



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Udbud af videnrådgivning
Vejledning til udbudspraktikere

2014

Udbud af videnrådgivning

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

Tlf.: +45 41 71 50 00

E-mail: kfst@kfst.dk

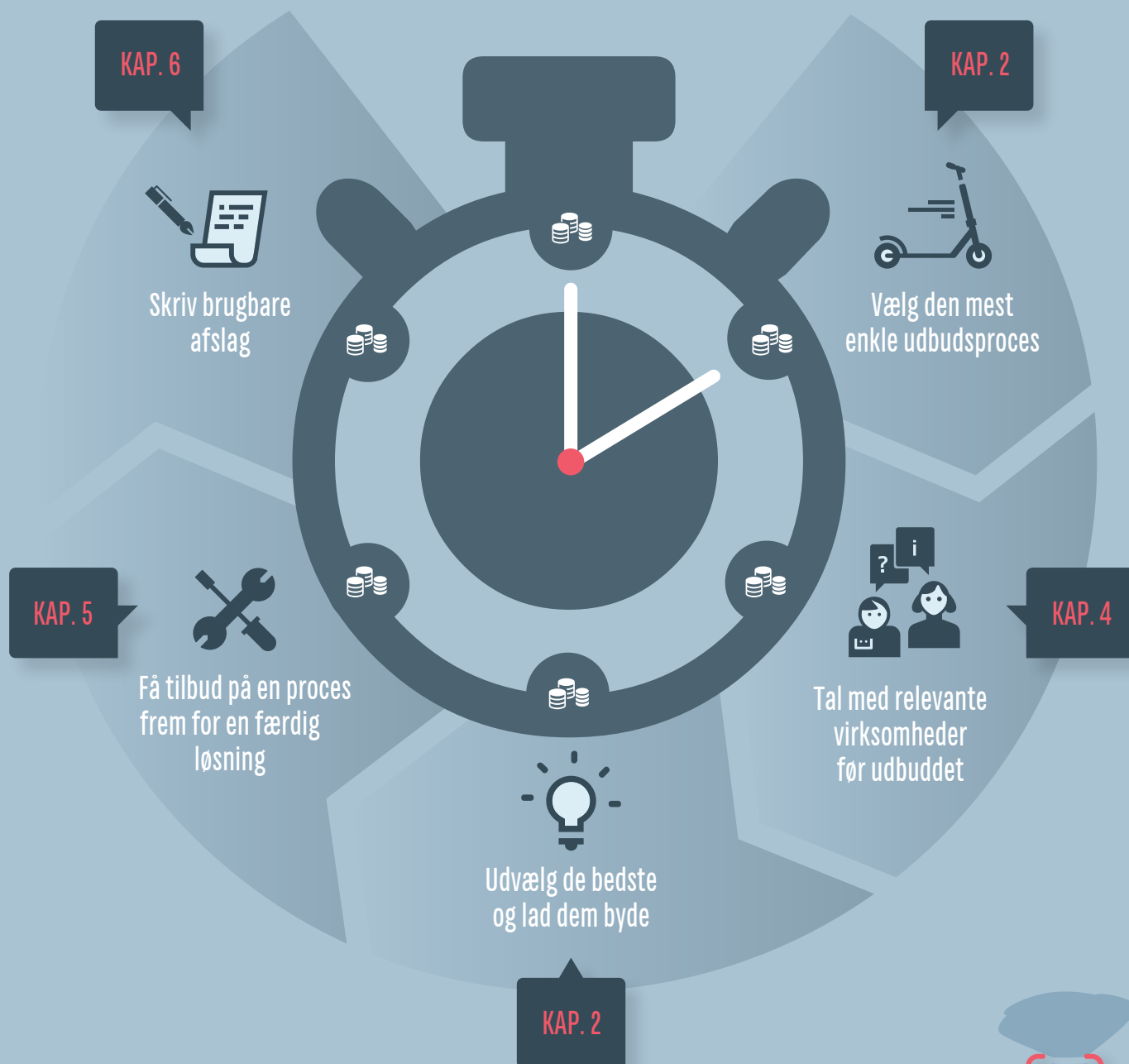
Online ISBN 978-87-7029-589-5

Vejledningen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

December 2014



SPAR TID OG PENGE NÅR DU KØBER VIDENRÅDGIVNING



Tilpas udbudsprocessen efter opgavens størrelse

Få bedre videnrådgivning for færre ressourcer



Indhold

Kapitel 1	
Indledning og resumé.....	4
Kapitel 2	
Tilrettelæggelse af udbuddet	6
2.1 Vælg den rigtige udbudsform	6
2.2 Inspiration til at tilrettelægge udbud af videnrådgivning.....	11
Kapitel 3	
Opstartsfasen og personalemæssig organisering.....	14
3.1 Inddragelsen af fagpersoner og beslutningstagere	14
Kapitel 4	
Dialog før udbuddet	17
4.1 Hvad skal dialogen bruges til?.....	17
4.2 Hvordan kan dialogen foregå før udbuddet?.....	18
Kapitel 5	
Udarbejdelse af udbudsmateriale	21
5.1 Gode råd til formulering af udbudsmaterialet.....	21
Kapitel 6	
Tildeling og afslag	25
6.1 Tildelingskriterier er konkurrencens spilleregler	25

Kapitel 1

Indledning og resumé

Videnrådgiverbranchen består af mange forskellige typer af virksomheder. Fra rådgivende ingeniører til kommunikationsbureauer, managementkonsulenter m.fl. Køb af videnrådgivning adskiller sig væsentligt fra andre køb ved, at indholdet af ydelsen ofte først kan defineres endeligt efter kontraktindgåelsen. I stedet for et kendt produkt køber man typisk rådgivning, en strategiproces, en kreativ løsning, særlige kompetencer m.v.

