaget fra udbudsloven, men at det var tilbudsgivernes eget ansvar at vurdere deres udbudspligt i forhold til en delopgave. Det var dermed KU's ansvar at vurdere, om de delopgaver, der skulle løses af SSI, var udbudspligtige. KU har oplyst, at universitetet ikke anså opgaven som udbudspligtig på baggrund af Fødevarestyrelsens besvarelse af en række spørgsmål fra KU under forberedelsesfasen. Undersøgelsen viser dog, at de konkrete besvarelser fra styrelsen ikke vedrører KU's udbudspligt i forhold til den delopgave, som skulle løses af SSI.

KU har efterfølgende oplyst, at arbejdsdelingen mellem KU og SSI ikke har givet anledning til at genoverveje udbudspligten. KU oplyser, at en række af de konkrete arbejdsopgaver skal løses i integrerede processer og håndteres af medarbejdere i begge institutioner, hvorfor opgaverne inden for forskning, rådgivning og diagnostik udgør et uadskilleligt samspil. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at KU ikke har foretaget en konkret juridisk vurdering af spørgsmålet om eventuel udbudspligt af delopgaven, der skal løses af SSI fra 2020, hverken inden eller efter tilbuddet på opgaven blev afleveret.

Konsekvensvurdering

59. Ifølge retningslinjerne for konkurrenceudsættelse af den forskningsbaserede myndighedsbetjening bør Miljø- og Fødevareministeriets afvejning af, hvordan en opgave løses bedst og billigst, bl.a. baseres på en konsekvensvurdering. Denne bør bl.a. indeholde vurderinger af markedsforhold, ligebehandling, personaleoverdragelse, adgang til data og registre, adgang til kapitalapparat, hensyn til skrøbelige forskningsmiljøer, og at den eksisterende leverandør skal kunne deltage i udbuddet. Det fremgår dog ikke, hvordan eller hvornår denne vurdering bør udarbejdes.

Transitionsaftale

Aftale indgået i september 2018 mellem DTU, KU og SSI om overdragelsen af opgaver, medarbejdere og ansvar vedrørende det veterinære beredskab.

60. Fødevarestyrelsen har oplyst, at den samlede konkurrenceudsættelsesproces danner baggrunden for vurderingen af, om opgaven løses bedst med en anden leverandør, og dermed udgør en konsekvensvurdering. Ifølge styrelsens oplysninger fik man i 2016 klarhed over en række af de forhold, der indgår i retningslinjernes beskrivelse af en konsekvensvurdering. Styrelsen afklarede markedsforholdene gennem dialogen med DTU og KU i efteråret 2016, hvor begge universiteter oplyste ønske om at byde på opgaven. Styrelsen havde herudover fået yderligere indblik i myndighedsbetjeningens økonomi gennem afklaringsforløbet med DTU Veterinærinstituttet i 2016. Herudover vurderede styrelsen i foråret 2016, at virksomhedsoverdragelsesloven ikke fandt anvendelse på området, og at personaleforhold i øvrigt måtte afklares mellem DTU og KU. Det samme gjaldt overførsel af data og registre. Personaleoverdragelse og overførsel af data, registre og databaser er efterfølgende aftalt i en transitionsaftale, der er indgået mellem DTU og KU/SSI i september 2018.

Fødevarestyrelsen vurderede herudover, at viden om faglig og finansiell synergi bedst ville kunne frembringes gennem den egentlige konkurrenceudsættelse. Ved indgåelse af en 6-årig aftaleperiode med den nye leverandør var der ifølge styrelsen ligeledes taget højde for hensynet til kapitalapparatet.

61. Det fremgår også af retningslinjerne, at det bør indgå i fagministeriets overvejelser, at forskningsmiljøer er skrøbelige og nedbrydes hurtigt, hvis opgaver flyttes. Det tager samtidig ofte lang tid at genopbygge disse miljøer. Undersøgelsen viser, at styrelsen ikke har vurderet virkningen af en konkurrenceudsættelse på forskningsmiljøet på DTU.

