



En vejledning til en  
udbudsproces med  
færre transaktions-  
omkostninger

Oplag 300 stk.

Udbudsrådet  
Carl Jacobsens Vej 35  
2500 Valby  
Tlf. +45 4171 5000

On-line ISBN 9878770294638  
ISBN 9788770294621

Layout: Word Eksperten

Grafisk produktion: GP-TRYK A/S

Billedmateriale: Istock

Udgivet: december 2011

Vejledningen er udarbejdet af BDO-Kommunernes Revision og  
Ising Consult for Udbudsrådet



**En vejledning til en  
udbudsproces med færre  
transaktionsomkostninger**

# Indhold

<b>Kapitel 1</b>	
<b>Indledning</b>	5
<b>Kapitel 2</b>	
<b>Før udbuddet offentliggøres</b>	7
2.1 Skab overblik over den udbudte ydelse	7
2.2 Overvej fælles udbud og brug af rammeaftaler	8
2.3 Lav en markedsafdækning	8
2.4 Overvej valget af udbudsform og kontraktform	9
2.5 Lav en klar anskaffelsesstrategi	10
2.6 Nedsæt en arbejdsgruppe med de relevante kompetencer	11
2.7 Tag kontakt til andre ordregivere	12
2.8 Undgå unødvendige krav	13
2.9 Brug udbudsparadigmer ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet	14
2.10 Fastlæg klare kriterier for tildeling	15
2.11 Lav en sidste gennemgang af udbudsmaterialet	16
<b>Kapitel 3</b>	
<b>Fra offentliggørelse til kontraktindgåelse</b>	17
3.1 Brug elektroniske udbud	17
3.2 Brug muligheden for dialog om udbudsmaterialet	18
3.3 Hav faste retningslinjer for dialogen med de ikke-valgte tilbudsgivere	19
<b>Kapitel 4</b>	
<b>Efter kontraktindgåelse</b>	20
4.1 Brug opstartsmøder til forventningsafstemning	20
4.2 Følg løbende op på kontrakten – og kvaliteten	21
<b>Kapitel 5</b>	
<b>Særligt for tilbudsgivere</b>	23
5.1 Involver de relevante medarbejdere	23
5.2 Lav standardmaterialer og hav altid dokumentation klar	24
5.3 Brug udbudsmaterialet som tjekliste, når tilbuddet skrives	25
5.4 Overvej brugen af aktindsigt og klager	25
5.5 Vær proaktiv i opstartsfasen	26

# Kapitel 1

## Indledning

For offentlige ordregivere kan der være betydelige transaktionsomkostninger forbundet med at udbyde kontrakter om køb af varer og tjenesteydelser. Tilsvarende har alle tilbudsgivere transaktionsomkostninger, når der skal afgives tilbud. Nogle transaktionsomkostninger er nødvendige. Andre transaktionsomkostninger er unødvendige og et resultat af en udbudsproces, som ikke er optimalt tilrettelagt. Disse unødvendige transaktionsomkostninger gør ressourceanvendelsen ineffektiv og belaster en allerede presset offentlig økonomi.

For de private tilbudsgivere betyder høje transaktionsomkostninger i første omgang højere omkostninger for den samlede opgaveløsning, hvilket vil resultere i højere priser over for de offentlige ordregivere. For de private tilbudsgivere kan høje transaktionsomkostninger også medføre, at man undlader at byde på udbudte opgaver. Dette kan medføre mangelfuld konkurrence om de udbudte opgaver, og at de potentielt bedste leverandører ikke afgiver tilbud på de udbudte opgaver.

For de offentlige ordregivere kan transaktionsomkostninger i yderste konsekvens overstige den forventede gevinst ved et udbud. Effekten af høje transaktionsomkostninger kan derfor være, at den offentlige ordregiver undlader at udbyde en opgave, eller at gevinsterne ved den udbudte opgave reduceres kraftigt.

I denne vejledning<sup>1</sup> fra Udbudsrådet fremhæves en række fokuspunkter, som både ordre- og tilbudsgivere bør overveje med henblik på at nedbringe transaktionsomkostningerne. Vejledningen og fokuspunkterne, som er sammenfattet i kort form på følgende side, er struktureret i forhold til udbudsfaserne *før udbuddet offentliggøres, fra offentliggørelse til kontraktindgåelse og efter kontraktindgåelse*. Den sidste del af vejledningen vedrører fokuspunkter der er målrettet tilbudsgivere.

---

<sup>1</sup> Vejledningen bygger på en omfattende undersøgelse af 21 udbudsforretninger i kommunerne med interview af både ordregiver og den vindende tilbudsgiver. Undersøgelsen er tilgængelig på [www.udbudsraadet.dk](http://www.udbudsraadet.dk) Undersøgelsen er gennemført for Udbudsrådet af BDO Kommunernes Revision med rådgivningsfirmaet Ising Consulting som samarbejdspartner.

Det er ordregivers udbudsproces, som skaber hovedparten af transaktionsomkostningerne – også for tilbudsgiverne. Derfor vedrører hovedparten af fokuspunkterne ordregivers udbudsproces og har specielt fokus på de aktiviteter, der ligger før offentliggørelsen af udbudsmaterialet. Det skyldes, at potentialet for at nedbringe de samlede transaktionsomkostninger er størst ved at optimere denne del af udbudsprocessen.