Netop derfor kan man som offentlig ordregiver være fristet til at efterspørge tilbud, som beskriver en færdig løsning af opgaven med fx et færdigudviklet kreativt udtryk og detaljerede medie- og produktionsplaner. Det kan skabe større tryghed for, at man ved, hvad man får, men det risikerer at ende med en dårligere løsning, da man som ordregiver ikke har været med under den kreative proces og skal bruge tid og kræfter på ændringer efter kontraktindgåelsen. Desuden kræver færdige løsninger flere ressourcer for de virksomheder, der leverer tilbud, hvilket kan føre til højere priser for offentlige indkøbere, fordi tilbudsgiverne søger at få deres omkostninger dækket.

Opgavernes størrelse og karakter har selvsagt stor betydning for, hvordan et køb bedst tilrettelægges. En mindre konsulentopgave til fx 100.000 kr. kan og bør indkøbes med meget få udbudsomkostninger for begge parter, hvorimod et EU-udbud af en flerårig kampagne til flere millioner naturligvis stiller større krav. Fælles for begge køb er, at man med få, enkle fremgangsmåder kan mindske tidsforbruget hos både ordregiver og tilbudsgiver.

For at sikre en effektiv konkurrence ved køb af videnrådgivning, er det ved større udbud ofte hensigtsmæssigt at afholde en bred konkurrence mellem interesserede virksomheder på grundlag af nogle få, velvalgte udvælgelseskriterier. Derved får virksomhederne mulighed for først at konkurrere om *adgangen til konkurrencen* (prækvalifikation) uden at skulle bruge uhensigtsmæssigt mange ressourcer på at udarbejde et tilbud.

Efterfølgende får de bedste ansøgere mulighed for at afgive et tilbud på opgaven. Derved opnås to effekter. Dels mindskes udbudsomkostningerne for både ordregiver og tilbudsgiver. Dels skabes incitament til en mere intens konkurrence blandt de udvalgte leverandører, da de alt andet lige er tættere på at vinde kontrakten, og derfor har større incitament til at give et skarpt tilbud.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet denne vejledning for at sætte fokus på de enkle fremgangsmåder. Målet er, at vejledningen kan bidrage til at skabe klarhed over reglerne og give input til, hvordan køb af videnrådgivning kan tilrettelægges, så offentlige ordregivere får den bedst mulige videnrådgivning, uden at der bruges unødvendige ressourcer i udbudsprocessen.

Vejledningen er udarbejdet på baggrund af interviews med myndigheder, virksomheder og brancheorganisationer, der beskæftiger sig med kommunikationsrådgivning. Vejledningen afspejler derfor især forholdene i denne delbranche, men kan også anvendes til indkøb af rådgivningsydelser generelt.

Vejledningen adskiller sig fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens øvrige vejledninger ved at have et fokus på de praktiske udfordringer ved at gennemføre udbud af videnrådgivning, sær-

ligt med henblik på at minimere udbudsomkostningerne hos både ordregivere og tilbudsgivere og sikre effektiv konkurrence i udbud af videnrådgivning.

Der forventes vedtaget en ny dansk udbudslov i 2015. Vejledningen forholder sig til den gældende lovgivning, og når den nye udbudslov er vedtaget, vil vejledningen blive opdateret.

Vejledningens hovedelementer fremgår af boks 1.1.

Boks 1.1
**Gode råd om udbud af videnrådgivning – ud-
drag fra vejledningen**

Tilrettelæggelse af udbuddet (kapitel 2)

- » Vælg den bedst egnede og mindst komplicerede procedure, når du tilrettelægger dit udbud.
- » Overvej at tilrettelægge udbuddet, så konkurrencen foregår i to trin. Først konkurrence om adgang til at give tilbud (prækvalifikation). Dernæst konkurrence blandt et mindre antal tilbudsgivere.
- » Efterspørg en proces, hvor løsningen af opgaven udvikles i samarbejde efter, at kontrakten er tildelt.

Opstart og personalemæssig organisering (kapitel 3)

- » Inddrag personer med relevante kompetencer i organisationen: Beslutningstagere, fagfolk og udbudsteknikere. Afhængigt af opgavens størrelse kan inddragelsen foregå mere eller mindre formelt.

Dialog før udbuddet (kapitel 4)

- » Dialog med aktører på markedet før udbuddet kan bidrage til bedre forståelse af, hvad markedet kan tilbyde, og det kan give input til, hvordan opgaven udbydes bedst.
- » Udbudsreglerne giver gode muligheder for dialog *før* udbuddet. Som ordregiver bestemmer du selv, hvem du vil tale med, hvad I skal tale om, og hvordan dialogen skal foregå.
- » Vær opmærksom på, at de virksomheder, der deltager i dialogen, ikke må få væsentlige konkurrencefordele ved et senere udbud.

Udarbejdelse af udbudsmaterialet (kapitel 5)

- » Overvej at begrænse kravene til udfoldelsen af den kreative løsning i de tilbud, leverandørerne skal afgive.
- » Stil krav, der relaterer sig til opgavens kerne og undgå unødvendige krav.
- » Overvej at bruge funktionskrav og fokuser på, hvilket resultat der skal opnås.

Tildeling og afslag (kapitel 6)

- » Inddrag de rigtige kompetencer i evalueringen af tilbuddene.
- » Vær opmærksom på, at man gerne må kontakte tilbudsgiverne for at få præciseret uklarheder og rettet mindre fejl og mangler i tilbuddene efter tilbudsafgivelsen.
- » Gode afslag kan styrke konkurrencen i det næste udbud.
- » Velargumenterede begrundelser kan mindske utilfredsheden blandt tilbudsgivere, og god information kan både bidrage til færre anmodninger om aktindsigt og færre klagesager.