Det har efterfølgende vist sig, at opgaveflytningen får en række konsekvenser for forskningsmiljøet på det veterinære område. Som følge af at universitetet mister opgaven fra 2020, har DTU valgt at afvikle sit veterinærinstitut med henblik på lukning i 2020. Ud af 288 medarbejdere har 17 medarbejdere primo 2018 taget imod tilbud om en fratrædelsesordning, og 8 er blevet afskediget. Herudover er 120 medarbejdere overført til andre DTU-institutter. Medio 2018 var der 143 medarbejdere tilbage på instituttet, hvoraf 27 overføres fra DTU til KU/SSI i forbindelse med overdragelsen, samtidig med at DTU forventer, at deres forskningsindsats på veterinærområdet bliver kraftigt reduceret frem mod 2020. DTU har efterfølgende oplyst, at universitetet herudover som følge af konkurrenceudsættelsen er i gang med at afdække mulighederne for et center for diagnostik. Centret vil tage afsæt i de kommercielle aktiviteter, der var på veterinærinstituttet, med fokus på forskning og udvikling af diagnostiske tests og teknologier til humanitær og veterinær anvendelse. Ifølge universitetet vil 30 medarbejdere fra veterinærinstituttet overgå til centret.

62. Det fremgår af KU's tilbud, at KU og SSI regner med at ansætte 58 nye medarbejdere i forbindelse med overtagelsen af den veterinære myndighedsbetjening. Fødevarestyrelsen oplyser, at placeringen af det veterinære beredskab på KU vil medføre en meget stor styrkelse af det veterinære forskningsmiljø i Danmark. Styrelsen finder således, at styrelsen dermed har taget hensyn til forskningsmiljøet fremadrettet og hermed også har foretaget en fyldestgørende konsekvensvurdering. Rigsrevisionen konstaterer dog, at styrelsen ikke har foretaget en vurdering af konkurrenceudsættelsens konsekvenser for forskningsmiljøet på DTU.

Det er samtidig en konsekvens af opgaveflytningen, at eventuelle aftalerelevante forskningsforsøg, der involverer dyr over 15 kg, vil foregå i udlandet. Dette skyldes, at SSI's forskningsfaciliteter kun kan rumme dyr op til 15 kg, og at KU og SSI har indgået en samarbejdsaftale med et forskningsinstitut i Spanien om mulig adgang for forskere fra KU og SSI til at lave forsøg på dyr over denne størrelse på det spanske instituts faciliteter.

Et slagtemodet svin er ca. 6 måneder gammelt og vejer ca. 100 kg. Et slagtemodent kvæg vejer mellem 200-1.000 kg.

Det har herudover vist sig, at byggeriet af et højtclassificeret laboratorium på SSI til brug for opgaveløsningen vil blive forsinket. Denne forsinkelse er p.t. vurderet til ca. 6 måneder. Laboratoriet vil derfor ikke stå klar, når KU og SSI overtager opgaven den 1. januar 2020. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet derfor vil indgå en aftale med et tysk laboratorium om at varetage diagnostik af mistankeprøver for mund- og klovsyge, indtil bygningen står klar. Ministeriet finansierer selv disse analyser direkte, og betalingen indgår derfor ikke i aftalebevillingen. Fødevarestyrelsen har oplyst, at hvis niveauet for mistankeprøver fra 2016 og 2017 fortsætter, vil udgiften hertil være ca. 10.000 kr. Det tyske laboratorium vil også skulle varetage laboratorieberedskabet i tilfælde af et udbrud af mund- og klovsyge i perioden, indtil laboratoriet på SSI står klar.

Tildelingskriterier og evaluering

63. Ifølge konkurrencebetingelserne skal Fødevarestyrelsen overholde princippet om gennemsigtighed. Princippet indebærer bl.a., at tildelingen af opgaven bør ske på basis af kriterier og en evalueringsmetode, der er beskrevet i konkurrencematerialet. Selv om styrelsen har vurderet, at opgaven er undtaget fra udbudsloven, har styrelsen valgt at anvende en model, som er beskrevet i udbudsloven. Rigsrevisionen tager derfor udgangspunkt i udbudslovens beskrivelse af modellen. Ifølge udbudsloven kan ordregiveren vælge mellem kriterierne *pris*, *omkostninger* og *bedste forhold mellem pris og kvalitet*. Ved sidstnævnte metode vurderes tilbuddet på grundlag af underkriterier, som fx kan vedrøre opgaveløsningens kvalitet. Ordregiveren kan ved metoden vælge at fastsætte prisen, så der kun konkurreres på kvalitative underkriterier.

Fødevarestyrelsen valgte kriteriet *bedste forhold mellem pris og kvalitet* med angivelse af en fast pris. Kriteriet blev opdelt i en række vægtede underkriterier, og til hvert underkriterie var der knyttet en række krav, som tilbudsgiverne skulle svare på. Styrelsen gav hvert svar point mellem 0-5.

