

”Offentligt indkøb af Videnrådgivning”

”Gode råd til at mindske transaktionsomkostninger ved udbud af videnrådgivning” er udarbejdet af DI Videnrådgiverne og Foreningen af Offentlige Indkøbere, IKA.

Pjecens mål er at give et redskab til at nedbringe transaktionsomkostninger ved offentligt indkøb af opgaver indenfor videnrådgivning.

Temaet er relevant for både branchen og den offentlige sektor – alle har brug for at have så lave omkostninger som muligt. Og der er mange penge at spare ved udbudsprocesser, uden at det betyder, at man går på kompromis med de eksisterende udbudsregler. Det kræver blot, at man tænker sig om, og drager nytte af andres erfaringer.

Anbefalingerne i publikationen kan bruges som tjekliste, når man gør sig overvejelser om:

- ⊕ Udbud af en rammeaftale eller en kontrakt
- ⊕ Design af rammeaftale
- ⊕ Udbudsform
- ⊕ Hvad skal være indeholdt i tilbud

Anvender man desuden den skabelon, der er beskrevet sidst i publikationen, så er man rigtig godt på vej.



IKA c/o Herning Kommune,
Indkøbskontoret, Rådhuset
Torvet 1
7400 Herning
ika.dk
ika@ika.dk



1787 København V
3377 3377
di.dk
di@di.dk

OFFENTLIGT INDKØB AF VIDENRÅDGIVNING

*Gode råd til at mindske
transaktionsomkostninger
ved udbud af videnrådgivning*

Udgivet af: DI Videnrådgiverne og Foreningen af offentlige indkøbere, IKA

Redaktører: Hanne Sundin og Kirsten Alkjærsg

ISBN 978-87-7353-915-6

Tryk: DI

300.6.11

FORORD

Der er i dag ofte meget høje – og ofte for høje – transaktionsomkostninger ved offentligt indkøb af videnrådgiverydelser.

Mange offentlige udbydere gør et rigtig godt arbejde, når de sender videnrådgivning i udbud, hvor de sikrer, at det sker på en både fair og rimelig måde. Men ind imellem er der udbud, som påvirker både den enkelte tilbudsgiver og samfundet urimeligt og fører til store omkostninger.

Disse omkostninger kendes under forskellige navne hhv. transaktionsomkostninger og procesomkostninger. I denne pjece anvendes begrebet transaktionsomkostninger, som typisk anvendes af leverandørerne til trods for, at indkøberne typisk skelner mellem transaktionsomkostninger, som er de omkostninger der er ved blandt andet skift af leverandør, og procesomkostninger, der er de omkostninger, der er ved gennemførelse af en udbudsproces. Konkurrencestyrelsen og udbudsrådet anvender ”transaktionsomkostninger”, hvorfor dette også anvendes her og defineres:

Høje transaktionsomkostninger er de omkostninger, der er ved at udbyde, vurdere samt afgive tilbud, som ikke står i rimeligt forhold til de gevinster, der opnås med udbuddet.

De tilbudsgivere, der taber et udbud, vil selvfølgelig opleve, at transaktionsomkostningerne er højere end gevinsterne, men det er konkurrencens vilkår. Det samme har imidlertid ikke været tilfældet for de tilbudsgivere, der vinder udbuddet.

At nedbringe transaktionsomkostninger er relevant for både branchen og den offentlige sektor. Begge parter har et ønske om at anvende ressourcerne bedst muligt. Det vil sige til værdiskabende aktiviteter. Meget høje transaktionsomkostninger må betegnes som ressourcospild, der ikke skaber ekstra værdi. De offentlige myndigheder, der skal bruge mange ressourcer på at vurdere tilbud, bruger en stor del af de ansattes tid. Dertil kommer, at virksomhedernes transaktionsomkostninger kun i første omgang afholdes af virksomhederne. Senere afspejles de i priserne og væltes dermed over på fremtidige kunder og projekter. Endelig kan store transaktionsomkostninger få nogle virksomheder til at afholde sig fra at byde på en opgave, hvorved der er en risiko for, at de bedste ikke afgiver tilbud.

Helt overordnet er der derfor god grund til, at såvel udbydere, som tilbudsgivere i deres ageren, medtager overvejelser om transaktionsomkostninger.

Denne tjekliste giver en række rettesnore til, hvordan dette kan gøres i praksis. Udgangspunktet er erfaringer fra både leverandører og offentlige myndigheder og generelt inspireret af fælles dialog. Anbefalingerne tager udgangspunkt i, at de retlige rammer for tjenesteydelsesudbud respekteres – det vil sige, at anbefalingerne vedrører bedre praksis for offentligt indkøb indenfor de eksisterende udbudsregler.

Anbefalingerne retter sig til de offentlige indkøbere og til branchen selv. Anbefalingerne rettet mod den offentlige sektor er generelt mere håndgribelige end de, der retter sig mod branchen. Dette skyldes ikke uvilje mod at rette blikket indad, men en respekt for konkurrencelovgivningen – det er ikke tilladt at indgå aftaler om, hvordan man vil konkurrere på det offentlige marked. Anbefalingerne rettet mod branchen er således udtryk for en generel opfattelse af nødvendigheden af og opfordring om pæn og moden opførsel.



INDHOLD

- 4** Bedre brug af rammeaftaler
- 10** Valg af udbudsform
- 20** Levering af en del af løsningen i tilbudsfasen
- 26** Standardisering af formaliakrav
- 28** Noter

BEDRE BRUG AF RAMMEAFTALER

En rammeaftale er en aftale, der indgås mellem en eller flere leverandører og offentlige institutioner med det formål at fastsætte vilkårene for kontrakter, der indgås under aftalen. Den offentlige institution er typisk ikke (uden særlig klausul) forpligtet til at benytte den indgåede aftale, hvorimod leverandøren er forpligtet til at levere ydelserne på de fastsatte vilkår, svarende til et stående tilbud.

En helt særlig type rammeaftaler er de rammeaftaler, som Statens og Kommunernes Indkøbs Service, SKI indgår på vegne af en række offentlige myndigheder. SKI's nuværende rammeaftaler er særlige ved, at de er brede aftaler, der omfatter en bred vifte af ydelser (dog ofte delt op i delaftaler) og er målrettet mange forskellige typer indkøbere (forskellige størrelsesmæssigt, opgavemæssigt osv.). SKI's rammeaftaler er ikke egnede til køb af videnrådgivning, fordi videnrådgivning kræver tilpasning til kundernes konkrete behov. Disse gode råd retter sig følgende mod rammeaftaler udenfor SKI-regi.

Rammeaftaler i øvrigt offentlige indkøb er på mange måder til glæde for både de offentlige indkøbere og for de private leverandører. Rammeaftaler hjælper den offentlige sektor med at afløfte sin udbudspligt i den situation, hvor den pågældende indkøber ikke helt er klar over, hvad organisationens behov er, samt at undgå annonceringspligten for mindre opgaver. Et af formålene med at indføre rammeaftaler var således også at mindske omkostningerne til at gennemføre udbud i den offentlige sektor.

Men der er reelt megen usikkerhed om, hvorvidt en konkret rammeaftale vil generere omsætning for de pågældende virksomheder. Dette kan in-

fluere på prisen til ulempe for den offentlige indkøber. Hvor der kan indgås en kontrakt frem for en rammeaftale, er dette derfor bedre for begge parter.

➔ BEST PRACTICE

CASE 1:

DSB udbyder rammeaftale frem for kontrakt

Som følge af, at der er et stadigt stigende fokus på det udbudsretlige område, og at DSB's udgifter til indkøb af ekstern udbudsretlig rådgivning (advokatbistand til tilbud og udbud) er stigende, har DSB valgt at samle concernens brug af ekstern advokatbistand i Danmark for så vidt angår udbudsretlige ydelser hos ét advokatfirma i en treårig rammeaftale.