Kapitel 2

Tilrettelæggelse af udbuddet



Tilrettelæggelsen af udbuddet har stor betydning for indholdet i tilbuddene, for tilbudsgiverenes udbudsomkostninger, for de bedste tilbudsgiveres lyst til at deltage i udbuddet og derfor også for den kvalitet og pris, som bliver resultatet af den udbudte opgave.

Ved køb af videnrådgivning ønsker ordregiveren ofte at få rådgivning fra en virksomhed, som har kernekompetencer inden for et bestemt område. Det kan være vanskeligt at beskrive, hvad rådgivningen konkret skal indeholde, hvis man selv har begrænset viden om området. Derfor kan det bedste resultat ofte opnås ved at efterspørge en *proces for fx udvikling af løsningen eller en proces for rådgivningen*, frem for at efterspørge en færdig løsning, når opgaven udbydes.

Overordnet er der særligt tre forhold, der kan have betydning for, om offentlige myndigheder får den bedste videnrådgivning til en god pris og uden unødvendige udbudsomkostninger.

Disse forhold er:

- » antallet af virksomheder, der afgiver tilbud
- » krav til en færdig kreativ løsning i tilbuddene
- » unødvendige krav.

Disse forhold beskrives løbende vejledningen.

Dette kapitel beskriver først, hvilke regler der gælder for forskellige opgavestørrelser, og hvordan især de mindre opgaver kan udbydes på en ukompliceret måde. Sidst i kapitlet gennemgås en række eksempler på, hvordan man kan tilrettelægge udbud, så udbudsomkostningerne begrænses.

2.1 Vælg den rigtige udbudsform

Udbud kan tilrettelægges på mange forskellige måder, og opgavestørrelsen har ofte betydning for, hvordan det gøres mest hensigtsmæssigt. Nedenstående tabel giver dels et overblik over, hvilke regler ordregivere skal følge, dels gode råd målrettet de forskellige opgavestørrelser. De gode råd uddybes i de efterfølgende afsnit.

Tabel 2.1 Opgavestørrelse, regler og gode råd om udbud af videnrådgivning

Opgavestørrelse	Ordregivere	Vigtigste regler	Gode råd om udbud af videnrådgivning
0-500.000 kr.	Alle	God forvaltningsskik	Overvej at sætte et fast beløb for opgaven (omvendt licitation) Konkurrence om mest for pengene/bedste udførende team Invitér tre tilbudsgivere til møder om opgaven
500.001-998.019 kr.	Statslige	Tilbudsloven (annonceringspligt)	Husk at du skal annoncere udbuddet på udbud.dk Vælg den bedst egnede og ukomplicerede procedure
500.001-1.541.715 kr.	Kommuner, regioner m.v.		Overvej at tilrettelægge udbuddet, så et mindre antal virksomheder afgiver tilbud Afhold fx en konkurrence om mest for pengene/bedste team/bedste samarbejdsproces
Over 998.019 kr.	Statslige	EU-udbudsdirektiver (procedurekrav)	Husk at offentliggøre udbuddet på udbud.dk Overvej at anvende udbudsformen <i>begrænset udbud</i> .
Over 1.541.715 kr.	Kommuner, regioner m.v.		Stil kun de mest relevante krav for opgaveløsningen - undgå unødvendige krav Overvej om du kan begrænse krav til den fulde kreative løsning i tilbuddene.

Som det fremgår af oversigten, er der gode muligheder for at tilrettelægge udbud af især de mindre opgaver på ukomplicerede og ubureaukratiske måder. Men også for større opgaver er der muligheder for at tilrettelægge udbud på måder, der begrænser udbudsomkostningerne. Nedenfor gennemgås de forskellige typer af opgaver.

Mindre opgaver under 500.000 kr.

For mindre opgaver under 500.000 kr. kan der i de fleste tilfælde bruges meget enkle og ukomplicerede procedurer. Der er ingen udbudsretlige regler, og ordregivere skal derfor hovedsagelig være opmærksomme på de forvaltningsretlige principper, når udbuddet tilrettelægges og gennemføres. Der er derfor gode muligheder for at tilrettelægge udbud af små opgaver på en ukompliceret og ubureaukratisk måde. Et eksempel fremgår af følgende boks.

Boks 2.1 Eksempel på procedure ved udbud af mindre opgave

Udbud af opgave om dataindsamling

En ordregiver har et budget på 200.000 kr. til brug for gennemførelse af casestudier. Ordregiveren udarbejder selv en prioriteret liste over relevante cases og interviewguides til interviews med tre forskellige aktører i hver case.

Ordregiveren inviterer telefonisk og på en uddybende mail tre konsulentbureauer til møder om opgaven. På møderne skal konsulenterne oplyse, hvor mange cases de kan gennemføre for 200.000 kr. inden for en fastsat tidsperiode, samt hvilke relevante kvalifikationer de udførende konsulenter har.

Umiddelbart efter møderne afgør ordregiver, hvilket konsulentbureau der har givet det bedste tilbud mht. antal cases og udførende team. Ordregiver orienterer telefonisk de tre konsulentbureauer om afgørelsen. Det vindende konsulentbureau bekræfter oplysningerne om antal cases og kvalifikationer på de udførende konsulenter på en mail, der indgår som bilag til kontrakten.

Som grundlag for telefonafvisningen skal der udarbejdes et kort notat om beslutningsgrundlaget, der også kan udleveres i forbindelse med en eventuel aktindsigt.

Ovenstående proces bør tilpasses den konkrete situation, så antallet af møder og formen kan variere.

Kontrakten bliver indgået to uger efter den telefoniske invitation til at deltage i udbuddet.

Opgaver over 500.000 kr.