### **Boks 1.1: Fokuspunkter der bør overvejes for at reducere transaktionsomkostningerne**

#### ***Før udbuddet offentliggøres***

- Skab overblik over den udbudte ydelse
- Overvej fælles udbud og brug af rammeaftaler
- Lav en markedsafdækning
- Overvej valg af udbudsform og kontraktform
- Lav en klar anskaffelsesstrategi
- Nedsæt en arbejdsgruppe med de relevante kompetencer
- Tag kontakt til andre ordregivere
- Undgå unødvendige krav
- Brug udbudsparadigme ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet
- Fastlæg klare kriterier for tildeling
- Lav en sidste gennemgang af udbudsmaterialet

#### ***Fra offentliggørelse til kontraktindgåelse***

- Brug elektroniske udbud
- Brug muligheden for dialog om udbudsmaterialet
- Hav faste retningslinjer for dialogen med de ikke-valgte tilbudsgivere

#### ***Efter kontraktindgåelse***

- Brug opstartsmøder til forventningsafstemning
- Følg løbende op på kontrakten

#### ***Særligt for tilbudsgivere***

- Sæmmsæt de rigtige kompetencer
- Lav standardmaterialer og hav altid dokumentation klar
- Brug udbudsmaterialet som tjekliste, når tilbuddet skrives
- Overvej brugen af aktindsigt og klager
- Vær proaktiv i opstartsfasen

# Kapitel 2

## Før udbuddet offentliggøres

Den proces, der ligger forud for udbuddets offentliggørelse, betinger langt hen ad vejen transaktionsomkostningerne i udbuddets senere faser. Hvis ordregiver ikke har været grundig nok i planlægningsfasen, medfører det, at tilbudsgiverne har svært ved at efterkomme nogle af de krav, der er stillet i udbudsmaterialet. Dette kan afstedkomme en omfangsrig spørgsmål/svar-periode og medfører således unødvendige transaktionsomkostninger for såvel ordre- som tilbudsgivere.

### 2.1 SKAB OVERBLIK OVER DEN UDBUDTE YDELSE

I forberedelsen af udbuddet bør der foretages en opgavemæssig afklaring, så der fra starten skabes overblik over, hvilke varer eller tjenesteydelser udbuddet skal omhandle, og hvilke behov der skal afdækkes. Ved udbud af rengøring skal der eksempelvis skabes overblik over antal kvadratmeter, der skal rengøres og det ønskede kvalitets- og serviceniveau for rengøringen. Ved denne opgavemæssige afklaring skabes overblik over egen organisation og behov, og der fremskaffes et præcist datagrundlag for udbuddet. En grundig behovsafklaring vil næsten altid medføre, at ordregiver bliver skarpere på, hvilke krav der skal indgå i udbudsmaterialet.

En indledende afklaring kan omfatte, hvilke varer eller ydelser der har været anvendt og i hvilke mængder. Brugere kan inddrages for at afklare, om deres behov er opfyldt. Der kan indhentes statistik hos de nuværende leverandører eller trækkes data i ordregivers økonomi- eller indkøbsanalyse-system.

Det kan være nyttigt at se nærmere på løsningen af den opgave, som udbuddet vedrører. Eksempelvis kan manuelle arbejdsprocesser effektiviseres, forenkles eller helt falde bort, hvis udbuddet målrettes mod det. Dermed bør opgaveløsning, serviceydelser og varekøb sammentænkes, og de opgavemæssige eller forretningsmæssige målsætninger for området beskrives. Den tid, der bruges på at være omhyggelig i den indledende fase af udbuddet, er altid givet godt ud og bidrager til at nedbringe transaktionsomkostningerne i udbuddets senere faser.

## 2.2 OVERVEJ FÆLLES UDBUD OG BRUG AF RAMME-AFTALER

I mange tilfælde kan det ud fra såvel ressourcehensyn som andre hensyn være u hensigtsmæssigt, at en ordregiver selvstændigt giver sig i kast med et udbud. Som ordregiver bør man derfor først undersøge, om der er fordele ved og interesse for et udbud fælles med andre ordregivere.

Mange udbud gennemføres i dag i regi af fælleskommunale indkøbsfællesskaber. Fælles udbudsforretninger giver i udgangspunktet større indkøbsvolumen, og de administrative omkostninger for deltagerne bliver forholdsmæssigt mindre, når flere går sammen. Større volumen kan skabe mere konkurrence og dermed bedre priser. Erfaringerne viser samtidig, at udbuddene ikke må blive for store eller for komplekse, hvis transaktionsomkostningerne skal holdes nede.

Det bør også overvejes, før et udbud iværksættes, om ordregivers behov kan opfyldes ved brug af en rammeaftale hos fx SKI eller Statens Indkøb.

## 2.3 LAV EN MARKEDSAFDÆKNING

Når den opgavemæssige afklaring er på plads, er det en fordel at søge information om de løsninger, markedet tilbyder. Det kan være gennem firmaernes hjemmesider, telefoninterview og møder med leverandører eller andet.

De transaktionsomkostninger, der er forbundet med markedsafdækningen, er som oftest givet godt ud, da de bidrager til overblik over, hvad der kan efterspørges gennem udbuddet. Kendskab til løsninger og markedet mindsker transaktionsomkostningerne senere i udbudsprocessen.

### **Boks 2.1: Fokus på markedsafklaring**

Gribskov Kommunes erfaring er, at man skal blive dygtigere til markedsafklaringen for at blive skarpere på, hvad der skal udbydes, og hvordan kommunens handlinger påvirker omverdenen. Man forsøger i Gribskov at opdyrke viden omkring netop dette, og man vil derfor starte et samarbejde med nogle eksperter i markedsafklaringer mv. Kommunen oplever, blandt andet i forhold til udbud af personkørsel, at der skal tænkes meget over, hvordan udbudsmaterialet er sat op. Det giver ifølge kommunen en bedre opgaveløsning efterfølgende.



En dialog med markedet, før udbuddet igangsættes, om prismekanismer og drivere for priserne kan ligeledes være en fordel for ordregiver, hvis ordregiver vil undgå unødvendige transaktionsomkostninger som følge af, at tilbudsgiverne ikke kan prissætte de ønskede ydelser.

Udbudsreglerne er ikke til hinder for, at myndighederne kan have dialog med leverandørerne på markedet før et udbud. Leverandører, som myndighederne har dialog med før et udbud, kan dog være udelukket fra at deltage i selve udbuddet af en kontrakt som følge af, at leverandørerne gennem dialog med myndighederne har opnået en konkurrencefordel i forhold til andre leverandører.<sup>2</sup>

## **2.4 OVERVEJ VALGET AF UDBUDSFORM OG KONTRAKTFORM**

Ordregiver skal vælge, hvilken udbudsform, der skal anvendes. Traditionelt vælger mange indkøbere et offentligt udbud. Det bør dog altid overvejes, om der i det konkrete tilfælde vil være fordele ved at gennemføre et begrænset udbud.

