

Konkurrenceudsættelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening¹

Regeringen traf den 4. oktober 2006 beslutning om nyt danmarkskort for universiteter og forskning. I henhold til regeringsbeslutning er ni sektorforskningsinstitutioner pr. 1. januar 2007 sammenlagt med fem universiteter, hvorfra der ydes forskningsbaseret myndighedsbetjening til fagministerierne.

Fagministerierne beholdt de bevillinger, som udgør basisfinansieringen af de pågældende aktiviteter. Midlerne overføres fra fagministerium til universitet som betaling for den forskningsbaserede myndighedsbetjening i medfør af aftaler mellem de to parter.

Som led i beslutningen om det nye danmarkskort blev det besluttet, at fagministerierne fra 2009 kan vælge at konkurrenceudsætte hele eller dele af de forskningsbaserede myndighedsbetjeningsopgaver, jf. også bemærkningerne til ændring af universitetsloven, lov nr. 567 af 6. juni 2007. Det er op til det enkelte ministerium at afgøre, om den forskningsbaserede myndighedsbetjening skal konkurrenceudsættes.

I maj 2007 afholdt UBST et møde om forskningsbaseret myndighedsbetjening med de relevante ministerier og universiteter. Dette notat beskriver og uddyber de overvejelser, ministerierne og universiteterne havde i forbindelse med konkurrenceudsættelsen af de forskningsbaserede myndighedsbetjeningsopgaver.

Dette papir er udarbejdet i samarbejde mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet, Miljøministeriet, Transportministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Ministeriet for Sundhed og forebyggelse samt Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

1 Den forskningsbaserede myndighedsbetjening

Forskningsbaseret myndighedsbetjening er universiteternes myndighedsbetjening til ministerierne i medfør af en aftale mellem det enkelte universitet og ministerium.

Universiteterne løser forskningsbaserede beredskabs- og rådgivningsopgaver samt yder akut bistand til myndighederne. Forskningen bag myndighedsbetjening

[18. juni 2008](#)~~18. juni 2008~~

Universitets- og Bygningsstyrelsen

Bredgade 43
1260 København K
Telefon 3395 1200
Telefax 3395 1300
E-post ubst@ubst.dk
Netsted www.ubst.dk

Sagsbehandlere
Anita Skeel Bartels og Mette
Mikkelsen
Telefon 3395 1284
Telefax 3395 1300
E-post memi@ubst.dk

Sagsnr. 08-031157
Dok nr. 601697
Side 1/[8](#)⁸

¹ Notatet er et bilag til notat af 18. december 2006 om aftaler mellem universiteter og ministerier om myndighedsbetjening.

gen er central for kvalitet og effektivitet i universiteternes opgaveløsning for myndighederne.

Ni tidligere sektorforskningsinstitutioner er fra 1. januar 2007 sammenlagt med fem universiteter: Aalborg Universitet (AAU), Aarhus Universitet (AU), Danmarks Tekniske Universitet (DTU), Københavns Universitet (KU) og Syddansk Universitet (SDU).

Den forskningsbaserede myndighedsbetjening omfatter følgende ti aftaler:

1. Miljøministeriets aftale med AU om miljøundersøgelser (§ 23.31.01)
2. Miljøministeriets aftale med DTU om toksikologiske forhold (§ 23.21.01) pr. 1. januar 2008
3. Fødevareministeriets aftale med AU om jordbrugsforhold (§ 24.33.03)
4. Fødevareministeriets aftale med DTU om fiskeriforhold (§ 24.33.17)
5. Fødevareministeriets² aftale med DTU om fødevarer - og veterinærforhold (§ 24.33.25)
6. Transportministeriets³ aftale med DTU om transportforhold (§ 28.11.75)
7. Økonomi- og Erhvervsministeriets aftale med AAU om byggeforhold (§ 08.37.15)
8. Sundhedsministeriets⁴ aftale med SDU om folkesundhedsforhold (§ 16.33.01)
9. Videnskabsministeriets (VTU) aftale med DTU om Risø (§19.51)
10. Videnskabsministeriets aftale med DTU om Danmarks Rumcenter (§19.55.01).

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

Side 2/88

Bevillingerne til forskningsbaseret myndighedsbetjening andrager på FFL08 i alt ca. 1,1 mia. kr. Som følge af regeringens målsætning om, at 1 pct. af BNP skal anvendes til forskning i 2010, er forskningsbevillingerne opgjort særskilt på finansloven.

Bevillingen til forskningsbaseret myndighedsbetjening er opdelt i forskning og andre forskningsbaserede opgaver, jf. tabel 1.