Ved større opgaver på mere end 500.000 kr. er der krav om, at ordregivere skal skabe gennemsigtighed om udbuddet ved at annoncere på udbud.dk. Annoncen skal indeholde:

- » en beskrivelse af opgaven
- » en frist for anmodning om deltagelse eller for tilbudsafgivelse
- » kriterier for tildeling af kontrakten.

For disse opgaver er der også gode muligheder for at tilrettelægge udbud på en forholdsvis enkel og ubureaukratisk måde. Det er illustreret i følgende eksempel.

Boks 2.2

Eksempel på procedure ved udbud af en opgave på over 500.000 kr.**Udbud af opgave om kommunikationsbistand**

En ordregiver har et budget på 600.000 kr. til udvikling af en strategi for en informationskampagne. Kampagnen skal informere om en ny lovgivning til en bestemt målgruppe.

Ordregiveren indrykker en annonce på udbud.dk, som indeholder:

- » en kort beskrivelse af opgaven
- » en frist på to uger til at anmode om prækvalifikation. Udvælgelse af i alt tre prækvalificerede vil ske ud fra kommunikationsbureauernes beskrivelser (maks. én side) af deres kvalifikationer i forhold til at løse opgaven.

De tre udvalgte bureauer skal på møder, senest to uger efter prækvalifikationen, aflevere skriftlige tilbud på opgaven bestående af:

- » en beskrivelse af udførende teams kvalifikationer (maks. 5 sider)
- » et oplæg til processen for udarbejdelse af kampagnen, herunder tidsplan og plan for samarbejdet (maks. 2 sider). På møderne vil der være mulighed for at udbyde tilbuddene mundtligt.

Tildeling af opgaven sker til det bureau, der har præsenteret det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Udvælgelsen er sket ud fra følgende kriterier:

- » Udførende teams kvalifikationer (50 %).
- » Oplæg om proces og opgaveforståelse (50 %).

Ordregiveren kan herefter indgå kontrakt med den vindende tilbudsgiver ca. en måned efter annonceringen på udbud.dk.

I begge eksempler ovenfor har tilbudsgiverne fået oplyst budgettet for opgaven. En sådan tilrettelæggelse af udbud betegnes ofte som *omvendt licitation*. I en omvendt licitation konkurreres ikke på pris, men alene på hvad ordregiveren kan få for det fastsatte beløb. I tilfælde hvor ordregiveren har kendskab til, hvad markedet kan tilbyde, og hvor der er fastlagt et budget for opgaven, kan det være hensigtsmæssigt at anvende omvendt licitation. For at få de bedste virksomheder til at deltage, bør ordregivere sikre, at der er proportionalitet mellem det, man efterspørger og budgettet for opgaven. Ved mindre opgaver kan omvendt licitation bruges til at gøre udbuddet mindre kompliceret. I andre tilfælde, ved større opgaver og hvor der er mindre kendskab til markedet, kan udbud også tilrettelægges som en priskonkurrence. Særligt for udbud af videnerådgivning, bør ordregivere dog være opmærksomme på, at tydeliggøre overfor tilbudsgiverne, hvad tilbuddene og opgaveløsningen skal indeholde. Hvis opgaven er klar for tilbudsgiverne, kan de ofte afgive en bedre pris.

Læs eventuelt mere om reglerne for annoncering i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Bliv klog på annoncering* fra 2013, og *Vejledning til annonceringspligten efter tilbudslovens afsnit II* fra 2014.

Større opgaver skal i EU-udbud

Når der er tale om store opgaver, er offentlige ordregivere underlagt regelsættet i EU's udbudsdirektiver. For statslige myndigheder træder reglerne i kraft for opgaver på over 998.000 kr. For kommuner og regioner træder udbudsdirektivets regler i kraft for opgaver på over 1,5 mio. kr. Selvom det er et omfattende regelsæt, er det muligt at tilrettelægge udbuddet, så der bliver effektiv konkurrence om opgaven, og uden at udbudsomkostningerne bliver unødvendigt høje.

Ved større udbud af videnrådgivning er der især to forhold, der kan bidrage til at holde udbudsomkostningerne nede og samtidig sikre effektiv konkurrence:

- » Anvend to-trinskonkurrence (begrænset udbud med prækvalifikation af bedst egnede tilbudsgivere).
- » Undlad at bede om en fuldt færdigudviklet kreativ løsning allerede i tilbudsfasen.

Hvert tilbud giver omkostninger - både for leverandør og ordregiver. Jo flere tilbud der skal udarbejdes, jo højere er de samlede udbudsomkostninger for alle involverede. I traditionelle udbud forbindes effektiv konkurrence ofte med et højt antal tilbud. Men i udbud af videnrådgivning kan et offentlig udbud, hvor alle interesserede skal aflevere et tilbud, ofte hæmme konkurrence, bl.a. fordi de bedste virksomheder i nogle tilfælde vælger ikke at byde på opgaven pga. høje udbudsomkostninger. Tilrettelæggelsen af større udbud er således en balance mellem at sikre effektiv konkurrence om opgaven og sikre, at det ikke kræver uforholdsmæssigt mange ressourcer at udbyde og byde på opgaven. Omkostningerne til udbud af videnrådgivning kan bl.a. holdes nede ved at mindske antallet af tilbudsgivere. Det kan gøres ved at anvende udbudsformen *begrænset udbud*. I et *begrænset udbud* ansøger alle interesserede virksomheder om at blive prækvalificeret, og ordregiver skal efter EU-reglerne udvælge mindst fem tilbudsgivere. De udvalgte tilbudsgivere modtager efterfølgende udbudsmaterialet og bliver bedt om at afgive tilbud. For ordregivers vedkommende bliver evalueringsfasen mere overskuelig, når antallet af tilbudsgivere begrænses. For tilbudsgiverne øges incitamentet for at deltage tilsvarende, fordi færre tilbudsgivere skal udarbejde et tilbud, og chancen for at vinde derfor bliver større. Læs mere om prækvalifikation i boks 2.3.

