

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Miljøministeriet
Transportministeriet
Økonomi- og Erhvervsministeriet

Notat om aftaler mellem universiteter og ministerier om myndighedsbetjening

25. januar 2011

1. Indledning	1
2. Hovedprincipper for aftalerne	2
3. Aftaleparterne	3
4. Samspil mellem aftaleparterne	3
5. Aftalens længde og bevillingsmæssige bindinger	3
6. Konkurrenceudsættelse af opgaver og reduktion af aftalen som følge af omprioriteringsbehov	5
7. Fleksibilitet mellem undervisning og myndighedsbetjening	8
8. Rådgivende paneler, mv.	8
9. Retningslinjer for rapportering og bevillingsanvendelse	8
10. Aftalen og regeringens 1-pct.-målsætning for forskning	9
11. Udarbejdelse af finanslovsbidrag	9
12. Kriterier for genforhandling	9
13. Konfliktløsning	9

**Universitets- og
Bygningsstyrelsen**
Bredgade 43
1260 København K
Telefon 3395 1200
Telefax 3395 1300
E-post ubst@ubst.dk
Netsted www.ubst.dk
CVR-nr. 2090 5808

Institutionspolitisk kontor
Bjarke Hesbjerg
Telefon 3395 1291
Telefax 3395 1300
E-post dbh@vtu.dk

1. Indledning

Sektorforskningen blev 1. januar 2007 placeret på fem universiteter: Aalborg Universitet, Aarhus Universitet, Københavns Universitet, Syddansk Universitet og Danmarks Tekniske Universitet, som er selvejende institutioner under Videnskabsministeriet. Bevillingerne til sektorforskning forblev i de følgende fagministerier: Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Miljøministeriet, Transportministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

I nærværende notat beskrives *vejledende* retningslinjer for de aftaler, der skal indgås mellem fagministerier og universiteter om myndighedsbetjeningen (de tidligere sektorforskningsaktiviteter). Der skelnes således ikke mellem karakteren af de forskellige aktiviteter. Der er enighed om retningslinjerne mellem ministerierne.

Samarbejdet mellem fagministerier og universiteter om myndighedsbetjeningen bygges på fireårige aftaler. Universitetsloven angiver, at universitetets bestyrelse indgår aftale om myndighedsbetjeningen med vedkommende minister eller den, som ministeren bemyndiger hertil.

Fagministerierne udbetaler bevillinger til myndighedsbetjening til universiteterne i henhold til aftale. Et fagministerium kan dog alternativt overføre hele eller dele af bevillingen til et universitet.

For bevillingerne gælder de generelle regler, der fremgår af Finansministeriets Budgetvejledning 2010 med tilhørende Økonomisk Administrativ vejledning (ØAV).

2. Hovedprincipper for aftalerne

Aftalerne om et universitets myndighedsbetjening for et fagministerium udarbejdes i samarbejde mellem universitetet og fagministeriets departement eller den, som er bemyndiget hertil på dettes vegne.

Udformningen af aftalerne baseres på nedenstående syv *vejledende* hovedprincipper:

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

- 1) *4-årige aftaler*: Samarbejdet mellem universiteter og fagministerier om myndighedsbetjeningen baserer sig på 4-årige aftaler vedrørende leverance og betaling med forbehold for, at bevillingerne tilvejebringes på de årlige finanslove.
- 2) *Rulning*: Aftalerne tages hvert år op til forhandling med henblik på at foretage eventuelle justeringer, som udviklingen har nødvendiggjort.
- 3) *Varslet konkurrenceudsættelse*: Fagministeriet kan inden for rammerne af varselsfristerne konkurrenceudsætte aktiviteter.
- 4) *Forskningsandel*: Det skal fremgå af aftalen, hvor stor en andel af bevillingen, der indrapporteres som udgifter til offentlig forskning, udvikling og innovation – 1-procentsmålsætningen – for hvert år i aftalens løbetid. Baggrunden er, at Videnskabsministeriet og Finansministeriet har behov for at følge udvisningen i det bidrag til opfyldelsen af regeringens 1-procentsmålsætning for offentlig forskning, som udspringer af universiteternes myndighedsbetjening.
- 5) *Rådgivende paneler*: Myndighedsbetjeningen vil i mange tilfælde kræve, at en række interessenter høres inden for rammerne af rådgivende paneler ved udformningen af strategier mv. Nedsættelsen af paneler er universitetets anliggende, men det vil i mange tilfælde være naturligt, at nedsættelse af konkrete paneler er en del af den aftalte forpligtelse, som universitetet påtager sig. Rådgivende panelers kompetence skal fastlægges under hensyntagen til princippet om entydig ledelse.
- 6) *Fora for konfliktløsning*. Aftalen skal indeholde en præcis beskrivelse af fora og processer for løsning af eventuelle konflikter mellem fagministerium og universitet.

Aftalerne skal være tilgængelige via universiteternes og fagministeriernes hjemmesider.

Videnskabsministeriets rolle i forbindelse med aftaleudarbejdelsen er om nødvendigt - i et samarbejde med aftaleparterne - at medvirke til at skabe acceptable, ensartede vilkår og til at finde løsninger på eventuelle problemer.

3. Aftaleparterne

Aftaler om varetagelse af myndighedsopgaver indgås mellem universitetet og det fagministerium eller de fagministerier, som har ansvaret for finanslovsbevillinger til myndighedsbetjeningen.

Universitetets ledelse har ansvaret for, at aktiviteterne planlægges og gennemføres i henhold til aftalen med fagministeriet.

Hvis et universitet udfører opgaver for flere fagministerier, skal der indgås separate aftaler med hvert enkelt ministerium. Tilsvarende gælder det, at hvis myndighedsopgaverne for et fagministerium varetages af flere universiteter, skal der indgås separate aftaler med hvert universitet.

Aftalerne skal overholde universitetslovens bestemmelser og bestemmelserne i universitetets vedtægter.

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

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

4. Samspil mellem aftaleparterne

Sammenlægningen af sektorforskningsinstitutionerne og universiteterne blev foretaget under forudsætning af, at der kunne opnås synergi mellem videnopbygningen som grundlag for varetagelsen af de aftalte opgaver.

Samspeilet mellem universiteter og fagministerier kan ikke alene baseres på en aftalestyring, men forudsætter at der etableres et gensidigt tillidsforhold mellem parterne. Fagministerierne har behov for, at der sker en fortsat kvalitetsudvikling i varetagelsen af myndighedsbetjeningen med en samtidig imødekommelse af de krav om fleksibilitet, hurtig omprioritering og accept af ufravigelige tidsfrister, som varetagelsen af myndighedsopgaver ofte forudsætter.

Samtidig må det sikres, at fagministeriet leverer det nødvendige grundlag for planlægningen og prioriteringen af myndighedsbetjeningen i form af information om ministeriets strategier, allokering af midler mv., og at der aftales regelmæssige status- og planlægningsmøder herom.

I aftalen mellem universitet og fagministerium skal der formuleres bestemmelser, som sikrer fortrolighed i den udstrækning, det er nødvendigt af hensyn til varetagelsen af myndighedsopgaverne. For den forskning, som underbygger myndighedsopgaverne, bør hemmeligholdelsen så vidt muligt være tidsbegrænset.

5. Aftalens længde og bevillingsmæssige bindinger

Sektorforskningsinstitutionerne var indtil 2007 statsinstitutioner under et ministerområde. Med sammenlægningen med universiteterne, som er selvejende institutioner, skabtes der større formel afstand (armslængde) mellem rekvirent og leverandør af myndighedsbetjeningen.

Som udgangspunkt vil fagministeriet, som den eneste kunde til myndighedsbetjeningen og universitetet som den på kort sigt eneste foreliggende leverandør være gensidigt afhængige. Begge parter vil som følge af myndighedsbetjeningens karakter og omfang have behov for sikkerhed for samarbejdet og en forholdsvis lang planlægningshorisont for det tilfælde, at modparten skulle ønske ændringer.

Som udgangspunkt bør denne gensidige sikkerhed skabes ved en 4-årig aftale om leverancer og finansiering med fagministeriets forbehold for, at bevillingerne tilvejebringes på de årlige finanslove.

Det sidstnævnte forbehold fortolkes som et forbehold for den situation, hvor fagministeriet berøres af generelle bevillingsreduktioner, herunder dispositionsbegrænsninger og ekstraordinære effektiviseringer, og den situation, hvor der efter fagministeriets opfattelse ikke er bevillingsmæssig mulighed for at videreføre en opgave som følge af konkrete omprioriteringsbehov. I det førstnævnte tilfælde må begge parter være indstillet på genforhandling af 4-årsaftalen i løbet af aftaleperioden, jf. også pkt. 12 om kriterier for genforhandling. I det sidstnævnte tilfælde kan der ske reduktion af 4-årsaftalen efter den procedure, som er beskrevet i afsnit 6b nedenfor.

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

4-årsaftalerne tages hvert år op til forhandling. Ved denne lejlighed "rulles" aftalen, dvs. der tilføjes et nyt "fjerdeår". Endvidere foretages eventuelle justeringer, som udviklingen har nødvendiggjort.

For at sikre et solidt samarbejdsgrundlag kan en model være, at der hvert fjerde år gennemføres en grundlæggende genforhandling af strategier, mens der årligt gennemføres mere summariske justeringer af pejlemærker m.v.

Omfatter myndighedsbetjeningen mange forskellige områder og/eller opgaver, kan der i praksis blive tale om en række delaftaler med forskellig detaljeringsgrad. Det foreslås, at sammenhængen mellem områder og/eller opgaver tydeliggøres i aftalen. Det foreslås endvidere, at sammenhængen mellem de enkelte myndighedsopgaver og den understøttende forskning specificeres i aftalen.

Ønsker fagministeriet at konkurrenceudsætte aktiviteter omfattet af en 4-årsaftale, må det ske ved udløb af 4-årsaftalen, jf. pkt. 6a, med mindre andet følger af 4-årsaftalen, eller parterne kan opnå enighed herom. En undtagelse herfor er konkurrenceudsættelser, som ved en given aftales begyndelsestidspunkt fastsættes ved en million kroner og stiger med en halv million kroner årligt til maksimalt tre millioner kroner. For disse konkurrenceudsættelser kan aftales et kortere varsel, der kan svare til omstillingsvarslet, jf. pkt. 6a.

Hvis fagministeriet ønsker at frigøre dele af den aftalebelagte bevilling fra og med f.eks. 2014, må universitetet orienteres herom, når 4-årsaftalen for 2010-2013 skal erstattes af en aftale for 2011-2014, altså inden udløbet af 2010, og det vil være naturligt i 4-årsaftalen for 2011-14 at indføre en passus herom. Endvidere vil det være naturligt i aftalen for 2011-2014 at beskrive

konsekvenserne for universitetets øvrige leverancer og betaling i året 2014, hvor ændringen indtræder.

6. Konkurrenceudsættelse af opgaver og reduktion af aftalen som følge af omprioriteringsbehov

a. Generelle principper

Muligheden for at konkurrenceudsætte hele eller dele af myndighedsbetjeningen kan være et nyttigt instrument til at sikre en effektivisering af såvel forskning som øvrige opgaver. Procedurerne for konkurrenceudsættelse bør dog udformes, så konkurrenceudsættelsesmuligheden ikke væsentligt forringer universitetets evne til at planlægge og derved opnå synergi mellem forskning og øvrige myndighedsbetjeningsaktiviteter. Det indebærer, at konkurrenceudsættelsen skal ske med passende varsler.

Vilkårene for konkurrenceudsættelse kan fastsættes gennem forhandling og i aftalerne mellem fagministerium og universitet. Såfremt der ikke kan opnås enighed, bør parterne tage udgangspunkt i retningslinjerne.

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

Hvis fagministeriet påbegynder en konkurrenceudsættelse, bør universitetet parallelt hermed med et rimeligt varsel kunne meddele, at man ønsker at aftrappe forpligtelsen til at levere på de områder, som konkurrenceudsættes. Universitetet er dog stadig forpligtet til at overholde den aftale, der er indgået med fagministeriet.

Konkurrenceudsættelsen skal annonceres over for universitetet med et rimeligt varsel som led i en drøftelse af aftalen. Forekomsten af faste aktiver med lang afskrivningstid og begrænset alternativ anvendelse bør tages i betragtning ved fastlæggelsen af varslets længde.

Længden af to tidsrum er interessante i samspillet mellem fagministeriet og universitetet om konkurrenceudsættelsen jf. det følgende.

Det første tidsrum, som kan kaldes *planlægningsvarslet (PLV)*, er tidsrummet fra fagministeriet orienterer universitetet (den hidtidige leverandør) om, at konkurrenceudsættelsesprocessen agtes igangsat, og til en vindende leverandør påbegynder leverancen som resultat af konkurrenceudsættelsen.

Planlægningsvarslet andrager efter overgangsordningen i forbindelse med sammenlægningerne (hvor konkurrenceudsættelse kunne iværksættes fra 2009) som minimum tre år. Det følger af, at fagministeriet skal orientere universitetet i forbindelse med forhandling om "rulningen" af en 4-årsaftale (der vil som minimum være tre år fra forhandling af en rulning af en 4-årsaftale til udløb af den pågældende 4-årsaftale, jf. eksemplet i afsnit 5 er det perioden 31. december 2010 til 31. december 2013). Konkurrenceudsættelsen varsles altså og skrives ind i den nye, rullende 4-årsaftale mellem fagministerium og universitet.

Undtaget herfra er en situation hvor begge parter er enige om at foretage ændringer til fireårsaftalen. I denne situation forhandler parterne sig frem til et planlægningsvarsel.

Det andet tidsrum, som kaldes *omstillingsvarslet (OMV)*, er tidsrummet fra fagministeriet offentliggør en vinder af udbuddet, så det bliver klart for universitetet, om det skal afgive opgaven, og til en vindende leverandør påbegynder leverancen som resultat af konkurrenceudsættelsen. Det er det tidsrum, universitetet har til at bringe sin aktivitet til ophør, hvis universitetet har tabt ordren. Omstillingsvarslet er en delmængde af planlægningsvarslet.

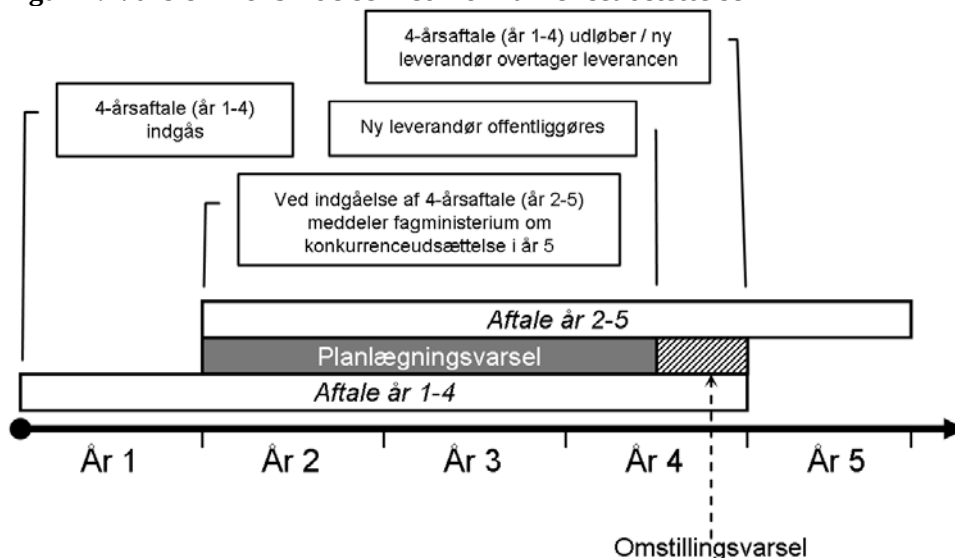
Omstillingsvarslet skal som nævnt være rimeligt. Det indebærer, at omstillingsvarslet som minimum bør svare til et opsigelsesvarsel for personale med en vis anciennitet, seks måneder, men at det bør være længere, hvis der forekommer faste aktiver med lang afskrivningstid og begrænset alternativ anvendelse. Hovedsynspunktet er, at universitetets ressourcer til anden anvendelse ikke på urimelig måde bør belastes af omstillingsomkostninger som følge af tab af konkurrenceudsatte myndighedsbetjeningsaktiviteter.

Omstillingsvarslets længde vil senest blive kendt for universitetet ved fagministeriets offentliggørelse af udbudsbekendtgørelse el.lign., altså nogen tid før afgørelsen på konkurrenceudsættelsen foreligger.

Ved konkurrenceudsættelse af en aktivitet, som hidtil er varetaget som en del af forskningsbaseret myndighedsbetjening, bør det universitet, som aktuelt varetager aktiviteten, så tidligt som muligt meddele fagministeriet, om det ønsker at afgive et tilbud på den pågældende aktivitet. Universitetet er forpligtet til at give oplysningen på det tidspunkt, hvor der indgives bud.

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

Figur 1: Varsler i forbindelse med konkurrenceudsættelse



Ved konkurrenceudsættelse må fagministeriet klargøre, om den konkurrenceudsatte aktivitet anses for forskning eller ikke-forskning, jf. Frascati-manualens kapitel 2 I den forbindelse bemærkes, at aktiviteter, som regnes med til aftalens forskningsdel, i en række tilfælde må regnes som ikke-forskning, når de udskilles med henblik på konkurrenceudsættelse, jf. Frascati-manualens kapitel 2, afsnit 2.3.

Er der *ikke tale om forskningsaktivitet ("ikke-forskning")*, må fagministeriet undersøge, om aktiviteten er omfattet af udbudsdirektivet, jf. bilagsnotat om konkurrenceudsættelse af 18. juni 2008. I givet fald må udbudsdirektivets procedurer for konkurrenceudsættelse følges.

Er der *tale om forskningsaktivitet (forskning)*, er fagministeriet sandsynligvis ikke bundet af udbudsdirektivet.

Ønskes forskningsaktiviteten konkurrenceudsat, så private aktører kan byde, skal fagministeriet indhente en forskningsfaglig vurdering af tilbuddene hos Det Strategiske Forskningsråd. Det Strategiske Forskningsråd vil vurdere, om de indkomne ansøgninger lever op til forskningsfaglige krav eller ej.

Vurderer fagministeriet, at forskningsaktiviteten skal udføres af et af de otte universiteter, er det ikke nødvendigt at inddrage Det Strategiske Forskningsråd. Fagministeriet kan frit fastlægge en procedure for valg af leverandør.

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

De forudgående betragtninger vedrører situationen, hvor fagministeriet ønsker at konkurrenceudsætte en aktivitet, det vil sige at undersøge, om en given aktivitet med fordel kan udføres af en anden leverandør.

Tabel 1: Processer for ændringer i forskningsbaseret myndighedsbetjening

Aktivitet	Proces
<i>Ikke-forskning</i>	Udbud jf. udbudsdirektivet
<i>Forskning – med private aktører</i>	Frit valg af proces med inddragelse af Det Strategiske Forskningsråd
<i>Forskning – kun universiteter</i>	Frit valg af proces

b. Reduktion af aktivitet og aftalebeløb i løbet af aftaleperioden

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

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

Gennemførelsen af en sådan begrænset reduktion af aftalen forudsætter, at der efter inddragelse af det pågældende universitet opnås enighed herom mellem fagministeriet og Videnskabsministeriet. Universitet udarbejder i den forbindelse en kortere konsekvensvurdering vedrørende faglige og økonomiske konsekvenser af reduktionen. Udarbejdelsen af konsekvensvurderingen må ikke forsinke beslutningen urimeligt.

Ved de to ministeriers vurdering lægges der vægt på:

- At fagministeriet kan godtgøre, at målet med reduktionen er at omprioritere til anden anvendelse og ikke tilvejebringelsen af den hidtil aftaledækkede ydelse fra en anden leverandør.
- At reduktionen er "begrænset" i den forstand, at det afgivende universitets situation ikke forringes urimeligt.

Fagministeriet og Videnskabsministeriet aftaler med inddragelse af universitetet længden af varsel.

7. Fleksibilitet mellem undervisning og myndighedsbetjening

Universiteternes forskere skal kunne deltage i både undervisning og myndighedsbetjening. Det er ledelsens opgave at allokere de nødvendige ressourcer til opgaveløsningen.

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

I de tilfælde, hvor der er tale om udveksling af medarbejderressourcer mellem forskellige universitetsenheder, forudsættes det, at der skabes klare retningslinjer for økonomi, instruktionsforhold og adfærdsregler for løsningen af de forskellige opgavetyper.

8. Rådgivende paneler, mv.

En succesfuld varetægelse af myndighedsbetjeningen vil i mange tilfælde styrkes ved, at relevante interessenter høres ved udformningen af de faglige strategier. Det anbefales, at det aftales, i hvilket omfang og på hvilken måde universitetet er forpligtet til at etablere rådgivende udvalg, som har en indsigt i forskning og formidling på de relevante områder.

9. Retningslinjer for rapportering og bevillingsanvendelse

En årsrapport med analyse af målopfyldelse og regnskab skal udarbejdes af universitetet i henhold til gældende regler for universiteterne som selvejende institutioner. Det bør derfor fremgå af aftalen, hvilke relevante nøgletal, der skal fremlægges.

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

Det bør af aftalen fremgå, i hvilken udstrækning universitetet er forpligtet til at udarbejde specifikke beretninger vedrørende myndighedsbetjeningen.

Videnskabsministeriet vil i sit tilsyn med området lægge vægt på, at der er sammenhæng mellem aktivitetsniveau og finansiering i aftalerne mellem parterne, at forskningsbaseret myndighedsbetjening ikke krydsfinansieres fra Videnskabsministeriets bevillinger og, at universitets øvrige aktiviteter ikke krydsfinansieres fra fagministeriets bevillinger.

10. Aftalen og regeringens 1-pct.-målsætning for forskning

I opgørelsen af de samlede udgifter til offentlig forskning, udvikling og innovation -, jf. ("1-procentsmålsætningen") – medregnes forskningsbaseret myndighedsbetjening i det omfang aktiviteterne falder ind under Frascati-manualens beskrivelse af forskning, jf. manualens kapitel 2.

Fagministerierne skal fortsat indrapportere forskningsandelen af bevillingen til myndighedsbetjeningen til statens forskningsbudget, og UBST har anmodet fagministerierne om at sende UBST en kopi af indberetningerne.

Videnskabsministeriet vil tilse, at der er sammenhæng mellem den opgivne forskningsandel, jf. afsnit 2, og indrapporteringerne af de pågældende forskningsaktiviteter til 1-procentsmålsætningen

11. Udarbejdelse af finanslovsbidrag

Proceduren for udarbejdelse af bidrag til de årlige finanslove skal gennemføres i henhold til de indgåede aftaler. Universiteterne har ansvar for at levere aktivitetsbeskrivelser og -oversigter, budgetter og budgetoverslag til Videnskabsministeriet og til de fagministerier, som finansierer myndighedsbetjeningen.

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

Videnskabsministeriet har som ressortministerium for universiteterne ansvaret for at levere finanslovsbidrag til Finansministeriet for Videnskabsministeriets finanslovskonti. Fagministerierne har ansvaret for at levere finanslovsbidrag til Finansministeriet for de respektive finanslovskonti.

12. Kriterier for genforhandling

Aftaleparterne bør have ret til at kræve en genforhandling af aftalen, såfremt forudsætningerne for aftalens aktivitetsområder, mål og/eller resultatkrav ændres væsentligt.

Specielt gælder, at der bør ske genforhandling, hvis fagministeriet i aftalen har taget forbehold for, at aftalens økonomiske forudsætninger tilvejebringes på de årlige finanslove, og denne forudsætning ændres.

13. Konfliktløsning

Rationalet bag sammenlægningen af sektorforskningsinstitutioner og universiteter var, at begge partner ved en sammenlægning ville opnå faglige, organisatoriske og økonomiske gevinster – dvs. en win-win situation.

Rekvirenten (fagministeriet) og leverandøren (universitetet) henhører under forskellige ministerier. Det er derfor vigtigt, at der i aftalerne er fastlagt klare retningslinjer for forpligtelser og rettigheder i tilfælde af misligholdelse.

Det centrale instrument for konfliktløsning er dialog. Det foreslås, at der indsættes bestemmelser i aftalen, som beskriver fora og procedurer for konfliktløsning, herunder medvirken af lederne af henholdsvis universitet og fagministerium.