

Podcast: Udbud – hvorfor nu det?

Indledning

Hvert år indkøber offentlige myndigheder og institutioner varer og ydelser for godt 380 milliarder kroner. Men det sker jo ikke bare, som når man smutter en tur i supermarkedet eller med et opkald til den første og bedste tømmer i telefonbogen, for der er en udbudslov, som skal overholdes.

I denne her podcast skal vi tale en masse om udbud. Vi skal blandt andet tale om baggrunden for det hele, og om de særlige opmærksomhedspunkter, som det kan være rart at kende, hvis du skal stå for et offentligt udbud - eller du måske overvejer at byde på et.

Jeg tør dog godt love, at det ikke bliver en regelgennemgang. Hvis du har behov for sådan én, så vil jeg i stedet anbefale, at du finder vores vejledning til udbudsloven på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside.

Denne her podcast er til dig, der har interesse for offentlige indkøb og kontrakter, uanset om du overvejer at byde på eller udbyde en opgave. Har du allerede stor viden om udbudsretten, så er du selvfølgelig velkommen til at lytte med, men det er nok ikke her, du lærer nyt.

Vi taler både om de helt store EU-udbud, hvor der indkøbes for flere mio. kroner og hvor der gælder en række skrappe procedurekrav, og de mindre udbud, som kan gennemføres mere enkelt og fleksibelt.

Med mig har jeg Kenneth Skov Jensen, der er kontorchef i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Center for Offentlig konkurrence – velkommen!

- Tak

Runde 1: Hovedpointer

Kenneth, hvis der er én ting, jeg skal være opmærksom på som offentlig myndighed, der skal købe noget ind, hvad er så det?

- Et godt råd er, at du er rigtig opmærksom på, at du faktisk har en kæmpe indflydelse på, hvordan denne her konkurrence kommer til at udspille sig omkring et udbud.

Hvis jeg så er en virksomhed, der skal byde ind på en kontrakt, hvad skal jeg så være opmærksom på?

- Ikke rigtig andet end det, som du får at vide du skal være opmærksom på, for det er ordregiven, der sætter rammerne, så hvis du gør det, du får besked på i udbudsmaterialet, så er du faktisk godt hjulpet som virksomhed.

Okay. Spændende. Det vender vi tilbage til.

Runde 2: Gevinsterne ved udbud

Og lad os så lige få slået noget fast her til at begynde med - for det har faktisk forvirret mig en hel del: Udbud, udlicitering, konkurrenceudsættelse – er det bare det samme eller hvad er hvad af det her?

- Vi taler om udbud, om det at det offentlige skal købe noget ind, altså når en kommune har brug for at få bygget en skole eller få købt noget mad til en kantine, så handler det om udbud. Det er typisk de ting, som det offentlige ikke selv laver. Udlicitering er nok for mange et spørgsmål om, at man udbyder noget, som det offentlige også godt selv kunne lave, så det er mere en politisk vurdering, der ligger til grund for det.

Okay. Så fik vi det på plads. Men hvorfor er det, vi skal afholde de her udbud?

- Det skal vi fordi det grundlæggende er en god idé. Det er en god idé, at få skabt konkurrence om de opgaver, man skal have løst. Det er selvfølgelig det primære hensyn, men det også fordi vi skal. Der er nogen regler for det simpelthen, og dem skal vi overholde.

Så det handler altså ikke bare om at få det billigste – det, der koster mindst?

- Nej, det handler om at få det bedste til prisen, og så kan man vægte det, som man har behov for at vægte, men sådan at konkurrencen bedst kan opfylde de behov man har.

Men hvis jeg skal købe noget ind for det offentlige - og vi lige et kort øjeblik ser bort fra de forvaltningsretlige regler, som også lægger nogle grænser for hvad jeg kan og må – og jeg så ved, at min gode ven fra folkeskolen både er dygtig og pålidelig, og han er også rimelig i pris, og han kommer til tiden. Kan jeg så ikke bare ringe og

spørge ham. Det kommer jo os alle til gode, hvis jeg kan få løst opgaverne hurtigt og problemfrit.

- Nej det kan du ikke. Udbud og udbudsreglerne er også et værn mod det, man kan kalde for nepotisme og korrupsion, så det må du ikke. Du skal sikre, at du følger de regler, der er, og du får skabt en konkurrence, der skal sørge for, at du får det bedste til prisen.