Boks 2.3 Prækvalifikation

Formål med prækvalifikation: Konkurrence i to trin, hvor de bedst kvalificerede ansøgere får mulighed for at afgive tilbud

I begrænset udbud efter EU's udbudsregler skal ordregiveren indrykke en annonce (udbudsbekendtgørelse) på udbud.dk, og der skal så vidt muligt prækvalificeres mindst fem tilbudsgivere blandt de kvalificerede ansøgere eller det antal som der, efter ordregivers vurdering, skal til for at sikre en effektiv konkurrence.

En prækvalifikationsrunde skal sikre, at de mest kvalificerede virksomheder bliver udvalgt til at byde på en given opgave. Det sker ved at lade de interesserede virksomheder konkurrere om adgangen til at afgive tilbud (første trin). I ansøgningen skal de redegøre for og/eller dokumentere, at de er kvalificerede til at løse den konkrete opgave.

Valg af udvælgelseskriterier

Når ordregiveren tilrettelægger et begrænset udbud, er det vigtigt at være opmærksom på, hvilke udvælgelseskriterier, der anvendes til at prækvalificere.

Oftest anvendes referencer fra lignende opgaver som udvælgelseskriterie, og det kan give et billede af virksomhedens erfaringer. Ordregivere bør dog være opmærksomme på, at referencer ikke i sig selv giver en sikkerhed for opgavens kvalitet eller effekt. Det er heller ikke givet, at nøglepersoner fra tidligere opgaver fortsat er ansat i virksomheden. Når ordregiver anvender referencer som udvælgelseskriterier, kan det med fordel overvejes at begrænse antallet af referencer til fx tre eller maksimalt fem. Det kan sikre, at nye og mindre virksomheder også kan deltage i konkurrencen.

Alternativt kan ordregiver bede om en to siders tekst, hvor tilbudsgiveren redegør for, hvorfor de er kvalificerede og har erfaringer til at udføre den konkrete opgave. På denne måde undgås

det også, at mindre, nystartede virksomheder udelukkes, fordi de ikke har en referenceliste fra fx tidligere offentlige opgaver. Nystartede virksomheder vil i givet fald kunne redegøre for deres kvalifikationer på baggrund af fx medarbejderes kvalifikationer og erfaringer. Hvis medarbejdernes kvalifikationer anvendes som udvælgelseskriterie i prækvalifikationen, må de ikke anvendes i tilbudsfasen.

Ved begrænset udbud kan ordregivere typisk indgå kontrakt med den vindende tilbudsgiver ca. 3½ måned efter annoncering på udbud.dk. Tidsperioden afhænger bl.a. af, hvor lang tid ordregiveren bruger på prækvalificeringen og evalueringen af tilbuddene.

Et andet forhold, der kan påvirke udbudsomkostningerne, er hvorvidt den fulde kreative løsning skal leveres allerede i tilbuddet. Hvis den kreative løsning skal afleveres allerede i tilbuddet, udføres opgaven, inden kontrakten er tildelt. Det kan betyde, at alle tilbudsgivere – ikke kun vinderen – har brugt mange ressourcer på at udføre hele opgaven. Ud fra et isoleret ordregiverperspektiv, kan det forekomme ideelt at få de fulde løsningsforslag i tilbuddet, men det er ikke altid tilfældet. Læs mere i boks 2.4.

Boks 2.4 Hvorfor betale for løsningsforslag man kan få "gratis"?

Set isoleret fra et ordregiverperspektiv kan det forekomme logisk at bede om fx færdige kreative løsninger allerede i tilbudsfasen: Tilbuddene er jo produktet af en hård og effektiv konkurrence, så hvorfor ikke?

Svaret ligger i udbudsomkostningerne og i de ressourcer, som virksomhederne investerer i at konkurrere på færdige, kreative løsningsforslag. Hvis ressourceforbruget med at udarbejde tilbud er uforholdsmæssigt højt i forhold til opgavens størrelse, og chancen for at vinde er tilsvarende lav, kan det resultere i, at de dygtigste virksomheder fravælger at deltage i udbud af offentlige kontrakter og i stedet vender hele opmærksomheden mod det private marked.

Konsekvensen kan dermed blive, at den reelle konkurrence om offentlige kontrakter ikke foregår mellem de bedste virksomheder.

Endvidere vil virksomheder ofte søge at få deres omkostninger dækket, og det kan føre til højere priser for offentlige indkøbere eller dårligere kvalitet i løsningen af offentlige opgaver.

Når den fulde kreative løsning skal indgå i tilbuddene, er de ikke udviklet i dialog med ordregiveren, men derimod på baggrund af oplysningerne i udbudsmaterialet. Det kan ofte være vanskeligt for ordregiveren at beskrive alle ønsker og nuancer i udbudsmaterialet, og derfor rammer løsninger, der kun er udviklet på baggrund af udbudsmaterialet, ofte ikke plet.

En anden konsekvens er, at der kun i begrænset omfang kan ændres i den kreative løsning efter kontraktindgåelsen, hvis løsningen allerede skal indgå i tilbuddene. Udbudsreglerne regulerer, hvor meget der må ændres i en kontrakt, før en opgave skal genudbydes. Hvis der ændres væsentligt i en kreativ løsning leveret i et tilbud, kan det være nødvendigt at genudbyde opgaven. Læs mere om reglerne for kontraktændringer i boks 2.5.

Boks 2.5 Kontraktændringer

Hvor meget må der ændres i en kontrakt efter udbuddet?