Efter en gennemgang af kriterierne kan Rigsrevisionen konstatere, at kriterierne har været klare, og at tilbudsgiverne har været i stand til at vurdere, på hvilken baggrund de ville blive vurderet. Rigsrevisionen konstaterer samtidig, at pointtildelingen er baseret på styrelsens kvalitative vurdering, hvilket er i overensstemmelse med udbudslovens beskrivelse af processen for anvendelsen af kriteriet *bedste forhold mellem pris og kvalitet*.

Efter Fødevarestyrelsen modtog tilbuddene, blev tilbuddene evalueret. Styrelsen har udarbejdet en evalueringsrapport, der dokumenterer pointgivningen og begrundelserne herfor. Den anvendte evalueringsmetode er i overensstemmelse med den, som styrelsen beskrev i konkurrencematerialet med vægtning af point og anvendelse af kriterier. KU modtog det højeste antal samlede point og vandt dermed konkurrenceudsættelsen.

Rigsrevisionen kan på denne baggrund konstatere, at Fødevarestyrelsen fulgte den oplyste model i sin evaluering af tilbuddene, og vurderer samtidig, at tildelingskriterierne var gennemsigtige.

Formel kontrol

64. Af konkurrencebetingelserne fremgår en række betingelser, der skal opfyldes, før tilbuddene kan accepteres. Det fremgår bl.a., at forbehold over for grundlæggende vilkår i materialet vil føre til, at Fødevarestyrelsen er forpligtet til at forkaste tilbuddet.

65. I DTU's tilbud på opgaven tog universitetet forbehold for beskrivelserne, herunder dimensioneringen, af de laboratorie- og staldfaciliteter, der var nødvendige for at løse opgaven. Fødevarestyrelsen godtog dog alligevel tilbuddet. Efter afgivelsen af tilbuddene, men inden styrelsen valgte den fremtidige leverandør, oplyste DTU imidlertid, at universitetet havde besluttet at stoppe det planlagte byggeri af en klassificeret laboratorie- og staldbygning på Lyngby Campus og derfor ikke var i stand til at løse myndighedsopgaven på veterinærområdet fra 2020 inden for de økonomiske rammer. Styrelsen fortsatte dog sin evaluering af de 2 tilbud.

Rigsrevisionen kan på denne baggrund konstatere, at DTU i sit tilbud har oplyst til Fødevarestyrelsen, at universitetet tog forbehold for grundlæggende vilkår i konkurrencematerialet. Rigsrevisionen konstaterer samtidig, at dette ikke har medført, at Fødevarestyrelsen forkastede tilbuddet. Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen forstod forbeholdet som værende udelukkende i relation til dimensioneringen af faciliteterne, og da der ikke var krav til dimensioneringen, kunne styrelsen ikke forkaste tilbuddet på den baggrund. Styrelsen har herudover oplyst, at styrelsen ikke afviste tilbuddet fra DTU, da styrelsen lagde afgørende vægt på, at DTU ikke trak sit tilbud tilbage efter aflysningen af byggeriet. Da styrelsen ikke kunne udelukke, at DTU stadig ville kunne opfylde kravene via faciliteterne på Lindholm, vurderede Miljø- og Fødevareministeriet, at det ville kunne være juridisk vanskeligt at udelukke DTU's tilbud. Ministeriet fandt det derfor mest forsvarligt at foretage en faglig evaluering af tilbuddet. Styrelsen oplyser herudover, at hvis DTU havde vundet konkurrenceudsættelsen – uden at være i stand til at løse opgaven – ville KU have fået muligheden.

Rigsrevisionen finder dog, at Fødevarestyrelsen burde have afklaret betydningen af DTU's forbehold, inden styrelsen godtog tilbuddet.

Ligebehandling

66. Ifølge konkurrencebetingelserne skal styrelsen overholde princippet om ligebehandling. Det fremgår af ligebehandlingsprincippet, at *ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og forskellige forhold må ikke behandles ensartet, medmindre det er objektivt begrundet og proportionelt.*

Som gennemgået ovenfor er vurderingen af de indkomne bud baseret på Fødevarestyrelsens vurdering af kvaliteten af tilbudsgivernes svar på de enkelte krav. For størstedelen af kravene gælder det, at tilbudsgiverne beskriver, hvordan de vil løse opgaven. Da der ikke er klare krav til, hvad disse svar specifikt skal indeholde eller leve op til, medfører det, at svarene fra de 2 tilbudsgivere i flere tilfælde har forskellige fokusområder og derfor ikke er direkte sammenlignelige. Det er derfor ikke umiddelbart muligt for Rigsrevisionen at vurdere, om tilbudsgiverne er behandlet lige i evalueringen af tilbuddene.