Men der er vel også andre grunde til at afholde udbud end bare at få det bedste og billigste og undgå korrupsion – er der ikke? Jeg tænker på, det er vel også et spørgsmål om at få skabt nogle behov eller et incitament til at udvikle nye ting og nye idéer osv.?

- Det kan det sagtens være, og på samme måde som konkurrence generelt stimulerer innovation og nytænkning, så gør udbudskonkurrencen det også. Det offentlige kan også i kraft af sine udbud være med til at skabe en udvikling skabe noget innovation – skabe noget nyt.

Runde 3: Udbudsproces – del 1 besvær og omfang

Jeg forstår godt, at der er en masse positive effekter ved at afholde et udbud. Det kan jeg jo høre, men hånden på hjertet, er det ikke også dødbesværligt?

- Det er klart, det kan være besværligt, når man skal gøre noget på en særlig måde, men der er en grund til at man skal gøre det. Så hvis man holder sig for øje, at formålet er at få skabt en konkurrence, at få skabt et værn mod nepotisme osv., så er det måske besværligt på en tilpas måde.

Og hvis man så kan få nogen nye idéer, udvikling og nye ting osv.

- Præcis.

Indtil nu har vi talt en hel del om de gevinster, som man kan få ud af det her, og alle de gode ting et udbud kan medføre, men jeg kan jo faktisk jævnligt se i medierne, at der er et udbud, der er gået skævt, og så koster det skatteyderne penge. Det kan jo godt lyde som om, at gevinsterne ikke altid er lige så oplagte, som du siger...?

- Ja, man skal huske på, at der bliver holdt omkring 3000 EU-Udbud om året i Danmark. Og langt langt de fleste kommer i mål, og virker efter hensigten, så der er noget om proportionerne i det. Der hvor det for alvor formentlig går galt, det er når der slet ikke bliver afholdt et udbud – altså som du sagde før,

når man ringer til sin ven, og kommer i uføre på den måde helt efter hensigten.

Hvem er omfattet af de her udbudsregler – altså hvem er det, der ikke bare må ringe til deres ven?

- Ja... Udbudsreglerne gælder for alle offentlige institutioner og myndigheder, stat, regioner og kommuner - også det, der hedder offentlig retlige organer på jurasprog. Den type af institutioner, som vi kender som museer, universiteter og sådan nogen. De er også omfattet af det.

Er det så alle offentlige indkøb, der skal i udbud?

- Nej. Der er nogen undtagelser der, hvor det ikke er muligt eller hensigtsmæssigt at gennemføre et udbud. Det kan for eksempel vedrøre samfundskritiske tjenester som civilforsvar og en række andre ting, hvor man ikke skal gennemføre et udbud. Men for langt langt de fleste områder, gælder der en udbudspligt, altså der er man forpligtet af udbudsdirektivet – eller udbudsloven - til at skabe konkurrence om sine køb via udbud.

Runde 4: Udbudsproces – del 2 dialog

Jeg ved jo ikke nødvendigvis alt om printere eller for den sags skyld om store byggeentrepriser. Så jeg kunne godt forestille mig, at jeg ville få ret svært ved at lave et rigtig godt udbudsmateriale. Jeg skal jo virkelig vide mig sikker på, at jeg får skabt den her konkurrence og i sidste ende også får alle de gevinster, jeg kan høste, hvis jeg gør det godt. Hvordan gør jeg?

- Her tror jeg du er i samme båd, som andre der skal købe noget ind. Det er ikke nødvendigvis noget, man er ekspert på, så derfor er forberedelsen rigtig vigtig. Det vi kalder markedsdialog, hvor man går i dialog med dem, der ved noget om det her ude på markedet og prøver at finde ud af, hvad er vigtigt, hvad er ikke vigtigt, hvad driver omkostningerne osv., og på den måde finder ud af, at få skabt et udbudsmateriale, som er synkront med, hvad markedet kan levere, det er rigtig vigtigt.

Hvordan er det så, når jeg skal lave det her udbudsmateriale – kan jeg bare bruge en livline og ringe til en ven eller til en tilfældig virksomhed, som jeg tror ved noget om det, jeg skal stå og finde ud af her?

- Ja, altså lige her er der faktisk ikke noget i vejen for at bruge sit netværk, hvis man har et, der kan hjælpe én her. Når man er før selve udbuddet, så er der ret vide rammer for, hvad for en dialog man må have, og med hvem. Så er det klart, så kan det være, man skal kompensere for noget af denne dialog senere hen fx i form af informationer i sit udbudsmateriale, så alle får de samme oplysninger, men der er rimeligt vide rammer for det.

