

Konkurrenceudsættelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening

1. Indledning

Som led i beslutningen om fusionerne mellem de tidligere sektorforskningsinstitutioner og universiteterne 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.

Nærværende notat er et bilag til "*Retningslinjer for aftaler mellem universiteter og ministerier om forskningsbaseret myndighedsbetjening*". Notatet har til formål at beskrive forhold vedrørende konkurrenceudsættelse af opgaver under forskningsbaseret myndighedsbetjening.

Herunder beskrives de overvejelser, der bør foretages af et fagministerium forud for fagministeriets beslutning om konkurrenceudsættelse. Derudover beskrives der procedurer for konkurrenceudsættelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening.

2. Elementer, der skal indgå i fagministeriets overvejelser inden beslutning om konkurrenceudsættelse

Udgangspunktet for fagministeriernes beslutning om omfang, område og tidspunkt for beslutning om konkurrenceudsættelse bør bero på en vurdering af de samfundsmæssige gevinster, herunder en vurdering af de kvalitetsmæssige og økonomiske fordele for fagministeriet.

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, hvis de udskilles fra forskningskomplekset.

Er der ikke tale om forskningsaktivitet ("ikke-forskning"), må fagministeriet undersøge, om aktiviteten er omfattet af udbudsloven. I givet fald må udbudslovens procedurer følges.

Er der tale om forskningsaktivitet (forskning), skal der fortsat foretages en vurdering af udbudspligt samt grænseoverskridende interesse ift. EU-retten.

Det er fagministeriernes ansvar at vurdere, hvilke lovgivningsmæssige rammer, f.eks. udbudsloven, der gør sig gældende for konkurrenceudsættelse af hele eller dele af den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

Tabel 1: Processer for ændringer i forskningsbaseret myndighedsbetjening

Aktivitet	Proces
Ikke-forskning	Udbud jf. udbudsloven
Forskning	Frit valg af proces med inddragelse af Danmarks Frie Forskningsfond

22. maj 2023

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Haraldsgade 53
2100 København Ø
Tel. 7231 7800

www.ufm.dk

CVR-nr. 3404 2012

Ref.-nr.
19/40189-21

Ønskes forskningsaktiviteten konkurrenceudsat skal fagministeriet indhente en uvildig forskningsfaglig vurdering af tilbuddene, fagministerierne vil i den sammenhæng skulle anmode Danmarks Frie Forskningsfond om at assistere fagministerierne i at nedsætte et uvildigt panel til vurdering af forskningshøjden af tilbuddene.

Som det er blevet påpeget i Rigsrevisionens beretning om konkurrenceudsættelsen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening inden for det veterinære område i 2018, kan det være forbundet med store økonomiske og forskningsfaglige omkostninger at konkurrenceudsætte områder af den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Det er samfundskritisk at beskytte og værne om forskningsmiljøerne, der leverer myndighedsbetjeningen. Forud for en konkurrenceudsættelse bør fagministeriet derfor udarbejde en konsekvensanalyse, der belyser de faglige og økonomiske konsekvenser. Det universitet, der hidtil har stået for leverancen, skal bidrage til udarbejdelse af konsekvensanalysen. Uddannelses- og Forskningsministeriet inddrages efter behov, såfremt der er brug for rådgivning. I konsekvensanalysen kan blandt andet overvejes nedenstående forhold.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