Når kontrakten er indgået, er der grænser for, hvor meget der må ændres i den. Det er tilladt at lave mindre tilpasninger, så længe de ikke er væsentlige.

Det beror på en konkret vurdering, hvad der forstås ved en væsentlig ændring. Men en ændring vil blive opfattet som væsentligt, hvis den ville have haft betydning for konkurrencen i udbuddet. Det er fx tilfældet, hvis ændringen kunne have gjort det muligt for andre tilbudsgivere at deltage i udbuddet, eller at et andet tilbud kunne vinde udbuddet.

Væsentlige ændringer sidestilles juridisk med indgåelse af en helt ny aftale. Når der er brug for at foretage væsentlige ændringer efter kontraktindgåelsen, skal opgaven derfor i udbud igen.

Læs mere om de udbudsretslige rammer for kontraktændringer i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens *Vejledning om kontraktændringer* fra 2013.

Læs mere på kfst.dk/svar om udbud.

Næste afsnit indeholder eksempler, som kan give inspiration til at tilrettelægge udbud, så udbudsomkostningerne begrænses.

2.2 Inspiration til at tilrettelægge udbud af videnrådgivning

Dette afsnit beskriver en række eksempler på anderledes måder at tilrettelægge udbud af videnrådgivning på. Følgende modeller vil blive beskrevet:

- » Løsningen udfoldes lidt ad gangen i en trinmodel.
- » Udvælgelse ud fra korte bud på synopsis.
- » Konkurrence på proces og budget.
- » Længerevarende samarbejde med samme bureau.
- » Honorar til alle tilbudsgivere for kreative løsningsforslag.

Modellerne kan bruges til både nationale udbud under EU's tærskelværdier og udbud over EU's tærskelværdier. For EU-udbud skal man, udover de udbudsretslige principper om bl.a. ligebehandling og gennemsigtighed, være særligt opmærksom på, at en eventuel mundtlig præsentation ikke må bruges til forhandling af tilbuddet.

Løsningen udfoldes lidt ad gangen i en trinmodel

I nogle situationer indeholder en opgave om videnrådgivning flere forskellige delelementer. Når det er tilfældet, kan udbuddet tilrettelægges på den måde, at tilbudsgiverne alene beskriver ét af delelement af den kreative løsning i deres tilbud.

Det kan foregå på denne måde:

1. Prækvalifikation, hvor udvælgelsen af fx tre til fem tilbudsgivere sker på baggrund af tilbudsgivernes redegørelser for, at de har relevante kernekompetencer i forhold til den konkrete opgave.
2. De tre til fem udvalgte tilbudsgivere skal afgive tilbud, som indeholder:
 - a) den kreative løsning for ét delelement af opgaven (på fx maks. fem sider og en mundtlig præsentation af fx maks. 20 minutters varighed. Ved EU-udbud må den mundtlige præsentation ikke bruges til at uddybe eller beskrive andet end det, der allerede fremgår af det skriftlige tilbud)
 - b) pris for udarbejdelse af den kreative løsning af hele opgaven (fx kampagneoplægget)
 - c) pris for den del af ordregiverens udgifter til eksekvering af kampagnen (option), som skal gå til honorar til bureauet (dvs. ekskl. udgifter til tredjeparter).

Ved at tilrettelægge udbuddet på denne måde bliver den kreative løsning af opgaven udfoldet trinvis. I prækvalifikationen skal de virksomheder, der ansøger, redegøre for deres kvalifikationer. I tilbudsfasen skal ét delelement af opgaven udfoldes, mens de øvrige delelementer først udvikles i dialog mellem ordregiveren og vinderen efter, at kontrakten er indgået. Først når den samlede kreative løsning er udarbejdet, skal ordregiver tage stilling til optionen om at gennemføre hele kampagnen.

Udvælgelse ud fra korte bud på synopsis

I andre situationer er det ikke muligt at opdele en opgave i delelementer og lave en trinvis udfoldelse af delelementerne. For mindre opgaver under EU's tærskelværdier, kan en mulighed i stedet være at lave prækvalifikationen på baggrund af korte synopsis for løsning af opgaven.

Udbuddet kan fx tilrettelægges sådan:

1. Prækvalifikation, hvor udvælgelsen af fx tre til fem tilbudsgivere sker på baggrund af en synopsis på en side fra hver ansøger (fx bestående af maks. 10 linjer om den kreative idé for opgaven og 20 linjer om processen).
2. De udvalgte tilbudsgivere skal afgive tilbud, som indeholder:
 - a) en mundtlig præsentation med uddybning af synopsisen (på fx maks. 20 minutters varighed samt yderligere fx 20-30 minutters drøftelse)
 - b) en maks. fem sider skriftlig uddybning af synopsisen
 - c) pris for opgaven og eventuelle optioner.

Ordregivere bør kun overveje en sådan konkurrence på synopser, når tilbudsgiverne har forholdsvis begrænsede udbudsomkostninger til at udarbejde synopser. Hvis synopser giver tilbudsgiverne næsten samme ressourceforbrug, som når de skal udfolde den fulde kreative løsning i tilbuddene, er denne model en dårlig løsning, som vil give for høje udbudsomkostninger. Derfor bør ordregivere i dialogen før udbuddet undersøge, om modellen kan bruges i den konkrete situation.

Konkurrence på proces og budget

I udbud, hvor det er væsentligt, at den kreative del af løsningen udvikles i et samarbejde mellem ordregiveren og vinderen efter udbuddet, kan en mulighed være helt at undlade at lade udvælgelse og tilbud omhandle den kreative løsning. I stedet skal der konkurreres på andre elementer og forhold, som kan sikre, at ordregiveren kan få bedst mulig rådgivning fra en virksomhed, som har kernekompetencer, der passer til den konkrete opgave.