Offentligt udbud kan med fordel anvendes, hvis der er tale om en standardiseret vare eller ydelse, der præcist kan beskrives af ordregiver. Hertil kommer, at vurderingen af de indkomne tilbud skal kunne foretages forholdsvis enkelt, fx ved vurdering af en tilbudt pris pr. vareenhed.

Ordregiver skal realitetsbehandle alle indkomne tilbud, hvilket kan være særdeles ressourcekrævende. Begrænset udbud kan derfor være velegnet til at sænke omkostningerne, hvis anskaffelsen og markedet er af en sådan karakter, at der fx forventes et stort antal tilbudsgivere, eller hvis der er tale om meget komplekse opgaver.

---

<sup>2</sup> Udbudsrådet offentliggjorde i sommeren 2010 en vejledning om grænserne for dialog mellem offentlige myndigheder og private virksomheder ved udbud. Vejledningen kan hentes på Udbudsrådets hjemmeside [www.udbudsraadet.dk](http://www.udbudsraadet.dk).

## **Boks 2.2: Prækvalifikation ved komplekse opgaver**

Prækvalifikation bruges også, selvom der er få potentielle tilbudsgivere på markedet. Ved udbuddet af ERP-systemer i Viborg Kommune var man således kun interesseret i at tegne kontrakt med en tilbudsgiver, som kommunen var sikker på havde tilstrækkelige kompetencer og erfaringer til at kunne løse den komplekse opgave. Derfor valgte man at bruge prækvalifikation, således at man kun skulle vurdere tilbud fra virksomheder med de nødvendige referencer til at kunne løse opgaven tilfredsstillende.

Der kan altid være en risiko for, at nogle tilbudsgivere afholder sig fra at afgive tilbud, hvis de forventer et alt for stort felt af tilbudsgivere. Ved at benytte begrænset udbud skal tilbudsgiverne i første omgang kun udarbejde prækvalifikationsmaterialet og ordregivere skal maksimalt forholde sig til de fem tilbudsgivere, der prækvalificeres. Når virksomhederne er udvalgt på baggrund af en prækvalifikationsrunde, er de ofte mere engagerede og indstillede på at levere det bedste tilbud.

Det skal desuden besluttes, om der skal udbydes en kontrakt om et bestemt indkøb eller rammeaftale. Ved brug af rammeaftaler er det vigtigt for tilbudsgiverne, at ordregiver oplyser, hvor meget der de tidligere år er indkøbt, så tilbudsgiver har en idé om den omsætning, som kan forventes. Det har betydning for, om tilbudsgiver vil bruge de ressourcer, det kræver at afgive et tilbud, og for de priser, der bydes med.

## **2.5 LAV EN KLAR ANSKAFFESESSTRATEGI**

Ordregivers afklaring og planlægning af anskaffelsen er grundlaget for en god proces, hvor unødvendige transaktionsomkostninger minimeres. Det kan spare mange ressourcer, at ordregiver tænker hele processen igennem og udarbejder en konkret anskaffelsesstrategi, der er enighed om i organisationen.

I anskaffelsesstrategien bør målsætningerne med anskaffelsen tydeliggøres. Er der tale om et udbud på et nyt område, hvor der er fastlagt målsætninger for området, et genudbud hvor tidligere målsætninger stadig gælder, eller er der efter en evaluering af en tidligere kontrakt nye målsætninger, der skal tages højde for i udbuddet?

Anskaffelsesstrategien bør desuden indeholde en detaljeret tids- og aktivitetsplan for alle faser og aktiviteter med angivelse af forventet ressourcetræk på de involverede personer. Ved fastlæggelse af tidsplanen er det væsentligt ikke at forsøge at

forcere gennemførelsen af udbuddet. De interne processer har en tendens til at tage længere tid, end det umiddelbart forventes.

## 2.6 NEDSÆT EN ARBEJDSGRUPPE MED DE RELEVANTE KOMPETENCER

Der er et stort potentiale i at nedbringe transaktionsomkostningerne for den samlede udbudsproces ved, at ordregiver foretager en grundig planlægning og får de rette kompetencer med i arbejdsgruppen, sådan at udarbejdelsen af kravspecifikationen samt den videre proces bliver så enkel, stringent og fyldestgørende som muligt. Arbejdsgruppens størrelse skal altid ses i forhold til udbuddets størrelse og kompleksitet.

Udbudsforretningen bør tilrettelægges som en projektorganisering med en klar projektbeskrivelse eller anskaffelsesstrategi jf. ovenfor. Der udpeges her en projektleder med erfaring og de rigtige kompetencer til opgaven. Det er en fordel, at projektlederen har den fornødne 'pondus' i organisationen til at håndtere de organisatoriske og ledelsesmæssige afklaringer undervejs.

### Boks 2.3: Udbudsproces – med og uden projektleder

I en kommune har man erfaring fra to komplekse udbud på sundheds- og ældreområdet med inddragelse af fagspecialister. I det ene udbud havde Indkøbsafdelingen en koordinator på, og her forløb processen problemfrit. Fagspecialisterne havde stor forståelse for Indkøbsafdelingens arbejde og gjorde en stor indsats i udarbejdelsen af kravspecifikationen.

I det andet udbud var der ikke en projektleder på processen, og fagspecialisterne skulle selv udarbejde kravspecifikationen. Det betød, at processen gik skævt fra starten, og at kravspecifikationen ikke blev tilstrækkeligt skarpt formuleret. Indkøbsafdelingen måtte efterfølgende bruge en del ressourcer på at få rettet op på processen.