1. *Sikkerhed for, at der er en leverandør ved konkurrenceudsættelse*
Fagministeriet bør forud for en beslutning om at konkurrenceudsætte sikre sig, at minimum to relevante leverandører ønsker at deltage i konkurrencen. Det universitet, der aktuelt står for leverancen, har ret til at meddele, at det ikke ønsker at deltage.
2. *Skrøbelige miljøer*
Forskningsmiljøer kan være skrøbelige, da de i høj grad består af viden og infrastruktur opbygget gennem længere tid. Forskningsmiljøer med velfungerende forskningskompetencer nedbrydes hurtigt, hvis opgaverne flyttes, mens det ofte tager lang tid at (gen)opbygge. Det bør derfor overvejes, hvorvidt et givent forskningsmiljø er muligt at opbygge inden for tidsrammerne af konkurrenceudsættelse.
3. *Synergi mellem myndighedsbetjeningens elementer*
Den rådgivning, der ydes i forbindelse med forskningsbaseret myndighedsbetjening, er et produkt af opnåede forskningsresultater og samtidig et input til fremtidige forskningsbehov. Rådgivningen er altså fagligt tæt knyttet til forskningen og udvikling af uddannelserne og må i mange tilfælde betragtes som en del af denne. Overvejes en konkurrenceudsættelse af forsknings- og rådgivningselementer bør fagministeriet skabe sikkerhed for, at forskningselementet i myndighedsbetjeningen ikke fagligt lider skade af en eventuel adskillelse af rådgivning og forskning.
4. *Sammenlægningssynergi*
Ved overdragelse af forskningsbaserede myndighedsbetjeningsaktiviteter til leverandører uden for universiteterne er der risiko for tab af synergi mellem myndighedsbetjeningen og universiteternes uddannelses-, forsknings- og vidensspredningsaktiviteter, hvilket var baggrunden for beslutningen om sammenlægningen af sektorforskningsinstitutter og universiteter. Fagministeriet bør derfor overveje, hvilke konsekvenser en konkurrenceudsættelse har for opnåede synergieffekter, samt hvilke fremtidige synergieffekter der kan forventes.

5. *Kapitalapparat*

Universiteterne er ikke forpligtede til at stille relevant kapitalapparat - apparatur, maskiner, bygninger osv. til rådighed for en ny leverandør, hvis aktiviteter flyttes fra universitetet som resultat af konkurrenceudsættelse, med mindre der foreligger særskilt aftale herom. Det vil imidlertid ofte være samfundsnyttigt for såvel fagministeriet som universitetet, at der kan etableres en aftale om adgang for en ny leverandør til kapitalapparatet, hvis kapitalapparatet er finansieret af rammeaftalen med den afgivende leverandør. Det anbefales, at fagministeriet forudgående undersøger dette spørgsmål med universitetet. Universiteterne opfordres til at stille sig positive over for fagministeriets henvendelse.

6. *Transaktionsomkostninger*

Der kan være store transaktionsomkostninger ved at skifte leverandør af den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Forud for beslutning om direkte tildeling til en anden leverandør eller konkurrenceudsættelse bør fagministeriet forholde sig til, hvordan eventuelle transaktionsomkostninger håndteres ved leverandørskifte, og det bør fremgå af konkurrenceudsættelsesmateriale.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

7. *Aftaleperiodens længde*

Fagministeriet skal gøre sig klart, at en lang aftaleperiode inden for rammerne af finansloven 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 fagministeriets overvejelser at iagttage de beskyttelsesprincipper over for personalet, som følger af virksomhedsoverdragelsesloven.

9. *Rettigheder efter ophavsretsloven*

Spørgsmål om rettigheder til leverancer og underliggende materiale bl.a. data reguleres af rammeaftalerne inden for gældende lovgivning. Såfremt rettighederne ikke er beskrevet i rammeaftalen, bør de afdækkes forud for beslutning om konkurrenceudsættelse.

10. *Internationale funktioner og referencelaboratorier tilknyttet myndighedsbetjening*

Hvis et universitet ophører med at udføre en myndighedsbetjeningsopgave for fagministeriet, kan det på visse fagområder afskære universitetet, og dermed Danmark, i at varetage en international ekspertfunktion eller et internationalt referencelaboratorium.

