

Retningslinjer for aftaler mellem universiteter og ministerier om forskningsbaseret myndighedsbetjening

1.0 Samfundets afhængighed af forskningsbaseret myndighedsbetjening

Forskningsbaseret myndighedsbetjening er en grundsten i udviklingen af lovgivning, regulering, kriseberedskab og håndtering på en række ministerområder. Det er afgørende, at den forskningsbaserede myndighedsbetjening er solidt forskningsunderstøttet, og at forskningsmiljøerne, der leverer myndighedsbetjeningen, har kritisk masse og et højt forskningsfagligt niveau. Forskningsbaseret myndighedsbetjening er en samfundsvigtig opgave, der hjælper regeringen i dens arbejde, så regulering og initiativer baserer sig på den nyeste forskningsbaserede viden inden for eksempelvis vandmiljø, transport, byggeri, natur, klimaændringer, folkesundhed, fødevarekontrol samt på husdyr og- veterinærområdet. En række ministerier er derfor meget afhængige af veletablerede og stabile forskningsmiljøer, som leverer myndighedsbetjening til brug for politiske beslutninger - herunder beslutninger rettet mod den grønne omstilling. Bevillingerne til forskningsbaseret myndighedsbetjening fungerer både som basismidler for forskningsmiljøerne, da universiteterne kan fastansætte forskere og bygge infrastruktur for midlerne, og som betaling for konkrete rådgivningsydelser leveret til fagministerierne. Forskningsbaseret myndighedsbetjening bidrager endvidere indirekte til at understøtte undervisningen på universiteterne og uddannelsen af nye kandidater og ph.d'er, som i fremtiden vil kunne bidrage til udvikling af de områder, som er omfattet af den forskningsbaserede myndighedsbetjening, hvad enten det er som ansatte på universiteterne, i ministerierne eller helt andre steder.

1.1 Tilblivelsen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening

I 2007 skete en sammenlægning af sektorforskningsinstitutioner og universiteter og tilførte dermed et nyt område til universiteternes virksomhed, forskningsbaseret myndighedsbetjening, fastlagt i Universitetslovens § 2.

Ambitionen for sammenlægningerne mellem universiteterne og sektorforskningsinstitutionerne var flersporet. Foruden at sikre fortsat kompetent myndighedsbetjening var ambitionen at skabe samspil med universiteternes uddannelser, større gennemslagskraft på forskningsområdet herunder tiltrækning af flere EU-midler og mere innovation og erhvervssamarbejde. Således indgår den forskningsbaserede myndighedsbetjening som en integreret del af universiteternes øvrige aktiviteter.

1.2 Retningslinjer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening

I forlængelse af den politiske aftale om sammenlægning af universiteterne og sektorforskningsinstitutionerne blev der mellem de involverede parter aftalt et sæt vejledende retningslinjer for samarbejdet mellem universiteterne og fagministerierne om myndighedsbetjeningen. Formålet med retningslinjerne er at understøtte samarbejdet mellem de involverede parter for at opnå de tilsigtede gevinster ved sammenlægningen.

Nærværende retningslinjer med bilag om konkurrenceudsættelse erstatter tidligere retningslinjer med bilag udarbejdet i 2008 (revideret i 2010). Retningslinjerne beskriver overordnet principperne for samarbejdet mellem fagministerier og universiteter om forskningsbaseret myndighedsbetjening.

1.3 Uddannelses- og Forskningsministeriets rolle

22. maj 2023

**Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen**Haraldsgade 53
2100 København Ø
Tel. 7231 7800

www.ufm.dk

CVR-nr. 3404 2012

Ref.-nr.
19/40189-21

Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM) arbejder for at understøtte gode rammer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening og for udvikling af området, herunder de ambitioner, der i sin tid lå til grund for indfusioneringen af sektorforskning, jf. ovenfor. Det betyder bl.a., at UFM med passende tidsintervaller foretager tværgående eftersyn af – og/eller dialogbaserede udviklingsaktiviteter i relation til – området¹, ligesom ministeriet arbejder for, at retningslinjerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening er tidssvarende. Dertil kommer, at UFM også er dialogpart for universiteter og ministerier i relation til den forskningsbaserede myndighedsbetjening samt udviklingen heraf. Det er som udgangspunkt aftaleparternes ansvar at løse eventuelle uoverensstemmelser, men i tilfælde af, at parterne ikke kan nå til enighed, kan disse inddrage UFM som mæglende og aktivt konfliktløsende part.