Men hvad så med dem, jeg taler med. Kan de frit sige til mig, hvad de vil, eller råde mig, eller risikerer de så at miste muligheden for at deltage i det udbud, jeg laver?

- Dem du rådfører dig med, de kan faktisk ret frit sige, hvad de har på hjerte. Det er jo dit ansvar at tage det med, som du mener kan give en god konkurrence, og det er også dit ansvar senere hen og sørge for, at de – hvis det er muligt – kan komme med i det udbud, som de også har været en del af markedsdialogen omkring. Og som jeg nævnte før, så kan det fx være, at hvis de har nogen oplysninger, så giver man de samme oplysninger til de andre konkurrenter.

Og når materialet så er klar, og opgaven er sendt i udbud, hvor meget må vi så tale sammen? Altså så er jeg ordregiveren, og de virksomheder, som så kunne tænke sig at byde på opgaven, må de godt ringe og spørge mig om noget?

- Det kommer an på, hvad for procedurer, man så er inde i her rent udbudsmæssigt. Der er jo nogen procedurer for eksempel konkurrencepræget dialog og udbud med forhandling, hvor man gerne må tale sammen, men det kræver ligesom, at der er et behov for det. Hvis der ikke er et behov for det, så er udgangspunktet, så taler man sådan set ikke så meget sammen. Så kan man stille et spørgsmål til ordregiveren, så kan ordregiveren svare på spørgsmålet. Det sker så typisk som en spørgsmål/svar proces.

Skal det så være offentligt kendt, at der en der har gjort det?

- Ja, så vil man typisk ligge svarene ud, så alle har de samme i informationer.

Så virksomhederne har altså nogle muligheder for at tale med mig, der er ordregiveren og stille uddybende spørgsmål, før de byder på min opgave? Men må de godt tale med hinanden – virksomhederne?

- Nej, det må de som udgangspunkt ikke. De må jo ikke koordinere deres udbud, det er jo klart i strid med konkurrenceloven. Men hvis de for eksempel ikke kan løse opgaven selv, så kan de jo indgå i et samarbejde i et konsortie omkring at løse opgaven. De skal stadigvæk overholde konkurrencereglerne, men det er en mulighed.

Det svar kendte jeg faktisk godt, og det er ikke planen, vi skal tale om virksomheder og konkurrenceloven i denne podcast. Men hvis du - som lytter med her - er interesseret i dén del, så vil jeg anbefale dig at læse vores, altså Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens - vejledning om konsortiedannelser i forhold til konkurrenceloven.

Runde 5: Udbudsproces – del 3 lavpraktik

Nå det var lige et lille sidespring - lad os vende tilbage til udbuddene, Kenneth. Hvis nu jeg står med en konkret opgave, jeg skal have løst, for eksempel at min kommune skal have slået græs og klippet hæk omkring rådhuset – hvad gør jeg så?

- Det må nødvendigvis blive den korte version. Først skal du beslutte dig for, hvad det er du vil købe, det har du styr på, det var noget hæk og græsslåning, og så hvor meget du vil købe for. Fordi summen afgør, hvilke regler du er underlagt, og når du har styr på det, så kan du også bedre tilrettelægge processen. Lad os antage, at vi køber inden for så meget, så man er underlagt EU-udbudsreglerne...

Det er en meget stor græsplæne og en kæmpelang hæk!

- Det er en kæmpe høj hæk, og den går hele vejen rundt om rådhuset! Så vil man måske lige lave en kort markedsundersøgelse. Er der nogen, der kunne tænke sig at byde på det her, og hvilke nogle teknologier bruger de. Kan man forvente, det bliver robotter, der skal slå græsset, eller er det mere med håndkraft.

Det er ikke sikkert man behøver at lægge sig fast på den ene teknologi frem for den anden teknologi, men måske i stedet for bare fastlægge et krav om at græsset max må være så højt, så må det ellers være op til tilbudsgiverne, hvordan de vil sørge for det.

Det beskriver man så i sit udbudsmateriale, og når man har gjort det, så er man sådan set klar til at trykke på offentliggørelsesknappen, det der hedder

en udbudsbekendtgørelse, som er der, hvor tilbudsgiveren så kan se, at der er et udbud, der er på vej - og det kan vi overveje at byde på.