Ligebehandlingsprincippet finder også anvendelse i forbindelse med deling af oplysninger. Ligebehandlingsprincippet indebærer bl.a., at fortrolige oplysninger kan beskyttes og ikke skal deles mellem tilbudsgivere. Det fremgår imidlertid af de indgåede rammeaftaler mellem Miljø- og Fødevareministeriet og DTU, at ramme- og ydelsesaftaler, afrapporteringer og strategiske perspektivplaner kan offentliggøres på parternes respektive hjemmesider.

67. I forberedelsen af konkurrenceudsættelsen oplyste Fødevarestyrelsen bl.a. universiteterne om, at styrelsen ville stå for en vidensudjævning mellem DTU og KU. Styrelsen ville ikke gå ind i indholdet i de indkomne spørgsmål, men alene agere som postkasse for indkomne spørgsmål og svar. Der var dog 2 tilfælde, hvor processen omkring vidensudjævningen medførte uenigheder om bl.a. fortroligheden af de delte oplysninger.

I september 2016 og marts 2017 anmodede KU således om materiale vedrørende økonomien i den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet. Fødevarestyrelsen sendte som svar bl.a. sammenfattende årsrapporter for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på DTU samt tilhørende bilag, som bl.a. indeholder regnskabstal. DTU gjorde begge gange indsigelser mod oversendelsen, da universitetet ikke fandt, at universitetet var blevet hørt i tilstrækkelig grad, og at især regnskabsoplysninger var forretningsfølsomme.

Fødevarestyrelsen har oplyst til Rigsrevisionen, at styrelsen i forbindelse med oversendelsen af oplysninger i september 2016 fejlforklaredede aftalen om postkassemodellen, men at ingen af de oversendte oplysninger har været konkurrenceforvridende, da de hverken kunne anvendes til at udlede DTU's svar på specifikke krav i konkurrenceudsættelsen eller til at udarbejde KU's bud. Oversendelsen af oplysningerne i 2017 blev bl.a. håndteret mundtligt mellem DTU og styrelsen, og Rigsrevisionen har derfor ikke konkret dokumentation for de indgåede aftaler, som DTU og styrelsen har forskellige opfattelser af.

68. Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsen har oversendt informationer til KU vedrørende den hidtidige varetagelse af den konkurrenceudsatte opgave på DTU, og at DTU har anset disse af disse informationer som forretningsfølsomme. Kommunikationen vedrørende disse oversendelser er sket dels skriftligt, dels mundtligt, hvilket skabte uenighed om, hvad parterne havde aftalt. Dette kunne have været undgået, hvis styrelsen havde anvendt den postkassemodel, som styrelsen lagde op til på møderne med universiteterne, og samtidig havde sikret, at alle aftaler blev skriftligt dokumenteret. Rigsrevisionen konstaterer dog samtidig, at de oversendte oplysninger, der bl.a. indgår i sammenfattende årsrapporter, som parterne har aftalt i rammeaftalerne, godt må offentliggøres. At styrelsen har videregivet disse oplysninger til KU, kan derfor ikke have påvirket ligebehandlingen, da de allerede var offentligt tilgængelige.

Resultater

Miljø- og Fødevareministeriet konstaterede under forberedelserne af konkurrenceudsættelsen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet, at opgaven var undtaget fra EU's udbudsdirektiv og den danske udbudslov. Dette gav ministeriet frihed til selv at tilrettelægge konkurrenceudsættelsen. Undersøgelsen viser dog, at KU ikke i forbindelse med tilbudsgivningen foretog en konkret juridisk vurdering af udbudspligten af de opgaver, der skulle løses af SSI fra 2020.

Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsen ikke har udarbejdet en samlet konsekvensvurdering forud for beslutningen om at konkurrenceudsætte opgaven, men at styrelsen finder, at den har taget højde for de forhold, der skal indgå i en konsekvensvurdering, enten forud for, under eller efter konkurrenceudsættelsen. Styrelsen har dog ikke foretaget en vurdering af konkurrenceudsættelsens konsekvenser for forskningsmiljøet på DTU. Rigsrevisionen kan konstatere, at opgaveflytningen medfører, at DTU lukker DTU Veterinærinstituttet, når opgaven flyttes i 2020. Ud af de 288 medarbejdere, der var på instituttet i 2017, overføres 27 til KU og SSI i forbindelse med overdragelsen af opgaven. KU og SSI planlægger samlet set at ansætte 58 nye medarbejdere til opgaven, og DTU vurderer p.t. muligheden for at oprette et nyt center, som vil inkludere 30 medarbejdere fra veterinærinstituttet.