1.4 Regulering af den forskningsbaserede myndighedsbetjening og sammenhæng til retningslinjerne

Den forskningsbaserede myndighedsbetjening reguleres af gældende lovgivning herunder almindelige forvaltningsretlige regler, bestemmelserne i universitetsloven, samt øvrig gældende lovgivning på området. Derudover reguleres samarbejdet i rammeaftaler, der indgås mellem parterne.

Nærværende retningslinjer bør fungere som afsæt for de rammeaftaler, der indgås mellem parterne. Retningslinjerne beskriver forhold, der er særlige for den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Retningslinjerne beskriver derudover forhold, som det forventes, at aftaleparterne tager specifikt stilling til i rammeaftalerne.

2.0 Grundlæggende principper for samarbejdet om forskningsbaseret myndighedsbetjening

For at skabe en gensidig sikkerhed mellem universiteter og fagministerier indgås der en 4-årig rammeaftale om forskningsbaseret myndighedsbetjening og finansiering med forbehold for, at bevillingerne tilvejebringes på de årlige finanslove. Forbeholdet skal ses i lyset af, at Folketinget vedtager finansloven for et år ad gangen og tager højde for den situation, hvor fagministeriet berøres af generelle bevillingsreduktioner, herunder dispositionsbegrænsninger og ekstraordinære effektiviseringer. Her må begge parter være indstillet på genforhandling af rammeaftalen i løbet af aftaleperioden.

Rammeaftalerne tages hvert år op til forhandling mellem universitet og fagministerium. Ved denne lejlighed opdateres, eller "rulles", aftalen for en ny 4-årig periode. Endvidere foretages eventuelle præciseringer eller justeringer, som udviklingen har nødvendiggjort.

Samspillet mellem universiteter og fagministerier kan ikke alene baseres på en aftalestyring, men forudsætter et gensidigt tillidsforhold mellem parterne gennem konstruktiv dialog. Måtte der opstå særlige, konkrete tilfælde hvor det ikke synes muligt at opretholde en konstruktiv dialog parterne imellem, kan UFM inddrages i kraft af sin rolle som mæglende part.

Der er i rammeaftalerne frihed til at opnå andre og mere uddybende vilkår gennem forhandling end beskrevet i nærværende retningslinjer, så længe begge parter er

¹ Som eksempelvis den seneste tværgående tilsyns- og evalueringsrapport "Tilsyn med forskningsbaseret myndighedsbetjening: Fusioner og fremtid" fra 2015

indstillet på vilkårene. Ved tvivl om forståelsen og udstrækningen af et eller flere vilkår i rammeaftalen, inddrages nærværende retningslinjer som et fortolkningsbidrag. Det er dog den gældende lovgivning og rammeaftalen, som har forrang.

Det er alene universitetets ledelse, der har ansvaret for de ikke-aftaledækkede aktiviteter, herunder tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, indtægtsdækket virksomhed og udviklingsaktiviteter.

2.1 Forskningsfrihed

For rammeaftalerne gælder universitetslovens bestemmelser om forskningsfrihed for universiteterne. Forskningsbaseret myndighedsbetjening er således underlagt de samme krav til forskningsetik- og kvalitet, som gælder for al anden forskning. Universiteterne har også i forbindelse med forskningsbaseret myndighedsbetjening en forpligtelse til at værne om forskernes ytringsfrihed og forskningsfrihed. Endvidere gælder armslængdeprincippet for den forskningsbaserede myndighedsbetjening, hvilket betyder, at fagministeriernes interesser ikke må få indflydelse på forsknings- eller rådgivningsresultaterne. Fagministerierne har ligeledes et ansvar for universiteternes forskningsfrihed i forbindelse med den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

For yderligere beskrivelse af håndtering af forskning og rådgivning inden for rammerne af den forskningsbaserede myndighedsbetjening henvises til *principper og anbefalinger for forskningsbaseret samarbejde og rådgivning* udarbejdet af Danske Universiteter og Uddannelses- og Forskningsministeriet.

