

# Afrapportering af eftersyn af den forskningsbaserede myndighedsbetjening

November 2024 (opd. 19.12.24)



Udgivet af      Uddannelses- og Forskningsstyrelsen  
Haraldsgade 53  
2100 København Ø  
Tel.: 7231 7800  
ufs@ufm.dk  
www.ufm.dk

Foto              Colourbox

Publikationen kan hentes på [ufm.dk/publikationer](http://ufm.dk/publikationer)

ISBN (elektronisk publikation): 978-87-94128-97-1

# Afrapportering af eftersyn af den forskningsbaserede myndighedsbetjening

November 2024 (opd. 19.12.24)

# Indhold

|                                                                                                          |               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>1. Indledning</b>                                                                                     | <b>6</b>      |
| 1.1 Formål                                                                                               | 6             |
| 1.2 Metode                                                                                               | 8             |
| 1.3 Struktur for eftersynet                                                                              | 8             |
| 1.4 Sammenfatning for eftersynet                                                                         | 8             |
| <br><b>2. Myndighedsbetjening efter indfusionering af<br/>sektorforskningsinstitutionerne</b>            | <br><b>9</b>  |
| 2.1 Mere uddannelse                                                                                      | 10            |
| 2.2 Større international gennemslagskraft på<br>forskningsområdet samt tiltrækning af flere EU-midler    | 11            |
| 2.3 Mere innovation og erhvervssamarbejde                                                                | 11            |
| 2.4 Fortsat kompetent myndighedsbetjening                                                                | 11            |
| <br><b>3. Eftersyn af myndighedsbetjening og udfordringsbilledet i<br/>2024</b>                          | <br><b>13</b> |
| 3.1 Fortsat kompetent myndighedsbetjening                                                                | 13            |
| 3.2 Udvikling i bevillinger til forskningsbaseret myndighedsbetjening                                    | 13            |
| 3.3 Udfordringsbilledet i dag                                                                            | 18            |
| 3.3.1 Forhandlinger om rammeaftaler                                                                      | 18            |
| 3.3.2 Transparens i opgaveløsning og ressourceanvendelse                                                 | 20            |
| 3.3.3 Faglighed i centraladministrationen                                                                | 22            |
| 3.3.4 Kapacitetsudfordringer – særligt ved akutte<br>behov for bidrag                                    | 22            |
| 3.3.5 Konkurrenceudsættelse                                                                              | 24            |
| 3.3.6 Ejerskab over immaterielle rettigheder                                                             | 25            |
| 3.3.7 Meritering og karriereveje for forskere, der arbejder med<br>forskningsbaseret myndighedsbetjening | 25            |
| 3.3.8 Eksterne midlers betydning for den forskningsbaserede<br>myndighedsbetjening                       | 28            |
| 3.3.9 Tilskud til opbygning af strategiske forskningsmiljøer                                             | 29            |
| 3.3.10 Offentliggørelse og kommunikation af resultater                                                   | 30            |
| 3.3.11 Legitimitet og rollefordeling                                                                     | 31            |

|                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------|-----------|
| 3.3.12 Tværfaglighed og holistisk forståelse af problemer | 32        |
| <b>4. Bibliografi</b>                                     | <b>33</b> |
| 4.1 Øvrige input                                          | 33        |

# 1. Indledning

Dette kapitel giver en introduktion til eftersynets rammer og formål, samt en kort introduktion til forskningsbaseret myndighedsbetjening, som den afgrænses i eftersynet.

## 1.1 Formål

I 2004 og i 2007 blev der gennemført sammenlægninger af universitets- og sektorforskningsområdet, hvor en række af de daværende sektorforskningsinstitutioner fusionerede med universiteter, som dermed fik opgaven med at varetage *forskningsbaseret myndighedsbetjening*. I forlængelse af den politiske aftale om indfusioneringen af 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. Retningslinjerne<sup>1</sup> blev senest opdateret i 2023.

Forskningsbaseret myndighedsbetjening er en samfundsvigtig opgave og en grundsten i udviklingen af bl.a. lovgivning, kriseberedskab samt håndtering af komplekse problematikker på en række ministerområder, hvor den forskningsbaserede myndighedsbetjening udgør en væsentlig del af beslutningsgrundlaget.

Forskningsbaseret myndighedsbetjening forstås i nærværende eftersyn som ydelser, som universiteter udfører for særligt ministerier, og som er organiseret i rullende rammeaftaler mellem aftagere (ministerier) og universiteter. Eftersynet afgrænser sig således fra at kigge på andre typer af sektorforskning og videnskabelig rådgivning og myndighedsbetjening. Tabel 1 oplister eksisterende aftaler, der forstås som forskningsbaseret myndighedsbetjening i nærværende eftersyn.

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen har gennemført et eftersyn, der skal give en **aktuel status** for den forskningsbaserede myndighedsbetjening, som den er organiseret i dag. Formålet med eftersynet er at give et samlet overblik over **udfordringsbilledet** for den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

Afrapporteringen for eftersynet redegør således for erfaringer med den forskningsbaserede myndighedsbetjening, som den fungerer i dag, og beskriver perspektiver på og udfordringer med hensyn til den forskningsbaserede myndighedsbetjening, som det fremlægges af centrale interessenter, herunder især universiteter og fagministerier.

---

<sup>1</sup> Retningslinjerne kan tilgås via linket: [Retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening — Uddannelses- og Forskningsministeriet \(ufm.dk\)](#)

Eftersynet **indeholder ikke anbefalinger eller løsningsforslag**, men kan indgå som et videngrundlag for det fortsatte arbejde med og udvikling af den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

**Tabel 1**

Oversigt over eksisterende aftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening

| Universitet                   | Kontraktaftale                                                           | Ministerium                                                                                                              |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aarhus Universitet            | Natur og vand, arktisforhold, luft, emissioner og risikovurdering.       | Miljø- og Ligestillingsministeriet og Ministeriet for Grøn Trepert.                                                      |
|                               | Fødevarekvalitet, forbrugeradfærd, planteproduktion og husdyrproduktion. | Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Ministeriet for Grøn Trepert.                                          |
| Danmarks Tekniske Universitet | Geodæsi og vedvarende energi.                                            | Klima, Energi- og Forsyningsministeriet.                                                                                 |
|                               | Toksikologi samt miljø- og livscyklusvurderinger.                        | Miljø- og Ligestillingsministeriet.                                                                                      |
|                               | Fiskeriforhold og akvakultur. Fødevareforhold.                           | Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.                                                                          |
|                               | Transportøkonomi, trafiksikkerhed og transportmodellering.               | Transportministeriet.                                                                                                    |
|                               | Rådgivning, metodeudvikling og kompetenceudvikling på forsvarsområdet.   | Forsvarsministeriet og Forsvarets Efterretningstjeneste.                                                                 |
|                               | Radioaktive stoffer i miljø og fødevarer                                 | Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljø- og Ligestillingsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. |
| Københavns Universitet        | Veterinærområdet. Fødevareøkonomi.                                       | Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Ministeriet for Grøn Trepert og Miljø- og Ligestillingsministeriet.      |
|                               | Samfundsøkonomi. Skov og landskabsopgaver.                               | Miljø- og Ligestillingsministeriet.                                                                                      |
| Syddansk Universitet          | Folkesundhedsforhold.                                                    | Indenrigs- og Sundhedsministeriet.                                                                                       |
| Aalborg Universitet           | Bygningsområdet.                                                         | Social- og Boligministeriet.                                                                                             |

Kilde: Rammeaftaler offentliggjort på universiteternes og fagministeriernes hjemmesider.

Opgjort på størrelsen af de økonomiske rammeaftaler står Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Ministeriet for Grøn Trepert og Miljø- og Ligestillingsministeriet for langt størstedelen på modtagersiden (omtrentligt 90 pct. af den økonomiske ramme), mens det på leverandørsiden er Aarhus Universitet (omtrentligt 50 pct.), Danmarks

Tekniske Universitet (omtrentligt 25 pct.) og Københavns Universitet (omtrentligt 15 pct.), der er de væsentligste bidragsydere.

## 1.2 Metode

Eftersynet er gennemført af Uddannelses- og Forskningsstyrelsen på vegne af Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Eftersynet baseres primært på eksisterende analyser og materiale (desk research). Uddannelses- og Forskningsstyrelsen har desuden indhentet skriftlige input fra universiteter og fagministerier, jf. afsnit 4.1. Endelig har Uddannelses- og Forskningsstyrelsen haft et antal møder med universiteter, nogle fagministerier og øvrige interessenter.

## 1.3 Struktur for eftersynet

Afsnit 2 omhandler myndighedsbetjeningen efter indfusioneringen af sektorforskningsinstitutionerne, hvor ambitionen var at realisere fire mål. Målene gennemgås med udgangspunkt i tilsynet fra 2015, og der gøres status anno 2024, hvor der foreligger ny information. Afsnit 3 gør kort status for den forskningsbaserede myndighedsbetjening anno 2024 og beskriver udfordringsbilledet med udgangspunkt i en række forskellige overskrifter.

## 1.4 Sammenfatning for eftersynet

Der er i 2024 blandt de rekvirerende fagministerier enighed om, at modellen for den forskningsbaserede myndighedsbetjening fortsat fungerer og leverer kompetent myndighedsbetjening. På baggrund af de modtagne input til eftersynet er det overordnede indtryk i Uddannelses- og Forskningsministeriet således, at der blandt fagministerierne grundlæggende er tilfredshed med kvaliteten af den forskningsbaserede myndighedsbetjening i 2024. Samtidig har fagministerierne og universiteterne påpeget udfordringer i samarbejdet, jf. emnerne behandlet i afsnit 3.3. Dette eftersyn beskriver udfordringerne som udgangspunkt for drøftelser af den forskningsbaserede myndighedsbetjening fremadrettet.

## 2. Myndighedsbetjening efter indfusionering af sektorforskningsinstitutionerne

Sektorforskningsinstitutionerne blev indfusioneret i universiteterne med henblik på at opnå synergier mellem arbejdet på henholdsvis universiteter og sektorforskningsinstitutioner. Ambitionen var at realisere fire mål om uddannelse, ekstern finansiering, innovation og myndighedsbetjening. Målene gennemgås kort i dette afsnit med udgangspunkt i tilsynet fra 2015, og der gøres status anno 2024, hvor der foreligger ny information.