Opgaveflytningen medfører samtidig, at visse aftalerelevante dyreforsøg, som tidligere er foretaget i Danmark, fremover vil kunne blive foretaget af forskere fra KU og SSI i faciliteter i Spanien. Herudover vil diagnostik af mistankeprøver for mund- og klovsyge og varetagelse af laboratorieberedskabet i tilfælde af udbrud af mund- og klovsyge skulle foregå i Tyskland, indtil det nye laboratorium er færdigbygget på SSI.

Fødevarestyrelsen har ikke fulgt sin egen postkassemodel for vidensudjævning, men Rigsrevisionen vurderer ikke, at det har medført, at tilbudsgiverne ikke blev behandlet lige.

Endelig viser undersøgelsen, at Fødevarestyrelsen valgte at godtage tilbuddene fra både DTU og KU, selv om DTU tog forbehold for grundlæggende vilkår i sit tilbud. På den baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at den formelle kontrol ikke har været helt tilfredsstillende. Fødevarestyrelsen har fulgt sin fastlagte model for indholdsmæssig vurdering af tilbuddene, og styrelsen har også dokumenteret sin pointgivning, og hvordan denne førte til beslutningen om at tildele opgaven til KU.

3.3. Økonomiske konsekvenser af opgaveflytningen

69. Vi har opgjort de økonomiske konsekvenser af, at den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet flyttes fra DTU til KU/SSI i 2020. Da flytningen først gennemføres endeligt i 2020, er nogle af tallene foreløbige budgettal, og de faktiske udgifter kan vise sig at afvige herfra. Herudover kan Rigsrevisionen ikke vurdere de samlede faglige og økonomiske konsekvenser af at flytte opgaven, da disse først vil fremkomme, efter at opgaven overdrages til KU/SSI.

70. Fødevarestyrelsen har oplyst, at Miljø- og Fødevareministeriet forventer omkostninger på 22,6 mio. kr. til opsætning af analyser på SSI, som finansieres ved en ekstrabevilling fra Miljø- og Fødevareministeriet ud over aftalebevillingen. Disse udgifter kan henføres til SSI's forberedelse til at overtage opgaven i 2020. Herudover har styrelsen brugt ca. 250.000 kr. på bl.a. eksterne konsulenter i forbindelse med gennemførelsen af selve konkurrenceudsættelsen.

DTU har oplyst, at universitetet forventer at bruge ca. 26 mio. kr. på at dekommissionere (dvs. lukke) veterinærfaciliteterne på Lindholm og på Frederiksberg. Disse faciliteter skulle dog have været lukket i forbindelse med samlokaliseringen, og udgifterne hertil kan derfor ikke direkte knyttes til flytningen af opgaven. Herudover er underskuddet på aftalen for veterinærområdet faldet med ca. 12,6 mio. kr. fra 2016 til 2017 som følge af den påbegyndte afvikling af instituttet, som DTU forventer at lukke ned i 2020. Underskuddet var på 16,8 mio. kr. i 2017, og DTU forventer, at underskuddet mindskes yderligere i forbindelse med afviklingen af instituttet. Rigsrevisionen kan på nuværende tidspunkt ikke opgøre omkostningerne forbundet med lukningen af DTU Veterinærinstituttet, da disse ikke vil være fuldt realiseret før i 2020.

SSI har påbegyndt byggeriet af et laboratorium til brug for opgaveløsningen. Bygningen er finansieret på aktstykke, og SSI forventer at dække finansieringsomkostninger til bygningen i perioden 2020-2025 over aftalebevillingen. Dette medfører i givet fald, at SSI skal finde alternativ finansiering til bygningens omkostninger, hvis opgaven flyttes igen efter 2025. På dette tidspunkt vil ca. 16 % af bygningens samlede omkostninger til renter og afskrivninger være betalt, hvorfor der vil skulle findes finansiering for de resterende ca. 84 % eller foretages en straksafskrivning af de sidste ca. 75 % af bygningens værdi.