2.2 Publicering af resultater

Det altovervejende udgangspunkt er, at universitetet har ret og pligt til at offentliggøre samtlige forskningsresultater og rådgivningsleverancer uden varetagelse af andre hensyn end dem, der sædvanligvis gør sig gældende for offentliggørelse af videnskabelige resultater.

Tavshedspligt

Der kan være situationer, hvor en forskningsrapport eller en bestilt rådgivningsleverance indeholder oplysninger, som er omfattet af reglerne om tavshedspligt jf. bestemmelserne i forvaltningsloven eller anden særregulering. Fagministerierne kan gøre universiteterne opmærksomme på, at de vurderer, at der indgår oplysninger i leverancen, som er omfattet af reglerne om tavshedspligt. Anmodningen skal være skriftlig og konkret begrundet, og skal indeholde den forventede tidshorisont for tavshedspligten.

Det er universiteterne, der træffer den endelige afgørelse om, hvorvidt og i hvilket omfang dette er tilfældet. Hvis en leverance vurderes at være omfattet af tavshedspligt, kan offentliggørelsen af leverancen først ske, når begrundelsen ikke længere er til stede.

Aftale om udsættelse af offentliggørelse

Der kan være et legitimt behov for at aftale en orientering til fagministeriet forud for offentliggørelse af nye forskningsresultater, hvis disse har væsentlig betydning for myndighedens opgavevaretagelse.

Ligeledes kan der aftales en kortere udsættelse af offentliggørelse af rådgivningsleverancer under den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Orienteringen el-

ler udsættelsen af offentliggørelsen skal give fagministeriet mulighed for at forbedre sig forud for offentliggørelsen, og for at myndigheden kan nå at iværksætte relevante tiltag som svar på ny viden f.eks. ved dyresygdomsudbrud.

Disse perioder skal være så korte som muligt og må ikke være længere end formålet tilsiger, som udgangspunkt op til syv arbejdsdage. Anmodningen om udsættelse fremsættes som udgangspunkt ved bestilling af opgaven, eller alternativt, mens opgaven bliver løst. Aftale om udsættelse af offentliggørelse af rådgivningsleverancer skal begrundes skriftligt og specificere, hvilke tidsfrister man i den henseende skal holde sig til.

Hvis rekvirenten i denne periode gør brug af rådgivningsleverancen offentligt eller i forhandlinger, kan universitetet offentliggøre leverancen med det samme.

2.3 Konkurrenceudsættelse

Som led i sammenlægningen mellem sektorforskningsinstitutionerne og universiteterne, blev det besluttet, at fagministerierne kan vælge at konkurrenceudsætte hele eller dele af de forskningsbaserede myndighedsbetjeningsopgaver. Muligheden for konkurrenceudsættelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening var bl.a. at give fagministeriet mulighed for at sikre kvaliteten i myndighedsbetjeningen. Det er op til det enkelte ministerium at afgøre, om den forskningsbaserede myndighedsbetjening skal konkurrenceudsættes.

Hvis et fagministerium helt eller delvist ønsker at konkurrenceudsætte en aftale med et universitet, skal det ske ved udløb af 4-årsaftalen med mindre andet følger af rammeaftalen. Der henvises til bilaget "*Konkurrenceudsættelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening*" for yderligere forhold, der gør sig gældende ved et ønske om og eksekvering af konkurrenceudsættelse.