DSB valgte at udbyde en rammeaftale, da det ikke var muligt at indgå en kontrakt, fordi udbyder ikke på forhånd kendte omfanget af opgaven. I forhold til afvejningen mellem at udbyde en kontrakt eller en rammeaftale er det valgt at lave en rammeaftale og ikke en kontrakt i dette tilfælde. Dette skyldes, at DSB ikke på forhånd kender det præcise behov for udbudsretlig rådgivning, da man ikke på forhånd ved, hvor ofte man skal optræde, hverken som ordregiver eller tilbudsgiver, i den tre-årige periode aftalen løber. Samtidig undgår DSB annonceringspligten. Udbyder har desuden valgt kun at have en leverandør på rammeaftalen, formentlig fordi man har været sikker på, at der var leverandører, der kunne levere hele ydelser. Dette har yderligere bidraget til at holde transaktionsomkostningerne nede, da man har undgået senere miniudbud.

Der er altså gode grunde til at anvende rammeaftaler.

Men der er også gode grunde til at være forsigtig i forhold til, hvor stor udbredelse rammeaftaler bør have. Dette gælder særligt parallelle rammeaftaler.

Parallelle rammeaftaler er, at ordregiver indgår samme rammeaftale med flere leverandører om samme ydelse. Parallelle rammeaftaler er mindre attraktive, fordi sandsynligheden for, at vinderen opnår en omsætning, er mindre end på én rammeaftale. Dette har indflydelse på den pris, den offentlige indkøber kan opnå.

Dertil kommer at parallelle rammeaftaler i visse tilfælde reelt anvendes mere som blåstempler af de udpegede leverandører, mens konkurrencen om de enkelte opgaver på aftalen er udskudt til senere konkurrence.

Endelig er transaktionsomkostningerne ved parallelle rammeaftaler højere end ved én rammeaftale i de tilfælde, hvor der skal være miniudbud. Miniudbud er en måde at sikre konkurrencen, når denne ikke kan afholdes i tildelingsfasen og udnyttes som rangordning af leverandører.

Miniudbuds fordyrende effekt skyldes at udbudsprocessen populært sagt skal foregå to gange: den offentlige indkøber skal på udbudstidspunktet skrive udbudsmateriale til rammeaftalen, tilbudsgiverne afgive tilbud, hvorefter indkøberen bedømmer tilbud og udvælger leverandører til rammeaftalen. Når den konkrete opgave skal løses, og når leverandøren skal findes ved miniudbud, skal den offentlige indkøber (igen) skrive materiale til miniudbud, leverandørerne på rammeaftalen afgive tilbud (igen) og indkøberen (igen) bedømme tilbud.

👉 BEST PRACTICE

CASE 2:

Københavns Universitet udbyder én rammeaftale

Københavns Universitet tegnede en rammeaftale for byggeopgaver med en byggesum på under 20 millioner kroner. Universitetet valgte kun at lave én rammeaftale. Dette har den klare fordel, at parterne kun havde transaktionsomkostninger i udbuds- og tilbudsprocessen, og at vinderen af udbuddet har større sandsynlighed for at opnå omsætning.

CASE 3:

Styrelse udbyder 28 parallelle rammeaftaler

En statslig styrelse udbød 28 parallelle rammeaftaler omfattende forskellige men standardiserede rådgivningsydelser. Der var tale om et offentligt udbud, hvor de bydende skulle aflevere en teoretisk løsningsmodel på hver type rammeaftale, som de ønskede at afgive tilbud på. Antallet af virksomheder, der fik de enkelte rammeaftaler varierede, men i nogle tilfælde er der ca. 15 rådgiverfirmaer på den enkelte rammeaftale. Alle de konkrete opgaver skal i miniudbud, dvs. at 15 rådgivervirksomheder inden for nogle af disciplinerne skal i miniudbud.

Aftalerne burde have været delt op geografisk f.eks. på regioner, så de virksomheder, som kun har interesse i opgaver inden for et mindre geografisk område, kunne komme i betragtning. Der skulle så til gengæld kun være tre til fem virksomheder på hver aftale. Det burde være tilstrækkeligt til at sikre, at opgaverne bliver løst. Samtidig ville alle virksomheder, der har en rammeaftale, forventes at få en omsætning. Da opgaverne var standardiserede, kunne styrelsen desuden med fordel have gennemført en rangordning, så der ikke skulle gennemføres miniudbud ved tildelingen af hver enkelt opgave.

ANBEFALINGER

Valg af kontrakt eller rammeaftale

- ⊕ Den offentlige indkøber bør kun **vælge en rammeaftale frem for en kontrakt**, hvis der er usikkerhed på udbudstidspunktet hos indkøberen om:
 - indkøberen vil købe alle dele/hele den udbudte ydelse
 - hvilken opgave, institutionen har behov for en løsning af, eller hvis indkøberen har svært ved at beskrive behovet
 - hvorvidt der findes virksomheder, der har de nødvendige ressourcer til at løse opgaven. Er der omvendt tvivl om, om der findes virksomheder, der har kompetencerne til alle dele af en opgave kan den udbydes som kontrakt til et konsortium, Joint Venture eller lignende.
- ⊕ Hvis indkøberens **usikkerhed om behovet for en ydelse er relateret til tid**, bør indkøberen udbyde en korterevarende rammeaftale (eksempelvis en rammeaftale over to år frem for, som det ofte ses over fire år).
- ⊕ Figur nedenfor giver et **hurtigt overblik over, hvornår det anbefales at anvende en rammeaftale frem for en kontrakt**. Den endelige fastlæggelse kræver selvfølgelig dybere overvejelser, men figuren kan være en indledende vejledning. Figur 1 bruges således: Ordregiver, der står med en konkret opgave, som skal i udbud enten som kontrakt eller rammeaftale, betragter parametrene til venstre og indplacerer med et kryds på linjen, hvordan opgaven passer ind. Hvis markeringerne primært falder inden for det røde felt, bør ordregiver ikke vælge en rammeaftale. Hvis markeringerne primært falder inden for det grønne felt, så er der god grund til at overveje en rammeaftale.

SKAL DER ANVENDES EN RAMMEAFTALE?

FIGUR 1:

	Nej	Måske	Ja
Antal leverandører på markedet	Få →		Mange →
Kendskab til eget behov på udbudstidspunktet	Kender præcis behov →		Kender ikke præcis behov →
Opgavens kompleksitet	Meget kompleks →		Ikke kompleks →
Antal opgaver i perioden	Få →		Mange →
Kvantitativ spidsbelastning	Kendt jævn belastning →		Forudser peaks, men ikke hvornår →

Valg mellem rammeaftale eller parallelle rammeaftaler

- ⊕ Den offentlige indkøber bør altid meget grundigt overveje, om det er sandsynligt, at der findes leverandører, som har alle kompetencer til at klare opgaven, og følgelig kun udbyde én rammeaftale. Den ordregivende myndighed **bør ikke vælge parallelle rammeaftaler i de tilfælde, hvor det står klart, at den ordregivende myndighed alene vil betjene sig af én leverandør**, og det er sandsynligt, at denne (eventuelt ved mindre anvendelse af underleverandører eller fast tilknyttede free lancere), kan levere den udbudte ydelse.
- ⊕ Den offentlige indkøber bør således **kun vælge parallelle rammeaftaler, hvor det er sandsynligt, at det vil give en bedre ydelse**, enten kapacitetsmæssigt, kompetencemæssigt eller vilkårs/pris/ydelsesmæssigt.

Design af rammeaftale

- ⊕ Den offentlige indkøber **bør i videst muligt omfang forpligte sig til et vist køb på en rammeaftale**, og altid overveje, uanset om der er tale om én rammeaftale eller parallelle rammeaftaler, om der er en del af den udbudte ydelse, der kan gøres forpligtende for den offentlige institution (**minimumsomfang**). Det vil alt andet lige give den offentlige indkøber en bedre pris. Det kan være på økonomisk omfang, men kan også være på opgavetype, hvis der ikke er klarhed over økonomisk omfang. Den offentlige indkøber kan desuden vælge at garantere minimumsomfang på rammeaftaler ved at garantere en vis omsætning på rammeaftalen det første år, mens de efterfølgende år på aftalen er uforpligtende for den offentlige indkøber.
- ⊕ Den offentlige indkøber bør sikre **proportionalitet i de kontraktmæssige krav** til den valgte leverandør i forhold til den ordregivende myndigheds egne forpligtelser til at foretage indkøb efter rammeaftalen. Eksempelvis bør den offentlige indkøber sikre, at varsel omkring levering og beredskab til at levere står mål med den ordregivende myndigheds egne forpligtelser til at foretage indkøb efter rammeaftalen. Ordregiver bør således ikke forlange, at specialister sidder og venter på opgaver, som aldrig kommer.
- ⊕ Det skal **fremgå tydeligt** af udbuddet af en rammeaftale, om der er tale om en rammeaftale, der også indeholder forpligtelser for den offentlige indkøber til at foretage indkøb.
- ⊕ Ligesom ved alle andre typer af udbud af videnrådgivningsopgaver, så bør **rammeaftaler på videnrådgivning udbydes via udbudsformen "begrænset udbud"** eller hvor muligt "udbud efter forhandling" (se i øvrigt kapitel 2). Dette bør særligt fremhæves for udbud af rammeaftaler, fordi der ved rammeaftaler ofte er en usikkerhed om, hvorvidt der overhovedet bliver omsætning.
- ⊕ Den offentlige indkøber bør ikke sætte unødigt mange leverandører på parallelle rammeaftaler. Antallet af leverandører på en rammeaftale bør matche omfanget af rammeaftalen (kontraktvolumen). For de fleste rammeaftalers vedkommende bør den offentlige indkøber således **give rammeaftaler til tre – fem leverandører**.

- ⊕ Ved landsdækkende rammeaftaler bør den offentlige indkøber overveje at **dele rammeaftalerne mere op i faglige grupper og ikke i overordnede kategorier**. Desuden bør den offentlige indkøber i disse situationer overveje at **dele rammeaftalerne op geografisk for eksempel på regioner**. Derved kan også mindre leverandører komme i betragtning på den enkelte aftale. Opdeling vil desuden have den effekt, at færre firmaer kan få tildelt samme parallelle rammeaftale, hvilket vil øge sandsynligheden for at få opgaver (og dermed kunne give den offentlige sektor en bedre pris). Og det vil sandsynligvis mindske transaktionsomkostninger ved brugen af miniudbud. Større virksomheder, der ønsker at byde på alle regionale aftaler skal kunne gøre dette med samme tilbud ved at sætte kryds i alle regioner.
- ⊕ Den offentlige indkøber bør **rangordne leverandørerne på parallelle rammeaftaler** i det omfang, det kan lade sig gøre (ved mindre komplekse opgaver), så man ved tildeling af opgaver kan pege på en vinder og derved undgår miniudbud, der forøger transaktionsomkostningerne.
- ⊕ Ved rammeaftaler, der både dækker komplekse og mindre komplekse opgaver, bør den offentlige indkøber **rangordne leverandørerne** og dermed vælge leverandør direkte fra listen netop ved opgaver, hvor det er muligt (mindre komplekse opgaver), og **anvende miniudbud på de resterende, hvor den konkrete opgaves kompleksitet tilsiger det**.
- ⊕ Den offentlige indkøber bør kun **vælge en rammeaftale med tildeling via "miniudbud"**, hvis det, når rammeaftalen udbydes:
 - er usikkert hvor meget og hvilke ydelser den ordregivende myndighed vil indkøbe i kontraktperioden
 - er usikkert, om der er kapacitet til opgaven hos en leverandør (der giver bedste tilbud på tidspunktet for udbuddet af rammeaftalen)
 - er sandsynligt, at prisen vil blive ændret i kontraktperioden
 - er klart, at der er tale om komplekse opgaver, der ikke kan rangordnes.

Det politiske system

- ⊕ Ordregivende myndigheder bør **offentliggøre det realiserede volumen på rammeaftalerne for eksempel på årsbasis ved genudbud**. Tilsvarende bør tilbudsgivere spørge til tidligere realiseret volumen ved spørgerunder ved genudbud.

Branchen

- ⊕ Videnrådgivere, der bidrager som rådgivere for offentlige indkøbere, bør hjælpe ordregivere til **ikke at gøre det unødigt komplekst at vælge kontrakt eller rammeaftale, gennemføre udbud eller købe ind via rammeaftaler**.
- ⊕ Videnrådgivere bør **være selvkritiske** i forhold til at byde på opgaver i forhold til, om man reelt har kompetencerne til at løse opgaverne eller om opgaven er for stor for virksomheden. Tilsvarende bør man, særligt på rammeaftaler uden garanteret omsætning, forholde sig kritisk til, om man tror på at man reelt vil opnå omsætning. Man har også selv et ansvar for at holde sine omkostninger nede.

VALG AF UDBUDSFORM

FAKTABOKS 1

EU's udbudsdirektiver beskriver syv forskellige udbudsformer:

UDBUDSFORMER

De mest almindelige:

Offentligt udbud: Alle virksomheder kan deltage. Kan altid bruges og er sammen med begrænset udbud mest anvendt.

Begrænset udbud: Gennemføres i to trin – først en prækvalifikation, dernæst selve tilbudsgivningen. Kan altid bruges og er sammen med offentligt udbud mest anvendt

Anvendes kun ved meget store opgaver:

Konkurrencepræget dialog: Gennemføres i to trin – først en dialog med prækvalificerede om mulige løsninger, dernæst afgivelse af det egentlige tilbud. Kan kun bruges ved meget komplekse opgaver, hvor det er umuligt objektivt at fastlægge vilkårene, eller hvor udbyderen har brug for at finde ud af, hvad markedet kan levere.

Dynamiske indkøbssystemer: Alternativ til rammeaftaler, kan optage nye leverandører i systemet. Er ikke egnede til indkøb af videnrådgivning.

Projektkonkurrencer: Kan bruges ved indkøb af tjenesteydelser, men bruges primært ved arkitektkonkurrencer.

Sjældent anvendt:

Udbud efter forhandling: Giver ret til at forhandle med tilbudsgiverne. Kan kun anvendes under Forsyningsvirksomhedsdirektivet eller i de tilfælde, hvor alle tilbud ikke er forskriftsmæssige eller er uantagelige.

Udbud efter kvalifikationsordning: Kun Forsyningsvirksomhedsdirektivet. Udbyderen opstiller liste over interesserede, kvalificerede virksomheder. Fra denne liste udvælges virksomheder til at afgive tilbud.

Ovennævnte udbudsformer anvendes for udbud af opgaver over EU's tærskelværdier¹. Opgaver under tærskelværdierne, men over 500.000 kr. skal annonceres if. Tilbudsloven.

Valget af udbudsform har stor betydning for de samlede transaktionsomkostninger ved et udbud. Dels er udbudsformen afgørende for, hvor mange, der deltager i et udbud. Dels er der forskel på, hvor tids- og ressourcekrævende det er at deltage, både hvad angår udbudsmateriale og tilbudsmateriale. Derfor er det vigtigt at vælge den udbudsform, der er bedst egnet i det konkrete tilfælde.

Generelt bliver udbudsformen offentligt udbud brugt betydeligt mere end de øvrige udbudsformer. En undersøgelse² af EU-udbud og nationale udbud i 2008 og 2009 i Danmark viser, at ca. 70 pct. af samtlige udbud er udbudt som offentligt udbud. Begrænset udbud blev i 2008 brugt i ca. 18 pct. og i 2009 i ca. 20 pct. af tilfældene. Resten blev udbudt som for eksempel projektkonkurrence eller konkurrencepræget dialog.

Opgørelsen inden for videnrådgivning³ viser, at også her er offentligt udbud den mest anvendte udbudsform⁴. Se faktaboks 2.

Når der alene ses på opgaver i EU-udbud, dvs. opgaver der ligger over tærskelværdierne, så ændrer fordelingen sig således, at relativt flere opgaver kommer i begrænset udbud. For rådgivningsbranchen drejer det sig om, at ca. 54 pct. af opgaverne i 2008 og 2009 kom i begrænset udbud. Sagt med andre ord, er der forholdsmæssigt mange af de mindre opgaver under tærskelværdien, der kommer i offentligt udbud.

Der høres typisk to argumenter for at bruge udbudsformen offentligt udbud. Et argument er, at offentligt udbud i højere grad end begrænset udbud sikrer konkurrence og ikke udelukker mindre og ikke-veletablerede virksomheder. Branchen oplever imidlertid ikke, at konkurrencen begrænses ved begrænset udbud. Dels er der konkurrence i prækvalifikationsfasen, dels opleves der at være stor konkurrence, når der eksempelvis er fem, der får lov at levere det fulde materiale. Hertil kommer, at også mindre virksomheder har glæde af, at transaktionsomkostningerne nedbringes.

FAKTABOKS 2

UDBUD AF VIDENRÅDGIVNINGSSOPGAVER I 2008 OG 2009 FORDELT PÅ UDBUDSFORMER

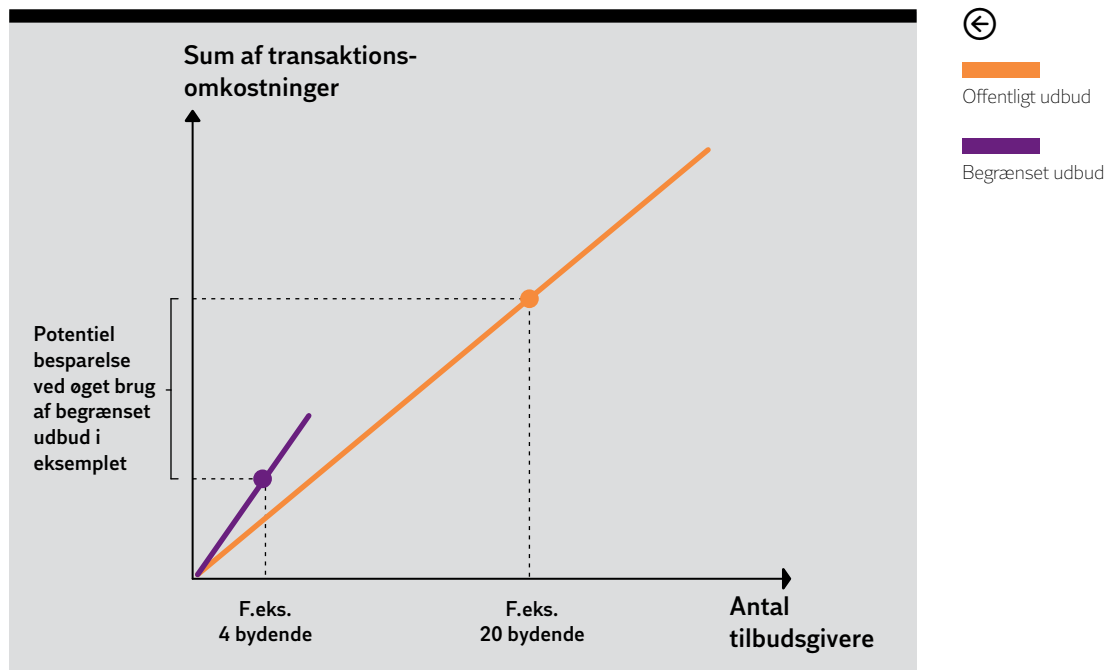
Udbudsform	2008		2009	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Offentligt udbud	484	55	576	58
Begrænset udbud	298	34	335	34
Andre former	93	10	84	8
I alt	875	100	995	100

Det andet argument drejer sig om tid, idet processen i begrænset udbud med to frister tidsmæssigt er længere. Hertil kan det bemærkes, at begrænset udbud omvendt giver en væsentlig tidsmæssig besparelse, da det samlede materiale, som indkøberen skal bedømme, vil være langt mindre og dermed tage mindre tid at bedømme. Om materialet til prækvalifikation er indeholdt i alle tilbud (som ved offentligt udbud) eller kun ved prækvalifikation er således kun et spørgsmål om, hvornår bedømmelsesfasen ligger.

Problemstillingen illustreres i nedenstående figur. Figuren nedenfor viser, at det for den enkelte typisk vil være lidt dyrere at byde i et begrænset udbud end i et offentligt udbud. Da der imidlertid typisk er lidt færre, der afgiver tilbud i et begrænset udbud, vil de samlede transaktionsomkostninger derfor – ud fra en gennemsnitlig betragtning – være lavere ved begrænset udbud.

DER KAN VÆRE MEGET AT SPARE VED BEGRÆNSET UDBUD

FIGUR 2:



CASE 4 :

Statslig myndighed udbyder analyseopgave

I 2010 har en statslig myndighed udbudt en analyseopgave til en maksimal pris på 500.000 kr. Et tilbud til 150.000 kr. blev valgt. 25 rådgivningsvirksomheder bød på opgaven, og det gennemsnitlige tidsforbrug til at byde på opgaven vurderes at være 40 timer pr. bydende. De samlede udgifter for de bydende vurderes derfor at ligge på omkring en mio. kr. Hertil kommer ordregiverens ressourcer i forbindelse med at vurdere de mange indkomne ansøgninger. De samlede samfundsøkonomiske udgifter alene i forbindelse med at byde på opgaven overstiger dermed langt opgavens omfang.

Hvis udbyderen eksempelvis i stedet for offentligt udbud havde valgt udbudsformen begrænset udbud, hvor man efter første runde prækvalificerer eksempelvis fem (og dermed stadig sikrer konkurrence), for dernæst at lade de fem give fyldestgørende tilbud, ville de samlede transaktionsomkostninger være blevet omkring 200.000 kr. Altså betragteligt mindre end de ca. en mio. kr., som transaktionsomkostningerne løb op i. Men idet opgaven lå under EU's tærskelværdier kunne man også have valgt 3–4 tilbudsgivere i stedet for at gennemføre en udbudsproces.

CASE 5:

Kommune udbyder rammeaftaler på fem byggeopgaver

En kommune udbød fem parallelle rammeaftaler på hver fem forskellige byggeopgaver. Kommunen har anslået værdien på de samlede opgaver til at være 15 mio. kr. Kommunen modtog 173 tilbud (fra 77 forskellige aktører). 25 tilbud (19 aktører) blev udvalgt til de fem rammeaftaler. Det gennemsnitlige tidsforbrug til at afgive tilbud anslås at være på omkring 40 timer. De samlede omkostninger til tilbudsgivningen har derfor været på ca. syv–otte mio. kr. Hertil kommer kommunens ressourceforbrug til vurdering af 173 tilbud. Omkostningerne alene i forbindelse med at afgive tilbud og vurdere ansøgninger udgør derfor over halvdelen af den anslåede værdi af opgaverne.

Transaktionsomkostningerne kunne have været nedbragt ved begrænset udbud. Men selvom der var gennemført prækvalifikation ville omkostningerne alligevel overstige honoraret om end i mindre grad end nu. Derfor burde udbyder have fulgt anbefalingerne til brug af rammeaftaler (jf. kapitel 1) og have overvejet kontrakt frem for rammeaftale, herunder have færre på aftalen.

Ud over det rent omkostningsmæssige påvirker valg af udbudsform også kvaliteten. Det vil reelt være svært for udbydere at vurdere eksempelvis 15 tilbud eller mere og være sikker på, at det bedste tilbud vælges. I mange tilfælde må det anses at være tilstrækkeligt med tre–fem tilbud til at få en ordentlig afdækning af markedet og være sikker på at få den rette kvalitet til den rette pris. Yderligere beregner tilbudsgiverne sandsynligheden for at vinde og bruger – alt andet lige – ikke så mange ressourcer på at udarbejde et tilbud i de tilfælde, hvor chancen for at vinde er lav (hvis man overhovedet afgiver tilbud).

I helt særlige tilfælde er begrænset udbud såvel som offentligt udbud ikke velegnet. Dette gælder særligt, ved meget komplekse opgaver, hvor der er brug for dialog mellem udbyder og tilbudsgiver, inden der afgives tilbud. Til dette findes udbudsformen konkurrencepræget dialog, der er en forholdsvis ny udbudsform, der kan bruges ved meget komplekse opgaver. Udbudsformen giver mulighed for, at udbydere kan gennemføre en dialogrunde med tilbudsgiverne for at drøfte løsningsmodeller inden selve tilbudsafgivningen. Dialogen skaber gode muligheder for innovation og fleksibilitet. Der skal som minimum prækvalificeres tre tilbudsgivere. Dog kan tilbudsgivere blive udskilt i forløbet, så færre ender op med at afgive tilbud.

Praksis har vist, at det er yderst tids- og ressourcerelevende at deltage i konkurrencepræget dialog. Typisk deltager fem–seks tilbudsgivere. De deltagende teams deltager i møder på ofte flere dage og i en periode, der strækker sig over flere måneder. Der er eksempler på, at tilbudsgivere har anvendt 10–12 mio. kr. hver på at deltage i dialogfasen. Da formålet med udbudsformen konkurrencepræget dialog typisk er at få afdækket, hvad markedet kan levere, herunder innovation, kan der ofte være behov for at bruge ideer fra de forskellige tilbudsgivere. Der er også mulighed for at yde kompensation, men i praksis er det en forsvindende lille andel af de omkostninger, som tilbudsgiverne har haft, som der er ydet kompensation for.

ANBEFALINGER

Valg af udbudsform

- ⊕ Offentlige indkøbere bør være mere opmærksomme **på ikke at anvende udbudsformen offentligt udbud som standard**, så offentligt udbud bliver brugt mindre end i dag.
- ⊕ Brugen af **begrænset udbud bør øges**. Ikke ved at begrænset udbud bliver en standardløsning, men ved at udbudsformen altid overvejes i den konkrete opgave. Især i forbindelse med mindre opgaver (under EU's tærskelværdier, hvor offentligt udbud bruges meget i dag) vurderes det, at begrænset udbud med fordel kunne bruges langt mere.
- ⊕ Der bør være **større opmærksomhed blandt udbydere om betydningen af at vælge den udbudsform, der er bedst egnet i den konkrete situation**. Figur 3 nedenfor giver et forslag til faktorer, der bør tages med i overvejelserne om, om offentligt udbud er anvendelig. Den endelige beslutning kræver en mere grundig overvejelse, men figuren kan være en vejledning. Figuren bruges som figur 1 ved at ordregiver betragter parametrene til venstre og med et kryds indplacerer på linjen, hvordan opgaven passer ind. Hvis markeringerne primært falder inden for det røde felt, så bør ordregiver generelt ikke vælge offentligt udbud. Hvis markeringerne primært falder inden for det grønne felt, så er der grund til at overveje offentlig udbud.
- ⊕ Offentlige indkøbere kan bruge tjeklisten (figur 4) til at **sikre systematisk overvejelse af, hvilken udbudsform, der er bedst i den konkrete situation**, samt anvende en helt simpel model til beregning af de samlede samfundsøkonomiske transaktionsomkostninger, se faktaboks 4.

SKAL UDBUDSFORMEN OFFENTLIG UDBUD AVENDES

FIGUR 3:

	Nej	Måske	Ja
Opgavens kompleksitet	Meget kompleks		Standardopgaver
Kendskab til eget behov og løsningsmuligheder	Løsning svær at beskrive, kender ikke præcise behov		Nem definerbar opgave, kender behov
Vægt på pris	Vægt på kvalitet, innovation i løsning mv.		Stor vægt på pris
Opgavens størrelse	Mindre opgave		Stor opgave

OVERVEJELSER OM UDBUDSFORM

Udbudsform	Offentligt udbud	Begrænset udbud	Konkurrencepræget dialog	Projekt-konkurrence, udbud efter forhandling	Rammeaftaler
Fordeling på videnrådgivning 2008	58 pct.	34 pct.	<1 pct.	Ca. 7 pct.	
Type	Kan benyttes ved alle typer af opgaver. Velegnet til veldefinerede standardopgaver, hvor der alene konkurreres på pris	Kan benyttes ved alle typer af opgaver. Proceduren er opdelt i to, først sammensættes et antal på min. fem tilbudsgivere, dernæst bedømmes tilbud	Komplekse og/eller meget store opgaver, hvor løsningen er svær at beskrive objektivt. Proceduren er tung, typisk har kun store aktører ressourcer hertil	Anvendes typisk hvis løsningen ikke er kendt. Udbuddet er ofte meget ressourcekrævende for både ordregiver og tilbudsgivere	
Antal bydende	Risiko for et meget højt antal bydende	Mulighed for at snævre feltet af tilbudsgivere ind	Mulighed for substansdrøftelser med meget få tilbudsgivere	Projektkonkurrence: både åbent udbud eller valg af begrænset antal bydende	Der henvises til kapitel 1 om rammeaftaler
Transaktionsomkostninger for den enkelte bydende*	I – II	II – III	IV	III – IV	
Transaktionsomkostninger for samfundet**	Mellem/høj	Lav	Høj	Mellem	

*Vurdering af transaktionsomkostninger:

Klasse Vurdering af transaktionsomkostninger

- I** Meget lave omkostninger for den enkelte (<1 pct.). Tilbuddet omfatter alene angivelse af pris, og opgaven er tydeligt afgrænset og klart og letforståeligt beskrevet.
- II** Relativt lave omkostninger for den enkelte (<5 pct.). Lidt mere komplekse opgaver. Opgaven er defineret i udbuddet. Tilbudsgiver skal udover pris levere oplysninger om referencer, CV'er, kvalitetsstyringsmodeller mv.
- III** Relativt høje omkostninger for den enkelte (5 pct. – 25 pct.). De bydende skal udarbejde et oplæg til opgaveløsning. Ellers som II.
- IV** Meget store omkostninger for den enkelte (> 25 pct.). Typisk meget komplekse opgaver. Ordregiver lægger i udbuddet op til, at en væsentlig del af opgaven løses som grundlag for prissætningen. Endvidere vil der typisk være møder mellem ordregiver og bydende i flere omgange.

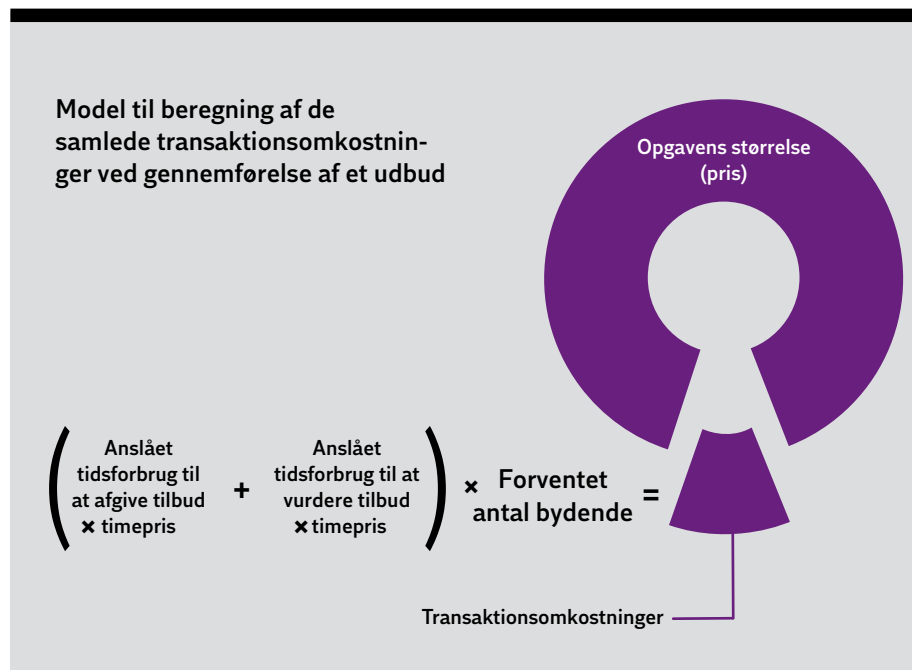
**Vurdering af de samfundsmæssige transaktionsomkostninger

Klasse Vurdering af de samfundsmæssige transaktionsomkostninger

- Lav** Meget lave samlede transaktionsomkostninger for samfundet (dvs. ordregiver og bydere samlet set) (<5 pct.).
- Mellem** Relativt høje samlede transaktionsomkostninger for samfundet (5 pct. – 20 pct.).
- Høj** Meget høje samlede transaktionsomkostninger for samfundet (20 pct. og op)

TRANSAKTIONSOMKOSTNINGERNE MÅ IKKE TAGE FOR STOR BID AF KAGEN

FAKTABOKS 3:



Prækvalifikation

- ⊕ Offentlige udbydere bør ikke prækvalificere flere end det antal, der angives som minimum i udbudsdirektivet. Det vil sige **prækvalifikation af fem i forbindelse med begrænset udbud og tre ved konkurrencepræget dialog**.
- ⊕ Der bør kun **anmodes om det helt nødvendige materiale i forbindelse med prækvalifikationen**, dvs. typisk oplysninger om tilbudsgivernes faglige og økonomisk/finansielle egenskaber.

Meget krævende udbudsformer

- ⊕ **Konkurrencepræget dialog skal tilrettelægges som en udskilningsproces, hvor antallet af tilbud, der stadig drøftes, gradvist snævres ind.** Det vil sikre, at tilbudsgivere, som reelt ikke har en chance for at vinde opgaven, ikke tvinges ud i store forgæves omkostninger i forbindelse med udbuddet.
- ⊕ **Når der anvendes ideer fra de forskellige deltagere, bør der ske en økonomisk kompensation**, som står i et rimeligt forhold til den indsats, der er ydet i forbindelse med udviklingen af løsningsforslaget.

Branchen

- ⊕ Videnrådgivere, der fungerer som rådgivere for offentlige indkøbere, bør **hjælpe ordregivere med at vælge den udbudsform**, der er bedst egnet i det konkrete tilfælde – for at sikre lavest mulige transaktionsomkostninger.
- ⊕ Videnrådgivere, der byder på store kontrakter bør overveje muligheden for at indgå i **konsortier**. Dette er naturligvis ikke ligetil, da der er faldgruber omkring hvordan man hæfter for hinanden samt kvalitetssikring. Konsortier er især velegnede ved udbud af kontrakter og rammeaftaler med garanteret omsætning.

LEVERING AF EN DEL AF LØSNINGEN I TILBUDSFASEN

Baggrund

Et tilbud indeholder typisk materiale vedrørende virksomhedens økonomiske og finansielle formlaan, oplysninger om medarbejdernes kompetencer, referencer samt de metoder, der foreslås anvendt i forbindelse med opgaven.

Men mange videnrådgivere oplever derudover at skulle levere en stor del af selve løsningen af opgaven allerede i forbindelse med tilbudsafgivelsen. Problemstillingen er generelt udbredt i branchen, men særligt i delbrancherne kommunikations- og PR-branchen og IT-branchen.

Der er forskellige årsager til, at udbydere beder om en del af ydelsen i tilbudsfasen. Blandt andet at videnrådgivning er en immateriel og ofte kompleks ydelse, som er svær at bedømme, sammenligne og dermed købe. Der indgår inden for flere videnrådgiverbrancher en høj grad af kreativitet, æstetik eller andre tilsvarende svært definerbare forhold i løsningerne eller nogle teknisk

set yderst komplicerede løsninger. En beskrivelse kan være svær at forholde sig til, hvorfor mindre erfarne udbydere kan fristes til at bede om delløsninger allerede i tilbud for bedre at være i stand til at forholde sig til og sammenligne tilbuddene.

En medvirkende årsag til at bede om ekstra materiale i tilbudsfasen er formentlig de sager, der har været i medierne, hvor private leverandører ikke leverer til tiden eller til budget, eller hvor kvaliteten ikke har været i orden. Formentlig for at sikre sig mod dette og mod at havne i medierne med en dårlig sag, forsøger nogle offentlige indkøbere at bede om meget – og meget udspecificeret – materiale. Bekymringen er forståelig og falder tilbage på branchen selv, men det løser ikke problemerne, at få en meget detaljeret ydelse leveret i tilbudsfasen. På for eksempel IT-området, hvor der ofte stilles yderst detaljerede krav, bidrager dette tværtimod til problemerne, da det hindrer fleksibilitet, fokus på og tilpasning til de reelle behov.

FAKTABOKS 4

FINANSMINISTERIETS REDEGØRELSE ”PROFESSIONALISERING AF ARBEJDET MED IT-PROJEKTER I STATEN”

Finansministeriet offentliggjorde i maj 2010 rapporten ”Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten”, der indeholder en lang række anbefalinger til at øge modenheten og professionaliseringen i staten i arbejdet med it-projekter. Et af de elementer, der foreslås er, at der fremover stilles mindre omfattende kravspecifikationer.

Endelig er der også tale om, at mange videnrådgiverne selv på grund af den hårde konkurrence beslutter at levere lidt ekstra, når de afgiver tilbud, for at øge chancen for at vinde opgaven. Dette kan udvikle sig til en ond spiral, hvor det bliver almindeligt at bede om mere jf. det man modtog sidste gang, og branchen, der igen leverer lidt ekstra.

På trods af, at der kan være gode forklaringer på, hvorfor det kræves, at mange videnrådgivere skal levere en del af løsningen i tilbuddet, så er det imidlertid helt urimeligt. Udbud gennemføres for på en fair, gennemskuelig og fagligt begrundet måde at finde ud af, hvem der skal levere en given opgave til den offentlige sektor. Udbud er ikke tænkt som en måde at få leverandørerne til at arbejde gratis. Det ville i øvrigt svare til, at vindmølleleverandører uden betaling skulle levere for eksempel fundamentet til vindmøllen, eller at rengøringsfirmaer skulle gøre delvist rent, når der gives tilbud, inden de ved, om de får kontrakten.

Ud over urimeligheden ved dette, så er det dyrt. Det koster mange ressourcer for de bydende, og samtidig bruger også de offentlige udbydere mange ressourcer på at vurdere de fyldige tilbud, de modtager. Ressourcer, der kan spares ved at udbydere undlader at spørge efter materiale, der angår selve løsningen af opgaven, og som ikke vedrører de nødvendige oplysninger om virksomhedens formåen, der er nødvendige for at finde en vinder af udbuddet.