Inden sammenlægningerne med universiteterne var der 13 sektorforskningsinstitutioner under sektorforskningsloven. Som følge af Globaliseringsrådets anbefaling om at integrere sektorforskningen i universiteterne besluttede regeringen i 2006 at igangsætte en proces rettet mod sammenlægning. Sammenlægningerne skulle bidrage til opnåelsen af de fire mål, som oplystes i faktaboks 1 herunder.

Nærværende eftersyn evaluerer *ikke* systematisk på målsætningerne med indfusioneringen, men redegør for status for målene, hvor Uddannelses- og Forskningsministeriet har modtaget opdateret information i forbindelse med eftersynet. Styrelsen for Videregående Uddannelser foretog et tilsyn i 2015, som evaluerede på mål ved indfusioneringen og skitserede samtidig nogle udfordringer. Fundene i tilsynet fra 2015 er et nyttigt udgangspunkt ved sammenligning med udfordringsbilledet i dag. Med det som udgangspunkt har Uddannelses- og Forskningsstyrelsen i foråret 2024 indhentet input fra universiteter og fagministerier, som behandles i afsnit 3.3.

### Faktaboks 1: Målene med indfusioneringen i 2007

#### 1. Mere uddannelse

Integrationen af sektorforskningen på universiteterne skulle bl.a. føre til, at flere forskningskompetencer og forskningsformål blev bragt i spil på uddannelserne, at udbuddet af uddannelser og undervisning af høj international standard ville øges og bachelor-, kandidat- og ph.d.-produktionen styrkes. Selvom sektorforskerne allerede underviste som led i individuelle aftaler, ville sektorforskerne i øget omfang blive inddraget i undervisningen på linje med universiteternes øvrige forskere.

#### 2. Større international gennemslagskraft på forskningsområdet samt tiltrækning af flere EU-midler

Ambitionen var, at integrationen skulle skabe en forskningssynergi, som kunne understøtte universiteternes evne til at markere sig i konkurrence om EU-forskningsmidler og opnå topplaceringer i det europæiske forskningssamarbejde.

#### 3. Mere innovation og erhvervssamarbejde

Befrugtet af sektorforskningens samarbejde med eksterne samarbejdspartnere skulle integrationen mellem sektorforskningsinstitutioner og universiteter styrke samarbejdet mellem universiteter og eksterne samarbejdspartnere, herunder offentlige myndigheder og erhvervsliv.

#### 4. Fortsat kompetent myndighedsbetjening

Integrationen af sektorforskningen i universiteterne skulle bidrage til, at myndighedsbetjeningen blev styrket igennem inddragelse af universiteternes forskere i myndighedsbetjeningen. Præmissen var, at en bredere faglig basis at trække på ville være til gavn for minister og Folketing i form af en bedre forskningsbaseret myndighedsbetjening.

Kilde: Styrelsen for Videregående Uddannelser (2015): *Tilsyn med forskningsbaseret myndighedsbetjening: Fusioner og fremtid.*

## 2.1 Mere uddannelse

Styrelsen for Videregående Uddannelser konstaterede i sit tilsyn fra 2015, at der var forskel på, hvor langt universiteterne var kommet med integration af forskere fra sektorforskningsinstitutionerne i undervisning og vejledning (Styrelsen for Videregående Uddannelser, 2015). Det blev konstateret, at universiteterne overordnet var godt på vej til at nå målet, selvom nogle universiteter var længere fremme end andre. Inddragelsen havde ført til nye uddannelsesstilbud inden for sektorforskningsinstitutionernes emnefelt, og sektorforskere underviste og vejledte speciale- og ph.d.-studerende i stigende grad. Forskerne Aagaard, Foss Hansen og Gulddahl Rasmussen har ligeledes fundet, at inddragelsen har haft uddannelsesmæssige fordele i forskellig udstrækning på tværs af universiteterne (Aagaard, Foss Hansen og Gulddahl Rasmussen, 2016).

I sin publikation om forskningsbaseret myndighedsbetjening fra 2023 vurderer Viden-skabernes Selskab, at målet om mere uddannelse i vidt omfang er nået: "Fusionen har i stort omfang styrket forskningen ved de sektorforskningsinstitutioner, der er integreret i universiteterne, især gennem et omfattende bidrag til forskeruddannelse (ph.d. og

postdoc), som øgede forskningens omfang, højde og internationalisering, og som samtidig har bidraget til generationsskifte og erhvervssamarbejde. En del institutter har også fået styrket bidraget til kandidatuddannelser, og inden for alle områder har der været en styrkelse af bidrag til innovation og erhvervssamarbejde” (Videnskabernes Selskab, 2023: 33).

## **2.2 Større international gennemslagskraft på forskningsområdet samt tiltrækning af flere EU-midler**

Tilsynet fra 2015 fandt (s. 35-36), at det er vanskeligt at identificere en selvstændig effekt af inddragelsen på hjemtag af eksterne og EU-midler. Hjemtag af eksterne midler er øget markant på universiteterne siden 2007, men indfusionseringens effekt er svær at kvantificere. Der skyldes især, at der er mange andre faktorer, der kan have en betydende rolle i hjemtag af eksterne midler. Det kan på denne baggrund derfor ikke konkluderes, at indfusionseringen har ydet et selvstændigt bidrag til hjemtaget af eksterne midler, herunder EU-midler. Universiteterne peger dog på en tendens til, at institutter med stor sektorrelevans har betydelige hjemtag af EU-midler, og at der på den måde er øget fokus på mulighederne i EU's forsknings- og innovationsprogrammer.

## **2.3 Mere innovation og erhvervssamarbejde**

Tilsynet fra 2015 anførte (s. 40), at en del af synergien ved at inddrage sektorforskningens traditioner i universiteterne er at kultivere en tættere erhvervskontakt og styrket samarbejde mellem universiteter, myndigheder og erhvervsliv. Det forudsætter en blanding af kompetencerne mellem forskere, der historisk har siddet på henholdsvis universiteterne og sektorforskningsinstitutterne. Tilsynet fra 2015 fandt indikationer på, at blandingen fandt sted gradvist på universiteterne, da det i stigende grad er blevet almindeligt ikke at rekruttere særskilt efter en ”myndighedsforsker” eller en ”almindelig” forsker. Alle ansatte skal i princippet kunne varetage såvel undervisning som forskning og myndighedsbetjening. Erhvervssamarbejdet er øget markant på universiteterne siden 2007, men indfusionseringens selvstændige effekt er vanskelig at kvantificere. Der findes for nuværende ikke systematisk data, der kan afklare, hvorvidt synergi og blandingen af kompetencer har medført enten mere innovation eller større erhvervssamarbejde.

## **2.4 Fortsat kompetent myndighedsbetjening**

Tilsynet fra 2015 fandt (s. 52), at universiteterne efter inddragelsen har leveret et kvalitetsniveau i myndighedsbetjeningen, der som minimum holder det samme niveau som før inddragelsen, og som i flere tilfælde er højnet. Der var samtidig konsensus mellem flere fagministerier og universiteter om en række udfordringer:

- Kapacitetsudfordringer som tilskrives omprioriteringsbidraget, der indebærer en årlig 2 pct. besparelse på myndighedsbetjeningen med udgangspunkt i et overordnet krav om effektivisering.

- Meritering på universiteterne sker i større grad som resultat af publicering af internationale forskningsartikler og tiltrækning af ekstern finansiering frem for myndighedsbetjening.
- Fokus på kortsigtede behov på bekostning af langsigtede prioriteter.

Desuden påpegede fagministerierne, at de havde et behov for øget transparens ift. ressourceanvendelsen, mens universiteterne i 2015 pegede på faldende rammebevillinger for aftalerne som en af de største udfordringer.

Den kompetente myndighedsbetjening og de skitserede udfordringer i 2015 er et nyttigt udgangspunkt ved sammenligning med udfordringsbilledet i dag. Med det som udgangspunkt har Uddannelses- og Forskningsministeriet i foråret 2024 indhentet input fra universiteter og fagministerier, som behandles i næste afsnit.

# 3. Eftersyn af myndighedsbetjening og udfordringsbilledet i 2024

Dette afsnit gør status for den forskningsbaserede myndighedsbetjening i dag og beskriver udfordringsbilledet, som Uddannelses- og Forskningsministeriet ser det i dag på baggrund af input fra fagministerier og universiteter samt øvrige rapporter om emnet.

## 3.1 Fortsat kompetent myndighedsbetjening

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljø- og Ligestillingsministeriet, Transportministeriet og Social- og Boligministeriet beskriver, at ministerierne på tværs af deres aftaler overordnet set er tilfredse med den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Flere universiteter har gennemført tilfredshedsmålinger på tværs af deres myndighedsaftaler, som generelt viser tilfredshed blandt de rekvirerende ministerier. På baggrund af de modtagne input til eftersynet er det overordnede indtryk i Uddannelses- og Forskningsministeriet således, at der blandt fagministerierne grundlæggende er tilfredshed med kvaliteten af den forskningsbaserede myndighedsbetjening i 2024.

Samtidig peger fagministerierne og universiteterne på udfordringer i samarbejdet, hvoraf nogle løbende kan håndteres bilateralt, mens andre udfordringer synes sværere at løse mellem fagministerierne og universiteterne. Udfordringerne og partnernes tilpasning for at imødekomme udfordringer beskrives i afsnit 3.3.

## 3.2 Udvikling i bevillinger til forskningsbaseret myndighedsbetjening

De samlede bevillinger til forskningsbaseret myndighedsbetjening i finanslovene har udviklet sig som vist i tabel 2. Tabellen sammenligner bevillinger vedrørende forskningsbaseret myndighedsbetjening i hhv. 2009 og 2024. Tabellen tager udgangspunkt i 2009, da tallene herfra er mere sammenlignelige med 2024 end tal fra årene forinden, før henholdsvis overheadreformen i 2008 og overgangen til SEA-huslejeordningen.