Fødevarestyrelsen og Sundheds- og Ældreministeriet har oplyst, at opgaven i givet fald først vil kunne flyttes efter inddragelse af de relevante ministerier. Her vil der også skulle tages stilling til omkostninger til eventuelle straksafskrivninger, som vil være et økonomisk anliggende mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet, der skal løses inden for eksisterende bevillingsmæssige rammer. Herudover oplyser Fødevarestyrelsen, at styrelsen ikke forventer at flytte eller udbyde veterinæropgaven efter 2025, og at opgaven kun vil kunne flyttes efter forudgående beslutning i Regeringens Økonomiudvalg med inddragelse af de relevante ministerier. Sundheds- og Ældreministeriet har herudover oplyst, at det er forudsat i aktstykket om laboratoriet på SSI, at bygningen kan anvendes til andre formål efter kontraktperioden, hvis kontraktperioden ikke forlænges.

Resultater

Undersøgelsen viser, at de direkte økonomiske konsekvenser af opgaveflytningen er en forventet udgift for Miljø- og Fødevareministeriet på 22,6 mio. kr. til opsætning af analyser på SSI samt udgifterne til selve konkurrenceudsættelsen. Herudover skal SSI afholde udgifter til et nyt laboratorium til brug for opgaveløsningen, som finansieres på aktstykke. SSI forventer at dække finansieringsomkostninger til bygningen i perioden 2020-2025 over aftalebevillingen. Hvis opgaven derefter flyttes, vil SSI skulle finde alternativ finansiering til de resterende ca. 84 % af bygningens omkostninger til renter og afskrivninger eller foretage en straksafskrivning af de sidste ca. 75 % af bygningens værdi. Fødevarestyrelsen har dog oplyst, at styrelsen ikke forventer at flytte opgaven efter 2025, og at en sådan beslutning vil skulle tages i Regeringens Økonomiudvalg med inddragelse af relevante ministerier, hvor der bl.a. vil skulle tages stilling til omkostninger til straksafskrivninger. Både Fødevarestyrelsen og Sundheds- og Ældreministeriet oplyser, at dette vil være et økonomiske anliggende mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet, som skal løses inden for eksisterende bevillingsmæssige rammer. Herudover har opgaveflytningen medført, at DTU Veterinærinstituttet afvikles frem mod 2020. Rigsrevisionen kan dog på nuværende tidspunkt ikke opgøre omkostningerne hertil. DTU har oplyst, at universitetet forventer at bruge 26 mio. kr. på at lukke sine veterinære faciliteter.

Rigsrevisionen, den 13. februar 2019

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Undersøgelsen skal ifølge Statsrevisorerne	Vi undersøger	Her besvares spørgsmålet
Vurdere begrundelsen for at flytte laboratoriet fra DTU til Københavns Universitet og de økonomiske konsekvenser heraf.	<p>Begrundelsen for at flytte laboratoriefaciliteterne er, at Miljø- og Fødevareministeriet valgte at skifte leverandør af forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet på baggrund af en konkurrenceudsættelse. Vi har derfor undersøgt følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har Miljø- og Fødevareministeriet gennemført en tilfredsstillende konkurrenceudsættelse af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet? • Hvad var de økonomiske konsekvenser af at flytte opgaven med forskningsbaseret myndighedsbetjening fra DTU til KU/SSI? <p>Miljø- og Fødevareministeriet valgte at konkurrenceudsætte opgaven, da der over en årrække havde været <i>uenighed</i> mellem aftaleparterne om især de økonomiske forhold, og derfor undersøger vi desuden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har Uddannelses- og Forskningsministeriet sikret klare overordnede økonomiske rammer for forskningsbaseret myndighedsbetjening? • Har Miljø- og Fødevareministeriet sikret klare økonomiske rammer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet? 	<p>Kapitel 3.</p> <p>Kapitel 3.</p> <p>Kapitel 2.</p> <p>Kapitel 2.</p>
Undersøge sagsforløbet omkring etableringen af et veterinært laboratoriebyggeri på DTU/Statens Serum Institut ...	<p>Har DTU sikret klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen, herunder i forbindelse med planlægningen af de nye laboratorie- og staldfaciliteter?</p> <p>Hvad var de økonomiske konsekvenser af at flytte opgaven med forskningsbaseret myndighedsbetjening fra DTU til KU/SSI?</p>	<p>Kapitel 2.</p> <p>Kapitel 3.</p>
... herunder hvordan bevillingen på 80,3 mio. kr. fra laboratoriepuljen er anvendt, og om bevillingsregler er overholdt.	Undersøgt i <i>beretning om veterinært laboratoriebyggeri på DTU</i> , som er afgivet til Statsrevisorerne i juni 2018.	Er besvaret i <i>beretning om veterinært laboratoriebyggeri på DTU</i> , som er afgivet til Statsrevisorerne i juni 2018.
Undersøge, om de med aktstykke 77 bevilgede midler er anvendt til byggeri på DTU.	Undersøgt i <i>beretning om veterinært laboratoriebyggeri på DTU</i> , som er afgivet til Statsrevisorerne i juni 2018.	Er besvaret i <i>beretning om veterinært laboratoriebyggeri på DTU</i> , som er afgivet til Statsrevisorerne i juni 2018.