En undtagelse herfor er konkurrenceudsættelser, som ved en given aftales begyndelsestidspunkt fastsættes ved en million kroner og stiger med en halv million kroner årligt til maksimalt tre millioner kroner. For disse konkurrenceudsættelser kan aftales et kortere varsel, der kan svare til omstillingsvarslet, jf. pkt. 3 i bilag 1 "*Konkurrenceudsættelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening*"

2.4 Reduktion af aktivitet og aftalebeløb i løbet af aftaleperioden

Fagministeriet kan komme i en situation, hvor der ikke er økonomisk mulighed for at videreføre en aktivitet i fuldt omfang til udløb af 4-årsaftalen, f.eks. fordi der er behov for at omprioritere midler til anden anvendelse inden for ministeriets område. Denne mulighed er kun tilgængelig i ekstraordinære situationer, eks. hvis der er tale om sygdomsudbrud.

I sådanne situationer bør fagministeriet have mulighed for at gennemføre en begrænset reduktion af aftalen (aktivitet og aftalebeløb) med kortere varsel, end 4-årsaftalen lægger op til.

Gennemførelsen af en sådan begrænset reduktion af aftalen forudsætter, at der efter inddragelse af det pågældende universitet søges enighed herom mellem fagministeriet og det afgivende universitet. Uddannelses- og Forskningsministeriet kan konsulteres efter behov i processen. Universitetet udarbejder i den forbindelse en kortere konsekvensvurdering vedrørende faglige og økonomiske konsekvenser af reduktionen. Udarbejdelsen af konsekvensvurderingen må ikke forsinke beslutningen urimeligt. Fagministeriet bør kunne godtgøre:

- At målet med reduktionen er at omprioritere til anden anvendelse inden for den forskningsbaserede myndighedsbetjening og ikke tilvejebringelse af den hidtil aftale-dækkede ydelse fra en anden leverandør.
- At reduktionen er "begrænset" i den forstand, at det afgivende universitets situation ikke forringes urimeligt.

Fagministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet aftaler med inddragelse af universitetet længden af varslet.

2.5 Forskningsandele

Forskningsbaseret myndighedsbetjening skal medregnes i fagministeriernes opgørelse af de samlede udgifter til offentlig forskning, udvikling og innovation - jf. Danmarks målsætning om offentlige investeringer i forskning ("Barcelona-målene"). Det skal fremgå af aftalen, hvor stor en andel af bevillingen, der indrapporteres som udgifter til offentlig forskning, udvikling og innovation for hvert år i aftalens løbetid.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Det er fagministeriernes ansvar at indrapportere forskningsandelen af bevillingen til myndighedsbetjeningen til statens forskningsbudget.

2.6 Økonomisk transparens

Fagministeriet har ansvaret for, at bevillingen anvendes i overensstemmelse med de forudsætninger, der er oplyst i anmærkningerne til bevillingen på fagministeriets paragraf på finansloven. Universitetet har ansvaret for, at bevillingen anvendes i overensstemmelse med de forudsætninger, der er oplyst i anmærkningerne til universitetets bevillingskonto på finansloven, samt rammeaftalen med fagministeriet.

Universiteterne er forpligtede til at udarbejde en årsrapportering med rapportering af målopfyldelse og regnskab i henhold til rammeaftalen med den tilhørende bevilling. Regnskabet for bevillingen udarbejdes inden for rammerne af den anvendte regnskabspraksis på det enkelte universitet, men inden for en aftalt skabelon ml. parterne. Der skal som udgangspunkt rapporteres på anvendelsen af bevillingen på henholdsvis direkte og indirekte omkostninger, samt gearing af bevillingen fra eksterne midler. Det skal fremgå af rammeaftalen eller af tilhørende bilag, hvilke relevante nøgletal og specifikke beretninger, der skal fremlægges i årsrapporteringen.

Det bør fremgå af rammeaftalen, eller af tilhørende bilag, i hvilken udstrækning universitetet er forpligtet til at udarbejde øvrige specifikke beretninger vedrørende myndighedsbetjeningen, samt i hvilken frekvens disse skal udarbejdes.

Kravene bør balanceres, så fagministerierne på den ene side kan orientere sig i årets bevillingsanvendelse, og universiteterne på den anden side ikke overbebyrdes med udarbejdelse af økonomiske opgørelser, der falder uden for den ordinære økonomistyring.