11. *Udformning af konkurrenceudsættelsesmateriale*

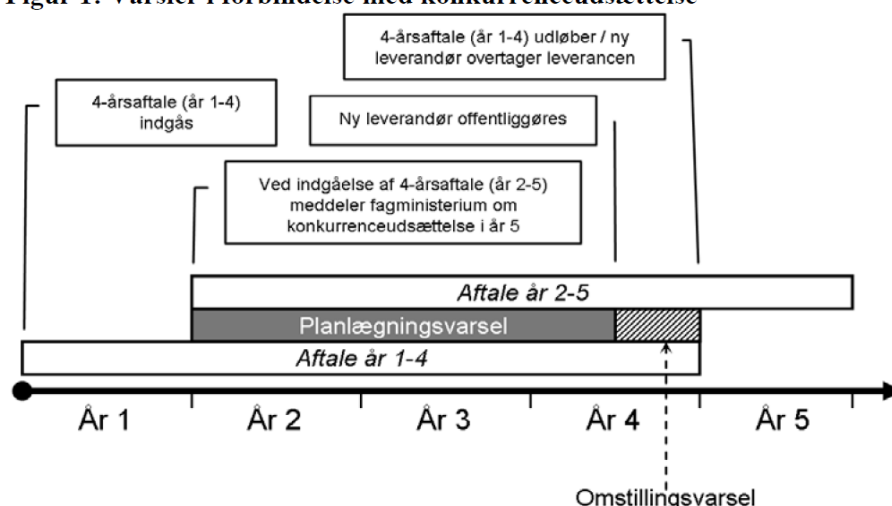
Universitetet, der hidtil har været leverandør, skal kunne deltage i konkurrenceudsættelsen på fair og lige vilkår. Fagministerierne vil typisk have behov for at søge information hos universiteterne om faktuelle forhold til brug for udarbejdelsen af konkurrenceudsættelsesmateriale. Fagministeriet må 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 materialet er tilgængeligt for de øvrige tilbudsgivere.

3. Frister/varsler

Ønsker fagministeriet at konkurrenceudsætte aktiviteter omfattet af en rullende 4-årig rammeaftale, sker dette som minimum ved udløb af den gældende periode med mindre andet følger af rammeaftalen, eller når parterne kan opnå enighed herom. Fagministeriet kan vælge længere varsler, hvis det skønnes hensigtsmæssigt.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Figur 1: Varsler i forbindelse med konkurrenceudsættelse



Hvis fagministeriet ønsker at opsige en rammeaftale eller en delaftale/ydelsesaftale under rammeaftalen fra og med f.eks. 2027, skal universitetet orienteres skriftligt herom, når 4-årsaftalen for 2023-2026 skal erstattes af en aftale for 2024-2027, altså inden udløbet af 2023. I 4-årsaftalen for 2024-27 indføres en passus om opsigelsen.

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.

Længden af to tidsrum er relevant i samspillet mellem fagministeriet og universitetet om varsling af opsigelsen:

Det første tidsrum kaldes **planlægningsvarslet**, og er tidsrummet fra fagministeriet varslers universitetet (den hidtidige leverandør) om, at opsigelsen eller konkurrenceudsættelsesprocessen igangsættes, og til den kommende leverandør påbegynder den forskningsbaserede myndighedsbetjening som resultat af opsigelsen eller konkurrenceudsættelsen. Planlægningsvarslet andrager som minimum tre år.

Det andet tidsrum, som kaldes **omstillingsvarslet**, er tidsrummet fra fagministeriet offentliggør en vinder af en konkurrenceudsættelse, 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. Omstillingsvarslet er en delmængde af planlægningsvarslet.

Omstillingsvarslet skal være rimeligt. Det indebærer, at omstillingsvarslet som minimum skal svare til et opsigelsesvarsel for personale med en vis anciennitet (seks måneder), men at det skal være længere, hvis der forekommer faste aktiver med lang afskrivningstid og begrænset alternativ anvendelse.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

I forbindelse med overdragelse af en rammeaftale mellem eksisterende og ny samarbejdspartner, vil der være transitionsaktiviteter, som ligger ud over de aftalte aktiviteter i gældende rammeaftale. For den eksisterende leverandør vil der være aktiviteter relateret til afleveringsforretning, medarbejderfastholdelse og -tilpasning, dekommissionering og overførsel af fysisk infrastruktur m.v. Samtidigt hermed skal den eksisterende rammeaftales forpligtelser opretholdes perioden ud. For den nye leverandør vil der være aktiviteter relateret til modtagelsesforretning, medarbejdertilførsel, etablering og overførsel af fysisk infrastruktur m.v.

Det involverede fagministerium skal inden et eventuelt leverandørskifte afklare, hvordan transitionsudgifterne dækkes.

Omstillingsvarslets længde vil blive meddelt universitetet skriftligt af fagministeriet ved fagministeriets offentliggørelse af konkurrenceudsættelsen.

Ved fagministeriets 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.