Når de så har haft tid til at udarbejde deres tilbud, og man kigger på dem, og putter dem igennem evalueringsmaskinen, så har man grundlag for at finde sin vinder og få slået sit græs og klippet sin hæk.

Og så kan jeg egentlig bare læne mig tilbage, og sige, at jeg synes, det her passer bedst til det, jeg havde beskrevet, jeg gerne vil have lavet, og også til den bedste pris for eksempel...

- Ja præcis.

Men det er altså arbejdsgangen, hvis det er "mig", der er kommunen – og dermed udbyderen.

Hvad så med de virksomheder, der byder på opgaven eller gerne vil - stiller udbudsloven nogen krav til dem?

- Kun i meget meget begrænset omfang. Loven er rettet primært mod ordregiverne. Der er få regler i udbudsloven, som er rettet mod tilbudsgiveren, hvis de for eksempel har været dømt for noget – korruption eller andet, så skal de udelukkes fra et offentligt udbud. Ellers kan man som tilbudsgiver her henholde sig til, hvad de skriver de gerne vil have.

Ok så skal jeg altså bare leve op til de krav, der står i udbudsmaterialet og udforme mit tilbud efter dem, og så skal jeg selvfølgelig også kunne dokumentere, at jeg ikke har begået kriminalitet eller andet, der gør at jeg ikke kan få en offentlig opgave.

Runde 6: Udbudsproces – del 4 Fleksibilitet

Som indkøber af offentlige opgaver kan det hele altså godt lyde lidt firkantet. Det kunne jo være, jeg havde et indkøb, som ikke lige passer lige ind i de her rammer for et udbud. Og jeg er vist ikke den første, der siger, at udbudsreglerne godt kan virke lidt ufleksible - har vi med de småkritiske røster en pointe?

- Både ja og nej.

Der er ingen tvivl om, at procedureregler oftest opleves som firkantet og rigide.

Men omvendt er reglerne en vigtig investering i at få skabt en konkurrence,

det som jeg siger en investering, og det er også investering i at undgå mistanke om nepotisme og korruption.

Så ja, de er bøvlede, men der er også visse steder bygget noget ekstra fleksibilitet ind i procedurereglerne, hvor det er nødvendigt – hvis man for eksempel er i situationer, hvor man skal udvikle noget sammen – altså virksomheder og ordregivere – så er der mulighed for at tale om det.

Runde 7: – at skabe konkurrence

Jeg lovede helt tilbage i begyndelsen af den her podcast, at vi ville vende tilbage til dit bedste råd til ordregiveren. Du sagde, at man hele tiden at have for øje, at udbud handler om at skabe konkurrence om opgaven. Men hvad betyder det, at jeg skal gøre, sådan helt lavpraktisk?

- Det er et meget stort spørgsmål. Det er også meget konkret, men hvis man skal sige det generelt, så tror jeg det handler om at få gjort dit udbud så attraktivt som muligt for det bedste felt af tilbudsgivere.

Men hvad kan jeg så gøre for at opnå det – altså hvordan gør jeg mit udbud så indbydende og så lækkert som muligt?

- Ja, hvis du har et stort udbud, en stor kontrakt, så kan du for eksempel overveje at gøre den lidt mindre – altså dele den op i små bidder, så de små virksomheder også har mulighed for at byde ind på løsningen af den. Du kan også overveje, hvordan du beskriver din opgave. Det er måske ikke så vigtigt for dig, hvordan din opgave bliver løst, men lad os tage et eksempel omkring snerydning: Du har behov for, at der ikke ligger sne et sted, men måden at få ryddet sneen væk på, den kan jo være dig ligegyldig. Det kan være med en sneplov, med en kost, eller hvis der bliver lagt varme ind, eller hvad det nu er. Så der vil du så måske have mulighed for at stille et funktionskrav, så tilbudsgiverne kan byde ind med de løsninger, som de nu engang har, så konkurrencen kan blive så bred som muligt.

Nu hopper jeg så over i den anden rolle.

Så nu har jeg en lille virksomhed, som gerne vil løse nogle opgaver for min kommune. Jeg aner bare ikke hvordan jeg kommer i betragtning til dem. Kan jeg så bare ringe til kommunen og sige hej, jeg hedder ditten og datten, bliver jeg så

skrevet op, og så ringer de til mig hvis der en dag er et udbud, jeg så kan byde ind på for eksempel?