Adgang til udbudskompetencer er afgørende for succes med udbuddet og afgørende for at minimere transaktionsomkostningerne. En evt. Udbuds- og Indkøbsafdeling vil i de fleste tilfælde have de centrale kompetencer, men der kan være behov for at supplere med ekstern konsulentbistand eller juridisk ekspertise – afhængig af det konkrete udbud.

Arbejdsgruppen bør omfatte en eller flere fagpersoner, som har indgående kendskab til anvendelsen af de udbudte varer eller ydelser. Et udbud er som regel et samarbejde mellem fagpersoner og en eller flere udbudskonsulenter, og her skal

roller og arbejdsopgaver være helt klare. Fagpersonerne kan her med fordel beskrive behovet for de ydelser, der skal anskaffes og opstilles i kravspecifikationen.

Der kan efter behov etableres en referencegruppe med en bredere deltagelse af interessenter, fx faglige centre eller forvaltninger, brugerrepræsentanter, medarbejderrepræsentanter mv. Udover at interessenterne kan bidrage til at kvalificere ordregivers behov, vil inddragelse give et medejerskab til udbuddet og resultatet heraf. I den forbindelse kan et højt informationsniveau til medarbejderne mindske den usikkerhed og heraf lavere produktivitet, som ofte vil følge i kølvandet på en udbudsproces.

## 2.7 TAG KONTAKT TIL ANDRE ORDREGIVERE

Det kan være frugtbart at rette henvendelse til andre ordregivere, som har været i udbud med samme område, som et givent udbud omfatter, inden for de seneste år. Andre erfaringer kan gøre det lettere at udarbejde eksempelvis kravspecifikationen og således være med at gøre processen med at udarbejde udbudsmaterialet enklere. Dette kan være med til at reducere transaktionsomkostningerne.

### **Boks 2.4: Frederiksberg Kommune lod sig inspirere af nabokommunen**

Ved udbuddet af graffiti-frensning hentede man erfaringer og inspiration hos nabokommunen København, som kort forinden havde gennemført et lignende udbud. Direkte at overføre alle erfaringer og måder at løse opgaven på var imidlertid ikke hensigtsmæssigt, fordi den demografiske sammensætning på Frederiksberg er anderledes end i København, selvom begge er bykommuner. Andelen af børnefamilier og ældre er noget højere på Frederiksberg, hvorfor risikoprofilen for graffiti er væsentlig forskellig for de to bykommuner. Det var dog stadig en vigtig kilde til inspiration for Frederiksberg Kommune, at man kunne se på, hvordan nabokommunen havde grebet udbuddet an.

Andres erfaringer kan indhentes ved at anvende sit netværk eller ved at søge i TED-databasen på [www.ted.europa.eu](http://www.ted.europa.eu). Her har ordregiver onlineadgang til alle bekendtgørelser om europæiske offentlige indkøb, der er offentliggjort i Supplement til Den Europæiske Unions Tidende, og herigennem kan findes andre ordregivere, der har udbudt den samme opgave.

Det sker ofte, at ordregivere deler udbudsmaterialer, udbudsbekendtgørelser mv. Men det er væsentligt, at det alene bruges til inspiration, og at materialet tilrettes til det konkrete udbud, såfremt andres erfaringer skal bruges til at reducere transaktionsomkostningerne.

## 2.8 UNDGÅ UNØDVENDIGE KRAV

Ved formulering af kravspecifikationen bør ordregiver være fokuseret på at beskrive behov og lade det være op til leverandørerne at beskrive, hvorledes de kan opfyldes. Ofte vil ordregiver lade sig inspirere af et tidligere udbud eller en anden ordregiver. Sammen med markedsafdækning er det vigtige bidrag til at sikre en god kravspecifikation. Eksempelvis kan der på nogle områder ligge et besparelspotentiale i at indtænke funktionskrav frem for rene aktivitetskrav.

Jo flere krav der stilles i udbudsmaterialet, desto højere bliver prisen som regel. Når kravene opstilles, bør ordregiver være opmærksom på, at selv mindre – og i den store sammenhæng - ubetydelige krav, kan betyde, at transaktionsomkostningerne øges uhensigtsmæssigt, hvis tilbudsgiver skal foretage ændringer eller tilføjelser til en standardydelse eller standardvare, der med få undtagelser kunne have opfyldt ordregivers behov.

For at reducere transaktionsomkostningerne i denne del af processen bør der kun efterspørges dokumentation, som ordregiver vil vurdere på. Ordregiver bør endvidere være opmærksom på, at de krav der stilles i udbudsmaterialet står i rimeligt forhold til opgavens omfang. Ud fra hensynet til tilbudsgivers transaktionsomkostninger bør et emne som blandt andet sikkerhedsstillelse nøje overvejes. Omkostningen for tilbudsgiver ved en bankgaranti eller lignende er ofte betydelig. Ordregiver bør huske på, at omkostningen som regel lægges på tilbuddet. I forlængelse af dette kan ordregiver overveje, om der i udbudsmaterialet skal fastsættes en øvre grænse for omfanget i de afgivne tilbud.

I mange tilfælde er det fagpersonerne i arbejdsgruppen, der udarbejder kravspecifikationen, og de har i mange tilfælde ikke erfaring med at skulle udbyde opgaven. Det kan derfor være en fordel, at en udbudskonsulent 'klæder fagfolkene på' og guider dem igennem processen med opstilling af kravspecifikationen, fx ved at udarbejde en tjekliste til fagfolkene.

**Boks 2.5: Efterspørgsel efter unødigt dokumentation**

En af casekommunerne stillede krav om, at tilbudsgiverne ved et udbud af reklamebureauudbydere skulle medsende en miljøpolitik. Langt størstedelen af tilbudsgiverne er små bureauer med typiske kontorarbejdspladser, hvorfor der blev spurgt en del ind til kravet om en miljøpolitik. Kommunen fastholdt kravet, hvorfor samtlige tilbudsgivere skulle bruge ressourcer på at beskrive deres miljøpolitik.

