

Annullationer af danske EU- udbud

Januar 2019



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Annulationer af danske EU-udbud

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Online ISBN 978-87-7029-717-2

Analysen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Januar 2019

Indhold

Kapitel 1	
Indledning.....	5
Kapitel 2	
Hvert femte danske EU-udbud annulleres	8
2.1 Mere end hvert femte danske udbud annulleres.....	8
2.2 Hvert fjerde udbud i kommunerne annulleres.....	10
2.3 Mere end hvert fjerde vareindkøb annulleres	11
2.4 Udbud med forhandling annulleres i mindre omfang.....	11
Kapitel 3	
Årsager og tidspunkter for annullationer af udbud	13
3.1 Tre afgørende årsager til annullationer af udbud.....	13
3.2 Halvdelen af annullationerne finder sted efter tilbudsfristen.....	16
3.3 Udbuddene tilpasses og udbydes på ny	16
3.4 Ordregiverne kunne i mange tilfælde have undgået annullation	18
Kapitel 4	
Fejl i udbudsmaterialet er årsag til mange annullationer.....	21
4.1 Fejl opdages løbende i udbudsprocessen	21
4.2 Ikke-grundlæggende elementer bør tilpasses	22
4.3 Ny konkurrence sker efter tilpasning af udbudsmaterialet	23
Kapitel 5	
For lidt konkurrence medfører mange annullationer	24
5.1 Manglende konkurrence er naturlig årsag til sene annullationer.....	24
5.2 Udbud, der annulleres pga. for lidt konkurrence, modtog få tilbud	25
5.3 Yderkommuner annullerer ikke pga. dårlig konkurrence	26
5.4 En anden udbudsprocedure kunne have forhindret annullation	27
5.5 Virksomheder afgiver ikke altid tilbud efter prækvalifikation.....	30
Kapitel 6	
Evalueringsmetode og frygt for klagesager giver anledning til annullationer	31
6.1 Annullationer pga. uegnet evalueringsmetode havde oftere ”laveste pris” som tildelingskriterie	31
6.2 Evalueringsmetode og klagesager er særligt en udfordring for køb af tjenesteydelser	32
Kapitel 7	
Ordregivernes adgang til annullation	34
7.1 Ordregivere er berettiget til at annullere et udbud.....	35

7.2	Begrundelsen for en annulation må ikke være usaglig	35
-----	---	----

Kapitel 8

Metode og afgrænsning.....	39
-----------------------------------	-----------

8.1	Datagrundlag og afgrænsning	39
8.2	Opgørelse af udbud og delkontrakter	39
8.3	Sammenlignelighed med tidligere analyse af annullationer af EU-udbud	39
8.4	Spørgeskemaundersøgelse	40
8.5	Vægtning af besvarelser	41

Bilag 1

Figuroversigt	42
----------------------------	-----------

B.1	Uvægtede figurer	42
B.2	Supplerende tabeller	50

Kapitel 1

Indledning

Konkurrence om offentlige opgaver er en central drivkraft i forhold til at sikre effektivisering, kvalitetsudvikling og innovation i den offentlige sektor. Konkurrence kan således bidrage til at hæve produktiviteten ved at optimere arbejdsgange og udstyr, forbedre overblik og styring samt ved at skærpe fokus på kvalitets- og serviceniveauet i selve opgaveløsningen.

Offentlige ordregivere og private virksomheder investerer ressourcer i at tilrettelægge udbud og udforme tilbud. Det er derfor vigtigt, at udbuddene gennemføres så effektivt som muligt, og at de ikke annulleres eksempelvis på grund af dårlig forberedelse. Annullationer kan resultere i øgede transaktionsomkostninger og i sidste ende, at ordregiver må betale mere for at få løst opgaverne. Ordre- og tilbudsgivere har dermed en fælles interesse i at begrænse antallet af annullerede udbud.

I analysen undersøges årsagen til, at udbud annulleres, hvornår i udbudsprocessen annullationerne finder sted, og hvad der efterfølgende sker med de annullerede udbud. Det kan samlet give et billede af annullationernes omfang og betydning. Den nærmere definition af en annullation er beskrevet i boks 1.1, og analysemetoden er beskrevet i kapitel 8.

Boks 1.1 Udbudslovens regler om annullation

Annullationer af udbud skal i denne analyse forstås som aflysninger af igangsatte udbud og delkontrakter.

Udbudsloven regulerer ikke direkte ordregivers adgang til at annullere et udbud. Når der skabes konkurrence om offentlige opgaver via udbud, er ordregiverne således ikke forpligtede til at indgå en kontrakt med en af tilbudsgiverne. Ordregiverne har derfor en naturlig ret til at annullere en udbudsprocedure. Et udbud kan annulleres frem til kontraktindgåelse.

Det er et krav, at annullationen kan begrundes, og at de forhold, som annullationen begrundes i, ikke må forfølge et formål, som er i strid med de grundlæggende EU-retlige principper, herunder ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, eller som i øvrigt må anses for usagligt.

I Danmark annulleres godt hvert femte EU-udbud. De annullerede udbud har i gennemsnit en lidt lavere kontraktværdi end de gennemførte udbud.¹ De annullerede udbud udgør 12,5 pct. af de danske EU-udbud, når de vægtes med kontraktens estimerede værdi. Det omfatter dog en enkelt, usædvanligt stor kontrakt. Udelades denne "outlier", er tallet 18 pct.

Kommunerne annullerer deres udbud i godt hvert fjerde tilfælde. Kommunerne annullerer dermed i højere grad deres udbud end andre offentlige ordregivere. Statslige ordregivere, offentligretlige organer² og regioner (samt andre offentlige ordregivere) annullerer således deres udbud og delkontrakter i omkring hvert femte tilfælde. De store indkøbsorganisationer som SKI og KOMBIT annullerer sjældent deres udbud, hvorimod Amgros annullerede knap 28 pct. af deres udbud og delkontrakter i den pågældende periode.

Udbud, der gennemføres med udbudsproceduren Udbud med forhandling, annulleres i mindre omfang end de øvrige procedurer. Udbud med forhandling annulleres således i godt 12 p af tilfældene. For de øvrige procedurer er andelen omkring 21 pct. Der er endvidere en tendens til, at udbud, som vedrører varekøb, oftere annulleres end udbud af tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgaver. Det er godt hvert fjerde EU-udbud, som vedrører varekøb, der annulleres.

Den hyppigste årsag til annulation er egentlige fejl i udbudsmaterialet. I knap 24 pct. af alle annullerede udbud henvises der således til fejl som en forklaring på, at udbuddet er annulleret. Annulationer på baggrund af fejl i materialet optræder ofte, samtidig med at ordregiverne også angiver, at de ønsker at foretage ændringer i udbudsmaterialet. Annulationer, som skyldes fejl eller behov for ændringer, foretages fra tidspunktet, hvor materialet offentliggøres og løbende i udbudsprocessen, men i de fleste tilfælde først efter spørgsmålsfristen er udløbet. Når udbuddet annulleres med henvisning til fejl eller behov for ændringer, bliver udbuddet typisk offentliggjort på ny i en delvist tilpasset form. Det er således kun ca. otte pct. af de udbud, der annulleres med henvisning til fejl eller behov for ændringer, som ikke bliver udbudt på ny.

En anden hyppig årsag til annulation er, at konkurrencen om opgaven vurderes at have været utilstrækkelig. I ca. 22 pct. af de annullerede udbud henvises der således til svag konkurrence som en forklaring på, at et udbud eller en delkontrakt er annulleret. Det svarer til, at knap fem pct. af alle udbud annulleres med henvisning til svag konkurrence. I disse udbud henvises der ofte også til, at udbuddet er annulleret som følge af høje priser på opgaven. Annulationer med udgangspunkt i utilstrækkelig konkurrence finder naturligt sted sent i udbudsprocessen.

En tredje hyppig forklaring på, at der er sket annulationer, er ordregivernes ønske om at afværge en klagesag. Denne forklaring er meget ofte nævnt, samtidig med at der henvises til, at den valgte evalueringsmetode ikke viste sig egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. De annulationer, som skyldes ønsker om at afværge en klagesag eller en uegnet evalueringsmetode, sker ofte sent i udbudsprocessen. Disse udbud offentliggøres i de fleste tilfælde igen, hvor materialet er tilpasset.

¹ Da annullerede udbud i sagens natur ikke har en endelig kontraktværdi, anvendes den estimerede kontraktværdi, som ordregiverne har angivet i forbindelse med offentliggørelsen af udbuddet. Er estimatet angivet i et interval, er der taget udgangspunkt i den højeste værdi. Er der kun angivet estimat for den samlede kontraktværdi ved udbud, der er opdelt på delkontrakter, er den samlede værdi fordelt ligeligt mellem antallet af delkontrakter.

² Et offentligretligt organ er et almennyttigt organ, som har en nær tilknytning til offentlige myndigheder. De kan være underlagt privatretlige forpligtelser, hvis det på den ene eller anden måde er kontrolleret af det offentlige. Offentligretlige organer er underlagt udbudsreglerne under visse omstændigheder. Offentligretlige organer kan eksempelvis være boligforeninger, gymnasier eller universiteter, TV 2, Metroselskabet I/S eller Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI).

Godt halvdelen af de danske annullationer finder sted, efter tilbudsgiverne har indleveret deres tilbud. Når annullationer sker sent i udbudsprocessen, kan det medføre højere omkostninger for både ordre- og tilbudsgivere. På dette tidspunkt har tilbudsgiverne således afholdt deres udgifter til udarbejdelse af tilbud, og ordregiverne har haft udgifter til udarbejdelse af udbudsmaterialet og besvarelse af potentielle spørgsmål i spørgsmål/svar-fasen. Hvis udbuddet helt aflyses og ikke udbydes igen, vil disse udgifter være spildte for alle tilbudsgivere –også den tilbudsgiver, som ellers ville have vundet udbuddet.

Vælger en ordregiver på ny at skabe konkurrence om annullerede udbud i omtrent samme form, vil meget af det arbejde, som ordregiver og tilbudsgiverside har lavet, fortsat kunne have værdi. De danske ordregivere i undersøgelsen forventede, at tre ud af fire af de annullerede udbud ville blive offentliggjort på ny i deres oprindelige eller en delvist tilpasset form. Udsættelsen medfører imidlertid omkostninger, som fordyrer projektet, og medfører tab for tilbudsgiverne. Derfor er det vigtigt, at udbud forberedes grundigt, så unødige annullationer undgås.

I knap halvdelen af de annullerede udbud vurderer ordregiverne, at de kunne have handlet anderledes for at undgå annullationen. Dette kunne bl.a. være i form af yderligere grundighed i udarbejdelsen af udbudsmaterialet, at de havde anvendt en anden udbudsprocedure eller havde haft et bedre markedskendskab forud for offentliggørelsen af udbuddet.

Kapitel 2

Hvert femte danske EU-udbud annulleres

Når offentlige ordregivere skaber konkurrence om offentlige opgaver, er det bl.a. for at afklare, om markedets løsninger, kvalitet og prisniveau kan måle sig med de eksisterende løsninger, eller om markedet kan udvikle og nytænke innovative løsninger til udfordringer, som den offentlige sektor står over for.

Godt hver femte udbudte opgave i Danmark annulleres. I de fleste tilfælde bliver udbuddet dog genoptaget i nogenlunde uændret eller justeret udgave, jf. de følgende kapitler. Det ændrer imidlertid ikke på, at annullationer kan medføre unødige transaktionsomkostninger for ordregiver og tilbudsgivere. I dette kapitel beskrives omfanget af annullerede udbud.

2.1 Mere end hvert femte danske udbud annulleres

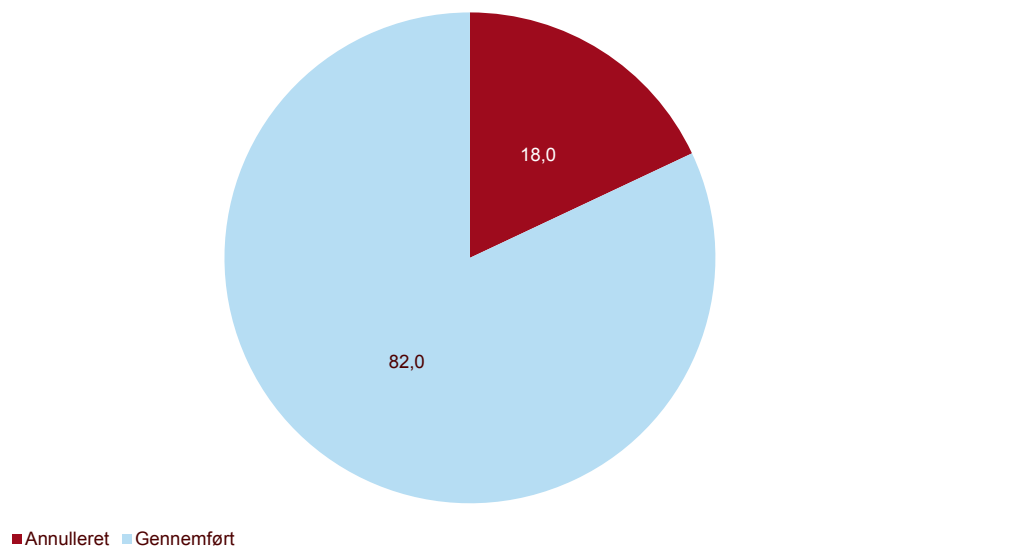
De danske ordregivere sendte 10.267 offentlige opgaver i EU-udbud i perioden 2016-2017.³ Heraf blev 21,6 pct. annulleret. Omkring tre fjerdedele af disse annullationer omfattede hele udbuddet, hvilket vil sige, at annullationen enten omhandlede et ikke-opdelt udbud eller samtlige delkontrakter i de pågældende udbud. Den resterende del af annullationerne omfattede opdelte udbud, hvor en eller flere – men ikke alle – delkontrakter blev annulleret. De opdelte udbud fik i gennemsnit annulleret knap 29 pct. af deres delkontrakter.

Annullerede udbud havde en estimeret kontraktværdi⁴, der er lidt mindre end de udbud, der ikke blev annulleret. Vægtet med kontraktværdier er det 12,5 pct. af kontrakterne, som annulleres. En enkelt gennemført kontrakt har imidlertid, som nævnt, en særligt høj værdi. Ses bort fra denne "outlier" har de annullerede udbud en gennemsnitlig kontraktværdi på 17,1 mio. kr., mens kontraktværdien for gennemførte udbud i gennemsnit er på 22,6 mio. kr. Dermed var det ca. 18 pct. af alle udbud (og delkontrakter), som blev annulleret, når udbuddene vægtes med anslået kontraktværdi, jf. figur 2.1.

³ Denne undersøgelse skelner ikke mellem ikke-opdelte udbud og delkontrakter, der er dele af et opdelt udbud. Hver delkontrakt medregnes således som en observation på lige fod med ikke-opdelte udbud. Der tages altså udgangspunkt i 10.267 udbud og delkontrakter, der er udbudt og afsluttet ved enten en kontraktindgåelse eller en annullation i perioden 2016-2017. Udbud uden en offentliggjort bekendtgørelse om indgået kontrakt er dermed ikke omfattet i analysen. Se metodeafsnit i kapitel 8.

⁴ Da annullerede udbud i sagens natur ikke har en endelig kontraktværdi, anvendes den estimerede kontraktværdi, som ordregiverne har angivet i forbindelse med offentliggørelsen af udbuddet. Er estimatet angivet i et interval, er der taget udgangspunkt i den højeste værdi. Er der kun angivet estimat for den samlede kontraktværdi ved udbud, der er opdelt på delkontrakter, er den samlede værdi fordelt ligeligt mellem antallet af delkontrakter.

Figur 2.1 Andel af den samlede kontraktværdi, der er annulleret



Anm.: Figuren er baseret på 5.201 udbud og delkontrakter. I 2016-2017 blev der foretaget 3.602 udbud, som blev fordelt på i alt 10.267 udbud og delkontrakter. 2.220 af disse udbud og delkontrakter er annulleret. 5.202 af de 10.267 udbud har i udbudsbekendtgørelsen angivet en estimeret værdi for den samlede kontrakt eller pr. delkontrakt. Er estimatet angivet i et interval, er der taget udgangspunkt i den højeste værdi. Er der kun angivet estimat for den samlede kontraktværdi ved udbud, der er opdelt på delkontrakter, er den samlede værdi fordelt ligeligt mellem antallet af delkontrakter. Bemærk, at dette er en streng antagelse, da der i mange tilfælde er stor variation på værdien af delkontrakter på samlede udbud.

Der er desuden et enkelt gennemført udbud med en estimeret værdi på 52 mia. kr., der ikke er medtaget i disse beregninger. Medregnes denne kontrakt, vil andelen af annullerede udbud udgøre 12,5 pct. af den samlede sum af kontrakter.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017).

Antallet af annullationer af danske EU-udbud blev også undersøgt i 2014 – for årene 2012-2013.⁵ Her blev det konkluderet, at hvert sjette udbud blev helt eller delvist annulleret. Tallene kan dog ikke direkte sammenlignes med opgørelsen i nærværende analyse. Det er således ikke muligt at afgøre, om der reelt er tale om en stigning eller et fald i antallet af annullationer, jf. boks 2.1.

⁵ Annullationer af danske EU-udbud blev undersøgt i Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2014): "Analyse af annullationer af EU-udbud". Opgørelsen af annullationer afviger fra opgørelsen i denne analyse, hvorfor tallene ikke er direkte sammenlignelige. Dengang var der ikke samme krav til annoncering af annullationer, og antallet af annullationer er derfor øjensynligt underrepræsenteret i analysen, jf. Boks 2.1.

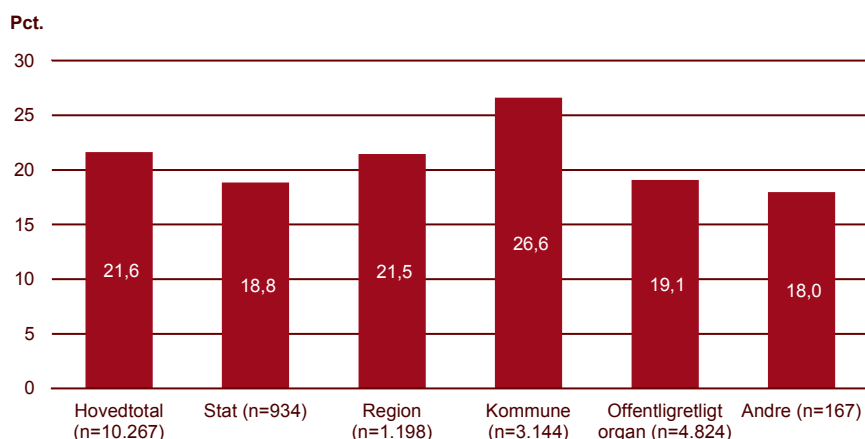
Boks 2.1 Ændret måde at annullere udbud

Før udbudsloven trådte i kraft, blev et udbud annulleret ved, at ordregiver sendte bekendtgørelse om supplerende oplysninger, uafsluttet procedure eller berigtigelse. Det er vurderingen, at annullationer af delkontrakter sjældent blev offentliggjort på rette vis før ikrafttrædelsen af udbudsloven i 2016. Efter ikrafttrædelsen skal et udbud annulleres i en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Muligheden for at annullere en delkontrakt er nu eksplicit fremtrædende i bekendtgørelsen om indgået kontrakt, hvorimod dette ikke var tilfældet i den tidligere bekendtgørelse. Den tidligere undersøgelse af annullationer af udbud er således ikke direkte sammenlignelige med den nye. Når opgørelserne ikke er sammenlignelige skal det ses i lyset af, at det var vanskeligere at identificere annullerede kontrakter før ud-budsloven blev implementeret i 2016.

2.2 Hvert fjerde udbud i kommunerne annulleres

Kommunerne annullerer i højere grad deres udbud end andre offentlige ordregivere. Når de danske kommuner foretager udbud, bliver mere end hvert fjerde udbud således annulleret. Statslige ordregivere, offentligretlige organer⁶ og regionerne (samt andre ordregivere) annullerer deres udbud i ca. en femtedel af tilfældene, jf. figur 2.2.

Figur 2.2 Andel af forskellige ordregivertypers EU-udbud og delkontrakter, der er annulleret



Anm.: I 2016-2017 blev der foretaget 3.602 udbud, som blev fordelt på i alt 10.267 udbud og delkontrakter. 2.220 af disse udbud og delkontrakter er annulleret. Ordregivertypen "Andre" omfatter ikke-offentlige ordregivere med udbudte opgaver, hvor der er modtaget tilskud på mere end 50 procent.

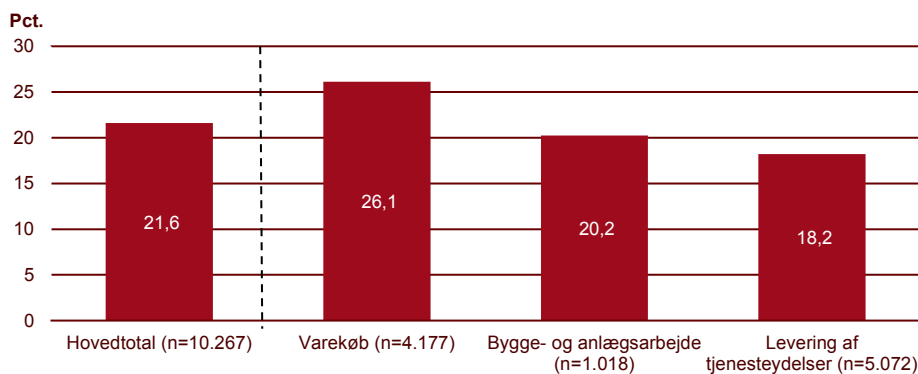
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017).

⁶ Et offentligretligt organ er et almennyttigt organ, som har en nær tilknytning til offentlige myndigheder. De kan være underlagt privatretlige forpligtelser, hvis det på den ene eller anden måde er kontrolleret af det offentlige. Offentligretlige organer er underlagt udbudsreglerne under visse omstændigheder. Offentligretlige organer kan eksempelvis være boligforeninger, gymnasier eller universiteter, TV 2, Metroselskabet I/S eller Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI).

2.3 Mere end hvert fjerde vareindkøb annulleres

Indkøb af varer udgør den kontrakttype, der i størst omfang annulleres af de danske ordregivere. Det er således mere end hvert fjerde udbud vedrørende varekøb, der annulleres. Udbud af bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser annulleres i omtrent en femtedel af tilfældene, jf. figur 2.3. Fordelingen af annullationer på kontrakttype svarer nogenlunde til analysen fra 2014.⁷

Figur 2.3 Andel af EU-udbud og delkontrakter, der er annulleret, fordelt på kontrakttype



Anm.: I 2016-2017 blev der foretaget 3.602 udbud, som blev fordelt på i alt 10.267 udbud og delkontrakter. 2.220 af disse udbud og delkontrakter er annulleret.

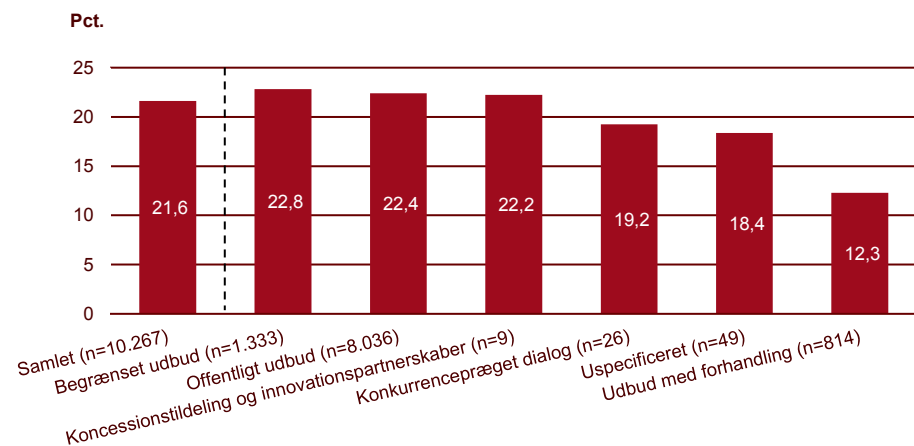
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017).

2.4 Udbud med forhandling annulleres i mindre omfang

Udbud under proceduren *udbud med forhandling* annulleres mindre hyppigt end udbud under de øvrige procedurer. Ved brug af denne procedure er det således godt 12 pct. af udbuddene, der annulleres, jf. figur 2.4. For udbud under de øvrige procedurer er det mellem 18 og 23 pct. der annulleres.

⁷ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2014): "Analyse af annullationer af EU-udbud".

Figur 2.4 Andel af EU-udbud og delkontrakter, der er annulleret, fordelt på udbudsprocedurer



Anm.: I 2016-2017 blev der foretaget 3.602 udbud, som blev fordelt på i alt 10.267 udbud og delkontrakter. 2.220 af disse udbud og delkontrakter er annulleret. Koncessionstildeling og innovationspartnerskaber er slået sammen, da der kun er to innovationspartnerskaber i perioden, hvoraf den ene er annulleret. Ved kategorien *uspecificeret* har det ikke været muligt at lokalisere typen af udbudsprocedure

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017).

Årsagen til, at udbudsproceduren *udbud med forhandling* annulleres i mindre grad end de resterende procedurer, kan muligvis findes i det forhandlingselement, der indgår her. Konkret foregår udbuddene på den måde, at ordre- og tilbudsgivere forhandler på baggrund af indleverede tilbud, hvorved tilbuddene tilpasses ordregivernes specifikke behov. Anvendelsen af *udbud med forhandling* er steget efter ikrafttrædelsen af den nye udbudslov, da der er bedre muligheder for at anvende denne procedure.

Kapitel 3

Årsager og tidspunkter for annullationer af udbud

Annulationer af danske udbud kan medføre unødige transaktionsomkostninger for både ordregivere og tilbudsgivere. Det gælder særligt, når annullationerne finder sted sidst i forløbet, og hvis hele udbuddet i øvrigt aflyses eller grundlæggende laves om. I dette kapitel ses nærmere på årsagerne til annullationerne, hvornår i udbudsprocessen de finder sted, og i hvilken grad de annullerede udbud udbydes på ny.

Boks 3.1 Spørgeskemaundersøgelse om årsager og tidspunkter for annullation

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har som en del af analysen gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt danske ordregivere, der har annulleret udbud eller delkontrakter i 2017, og hvor udbuddene ligeledes er offentliggjort efter ikrafttrædelsen af den nye udbuds-lov 1. januar 2016. Bemærk, at afgrænsningen ikke er direkte sammenlignelig med kapitel to, hvor der kigges på alle annullerede udbud og delkontrakter i både 2016 og 2017. I begge afgrænsninger udgør annullationer godt en femtedel af afsluttede udbud.

Ordregiverne har modtaget et spørgeskema pr. annulleret delkontrakt eller pr. udbud, hvis udbuddet ikke er opdelt. Der er udsendt i alt 1.414 spørgeskemaer, som fordelte sig på i alt 526 udbud. 562 af spørgeskemaerne er besvaret, hvilket svarer til en svarprocent på godt 39 pct.

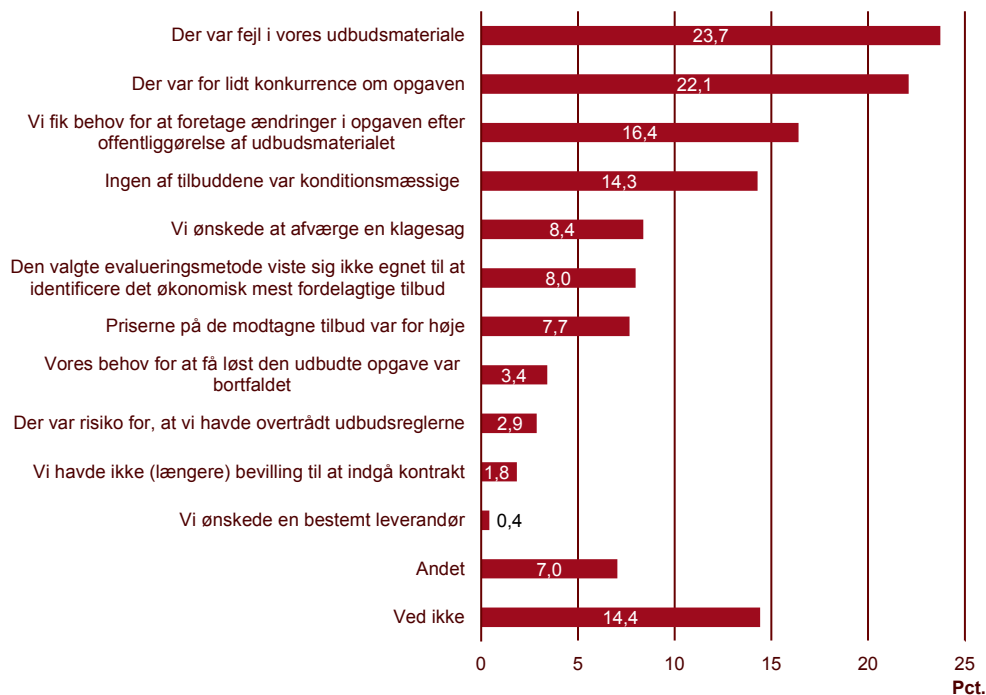
For at gøre analysens resultater repræsentative for alle annullerede udbud i perioden er der på baggrund af ordregivernes placering og type beregnet vægtninger for besvarelserne. Alle spørgeskemabesvarelserne er således vægtet op, når fx udbuddets ordregiver er placeret i hovedstadsområdet og/eller er et offentligt organ, mens besvarelserne er vægtet ned, når der fx er tale om et kommunalt udbud. Figurer med udgangspunkt i uvægtede spørgeskemabesvarelser findes i rapportens bilag 1.

Se kapitel 8 for metoden bag spørgeskemaet og behandlingen af besvarelserne.

3.1 Tre afgørende årsager til annullationer af udbud

Den hyppigste årsag til annullation af danske udbud er fejl i udbudsmaterialet. I knap 24 pct. af annullationerne i 2017 har ordregiverne angivet, at fejl i udbudsmaterialet var årsag til annullationen, og i godt 16 pct. af annullationerne har ordregiverne henvist til, at de havde behov for at foretage ændringer i udbudsmaterialet, jf. figur 3.1. Samlet var det i knap 37 pct. af de annullerede udbud, at der blev peget på en af eller begge disse begrundelser, jf. også tabel B.1 sidst i rapporten (bilag), som viser en mere detaljeret beskrivelse af besvarelserne.

Figur 3.1 Årsager til annullationer af EU-udbud



Anm.: Baseret på 543 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017. Beregningerne er vægtede, jf. boks 3.1. Respondenterne havde mulighed for at angive op til tre svar i denne, hvorfor tallene summer til mere end 100 pct. I gennemsnit er der angivet 1,3 årsager pr. annullation.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

Årsager som fejl i udbudsmaterialet og behov for at foretage ændringer i opgaven kan bl.a. være en konsekvens af, at udbuddet ikke er tilstrækkelig godt forberedt.

I godt 14 pct. af annullationerne har ordregiver angivet, at årsagen var, at ingen af tilbuddene var konditionsmæssige. Det kan eksempelvis skyldes, at ingen af de modtagne tilbud levede op til de stillede krav, at tilbuddet manglede oplysninger eller dokumentation, eller at oplysningerne i tilbuddet var fejlbehæftede. Ordregiver har i et vist omfang mulighed for at få præciseret, suppleret eller fuldstændiggjort oplysninger i tilbuddet, jf. boks 3.2.

Godt hvert fjerde af de udbud, der blev annulleret med henvisning til, at ingen af tilbuddene var konditionsmæssige, overgik til forhandling. Det peger på, at nogle af ordregiverne har brugt de muligheder, som udbudsloven giver for netop at overgå til forhandling.

Boks 3.2

Ret fejl og mangler i de modtagne tilbud**Hvilke muligheder giver udbudsloven?**

De modtagne tilbud kan indeholde fejl og mangler. Afviser ordregiver disse tilbud, kan det resultere i, at konkurrencen begrænses, eller at ordregiver står i den situation, at der ikke er nogen eller kun få konditionsmæssige tilbud. En konsekvens kan blive en annullation af udbuddet.

Ordregiver kan få præciseret, suppleret eller fuldstændiggjort oplysninger i et tilbud, jf. udbudslovens § 159, stk. 5. Dette skal ske under overholdelse af principperne om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet. Dette betyder eksempelvis, at alle tilbudsgivere skal gives de samme muligheder for at rette eventuelle fejl eller mangler, og ingen tilbudsgiver må opnå en fordel i viden eller tid ved at få mulighed for at indsende relevante oplysninger og dokumentation efter fristens udløb.

Som ordregiver bør man undersøge muligheden for at rette fejl eller mangler i ansøgninger, før man annullerer. Desuden bør man undgå formuleringer i udbudsmaterialet om, at fejl, mangler og ufuldstændigheder vil medføre afvisning. Det vil således forhindre, at man som ordregiver kan anmode tilbudsgiverne om oplysningerne.

Muligheden for at rette fejl eller mangler i de indkomne tilbud er nærmere beskrevet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning Dialog før og under udbudsprocessen, februar 2018, kapitel 5.

Den næst hyppigste årsag til annullation af udbud er for lidt konkurrence om den udbudte opgave. Knap fem pct. af alle EU-udbud er blevet annulleret med henvisning til svag konkurrence enten som enkeltstående begrundelse eller som en af flere begrundelser (herunder især at priserne var for høje). Det svarer til godt hver femte annullation.

Blandt de annullationer, der er foretaget med udgangspunkt i en svag konkurrence, har en ud af seks samtidig angivet, at priserne på de tilbud, de modtog, var for høje. Den svage konkurrence kan evt. også i nogle tilfælde afspejle den måde, udbuddet er udformet på. Hvis man fx har stillet store mindstekrav, som kun opfyldes af få virksomheder, kan konkurrencen eksempelvis svækkes unødigt. Omvendt kan der også være udbud med svag konkurrence, som ikke annulleres. For lidt konkurrence opdages ofte først, efter at virksomhederne har haft mulighed for at afgive tilbud og dermed typisk relativt sent i udbudsprocessen, jf. også kapitel 5.

I knap 11 pct. af annullationerne har ordregiverne angivet, at de ønskede at afværge en klagesag, eller at den valgte evalueringsmetode ikke viste sig egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. 5,7 procentpoint har svaret begge dele, jf. tabel B.1 i bilag. Disse annullationer sker typisk sent i udbudsprocessen.

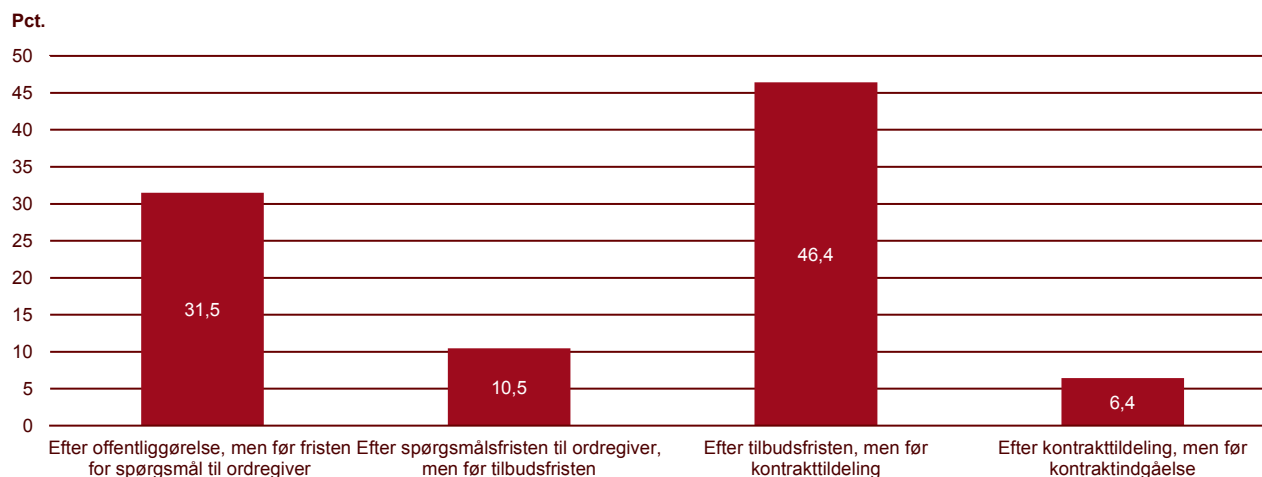
I knap to pct. af de annullerede udbud i spørgeskemaundersøgelsen⁸ afgav ordregiverne et kontrolbud. Når et kontrolbud vinder udbuddet, annulleres kontrakten, og den udbudte opgave bliver løst i offentligt regi frem for af private virksomheder. Kontrolbuddet vandt i knap syv af de annullerede udbud i stikprøven.

⁸ De knap to pct. svarer kun til ti udbud, og tallene er derfor forbundet med en vis usikkerhed.

3.2 Halvdelen af annullationerne finder sted efter tilbudsfristen

Over halvdelen af annullationerne af danske udbud og delkontrakter finder sted efter tilbudsgivernes frist for at afgive tilbud, jf. figur 3.2. Sene annullationer medfører alt andet lige større omkostninger end annullationer, der ligger meget tidligt i en udbudsproces. Ved sene annullationer har tilbudsgiverne udfærdiget deres tilbudsmateriale og dermed afholdt hovedparten af deres udgifter i forbindelse med deltagelsen i konkurrencen om den offentlige opgave. Omkostningerne vil i disse tilfælde sandsynligt være større end ved annullationer, der foretages tidligere i udbudsprocessen. Det gælder givetvis især, hvis udbuddet helt aflyses (dvs. at der ikke skabes konkurrence om opgaven på ny) eller grundlæggende laves om.

Figur 3.2 Annullationernes tidspunkt i udbudsprocessen



Anm.: Baseret på 543 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017. Beregningerne er vægtede, jf. boks 3.1. 5,2 pct. svarede *Ved ikke*

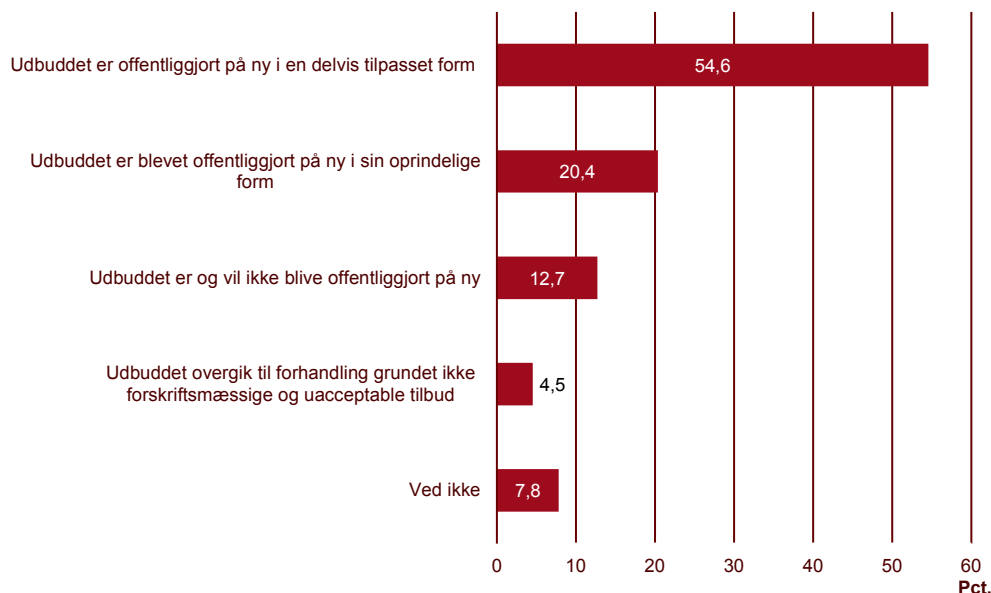
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud

Ordregivernes transaktionsomkostninger afholdes særligt i den forberedende fase, hvorimod tilbudsgivernes transaktionsomkostninger naturligt afholdes i tidsperioden mellem offentliggørelse af udbuddet og frem til tilbudsafgivning. Det er således særligt tilbudsgivernes transaktionsomkostninger, der kan begrænses, ved at undgå, at udbud aflyses eller laves grundlæggende om sent i forløbet. Hvorvidt de anvendte ressourcer i forbindelse med udarbejdelse af såvel udbuds- som tilbudsmaterialer er spildte, kommer i høj grad an på den efterfølgende proces for annullationen.

3.3 Udbuddene tilpasses og udbydes på ny

Tre ud af fire af de annullerede udbud offentliggøres på ny i udbudsmaterialets oprindelige eller delvist tilpassede form. Kun i knap 13 pct. af tilfældene er der tale om, at udbuddet helt aflyses, og at alle de ressourcer, der er brugt i forbindelse med et udbud, i et vist omfang er spildte, jf. figur 3.3. I nogle af disse tilfælde (2 ud af 13 pct.) er aflysningen en konsekvens af, at et kontrolbud har vundet opgaven. I knap fem pct. af annullationerne overgår udbuddet til forhandling, jf. figur 3.3 nedenfor, hvorved udbudsprocessen annulleres og igangsættes på ny. Der er dog kun i visse tilfælde mulighed for at overgå til udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse, jf. boks 3.3.

Figur 3.3 Den efterfølgende proces for annullerede udbud



Anm.: Baseret på 543 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017. Beregningerne er vægtede, jf. boks 3.1.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud

Når et annulleret udbud offentliggøres på ny, kan ordregiverne i mange tilfælde genbruge store dele af udbudsmaterialet, og tilbudsgiverne kan samtidig tage udgangspunkt i deres tidligere udarbejdede tilbudsmateriale. Ordregiverne kan således med fordel gøre opmærksom på, hvilke præcise ændringer der er foretaget, så tilbudsgiverne let kan tilpasse tilbuddene. For både ordre- og tilbudsgiver vil annullationer med senere nye offentliggørelser imidlertid medføre meromkostninger. I nogle tilfælde kan ændringerne af udbuddet desuden have en karakter, så nogle tilbud må trækkes tilbage, hvilket entydigt medfører tab for de pågældende virksomheder. En forsinkelse af et udbud kan også udfordre virksomhedernes planlægning, hvis ressourcerne til opgaven er disponeret til anden side.

Boks 3.3

Overgang til udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse**Hvilke muligheder giver udbudsloven?**

Der er forskellige forhold, der kan berettige anvendelsen af udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse.

Det er fx berettiget, hvis der kun modtages ikke-forskriftsmæssige eller uacceptable tilbud – udbudslovens § 61, stk. 1, nr. 2. Når alle tilbud, der modtages i forbindelse med et offentligt eller begrænset udbud, er ikke-forskriftsmæssige eller uacceptable, kan ordregiver overveje at overgå til udbud med forhandling.

Udbud med forhandling kan ske uden offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse, jf. § 61, stk. 4, når alle tilbudsgivere under det forudgående offentlige eller begrænsede udbud

- » »afgav tilbud i overensstemmelse med udbudsprocedurens formelle krav og
- » »ikke var omfattet af en udelukkelsesgrund, opfyldte de stillede minimumskrav til egnethed og var udvalgt til at afgive tilbud.

Ved udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse skal ordregiveren forhandle med alle tilbudsgivere og følge den procedure, der er fastlagt i udbudslovens §§ 62-66, hvilket betyder, at ordregiveren skal give alle tilbudsgivere mulighed for at sende et endeligt tilbud.

(Der modtages) ingen eller kun irrelevante tilbud – udbudslovens § 80, stk. 1. Når der i forbindelse med et offentligt eller begrænset udbud enten slet ikke er modtaget nogen ansøgninger eller tilbud, eller der kun er modtaget ansøgninger eller tilbud, der er irrelevante i forhold til den udbudte kontrakt, kan udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse anvendes, jf. udbudslovens § 80, stk. 1. Bestemmelsen er en undtagelsesbestemmelse og skal derfor fortolkes indskrænkende. Det er ordregiver, der har bevisbyrden for, at undtagelsen kan anvendes.

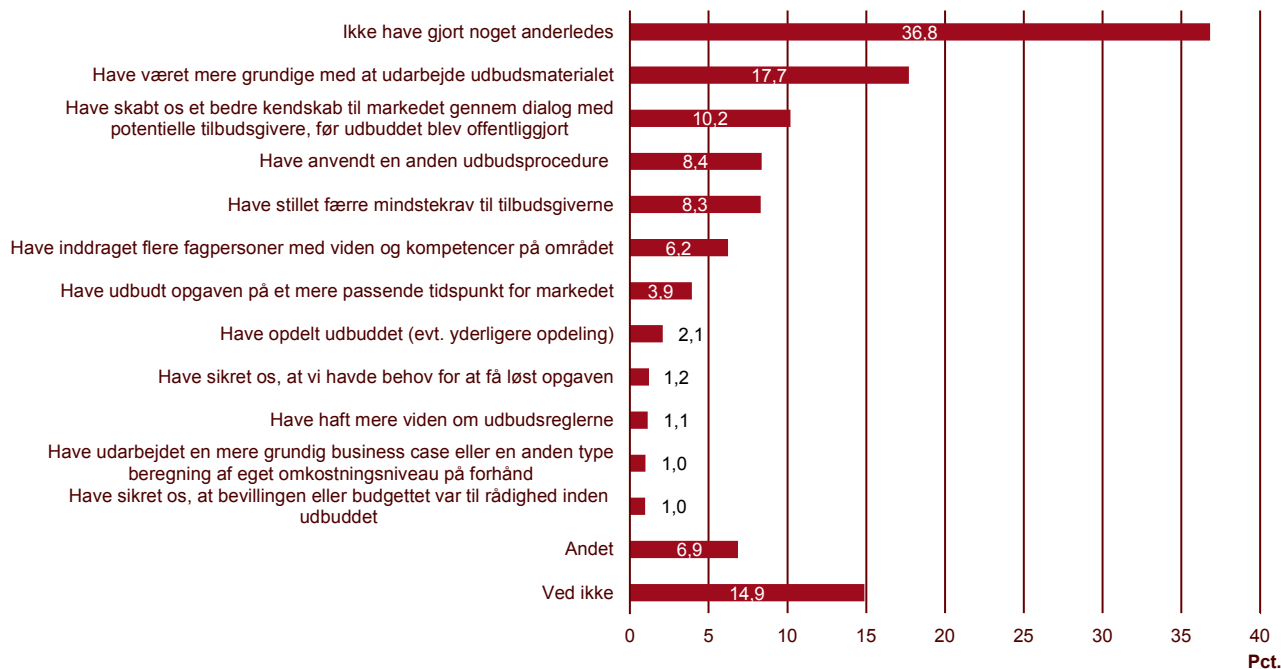
Udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse efter § 80, stk. 1, indebærer, at ordregiver kan rette direkte henvendelse til en eller flere leverandører med henblik på direkte at forhandle en kontrakt.

Forhandlingerne må ved ingen af procedurerne føre til, at der foretages ændringer i de grundlæggende elementer i det oprindelige udbudsmateriale.

3.4 Ordregiverne kunne i mange tilfælde have undgået annullation

I knap halvdelen af de annullerede udbud vurderer ordregiverne, at de kunne have handlet anderledes for at undgå annullationen. Dette omhandler bl.a. yderligere grundighed i udarbejdelsen af udbudsmaterialet, at de havde anvendt en anden udbudsprocedure, eller at de havde haft et bedre markedskendskab forud for offentliggørelsen af udbuddet, jf. figur 3.4.

Figur 3.4 Hvad ordregiverne mener, at de kunne have gjort anderledes for at undgå annullation



Anm.: Baseret på 543 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017. Beregningerne er vægtede, jf. boks 3.1. Kategorien *Have udbudt opgaven i fællesskab med andre ordregivere* er fjernet fra figuren, fordi den ingen besvarelser havde. Respondenterne havde mulighed for at angive op til tre svar i denne, hvorfor tallene summer til mere end 100 pct.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

I godt 10 pct. af annullationerne vurderer ordregiverne, at de ved et større markedskendskab gennem dialog med tilbudsgiverne før offentliggørelse af udbuddet kunne have undgået annullationen, jf. figur 3.4. Udbudsloven giver i høj grad mulighed for, at ordregiverne kan gå i dialog med markedet, jf. boks 3.4.

Boks 3.4

Annulation kan forebygges gennem dialog med markedet**Hvilke muligheder giver udbudsloven?**

Under forberedelsen af et udbud har ordregivere en bred adgang til dialog med markedet. En dialog med potentielle leverandører på markedet kan hjælpe med at afdække forhold ved den konkrete opgave eller markedet, som kan bidrage til at optimere udbudsmaterialet. Det er fuldt ud tilladt, at ordregiver har en dialog med markedet enten for at opnå et markeds-kendskab eller for at søge egentlig rådgivning i forbindelse med udarbejdelse af udbudsmaterialet, jf. udbudslovens § 39.

Dialogen kan bl.a. bruges til at:

- » Sikre sig kendskab til markedet – hvilke ydelser er der på markedet, antal potentielle tilbudsgivere på markedet
- » Få nye idéer til løsning af en bestemt opgave
- » Afdække, hvilke mindstekrav markedet kan efterleve, så der ikke stilles for høje eller unødvendige mindstekrav
- » Få teknisk og faglig viden fra markedet til at beskrive opgaven
- » Få viden om markedet til brug for valg af den bedst egnede udbudsprocedure

Dialog med markedet før udbuddet kræver forberedelse og tid, men dialogen kan være med til at sikre et udbudsmateriale af højere kvalitet og en bedre udbudsproces. Et gennemarbejdet udbudsmateriale kan være med til at minimere fejl, mangler eller uhensigtsmæssigheder i materialet, som i værste fald ville kunne resultere i en annullation af udbuddet.

Der er ingen formelle krav til, hvordan en dialog skal foregå, men dialog med flere virksomheder kan være med til at forebygge, at enkelte virksomheder bliver favoriseret.

Læs mere om muligheden for dialog med markedet før udbuddet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vejledning *Dialog før og under udbudsprocessen*, februar 2018, kapitel 2.

I knap 37 pct. af de annullerede udbud vurderer ordregiverne ikke, at de kunne have gjort noget anderledes for at undgå annullationen, imens knap 15 pct. ikke ved, hvad eller om de kunne have gjort noget anderledes.

Kapitel 4

Fejl i udbudsmaterialet er årsag til mange annullationer

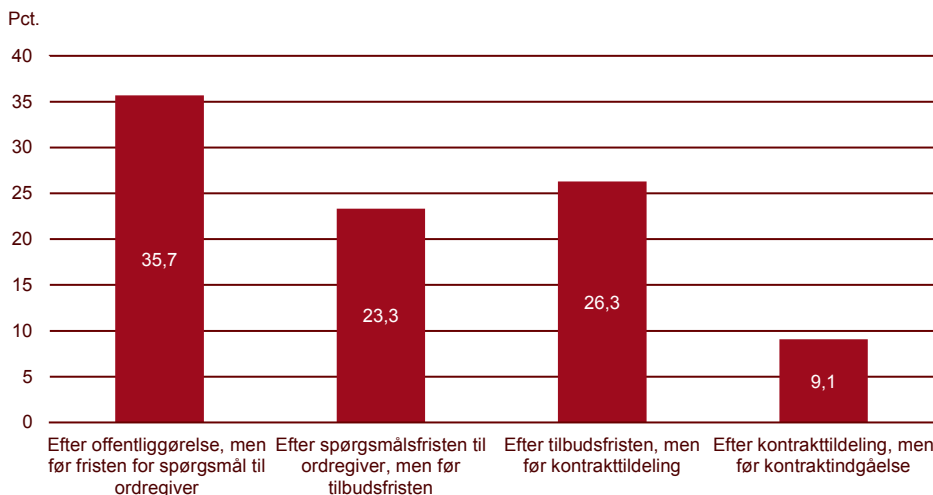
Blandt de hyppigste årsager til annullationer er fejl i udbudsmaterialet og ordregivernes behov for at foretage ændringer i udbudsmaterialet. Fejl og uklarheder i den udbudte opgave opdages løbende fra tidspunktet efter offentliggørelse.

Mere end hver tredje annullation i Danmark er sket som konsekvens af, at ordregiverne har lavet en fejl i udbudsmaterialet, eller at de havde behov for at foretage ændringer i materialet. I følgende afsnit udfoldes disse årsager til annullationer.

4.1 Fejl opdages løbende i udbudsprocessen

Annullationer påfører både de offentlige ordregivere og de private virksomheder unødvendige omkostninger. Knap 24 pct. ordregiverne angav fejl i udbudsmaterialet som en årsag til deres annullation. En ud af syv af disse angav samtidig, at de havde behov for at foretage ændringer i den udbudte opgave. Annullationer foretaget på baggrund af fejl og behov for ændringer i udbudsmaterialet sker løbende i udbudsprocessen – fra offentliggørelse af udbudsmaterialet og helt frem til kontraktindgåelse, jf. figur 4.1.

Figur 4.1 Tidspunktet for annullationerne (i udbudsprocessen), når årsagen var "Fejl i udbudsmaterialet" eller "Behov for at foretage ændringer i opgaven"



Anm.: Baseret på 199 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017 med årsagen *Fejl i udbudsmaterialet* eller *Behov for at foretage ændringer*. Beregningerne er vægtede, jf. boks 3.1. 5,6 pct. svarede *Ved ikke*.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

Oftest foretages annullationer på grund af fejl i materialet allerede i den indledende periode af udbudsprocessen, det vil sige i perioden mellem offentliggørelse af udbudsmateriale og fristen for spørgsmål. Godt 23 pct. af annullationerne blev foretaget efter fristen for afgivelse af spørgsmål, men før tilbudsfristen. Dette kan være, fordi ordregiverne er blevet gjort opmærksomme på eventuelle fejl eller uklarheder i udbudsmaterialet undervejs i udbudsprocessen, eller fordi de selv har opdaget fejl, som har skabt et behov for at annullere.

Godt 26 pct. af annullationerne fandt imidlertid sted efter fristen for afgivelse af tilbud, og i godt ni pct. af tilfældene fandt de sted efter kontrakttildelingen. Så sene annullationer vil normalt være forbundet med høje transaktionsomkostninger for både ordre- og tilbudsgiver, især hvis der er tale om, at udbuddet helt aflyses.

Grundig udformning af udbudsmaterialet og et solidt markedskendskab kan bidrage til at sikre en velfungerende og effektiv konkurrence om de offentlige opgaver. Når virksomheder deltager i konkurrencen om de offentlige opgaver, er det vigtigt, at de stiller spørgsmål til ordregiverne, når der er centrale tvivlsspørgsmål. Det kan potentielt afværge annullationen eller mindske transaktionsomkostningerne ved annullation, hvis fejl og evt. misforståelser opdages tidligt i processen. Som beskrevet i boks 3.4 er der tillige en række muligheder for at indgå i dialog med markedet, inden udbudsmaterialet udarbejdes, og udbuddet offentliggøres.