- Nej, det vil nok være lidt bøvl, men der er nogen muligheder for eksempel på det, der hedder udbud.dk. Der kan man abonnere på nyheder over udbud inden for det område, som man nu beskæftiger sig med som virksomhed eller på den europæiske udbudsdatabase TED – t-e-d- der vil man også kunne abonnere på nyheder, så der i ens indbakke dumper udbud ind, som er relevante for én.

Det er nyttigt at vide i hvert fald.

Runde 8: – tildeling og klage

Vi har nu været lidt om selve udbudsprocessen, og vi talte om, hvorfor det ikke behøver at være besværligt at afholde et udbud, og vi har været inde på, hvor meget en offentlige indkøber undervejs må tale med de virksomheder, som kunne tænkes at byde på opgaven, og så har vi været forbi muligheden for at skabe fleksibilitet i et udbud, og vi har også fået et par gode råd om, hvordan man sikrer konkurrencen.

Nu er vi så nået dertil, hvor jeg eller ”udbyderen” skal til at finde en vinder af et udbud. Hvordan vælger jeg så den bedste?

- Når du er på det her punkt, så er det faktisk i bund og grund enkelt, fordi så skal du tage den evalueringsmodel, du har lavet. Du skal fylde de tilbud ind, som du har fået, og så skal du vurdere på, hvis du har bedste forhold mellem pris og kvalitet, hvem der bedst opfylder de behov, du har opstillet i materialet.

Så det er simpelthen... hvis jeg har stillet fem krav, så er der måske fem, der har budt. En opfylder alle fem krav, og de andre opfylder fire og tre og fire krav. Så er det bare automatisk den med fem krav opfyldt, som så får opgaven?

- Det vil være det helt enkle eksempel, ja. Typisk så vil man have forskellige kriterier, hvis det for eksempel er en rådgivningsopgave, som man skal købe, så kan man for eksempel vægte prisen med hvad-ved-jeg 50-60 procent. Man kan også vægte konsulenternes erfaringer, og man kan vægte projektledelse med en procentandel. Så vil man skulle vægte de forskellige kriterier op imod

hinanden. Det er det, man har bygget sin evalueringsmodel til, så når man sidder og læser tilbuddene, så skal man typisk give dem en karakter, et antal point, som så får regnemaskinen til at spytte et resultat ud.

Det lyder jo meget lige til, men jeg kan alligevel godt forestille mig, at jeg kunne sidde tilbage med et tilbud, hvor min mavefornemmelse siger mig, at jeg egentlig hellere skulle have valgt en af de andre. Hvad gør jeg så – kan jeg godt følge min mavefornemmelse så?

- Nej det kan du ikke. Du er nødt til at følge den evalueringsmodel, du har opstillet på forhånd, for hvis man kunne følge sin mavefornemmelser, så ville man ligesom ophæve hele formålet med udbud - nemlig at få den så objektivt som muligt bedste tilbudsgiver i den pågældende sag.

Så nu har vi altså fundet en vinder, og det offentlige får løst sin opgave, og vinderen er glad. Men der kan jo være tabere, som mener, at de kun tabte, fordi der skete nogen fejl undervejs. Hvad kan de gøre? – Altså når de har talt med ordregiver og forsøgt at finde en løsning først?

- De kan sende en klage til Klagenævnet for Udbud, og få den behandlet der.

Sker det tit?

- Det sker ca. 100 gange om året, og i lyset af at der er de her ca. 3000 udbud om året, så vil jeg ikke sige det er tit, nej.

Runde 9 – KFST's rolle

Og her til sidst så skal vi måske lige slå din rolle fast, Kenneth. Hvad er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opgaver på udbudsområdet?

Udbudsloven bor hos os. Det betyder, at vi blandt andet skal vejlede og informere om reglerne om udbud, sådan som vi forsøger at gøre med denne her podcast.

Vi laver også vejledende udtalelser om reglerne, hvis der er uklarhed. Vi laver analyser, hvor vi prøver at formidle viden om udbud. Den viden som vi indsamler løbende om udbud i Danmark, og så har vi også som en ny opgave, at vi sammen med Økonomistyrelsen i det der hedder Rådgivningsenheden Statens Indkøb rådgiver statslige myndigheder om udbud.

Så vi spænder ret bredt på udbudsområdet.

Hvis du skulle være interesseret i at vide mere så kig forbi Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside. Den hedder kfst.dk. Det er også her du kan finde vores vejledninger og analyser på udbudsområdet. Ud over andre episoder denne her podcast