Ideelt set bør udbyderne i forbindelse med et offentligt udbud alene stille krav om, at tilbuddene indeholder oplysninger om virksomhedens økonomiske og finansielle formåen, referencer, oplysninger om medarbejdernes kompetencer, forslag til metoder o.lign (se i øvrigt kapitel 4).

CASE 6:

Statslig myndighed køber nyt IT-system

En statslig myndighed udbød i 2008 et større nyt IT-system efter udbudsformen ”udbud efter forhandling”, hvor princippet er, at udbyderne for hver runde fremsender fuldt færdigt tilbud klar til underskrift. Tilbudsgiverne inviteres til præsentation af tilbuddet i hver runde, hvor udbyder og udbyders rådgiver stiller yderligere spørgsmål og kræver yderligere dokumentation. Herefter kommer udbyder tilbage med ændringsønsker til tilbuddet, herunder scope og pris. Det er udbyderen, der bestemmer hvor mange runder, der skal gennemføres, indtil udbyder har opnået det ønskede resultat, ligesom udbyderen hele tiden har ret til at aflyse udbuddet.

I den aktuelle case blev tre leverandører prækvalificeret. Udbudsrunderne strakte sig over seks måneder, hvor hver leverandør leverede tre fuldgyltige tilbud. Undervejs i forhandlingerne blev prisen på den endelige løsning presset meget. Tilbuddene blev ganske omfangsrige, idet udbyder udsendte over 1.000 ufravigelige krav, som alle individuelt skulle besvares, med en form for løsningsbeskrivelse og henvisninger. Der blev ikke givet kompensation for udarbejdelse af tilbud.

Det anslås, at de samlede tilbudsomkostninger for de tre leverandører beløb sig til mindst og konservativt estimeret 15 mio. kr. Den samlede kontraktsum var på omkring 150 mio. kr. Den for-tjeneste, der kunne opnås ved at indgå aftalen, stod dermed ikke mål med tilbudsgivernes omkostninger ved at byde. Udbyders samt udbyders rådgiveres tolkning af håndtering af udbudsfor-men med krav om yderst detaljerede beskrivelser af, hvordan tilbudsgiverne ville opfylde kravspecifikationerne anses som en medvirkede årsag til en omstændelig, langvarig og omkostningstung proces.

CASE 7:

En statslig myndighed udbyder informationskampagne

En statslig myndighed udbød i 2010 i offentligt udbud en opgave på en informationskampagne. Budgettet var på 500.000 kr. med en option på yderligere 100.000–200.000 kr. Budgettet skulle dække udgifter til både kommunikations-/PR-rådgivere og til tryk, annoncering mv.

Af tildelingskriterierne fremgik, at tilbuddene blandt andet skulle indeholde:

- ⊕ Udkast til grafisk idé og kreativt forslag til løsning af opgaven. Derudover skulle der gives forslag til de æstetiske elementer
- ⊕ Disposition for kampagnen med indledende overvejelser om de forskellige elementer – medievalg, presseplan og eventuel event. Desuden overvejelser om målgruppen – om hvordan man bedst kommunikerer med dem – samt yderligere beskrivelse af en test af det kreative koncept
- ⊕ Detaljeret tids- og milepælsplan.

Det vurderes, at hver tilbudsgiver brugte mindst 100 timer på at byde på opgaven. Heraf vurderes det, at de ca. 70 timer er gået til at levere et forslag til løsning af selve opgaven. I alt bød syv kommunikationsbureauer på opgaven. Transaktionsomkostningerne i forbindelse med at udbyderen bad om en meget detaljeret beskrivelse af selve løsningen allerede i tilbudsfasen løb dermed op i næsten 500.000 kr., og dermed det samme som opgavens samlede værdi. De samlede transaktionsomkostninger løb op i omkring 700.000 kr.

CASE 8:

Kommunikationskampagne for flere offentlige myndigheder

En offentlig organisation og en række offentlige myndigheder udbød i et offentligt udbud i 2009 en kommunikationskampagne til en maksimal pris på 980.000 kr. Beløbet skulle dække alle udgifter herunder både til kommunikationsbureau samt til materiale, annoncering mv. Af de indkomne tilbud blev tre bureauer indbudt til en mundtlig præsentation af forslaget. De to bureauer, der ikke vandt, fik 10.000 kr. til at dække udgifter i forbindelse med præsentationen.

Det fremgik af udbudsmaterialet, at tilbud blandt andet skulle indeholde følgende:

- ⊕ Et konkret forslag til en komplet kampagne, herunder forslag til brug af kommunikationskanaler
- ⊕ Et kreativt forslag, der blandt andet illustrerer, hvordan målgruppen nås
- ⊕ En mediaplan med forslag til, hvor og hvornår eksponeringen skal finde sted
- ⊕ En tids- og procesplan

Det anslås, at hver tilbudsgiver som minimum ligesom case 7 brugte 100 timer på at levere et tilbud. Tilsvarende vurderes de 70 timer at vedrøre kravene om, at en meget stor del af selve løsningen skulle leveres allerede i forbindelse med tilbudsafgivningen.

I alt 26 kommunikationsbureauer bød på opgaven. Det betyder, at transaktionsomkostningerne i forbindelse med, at der blev stillet krav om at levere en stort set færdigudviklet kommunikationskampagne, var lidt over 1,8 mio. kr. – eller med andre ord dobbelt så meget som værdien af hele opgaven. Selvom det er positivt, at man valgte en økonomisk compensation til de to tilbudsgivere, der skulle præsentere, så fylder dette ikke meget i det samfundsøkonomiske perspektiv.

⇒ BEST PRACTICE

CASE 9:

Vejdirektoratet udbyder opgave om rådgivning i forbindelse med byggeri af banebroer

Vejdirektoratet udbød i februar 2010 en opgave med rådgivning vedrørende projektering af og tilsyn med to banebroer. Udbuddet blev gennemført som begrænset udbud.

Det fremgik af udbudsmaterialet, at tildelingskriterierne var:

⊕ Pris

⊕ **Organisation og bemanning.** Blandt andet skulle vedlægges en organisationsplan, redegøres for bemanning samt vedlægges kompetencebeskrivelser for de personer, der ville indgå i opgaveløsningen.

⊕ **Analyse af opgaven.** Her skulle der gennemføres en mere detaljeret beskrivelse af muligheder og udfordringer, herunder om der var særlige omstændigheder, som tilbudsgiveren ville gøre opmærksom på for eksempel særlige projekteringsmetoder. Desuden skulle der redegøres for samarbejdet med udbyderen i de enkelte faser.

Udbudsmaterialet lagde således ikke op til, at (dele af) løsningen skulle leveres i forbindelse med, at der blev afgivet tilbud. Udbyder havde dog stadig mulighed for at udvælge den rette leverandør på baggrund af andre kriterier end prisen alene.

ANBEFALINGER

Vejledende proportionalitetsprincip

- ⊕ Udbydere bør anvende et vejledende ”proportionalitetsprincip”, der **sikrer balance mellem opgavens økonomiske omfang, antallet af tilbudsgivere, der er blevet prækvalificeret/deltager samt de krav, der stilles i forbindelse med tilbuddet. Dette indeholder et honoreringsprincip**, hvor udbyderen må betale, hvis der ønskes udvikling af en betydelig del af selve ydelsen i forbindelse med tilbudsgivningen. Der kan anvendes tre niveauer:
 - Kortere beskrivelse af, hvordan opgaven løses, herunder forslag til valg af metode: Ingen betaling
 - Lidt større beskrivelse af, hvordan opgaven skal løses: Reservation af midler i budgettet til denne del
 - Betydelig beskrivelse af, hvordan opgaven skal løses: Økonomisk kompensation til alle, der er prækvalificeret/byder på opgaven, og som leverer en (del)løsning.

Udbudsform og krav i udbudsmaterialet

- ⊕ Offentlige udbydere bør i højere grad **anvende udbudsformen ”begrænset udbud”** eller ”udbud efter forhandling” (se i øvrigt kapitel 2).
- ⊕ Udbyderne bør i højere grad vurdere tilbuddene i forhold til effekter og værdiskabelse. Det vil sige, at den offentlige indkøber bør lægge større vægt på at **foretage vurderingen ud fra en grundig business-case og ved at fastlægge funktionskrav frem for meget detaljerede kravspecifikationer.**
- ⊕ **Udbyderne bør fastsætte et maksimalt antal sider på det materiale, de vil modtage og bedømme i tilbud.** Den offentlige sektor kan således lovligt stille krav til, at tilbud alene omfatter materiale, der gør udbyder i stand til at bedømme, hvilken leverandør, der skal levere en given opgave, og ikke ekstramateriale om opgavens løsning, ved at sætte et maksimalt sideantal på tilbudsmateriale.

Dialog

- ⊕ Offentlige indkøbere og branchen bør blive **mere opmærksomme på udbuds-direktivernes muligheder for dialog**. Dialog mellem udbydere og tilbudsgivere er på den ene side ressourcekrævende, men kan på den anden side øge udbyderens viden om området og bidrage til, at der ikke stilles unødigt store krav til at levere løsningen i tilbudsfasen. Eksempelvis kan en indledende dialog betyde, at udbyderne bedre kan vurdere de overordnede mål frem for at opstille detaljerede kravspecifikationer. Udbudsrådets vejledning: ”Dialog ved udbud – hvad er muligt?” kan anvendes.

Branchen

- ⊕ **Videnrådgivere skal være tilbageholdende med at klage over udbud, med mindre der er sket alvorlige eller principielle fejl**. En sådan tilbageholdenhed vil på længere sigt være med til at sikre tillid mellem indkøbere og branchen og dermed bidrage til, at udbyderne ikke stiller så store krav om levering af ydelsen i forbindelse med tilbudsgivningen, ej heller bruger ressourcer på omfattende kravspecifikationer.
- ⊕ Videnrådgivere bør **tænke sig grundigt om, før end man søger aktindsigt** i tildelingsprocessen. Aktindsigt er ressourcemæssigt meget belastende for den offentlige sektor, særligt med henblik på at gå tilbud igennem og sikre beskyttelse af virksomheders forretningshemmeligheder.
- ⊕ Videnrådgivere skal søge at komme til at **deltage i undervisningen** af offentlige indkøbere med henblik på at skabe gensidig forståelse og viden om de branchespecifikke indkøb.

STANDARDISERING AF FORMALIAKRAV

Når der afgives tilbud på opgaver i den offentlige sektor er der en del oplysninger, der skal afleveres omkring virksomhedens formalia. Der er tale om krav vedrørende økonomisk formåen, robusthed, medarbejderbase, ejerforhold, forsikring etc. Disse oplysninger skal den offentlige indkøber typisk bruge hver gang, der gennemføres udbud.

Det betyder, at tilbudsgivere skal give de samme oplysninger igen og igen, men ofte på nye måder ved hvert udbud. Det er tidskrævende og giver således store transaktionsomkostninger uden at give ekstra værdi for udbyder eller tilbudsgiver.

Samtidig giver det risiko for flere formaliafejl i tilbud, når en lang række formalia efterspørges på nye måder ved hvert tilbud.

Skabelon til virksomhedsbeskrivelse

Til gengæld er det noget, man kan gøre meget ved på en relativ simpel måde. Nemlig hvis man på tværs af de offentlige indkøb af videnrådgivning i udbud og tilbud genbruger skabeloner om formalia. Vedlagt er skabelon til virksomhedsbeskrivelse.

Der er mange fordele ved, at denne bliver anvendt som standard til beskrivelse af formalia ved udbud og tilbud på videnrådgivningsopgaver i den offentlige sektor – både for den offentlige sektor og for tilbudsgiverne.

Den offentlige indkøber vil spare ressourcer ved bedømmelsen af tilbud, fordi det bliver lettere at sammenligne oplysninger fra forskellige tilbudsgivere, når de følger samme skabelon. Tilsvarende kan den offentlige spare ressourcer ved på baggrund af skabelonen at have en skabelon til samtlige udbud liggende.

Tilbudsgiveren vil omvendt spare ressourcer ved tilbudsafgivelsen, fordi det bliver lettere at afgive tilbud, når beskrivelsen af virksomheden kan følge samme skabelon på tværs af udbud i regioner, kommuner, styrelser, stat mv. Hermed opnås mere genbrug vedrørende oplysninger om formalia.

Den offentlige sektor vil samtidig slippe for at nytænke formaliadelen igen og igen ved hvert udbud, og skabelonen vil mindske risikoen for fejl eller, at der glemmes noget.

Tilbudsgiverne vil tilsvarende lave færre formaliafejl, når de kan nøjes med en gang om året at skaffe alle relevante informationer og fremstille dem på den rigtige måde. Det vil være til glæde for tilbudsgivere, fordi færre diskvalificeres, og fordi der ikke spildes mange timer på et tilbud, der ikke må bruges.

Samtidig risikerer den offentlige indkøber ikke, at et godt tilbud skal fravælges på grund af en "dum fejl".

ANBEFALING

Skabelon til virksomhedsbeskrivelse

- ⊕ Offentlige indkøbere skal **bede om, at skabelonen til beskrivelse af virksomhedens formalia vedlægges som bilag** i prækvalifikation ved begrænset udbud og som bilag til tilbud ved offentligt udbud.
- ⊕ Offentlige indkøbere bør generelt **ikke bede om andet materiale til beskrivelse af formalia, herunder en Serviceattest, som den ser ud i dag**, idet skabelonen indeholder en "Erklæring på tro og love" svarende til en Serviceattest, som det allerede ses ved visse udbud i dag. Er der særlige behov for materiale ved et konkret udbud, bør den offentlige indkøber alligevel bede om, at skabelonen vedlægges, og at der som en del af selve tilbuddet derudover vedlægges det ekstra materiale, som særligt kræves.

Branchen

- ⊕ Videnrådgivere bør **anvende skabelonen til formalia** og vedlægge denne som bilag i prækvalifikation ved begrænset udbud og som bilag til tilbud ved offentligt udbud, og ikke fortsætte med at afgive disse oplysninger på hver deres måde.

NOTER

NOTE

1 EU's tærskelværdier er:

	Statslige kontrakter:	Regionale og kommunale kontrakter:
1. Bilag II A tjenesteydelser (undtaget de under pkt. 2 nævnte tjenesteydelser):	931.638 kr.	1.438.448 kr.
2. Bilag II B tjenesteydelser. Tjenesteydelse under bilag II A, kategori 8 samt tjenesteydelser under bilag II A, kategori 5, hvis CPV-positioner svarer til CPC-nummer 7524, 7525 og 7526	1.438.448 kr.	1.438.448 kr.

2 Undersøgelsen er foretaget i april 2010, af UdbudsVagten på vegne af DI Videnrådgiverne. Undersøgelsen dækker alle EU-udbud og nationale udbud i Danmark. Det vil sige, at også opgaver, der ligger under EU's tærskelværdier, men over 500.000 kr. og dermed skal annonceres, er medtaget i undersøgelsen.

3 CPV-koderne inden for videnrådgivning er: 71*, 72*, 73*, 7513*, 79*, 9049* og 9070*.

4 Undersøgelsen medtager alle opslag i EU og i Danmark. Opgaver under 500.000 kr. indgår ikke i opgørelsen, da der ikke er krav om, at disse skal annonceres offentligt, ligesom opgaver, der bliver tildelt via en rammeaftale, ikke indgår i tallene. Udbud af selve rammeaftalen tæller én. Der er derfor tale om, at en del opgaver ikke er med i opgørelsen.