4.2 Ikke-grundlæggende elementer bør tilpasses

Udbudsloven giver mulighed for at ændre elementer i udbudsmaterialet, uden at hele udbuddet skal gå om. Det gælder, så længe der ikke er tale om grundlæggende elementer i udbuddet, jf. boks 4.1. Det kan således ikke udelukkes, at nogle annullationer kan undgås, hvis ordregiverne i højere grad udnytter denne mulighed.

Boks 4.1

Ændringer i udbudsmaterialet

Hvilke muligheder giver udbudsloven?

Bliver ordregiverne opmærksomme på fejl eller andre **uhensigtsmæssigheder i udbudsmaterialet** inden tilbudsfristen, er det i visse tilfælde muligt at rette fejlene og dermed undgå en annullation. Dette følger af lovbemærkningerne til udbudslovens § 2.

Ændringerne kan inddeles i tre kategorier:

- » Uvæsentlige ændringer er mindre justeringer og tilpasninger, der ikke påvirker den tid, som en ansøger eller tilbudsgiver skal bruge på at forstå udbudsmaterialet og udarbejde en ansøgning eller tilbud. Disse ændringer er tilladte.
- » Væsentlige ændringer er ændringer, der indebærer, at ansøger eller tilbudsgiver har brug for mere tid til at forstå udbudsmaterialet og udforme ansøgninger eller tilbud. Væsentlige ændringer medfører, at fristen for modtagelse af ansøgning eller tilbud skal forlænges.
- » Ændringer af grundlæggende elementer er ændringer, der kan have påvirket potentielle ansøgere eller tilbudsgivers deltagelse i det konkrete udbud eller fordrejet konkurrencen. Ændringer af grundlæggende elementer er ikke tilladte og vil kræve en fornyet udbudsprocedure.

Hvorvidt en ændring er uvæsentlig, væsentlig eller grundlæggende, må bero på en konkret vurdering.

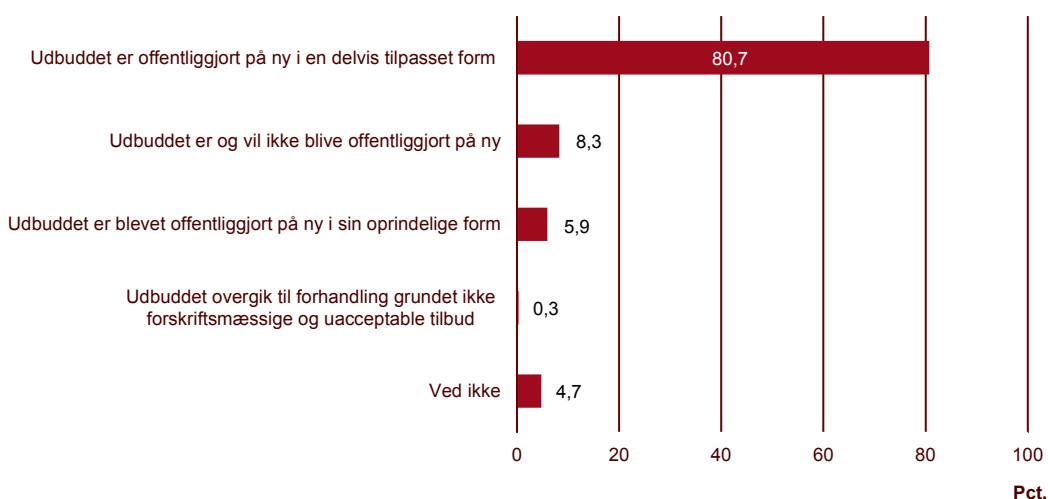
Læs mere om muligheden for at foretage ændringer i udbudsmaterialet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Dialog før og under udbudsprocessen*, februar 2018, kapitel 3.

Gruppen af ordregivere, der angav, at de annullerede som følge af fejl i udbudsmaterialet eller behov for at foretage ændringer i opgaven, har desuden angivet, at de i højere grad kunne have inddraget flere fagpersoner i udarbejdelsen af udbuddet for at undgå annullationen (14,5 pct.), ligesom de vurderede, at de i højere grad kunne have været grundigere i udarbejdelsen af materialet (35,8 pct.).

4.3 Ny konkurrence sker efter tilpasning af udbudsmaterialet

Materialet til de udbud, der blev annulleret med henvisning til fejl i udbudsmaterialet og ordregivernes behov for at foretage ændringer i opgaven, genanvendes i høj grad i en tilpasset form til at skabe fornyet konkurrence om den udbudte opgave. Knap 81 pct. af disse udbud bliver således offentliggjort i en delvist tilpasset form, jf. figur 4.2. Knap seks pct. offentliggøres materialet i sin oprindelige form på trods af udfordringer med udbudsmaterialet, hvilket i høj grad må betegnes som uhensigtsmæssigt i forhold til at undgå fremtidige annullationer og spildte transaktionsomkostninger.

Figur 4.2 Den efterfølgende proces for annullationer grundet "Fejl i udbudsmaterialet" og "Behov for at foretage ændringer i opgaven"



Anm.: :: Baseret på 199 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017 med årsagen *Fejl i udbudsmaterialet* eller *Behov for at foretage ændringer*. Beregningerne er vægtede, jf. boks 3.1.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud

Ordregiverne kan med fordel gøre opmærksom på, hvilke præcise ændringer der er foretaget, når udbuddet offentliggøres på ny. Derved gøres det så let som muligt for tilbudsgiverne at tilpasse tilbuddene, hvorved deres transaktionsomkostninger minimeres.

Kapitel 5

For lidt konkurrence medfører mange annullationer

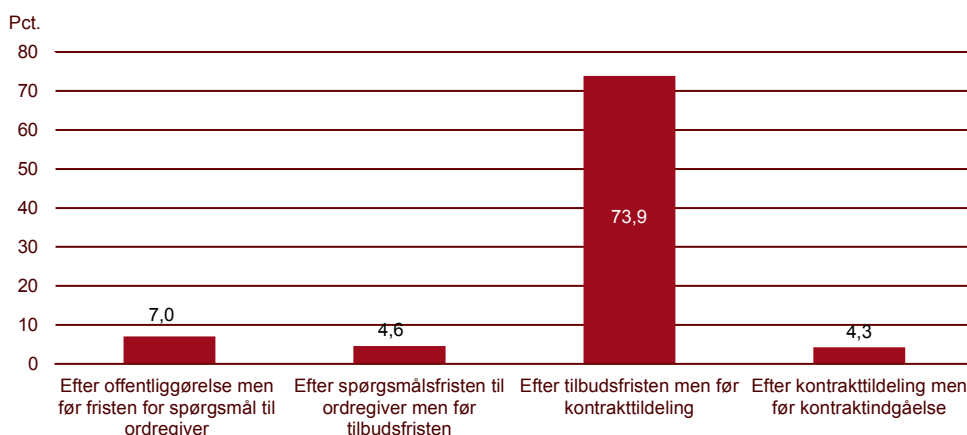
Formålet med at sende offentlige opgaver i udbud er at skabe konkurrence om opgaverne og teste, om markedet kan levere gode løsninger til en lavere pris. Derfor er det ikke overraskende, at udbud ofte annulleres, hvis det viser sig, at konkurrencen er utilstrækkelig. I Danmark var det knap 5 pct. af samtlige EU-udbud, som blev annulleret med henvisning til svag konkurrence. Det svarer til godt 22 pct. af de annullerede udbud.

I nogle tilfælde kan en ændring i opgaveformuleringen eller kravspecifikationerne måske åbne op for, at flere virksomheder kan byde på opgaven, og dermed skabe den ønskede konkurrence. I godt 54 pct. af de pågældende udbud bliver opgaven udbudt på ny i en ændret udgave. Endelig er der en ganske stor del af ordregiverne, som annullerer med henvisning til svag konkurrence, som samtidig vurderer, at de kunne have gjort noget anderledes. Det peger på, at bedre forberedelse kan reducere antallet af annullationer med mindre transaktionsomkostninger til følge.

5.1 Manglende konkurrence er naturlig årsag til sene annullationer

Når annullationerne skyldes markedsrelaterede forhold såsom for lidt konkurrence, for høje priser eller ukonditionsræssige tilbud, er det naturligt, at annullationerne typisk foretages sent i udbudsprocessen, da disse forhold ofte først kan materialisere sig, efter at virksomhederne har afgivet deres tilbud. Godt 78 pct. af de udbud, der blev annulleret med henvisning til svag konkurrence, finder således sted efter fristen for afgivelse af tilbud, eller efter at kontrakten blev tildelt en virksomhed, jf. Figur 5.1

Figur 5.1 Annullationernes tidspunkt i udbudsprocessen, når årsagen er "For lidt konkurrence om opgaven"



Anm.: Baseret på 120 besvarelser, hvor der henvises til *For lidt konkurrence* som en årsag til annullation. Besvarelserne er vægtede. Der er 10 pct. der har angivet *Ved ikke* til spørgsmålet om, hvornår udbuddet er annulleret. Tidspunktet *Efter offentliggørelse men før fristen for spørgsmål til ordregiver* inkluderer prækvalifikationsfasen for de begrænsede og fleksible udbudsprocedurer.

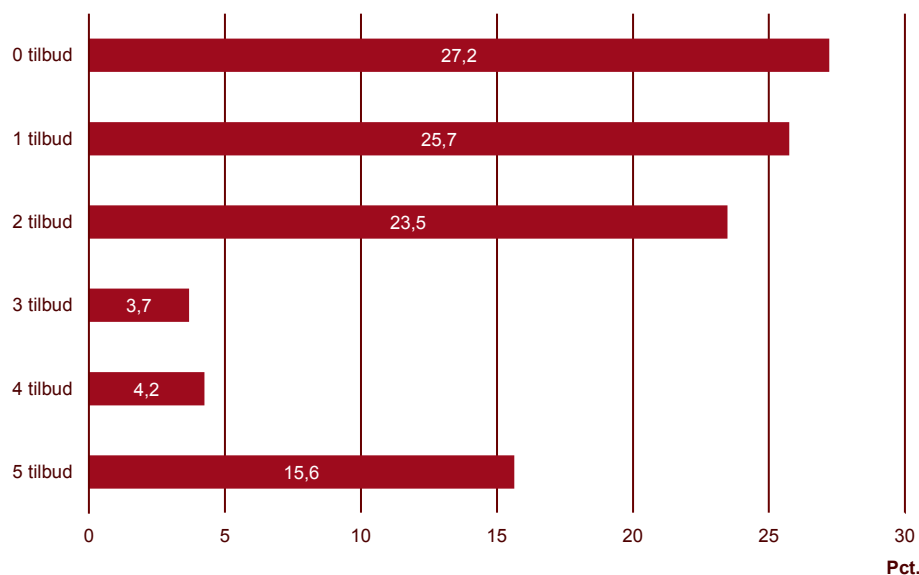
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

En mindre del af de udbud, der annulleres med henvisning til svag konkurrence (syv procentpoint), er annulleret i perioden lige efter offentliggørelse, men inden fristen for spørgsmål. Disse annullationer skete i prækvalifikationsfasen og udgøres således af begrænsede og fleksible udbudsprocedurer. Disse annullationer kan hermed skyldes, at der ikke har været et tilstrækkeligt antal ansøgere om prækvalifikation.

5.2 Udbud, der annulleres pga. for lidt konkurrence, modtog få tilbud

De udbud eller delkontrakter, som annulleres med henvisning til svag konkurrence, er kendetegnet ved, at de som regel modtager få tilbud. Disse udbud har således i de fleste tilfælde modtaget nul, ét eller to tilbud, jf. figur 5.2.

Figur 5.2 Antallet af tilbud på udbud, der annulleres med årsagen "For lidt konkurrence om opgaven"



Anm.: Baseret på 107 besvarelser, hvor der henvises til *For lidt konkurrence*, og hvor der er oplysninger om antal tilbud. Beregningerne er vægtede. Ingen af de ordregivere, der har angivet, at de annullerede grundet for lidt konkurrence, modtog mere end fem tilbud.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

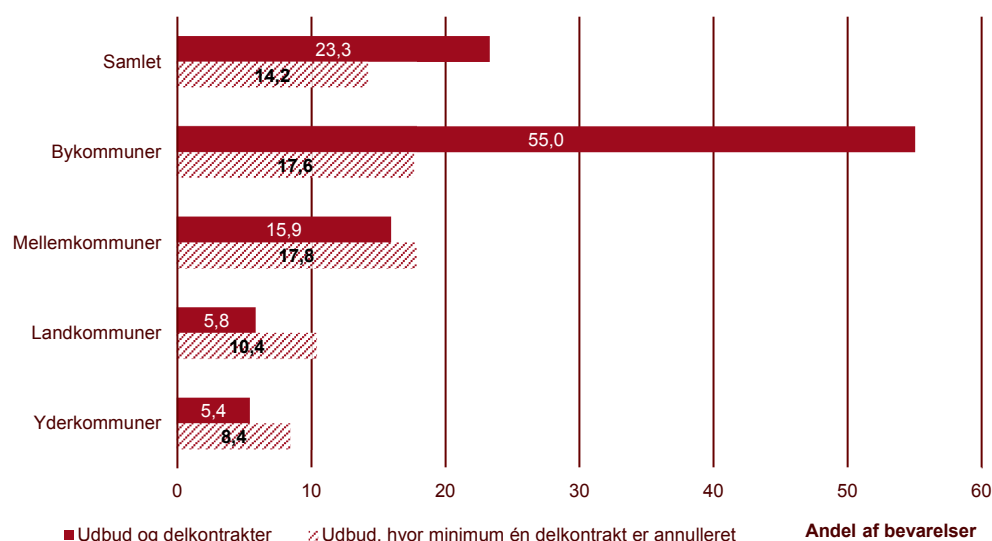
Når man som ordregiver får få tilbud, og konkurrencen dermed er svag, kan det være relevant at annullere udbuddet. Omvendt er få tilbud ikke altid et udtryk for utilstrækkelig konkurrence. Det skyldes bl.a., at de bydende virksomheder ikke ved, hvor mange andre virksomheder der deltager i konkurrencen. Hvis det vurderes, at konkurrencen er intensiv, når budet afgives, kan resultatet således være godt alligevel. Få tilbud fører derfor ikke nødvendigvis til annullationer.

For de opgaver, der modtog fem tilbud, men alligevel blev annulleret med henvisning til svag konkurrence, gælder særligt, at de er en del af et opdelt udbud med mange delkontrakter, hvoraf nogle er gennemført.

5.3 Yderkommuner annullerer ikke pga. dårlig konkurrence

Der er relativt store kommunale forskelle på, hvorvidt udbud annulleres med henvisning til svag konkurrence. I de såkaldte bykommuner henvises således oftere til svag konkurrence end i kommuner i andre områder af Danmark. I bykommunerne er det over halvdelen af annullationerne, hvor der henvises til svag konkurrence, hvorimod det i yderkommunerne kun er godt fem pct., jf. figur 5.3. Den høje andel af udbud, der annulleres med udgangspunkt i en svag konkurrence i bykommunerne, drives i høj grad af udbud med mange delkontrakter, hvor en stor del af delkontrakterne er annulleret med henvisning til svag konkurrence. Ses i stedet på andelen af udbud, hvor mindst én delkontrakt er annulleret på grund af for lidt konkurrence, er forskellene væsentligt mindre. Det gælder dog stadig, at yderkommunerne i mindre grad annullerer med henvisning til svag konkurrence end de øvrige kommunetyper.

Figur 5.3 Andel annullationer grundet for lidt konkurrence i forhold til det samlede antal annullationer, fordelt på kommunens placering



Anm.: Baseret på 188 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017, hvor ordregiveren er kommunal. Beregningerne er vægtede.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud

Kommunerne er inddelt efter landdistriktsgrader på baggrund af kommunernes strukturelle, økonomiske og demografiske situationer. Klassifikationssystemet er beskrevet i "National strategi for det danske landdistriktsprogram 2007-2013". Bykommuner er fx kommuner som København, Aarhus og Roskilde. Mellemområder er fx kommuner som Tårnby, Horsens og Middelfart. Landområder er fx kommuner som Kalundborg, Assens og Esbjerg, og til sidst er yderområder fx kommuner som Lolland, Thisted og Bornholm.

5.4 En anden udbudsprocedure kunne have forhindret annullation

I de fleste af de udbud, der blev annulleret på grund af for lidt konkurrence, vurderede ordregiverne, at de kunne have gjort mere for at undgå annullationen. Eksempelvis ved at gøre brug af en anden udbudsprocedure, have stillet færre mindstekrav til virksomhederne eller ved andre konkrete tiltag, jf. **Fejl! Henvissningskilde ikke fundet.** I kun knap 23 pct. af annullationerne, hvor der henvises til for lidt konkurrence som årsag, mener ordregiverne, at de ikke kunne have gjort noget anderledes for at undgå annullationen.

Figur 5.4 Hvad ordregiverne vurderede, at de kunne have gjort anderledes for at undgå annullationen



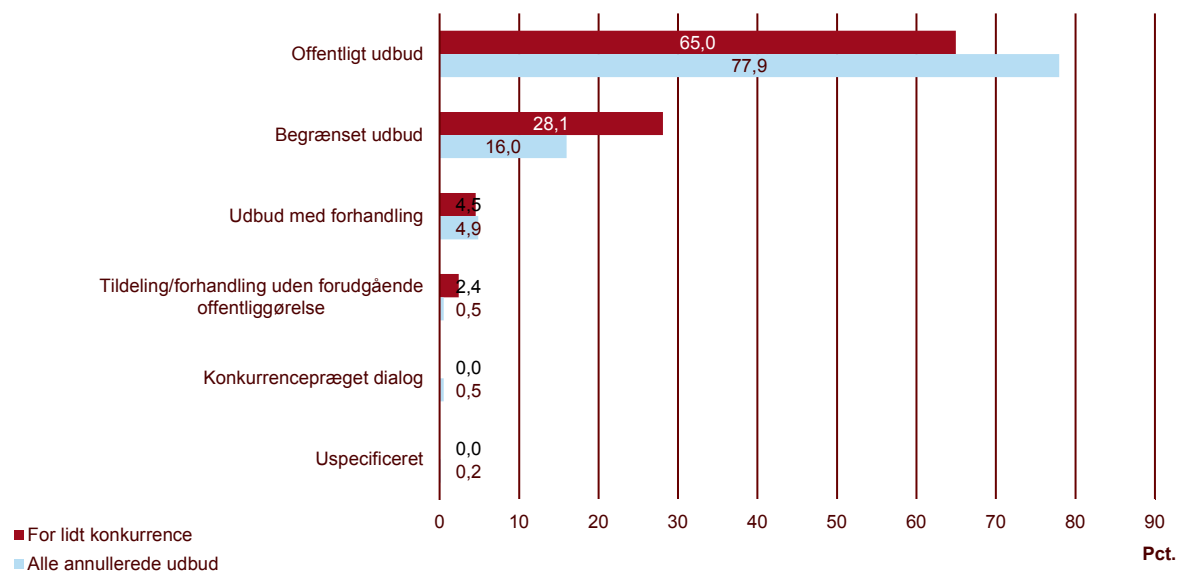
Anm.: Baseret på 120 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017 med årsagen *For lidt konkurrence*. Beregningerne er vægtede, jf. boks 3.1. Kategorierne *Have sikret os, at bevillingen eller budgettet var til rådighed inden udbuddet*, *Have haft mere viden om udbudsreglerne* og *Have udbudt opgaven i fællesskab med andre ordregivere* er fjernet fra figuren, fordi de ingen besvarelser havde. Respondenterne havde mulighed for at angive op til tre svar i denne, hvorfor tallene summer til mere end 100 pct.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud

Udbud under proceduren begrænset udbud annulleres relativt oftere med henvisning til for lidt konkurrence sammenlignet med andre udbudsformer, jf. Figur 5.5. Begrænsede udbud udgør således 16 pct. af de annullerede udbud i alt, mens de udgør godt 28 pct. af udbud, der er annulleret pga. for lidt konkurrence⁹.

⁹ Bemærk, at disse tal ikke er direkte sammenlignelige med andelen i kapitel 2, da der her kun er tale om udbud, der er annulleret i 2017. Kapitel 2 omhandler alle afsluttede udbud i 2016-2017. I 2016-2017 var 13,7 pct. af de annullerede udbud og delkontrakter begrænset udbud.

Figur 5.5 Anvendte udbudsprocedurer ved udbud, der annulleres med årsagen "For lidt konkurrence om opgaven"



Anm.: Baseret på 120 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017 med årsagen *For lidt konkurrence* og 543 for alle annullerede udbud med besvarelser. Beregningerne er vægtede, jf. boks 3.1

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

Udbudsproceduren begrænset udbud er bl.a. anvendelig, hvis ordregiveren forventer mange tilbud og ønsker at begrænse antallet af deltagere. Når *begrænsede udbud* ofte annulleres med begrundelse om, at der var for lidt konkurrence, kan en forklaring derfor være, at ordregiver forventer, at alle de prækvalificerede virksomheder vil afgive tilbud, men at det så ikke sker alligevel. Hvis nogle virksomheder vælger ikke at afgive tilbud, kan konkurrencen således vise sig at være svagere end ønsket. Det er især udbud under proceduren *begrænset udbud*, der har modtaget flere end to tilbud og alligevel er annulleret med henvisning til for lidt konkurrence, jf. Figur 5.5.

Når ordregiverne tilrettelægger udbud, er det vigtigt at overveje, hvilken udbudsprocedure der kan skabe den bedste konkurrence om den konkrete opgave. En grundlæggende markedsafdækning og -dialog kan i den forbindelse være vigtig for at sikre, at der rent faktisk er et marked, der kan levere det pågældende produkt på konkurrencedygtige vilkår, jf. også boks 5.1.

Boks 5.1

Vælg den bedst egnede udbudsprocedure**Hvilke muligheder giver udbudsloven?**

Når ordregiver skal gennemføre et udbud, skal det overvejes, hvilken udbudsprocedure der er bedst egnet til at skabe konkurrence om den konkrete opgave.

Offentligt udbud er en åben konkurrence, hvor alle interesserede har mulighed for at afgive tilbud. Antallet af deltagere er således ikke begrænset på forhånd. Proceduren egner sig bedst ved udbud af opgaver, hvor der ikke er potentielt mange tilbudsgivere, da der kan være mange omkostninger forbundet med modtagelse af mange tilbud.

Begrænset udbud er opdelt i to faser: en ansøgningsfase og en tilbudsfasen. Enhver virksomhed kan ansøge om deltagelse, men kun de virksomheder, der udvælges, kan afgive tilbud. Der skal udvælges mindst fem virksomheder. Proceduren er bedst egnet ved udbud på et marked med mange potentielle tilbudsgivere.

Udbud med forhandling er også opdelt i to faser: en ansøgningsfase og en forhandlingsfase. Enhver virksomhed kan ansøge om deltagelse, men kun de virksomheder, der udvælges, kan deltage i forhandlingsfasen. Der skal udvælges mindst tre virksomheder. Proceduren er bedst egnet ved udbud, hvor der er behov for dialog/forhandling under udbudsprocessen. Forhandlingerne gennemføres med henblik på at forbedre tilbuddenes indhold, således at de bedst muligt matcher ordregivers behov. Der er også mulighed for at bortforhandle eventuelle forbehold, men der må under processen ikke foretages ændringer af grundlæggende elementer i udbudsmaterialet.

Konkurrencepræget dialog svarer til proceduren for udbud med forhandling med den forskel, at man ved konkurrencepræget dialog har en dialog om selve løsningen, dvs. der er også tale om en konkurrence om udviklingen af udbudsgrundlaget.

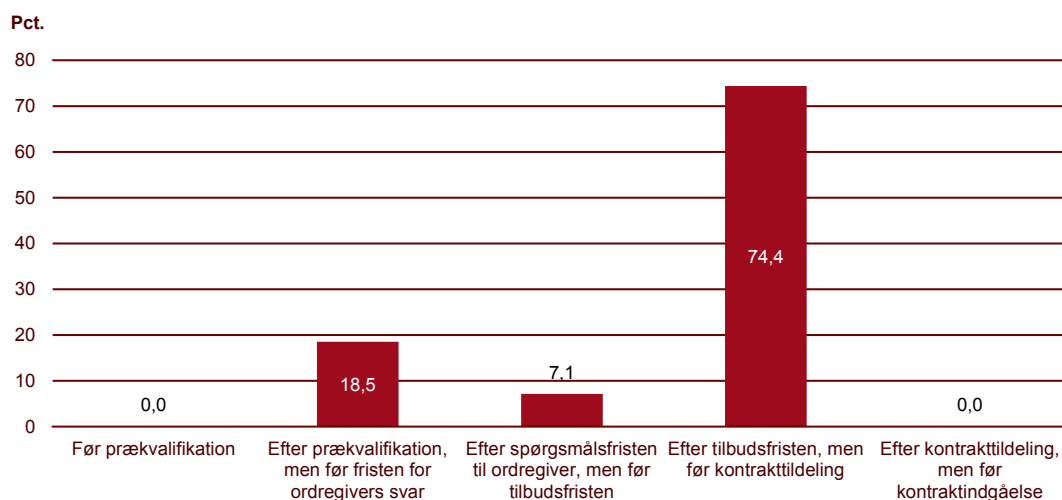
Ved procedurer med udvælgelse skal ordregiver altid overveje det antal, man vil udvælge. Ordregiver skal være opmærksom på, at der kan være tilbudsgivere, der, selvom de er udvalgt, vælger ikke at afgive tilbud.

Læs mere om de forskellige udbudsprocedurer i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*, januar 2016, kapitel 5.

5.5 Virksomheder afgiver ikke altid tilbud efter prækvalifikation

Godt 28 pct. af de udbud, der blev annulleret med henvisning til svag konkurrence, blev som nævnt gennemført som *begrænsede udbud*. Her har ordregiverne valgt at begrænse antallet af tilbudsgivere gennem prækvalifikation. Knap tre ud af fire af disse udbud blev annulleret efter virksomhedernes frist for afgivelse af tilbud, jf. Figur 5.6.

Figur 5.6 Annullationernes tidspunkt i udbudsprocessen for *begrænsede udbud* med årsagen "For lidt konkurrence om opgaven"



Anm.: Baseret på 34 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017 med årsagen *For lidt konkurrence*, hvor udbudsproceduren er *begrænset udbud*. Beregningerne er vægtede, jf. boks 3.1.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud

Når *begrænset udbud* med for lidt konkurrence som årsag først annulleres efter tilbudsfristen, må det i nogen grad skyldes, at tilbudsgiverne ansøger om prækvalifikation, hvorefter de måske vælger ikke at afgive tilbud på den udbudte opgave. Dette kan eksempelvis skyldes åbenhed om, hvilke konkurrenter den enkelte leverandør er oppe imod i konkurrencen om den udbudte opgave. Det kan effektivt svække konkurrencen og forøge den pris, ordregiveren i sidste ende må betale. Der må på dette sted i udbudsprocessen ikke ændres grundlæggende på udbudsmaterialet, hvorfor det er den samme opgave, som tilbudsgiverne har ansøgt om prækvalifikation på, som de i sidste ende vælger ikke at afgive tilbud på.

Kapitel 6

Evalueringsmetode og frygt for klagesager giver anledning til annullationer

Blandt de hyppige årsager til annullationer af danske udbud er hhv., at evalueringsmetoden ikke vurderes at have været velegnet, og/eller at ordregiverne ønsker at afværge en klagesag. Disse udbud annulleres typisk meget sent i processen. Disse årsager vedrører processen med at udvælge det bedste tilbud og tildele kontrakten og desuden en frygt for, at der anlægges klagesager i forbindelse med det pågældende udbud.

Hvis der sker annullationer med henvisning til frygt for klagesag, kan forklaringen være, at den forventede klagesag har reelt indhold og evt. forventes tabt. Når ordregiverne annullerer deres udbud sent i processen som følge af en uegnet evalueringsmetode eller frygt for klagesager, vil det naturligt være forbundet med unødige omkostninger for både de offentlige ordregivere og de private virksomheder. Det skal ses i lyset af, at de fleste transaktionsomkostninger ved at deltage i selve konkurrencen om den offentlige opgave på dette tidspunkt er afholdt.

6.1 Annullationer pga. uegnet evalueringsmetode havde oftere "laveste pris" som tildelingskriterie

De udbud, der blev annulleret med udgangspunkt i, at evalueringsmetoden ikke viste sig egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, blev i høj grad evalueret efter kriteriet "laveste pris". Dette skete i 78 pct. af tilfældene. Ved tildelingskriteriet "laveste pris" konkurreres der udelukkende på pris, mens kvalitetskrav mv. typisk indgår som mindstekrav eller lignende.

Boks 6.1 Identificering af det økonomisk mest fordelagtige tilbud

Hvilke muligheder giver udbudsloven?

Ordregiver skal identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud på grundlag af et af følgende tildelingskriterier:

1. Pris
2. Omkostninger eller
3. Bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Ordregiver skal beskrive og offentliggøre den evalueringsmetode, der anvendes. Ordregiver kan basere evalueringsmetoden på forskellige evalueringsmodeller.

Undersøg, hvordan forskellige evalueringsmodeller fungerer, ved brug af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens metodeberegner på www.bedreudbud.dk.

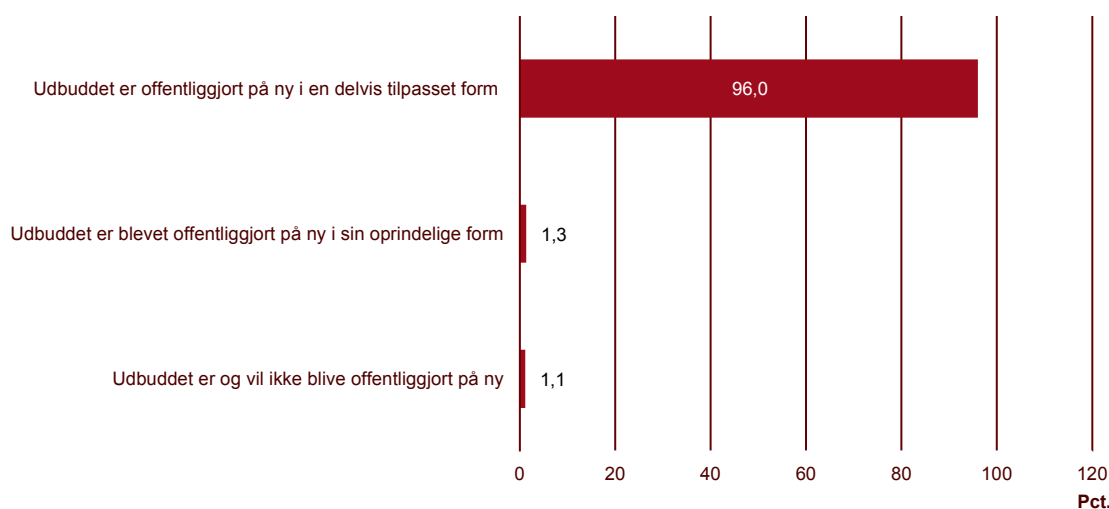
Læs mere om de forskellige evalueringsmodeller i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Evalueringsmetoder – Praktisk vejledning til offentlige indkøbere*, marts 2018.

Samlet set vurderer 89 pct. af ordregiverne, der annullerede udbuddet med henvisning til, at evalueringsmetoden ikke var velegnet, at de ikke kunne have handlet anderledes for at undgå annullation.

Annulationerne kunne dog antageligt, i et vist omfang, være undgået ved en større bevidsthed om evalueringsmetodernes indflydelse på tildeling og vægtning af eksempelvis kvalitetsmæssige aspekter.

Næsten alle de udbud, der blev annulleret med udgangspunkt i udfordringer med evalueringsmetoden eller med ønsket om at afværgе en klagesag, blev udbudt igen i en delvist tilpasset form efter annulationen, jf. Figur 6.1

Figur 6.1 Efterfølgende proces for annullationer grundet evalueringsmetoder eller afværgelse af klagesager



Anm.: Baseret på 58 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017 med årsagen *Evalueringsmetoden viste sig ikke egnet* eller *Vi ønskede at afværgе en klagesag*. Beregningerne er vægtede, jf. boks 3.1. Kategorien *Udbuddet overgik til forhandling grundet ikke-forskriftsmæssige og uacceptable tilbud* er fjernet fra figuren, fordi den ingen besvarelser havde.

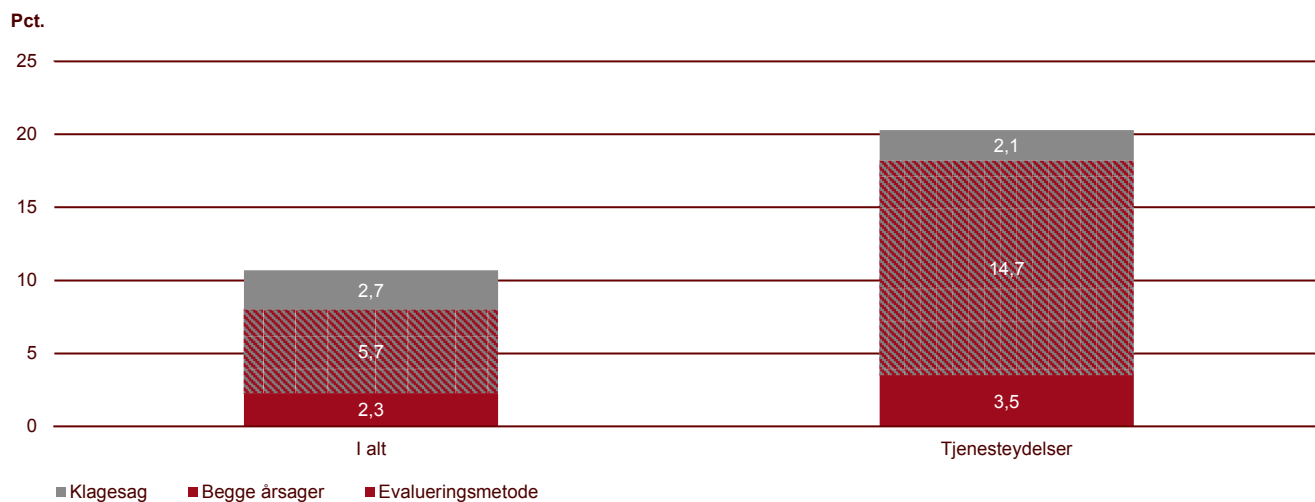
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

Såfremt ordregiverne annullerer med henvisning til evalueringsmetode, vil den umiddelbare forventning være, at evalueringsmetoden tilpasses, inden opgaven udbydes igen, hvilket i høj grad også er tilfældet, jf. Figur 6.1. Selvom en stor del af de annullerede udbud bliver udbudt igen i en tilpasset form, må det formodes, at annulationen stadig vil medføre unødvendige transaktionsomkostninger, da tilbudsgiverne skal tilpasse deres tilbud til den nye evalueringsmetode samt eventuelle andre tilpasninger i udbudsmaterialet.

6.2 Evalueringsmetode og klagesager er særligt en udfordring for køb af tjenesteydelser

Evalueringsmetoden og frygt for klagesager angives ofte som årsager til annullationer af tjenesteydelseskontrakter. Det er således mere end 20 pct. af annullationerne af tjenesteydelseskontrakterne, hvor evalueringsmetoden eller frygten for en klagesag var medvirkende årsag til annulationen, mens det kun gælder for 10 pct. af annullationerne i andre kontrakttyper. For tjenesteydelser er det især kombinationen af en uegnet evalueringsmodel og frygt for en klagesag, som øger sandsynligheden for annullationer, jf. Figur 6.2. Det skal givetvis ses i sammenhæng med, at udbud af tjenesteydelser kan være mere komplicerede at opstille evalueringskriterier og/eller mindstekrav for, da disse kontrakter ofte er af mere kompleks karakter.

Figur 6.2 Andelen af annullerede tjenesteydelseskontrakter, der har baggrund i evalueringsmetode eller ønsket om at afværge en klagesag



Anm.: Baseret på 543 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017 og på 202 tjenesteydelser. Beregningerne er vægtede, jf. boks 3.1.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

Samlet set udgør tjenesteydelseskontrakter knap 85 pct. af de udbud, der annulleres på baggrund af en uegnet evalueringsmetode, mod ca. 37 pct. af annullationerne generelt¹⁰. Der er således en overrepræsentation af tjenesteydelseskontrakter, der annulleres med henvisning til evalueringsmetoden.

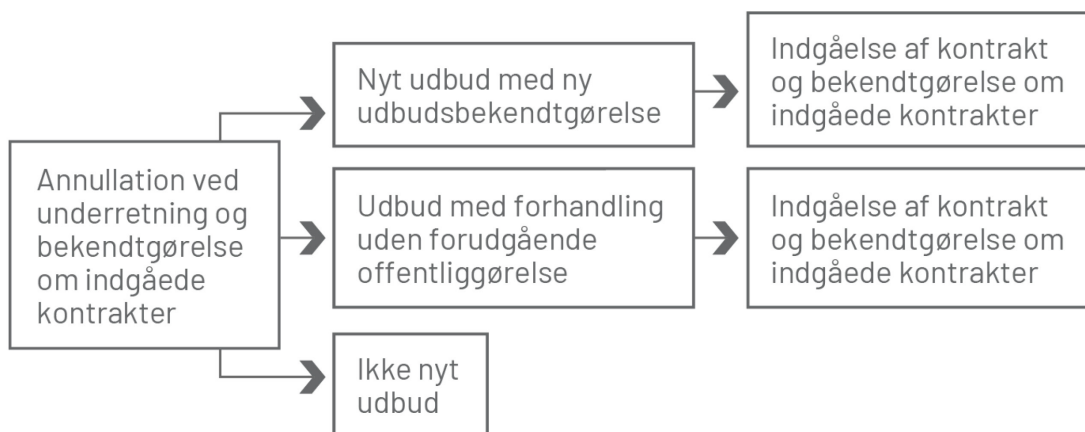
¹⁰ Bemærk, at disse tal ikke er direkte sammenlignelige med andelen i kapitel 2, da der her kun er tale om udbud, der er annulleret i 2017. Kapitel 2 omhandler alle afsluttede udbud i 2016-2017. I 2016-2017 var 41,6 pct. af de annullerede udbud og delkontrakter levering af tjenesteydelser.

Kapitel 7

Ordregivernes adgang til annullation

I dette kapitel gennemgås de juridiske rammer for annullation og hhv. saglige og usaglige årsager til annullationer. Processen for annullation illustreres i Figur 7.1, hvor ordregivernes muligheder efter valget om annullation præsenteres.

Figur 7.1 Proces for annullationer af EU-udbud



7.1 Ordregivere er berettiget til at annullere et udbud

Ordregivere er ikke forpligtede til at indgå en kontrakt i forlængelse af et udbud og har således ret til at annullere en udbudsprocedure. Iværksættelsen af et udbud indebærer med andre ord ikke en kontraheringspligt. Et udbud kan således annulleres helt frem til kontraktindgåelse.

Udbudslovens regler om underretning pålægger ordregiverne en såkaldt underretnings- og begrundelsespligt ved annullation af en udbudsprocedure¹¹. Underretnings- og begrundelsespligt har til formål at sikre gennemsigtighed omkring ordregivernes beslutning om annullation.

Det er således et krav, at annullationen kan begrundes, og at de forhold, som annullationen begrundes i, ikke må forfølge et formål, som er i strid med de grundlæggende EU-retlige principper, herunder ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, eller som i øvrigt må anses for usagligt.

7.2 Begrundelsen for en annullation må ikke være usaglig

Kravet om, at begrundelsen ikke må være usaglig, følger af, at offentlige myndigheder er underlagt det forvaltningsretlige grundprincip om saglig forvaltning.

¹¹ Jf. udbudslovens § 171, stk. 1 og stk. 6.

Boks 7.1
Ikke usaglige årsager til annullation

I praksis fra Klagenævnet for Udbud og EU-Domstolen findes en række eksempler på årsager til og begrundelser for annullation, der er blevet anset for ikke at være usaglige. De enkelte begrundelser og deres saglighed skal ses i sammenhæng med de konkrete forhold i de enkelte sager. Blandt de begrundelser, som er anført i de pågældende sager, kan følgende nævnes:

- » Ordregiver modtog ikke tilstrækkeligt antal ansøgninger eller tilbud til at sikre en effektiv konkurrence om kontrakten.
- » Ordregiver blev i forbindelse med udbuddet opmærksom på, at der findes mere hensigtsmæssige løsninger end den udbudte, eksempelvis ved modtagelse af tilbud, der ikke levede op til de stillede krav.
- » Uhensigtsmæssigheder ved den beskrevne evalueringsmetode for så vidt angår de kvalitative parametre og den gennemførte evaluering.
- » Fejl i udbudsmaterialet.
- » For at afværge en klagesag, da det blev konstateret, at der var begået procedurefejl under udbudsprocessen.
- » Priserne i de indkomne tilbud oversteg ordregivers budget.
- » Ordregiver bliver opmærksom på, at der kan opnås et mere fordelagtigt resultat ved at gennemføre processen med et andet tildelingskriterium eller med andre underkriterier.
- » Ordregiver har begået væsentlige procedurefejl.
- » Ordregiver vurderer, at opgaven bedst kan varetages af ordregiver selv.

Begrundelserne i boksen er udelukkende et uddrag af eksempler fra praksis. Begrundelserne er vurderet som ikke usaglige i de konkrete sager. Derfor kan det ikke udledes, at ordregiverne altid, og lovligt, vil kunne annullere udbud med en af de angivne begrundelser. Eksempelvis følger det bl.a. af praksis, at det vil være usagligt, hvis ordregiverne annullerer udbud, alene fordi ordregiverne ikke ønsker at indgå kontrakt med den vindende tilbudsgiver. Annullationen sker ved underretning og bekendtgørelse.

Når der træffes beslutning om at annullere et udbud, skal ordregiveren hurtigst muligt og samtidigt underrette alle berørte ansøgere og tilbudsgivere skriftligt om beslutningen¹². Denne underretning skal indeholde en begrundelse for, hvorfor udbudsproceduren er blevet annulleret¹³.

Begrundelsespligten gælder både, hvis ordregiver annullerer og ikke påbegynder proceduren på ny, og hvis ordregiver annullerer og påbegynder proceduren på ny. Ordregiveren skal i begrundelsen angive det eller de forhold, der har været bestemmende for ordregivers beslutning.

¹² Jf. udbudslovens § 171, stk. 1.

¹³ Jf. udbudslovens § 171, stk. 6.

Udbuddene skal desuden annulleres ved at anvende Europa-Kommissionens standardformular bekendtgørelse om *indgåede kontrakter*, som sendes elektronisk til EU's publikationskontor og efterfølgende offentliggøres i EU-Tidende (TED).

Boks 7.2 Bekendtgørelse ved annullation af et udbud


Ved annullation af et udbud anvendes bekendtgørelse om indgåede kontrakter, punkt V.1) *Oplysninger om ikke-tildeling*.

V.1) Oplysninger om ikke-tildeling

* Kontrakten/partiet er ikke blevet tildelt

Der blev ikke modtaget nogen bud eller anmodninger om deltagelse eller de blev alle afvist

Andre årsager (afbrudt procedure)

Dokumentreference: -  årstal og dokumentnummer

Er årsagen til annullation Andre årsager (*afbrudt procedure*), kan begrundelsen for en annullation anføres under punkt IV.3) *Yderligere oplysninger*.

I dokumentreference angives bekendtgørelsesnummeret for det udbud, der annulleres.

Udbuddet skal også annulleres ved bekendtgørelse i den situation, hvor betingelserne for at overgå til udbud med forhandling uden forudgående udbudsbekendtgørelse er til stede, da der er tale om iværksættelse af en ny udbudsprocedure.

Virkningen af en annullation – nyt udbud eller udbud med forhandling?

En annullation medfører, som nævnt, at udbudsprocessen afsluttes uden kontraktindgåelse.

Efter en annullation vil ordregiveren være berettigede til at foretage et nyt udbud af den samme ydelse med de tilpasninger, der er behov for. Udbudsprocessen må i så fald gøres helt om, hvilket kræver, at ordregiver indleder en ny udbudsprocedure med offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse.¹⁴ Ordregiverne kan dog, som tidligere nævnt, med fordel gøre opmærksom på de steder i udbudsmaterialet, hvor der er foretaget tilpasninger.

Ordregiver har dog i visse tilfælde mulighed for at overgå til udbud med forhandling uden forudgående udbudsbekendtgørelse i stedet for at iværksætte et nyt udbud med offentliggørelse af udbudsbekendtgørelse.

En annullation kan også være udtryk for en aflysning af udbuddet. Det kan fx være konsekvensen, hvis annullationen sker på baggrund af en politisk beslutning om, at opgaven ikke skal løses, manglende bevilling eller hjemtagning af en opgave, fx på baggrund af et kontrolbud.

Udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse

Der er forskellige forhold, der kan berettige, at ordregivere – efter en annullation – kan igangsætte et udbud med forhandling uden at være forpligtet til at offentliggøre en udbudsbekendtgørelse.

¹⁴ I udbudsbekendtgørelsens punkt IV.2.1) *Tidligere offentliggørelse om samme kontrakt* angives bekendtgørelsesnummeret for det udbud, der er annulleret.

Ikke-forskriftsmæssige eller uacceptable tilbud – udbudslovens § 61, stk. 1, nr. 2

Når *alle* tilbud, der modtages i forbindelse med et offentligt eller begrænset udbud, er ikke-forskriftsmæssige eller uacceptable, kan ordregiver overveje at overgå til udbud med forhandling.

Ved *ikke-forskriftsmæssige* tilbud forstås navnlig tilbud, der ikke lever op til kravene i udbudsmaterialet, tilbud, der er modtaget for sent, eller der foreligger bevis for ulovlig samordning eller bestikkelse, eller ordregiveren har konstateret, at tilbuddet er unormalt lavt, jf. § 61, stk. 2. Ved *uacceptable* tilbud forstås navnlig tilbud, som er indgivet af tilbudsgivere, som ikke lever op til de fastsatte minimumskrav til egnethed, eller som overstiger det af ordregiveren på forhånd fastsatte budget, jf. § 61, stk. 3.

Udbud med forhandling kan ske uden offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse, jf. § 61, stk. 4, når *alle* tilbudsgivere under det forudgående offentlige eller begrænsede udbud

- » afgav tilbud i overensstemmelse med udbudsprocedurens formelle krav og
- » ikke var omfattet en udelukkelsesgrund, opfyldte de stillede minimumskrav til egnethed og var udvalgt til at afgive tilbud.

Ved udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse skal ordregiveren forhandle med alle tilbudsgivere og følge den procedure, der er fastlagt i udbudslovens §§ 62-66, hvilket betyder, at ordregiveren skal give alle tilbudsgivere mulighed for at sende et endeligt tilbud.

Forhandlingerne kan ikke føre til, at der foretages ændringer i de grundlæggende elementer i det oprindelige udbudsmateriale.

Ingen eller kun irrelevante tilbud – udbudslovens § 80, stk. 1

Når der i forbindelse med et offentligt eller begrænset udbud enten slet ikke er modtaget nogen ansøgninger eller tilbud, eller der kun er modtaget ansøgninger eller tilbud, der er irrelevante i forhold til den udbudte kontrakt, kan udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse anvendes, jf. udbudslovens § 80, stk. 1. Bestemmelsen er en undtagelsesbestemmelse og skal derfor fortolkes indskrænkende. Det er ordregiver, der har bevisbyrden for, at undtagelsen kan anvendes.

Et tilbud anses for *irrelevant*, når det er åbenbart, at tilbuddet ikke kan opfylde ordregiverens behov som angivet i udbudsmaterialet. Det betyder, at et tilbud er irrelevant, hvis det alene kan accepteres, såfremt der sker omfattende ændringer af udbudsmaterialet.

Udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse er en fleksibel udbudsprocedure, der indebærer, at ordregiver kan rette direkte henvendelse til en eller flere leverandører med henblik på direkte at forhandle en kontrakt.

Forhandlingerne kan ikke føre til, at der foretages ændringer i de grundlæggende elementer i det oprindelige udbudsmateriale.

Husk bekendtgørelse om indgåede kontrakter

Overgår man efter en annullation af et udbud til proceduren *udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse*, skal ordregiver senest 30 dage efter kontraktens indgåelse sende *bekendtgørelse om indgåede kontrakter*.

Kapitel 8

Metode og afgrænsning

8.1 Datagrundlag og afgrænsning

Analysens datagrundlag omfatter EU-udbud i perioden 2016-2017, hvor der er udbudt fra 1. januar 2016 og afsluttet senest 31. december 2017 i en *bekendtgørelse om indgået kontrakt*. Profylaksebekendtgørelser, dynamiske indkøbssystemer og kvalifikationsordninger er ikke inddraget i analysen.

I 2016-2017 blev der afsluttet 3.602 EU-udbud, som består af i alt 10.267 ikke-opdelte udbud samt delkontrakter. 2.220 af disse udbud og delkontrakter er annulleret. De annullerede udbud og delkontrakter er identificeret via Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af TED.

De danske ordregivere er ifølge udbudsloven forpligtet til at indsende en *bekendtgørelse om indgået kontrakt* senest 30 dage efter indgåelse af kontrakten. I TED-databasen findes en række udbud, hvor udbudsprocessen ikke er afsluttet med en *bekendtgørelse om indgået kontrakt*. Af de offentliggjorte *udbudsbekendtgørelser* i 2016 er der i slutningen af 2018 17 pct., hvor det – 12 måneder efter tilbudsfristen – endnu ikke har været muligt at identificere en offentliggjort *bekendtgørelse om indgået kontrakt*.

8.2 Opgørelse af udbud og delkontrakter

Udbud kan både tilrettelægges med og uden delkontrakter. Antallet af eventuelle delkontrakter varierer, og de enkelte delkontrakter er genstand for selvstændig konkurrence. Et ikke-opdelt udbud og en delkontrakt er således begge potentielle kontrakter for tilbudsgiverne.

Denne analyse fokuserer således på de kontrakter, der kan bydes på. Den omfatter ikke-opdelte udbud og delkontrakter, der er dele af et opdelt udbud. Hver delkontrakt medregnes således som en observation på lige fod med ikke-opdelte udbud.

8.3 Sammenlignelighed med tidligere analyse af annullationer af EU-udbud

Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (ROPS) gennemførte i 2014 undersøgelsen "Annullationer af EU-udbud". ROPS fandt, at hvert sjette udbud i perioden 2012-2013 blev annulleret. Tallene kan dog ikke direkte sammenlignes med oplysningerne i nærværende analyse, da måden, hvorpå man annullerer udbud, er blevet ændret. Før udbudsloven trådte i kraft, blev et udbud annulleret ved, at ordregiver sendte *bekendtgørelse om supplerende oplysninger, uafsluttet procedure eller berigtigelse*. Det er vurderingen, at annullationer af delkontrakter sjældent blev offentliggjort på rette vis før ikrafttrædelsen af udbudsloven i 2016. Efter ikrafttrædelsen skal et udbud annulleres i en *bekendtgørelse om indgået kontrakt*. Muligheden for at annullere en delkontrakt er nu eksplicit fremtrædende i *bekendtgørelse om indgået kontrakt*, hvorimod dette ikke var tilfældet i den tidligere bekendtgørelse. Den tidligere undersøgelse af annullationer af udbud er således ikke direkte sammenlignelig med den nye. Når opgørelserne ikke er sammenlignelige, skal det ses i lyset af, at det var vanskeligere at identificere annullerede kontrakter, før udbudsloven blev implementeret i 2016, og det er derfor ikke muligt at afgøre, om der er tale om en stigning eller et fald i antallet af annullationer.

8.4 Spørgeskemaundersøgelse

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har, i forbindelse med analysen, udsendt spørgeskemaer til ordregivere med annullerede udbud. Spørgeskemaets formål var at indsamle viden om årsagerne til annullationer af udbud, hvornår i udbudsprocessen annullationerne blev gennemført, samt hvad der efterfølgende skete med det annullerede udbud.

Analysens spørgeskemaundersøgelse er gennemført blandt danske ordregivere, der har annulleret et EU-udbud eller en delkontrakt i 2017, hvor udbuddene er offentliggjort efter ikrafttrædelsen af den nye udbudslov 1. januar 2016. Denne afgrænsning i spørgeskemaundersøgelsen adskiller sig altså fra den samlede undersøgelse af annullerede udbud i kapitel 2 og afsnit 8.1, hvor også udbud, der er afsluttet i 2016, er med.

De annullerede udbud og delkontrakter er identificeret via Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af TED. Herved blev der etableret en liste over de kontaktpersoner, som er oplyst i de annullerede udbud. Kontaktpersonerne fik herefter tilsendt spørgeskemaet, og det blev sikret, at ordregiveren var klar over, præcis hvilket udbud der var tale om. Flere ordregivere havde naturligvis flere annullationer og modtog derfor flere spørgeskemaer. De ordregivere, der ville modtage flere end 10 spørgeskemaer, blev kontaktet telefonisk af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Der er udsendt ét spørgeskema pr. annulleret delkontrakt. Der blev i alt udsendt 1.414 spørgeskemaer, hvor hvert spørgeskema vedrører et specifikt udbud/en specifik delkontrakt, der er annulleret. De 1.414 udbud og delkontrakter fordeler sig på 526 udbud. Af de 1.414 annullerede udbud har KFST modtaget 556 fulde besvarelser, svarende til 39,3 pct. 15 besvarelser blev her fjernet, da delkontrakterne omhandlede generelle vilkår for det samlede udbud og dermed ikke var genstand for selvstændig konkurrence. Delvist gennemførte spørgeskemaundersøgelser er desuden fjernet. Der er dermed i analysen medtaget 541 besvarelser, svarende til 38,3 pct. af alle udsendte spørgeskemaer.

De 541 besvarelser er fordelt på 231 samlede udbud. 39,8 pct. af disse er opdelt på delkontrakter. 310 af de 541 besvarelser er besvarelser fra ordregivere, der har besvaret spørgeskemaet til flere delkontrakter på et samlet udbud. I cirka halvdelen af disse er der *ikke* forskel mellem fx delkontrakternes årsager, og hvad der kunne have været gjort anderledes i udbuddet.

I spørgeskemaundersøgelsen har ordregiverne haft mulighed for at angive årsagerne til de gennemførte annullationer. Her har de ligeledes haft mulighed for at svare "andet". I disse tilfælde har de kunnet uddybe svaret. Den uddybende tekst er derfor, såfremt det var muligt, kategoriseret i en af de allerede eksisterende muligheder. "Andet"-andelen er ved omkategoriseringen faldet fra godt 28 pct. til syv pct.

8.5 Vægtning af besvarelser

Spørgeskemaundersøgelsen har en besvarelsesprocent på 38,3 pct. Den besvarede andel er ikke fuldt ud repræsentativ for alle annullerede udbud i Danmark i undersøgelsesperioden. Derfor er alle beregninger med afsæt i analysens spørgeskemabaserede dele vægtet for at repræsentere den fulde population af annullerede udbud påbegyndt fra og med 1. januar 2016 og afsluttet ved en *bekendtgørelse om indgået kontrakt* i året 2017.

Statistiske repræsentativitetstests af besvarelserne viser, at der på ordregivertype er en overrepræsentation af besvarelser fra kommunale ordregivere. Derimod er offentligtretlige organers besvarelser underrepræsenteret i forhold til deres andel i den fulde population. Tests viser også, at der findes en geografisk underrepræsentation af udbud fra ordregivere placeret i hovedstadsområdet.

For at gøre analysens resultater repræsentative er der sket en vægtning af besvarelserne. Dette gør resultaterne i analysen mere generelle for annullerede udbud. Alle spørgeskemabesvarelserne er således vægtet op, når fx udbuddets ordregiver er placeret i hovedstadsområdet og/eller er et offentligtretligt organ, mens besvarelserne er vægtet ned, når der er tale om et kommunalt udbud.

Alle analysens figurer, der er baseret på spørgeskemabesvarelser, er i bilag 1 vedlagt i deres uvægtede form.

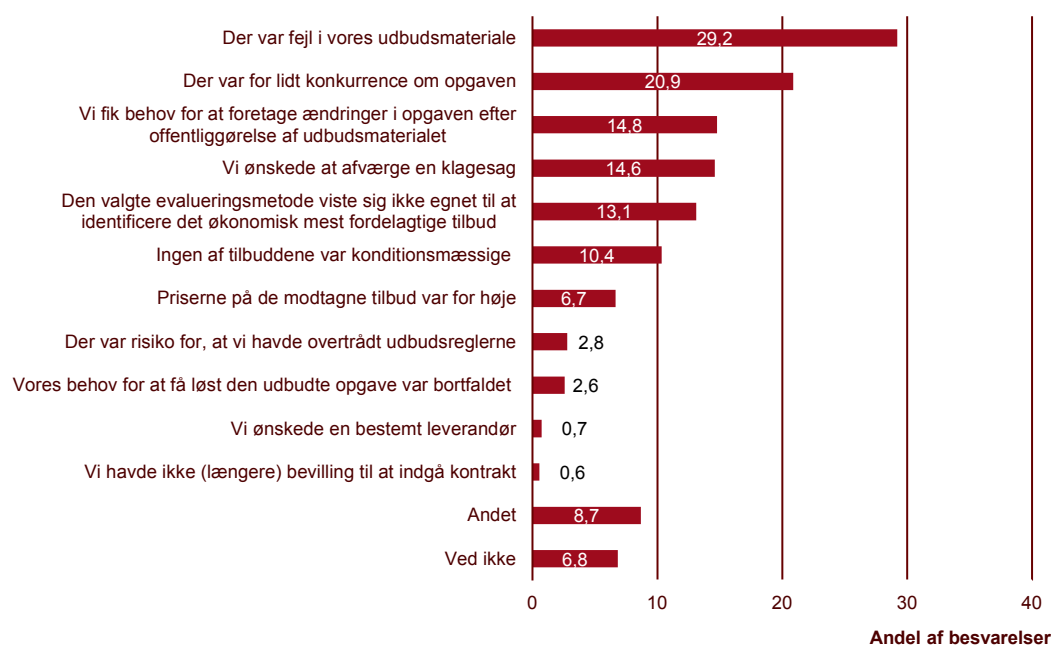
Bilag 1

Figuroversigt

I dette bilag fremstilles de af rapportens figurer, der er baseret på spørgeskemadata. Figurerne i rapporten er, som tidligere beskrevet, vægtede for at skabe større repræsentativitet, men fremstilles i afsnit B.1 i uvægtet form. Der findes ikke umiddelbare afgørende forskelle i niveauerne mellem hhv. de vægtede og de uvægtede figurer. I afsnit B.2 findes en supplerende tabel over sammenfaldende årsagsangivelser til annullationerne. I kapitel 3 henvises der til denne figur i vægtet form. I bilaget fremstilles den ligeledes i uvægtet form.

B.1 Uvægtede figurer

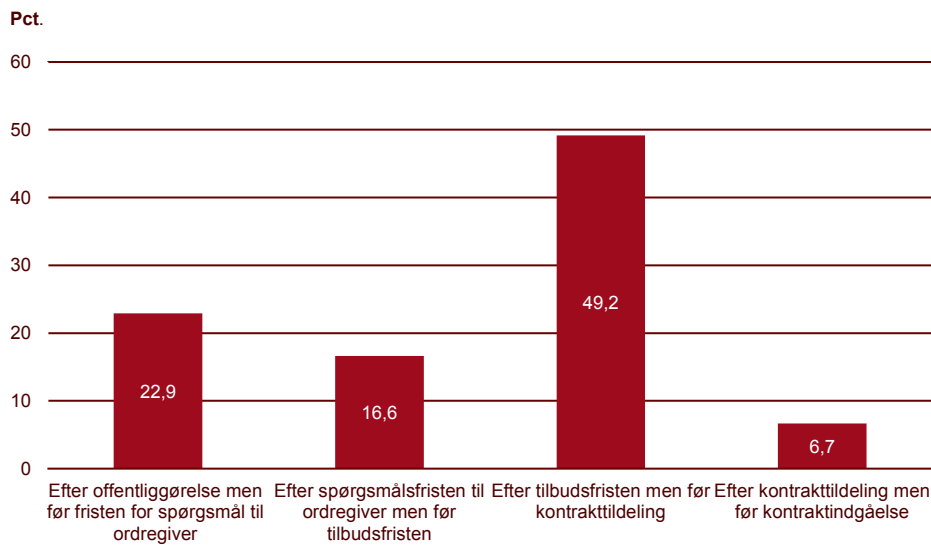
Figur B.3.1 Årsagen til annullation – uvægtet



Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 541.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

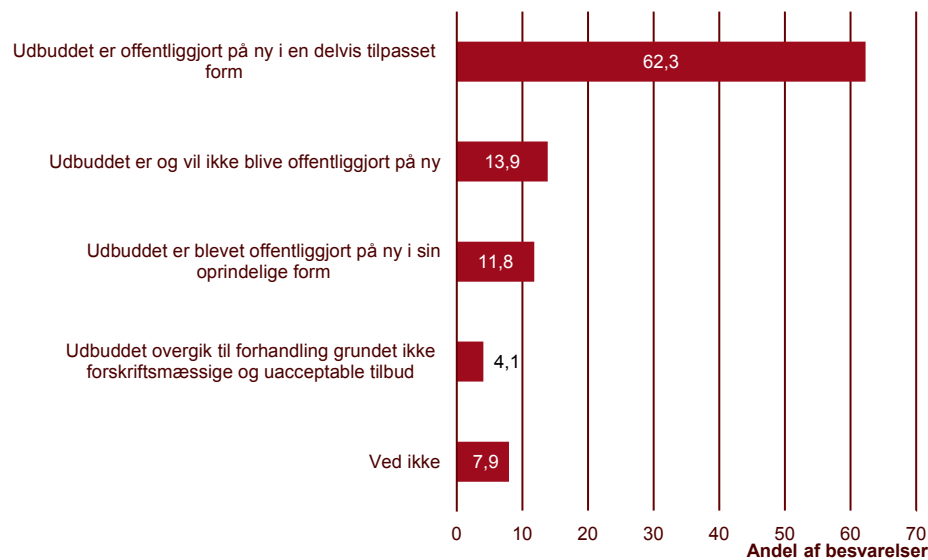
Figur B.3.2 Hvornår i processen blev der annulleret? - uvægtet



Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 541. 4,6 pct. svarede *Ved ikke*.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

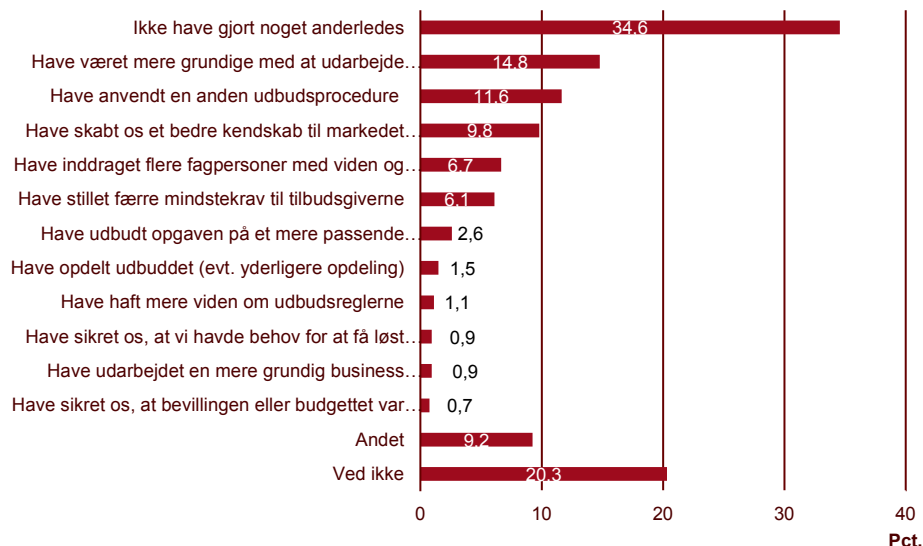
Figur B.3.3 Hvad skete der med udbuddet efter annullationen? - uvægtet



Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 541.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

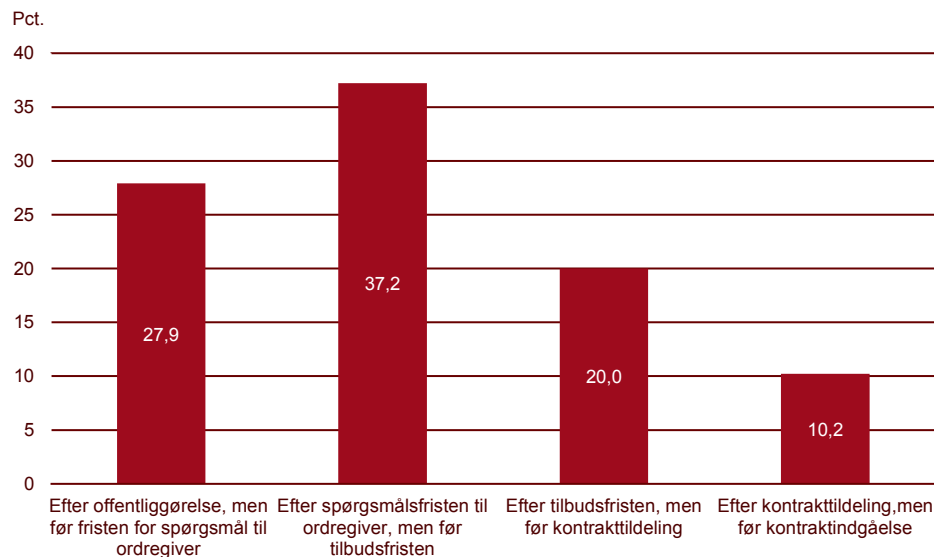
Figur B.3.4 Hvad ordregiverne mener, at de kunne have gjort anderledes for at undgå annullation – uvægtet



Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 541. Kategorien *Have udbudt opgaven i fællesskab med andre ordregivere* er fjernet fra figuren, fordi dens andel er nul.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

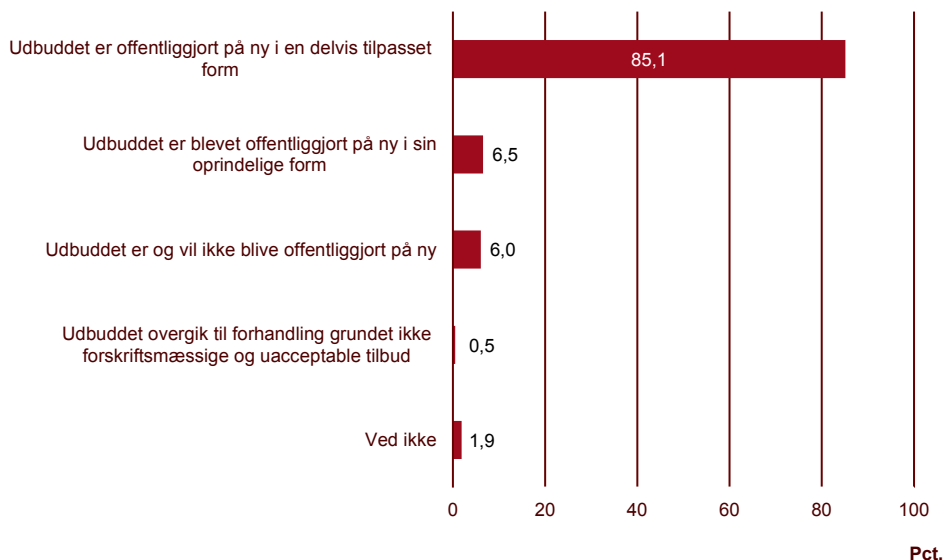
Figur B.4.1 Tidspunkt for annullationer med årsagerne "Fejl i udbudsmaterialet" og "Behov for at foretage ændringer i opgaven" – uvægtet



Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 215. 4,7 pct. svarede *Ved ikke*.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

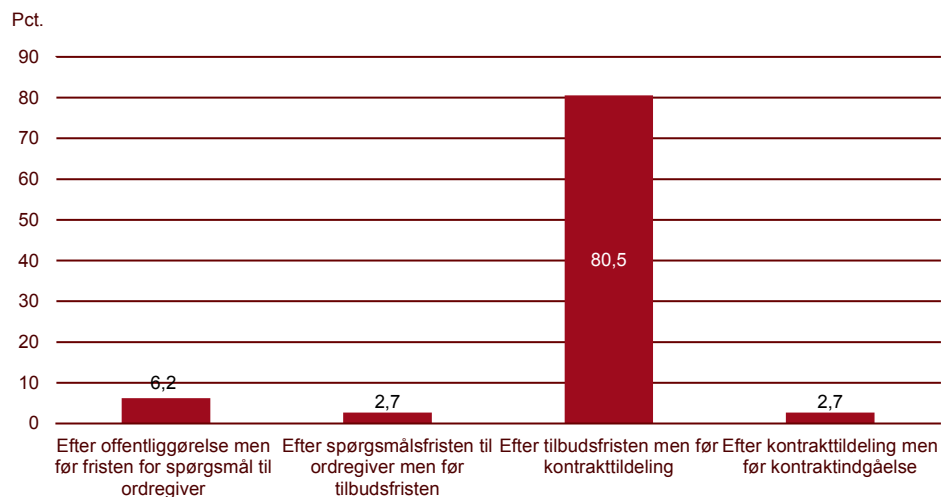
Figur B.4.2 Den efterfølgende proces for annullationer grundet fejl i udbudsmaterialet og behov for at foretage ændringer i opgaven – uvægtet



Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 215.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

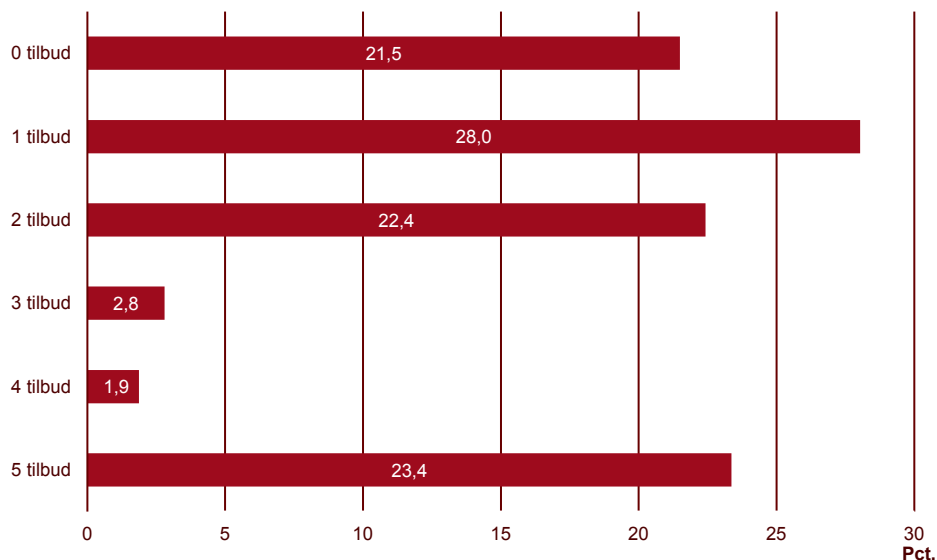
Figur B.5.1 Tidspunkt for annullation, når årsagen er for lidt konkurrence om opgaven – uvægtet



Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 113. 8,0 pct. svarede Ved ikke.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

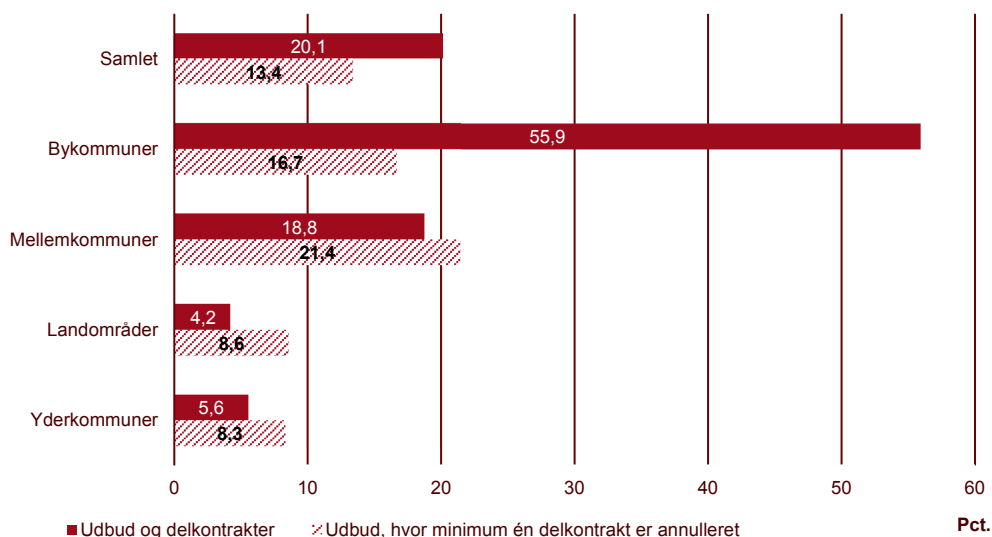
Figur B.5.2 Antallet af tilbud for udbud, der annulleres med årsagen for lidt konkurrence – uvægtet



Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 107. Ikke alle ordregivere har besvaret dette spørgsmål, hvorfor figuren er baseret på 94,69 pct. af de annullationer, hvor ordregiver har angivet, at annullationen skete pga. for lidt konkurrence om opgaven

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

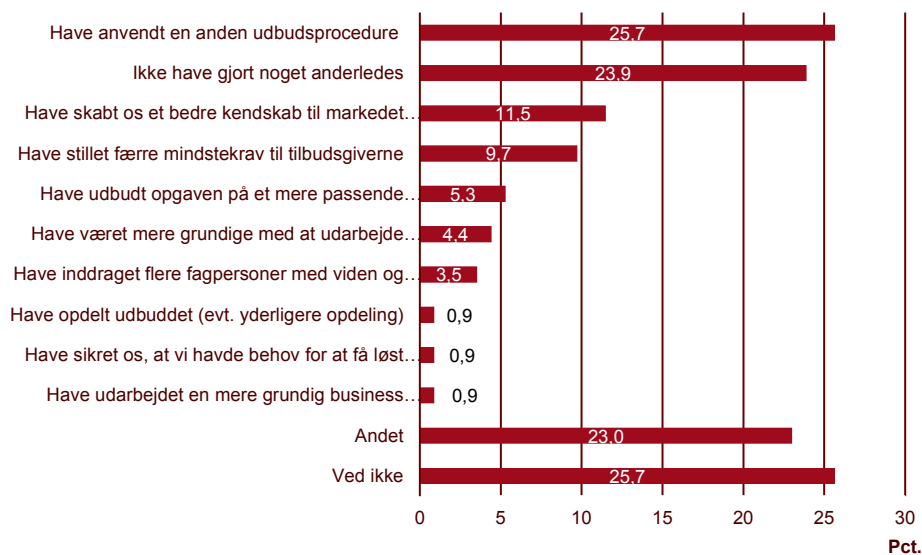
Figur B.5.3 Annullation grundet for lidt konkurrence fordelt på kommunens placering – uvægtet



Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 318. Andelene udgøres af 64 kommunale udbud

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

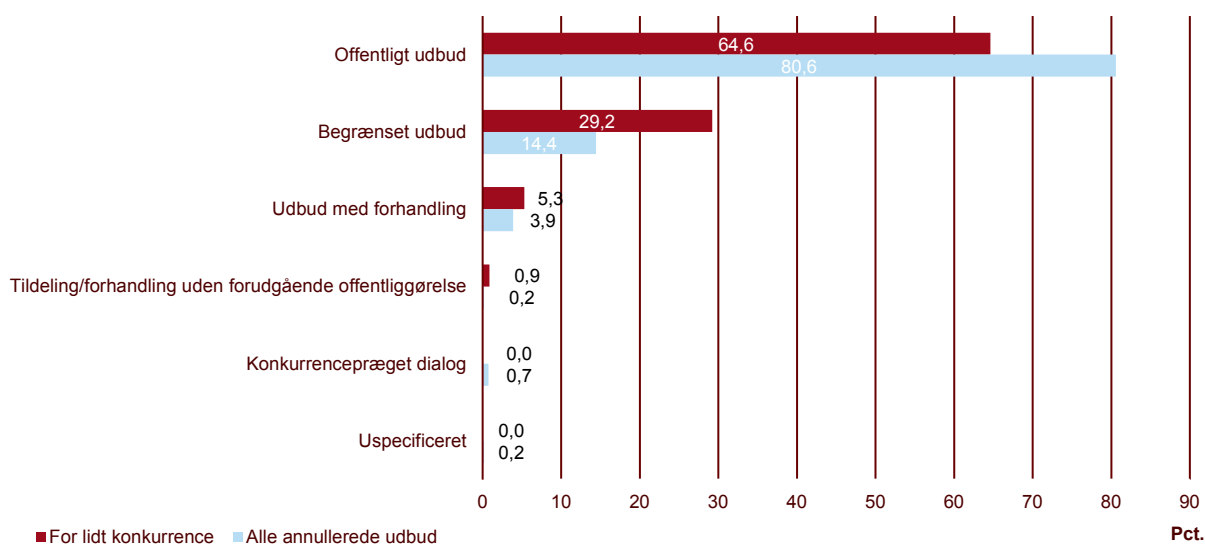
Figur B.5.4 Hvad ordregiverne vurderede, at de kunne have gjort anderledes for at undgå annullationen – uvægtet



Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 113. Indeholder de 113 udbud, hvor ordregiver har angivet, at annullationen skete pga. for lidt konkurrence om opgaven. Kategorierne *Have sikret os, at bevillingen eller budgettet var til rådighed inden udbuddet*, *Have haft mere viden om udbudsreglerne* og *Have udbudt opgaven i fællesskab med andre ordregivere* er fjernet fra figuren, fordi deres andel er nul.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

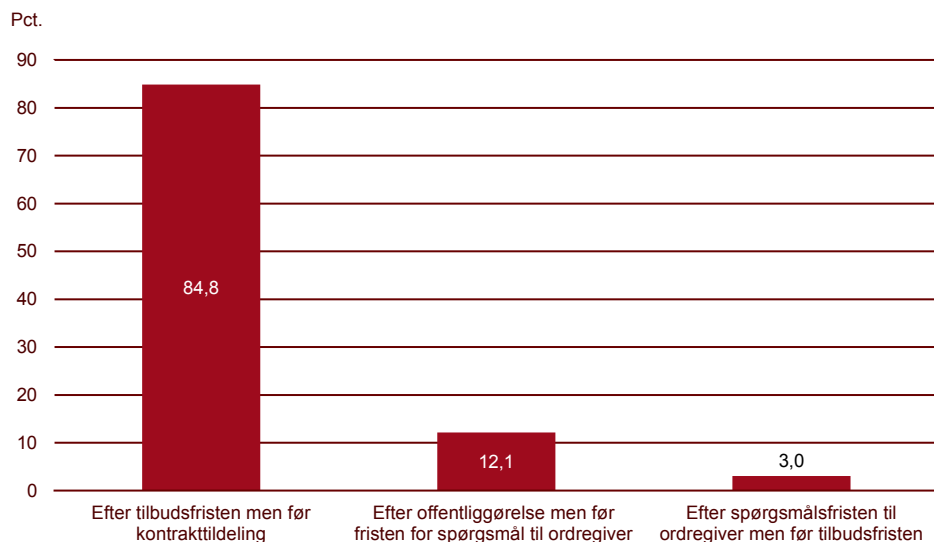
Figur B.5.5 Anvendte udbudsprocedurer ved udbud, der annulleres på grund af for lidt konkurrence – uvægtet



Anm.: Antallet af vægtede udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 113. Kategorien Konkurrencepræget dialog er fjernet fra figuren, fordi dens andel er nul.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

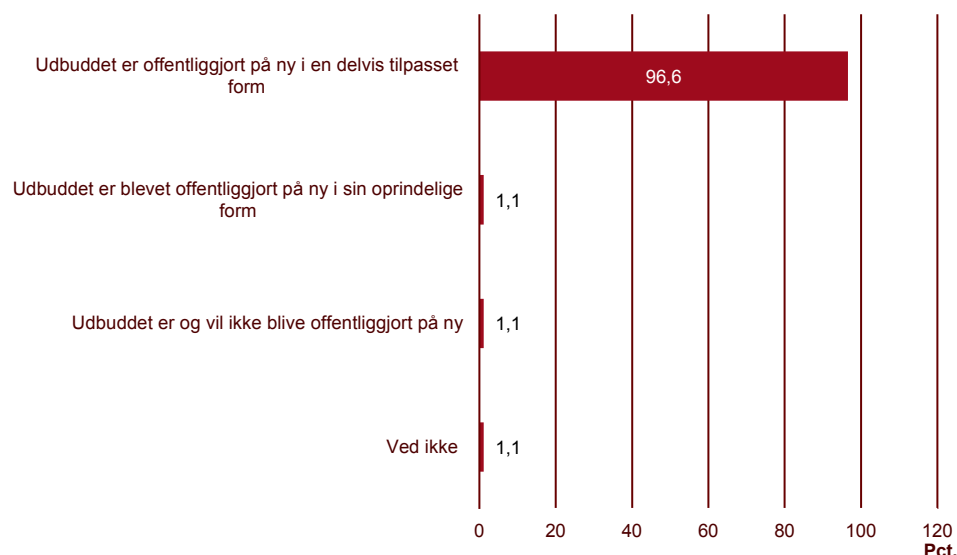
Figur B.5.6 Tidspunkt for annullation af begrænsede udbud grundet for lidt konkurrence – uvægtet



Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 33. Indeholder de 33 udbud, der blev udbudt som begrænset udbud, hvor ordregiver har angivet, at annullationen skete pga. for lidt konkurrence om opgaven. Kategorien Efter kontrakttildeling men før kontraktindgåelse er fjernet fra figuren, fordi dens andel er nul.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud

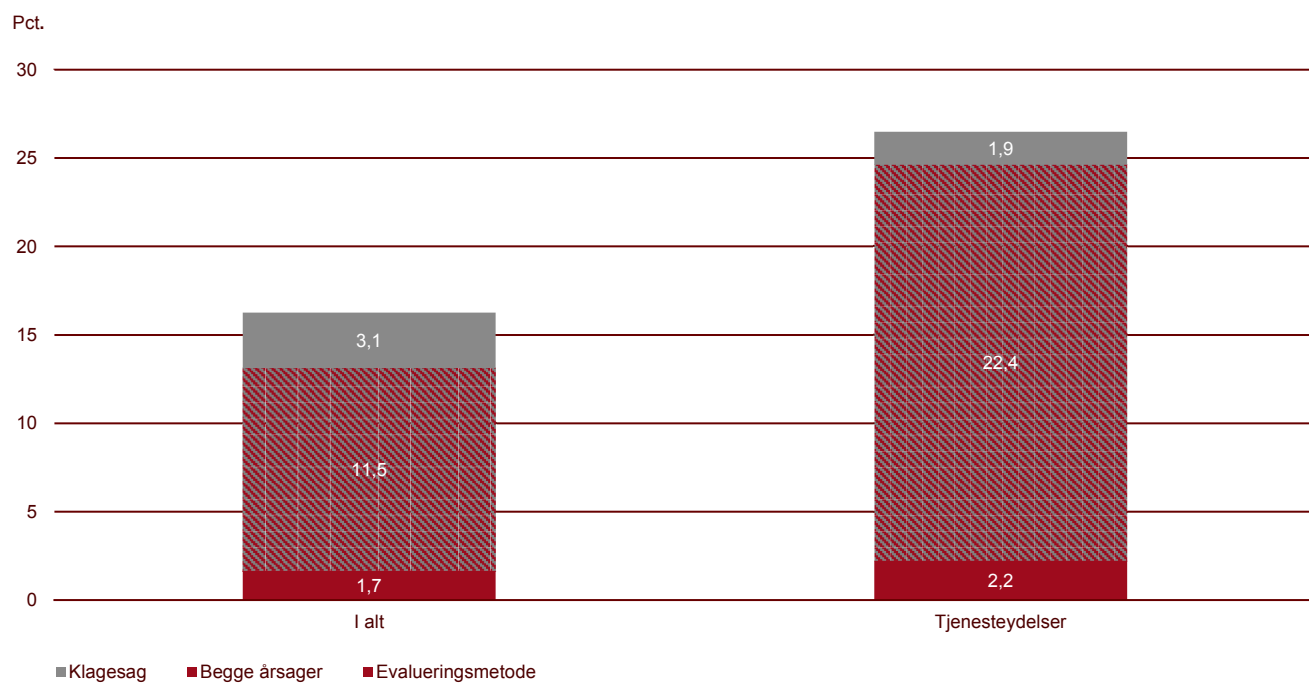
Figur B.6.1 Efterfølgende proces for annullationer grundet evalueringsmetoder og afværgelse af klagesager – uvægtet



Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 88. 1,14 pct. svarede *Ved ikke*. Kategorien *Udbuddet overgik til forhandling grundet ikke-forskriftsmæssige og uacceptable tilbud* er fjernet fra figuren, fordi dens andel er nul.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

Figur B.6.2 Årsager til annullation for udbud af tjenesteydelser - uvægtet



Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er henholdsvis 541 for i alt og 268 for tjenesteydelser.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

B.2 Supplerende tabeller

Ordregiver har i spørgeskemaet haft mulighed for at angive flere årsager til annullationen. I rapporten er der fremhævet de steder, hvor der har været tendens til, at ordregiver har angivet to årsager ved samme udbud. Fordelingen af besvarelser ses her i *Tabel B.1*, hvor fordelingen af besvarelserne er angivet. Fx har 22,1 procent angivet, at de annullerede pga. for lidt konkurrence om opgaven, hvoraf 2,5 procentpoint også angav, at de havde behov for at foretage ændringer i opgaven.

Tabel B.1 **Sammenhæng mellem besvarelser vedrørende årsager**

	Der var fejl i vores udbudsmateriale	Vi havde ikke (længere) bevilling til at indgå kontrakt	Priserne på de modtagne tilbud var for høje	Vi fik behov for at foretage ændringer i opgaven efter offentliggørelse af udbudsmaterialet	Ingen af tilbuddene var konditionsmæssige	Der var for lidt konkurrence om opgaven	Vores behov for at få løst den udbudte opgave var bortfaldet	Vi ønskede en bestemt leverandør	Vi ønskede at afværge en klagesag	Den valgte evalueringstode viste sig ikke egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud	Der var risiko for, at vi havde overtrådt udbudsreglerne	Andet	Ved ikke	Ingen andre
Der var fejl i vores udbudsmateriale	23,7	-	1,3	3,4	0,7	0,9	-	-	0,8	0,6	1,3	-	-	17,3
Vi havde ikke (længere) bevilling til at indgå kontrakt		0,7	-	0,4	-	-	0,4	-	-	-	-	-	-	0,3
Priserne på de modtagne tilbud var for høje	1,3	-	7,7	0,4	1,4	3,6	0,1	-	-	0,4	-	-	-	1,7
Vi fik behov for at foretage ændringer i opgaven ...	3,4	0,4	0,4	16,4	1,0	2,6	0,9	-	0,9	0,4	1,2	0,2	-	7,5
Ingen af tilbuddene var konditionsmæssige	0,7	-	1,4	1,0	14,3	0,6	-	-	0,1	1,2	-	-	-	10,5
Der var for lidt konkurrence om opgaven	0,9	-	3,6	2,6	0,6	22,1	-	0,1	0,1	0,4	-	-	-	15,4
Vores behov for at få løst den udbudte opgave var bortfaldet		0,4	0,1	0,9	-	-	3,4	-	-	-	-	0,2	-	2,2
Vi ønskede en bestemt leverandør			-	-	-	0,1	-	0,4	0,1	0,3	-	-	-	-
Vi ønskede at afværge en klagesag	0,8	-	-	0,9	0,1	0,1	-	0,1	8,4	5,7	0,9	0,4	-	0,3
Den valgte evalueringstode viste sig ikke egnet ...	0,6	-	0,4	0,4	1,2	0,4	-	0,3	5,7	8,0	0,1	-	-	0,2
Der var risiko for, at vi havde overtrådt udbudsreglerne	1,3	-	-	1,2	-	-	-	-	0,9	0,1	2,9	0,7	-	-
Andet	-	-	-	0,2	-	-	0,2	-	0,4	-	0,7	7,0	-	5,5
Ved ikke	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14,4	14,4

Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 543. Der er i alt angivet 702 årsager til annullation. Tallene angiver andelen af besvarelserne, hvor kombinationen af de to årsager er angivet. Blanke felter angiver, at ingen har angivet de to typer årsager i kombination.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.

Tabel B.2 **Sammenhæng mellem besvarelser vedrørende årsager - uvægtet**

	Der var fejl i vores udbuds-materiale	Vi havde ikke (længere) bevilling til at indgå kontrakt	Priserne på de modtagne tilbud var for høje	Vi fik behov for at foretage ændringer i opgaven efter offentliggørelse af udbuds-materialet	Ingen af tilbud-dene var kondi-tionsmæssige	Der var for lidt konkur-rence om opgaven	Vores behov for at få løst den udbudte opgave var bortfaldet	Vi ønskede en bestemt leverandør	Vi ønskede at afværge en klagesag	Den valgte evaluering-metode viste sig ikke egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud	Der var risiko for, at vi havde overtrådt udbuds-reglerne	Andet	Ved ikke	Ingen andre
Der var fejl i vores udbuds-materiale	29,2	-	0,6	4,3	0,6	0,7	-	-	1,1	0,4	1,7	-	-	22,6
Vi havde ikke (længere) bevilling til at indgå kontrakt		0,6	-	0,2	-	-	0,2	-	-	-	-	-	-	0,4
Priserne på de modtagne tilbud var for høje	0,6	-	6,7	0,2	0,7	3,5	0,2	-	-	0,2	-	-	-	1,8
Vi fik behov for at foretage ændringer i opgaven ...	4,3	0,2	0,2	14,8	0,4	1,3	0,4	-	1,3	0,2	1,7	0,4	-	7,4
Ingen af tilbuddene var konditions-mæssige	0,6	-	0,7	0,4	10,4	0,4	-	-	0,2	0,6	-	-	-	8,1
Der var for lidt konkurrence om opgaven	0,7	-	3,5	1,3	0,4	20,9	-	0,2	0,2	0,2	-	-	-	15,3
Vores behov for at få løst den udbudte opgave var bortfaldet		0,2	0,2	0,4	-	-	2,6	-	-	-	-	0,4	-	1,7
Vi ønskede en bestemt leverandør	-	-	-	-	-	0,2	-	0,7	0,2	0,6	-	-	-	-
Vi ønskede at afværge en klagesag	1,1	-	-	1,3	0,2	0,2	-	0,2	14,6	11,5	0,9	0,4	-	0,4
Den valgte evaluering-metode viste sig ikke egnet ...	0,4	-	0,2	0,2	0,6	0,2	-	0,6	11,5	13,1	0,2	-	-	0,4
Der var risiko for, at vi havde overtrådt udbuds-reglerne	1,7	-	-	1,7	-	-	-	-	0,9	0,2	2,8	0,2	-	-
Andet	-	-	-	0,4	-	-	0,4	-	0,4	-	0,2	8,7	-	7,4
Ved ikke	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,8 6,8

Anm.: Antallet af udbud og delkontrakter med tilhørende besvarelser, der er udbudt og afsluttet i perioden 2016-2017, er 541. Der er i alt angivet 713 årsager til annullation. Tallene angiver andelen af besvarelserne, hvor kombinationen af de to årsager er angivet. Blanke felter angiver, at ingen har angivet de to typer årsager i kombination.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af udbud fra TED (2016-2017) samt spørgeskemabesvarelser for annullerede udbud.