2.7 Sammenhæng mellem bevillinger til forskningsbaseret myndighedsbetjening og universiteternes øvrige bevillinger

Udgangspunktet for finansieringen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening er, at universiteternes omkostninger i forbindelse med udførelse af opgaver for fagministerierne som udgangspunkt skal være *full cost* finansieret.

I praksis kan det være svært at adskille forskningen til den forskningsbaserede myndighedsbetjening fra universiteternes øvrige forskning, da der ofte er synergi mellem områderne, og formålet med indfusioneringen var at styrke denne synergi.

2.8 Kvalitetssikring

Der er et fælles ansvar mellem parterne for at bidrage til kvalitetssikringen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

På den ene side har universiteterne ansvaret for kvalitetssikringen af myndighedsbetjeningen og herunder at etablere kvalitetssikringsprocedurer. For at styrke samarbejdet omkring kvalitetssikringen bør universiteterne give fagministerierne indsigt i universitetets kvalitetssikringsprocedurer. På den anden side er ministerierne ansvarlige for præcise bestillinger.

Hvis et ministeriums bestilling af en rådgivningsopgave resulterer i, at der er forskellige holdninger til besvarelsen blandt forskningsmiljøer på det universitet, der har modtaget bestillingen, skal universitetet levere ét konsolideret svar til fagministeriet, hvori uenigheden beskrives, og hvilke usikkerheder og forbehold dette indebærer for besvarelsen.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

2.9 Rettigheder efter ophavsretsloven

Spørgsmål om rettigheder til leverancer og underliggende materiale inkl. data reguleres af rammeaftalerne inden for gældende lovgivning. Tidligere bilag omkring immaterielle rettigheder kan anvendes til inspiration (bilag 2).

2.10 Open Access til publikationer og FAIR forskningsdata

I Danmarks Nationale Strategi for Open Access er det visionen, at der bør være fri adgang for alle borgere, forskere og virksomheder til alle forskningsartikler fra danske forskningsinstitutioner finansieret af det offentlige og/eller af private fonde. Målet er konkret, at der senest i 2025 og frem er uhindret, digital adgang for alle til alle fagfællebedømte forskningsartikler fra danske forskningsinstitutioner - med maksimalt 12 måneders forsinkelse.

Forskningsdata produceret i forbindelse med forskningsbaseret myndighedsbetjening bør endvidere, lige som andre forskningsdata, være FAIR, jf. den nationale strategi for data management baseret på FAIR principper fra 2021. FAIR står for *Findable, Accessible, Interoperable, Reusable*, dvs. at data skal kunne findes, tilgås og genbruges, og at betingelserne for brug af data er klart formuleret. Hermed øges den offentlige tilgængelighed af offentligt finansierede data på forskningsområdet. Jf. PSI-loven bør forskningsdata ligeledes være så åbne som mulige, dog så lukkede som nødvendigt, dvs. at forskningsdata skal være åbne, med mindre særlige grunde taler imod det.

2.11 Samarbejde på tværs af rammeaftalerne og det omkringliggende samfund

Der er mulighed for, at universitetet indgår samarbejde om løsning af opgaven med et eller flere universiteter, herunder også udenlandske universiteter, som har særlige kompetencer på et givent felt. Samarbejdsaftaler mv. kan kun forekomme under hensyntagen til gældende konkurrencelovgivning på området. Hvis et universitet ønsker, at en del af opgaven skal udføres af et andet universitet med finansiering under rammeaftalen, skal det ske med fagministeriets godkendelse.

Fagministerierne kan ligeledes anmode universiteterne om, at en opgave løses i et samarbejde bestående af flere universiteter. Det er universiteterne, der vurderer hvorvidt et eventuelt samarbejde er nødvendigt for at løse en given opgave.

Myndighedsbetjeningen vil i mange tilfælde styrkes ved, at relevante interessenter høres ved udformningen af rammeaftalernes overordnede faglige strategier og indhold. Det anbefales, at det enkelte fagministerium og universitet aftaler, i hvilket omfang og på hvilken måde der inddrages rådgivende udvalg/interessentnetværk, som har indsigt i forskning og formidling på de relevante områder.

**Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen**