

Den gode Proces for forskningsbaseret myndighedsrådgivning

1. Indledning.....	1
2. To virkeligheder mødes.....	2
3. Åbne og gennemsigtige procedurer omkring forskningsbaseret rådgivning	3
4. Proces for samarbejde mellem MFVM og AU/DCA omkring de forskellige opgavetyper af myndighedsbetjening.....	3
4.1 Forventningsafstemning.....	3
4.2 Ad hoc opgaver	4
4.3. Lovforberedende arbejde	4
4.3.1 Deltagelse i arbejdsgrupper	4
4.3.2 Udtalelser i forbindelse med lovforberedende arbejde	5
4.3.3 Offentlige høringer	5
4.4 Udredninger/vidensynteser	6
4.4.1 Kommissorium.....	6
4.4.2 Øvrige forhold.....	6
4.5 Løbende opgaver.....	7
5. Opfølgning på fremsendte svar	7
5.1 Behov for opklaring og/eller uddybning af afgivet svar	7
5.2 Journalisering	7
5.3 Feed back på afgivne svar.....	8
5.4 Offentliggørelse af afgivne svar.....	8

1. Indledning

Aarhus Universitet (AU) har en aftale med Miljø- og Fødevarerministeriet (MFVM) om udførelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening inden for fødevarer- og jordbrugsområdet.

Myndighedsbetjeningen på jordbrugs- og fødevarerområdet på AU varetages gennem DCA – Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug.

Myndighedsbetjening ved AU omfatter primært sektorrelateret forskning og forskellige typer myndighedsrådgivning.

I de ni år, aftalen mellem MFVM og AU/DCA har været gældende, har parterne løbende søgt at kvalitetsudvikle den forskningsbaserede rådgivning, især via regelmæssige ledelsesgruppemøder, faglige følgegruppemøder og faglige temamøder.

Mange embedsfolk i MFVM med underliggende styrelser og mange forskere på AU's institutter er involveret i samarbejdet omkring myndighedsrådgivning. For at præcisere over for medarbejderne og offentligheden, at samarbejdet bygger på dialog og på princippet om, at den forskningsfaglige vurdering adskilles fra den senere beslutning/håndtering fra politikeres og myndigheders side, blev der til aftalen for 2010 mellem AU/DCA og MFVM udarbejdet nærværende Bilag 5 om ”Den gode proces”. Dette bilag har siden været en del af aftalen.

2. To virkeligheder mødes

Hjørnестenen i et velfungerende samarbejde omkring myndighedsrådgivning er en gensidig forståelse og respekt for hinandens virkelighed:

1. på den ene side embedsværkets behov for hurtige, præcise svar på ofte meget komplicerede spørgsmål, dets behov for kontinuitet til tidligere opgaver på området og dets behov for at tage udgangspunkt i den seneste forskningsbaserede viden i den politiske proces
2. på den anden side universitets behov for stor åbenhed og gennemsigtighed omkring opgaveløsning og universitetets og den enkelte forskers mål om høj forskningsmæssig kvalitet, mange publikationer og stor faglig integritet

De samfunds- og erhvervmæssige udfordringer og potentialer kræver direkte og åben dialog mellem relevante forskere og embedsmænd om løsninger. En løbende og jævnlig kontakt er afgørende for en for alle parter tilfredsstillende opgaveløsning. Her er relevans, effekt og fremsynethed centrale aspekter, lige som også overholdelse af armslængdeprincippet og respekt for forskernes integritet er helt afgørende. Der er en gensidig informationsforpligtelse. Ofte ser forskerne kommende udfordringer, før politikere og embedsfolk gør. Dialogen medvirker til at beslutningstagere med ”rettidig omhu” kan håndtere en given sag. Samtidig kan forskerne via embedsfolkene forberedes på kommende forskningsbehov som følge af f.eks. internationale forhandlinger om miljø, klima eller dyrevelfærd.

Begge parter har behov for stor åbenhed og gennemsigtighed omkring universiteternes bidrag med viden i forbindelse med politiske beslutningsprocesser og myndighedsvaretagelse. Samtidig skal universiteterne kunne medvirke til at etablere det faglige grundlag for myndighedernes interne afklaringsproces inden offentliggørelse af universiteternes bidrag.

Armslængdeprincippet skal overholdes, dvs. at der skal være en tydelig adskillelse mellem den forskningsfaglige vurdering og rådgivning og den senere beslutningsproces og håndtering af forvaltningsopgaver, som er placeret hos politikere og myndigheder. Der må ikke kunne sås tvivl om de bidragydende forskeres uvildighed og faglige integritet, og den enkelte forsker skal være parat til at diskutere den rådgivning, som han eller hun giver, og forskerne skal fuldt ud stå bag deres faglige vurderinger.

Med andre ord: Universitetets og embedsværkets virkeligheder skal mødes i dialog, og ikke blandes. Derfor kan der heller ikke optræde fælles forfatterskab af embedsværk og forskere ved AU/DCA på ad hoc notater og på kapitler til udredninger, rapporter o.l., udarbejdet som led i myndighedsbetjeningen – se også afsnit 4.4.2.

Derved skabes der basis for en åben og uvildig rådgivning, der er baseret på forskning af høj kvalitet og formidlet på en måde, der gør resultaterne og rådgivningen troværdig og fagligt begrundet samt anvendelig i myndighedernes daglige arbejde.

3. Åbne og gennemsigtige procedurer omkring forskningsbaseret rådgivning

Det juridiske udgangspunkt er, at universiteterne har ret og pligt til at offentliggøre, eller på anden vis gennem innovation eller undervisning at nyttiggøre ny viden. Både universitetet og ministeriet er underlagt forvaltnings- og offentlighedsloven. I aftalen mellem AU/DCA og MFVM er det præciseret, at hvad angår leverancer på konkrete bestillinger af forskningsbaseret rådgivning fra MFVM sker offentliggørelse i henhold til de retningslinjer, der er beskrevet i Aftalen. I Den gode Bestilling (Aftalens Bilag 4) kan bestiller anføre evt. særlige forhold omkring offentliggørelse.

For forskningsresultater, der præsenteres i DCA-nyhedsbreve eller pressemeddelelser, og som kan have betydning på MFVM's ressort, skal MFVM orienteres forud for offentliggørelsen og anvendelsen.

I Den gode Bestilling stilles nogle krav til udformning af bestillinger, herunder bl.a. at de konkrete bestillinger fra MFVM går via Forskningsbanken: <http://forskningsbank.fvm.dk/> . Forskningsbanken er Miljø- og Fødevareministeriets interne online system til at bestille og dele viden fra universiteterne. Hvis bestillingen undtagelsesvis er fortrolig sendes den til AU/DCA, e-mail: dca@au.dk med henblik på registrering af opgaven og kontinuitet i rådgivningsarbejdet.

AU/DCA har oprettet en hjemmeside til alle offentliggjorte svar eller anden form for bidrag, der afgives i.f.m. myndighedsrådgivning til såvel MFVM som andre myndigheder. Svarene kan findes på <http://dca.au.dk/myndighedsraadgivning//>.

Da aftalen med MFVM omfatter flere typer af rådgivning, og da der er behov for forskellige procedurer omkring samarbejdet for de forskellige typer, behandles disse efterfølgende hver for sig.

I forbindelse med de akutte myndighedsopgaver, omtalt herunder, sender AU/DCA bidrag/svar via koordinator med angivelse af, hvilke forskere, der har det faglige ansvar for svaret. Derved kan forskerne også få disse opgaver anerkendt som et produkt, de har leveret eller bidraget til.

4. Proces for samarbejde mellem MFVM og AU/DCA omkring de forskellige opgavetyper af myndighedsbetjening

Herunder beskrives ganske kort processen for de forskellige opgavetyper inden for myndighedsbetjening. Bemærk at bilaget kun adresserer processen for snitfladen mellem MFVM og AU/DCA. Den håndtering, der foregår internt i henholdsvis MFVM og AU/DCA håndteres af de respektive institutioner.

4.1 Forventningsafstemning

Som beskrevet i Den gode Bestilling (Aftalens Bilag 4) er det vigtigt, at afgivne bestillinger er præcise og entydige, både for at lette arbejdet for forskerne og for at levere et svar, der kan anvendes efterfølgende af embedsværket.

Nogle gange kan det være vanskeligt at udforme en præcis bestilling, bl.a. fordi den ansatte i MFVM ikke er klar over, hvad AU/DCA vil kunne levere på de forskellige områder og inden for

den ønskede frist. Derfor kan både bestilleren og AU/DCA bede om, at der foretages en forventningsafstemning mellem parterne, enten inden fremsendelse af bestillingen eller som umiddelbar opfølgning på fremsendelse af bestillingen.

Hvis der afholdes møder, herunder også telefon- eller videolinkmøder, ifm. forventningsafstemning, skal der udarbejdes et kort beslutningsreferat, så parterne er enige om, hvad der er aftalt. Referatet vil blive lagt på sagen.

4.2 Ad hoc opgaver

Procedurer omkring bestilling af akutte ad hoc opgaver er beskrevet i Den gode bestilling, der er Aftalens Bilag 4.

I forbindelse med besvarelse af ad hoc opgaver underskrives følgebrev af koordinator eller fagområdets temakoordinator på vegne af AU/DCA. Dette viser, at opgaven har fulgt de procedurer, AU/DCA har vedtaget for intern kvalitetskontrol af svar på akutte opgaver. Selve notatet vedlægges følgebrevet som bilag. Eventuelt supplerende materiale vedlægges ligeledes som bilag. Notatet forsynes med navn på bidragydende forsker eller forskere.

En særlig type ad hoc opgaver er faglige bidrag til myndighedernes besvarelse af de såkaldte §20-spørgsmål fra Folketingets medlemmer og de spørgsmål, der stilles af folketingets forskellige udvalg om emner inden for deres sagsområde. Disse opgaver har ofte kort tidsfrist, og svaret skal formuleres så kort og entydigt som muligt, fordi ministeren ofte citerer svaret direkte med henvisning til, at det er indhentet fra AU/DCA. Evt. uddybning af det korte svar kan vedlægges som bilag.

4.3. Lovforberedende arbejde

Mange af AU/DCA's akutte opgaver har relation til myndighedernes lovforberedende arbejde. Disse opgaver er meget vigtige i myndighedsmæssig sammenhæng, og svarene kan få stor betydning for samfund og erhverv.

4.3.1 Deltagelse i arbejdsgrupper

AU/DCA deltager ofte i arbejdsgrupper i forbindelse med lovforberedende arbejde, f.eks. på dyrevelfærdsområdet og biavlområdet.

Proceduren er typisk, at AU/DCA på opfordring fra myndigheden indstiller en eller flere af sine forskere med netop den ønskede ekspertise til at deltage i arbejdsgruppens møder og i udarbejdelse af arbejdsgrupperapport. Arbejdet følger de retningslinjer, der er fastlagt i gruppens kommissorium. Den forsker, der er medlem af arbejdsgruppen, er AU/DCA's repræsentant. Forskeren deltager således som repræsentant for en forskningsinstitution og forventes at bidrage med forskningsbaseret viden og rådgivning, herunder f.eks. vurdering af forskellige virkemidlers egnethed til at nå det mål, lovgivningen tilsigter. Ordet "forskningsbaseret" er meget vigtigt i relation til overholdelse af "armslængdeprincippet" i netop disse arbejdsgrupper, der ofte foruden deltagelse af forskere også har deltagelse af embedsfolk og repræsentanter for erhvervs- og interesseorganisationer.

Det ideelle er, at forskernes input til arbejdsgrupperne – foruden deltagelse i møder og faglige kommentarer i forbindelse med udarbejdelse af arbejdsgruppens rapport – sker i form af særskilte udredninger/notater.

I begrebet ”repræsentant for AU/DCA” ligger ikke, at forskeren udtaler sig ”på vegne af AU/DCA”, men at man undervejs i arbejdet har ansvaret for at sikre den forskningsfaglige bredde ved at inddrage relevante ekspertiser i arbejdet. Det vil sige, at man opsøger evt. relevant viden/ny forskning, evt. også i andre forskergrupper og institutter og i nogle tilfælde også på andre hovedområder ved AU.

Ansvaret for det endelige input til selve arbejdsgrupperapporten ligger hos den forsker, der sidder i arbejdsgruppen. Ofte vil der blive en opfølgning på den færdige arbejdsgrupperapport, f.eks. i form af folketingsspørgsmål. Besvarelse af disse spørgsmål vil følge AU/DCA’s sædvanlige procedure for akutte myndighedsopgaver og den kvalitetssikringsprocedure, der ligger heri. Både AU/DCA’s repræsentant i arbejdsgruppen og evt. andre relevante forskere vil blive inddraget i besvarelsen, som afgives på vegne af AU/DCA.

Som repræsentanter for en forskningsinstitution kan AU/DCA’s arbejdsgruppemedlemmer kun tage stilling til spørgsmål, der er baseret på forskningsfaglig viden og erfaringer. Arbejdsgruppemedlemmet kan om nødvendigt bede om, at dette tages til referat eller indføres i arbejdsgruppereport, hvis medlemmet anmodes om at tage stilling til spørgsmål af mere holdningspræget karakter eller spørgsmål, hvor det videnskabelige grundlag efter hans/hendes opfattelse er for spinkelt.

Der kan opstå situationer, hvor AU/DCA’s repræsentant er fagligt uenig med arbejdsgruppens flertal. I sådanne tilfælde kan det være relevant og nødvendigt at bede om en mindretalsudtalelse.

Det er i alle tilfælde meget vigtigt, at arbejdsgruppemedlemmet får mulighed for at tage stilling til den endelige version af arbejdsgruppens rapport.

4.3.2 Udtalelser i forbindelse med lovforberedende arbejde

Disse udtalelser kan finde sted i forskellige faser af det lovforberedende arbejde, men altid inden den offentlige høring. Det drejer sig ikke kun om faglige input til lovforberedelse. Det kan også være forberedelse af bekendtgørelser, vejledninger, EU-direktiver o.l.

I tilfælde, hvor MFVM måtte have ønske herom, vil bestillinger af denne type blive sendt til DCA og håndteret af DCA-sekretariatets koordinører på samme vis som ad hoc opgaver.

4.3.3 Offentlige høringer

Jf. Aftalens punkt 4.3.1 deltager AU/DCA kun i den offentlige høringsfase, hvis MFVM eksplicit udbeder sig AU/DCA’s forskningsfaglige kommentarer. Proceduren med bestilling og besvarelse via AU/DCA vil være den samme som for andre rekvirerede opgaver.

Hvis forskere på eget initiativ afgiver svar på offentlige høringer, skal det fremgå, at svaret fremsættes på egne vegne.

4.4 Udredninger/vidensynteser

Inden igangsættelse af disse større opgaver udarbejder opdragsgiver et oplæg til kommissorium, som – inden det endeligt vedtages – diskuteres med AU/DCA.

4.4.1 Kommissorium

Et kommissorium bør indeholde oplysninger om:

- Oplysninger om evt. projektejer/styregruppe/projektgruppe. Baggrund for opgavens igangsættelse. Heri uddybes myndighedens baggrund for at igangsætte arbejdet hos AU/DCA
- Hvilket produkt efterspørges (f.eks. vidensyntese, rapport, udredning). Det er vigtigt, at opdragsgiver fra start gør rede for, hvilket produkt man efterspørger. Det faglige emne, omfang og form, herunder ønske til omfang af kildehenvisninger og inddragelse af særlige kilder, defineres for at gøre det lettere at afstemme forventningerne og lettere for universitetet at vurdere leveranceplan (se nedenfor)
- Faglige formål/delformål. Heri fastlægges de faglige formål med opgaven, herunder de forudsætninger, der er lagt ind for opgavens løsning. Disse afgrænsninger er vigtige at lægge fast, fordi opgaverne kan blive uoverskueligt store, hvis alle faglige formål/forudsætninger skal adresseres
- Hvilke eksperter skal inddrages i løsningen. I kommissoriet fastlægges hvilke faglige eksperter, der er brug for. Efterfølgende fastlægges hvem der leverer hvad. Bidragsyderne udgør ”ekspertgruppen”
- Finansiering af de enkelte institutioners indsats. Det fastlægges i kommissoriet, hvorledes arbejdet finansieres for de enkelte institutioner, så dette er klart fra opgaven påbegyndes
- Evt. særlige forhold omkring kvalitetssikring (f.eks. vedrørende review, ekstern høring o.l.)
- Leveranceplan. Når ekspertgruppen er nedsat, forelægger opdragsgiver et udkast til leveranceplan. Heraf fremgår tidsplan, herunder evt. midtvejsmøder mellem opdragsgiver og ekspertgruppe. Det kan overvejes, om opgaven med fordel for begge parter kan etapeinddeles
- Trykning. Forhold omkring trykning anføres i kommissoriet
- Offentliggørelse. Procedurer vedrørende tidspunkt for offentliggørelse følger aftalens retningslinjer.

4.4.2 Øvrige forhold

Hvis der afholdes møder vedrørende opgaven med deltagelse af opdragsgiver og ekspertgruppe, tages referat, der rundsendes til godkendelse af begge parter. Dette gælder også telefon- eller videolinkmøder. Derimod er der ikke faste procedurer for evt. interne møder på hhv. ekspert- og myndighedssiden.

De kapitler, AU/DCA forskere har skrevet eller bidraget til at skrive – herunder også det faglige sammendrag – skal bære forfatterens/forfatternes navn(e) og institutionelle tilhørsforhold, både i indholdsfortegnelsen og på selve kapitlet.

Der kan ikke optræde fælles forfatterskab af embedsværk og AU/DCA-forskere på kapitler til udredninger, rapporter o.l.