Tabel 1. Forskningsbaseret myndighedsbetjening, mio. kr., FFL 2008.

	R 2005	R 2006	R 2007	F 2008
Forskning	698,3	668,0	702,9	711,1
Andre forskningsbaserede opgaver	428,2	426,8	435,7	384,4
I alt				
forskningsbaseret myndighedsbetjening	1.126,5	1.094,8	1.138,6	1.095,5

Kilde: Forslag til Finanslov for 2008 (som fremsat i februar 2008) s. 1348

² Da MINFF er blevet nedlagt er ressort overgået til FVM.

³ Tidligere Transport- og Energiministeriet

⁴ Tidligere Indenrigs- og Sundhedsministeriet

2 Ministeriernes forståelse om konkurrenceudsættelse

Den interministerielle task-force med deltagelse af de berørte fagministerier (herunder VTU) og Finansministeriet drøftede i 2006 rammerne for sammenlægningen af sektorforskningsinstitutionerne og universiteterne. Arbejdet mundede ud i ”Notat om aftaler mellem universiteter og ministerier om myndighedsbetjening” af 18. december 2006.

Af notatet fremgår følgende vedrørende konkurrenceudsættelse af myndighedsbetjeningsopgaverne:

- 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.
- Anvendelsen af konkurrenceudsættelse skal tilpasses, så det ikke på urimelig måde forringer universiteternes situation.
- Ministerierne er i en overgangsperiode forpligtiget til at bruge hele bevilningen på myndighedsbetjening til indkøb på de pågældende universiteter – universiteterne er tilsvarende forpligtiget til at levere.
- Hvis fagministerierne påbegynder en konkurrenceudsættelse, bør universiteterne med et rimeligt varsel kunne meddele, at man ønsker at nedtrappe forpligtigelsen til at levere på de områder, som konkurrenceudsættes.
- Konkurrenceudsættelsen skal annonceres over for universitetet med et rimeligt varsel og varsles som led i drøftelsen af aftalen. Forekomsten af faste aktiviteter med lang afskrivningstid og begrænset alternativ anvendelse bør tages i betragtning ved fastlæggelsen af varslets længde.

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

Side 3/88

Af notatet fremgår, at de nærmere rammer for konkurrenceudsættelse skulle udredes efterfølgende.

3 Eksempel på processen der leder op til konkurrenceudsættelse

De krav, der stilles i forbindelse med udliciteringen, skal være så præcise, at man kan forvente, at kvaliteten af udliciterede overvågnings- og kontrolopgaver er på mindst samme niveau, som hvis opgaven fortsat blev udført af det offentlige.

Med en udlicitering baseret på faste kravspecifikationer, risikerer man imidlertid kun at opdage det, som man i forvejen ved, man skal kigge efter. Af denne grund er det da heller ikke alle typer af opgaver, der egner sig til udlicitering.

I rammeaftalen mellem FVM og DTU forholder man sig til spørgsmålet om konkurrenceudsættelse af relevante DTU aktiviteter. Det er vigtigt for alle parter, at konkurrenceudsættelse tager hensyn til en langsigtet kompetenceopbygning og de aktiver og metoder, som er nødvendige for beredskab, fødevarer sikkerhed og befolkningens ernæring.

På Fødevarestyrelsens område har man i dag udliciteret en del laboratorieydelser og har dermed allerede opbygget en betydelig erfaring med konkurrenceudsættelse. Erfaringen viser, at konkurrenceudsættelse kræver grundig forberedelse af kravspecifikation, udvælgelse af leverandør og overgang til ny leverandør.

Det skal bemærkes, at konkurrenceudsættelse ikke er ensbetydende med at opgaver nødvendigvis flyttes fra universiteterne. Det kan meget vel vise sig, at univer-

sitet i en eventuel konkurrenceudsættelse vil kunne levere varen til den bedste pris på markedet.

Samlet set skal konkurrenceudsættelsen i givet fald bidrage til, at FVM får den bedst mulige opgaveløsning til en god pris, men der skal også være sammenhæng mellem konkurrenceudsættelse og de faglige målsætninger.

Der skal træffes beslutning om:

- omfanget af udlicitering / konkurrenceudsættelse,
- hvilke opgaver der i givet fald skal konkurrenceudsættes og
- hvornår udlicitering / konkurrenceudsættelse skal ske.

Udgangspunkter for ovennævnte beslutning kunne være:

- at skabe en overblik over områder inden for aftalen, der allerede er konkurrencebelagt,
- at kategorisere typen af myndigheds relaterede opgaver og
- at indsamle relevant erfaring med konkurrenceudsættelse.

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

På baggrund af ovennævnte udvælges en række opgaver, der efterfølgende gennemgås med henblik på egnethed for konkurrenceudsættelse.

Side 4/88

4 Myndighedsbetjeningsopgaver og udbud

Visse typer af opgaver er omfattet af udbudskravet efter EU's udbudsdirektiv⁵, andre er det ikke. Forskningsbaseret myndighedsbetjening består af en blanding af forskning og andre forskningsbaserede opgaver for eksempel rådgivningslignende opgaver.

*Forsknings- og udviklingstjenesteydelser*⁶ er generelt ikke omfattet af udbudspligten i EU's udbudsdirektiv jf. direktivets afsnit II, kapitel II, afdeling 3, artikel 16 om særlige undtagelser.

Forskning og udvikling, hvis udbytte udelukkende tilhører den ordregivende myndighed til brug for egen virksomhed, og hvis tjenesteydelsen i fuldt omfang betales af den ordregivende myndighed, er omfattet af udbudspligten efter udbudsdirektivet. Resultaterne af aktiviteter finansieret af basismidlerne vil dog normalt være alment tilgængelige.

Tjenesteydelsen *teknisk rådgivning* indgår i bilag A kategori 12 over opgaver, der er omfattet af udbudspligten, hvis opgaven overstiger tærskelværdien på 162.000 euro eller godt 1,0 mio. kr.

Der vil i visse tilfælde være annonceringspligt jf. tilbudsloven.

⁵ 2004/18/EF af 31. marts 2004, jf. BEK 937 af 16. september 2004.

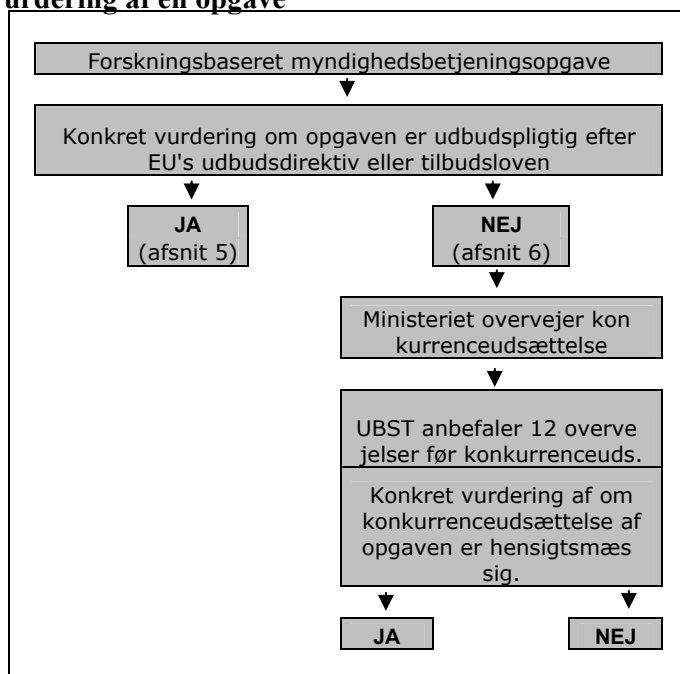
⁶ Kontrakterne om forskningsbaseret myndighedsbetjening synes i almindelighed at være aftaler om tjenesteydelseleverancer. Vareindkøbs- og bygge- og anlægskontrakter på forsknings- og udviklingsområdet vil være omfattet af udbudsdirektivet, men der kan efter omstændighederne være mulighed for at anvende nogle af udbudsdirektivets mere fleksible procedurer.

Den rådgivning, der ydes i forbindelse med forskningsbaseret myndighedsbetjening, er et produkt af indhentede forskningsresultater såvel som et input til fremtidig forskning og altså tæt knyttet til forskningsaktiviteterne. I mange tilfælde må det derfor antages, at rådgivningsaktiviteterne kan betragtes som en del af forskningen, og at de dermed er undtaget fra udbudspligten.

I andre tilfælde vil myndighedsbetjeningsopgaven være klart adskilt fra forskningsaktiviteterne. I disse tilfælde vil rådgivningen være omfattet af udbudspligten.

Det er derfor nødvendigt, at se på den enkelte forskningsbaserede myndighedsbetjeningsopgave og vurdere, om opgaven er udbudspligtig. Vurderingen må bero på en konkret vurdering fra opgave til opgave.

Skema 1. Vurdering af en opgave



Universitets- og
Bygningsstyrelsen

Side 5/88

5 Rammerne for udbud

Opgaver, der efter ministeriets konkrete bedømmelse skønnes at være omfattet af udbudspligten, må udbydes efter reglerne i EU's udbudsdirektiv eller tilbudsloven.

Denne fremstilling behandler ikke gennemførelsen af konkrete udbudsforretninger. Problemstillinger i relation hertil behandles i vejledningen til cirkulæret om udbud og udfordring, som kan findes på www.retsinfo.dk. Derudover henvises til www.ks.dk/udbud/.

Organiseringen af et udbud skal ske på en sådan måde, at den nuværende leverandør ikke kan diskvalificeres. Universitetet, der har opgaven, skal have lov til at deltage i konkurrencen.

6 Rammerne for konkurrenceudsættelse

For opgaver, der efter en konkret bedømmelse ikke anses for omfattet af udbudspligten i henhold til EU's udbudsdirektiv, skal fagministeriet selv tage stilling til, hvorvidt konkurrenceudsættelse ønskes.

Principperne for, hvornår og hvordan statsinstitutionernes opgaveløsning skal udliciteres, er beskrevet i Finansministeriets "Cirkulære om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver" af 17. december 2002.

Hovedprincippet er: *"opgaver, som en statsinstitution udfører, og som ville kunne udføres af eksterne leverandører, skal med passende mellemrum sendes i udbud. Udbudte opgaver skal udliciteres, hvis det gennem udbud godtgøres, at det alle forhold taget i betragtning er det mest fordelagtige for staten."*

Ved konkurrenceudsættelse af opgaver, der ikke er omfattet af EU-udbudspligten, har myndigheden i højere grad end ved EU-udbud frihed til at bestemme efter hvilke principper, konkurrenceudsættelsen ønskes gennemført. Den konkurrenceudsættende myndighed kan vælge at lægge sig op af de modeller for udbud, der følger af udbudsdirektivet, men er ikke bundet heraf, og kan selv sammensætte den model for konkurrenceudsættelse, der passer bedst til den enkelte opgave. De grundlæggende EU-retlige principper skal dog respekteres, herunder principperne om ikke-diskrimination, ligebehandlings- og gennemsigtighed.

Regeringens beslutning om at åbne mulighed for at konkurrenceudsætte den forskningsbaserede myndighedsbetjening er udtryk for et ønske om, at fagministerierne skal have størst mulig frihed til at indkøbe forskningsbaseret myndighedsbetjening, hvor kvaliteten er højest og prisen lavest. Fagministerierne må foretage deres afvejning i overensstemmelse hermed og på grundlag af en konsekvensvurdering. Det universitet, der hidtil har stået for leverancen, bør stå til rådighed for dette arbejde.

I konsekvensvurderingen bør fagministeriet bl.a. inddrage følgende forhold:

1. *Skrøbelige miljøer.* Fagministeriet skal gøre sig klart, at forskningsmiljøer ofte er skrøbelige. Et miljø med velfungerende forskningskompetencer nedbrydes hurtigt, hvis opgaverne flyttes, men det tager ofte lang tid at genopbygge.
2. *Synergi mellem myndighedsbetjeningens elementer.* Den rådgivning, der ydes i forbindelse med forskningsbaseret myndighedsbetjening, er et produkt af indhentede forskningsresultater og samtidig et input til fremtidig forskning. Rådgivningen er altså fagligt tæt knyttet til forskningen og må i mange tilfælde betragtes som en del af denne. Overvejes en konkurrenceudsættelse af rådgivningselementer bør fagministeriet i egen interesse skabe sikkerhed for, at forskningsselementet i myndighedsbetjeningen ikke fagligt lider skade af en adskillelse af rådgivning og forskning.
3. *Markedsforhold.* Svag konkurrence eller et ustabilt marked kan betyde, at det kan være nødvendigt at bevare aktiviteten hos den leverandør, der be-

nyttes i udgangspunktet. Når markedet er tilstrækkeligt udbygget, kan aktiviteten konkurrenceudsættes.

4. *Sammenlægningssynergier.* Ved overdragelse af forskningsbaserede myndighedsbetjeningsaktiviteter til leverandører uden for universiteterne er der risiko for tab af de synergier mellem myndighedsbetjeningen og universiteternes uddannelses-, forsknings- og videnspredningsaktiviteter, der var baggrunden for sammenlægningsbeslutningen.

5. *Sikkerhed for, at der er en leverandør.* Fagministeriet bør forud for en beslutning om at konkurrenceudsætte sikre sig, at som minimum én relevant leverandør ønsker at deltage i konkurrencen. Det universitet, der aktuelt står for leverancen, har ret til at meddele, at det ikke ønsker at deltage. Videnskabsministeren kan med hjemmel i universitetslovens § 33, stk. 2, pålægge universitetet at udføre opgaver. Denne hjemmel forventes ikke anvendt fra det tidspunkt, hvor leverancen kunne være overgået til en anden leverandør efter en konkurrenceudsættelsesprocedure, jf. lov-bemærkningerne til den pågældende bestemmelse.⁷

6. *Udformning af udbudsmateriale.* Universitetet, der hidtil har været leverandør, skal kunne deltage i udbudet på fair og lige vilkår. Fagministerierne vil typisk have behov for at søge information hos universiteterne om faktuelle forhold til brug for udarbejdelsen af udbudsmaterialet. Fagministeriet må imidlertid sikre sig, at dette sker på en sådan måde, at universitetet ikke bliver diskvalificeret i forhold til at byde på opgaven. Det afgørende er, at universitetet ikke får en fortrinsstilling ved at hjælpe fagministeriet. I sine bedømmelser har Klagenævnet for Udbud blandt andet lagt vægt på, at materiale er tilgængeligt for de øvrige tilbudsgivere.

7. *Aftaleperiodens længde.* Fagministeriet skal gøre sig klart, at en lang aftaleperiode alt andet lige styrker mulighederne for at opretholde en kvalificeret forskningsunderstøttelse. For leverancer, der kræver investering i kapitalapparat med lang afskrivningstid (f.eks. skibe), kan en lang aftaleperiode ligefrem være forudsætningen for, at der kan findes en leverandør.

8. *Personaleoverdragelse.* Ved konkurrenceudsættelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening bør det indgå i myndighedens overvejelser at iagttage de beskyttelsesprincipper over for personalet, som følger af virksomhedsoverdragelsesloven.

⁷ Det bemærkes, at udgangspunktet for sammenlægningen af sektorforskningsinstitutionerne med universiteterne, jf. også videnskabsministerens breve til universiteterne om sammenlægningerne af december 2006, var at universiteterne overtog forpligtelsen til at levere til ministerierne, foreløbig for en fireårig periode begyndende i 2007. Et universitet kan derfor ikke ensidigt meddele, at det ikke ønsker at varetage en delmængde af de til universitetet overførte aktiviteter, med mindre der er tale om den beskrevne konkurrenceudsættelsessituation.

9. *Kapitalapparat.* Universiteterne er ikke forpligtede til at stille relevant kapitalapparat - apparatur, maskiner, osv. - til rådighed for en ny leverandør, hvis aktiviteter flyttes fra universitetet som resultat af en konkurrenceudsættelse, med mindre der foreligger særskilt aftale herom. Det vil imidlertid ofte være nyttigt for såvel fagministeriet som universitetet, hvis der kan etableres en aftale om adgang for en ny leverandør til kapitalapparatet. Det anbefales, at fagministeriet forudgående undersøger dette spørgsmål med universitetet. Universiteterne opfordres samtidig til at stille sig positive overfor fagministeriets henvendelse.
10. *Data, registre, databaser og tilknyttede systemer.* Visse data, registre, databaser og tilknyttede systemer kan være forblevet fagministeriets ejendom i forbindelse med sammenlægningerne. Ved en eventuel konkurrenceudsættelse af opgaven med at vedligeholde og ajourføre data, registre, databaser og tilknyttede systemer eller opgaver, der kræver anvendelsen af data, registre, databaser og tilknyttede systemer, kan fagministeriet i disse tilfælde forlange data m.v. overført til tredjepart. Universitetet beholder som hovedregel sin tidsubegrænsede brugsret også til de data, der opsamles efter det tidspunkt, hvor opgaven overdrages til tredjepart. Fagministeriet bør sikre, at universitetets brugsret fremgår af udbudsmaterialet samt eventuelle aftaler for tredjeparts levering af de berørte data registre, databaser og tilknyttede systemer.
11. *Varsel.* Det følger af regeringsbeslutningen af 4. oktober 2006, at konkurrenceudsættelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening kan finde sted fra 1. januar 2009, og universiteter og fagministerier har² i overensstemmelse med regeringsbeslutningen² som hovedregel indgået 4-årige aftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening for perioden 2007-2010. Hvis overgang til anden leverandør ønskes gennemført inden udløbet af den gældende aftale om forskningsbaseret myndighedsbetjening, forudsætter det, at fagministeriet i aftalen har taget forbehold for udbud/konkurrenceudsættelse i løbet af aftaleperioden, eller at der kan opnås enighed mellem de to parter herom.
12. *Tidsperspektiv.* Et fagministerium, som ønsker at konkurrenceudsætte aktiviteter, så overdragelse til anden leverandør bliver mulig fra 1. januar 2009, skal have for øje, at proceduren er tidskrævende og derfor må igangsættes snarest.