**Tabel 2**

Bevillinger til forskningsbaseret myndighedsbetjening i hhv. 2009 og 2024

| Mio kr.                              | Løbende priser | Faste priser (2024-pl) |
|--------------------------------------|----------------|------------------------|
| 2009                                 | 881,7          | 1125,4                 |
| 2024                                 | 797,5          | 797,5                  |
| Forskel fra 2009 til 2024 (mio. kr.) | 84,2           | 327,9                  |
| Forskel fra 2009 til 2024 (pct.)     | -7,6           | -29,1                  |

Anm.: Uddannelses- og Forskningsministeriet har indsamlet de angivne tal (løbende priser) fra de fem ministerier og har summeret og opregnet dem efter den generelle pris- og lønregulering i de forskellige år (kode 250). Det bemærkes, at der kan forekomme usikkerheder om de præcise tal i årene grundet ministeriernes forskellige opgørelsesmetoder, registreringer, summeringer og pl-opregningen. I perioden 2006 - 2011 er der gennemført en række tekniske ændringer af bevillingerne som følge af overgang til omkostningsbaseret budgettering, overheadreformen, overgang til SEA-huslejeordningen, som medførte en generel stigning i bevillinger med mindre efterfølgende korrektioner, hvorfor der tages udgangspunkt i 2009-tal. Hertil kommer en række mindre bevillingsreduktioner som indkøbseffektiviseringer, bidrag til politireform og barselsfond mv. Tallene tager højde for eventuelle ressortændringer. Tallene for 2024 er eksklusive ca. 8 mio. for en ny aftale under Forsvarsministeriet, en aftale vedr. vedvarende energi under Klima- Energi- og Forsyningsministeriet på ca. 0,8 mio. og endelig en aftale vedr. radioaktive stoffer i miljø og fødevarer under Uddannelses- og Forskningsministeriet på ca. 8 mio. Opdaterede tal for 2024 ift. svaret på B72 er nedjusteret med 0,2 mio. kr., grundet afrundingsfejl i tidligere svar.

Kilde: [Uddannelses- og Forskningsudvalget 2023-24 B 72](#). FL+TB 2009 og 2024 for: Uddannelses- og Forskningsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljø- og Ligestillingsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Social- og Boligministeriet og Transportministeriet

Det bemærkes, at opgørelserne af midler til forskningsbaseret myndighedsbetjening i finansloven kan variere mellem de pågældende ministerområder, ligesom der har forekommet ændringer i opgørelsesmetoderne i den angivne periode, hvilket medfører visse usikkerheder i sammenligningen af bevillingerne over tid. Tabel 3 opdeler bevillingen på de forskellige faglige områder for at give indblik i udviklingen inden for hvert område.

## Af rapportering af eftersyn af den forskningsbaserede myndighedsbetjening

**Tabel 3**

Bevillinger til forskningsbaseret myndighedsbetjening i hhv. 2009 og 2024 opdelt på faglige områder

| Universitet                          | Aftale                                                                   | Ministerium                                                                     | Løbende (fra 2009 eller første år i aftalen) / faste 2024-priser | Bevilling i 2009 eller første år for aftalen | Bevilling i 2024 | Forskel (mio.) | Forskel (%) |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------|----------------|-------------|
| <b>Aarhus Universitet</b>            | Natur og vand, arktisforhold, luft, emissioner og risikovurdering.       | Miljø- og Ligestillingsministeriet                                              | Løbende                                                          | 156,7                                        | 130,1            | -26,6          | -17,0       |
|                                      |                                                                          |                                                                                 | Faste 2024-priser                                                | 200,0                                        | 130,1            | -69,9          | -35,0       |
|                                      | Fødevarekvalitet, forbrugeradfærd, planteproduktion og husdyrproduktion. | Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Ministeriet for Grøn Trepert. | Løbende                                                          | 339,9                                        | 250,1            | -89,8          | -26,4       |
|                                      |                                                                          |                                                                                 | Faste 2024-priser                                                | 433,8                                        | 250,1            | -183,7         | -42,4       |
| <b>Danmarks Tekniske Universitet</b> | Geodæsi' og vedvarende energi.                                           | Klima, Energi- og Forsyningsministeriet.                                        | Geodæsi (2009) Vedvarende energi (2020)                          | 11,7                                         | 15,8             | 4,1            | 35,0        |
|                                      |                                                                          |                                                                                 | Faste 2024-priser                                                | 14,9                                         | 15,8             | 0,9            | 6,0         |
|                                      | Toksikologi samt miljø- og livscyklusvurderinger.                        | Miljø- og Ligestillingsministeriet.                                             | Løbende                                                          | 16,9                                         | 20,2             | 3,3            | 19,5        |
|                                      |                                                                          |                                                                                 | Faste 2024-priser                                                | 21,6                                         | 20,2             | -1,4           | -6,5        |
|                                      | Fiskeriforhold og akvakultur samt fødevareforhold.                       | Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.                                 | Løbende                                                          | 203,9                                        | 196,1            | -7,8           | -3,8        |
|                                      |                                                                          |                                                                                 | Faste 2024-priser                                                | 260,3                                        | 196,1            | -64,2          | -24,7       |
|                                      | Transportøkonomi, trafiksikkerhed og transportmodellering.               | Transportministeriet.                                                           | Løbende                                                          | 16,4                                         | 16,5             | 0,1            | 0,6         |
|                                      |                                                                          |                                                                                 | Faste 2024-priser                                                | 20,9                                         | 16,5             | -4,4           | -21,1       |

## Afrapportering af eftersyn af den forskningsbaserede myndighedsbetjening

| Universitet                   | Aftale                                                                 | Ministerium                                                                        | Løbende (fra 2009 eller første år i aftalen) / faste 2024-priser | Bevilling i 2009 eller første år for aftalen | Bevilling i 2024 | Forskel (mio.) | Forskel (%) |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------|----------------|-------------|
|                               | Rådgivning, metodeudvikling og kompetenceudvikling på forsvarsområdet. | Forsvarsministeriet.                                                               | Løbende (2023)                                                   | 2,5                                          | 7,9              | 5,4            | 216,0       |
|                               |                                                                        |                                                                                    | Faste 2024-priser                                                | 2,6                                          | 7,9              | 5,3            | 203,8       |
|                               | Radioaktive stoffer i miljø og fødevarer <sup>†</sup> .                | Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Indenrigs- og Sundhedsministeriet. | Løbende (2015)                                                   | 8,0                                          | 8,0              | 0,0            | 0,0         |
|                               |                                                                        |                                                                                    | Faste 2024-priser                                                | 9,6                                          | 8,0              | -1,6           | -16,4       |
| <b>Københavns Universitet</b> | Veterinærområdet.                                                      | Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.                                    | Løbende                                                          | 110,9                                        | 100,4            | -10,5          | -9,5        |
|                               |                                                                        |                                                                                    | Faste 2024-priser                                                | 141,6                                        | 100,4            | -41,2          | -29,1       |
|                               | Fødevareøkonomi <sup>†</sup> .                                         | Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.                                    | Løbende                                                          | 7,2                                          | 10,1             | 2,9            | 40,3        |
|                               |                                                                        |                                                                                    | Faste 2024-priser                                                | 9,2                                          | 10,1             | 0,9            | 9,8         |
|                               | Samfundsøkonomi.                                                       | Miljø- og Ligestillingsministeriet.                                                | Løbende (2017)                                                   | 5,3                                          | 5,6              | 0,3            | 5,7         |
|                               |                                                                        |                                                                                    | Faste 2024-priser                                                | 6,2                                          | 5,6              | -0,6           | -9,7        |
|                               | Skov- og landskabsopgaver.                                             | Miljø- og Ligestillingsministeriet.                                                | Løbende                                                          | 12,7                                         | 15,7             | 3,0            | 23,6        |
|                               |                                                                        |                                                                                    | Faste 2024-priser                                                | 16,0                                         | 15,7             | -0,3           | -1,9        |
|                               |                                                                        |                                                                                    |                                                                  |                                              |                  |                |             |
|                               |                                                                        |                                                                                    |                                                                  |                                              |                  |                |             |
| <b>Syddansk Universitet</b>   | Folkesundhedsforhold.                                                  | Indenrigs- og Sundhedsministeriet.                                                 | Løbende                                                          | 12,5                                         | 12,7             | 0,2            | 1,6         |

Afrapportering af eftersyn af den forskningsbaserede myndighedsbetjening

| Universitet         | Aftale           | Ministerium                  | Løbende (fra 2009 eller første år i aftalen) / faste 2024-priser | Bevilling i 2009 eller første år for aftalen | Bevilling i 2024 | Forskel (mio.) | Forskel (%) |
|---------------------|------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------|----------------|-------------|
|                     |                  |                              | Faste 2024-priser                                                | 16,0                                         | 12,7             | -3,3           | -20,4       |
| Aalborg Universitet | Bygningsområdet. | Social- og Boligministeriet. | Løbende                                                          | 34,1                                         | 25,0             | -9,1           | -26,7       |
|                     |                  |                              | Faste 2024-priser                                                | 44,9                                         | 25,0             | -19,9          | -44,4       |

Anm.: Uddannelses- og Forskningsministeriet har indsamlet de angivne tal (løbende priser) fra de fem ministerier og har opregnet dem efter den generelle pris- og lønregulering i de forskellige år (kode 250). Det bemærkes, at der kan forekomme usikkerheder om de præcise tal i årene grundet ministeriernes forskellige opgørelsesmetoder, registreringer, summeringer og pl-opregningen. I perioden 2006 - 2011 er der gennemført en række tekniske ændringer af bevillingerne som følge af overgang til omkostningsbaseret budgettering, overheadreformen, overgang til SEA-huslejeordningen, som medførte en generel stigning i bevillinger med mindre efterfølgende korrektioner, hvorfor der tages udgangspunkt i 2009. Hertil kommer en række mindre bevillingsreduktioner som indkøbseffektiviseringer, bidrag til politireform og barselsfond m.v. Tallene tager højde for eventuelle ressortændringer. Tallene for fødevareøkonomi er ikke direkte sammenlignelige for 2009 og 2024, da bevillingen blev genfastsat i 2010 med overførsel af midler fra øvrige formål.

\*: Ikke underlagt omprioriteringsbidrag.

Kilde: FL + TB 2009 og 2024 for: Uddannelses- og Forskningsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljø- og Ligestillingsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Social- og Boligministeriet og Transportministeriet.

### 3.3 Udfordringsbilledet i dag

#### 3.3.1 Forhandlinger om rammeaftaler

Udgangspunktet for den forskningsbaserede myndighedsbetjening er fireårige rammeaftaler, der indgås mellem universitet og fagministerium med forbehold for, at bevillingerne tilvejebringes på de årlige finanslove. Rammeaftalerne tages hvert år op til forhandling mellem universitet og fagministerium. Ved denne lejlighed opdateres, eller ruller, aftalen for en ny 4-årig periode. I tillæg til rammeaftaler kan der indgås ydelsesaftaler, som vedrører specifikke faglige områder og institutter, samt arbejdsprogrammer hvis formål er at beskrive de konkrete opgaver og projekter, som forventes igangsat og/eller gennemført det givne år.

Fagministeriet har ansvaret for, at bevillingen anvendes i overensstemmelse med 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. Videnskabernes Selskab konkluderer i sin rapport, at forhandlingerne om rammeaftalerne er velfungerende og sikrer metodefrihed, kvalitets-sikring, transparens og armslængde mellem forskere og myndigheder (Videnskabernes Selskab, 2023: 78).

Udgangspunktet for den forskningsbaserede myndighedsbetjening, de fireårige rammeaftaler, kan for fagministerier udgøre en udfordring. Det kan være tilfældet, når politiske prioriteter ændres. Det konkrete opgaveindhold inden for en ydelsesaftale fastlægges typisk i årlige arbejdsprogrammer. Nye politiske behov og ønsker indarbejdes årligt i ydelsesaftaler og arbejdsprogrammer i forbindelse med den årlige udrulning af rammeaftalerne. Parterne er enige om at udvise fleksibilitet i forhold til opgavevaretagelsen og -prioriteringen inden for rammerne af arbejdsprogrammet.

Mens de flerårige rammeaftaler giver stabilitet, forudsigelighed og er afgørende for, at universiteterne kan opbygge og opretholde de nødvendige forskningsmiljøer, kan de udgøre en barriere i en politisk dynamisk virkelighed, hvor der kan være et omskifteligt dag-til-dag-fokus, og hvor en årlig planlægning kan være vanskelig. Da universiteternes budgetlægning typisk er etårig med hensyn til opgaver og leverancer, kan universiteterne have svært ved at omstille aktiviteter effektivt inden for det enkelte budgetår. Dette kan skabe udfordringer for fagministerierne i forhold til at adressere nye indsatser, som opstår efter arbejdsprogrammet er fastlagt, og som kan kræve nye prioriteringer og omdirigering af ressourcer. Det bemærkes, at fagministerier ved ad-hoc opgaver har mulighed for at omprioritere midler inden for ydelsesaftalen i nogen grad samt at tilkøbe ydelser med henblik på at levere på den politiske efterspørgsel.

Inden for flere rammeaftaler har det i praksis været muligt for universiteterne at yde en høj grad af fleksibilitet år for år i prioriteringen mellem indsatsområderne, såfremt der har været kapacitet hertil. Dertil kommer, at der i flere arbejdsprogrammer er en række opgaver, hvis omfang ikke er kendt på tidspunktet for aftalens årlige indgåelse, hvor fagministerier ønsker en mulighed for at kunne variere antallet af bestillinger afhængigt af, hvordan behovet udvikler sig i årets løb.

Den årlige rulning af rammeaftalerne og årlige arbejdsprogrammer kan nogle gange være forbundet med lange og ofte svære forhandlinger mellem fagministerier og universiteter, hvor der skal eskaleres til de højeste ledelsesmæssige niveauer før, der kan findes en fælles løsning. Vanskelighederne i forhandlingerne illustreres ved, at nogle fagministerier har været nødt til at tilføje ekstra midler for at gøre det muligt at rulle aftalerne. Miljø- og Ligestillingsministeriet oplyser, at ministeriet i forbindelse med finanslovene for 2022, 2023 og 2024 har tilført ekstra midler til området og udtrykker samtidig behov for at styrke vigtige kontraktuelle forhold i rammeaftalerne, idet Uddannelses- og Forskningsministeriets retningslinjer for området alene er vejledende. Det oplyses i retningslinjerne, at det som udgangspunkt er aftaleparternes ansvar at nå til enighed om rammeaftaler og løse eventuelle uoverensstemmelser, men i tilfælde af at parterne ikke kan nå til enighed, kan disse inddrage Uddannelses- og Forskningsministeriet som mæglende og aktivt konfliktløsende part. Der er i rammeaftalerne frihed til at aftale andre og mere uddybende vilkår end beskrevet i retningslinjerne, så længe begge parter er indstillet på vilkårene. Retningslinjerne beskriver forhold, som det forventes, at aftaleparterne tager specifikt stilling til i rammeaftalerne.

Som led i de forhandlinger, der finder sted i forbindelse med rulningerne af rammeaftalerne, må fagministerier og universiteter typisk nedprioritere, nedskalere og udskyde opgaver med henblik på at nå til enighed inden for den økonomiske ramme i det givne år. Fagministerierne vurderer løbende, i hvilket omfang opgaver kan betegnes som bundne, hvoraf nogle er lovbundne og andre kan have ophæng i politiske aftaler. Miljø- og Ligestillingsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har i samarbejde med Finansministeriet gennemført en analyse af opgaver under ministeriernes arbejdsprogram for 2021 med henblik på at inddele disse i tre kategorier: Helt lovbundne, delvist lovbundne og ikke lovbundne. Analysen finder, at for de to fagministerier er hovedparten af bevillingen til rådgivningsopgaverne på arbejdsprogrammerne vurderet til at være helt lovbundne (omtrentligt 50 pct.) og delvist lovbundne (25-40 pct.). Kun omkring 5-20 pct. af midlerne er ikke lovbundne. Universiteterne betragter som udgangspunkt alle opgaver i arbejdsprogrammerne som bindende for årets aktiviteter og orienterer sig ikke efter, om en opgave udspringer af et politisk ønske, en lovgivning eller internationale forpligtelser.

Det bemærkes, at det er fagministeriernes ansvar at afstemme opgaver og de afsatte midler, samt at uoverensstemmelser herimellem skal sikres igennem omprioriteringer mellem opgaver eller tilførsel af midler fra ministeriets overordnede økonomiske ramme. Dette forudsætter dog, at fagministerierne har et tilstrækkeligt indblik i universiteternes ressourceanvendelse på opgaveniveau samt tillid i samarbejdsrelationen, jf. afsnit 3.3.2.

Miljø- og Ligestillingsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har derudover gennemført deres egen supplerende analyse af opgaverne kategoriseret som delvist lovbundne og ikke lovbundne. For Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri er 71 pct. forpligtelser, der ikke bør nedskaleres eller vælges fra, da de understøtter implementering og vedligehold af politiske og internationale aftaler. 18 pct. af de delvist lovbundne og ikke lovbundne opgaver er vurderet som essentiel drift. 8 pct. af de delvist lovbundne og ikke lovbundne opgaver er vurderet som udvikling. Disse opgaver har ikke ophæng i forpligtende lovgivning, men sikrer en løbende udvikling inden for centrale fagområder. For Miljø- og Ligestillingsministeriet er 25 pct. forpligtelser, 70 pct. er essentiel drift og 5 pct. er udvikling. Oplevelsen af, at arbejdsprogrammerne i vidt omfang er båndlagt af lovpligtige opgaver betyder, at ministerierne ikke oplever stor mulighed for at opfylde nye politiske ønsker.

Miljø- og Ligestillingsministeriet har udarbejdet et prioriteringsværktøj, som kan bruges under den årlige genforhandling af de konkrete ydelsesaftaler til at vurdere, hvilke opgaver der er vigtigst at få med i arbejdsprogrammet. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri er i gang med udvikling af et lignende værktøj. Prioriteringsøvelserne rejser dog ifølge fagministerierne udfordringer omkring transparens i opgaveløsning og ressourceforbrug, som behandles i det følgende afsnit.

### 3.3.2 Transparens i opgaveløsning og ressourceanvendelse

Universiteterne er forpligtede til at udarbejde en årsrapport med rapportering af målopfyldelse og regnskab i henhold til rammeaftalen med den tilhørende bevilling. Der skal som udgangspunkt rapporteres på anvendelsen af bevillingen på henholdsvis direkte og indirekte omkostninger samt gearing af bevillingen fra eksterne aktører. Retningslinjerne beskriver, at 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. Retningslinjerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening beskriver desuden, at samspillet mellem universiteter og fagministerier ikke alene kan baseres på en aftalestyring, men forudsætter et gensidigt tillidsforhold mellem parterne gennem konstruktiv dialog.

#### *Detaljeringsgrad i den økonomiske afrapportering*

Fagministerierne tilkendegiver, at der er udfordringer mht. gennemsigtighed i bevillingsanvendelsen, herunder at grundlaget for deres tilsynsrolle ifm. bevillingsanvendelsen er uklart, primært ift. forskningsandelen under ydelsesaftalerne, der er midler som ikke er bundet til en bestemt rådgivningsopgave men til understøttende forskning. Social- og Boligstyrelsen efterspørger herunder større indsigt i, hvordan midlerne i forskningsandelen fordeles på hhv. direkte og indirekte omkostninger og gearing med eksterne midler fordelt på emneområder, mens Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt Miljø- og Ligestillingsministeriet allerede har indarbejdet dette i deres rapporterings-skabelon. Fagministerier ønsker større indblik i fordeling af midler på tværs af forskellige emner, forskningsområder og den ønskede effekt af tilførslen af midler. Herunder efterspørges præcise prisestimer for rådgivningsopgaver og leverancer, da det ville hjælpe ift. prioriteringer mellem forskellige opgaver. Fagministerierne efterspørger ligeledes gennemsigtighed ift. kapacitet på universiteterne, hvilket fagministerierne oplyser, at universiteterne ofte fremhæver som vigtig begrænsning ift. håndteringen af ad-hoc opgaver. Fagministerierne fremhæver dog, at øget transparens ikke bør gå ud over fleksibiliteten i opgaveløsningen på universitetet.

#### *Behov for en samlet fleksibel ramme og rum for synergieffekter*

Universiteterne anfører, at der for størstedelen af aftalerne, specifikt aftalerne hørende under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt Miljø- og Ligestillingsministeriet, allerede rapporteres konkret på såvel direkte og indirekte omkostninger som på gearing i den detaljeringsgrad, der er efterspurgt af og aftalt med ministerierne, og universiteterne advarer samtidig imod større detaljeringsgrad i den økonomiske afrapportering.

Universiteterne anfører, at rammeaftalerne beskriver de overordnede rammer og vilkår for samarbejdet mellem universiteter og ministerier. Aftalerne beskriver en samlet ramme for at udføre de aftalte opgaver, hvori der er en fleksibilitet og synergiudnyttelse, der kan rumme, at enkeltopgaver kan variere i omfang fra år til år. Ifølge universiteterne vil en overgang til præcise prisestimer for enkeltopgaver medføre, at prisestimerne samlet set vil overstige bevillingerne afsat på rammeaftalerne. Universiteterne anfører, at en meget specifik allokering på baggrund af prisestimer på enkeltopgaver i højere grad vil binde ressourcerne til specifikke opgaver og dermed reducere fleksibilitet ift. ministeriets ønsker om ændringer igennem året. Universiteter understreger i den forbindelse, at synergieffekter mellem forskellige typer forsknings- og rådgivningsopgaver er en væsentlig del af begrundelsen for at arbejde med rammeaftaler. Det bemærkes desuden, at for flere forskere er der synergi imellem forberedelsen, herunder videnopbygning og review af state-of-the-art, og rådgivningsopgaver inden for året, fx på klimaaområdet eller ift. næringsstof emissioner, hvorfor det reelt er svært at registrere det præcise tidsforbrug på enkeltopgaver.

Danmarks Tekniske Universitet beskriver, at nogle opgaver i arbejdsprogrammet har karakter af beredskab, hvorfor en opgaves ressourcetræk kan være svær at forudsige på forhånd og desuden kan variere meget fra et år til det næste. Ifølge universiteterne vil det derfor for mange af opgaverne være overordentligt vanskeligt, upræcist og omkostningstungt at foretage prisestimeringer på opgave- og leveranceniveau.

Ift. fagministeriernes ønske om indblik i kapacitet blandt specifikke forskere anfører Aarhus Universitet, at opgaver allokeres til specifikke medarbejdere, og disse allokeringer opdateres løbende. Det opleves ofte, at det er ministerierne, som efterspørger det samme forskermiljø til flere opgaver, så der må foretages prioriteringer mellem ønskerne. Samtidig skal der allokeres tid til forskningsaktiviteter, hvorfor der kan blive kapacitetsudfordringer inden for særlige områder i perioder med særligt stor efterspørgsel på en given forskers tid. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri bemærker, at universiteterne har ansvar for at skabe balance mellem efterspørgsel og kompetencer inden for de rullende 4-årige aftalers horisont.

#### *Udfordringer i forbindelse med trækningsret delt mellem ministerier*

Fagministerierne oplever, at det kan være en udfordring at estimere, hvor mange midler der skal afsættes til en opgave ifm. forhandling om arbejdsprogrammer eller hvor mange midler, der bliver brugt på ad hoc-opgaver, når flere ministerier gør brug af trækningsretten under det samme indsatsområde i en ydelsesaftale. Det stiller yderligere krav til koordineringen mellem fagministerier. Det vanskeliggør ifølge Miljø- og Ligestillingsministeriet reelle omprioriteringsdrøftelser med universiteterne uden ressourcekrævende indsatser fra begge parter side.

#### *Tiltag foretaget med henblik på at styrke gennemsigtighed i afrapportering*

Universiteterne forsøger løbende at skabe bedre gennemsigtighed i ressourceforbrug i forskellige opgaver i afrapporteringer med henblik på at gøre det muligt at prioritere indsatser. For eksempel er der i arbejdsprogrammet Ydelsesaftale for Natur og Vand i 2024 hørende under Aarhus Universitet blevet udskilt tre nye fagdatacentre med hver syv aktiviteter med særskilt økonomi med henblik på skabe større gennemsigtighed. Miljø- og Ligestillingsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har forbindelse med deres analyse af den forskningsbaserede myndighedsbetjening udviklet en kategoriseringsramme for projekter/rådgivningsopgaver, som kan understøtte

ministeriernes prioritering, fx ud fra om der er tale om en lovbunden opgave. På indsatsniveau anvendes en rapporteringsskabelon, hvor der dog ikke afgives prisestimer på projekt- eller leveranceniveau.

### 3.3.3 Faglighed i centraladministrationen

Videnskabernes Selskab skriver i rapport fra 2023 (s. 13-16) om den forskningsbaserede myndighedsbetjening: "Tab af faglighed i centraladministrationen er et centralt problem, også for videnskabens muligheder [...] Emnet her er risikoen for, at den relevante viden mangler i beslutningsgrundlaget – ikke om politikerne 'gør, som forskerne siger', men om de har den bedst mulige viden til rådighed, når de skal træffe afgørelsen." Videnskabernes Selskab beskriver et tab af faglighed ved ansættelse af embedsmænd med kernekompetencer inden for det administrative og politik frem for det faglige på ressortområdet, kortere ansættelser i gennemsnit for embedsmænd samt hyppigere udskiftning af embedsmænd mellem ministerier (Videnskabernes Selskab, 2023: 15). Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljø- og Ligestillingsministeriet understreger, at der i ministerierne, samt i Ministeriet for Grønt Trepert, er ansat mange medarbejdere med naturligfaglig baggrund samt med en lang anciennitet.

Videnskabernes Selskab advarer som nævnt omkring, at et tab af faglighed hos fagministerierne kan øge risikoen for, at relevante forskningsmæssige input ikke når frem til beslutningstagere. Det vurderes særligt at skabe en risiko for, at data, der taler imod en politisk beslutning, vurderes som irrelevante (Videnskabernes Selskab, 2023: 13). Københavns Universitet foreslår at øge dialogen på tværs af områder og niveauer. I dag drøftes samarbejdet primært ved de årlige forhandlinger om rammeaftalerne. Der kan sandsynligvis findes bedre rammer for at skabe vidensdeling og tale om justeringer i samarbejdet ved hyppigere dialog i andre sammenhænge.

### 3.3.4 Kapacitetsudfordringer – særligt ved akutte behov for bidrag

Ifølge fagministerierne kan der fra tid til anden forekomme udfordringer ift. universiteternes leverancesikkerhed og fleksibilitet/reaktionsevne. Det kan f.eks. være, når der fra ministeriets side har været en stor efterspørgsel på leverancer/opgaver inden for det samme felt eller fagområde. Dette gælder fx landbrug og klima, hvor der er et særligt stort politisk fokus. I de tilfælde er det fagministeriernes erfaring, at universiteterne kan være udfordrede på, at det er den samme forskergruppe, som besidder specialistviden på de givne områder.

Kapacitetsudfordringer kan for det første skyldes en mangel på kapacitet på universiteterne. Miljø- og Ligestillingsministeriet beskriver, at det oftest er én enkelt eller få medarbejdere, der udfører rådgivning på et konkret forskningsfagligt område, hvorfor ministeriet kan opleve forsinkelser, manglende kommunikation og udsving i kvalitet – særligt når en forsker er fraværende i en længere periode, fx grundet sygdom eller orlov, eller forlader sin stilling, fx grundet pension.

Kapacitetsudfordringer kan for det andet skyldes, at de fornødne midler til at reagere på akutte behov ikke findes i budgettet under rammeaftalen. Når Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri ved akutte behov for bidrag møder begrænset kapacitet og varierende fleksibilitet, opleves det, at universiteterne ofte henviser til, at der mangler økonomisk ramme hertil. For flere af ydelsesaftalerne gælder det, at det er nødvendigt

at skære omkring 30 pct. af nye rådgivningsønsker fra, for at arbejdsprogrammet for det kommende år kan forhandles på plads, da en stor del af ydelserne er faste og gentagende, og bevillinger samtidig har været faldende igennem årene. Miljø- og Ligestillingsministeriet oplyser, at langt størstedelen af midlerne på forhånd er afsat til bundne opgaver, hvilket underbygges af ovennævnte analyser af bindingsgrader, jf. afsnit 3.3.1 om forhandling af rammeaftaler. Med henblik på at adressere udfordringen omkring mangel på økonomisk ramme ved ad-hoc behov har Aalborg Universitet og Social- og Boligministeriet en praksis om at tilbageholde 5 – 10 pct. af årets ramme til rådgivning frem til midt på året til brug til uforudsete indsatser. For at imødekomme udfordringerne med mangel på økonomisk ramme tilkøber fagministerier yderligere rådgivning, når der opstår et akut behov, som ikke kan dækkes under det aftalte budget.

#### *Sammenhæng mellem kapacitetsudfordringer og fald i bevillinger over tid*

Det er op til universiteterne at sikre, at der inden for den økonomiske ramme leveres i henhold til rammeaftalerne og formålet med at forestå den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Herunder kan fagministerier have en forventning om, at universiteter prioriterer opgaver med kort frist og politisk bevågenhed.

Universiteterne påpeger, at fald i rammeaftalebevillinger har som konsekvens, at den ordinære aktivitet under rammeaftalerne koncentrerer sig på færre hænder, hvorved risikoen for kapacitetsproblemer forøges. Universiteterne beskriver, at rammeaftalernes forskningsandele er basisbevilling for forskningsmiljøerne, der understøtter forskere, laboranter og forsøgsteknikere i forskningslaboratorier, mark og stald og den tilhørende forskningsinfrastruktur. Forskningsbasen udgør endvidere fundamentet for løbende at kunne tiltrække og udnytte midler fra målrettede forsknings- og innovationsprogrammer og fra danske og internationale fonde.

Universiteterne anfører, at den forskningsbaserede myndighedsbetjening ofte er bundet til forskningsinfrastruktur, hvilket betyder, at besparelser på lønkrone i praksis kan være større end 2 pct., idet det er vanskeligt at lave årlige besparelser på infrastruktur. Ifølge universiteter medfører den faldende bevilling, at det bliver udfordrende at fastholde den nødvendige kapacitet inden for nogle fagområder. Det er særligt tilfældet, når forskningsandelen ligeledes er faldende, hvilket ifølge universiteterne ofte er tilfældet, idet rådgivningsbehovet er stigende. Universiteterne bemærker videre, at der kan og skal forventes løbende omkostningseffektivisering, fx har DTU opnået en del ved samlokaliseringer, men efter gennemførelse heraf kan kontinuerlige reduktioner ikke anses for et rimeligt vilkår, såfremt det ikke er kombineret med yderligere prioriteringer eller opgavebortfald.

Der blev i 2023 afsat 86 mio. kr. til at styrke kapaciteten hos strategiske grønne forskningsmiljøer på universiteterne, der leverer forskningsbaseret myndighedsbetjening, mens der i 2024 er afsat 137,9 mio. kr. til samme formål. Midlerne er tildelt universiteterne som basismidler til forskning med henblik på bl.a. at understøtte opbygningen af strategiske grønne forskningsmiljøer i tilknytning til myndighedsbehovene.

Tilskuddet til opbygning af strategiske forskningsmiljøer i 2023 og 2024 har bidraget til, men kan ifølge universiteterne ikke erstatte en varig bevilling. Universiteterne beskriver, at det i høj grad er rammeaftalebevillingerne, der sikrer fastholdelse af forskningsmiljøernes kritiske masse over tid, idet andre finansieringskilder kan variere meget fra år til år. Universiteterne angiver, at det særligt er en risiko, når forskningsmiljøer bliver små, bl.a. som konsekvens af faldende bevillinger.

Det bemærkes, at omprioriteringsbidraget er et vilkår på tværs af staten, som ministerier generelt må agere inden for rammerne af, og som universiteterne må agere i henhold til fsva. bevillingen til forskningsbaseret myndighedsbetjening herunder udnytte de muligheder, der er for gearing af midler m.v. Universiteterne bemærker dog, at den øvrige universitetsforskning er undtaget fra omprioriteringsbidraget, hvorfor den forskningsbaserede myndighedsbetjening har dårligere vilkår end øvrig forskning.

### 3.3.5 Konkurrenceudsættelse

Fagministerierne kan vælge at konkurrenceudsætte hele eller dele af de forskningsbaserede myndighedsbetjeningsopgaver. Det daværende Miljø- og Fødevareministerium benyttede sig af denne mulighed i 2016 i forbindelse med konkurrenceudsættelse af myndighedsbetjeningen på veterinærområdet, da der ikke kunne opnås enighed om de økonomiske vilkår. Rigsrevisionens udtrykte siden kritik af dele af håndteringen af konkurrenceudsættelsen herunder, at ministeriet ikke havde udarbejdet en konsekvensvurdering af konkurrenceudsættelsens betydning for forskningsmiljøet på DTU samt ikke havde bidraget tilstrækkeligt i afklaringen af de økonomiske rammer deriblandt, hvordan de indirekte omkostninger indgår i aftaleøkonomien. Rigsrevisionen konstaterede også, at sagen havde økonomiske omkostninger samt have konsekvenser for det veterinære forskningsmiljø ved Danmarks Tekniske Universitet (Rigsrevisionens beretning 10/2018, februar 2019).

Retningslinjerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening beskriver, at muligheden for konkurrenceudsættelse bl.a. skal give fagministeriet mulighed for at sikre kvaliteten i myndighedsbetjeningen.

En udfordring i forbindelse med konkurrenceudsættelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening er, at markedet for serviceydelser med så høj en grad af specialviden samt ofte behov for specialiseret forskningsinfrastruktur (sidstnævnte var en central udfordring i forbindelse med konkurrenceudsættelsen på veterinærområdet) er begrænset i en dansk kontekst. Det kan tage tid at opbygge de fornødne forskningsmiljøer til opgaven, og man risikerer at svække velfungerende eksisterende forskningsmiljøer ved flytning. I praksis er der for visse typer opgaver ikke et reelt dansk marked af mulige leverandører, idet det kun er et lille antal forskningsmiljøer, som har den fornødne viden, kapacitet og udstyr til at løfte opgaverne.

Miljø- og Ligestillingsministeriet beskriver, at en væsentlig udfordring er uklarhed om, hvordan aftaler opsiges, prissætning af opgaver og fastsættelse af direkte og indirekte omkostninger. Miljø- og Ligestillingsministeriet fremhæver, at aftaler ofte har forskellige historisk betingede vilkår i forhold til eksempelvis forskningsprocent, overhead og anvendelse af tilkøb.

Hvis det primære forskningsmiljø, der løfter den forskningsbaserede myndighedsbetjening, vurderes at skulle udskiftes eller forsvinder over tid (f.eks. grundet pensionering af medarbejdere), kan det være udfordrende at finde et reelt alternativ med de fornødne kompetencer og udstyr. Danmarks Tekniske Universitet fremhæver, at opgaveoverflytninger kan give mening, såfremt der forinden er grundige overvejelser omkring konsekvenserne for de påvirkede forskningsmiljøer, fx kan tilførsel af et fagområde med dertilhørende økonomisk ramme være med til at udvikle og fastholde et forskningsmiljø på

et universitet, men modsætningsvis kan den reducerede ramme svække eksisterende forskningsmiljøer. Flytning af veterinæropgaverne vurderes af Danmarks Tekniske Universitet at have medført et væsentligt og omkostningstungt oprydningsarbejde på over 200 mio. kr.

### **3.3.6 Ejerskab over immaterielle rettigheder**

Miljø- og Ligestillingsministeriet påpeger, at der i flere af ydelsesaftalerne indgår software og datamodeller, som ministeriet ikke har immaterielle rettigheder over eller adgang til egen anvendelse, hvilket besværliggør en evt. konkurrenceudsættelse. Det gælder kun i samarbejder, hvor der ikke på forhånd er indgået en aftale om ejerskab og immaterielle rettigheder. Et leverandørskifte vil således resultere i faglige og økonomiske omkostninger for ministeriet, fordi de ville skulle betale en ny leverandør for at udarbejde tilsvarende software/modeller eller betale den tidligere leverandør for rettighederne samt evt. tab af dataserier. Aarhus Universitet bemærker, at et leverandørskifte må forventes at ske på baggrund af vurdering om bedre leverancer eller en bedre pris for de samme leverancer og således den nødvendige kompetence til at løse opgaverne. Det bemærkes, at retningslinjer gør det klart, at spørgsmål om rettigheder til leverancer og underliggende materiale inkl. data reguleres af rammeaftalerne inden for gældende lovgivning. Uklarheder vedrørende immaterielle rettigheder skal således håndteres under forhandlinger af rammeaftalerne.

### **3.3.7 Meritering og karriereveje for forskere, der arbejder med forskningsbaseret myndighedsbetjening**

Det fremgår af input til eftersynet, at mange forskere oplever myndighedsbetjeningen som en samfundsrelevant og meningsfuld opgave, der giver dem mulighed for at sætte deres viden i spil, bidrage til forandring og få inspiration til nye forskningsprojekter.

Samtidig er der forhold, der potentielt kan mindske forskeres tilskyndelse til at arbejde med forskningsbaseret myndighedsbetjening, og som kan udfordre, at der også over tid er en tilstrækkelig antal kvalificerede forskere til at varetage den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

Det bemærkes som oven for, at universiteterne har ansvar for at sikre en medarbejdersammensætning, som kan løfte myndighedsbetjeningen som opgave, og at det i høj grad også er et ledelsesansvar at skabe attraktive arbejdsmiljøer inden for den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Aarhus Universitet bemærker, at det inden for den økonomiske ramme kan være svært at sikre en medarbejdersammensætning inden for hvert specialismråde, der vil løfte opgaven ved store akutte behov for rådgivning.

### Meritering

Videnskabernes Selskab fremhæver, at den forskningsbaserede myndighedsbetjening forudsætter, at forskerne har *"... kompetencer som ikke opstår af sig selv i grundforskningsmiljøer, og som ikke indgår i de incitamentsstrukturer, der er indbygget i universitetsansættelser og i universiteternes økonomiske vilkår."* (Videnskabernes Selskab, 2023, s. 7). Videnskabernes Selskab anbefaler således bl.a., at: *"Der bør i samarbejde mellem universiteterne og myndighederne sikres rammer, der gør det attraktivt at gå ind i myndighedsrettet forskning."* (s. 21, 46). Det er universiteternes ansvar og en ledelsesmæssige opgave at sikre, at der meriteres på en måde, så det er attraktivt for forskere at bidrage til den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

Det påpeges i input til eftersynet, at meriteringssystemet ved universiteterne bevirker et fokus på forskeres publicering i internationale tidsskrifter og evne til at hjemtage ekstern finansiering. I kombination med de øvrige nævnte forhold vedrørende finansiering kan det gøre det mindre attraktivt at skabe sig en karrierevej inden for forskningsbaseret myndighedsbetjening, idet myndighedsbetjeningsopgaven ikke får samme anerkendelse som forskningsopgaven (Styrelsen for Videregående Uddannelser, 2015). Fagministerier oplever ligeledes en tendens til, at forskning frem for rådgivning fremmes på universiteterne. Der kan være en opfattelse af, at ministeriers faglige område i stadig mindre grad dækkes af universitetet, hvilket skaber behov for indkøb ved øvrige leverandører. Universiteterne arbejder løbende på at sikre gode karriereveje for de medarbejdere, der arbejder med forskningsbaseret myndighedsbetjening, fx ved at fokusere på området i karriere-, meriterings- og lønstrukturer samt i forbindelse med ansættelser. Samtidig er forskning grundlaget for myndighedsbetjeningen, og en karriere inden for myndighedsbetjening vil altid forudsætte dokumenterede forskningsfaglige kvalifikationer. Det er et fortsat opmærksomhedspunkt at sikre, at rådgivningsarbejdet anerkendes og vægtes på linje med fx undervisningserfaring.

I august 2018 blev Udvalget for bedre meritering i dansk forskning nedsat. Udvalget havde til opgave at se på, hvordan meritering i højere grad kunne understøtte en prioritering af flere aspekter af forskningskvalitet, herunder bl.a. undervisning, videndeling og forskningsbaseret myndighedsbetjening<sup>2</sup>. I sin afrapportering konstaterede udvalget, at *"Hvor den forskningsbaserede myndighedsbetjening før fusionerne i 2007 dannede rammerne om et selvstændigt og klart defineret karrierespor, er den klassiske sektorforskning og de tilhørende rådgivningsaktiviteter i de senere år i højere og højere grad blevet integreret i universiteternes generelle aktiviteter. Dermed er det blevet en aktivitet, der for den enkelte forsker optræder i forskellige blandingsforhold med mere traditionelle universitære opgaver"* (Udvalget for bedre meritering, 2019: 25). Udvalget anbefalede, at forskeres arbejde med myndighedsbetjening og forskningsrådgivning i højere grad blev meriteret, og at forskere, der beskæftiger sig med både forskning, undervisning og myndighedsbetjening, fik bedre og mere fleksible rammer og herunder, at større rapporter gennemgår peer-review og offentliggøres i relevante fagmiljøer. Som nævnt oven for har universiteterne implementeret forskellige modeller for meritering af myndighedsrådgivningen i dag.

Den forskningsbaserede myndighedsbetjening var en del af Danske Universiteters rammeværk for meritering af kompetencer og erfaringer inden for videnuudveksling<sup>3</sup>, som

<sup>2</sup> Udvalgets afrapportering kan tilgås via linket: <https://ufm.dk/publikationer/2019/fremtidens-meritering>

<sup>3</sup> Se <https://dkuni.dk/pressemeddelelser/nyt-vaerktoej-skal-understoette-at-samarbejde-med-omverdenen-anerkendes/>

blev offentliggjort i 2024, og har til formål at understøtte et fælles sprog for sektorens arbejde med at kvalificere og nuancere universiteternes meriteringsprocesser.

I Uddannelses- og Forskningsstyrelsens dialog med centrale interessenter er det blevet anført, at kritisk omtale og opmærksomhed på området i forbindelse med konkrete sager kan bidrage til en negativ fortælling om den forskningsbaserede myndighedsbetjening som arbejdsområde.

#### *Generationsskifte og stabile forskningsmiljøer*

Universiteterne anfører, at forskningsmiljøerne omkring myndighedsbetjeningen kan blive sårbare, når der er tale om små og højt specialiserede miljøer, der står foran et generationsskifte af forskere og teknikere. Eksempelvis fremgår det af en opgørelse fra Aarhus Universitet, at der generelt ses en forskydning mod færre 40-49-årige og flere 60+-årige på de kortlagte institutter ved universitetet, som varetager forskningsbaseret myndighedsbetjening<sup>4</sup>. Det er universitetets opgave at ansætte på en måde som gør, at der fastholdes en kapacitet af høj kvalitet i den forskningsbaserede myndighedsbetjening, og der er kapacitet til at levere i henhold til rammeaftalerne og formålet med at forestå den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Det påpeges som tidligere nævnt, at der desuden er afsat midler til opbygning af strategiske forskningsmiljøer inden for den grønne forskning på universiteterne.

Det tager typisk lang tid at opbygge de fornødne forskningsmiljøer til opgaven. 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. Midler til den forskningsbaserede myndighedsbetjening anvendes ofte i sammenhæng med særbevillinger og ekstern finansiering for at understøtte projekter og stillinger.

Aarhus Universitet vurderer, at det er vanskeligt for den forskningsbaserede myndighedsbetjening at understøtte stabile forskningsmiljøer som følge af det årlige omprioriteringsbidrag, da det udfordrer muligheden for rekruttering, når seniormedarbejdere går på pension. Universitetet anfører, at hvor der på nogle områder er ansat adjunkter til at overtage opgaverne, kan rekrutteringen af kvalificerede medarbejdere være vanskelig på andre områder. Det vurderes bl.a. at skyldes, at særligt yngre profiler, fravælger en karrierevej inden for forskningsbaseret myndighedsbetjening, idet området opfattes som værende mindre attraktivt grundet bl.a. manglende tid og frihed til kreativ forskning og nytænkning. Universiteterne peger på, at dette skal ses i sammenhæng med, at rådgivningsbehovet samtidig har været stigende parallelt med fald i bevillingerne.

Det bemærkes ligesom oven for, at der er afsat midler til strategiske forskningsmiljøer på prioriterede områder inden for den grønne forskning i hhv. 2023 og 2024. Det bemærkes videre, at omprioriteringsbidraget er et vilkår på tværs af staten, som ministerier generelt må agere inden for rammerne af, og som universiteterne må agere i henhold til fsva. bevillingen til forskningsbaseret myndighedsbetjening.

Der kan ligeledes være udfordringer ift. en stigende andel af udenlandske forskere på universiteterne. Fagministerierne oplever bl.a. et stigende ønske fra universiteterne om at kunne udforme leverancer på engelsk. Danmarks Tekniske Universitet bemærker, at brug af engelsk som hovedregel godt kan imødekommes af fagministerierne uden

<sup>4</sup> Aarhus Universitet, Medarbejderprofilsammensætning, anciennitet og nationalitet, notat af 2. september 2023

udfordringer, samt at en del af bidragene i dag skal videreformidles til Europa-Kommisjonen, hvor arbejdsproget er engelsk. Københavns Universitet bemærker videre, at det er en styrke for den forskningsbaserede myndighedsbetjening, at man kan trække på højt kvalificerede forskere fra udlandet.

### 3.3.8 Eksterne midlers betydning for den forskningsbaserede myndighedsbetjening

Uddannelses- og Forskningsministeriets vejledende retningslinjer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening beskriver, at *"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."* Universiteterne skal på den baggrund sikre, at midlerne anvendes på en måde som medfører, at opgaven med den forskningsbaserede myndighedsbetjening kan løftes og prioriteres.

Universiteterne hjemtager ekstern finansiering fra offentlige og private fonde, som understøtter forskningsfelter, der bidrager til den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Universiteterne beskriver i input til eftersynet, at de eksterne midler er afgørende og helt nødvendige for at kunne gennemføre forskning, der understøtter myndighedsbetjeningen, og bemærker derudover, at størstedelen af al forskning gennemføres med mere eller mindre ekstern finansiering. Det vurderes ikke muligt at levere på myndighedernes behov uden brug af eksterne midler.

Kvaliteten af myndighedsbetjeningen højnes primært ved en kombination af finansiering fra den forskningsbaseret myndighedsbetjening på den ene side og ekstern finansiering fra offentlige og private fonde på den anden side. Det fremgår af input til eftersynet fra universiteterne, herunder fra Aarhus Universitet, hvor det påpeges, at en kombination muliggør ansættelse og fastholdelse af forskere med en bredere vifte af kompetencer, som er relevante for myndighedsbetjeningen. I forbindelse med myndighedsbetjeningen kan der trækkes på kompetencer og viden fra forskere, som ikke ville kunne ansættes uden ekstern finansiering. Det kan være med til at hæve kvaliteten af rådgivningen. Synergi mellem myndighedsbetjening og øvrig forskning med andre finansieringskilder var en af bevæggrundene for indfusioneringen af sektorforskningsinstitutterne.

Selvom en kombination med ekstern finansiering primært højner kvaliteten af den forskningsbaserede myndighedsbetjening og var en del af hensigten med indfusioneringen, så rejser parterne også opmærksomhedspunkter ved den eksterne finansiering.

Brugen af eksterne midler kan udfordre forskningens relevans for fagministerierne pga. midlernes binding eller øremærkning til bestemte formål eller projekter. Bindinger fra eksterne midler kan således blive styrende for forskningens retning på sigt. For fagministerierne er det afgørende, at forskningsindsatsen rammesættes af ministerierne behov som styrende, og denne kan, hvis fordelagtigt, understøttes med ekstern finansiering. Den eksternt finansierede forskning er efter universiteternes opfattelse klart indenfor de emner, som ydelsesaftalerne beskriver. Det betyder, at forskningen er

relevant i forhold til aftalens emner, men ofte set i et bredere samfundsmæssigt perspektiv end blot ministeriets mere snævre aktuelle videnbehov. Overlappet dokumenteres efter aftale under nogle ydelsesaftaler via årlige oversigter over samtlige projekter, som er medfinansieret af aftalens forskningsmidler.

Ifølge universiteterne er myndighedsbetjeningen og den eksternt finansierede forskning ofte gensidigt befrugtende. Det medfører, at der forskes i områder, der ikke har fagministeriernes opmærksomhed aktuelt, men kan blive efterspurgt fra politisk side på længere sigt. Som eksempel fremhæver Aalborg Universitet bygeområdet, hvor man på baggrund af ekstern finansiering arbejdede med LCA-analyser til beregning af CO<sup>2</sup>-udledning fra byggeriet i en årrække, før myndighederne udviste interesse. Derfor var der eksisterende viden, kompetencer og beregningsmetoder, da det havde relevans for ministeriet i forbindelse med regulering af byggeriet. Det er på samme vis – delvist på baggrund af denne bredere og mere langsigtede forskning – at Aarhus Universitet giver indspil til gennemskrivning af ydelsesaftalernes faglige indsatsområder under den såkaldte ”store rulning” hvert fjerde år.

Fagministerierne beskriver, at udfordringen består i, at eksterne forskningsmidler er bundet til formål, som defineres af den eksterne part. Afhængigheden af eksterne midler har således som konsekvens, at forskningsindsatser finansieret via aftalerne ikke alene prioriteres efter fagministeriernes aktuelle og langsigtede forskningsbehov, men også efter hvilke områder det er muligt at søge forskningsmidler inden for på et givent tidspunkt. Her kan fagministerierne udarbejde faglige beslutningsgrundlag for fokusområder i offentlige bevillinger. Forskningsprioriteringen ved eksterne midler kommer dog til at ligge et andet sted end i fagministerierne alene. Universiteterne peger på, at de tilstræber at søge midler fra alle aftalerelevante opslag.

Aarhus Universitet beskriver tilsvarende i input til eftersynet, at eksterne midler gives til konkrete projekter, der binder forskningen til bestemte emner, og at disse emner ikke nødvendigvis kun rammer inden for det, ministerierne aktuelt har fokus på.

Danmarks Tekniske Universitet beskriver tilsvarende i sit input til eftersynet ligeledes som et opmærksomhedspunkt i forhold til eksterne midler, at en lavere rammebevilling vanskeliggør universitetets muligheder for at levere original grund- og anvendelsesorienteret forskning, som ligger til grund for god forskningsbaseret myndighedsbetjening. Det er ifølge Danmarks Tekniske Universitet rammebevillingen, som anvendes til de bundne udgifter til sikring af det faglige beredskab og fastholdelse af personale med de nødvendige kvalifikationer til at udføre myndighedsbetjeningen. Videre påpeger universiteterne, at det begrænser fagministeriernes mulighed for at påvirke den strategiske retning for forskningen, når en større del af myndighedsbetjeningen er delfinansieret af særbevillinger, tilkøb og midler fra eksterne parter.

### 3.3.9 Tilskud til opbygning af strategiske forskningsmiljøer

En måde at understøtte fundamentet for den forskningsbaserede myndighedsbetjening er tilskud, der har til formål at styrke strategisk prioriterede områder, hvor der varetages myndighedsbetjening.

Med forskningsreserveaftalen for 2023 blev der afsat tilskud til opbygning af varige forskningsmiljøer på strategisk prioriterede områder inden for den grønne forskning,

herunder klima, landbrug, natur og miljø til understøttelse af bl.a. den forskningsbaserede myndighedsbetjening og strategiske samarbejder med fonde. Af dette tilskud blev 86 mio. kr. fordelt på universiteterne med forskningsbaseret myndighedsbetjening. Selvom midlerne er bevilget i et givent år, har universiteterne mulighed for at anvende midlerne over en årrække med henblik på, at bevillingerne bidrager mest muligt til den langsigtede opbygning af forskningsmiljøerne.

Midlerne er givet som basistilskud, hvormed universiteterne, inden for tilskuddets overordnede formål, selv træffer beslutning om den endelige fordeling og konkrete anvendelse. Hovedparten af universiteterne valgte at fordele tilskuddet i 2023 forholdsvis bredt på institutter, der udfører forskningsbaseret myndighedsbetjening, mens nogle af universiteterne har anvendt tilskuddet til specifikke strategiske indsatser inden for grøn omstilling.

Universiteternes tilbagemelding har været, at tilskuddet bidrager væsentligt til det forskningsmæssige fundament for den forskningsbaserede myndighedsbetjening og til at styrke kapaciteten i forskningsmiljøerne.

Aarhus Universitet og Danmarks Tekniske Universitet påpeger dog samtidig, at forskningsreservens etårige bevillinger ikke sikrer forskningsbasen på lang sigt, og dermed ikke udgør en stabil finansieringskilde for myndighedsbetjeningen. Der er blandt universiteterne enighed om, at en varig forøgelse af rammebevillingerne vil være mere hensigtsmæssig, idet det muliggør mere langsigtet planlægning. Danmarks Tekniske Universitet beskriver problematikken således: *"Det er alene rammebevillingen, som kan anvendes til fri, strategisk forskning inden for et område. Det vil sige, at det er rammebevillingen, som anvendes til de bundne udgifter til sikring af det faglige beredskab og fastholdelse af personale med de nødvendige kvalifikationer. Det er også alene rammebevillingen, som kan anvendes til at opfylde rammekontraktens initiativforpligtelse og til at udføre den forskning, der er rettet mod fremtidens rådgivningsbehov".*

Miljø- og Ligestillingsministeriet tilkendegiver, at tilskuddet kan gøre en positiv forskel for ministeriets samarbejde med universiteterne, og at det har været essentielt i forhold til indgåelsen af rammeaftalen med Aarhus Universitet for 2024-2027.

Fagministerierne påpeger dog, at forskningsmidlerne fra Forskningsreserven ikke indgår direkte i rammeaftalerne. Selvom universiteterne samlet får flere midler til forskning, så frigiver det ikke mere rådgivning i rammeaftalerne. For fagministerierne ville det være hensigtsmæssigt, hvis midlerne førte til frigivelse af midlerne i rammeaftalerne til rådgivning. Fagministerierne bemærker også, at det er særligt hensigtsmæssigt, hvis bevillinger kan understøtte, at eksterne midler i lavere grad er retningsættende for universiteternes forskningsprojekter.

Med forskningsreserveaftalen for 2024 er yderligere 137,9 mio. kr. afsat til opbygning af strategiske forskningsmiljøer på universiteterne.

### 3.3.10 Offentliggørelse og kommunikation af resultater

De vejledende retningslinjer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening beskriver overordnede hensyn i forbindelse med offentliggørelse: *"For rammeaftalerne gælder universitetslovens bestemmelser om forskningsfrihed. Forskningsbaseret*

*myndighedsbetjening er således underlagt de samme krav til forskningsetik og kvalitet, som gælder for al anden forskning”.*

Universiteterne har således også i forbindelse med forskningsbaseret myndighedsbetjening en forpligtelse til at værne om forskernes ytringsfrihed og forskningsfrihed.

Det adresseres i retningslinjerne, at der samtidig 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. Det kan bl.a. give fagministeriet mulighed for at forberede sig forud for offentliggørelsen, og for at myndigheden kan nå at iværksætte relevante tiltag. Det fremgår af retningslinjerne, at en eventuel udsættelse af offentliggørelse skal være så kort som mulig og som udgangspunkt ikke være mere end op til syv arbejdsdage fra tidspunktet, hvor et endeligt bidrag foreligger. Miljø- og Ligestillingsministeriet bemærker, at en udsættelse på maksimalt syv arbejdsdage kan være utilstrækkelig, da der skal foretages en vurdering af materialet og en orientering af flere i ministeriet, herunder ministeren. Miljø- og Ligestillingsministeriet beskriver, at syv arbejdsdage er kort tid til at vurdere, om universitetets besvarelse opfylder den bestilte opgave og er kommunikeret klart. Flere universiteter har implementeret forskellige ordninger med henblik på at sikre, at der kan afholdes kommenteringsrunder før færdiggørelse af bidrag med henblik på at sikre, om universitetets besvarelse opfylder den bestilte opgave, og om besvarelsen er tilstrækkelig forståelig.

Fagministerierne oplever generelt, at der er godt samarbejde omkring offentliggørelse af resultater, både ift. timing og præsentation. Fagministerierne fremhæver dog, at der findes eksempler på, at enkeltstående forskere taler med presse før offentliggørelse og levering til fagministeriet. Der er også givet eksempler på, at der i forbindelse med aflevering af leverance rejses spørgsmål om selvsamme resultater fra selvsamme universitet. Det påpeges, at selvom forskningsresultater legitimt kan og skal udfordres og drøftes åbent, kan det for modtagerministeriet give en usikkerhed om leverancen, og hvorvidt afsender-universitetet fortsat står på mål for leverancen. Det vurderes særligt at være en risiko i situationer, hvor flere institutter har samarbejdet om leverancen. Retningslinjerne beskriver, at 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. Universiteterne anfører, at denne praksis allerede efterleves.

DFiR fremhæver vigtigheden af, træning i kommunikation om resultater, og at det er afgørende, at den, der yder rådgivning, er bevidst om, hvad der reelt er videnskabeligt belæg for at udtale sig om (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2021: 17).

### 3.3.11 Legitimitet og rollefordeling

DFiR angiver, at en god kultur for videnskabelig rådgivning baserer sig på gensidig respekt i og på tværs af to arenaer; den forskningsmæssige og akademiske arena og den politiske arena med politikere, beslutningstagere og embedsværket. Derfor er en gensidig armslængde mellem forskningsarenaen og den politiske arena nødvendig. I den politiske arena skal beslutningstagere have indsigt i, hvad videnskabelig rådgivning kan anvendes til og ikke anvendes til. Videnskabelig rådgivning kommer sjældent med en

facitliste til politikerne med, hvad der skal gøres. Forskellige sandsynligheder, usikkerheder, scenarier mv. vil typisk være den rådgivning, som beslutningstagere kan tage med i de samlede overvejelser, når det kommer til at træffe politiske beslutninger (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2021: 17). Aarhus Universitet ønsker samtidig at udforske muligheden for en nuanceret rollefordeling nærmere – særligt gennem et nyt begreb om co-creation (samskabelse) i forbindelse med bestillinger. Aarhus Universitet har desuden udviklet et særligt modul til sit kursus om forskningsbaseret myndighedsbetjening med fokus på den kontekst forskningen foregår i, samt den rolle og subjektivitet enhver forsker bevidst eller ubevidst befinder sig i.

### 3.3.12 Tværfaglighed og holistisk forståelse af problemer

Nærværende eftersyn er som tidligere nævnt alene afgrænset til at se på den del af den forskningsbaserede myndighedsbetjening, der reguleres af rullende rammeaftaler og varetages af universiteter på opdrag fra og i dialog med fagministerier. I input til eftersynet er det fremhævet, at der kan være perspektiver i at inddrage en bredere og mere fleksibel anvendelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening med henblik på at styrke rådgivningen til offentlige myndigheder og beslutningstagere. Samtidig kan der blandt fagministerier være en oplevelse af, at leverancer i stigende grad er af teoretisk snarere end praksisnær karakter.

Aarhus Universitet oplever, at fagministerierne kan have ønsker, der er meget specifikke og afgrænsede, og at der således ikke efterspørges en bredere tilgang til besvarelsen, fx med inddragelse af andre relevante aspekter såsom afledte effekter, herunder inden for tilgrænsende ressortområder. Samtidig er fagministerierne nødt til at prioritere og derfor præcisere opgaverne, så der alene leveres det, som er væsentligt for ministeriets arbejde.

DFiR fremhæver, at der er behov for tværfaglighed fra starten af rådgivningsprocessen. DFiR vurderer, at det blandt fagministerierne skal være muligt at se et problemfelt fra flere sider, såvel som der skal være en faglig indsigt til at kunne absorbere og omsætte viden. Det påpeges, at dette gælder både på universiteters og fagministeriernes side af samarbejdet. Hvor samarbejder om forskningsbaseret myndighedsbetjening i dag alene involverer få institutter og ministerier, som arbejder uafhængigt af hinanden, anbefaler DFiR, at der etableres mere fleksible rammer, herunder ad hoc rådgivning, der understøtter samarbejder på tværs af videnskabelige områder og på tværs af universiteter på leverandørsiden. Tilsvarende anbefaler DFiR, at der på modtagersiden etableres mere fleksible rammer, så den offentlige forvaltning og beslutningstagerne kan modtage rådgivning fra forskningsmiljøer på tværs af ministerier og ressortområder (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2021: 17-20).

## 4. Bibliografi

- Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2021). *Adgang til bedre videnskabelig rådgivning i Danmark.*
- Pedersen, D. & Hvidtfeldt, R. (2021). *The Danish Eco-System of Science for Policy: Discussion Paper.*
- Styrelsen for Videregående Uddannelser (2015). *Tilsyn med forskningsbaseret myndighedsbetjening: Fusioner og fremtid.*
- Videnskabernes Selskab (2023). *Plads til forbedring: forskningsbaseret viden og politik*
- Aagaard, K., Foss Hansen, H. & Gulddahl Rasmussen, J. (2016). *Mergers between governmental research institutes and Universities in the Danish HE sector.* European Journal of Higher Education, 6:1, s. 41-55.

### 4.1 Øvrige input

Der er desuden modtaget input til brug fra eftersynet fra:

- Aarhus Universitet
- Aalborg Universitet
- Transportministeriet
- Social- og Boligministeriet
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
- Miljø- og Ligestillingsministeriet
- Københavns Universitet
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- Danmarks Tekniske Universitet.