I det færdige produkt skal klart gøres rede for opgavens ”Terms of conditions”, dvs. produktet skal indeholde en fyldestgørende beskrivelse af kommissorium og proces. Dette kan f.eks. ske i forord eller appendix.

4.5 Løbende opgaver

AU/DCA løser for MFVM en række løbende opgaver, dvs. ”tilbagevendende aktiviteter, der har specifik betydning for myndighedernes lovgivning, administration eller øvrig myndighedsudøvelse inden for områderne jordbrug, miljø og fødevarer”. For disse opgaver gælder samme forhold som for øvrige myndighedsbetjeningsopgaver, hvad angår uvildighed, gennemsigtighed og overholdelse af armslængdeprincippet. Fælles for de løbende opgaver er dog også, at den daglige håndtering bygger på en fast, etableret dialog mellem de forskere og embedsfolk, der håndterer disse opgaver. Derfor følger de løbende opgaver ikke de samme retningslinjer for opgavebestilling og svarfremsendelse som beskrevet for opgaverne under punkt 4.2 til 4.4.

5. Opfølgning på fremsendte svar

Efter fremsendelse af svar er der ofte en opfølgende proces. Nedenfor gives nogle muligheder for at håndtere denne.

5.1 Behov for opklaring og/eller uddybning af afgivet svar

Ligesom det er vigtigt, at afgivne bestillinger er præcise og entydige, er det vigtigt for embedsværket, at de svar der afgives, er præcise og entydige. Jo mere upræcist, der svares, desto større er sandsynligheden for, at bestiller har behov for at stille opklarende og uddybende spørgsmål.

Et sådant ”tilbageløb” bør så vidt muligt undgås, og det kan i mange tilfælde ske ved at der i notatet gives en klart formuleret, kort konklusion.

I de tilfælde, hvor opfølgning drejer sig om nogle få, opklarende spørgsmål, kan bestiller tage direkte kontakt til den forsker, der står som førsteforfatter til notatet.

Hvis det derimod drejer sig om behov for uddybning af selve notatet, herunder eventuelt behov for yderligere analyser, er det nødvendigt, at der afgives en ny bestilling. Dette er nødvendigt, for at både MFVM og AU/DCA kan være sikre på, at der er kontinuitet i rådgivningsarbejdet, herunder at ”armslængdeprincippet” overholdes. Derudover sikres det, at alle aspekter af svaret ligger ved sagen, såfremt man efterfølgende har brug for at udrede historikken omkring et svar og de forudsætninger, der ligger til grund herfor.

5.2 Journalisering

I tråd med sidste afsnit i 5.1 er det vigtigt, at korrespondance mellem MFVM og AU/DCA omkring myndighedsrådgivning journaliseres. Det gælder både bestillinger, svar og evt. forventningsafstemning (mødereferater og mellemliggende korrespondance mellem forskere og embedsfolk).

5.3 Feed back på afgivne svar

For AU/DCA er det vigtigt med feedback som også anført i punkt 13 i Den gode Bestilling. Dette tjener flere formål: Dels er det vigtigt for AU/DCA at erfare, om form, omfang mv. af besvarelsen har været tilfredsstillende, så der kan ske en stadig udvikling i kvaliteten af den forskningsbaserede rådgivning. Dels er det vigtigt for evt. opfølgende rådgivning på området, at DCA informeres om, hvorvidt svaret har været anvendeligt og hvorledes det har været anvendt i MFVM.

5.4 Offentliggørelse af afgivne svar

Bestilte opgaver skal som hovedregel offentliggøres så hurtigt som muligt, og det tilstræbes, at der ved opgavens igangsættelse laves en præcis aftale om offentliggørelse.

I henhold til de retningslinjer, der er vedtaget i aftalen med MFVM (Afsnit 4.4), offentliggør AU/DCA sine rådgivningssvar på hjemmesiden: <http://dca.au.dk/myndighedsraadgivning/>.

Det er en mulighed i bestillingen at anføre, at ”En eksakt dato for offentliggørelse kan ikke gives”. Denne mulighed benyttes ofte med baggrund i igangværende politisk/administrativ proces på området. For at kunne offentliggøre disse svar skal AU/DCA ifølge aftalen kontakte embedsværket i hvert enkelt tilfælde inden notatet ”frigives”. Der er eksempler på, at dette kan tage mange måneder, og AU/DCA beder derfor i disse tilfælde kontaktpersonen i MFVM om umiddelbart at melde tilbage, når notaterne kan offentliggøres, idet dette vil være en stor hjælp for medarbejderne ved AU/DCA og det samtidig vil sikre hurtigst mulig offentliggørelse.