Også her kan prækvalifikationen bruges til at sikre, at der udvælges et mindre antal tilbudsgivere, som har de rette kompetencer og er velkvalificerede til at løse den konkrete opgave.

I tilbudsfasen skal der så konkurreres på, hvilke af de udvalgte tilbudsgivere, der kan tilbyde ordregiveren den bedste opgaveløsning, som fx omhandler:

- a) Tilrettelæggelse og rammer for en proces for samarbejdet med ordregiveren om udvikling af den kreative løsning.
- b) Budget for de enkelte delelementer i processen (og evt. også for optioner om efterfølgende eksekvering).

Her kan kontrakten tildeles efter økonomiske mest fordelagtige tilbud med underkriterier om fx opgaveforståelse. En sådan tilrettelæggelse af udbud kan eventuelt først afprøves ved mindre opgaver, så ordregiveren kan indhøste erfaringer, inden modellen benyttes ved større udbud.

Samarbejde med samme bureau i en årrække

Hvis ordregiveren løbende har behov for at indgå aftaler om nogenlunde samme typer af videnrådgivning, kan en mulighed være at udbyde en rammekontrakt med henblik på at få et samarbejde med det samme bureau over flere år.

Udbuddet kan i givet fald fx tilrettelægges sådan, at der konkurreres på to parametre:

- » Den kreative løsning af den første opgave
- » Priser for standardydelse (som gælder både for den første opgave og for de efterfølgende opgaver i aftaleperioden).

Rammekontrakten kan eksempelvis omhandle alle ordregiverens opgaver af samme type videnrådgivning i en periode på to år med optioner om forlængelse. Denne konstruktion vil

have en indbygget incitamentsstruktur, der vil motivere bureauet til fortsat og løbende at levere god kvalitet i opgaverne, så ordregiveren vil vælge at bruge optionerne og forlænge aftalen.

Rent praktisk kan rammekontrakter udarbejdes på forskellige måder som forklaret i følgende boks.

Boks 2.6 Rammeaftaler

Hvad er en rammeaftale?

En rammeaftale kan indgås med en enkel leverandør eller med flere leverandører.

Når alle vilkår, herunder prisen, er fastsat i rammeaftalen, kan de konkrete aftaler, der indgås på baggrund af rammeaftalen, indgås uden genåbning af konkurrencen, og tildeles direkte til leverandørerne på rammeaftalen. Ordregiveren skal tydeliggøre, efter hvilken model ordregiver vil tildele de konkrete aftaler. Ordregiver kan fx vælge en kaskademodel, hvor de konkrete aftaler tildeles den leverandør, som har afgivet det bedste tilbud på rammeaftalen, og kun tildeles den næste leverandør i rækken, hvis den første ikke kan levere.

Hvis alle vilkår ikke er fastlagt i rammeaftalen, udarbejder ordregiver for hver ny opgave en opgavebeskrivelse, og herefter afgiver leverandørerne et nyt tilbud på den konkrete opgave. Ved miniudbud bør ordregiver begrænse kravene i miniudbuddene, så udbudsomkostningerne ikke bliver unødigt høje.

Rammeaftaler med en eller flere tilbudsgivere?

Hvis en ordregiver forventer at indgå mange aftaler om samme type opgaver i aftaleperioden, kan det (undtagelsesvist) være relevant at indgå rammeaftaler med flere leverandører.

I de fleste tilfælde vil ordregiver dog kun have få opgaver af samme type i løbet af en aftaleperiode på fx to til fire år. Det kan derfor give unødvendig høje udbudsomkostninger at have flere leverandører på en sådan rammeaftale. I stedet kan der indgås en rammeaftale med en enkelt leverandør.

Honorar til alle tilbudsgivere for kreative løsningsforslag

I nogle tilfælde kan ordregiveren have behov for at modtage tilbud med det samlede forslag til den kreative løsning. I de tilfælde bør ordregiveren være meget opmærksom på, at udbuddet kan indebære meget betydelige udbudsomkostninger for tilbudsgiverne. Det kan føre til, at nogle tilbudsgivere helt vil afstå fra at afgive tilbud. Derfor har ordregiver en interesse i at gøre en ekstra indsats for at tiltrække velkvalificerede tilbudsgivere.

En mulighed kan være at begrænse antallet af tilbudsgivere via en prækvalifikation og dernæst at give et honorar til de udvalgte tilbudsgivere for at afgive tilbud.

En anden mulighed er at gennemføre et udbud, hvor man finder fx tre bureauer, som der indgås helt enslydende delkontrakter med om udvikling af den kreative løsning. De tre kontrakter gennemføres sideløbende, og bureauerne får samme honorar for at indgå i udviklings samarbejdet med ordregiveren. Efter udviklingsforløbet er afsluttet, kan ordregiveren udvælge den bedste af de tre løsninger og udnytte en option i kontrakten med det pågældende bureau til at gennemføre løsningen.

Boks 2.7 Hovedpointer og gode råd til tilrettelæggelse af udbud af videnrådgivning

- » Vælg den bedst egnede og mindst komplicerede procedure, når du tilrettelægger dit udbud.
- » Overvej at tilrettelægge udbuddet, så et mindre antal tilbudsgivere afgiver tilbud. Fx ved at anvend en to-trinskonkurrence, som begrænset udbud med prækvalifikation af bedst egnede tilbudsgivere
- » Efterspørg en proces, hvor løsningen af opgaven udvikles i samarbejde efter, at kontrakten er tildelt.