Når udkastet til kravspecifikationen er udarbejdet, bør der tages kritisk stilling til kravene. Her bør ordregiver udnytte de indkøbsfaglige kompetencer i egen organisation og med købmandskabet i fokus overveje, om kravene er nødvendige og hensigtsmæssige. Desuden kan ordregiver med fordel inddrage egen organisation i kvalitetssikringen af kravspecifikationen, fx ved at sende den i høring blandt de rekvirenter, som efterfølgende skal købe ind på aftalen. Dette kan potentielt sænke transaktionsomkostningerne ved at administrere aftalen.

**2.9 BRUG UDBUDSPARADIGMER VED UDARBEJDELSEN AF UDBUDSMATERIALET**

Det er afgørende for omfanget af transaktionsomkostninger, at ordregivers udbudsmateriale er let forståeligt, tydeligt og intuitivt opbygget. Der bør altid benyttes et fast og kvalitetssikret udbudsparadigme, som er grundstammen i udbudsmaterialet. Benyttelsen af standardiserede udbudsparadigmer skaber genkendelighed hos tilbudsgiverne og er således med til at nedbringe transaktionsomkostningerne.

**Boks 2.6: 12-by-gruppen bruger udbudsskabeloner**

Flere af de kommunale indkøbsfællesskaber, blandt andet 12-by-gruppen, har over årene udviklet en fælles skabelon for, hvordan et udbudsmateriale skal være bygget op. Derudfra kan kommunerne selv tilføje eller slette enkelte passager, hvis skabelonen ikke helt passer til det enkelte udbud. 12-by-gruppens skabelon er udarbejdet i samarbejde med en række udbudsjurister for at sikre, at de generelle udbudsjuridiske betingelser til enhver tid er på plads. Skabelonen tilpasses i øvrigt løbende i forhold til ændret praksis fra de centrale myndigheder, herunder nye kendelser fra Klagenævnet for Udbud. På den måde minimeres risici ved at benytte skabelonen.

## 2.10 FASTLÆG KLARE KRITERIER FOR TILDELING

Uklare tildelinger giver anledning til anmodninger om aktindsigt og klager, hvilket medfører transaktionsomkostninger for både ordre- og tilbudsgivere. Her er fastlæggelsen af tildelingskriterierne – *økonomisk mest fordelagtige tilbud* eller *laveste pris* – vigtig, da det skal passe til det pågældende udbud. Det er desuden centralt at få fastsat nogle tydelige delkriterier, der gør vurderingen af de indkomne tilbud lettere at foretage på en objektiv og gennemsigtig måde.

Laveste pris kan med fordel benyttes ved anskaffelse af standardiserede varer og ydelser, hvor prisen kan benyttes som eneste parameter for udvælgelsen, og hvor markedet er egnet til dette. Hvis kravene til kvalitet og service mv. kan fastlægges som minimumskrav, er der ikke grund til at anvende kriteriet 'økonomisk mest fordelagtige tilbud' - med mindre ordregiver ønsker en konkurrence på at levere bedre kvalitet og service end fastlagt i minimumskravene.

Hvis en konkurrence på parametre som kvalitet, service, funktionalitet mv. er væsentlig for udvælgelsen af det bedste tilbud, er kriteriet 'økonomisk mest fordelagtige tilbud' det rigtige at vælge. Det indebærer imidlertid øgede transaktionsomkostninger i vurderings- og tildelingsfasen, så det er en reel overvejelse værd, om dette tildelingskriterium skal vælges.

Hvis ordregiver vælger det prismæssigt laveste tilbud, eller vægter prisen så højt, at vurderingen på andre parametre i praksis ikke kan ændre resultatet, så sparer ordregiver mange omkostninger ved at udbyde efter tildelingskriteriet 'laveste pris'. Omkostningerne minimeres ligeledes for tilbudsgiverne, fordi det ikke er nødvendigt at beskrive kvalitet mv., som ordregiver har stillet mindstekrav til.

### Boks 2.7: Tydelige tildelingskriterier

I Vejle Kommune forsøger man som udgangspunkt at vedhæfte vægtningsskemaet til leverandørerne, inden de giver tilbud. Vurderingen er, at leverandørerne på den måde får mulighed for at identificere præcis de punkter, der vægter højt. En tydelighed omkring de vægtede kriterier giver ifølge kommunen mulighed for, at tilbudsgiver kan udarbejde bedre tilbud med skarpere priser, og det kan ligeledes være med til at imødegå en eventuel klagesag.

Det er en væsentlig faktor for transaktionsomkostningerne, at der er en 'rød tråd' igennem udbudsmaterialet og i forhold til tilbudsvurderingen. Sammenligning af de indkomne tilbud vil blive vanskeliggjort, hvis tilbuddene er opbygget og struktureret forskelligt. I udbudsbetingelserne bør ordregiver klart anføre, hvordan tilbuddet skal udarbejdes, og hvad det skal indeholde. Her bør det især anføres, hvilke dele af tilbuddet der vil blive vurderet i forhold til de enkelte kriterier.

Det kan desuden være en fordel, men er ikke et krav, at vurderingsmodellen beskrives i udbudsbetingelserne. Dermed kan tilbudsgiverne tydeligt se, hvordan tilbuddene bliver vurderet og vil have lettere ved at acceptere tilbagemeldingen, hvis de fravælges – hvilket i sidste ende vil minimere risikoen for en klage.

## **2.11 LAV EN SIDSTE GENNEMGANG AF UDBUDSMATERIALET**

Det kan spare mange senere omkostninger, hvis ordregiver sørger for et sidste kvalitetstjek af udbudsmaterialet, inden det udsendes. Ofte er det en stor fordel, at 'få andre øjne på', fx en fagperson med erfaring fra området eller anden person i organisationen med erfaring i udbudsforretninger.

Det er også en mulighed at få ekstern bistand med speciale i udbudsforretninger til at gennemgå materialet. Dette med henblik på at sikre, at materialet er i overensstemmelse med udbudsreglerne, herunder den nyeste praksis fra Klagenævnet for Udbud. Det er ærgerligt og meget ressourcekrævende, hvis der er 'fodfejl' i udbudsmaterialet og i udbudsprocessen.



# Kapitel 3

## Fra offentliggørelse til kontraktindgåelse

De største kilder til transaktionsomkostninger i udbudsfasen fra offentliggørelse til kontraktindgåelse er som regel dialogen mellem ordre- og tilbudsgiver om spørgsmål/svar til udbudsmaterialet. Endvidere er det typisk i denne fase, at anmodninger om aktindsigt og/eller klager opstår. Såvel aktindsigt som klagesager får transaktionsomkostningerne til at stige væsentligt. I afsnittet nedenfor følger en række fokuspunkter, som er rettet mod at reducere transaktionsomkostningerne i udbudsfasen fra offentliggørelse til kontraktindgåelse.

### 3.1 BRUG ELEKTRONISKE UDBUD

Ordregiver har mulighed for at gennemføre udbuddet elektronisk ved brug af et af de udbudsværktøjer, der findes på markedet. Mange ordregivere har erfaring med, at der kan være ressourcemæssige fordele herved, blandt andet fordi det er enklere at sammenligne tilbuddene.

Også for tilbudsgiverne kan elektroniske udbud reducere omkostningerne. Det er enkelt at afgive tilbuddet, og det er sværere at begå fejl som fx at glemme at vedlægge et bestemt dokument, fordi systemet ikke giver mulighed for at afsende tilbuddet, før alt er vedlagt. Dermed reduceres antallet af ikke-konditionsmæssige tilbud.

#### **Boks 3.1: Brug af elektroniske udbudsværktøjer**

Berendsen Textil Service A/S er en af de leverandører, der hvert år er involveret i forholdsvis mange udbud. Herfra er det oplevelsen, at der er klare besparelser at hente, når man har vænnet sig til brugen af et udbudsværktøj. Frederiksberg Bogtrykkeri A/S - leverandør af grafiske ydelser - har kun været involveret i få udbud og skulle således bruge noget tid og spørge leverandøren af udbudsværktøjet om enkelte detaljer. Det var dog også her opfattelsen, at man fremadrettet gerne ser flere elektroniske udbud.

## 3.2 BRUG MULIGHEDEN FOR DIALOG OM UDBUDSMATERIALET

Tilbudsgiverne har behov for at vide, hvad det er kunden vil have. Ordregiver har beskrevet anskaffelsen i udbudsmaterialet, men alligevel kan der under processen være behov for at føre en dialog, inden for rammerne af lovgivningen for at reducere transaktionsomkostningerne.

Der er altid mulighed for at stille opklarende skriftlige spørgsmål, som ordregiver skal besvare inden for fristen angivet i udbudsmaterialet. Her kan det være en procesmæssig fordel for tilbudsgiverne, hvis ordregiver i udbudsbetingelserne beskriver, hvornår modtagne spørgsmål vil blive besvaret.

### Boks 3.2: Spørgemøder er godt givet ud

I Københavns Kommune vil man ikke undvære spørgemøderne. Det er erfaringen, at der altid kommer detaljer op her, som der ikke kommer under den skriftlige spørgsmål/svar-dialog. Som ordregiver skal man være styrende på mødet og lave et oplæg med mulige emner til videre drøftelse med leverandørerne. Den time, et spørgemøde som regel tager, vurderes generelt set at være givet godt ud. Det kan give en indikation af, hvordan udbudsmaterialet er blevet modtaget af leverandørerne, og om der er emner, der kan afklares så tidligt som muligt, uden at det bliver til en aktindsigt eller en klage efterfølgende.

Et spørgemøde efter offentliggørelsen af udbudsmaterialet kan være en fordel, da det kan give en god fornemmelse på begge sider af bordet for den igangsatte konkurrence. Desuden kan den skriftlige spørgsmål/svar-dialog muligvis begrænses og dermed spare ressourcer.

Udbyttet af et spørgemøde kan i enkelte tilfælde være begrænset af konkurrencehensyn, hvor tilbudsgivere ikke ønsker at stille opklarende spørgsmål, der kan afsløre noget over for konkurrenterne. Ikke desto mindre kan spørgemødet være en god anledning for ordregiver til på en mere uformel måde at få kommunikeret væsentlige budskaber vedrørende udbuddet.

### **3.3 HAV FASTE RETNINGSLINJER FOR DIALOGEN MED DE IKKE-VALGTE TILBUDSGIVERE**

Meddelelsen om ordregivers tildeling af kontrakten skal altid indeholde en konkret begrundelse til hver af de fravalgte tilbudsgivere. Det anbefales, at ordregiver sørger for at have faste retningslinjer for, hvordan man informerer om tildelinger, samt at kommunikationen holdes præcis og kortfattet. Frem for alt skal ordregiver undgå den situation, at den fravalgte tilbudsgiver ikke kan genkende eller forstå begrundelsen.

Det kan i nogle tilfælde give anledning til misfornøjelse hos tilbudsgivere, som har investeret mange timer i et udbud, hvis man blot modtager en kort og upersonlig tildelingsmeddelelse om, at kontrakten gik til anden side. Afhængig af det konkrete udbud kan det i mange tilfælde forebygge en evt. klagesag, at ordregiver supplerer med en telefonopringning eller tilbud om et møde, hvor begrundelsen for afslaget uddybes og begrundes nærmere. Omkostningerne til dette kan være givet godt ud i forhold til de mange ressourcer, der skal bruges ved en klagesag.

Alle tilbudsgivere ønsker en fair behandling og information om, hvor de var stærke henholdsvis mindre stærke. Denne information kan bruges ved næste tilbudsgivning. Erfaringerne viser, at det ofte er lettere for begge parter at runde udbudsforretningen af med accept af resultatet, hvis man har haft en god og konstruktiv dialog.

# Kapitel 4

## Efter kontraktindgåelse

Efter kontrakten mellem ordre- og tilbudsgiver er indgået, er det centralt at der stadig gøres en aktiv indsats for at reducere transaktionsomkostningerne. En række af transaktionsomkostningerne efter kontraktindgåelsen kan reduceres ved en høj grad af dialog som er med til skabe en løbende forventningsafstemning mellem ordre- og tilbudsgivere.

### 4.1 BRUG OPSTARTSMØDER TIL FORVENTNINGSAFSTEMNING

Som regel har ordre- og tilbudsgivere gode erfaringer med at afholde et opstartsmøde (eller møder) for at aftale en implementeringsplan og at afstemme forventninger til, hvilke krav og delmål der skal være opfyldt, for at kontrakten overgår til en regulær driftsfase.

Selvom det er forbundet med omkostninger at afholde disse møder, så viser erfaringerne, at det kan være givet godt ud i forhold til den videre proces, der i høj grad bygger på dialog og tillid. Det kan således være centralt at få præciseret nogle kontraktmæssige forhold fra starten, hvilket også hænger sammen med, hvor komplekst udbuddet er, og hvor entydigt både udbudsmaterialet og kontraktgrundlaget har været.

Det er ved opstartsmøderne, at de nærmere detaljer for samarbejdet bør fastlægges, herunder aftaler om mødeaktivitet mv. Som oftest er det fornuftigt at have en kombination af driftspersonalet og de kontraktansvarlige med.

#### **Boks 4.1: De rette deltagere til opstartsmøder**

Ved Post Danmarks overtagelse af madudbringningen i Københavns Kommune har forudsætningerne for et optimalt leverandørskifte vist sig mere vanskelige end beregnet. Parterne har derfor løbende behov for også at være i dialog om selve kontraktens vilkår udover dialogen om den daglige drift. Det har krævet, at beslutningskompetence hos både tilbuds- og ordregiver er til stede i opstartsfasen, og med fornuftige resultater til følge, idet der hurtigt er blevet handlet på problemstillinger.

Der skal være opmærksomhed på, hvorvidt der er tale om komplekse opgaver, som ikke er stabile over tid og hvor der derfor er et løbende justeringsbehov, om opgaverne er følsomme i forhold til borgerne, og om der er mange snitflader til relaterede opgaver, som kræver tæt koordinering og dialog. Er dette tilfældet, er der i udgangspunktet behov for et tæt og dialogbaseret samarbejde med vægt på fleksibilitet.

Hvis det derimod er en ukompliceret anskaffelse, hvor leverancen ikke forandres synderligt gennem kontraktperioden, er der måske kun behov for et årligt statusmøde. Behovet for at kunne løse problemstillinger bør altid afspejle sig i den personkreds, der deltager i samarbejdet.

## 4.2 FØLG LØBENDE OP PÅ KONTRAKTEN – OG KVALITETEN

Efter udbuddet kan der være behov for, at ordregiver foretager opfølgning på de kontraktuelle forhold og ikke mindst på kvaliteten af ydelserne og leverancerne.

### Boks 4.2: Kontraktopfølgning – test af leveret produkt

I Skanderborg Kommunes udbud af pc'er testede man maskinerne fra den vindende tilbudsgiver i forhold til kravspecifikationen, og i denne proces fandt man flere punkter, hvor produktet ikke levede op til, hvad tilbudsgiveren havde lovet i tilbuddet. Dette medførte en proces med tilbudsgiver, hvor fejl og mangler blev rettet.

Det minimerer transaktionsomkostningerne for alle parter, hvis modellen for opfølgning og kvalitetskontrol er klart beskrevet i udbudsmaterialet. Dermed bør opfølgningen i form af kvalitetstjek mv. primært gennemføres som beskrevet i udbudsmaterialet og som aftalt ved opstartsmøderne. Her kunne det være en mulighed at lade kvalitetsopfølgningen tage udgangspunkt i leverandørens egenkontrol, kvalitetsrapporter til ordregiver og jævnlige opfølgningsmøder. Under alle omstændigheder er det hensigtsmæssigt kun at foretage den opfølgning, som er nødvendig for, at samarbejde og leverancer er 'på sporet'.

Det er ud fra et fokus på at reducere transaktionsomkostningerne væsentligt, at opfølgningen også omfatter rekvirenternes brug af aftalen. Køber rekvirenterne i organisationen de varer eller ydelser, som kontrakten omfatter, hos den valgte leverandør og til de fastlagte priser – eller handles der også andre steder. Hvis det sidste er tilfældet, kan der være store omkostninger for ordregiver herved, og der er behov for en fornyet informationsindsats.

I forbindelsen med opfølgning på de forskellige målepunkter i kontrakten, er det vigtigt, at ordregiver allerede her begynder at forholde sig til, hvilke forhold der kan forbedres i forbindelse med genudbud af opgaven. Dette gør, at ordregiver på et tidligt tidspunkt begynder at overveje, hvordan udbuddet og udbudsprocessen kan tilrettes bedre næste gang, hvilket vil medføre mindre transaktionsomkostninger for ordre- og tilbudsgivere.

# Kapitel 5

## Særligt for tilbudsgivere

Det offentlige marked er stort og attraktivt for private virksomheder, men vilkårene for handel med det offentlige er meget anderledes end mellem private virksomheder. Når en offentlig myndighed handler med en virksomhed over et vist beløb, er det lovpligtigt, at kontrakten indgås efter en udbudsforretning.

Det er vigtigt at sætte sig grundigt ind i de spilleregler, der gælder ved udbud. Der er meget restriktive krav til formalia, så tilbudsgivere bør altid sørge for at følge udbudsannoncen og udbudsmaterialet nøje. På Udbudsportalen findes en trin-for-trin vejledning for leverandører om tilbudsgivning, ligesom eksempelvis brancheforeningen eller det lokale erhvervscenter ofte kan bidrage med relevant sparring.

I det følgende beskrives en række vejledningspunkter med fokus på at holde omkostningerne ved tilbudsgivning nede.