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, hvad Uddannelses- og Forskningsministeriet som sektormyndighed har gjort for at sikre klare overordnede økonomiske rammer for universiteternes varetagelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening, og hvad Miljø- og Fødevareministeriet som rekvirent af forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet har gjort for at sikre, at ministeriets aftaler med DTU indeholder klare økonomiske og faglige rammer for myndighedsbetjeningen på dette område. Vi vurderer desuden, hvad DTU har gjort for at sikre klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen, herunder i forbindelse med universitetets planlægning af nye veterinære laboratorie- og staldfaciliteter. Endvidere vurderer vi, om Miljø- og Fødevareministeriet har gennemført en tilfredsstillende konkurrenceudsættelse, og hvad de økonomiske konsekvenser heraf er. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Uddannelses- og Forskningsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet hver især bidraget tilfredsstillende til at tilvejebringe klare rammer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet?
- Har DTU sikret klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen, herunder i forbindelse med planlægningen af de nye laboratorie- og staldfaciliteter?
- Har Miljø- og Fødevareministeriet gennemført en tilfredsstillende konkurrenceudsættelse?

Undersøgelsen omhandler perioden 2009-2017. Dette skyldes, at DTU indleder arbejdet med at genoprette økonomien på DTU Veterinærinstituttet i 2009.

I undersøgelsen indgår Uddannelses- og Forskningsministeriet og Miljø og Fødevareministeriet, herunder Fødevarestyrelsen, da Fødevarestyrelsen fik delegeret ansvaret for konkurrenceudsættelsen af Miljø- og Fødevareministeriet og indgår ydelsesaftaler med DTU. DTU indgår derfor også i undersøgelsen som ansvarlig aktør.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter, og vi har desuden holdt møder med centrale aktører på området.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- rammeaftaler, ydelsesaftaler og rapporter vedrørende den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet
- lovgivning om universitetsreformen
- retningslinjer/vejledninger for den forskningsbaserede myndighedsbetjening
- korrespondance mellem DTU, KU, Miljø- og Fødevareministeriet, SSI, Sundheds- og Ældreministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet
- DTU's genopretningsplaner og samlokaliseringsplaner
- dokumentation for afklaringsforløbet mellem DTU og Miljø- og Fødevareministeriet fra 2015/2016
- dokumentation fra konkurrenceudsættelsen i 2017.

Møder

Vi har holdt møder med og indhentet dokumentation fra:

- Fødevarestyrelsen, med deltagelse af Miljø- og Fødevareministeriet
- DTU
- KU
- SSI og Sundheds- og Ældreministeriet
- Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Formålet med møderne har været at undersøge rammerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening, rekvirent/leverandørforholdet i aftalen omkring den forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet og konkurrenceudsættelsen af opgaven.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Ordliste