### 5.1 INVOLVER DE RELEVANTE MEDARBEJDERE

Ligesom vigtigheden af sammensætningen af arbejdsgruppen hos ordregiver, så viser erfaringerne, at det er særdeles vigtigt at få samlet de rigtige kompetencer i den arbejdsgruppe, der skal håndtere tilbudsskrivningen. I forhold til risikoafdækning og vurdering af ordregivers udbudsmateriale kan det i nogle tilfælde være en god idé at alliere sig med kompetencer, der er vant til at behandle udbudsmaterialer og udbudsprocesser.

Som tilbudsgiver bør man indregne i processen, at der ofte skal bruges en del ressourcer på dialog med eventuelle underleverandører i forhold til at finde de produkter, der skal bydes ind med. Der er derfor behov for at have kompetencer i arbejdsgruppen, der kan sørge for fremdrift i forhold til dette og også i forhold til at tage dialogen med ordregiver i tilbudsfasen. På den måde forkortes tilbudsperioden, og prisfastsættelsen kommer hurtigere på plads.

## 5.2 LAV STANDARDMATERIALER OG HAV ALTID DOKUMENTATION KLAR

Ved et begrænset udbud spørges der som regel ind til økonomisk og teknisk formåen på et mere overordnet niveau. Dermed er det som regel også samme formalia, der efterspørges fra udbud til udbud.

Der er altså potentiale for at holde transaktionsomkostningerne nede ved at sørge for en vis grad af standardisering. De virksomheder, der ofte leverer til offentlige myndigheder, har således i udgangspunktet et standardiseret prækvalifikationsmateriale, der med få justeringer kan sendes til ordregiver.

Desuden er det altid hensigtsmæssigt, at virksomhedens dokumentation til brug ved tilbudsgivning ligger klar og er opdateret, uanset om der er tale om et begrænset eller et offentligt udbud. Der kan være tale om:

- Firmabeskrivelse inkl. antal ansatte, årsregnskaber, nøgletal mv.
- Opdateret serviceattest fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (kræves ved mange udbud, men ikke alle). Ordregiver kræver ofte, at en serviceattest ikke er mere end 6 måneder gammel.
- Tro og love erklæring vedr. forfalden, ubetalt gæld
- Referencelister med beskrivelse af leverancer eller opgaver for kunder
- Forsikringscertifikater vedr. erhvervsansvarsforsikring mv.
- Anden væsentlig dokumentation, fx særlige tilladelser mv.

Det er forskelligt fra udbud til udbud, hvilke konkrete dokumenter der skal vedlægges tilbuddet, men dette vil altid stå anført i annoncen eller i selve udbudsmaterialet. Det kan herudover være relevant også at have beskrivelser af virksomhedens kvalitetssikringsprocedurer, miljø- og personalepolitik samt evt. CSR-politik.



### **5.3 BRUG UDBUDSMATERIALET SOM TJEKLISTE, NÅR TILBUDET SKRIVES**

Kravene i udbudsannoncen og udbudsmaterialet skal til enhver tid efterleves, hvis man vil gøre sig forhåbninger om at vinde et udbud. Et tilbud, der ikke opfylder kravene, skal i udgangspunktet afvises – uanset hvor godt tilbuddet eller ansøgningen om prækvalifikation er. Når et tilbud skal udarbejdes, kan det derfor anbefales at have anvisningerne i udbudsmaterialet som tjekliste. Anvisningerne indeholder alle detaljer om, hvordan tilbuddet skal udformes og afgives.

Af tildelingskriterierne fremgår det, hvad der konkurreres på. Det er væsentligt at lave en konkret besvarelse af hvert af tildelingskriterierne, der står i udbudsbetingelserne. Det fremgår af udbudsmaterialet, hvilke dokumenter og beskrivelser, der skal vedlægges tilbuddet.

Tilbudsgivere bør altid sørge for at lave et grundigt kvalitetstjek af tilbuddet, inden det afsendes, herunder om det er konditionsmæssigt i forhold til de opstillede krav.

### **5.4 OVERVEJ BRUGEN AF AKTINDSIGT OG KLAGER**

Tilbudsgiver bør i høj grad overveje hensigtsmæssigheden i at begære aktindsigt eller indgive en klage, da disse som regel er forbundet med store transaktionsomkostninger for såvel ordre- som tilbudsgivere.

Specielt for ordregiver er en anmodning om aktindsigt eller en klage en væsentlig omkostningsdriver, men fordi en aktindsigt eller en klage som oftest handler om tildelingsbeslutningen, kan det ofte også berøre den vindende tilbudsgiver. På grund af reglerne om stand still vil den vindende tilbudsgiver ikke kunne komme i gang med at være leverandør til ordregiveren.

Erfaringerne fra tilbudsgivere, der har søgt aktindsigt i udbudssager, er langt fra entydige. Tilbudsgivere bør altid søge dialogen med ordregiverne, før der indgives en anmodning om aktindsigt eller en klage. Samtidig er det erfaringen fra tilbudsgivere, at en klagesag ikke er det mest optimale udgangspunkt for en ny kontrakt, hvis man skulle være så heldig at vinde et eventuelt genudbud.

## **5.5 VÆR PROAKTIV I OPSTARTSFASEN**

De samlede transaktionsomkostninger kan potentielt holdes nede ved, at en ny leverandør selv er proaktiv i forhold til at hjælpe ordregiver med at sprede information om et leverandørskifte.

Det er erfaringen, at det kan betale sig for leverandørerne at investere ressourcer i opstarts- og implementeringsfasen for at sikre, at alle ordregivers rekvirenter kender til den nye aftale. Det sikrer også højere compliance på aftalerne, samtidig med at der ikke er behov for at bruge tid på at være i dialog med ordregiver om, at aftalen ikke efterleves.

Leverandører bør under alle omstændigheder søge at få en grundig drøftelse af kontraktens indhold ved især opstartsmøderne samt have fokus på retningslinjerne for kvalitetsopfølgning og på mødeintervaller.