Aftalebevilling	Den bevilling til forskningsbaseret myndighedsbetjening, der fremgår af rammeaftalen mellem det enkelte universitet og det enkelte ministerium. Rammeaftalen beskriver bl.a. bevillingens størrelse og fordeling mellem ydelsesaftaler.
Beredskabsnær forskning	Forskning med direkte kobling til varetagelse af beredskabsopgaven.
Direkte omkostninger	Omkostninger, som kan henføres til en specifik ydelse eller vare.
Forskningsbaseret myndighedsbetjening	Omfatter forskning, rådgivning, overvågning og beredskab inden for bestemte fagområder såsom veterinærforhold, planteproduktion, rumforskning eller militære studier.
Full cost	Regnskabsmetode, hvor der både medtages direkte omkostninger og andele af universitetets indirekte omkostninger på institut- og koncernniveau.
Humant beredskab	Opgave med overvågning og håndtering af smitsomme menneskesygdomme i Danmark. Beredskabet skal træde til ved akutte tilfælde af sygdomsudbrud.
Højtclassificerede faciliteter	Faciliteter, som lever op til de højeste sikkerhedsklasser/-niveauer (jf. definitionen af sikkerhedsklasser/-niveauer).
Indeslutningsfaciliteter	Faciliteter, fx stalde, der er indrettet til at beskytte mennesker eller det omgivende miljø mod smitte.
Indirekte omkostninger	Omkostninger, som ikke kan henføres til en specifik ydelse eller vare.
Konkurrencemateriale	De formelle betingelser og krav, som Fødevarestyrelsen lagde til grund for konkurrenceudsættelsen.
Konkurrenceudsættelse	Proces, der indebærer, at en offentlig myndighed indhenter tilbud fra flere parter om levering af en opgave.
Krydsfinansiering	Finansiering af en opgave på et område med midler fra et andet område.
Licitation	Procedure, hvor én eller flere aktører indgiver tilbud om leveringen af et stykke arbejde. Licitation forekommer især i forbindelse med bygge- og anlægsvirksomhed.
Medfinansiering	Universitetets bidrag til finansiering af forskningsaktiviteter, som også får finansiering fra andre kilder.
Mistankeprøve	Undersøgelse af veterinært materiale ved mistanke om forekomst af en smitsom husdyrsygdom.
OIE (Organisation International des Epizooties)	Verdensorganisationen for dyresundhed. Organisationen definerer bl.a. sikkerhedsstandarder for veterinære laboratorier og stalde.
Overhead	Bidrag til dækning af indirekte udgifter. Beregnes ofte som andel af de direkte udgifter.
Rammeaftale	Fastsætter de overordnede rammer for samarbejdet mellem et universitet og et ministerie angående varetagelsen af forskningsbaseret myndighedsbetjening, herunder de økonomiske rammer.
Rekvirent	Modtageren af de ydelser, der leveres i forbindelse med forskningsbaseret myndighedsbetjening.

Samlokalisering	Placering af en institutions aktiviteter på én (eller få) fysisk(e) adresse(r). Dette kan indebære flytning af fysisk spredte aktiviteter.
Sektorforskningsinstitut	Institutioner, der forsker, rådgiver og udfører udviklingsarbejde mv. på et afgrænset fagligt område som grundlag for politiske og administrative beslutninger i offentlige myndigheder.
Sikkerhedsklasser/ sikkerhedsniveauer	De internationalt fastsatte krav, som laboratorier og stalde skal leve op til for at kunne anvendes til forskning og undersøgelser af forskellige smitsomme sygdomme. En facilitets sikkerhedsklasse fastsættes med udgangspunkt i den mest smitsomme sygdom, som skal kunne håndteres.
Store husdyr	Veterinærfaglig term, som refererer til en bestemt type af dyr. Termen omfatter fx heste, kvæg, svin, geder – men derimod ikke fjerkræ, katte eller hunde.
Transitionsaftale	Aftale indgået i september 2018 mellem DTU, KU og SSI om overdragelsen af opgaver, medarbejdere og ansvar vedrørende det veterinære beredskab.
Udbudsloven	Sætter rammerne for, hvordan offentlige myndigheder skal gennemføre et udbud, hvilket også kan kaldes en indkøbsproces.
Udbudspligt	Når en offentlig myndighed skal foretage indkøb eller indgå kontrakter, kan myndigheden ifølge EU's udbudsregler og den danske udbudslov være forpligtet til at lade opgaven gå i udbud. Kriterierne omfatter bl.a. værdien af opgaven.
Universitetsloven	Fastsætter reglerne for universiteternes forpligtelser og muligheder vedrørende fx uddannelser, økonomiske forhold og bestyrelsens kompetencer.
Universitetsreformen i 2007	Reform, som medførte, at de fleste sektorforskningsinstitutioner blev lagt sammen med universiteterne.
Veterinært beredskab	Opgave vedrørende overvågning og håndtering af ondartede, smitsomme husdyrsygdomme. Beredskabet skal træde til ved akutte tilfælde af sygdomsudbrud.
Veterinære laboratorie- faciliteter	Arbejdssted og udstyr til forsøg med og undersøgelser af veterinært materiale, herunder levende dyr eller vævsprøver fra dyr.
Veterinære staldfaciliteter	Stalde til forsøgsdyr, som indgår i veterinære forskningsprojekter.
Ydelsesaftaler	Ydelsesaftalerne fastlægger rekvirentens og leverandørens forpligtelser over for hinanden og beskriver de faglige ydelser, der skal leveres på et specifikt område i den forskningsbaserede myndighedsbetjening, fx veterinærområdet.