Kapitel 3

Opstartsfasen og personalemæssig organisering

I en udbudsproces kan der være behov for at trække på forskellige kompetencer, og det har ofte stor betydning for udbudsomkostningerne, om de rette kompetencer inddrages fra starten. Det er ofte relevant at inddrage både beslutningskompetencer, faglige kompetencer om det konkrete område og udbudstekniske kompetencer i processen. Afhængig af opgavens størrelse kan dette gøres mere eller mindre formelt. For de små opgaver er det ofte tilstrækkeligt at sikre sig, at kompetencen til at indgå en forpligtende aftale er til stede på rette tidspunkt.

Dette kapitel beskriver, hvad det særligt kan være relevant at overveje i opstartsfasen af et udbud af videnrådgivning.

3.1 Inddragelsen af fagpersoner og beslutningstagere

Det kan være forskelligt, hvor i en organisation et udbud er forankret. Nogle organisationer har en central indkøbsenhed, der enten har ansvaret for hele udbuddet eller bistår andre fagpersoner med at udbyde opgaver. Andre organisationer lader det være op til de enkelte afdelinger selv at stå for indkøb af videnrådgivning. Uafhængigt af hvor udbuddet er forankret, er det relevant at overveje, hvilke kompetencer der skal inddrages, for at udbuddets resultat kommer til at afspejle de ønsker og forventninger, som organisationen har til opgaven.

Afhængigt af opgavens størrelse, og hvor den er forankret, kan det ofte være en fordel at inddrage fagpersoner tidligt i udbudsprocessen. Ved at inddrage fagpersonerne i fx formuleringen af udbudsmaterialet, kommer materialet til at afspejle deres ønsker, behov og forventninger, og det kan bidrage til bedre løsninger. Det er ligeledes relevant at overveje, hvornår eventuelle beslutningstagere skal involveres i udbuddet. Hos offentlige myndigheder er det sjældent dem, der udarbejder selve udbuddet, som har kompetence til at godkende valget af leverandør.

Der kan være flere måder at inddrage relevante kompetencer på, og forskellige kompetencer kan være relevante i forskellige dele af processen.

Som ordregiver bør man være opmærksom på følgende forhold, når man planlægger et udbud af videnrådgivning:

- » Fagpersoner bør, i relevant omfang, inddrages i udbudsprocessen
 - » Fagpersoner har ofte ønsker og forventninger til opgaveløsningen. De kan eksempelvis inddrages i arbejdet med formuleringen af opgavebeskrivelsen, tildelingskriterier og krav.
- » Beslutningstagere bør, i relevant omfang, inddrages tidligt i processen
 - » Beslutningstagere, der ikke er direkte involveret i tilrettelæggelsen af udbuddet, kan have input til eksempelvis tildelingskriterier, og det kan derfor være nyttigt at orientere dem tidligt i processen.
- » Fagpersoner bør inddrages i evalueringen af tilbud
 - » Tilbud bør evalueres af dem, der skal bruge rådgivningen, og som har givet input til beskrivelsen af opgavens indhold. Dette kan være særlig relevant i udbud af videnrådgivning, som omhandler et kreativt produkt.

- » Inddrag udbudstekniske kompetencer, når det er relevant
 - » Det er relevant at inddrage udbudstekniske kompetencer lige fra starten af udbudsprocessen. Det kan fx være hjælp til valg af udbudsform, udarbejdelsen af udbudsmateriale, og hvordan man får en god konkurrence om opgaven og undgår, at der bliver for høje udbudsomkostninger m.v.

I praksis kan inddragelsen af de forskellige kompetencer gøres på flere måder. Der kan fx nedsættes en arbejdsgruppe med relevante fagpersoner og personer med udbudstekniske kompetencer. Arbejdsgruppen kan komme med input til eller skrive dele af udbudsmaterialet og derved inddrages relevante synspunkter og hensyn tidligt i processen. Det er ikke altid relevant, at beslutningstagere deltager direkte i en arbejdsgruppe, men de kan inddrages i centrale dele af processen som fx godkendelse af udbudsmateriale. Og her kan man med fordel være opmærksom på, at arbejdsgangene i arbejdsgruppen ikke bliver for ressourcekrævende.

En anden måde at inddrage interne kompetencer er ved at afholde ad hoc-møder og workshops med relevante personer. Det kan give fagpersoner og beslutningstagere mulighed for at beskrive deres forventninger og ønsker til opgaven. Endvidere kan fagpersoner få mulighed for at kommentere på udbudsmaterialet og deltage i evalueringen.

Boks 3.1 skitserer et eksempel på samarbejdet mellem udbudstekniske kompetencer og fagpersoner.

Boks 3.1
Eksempel på intern
organisering af udbuds-
proces fra Sundhedsstyrelsen

Eksemplet beskriver den interne arbejdsdeling mellem fagpersoner og udbudsenhed om udarbejdelsen af et udbudsmateriale for en opgave om videnerådgivning.

Det er Sundhedsstyrelsens Juridiske Sekretariat, der koordinerer styrelsens udbud, og udbudsmaterialet udarbejdes i samarbejde med de relevante fagpersoner fra Sundhedsstyrelsens øvrige enheder. Når der er taget beslutning om, at en konkret opgave skal udbydes, og når det via dialog bl.a. er undersøgt, hvad markedet kan tilbyde, går følgende proces i gang:

1. Udbudsenheden og fagpersoner fra den relevante enhed aftaler, hvilken udbudsform der skal anvendes, og hvilke ønsker der er til leverancer (kravspecifikation)
2. Efterfølgende udarbejder fagpersonerne et udkast til kravspecifikation. Sundhedsstyrelsen har standardskabeloner til kravspecifikationer. Hvis fagpersonerne ikke har stor erfaring med at formulere krav, laver de en prosa-tekst, der beskriver, hvad de gerne vil have, at opgaven skal resultere i
3. Juridisk Sekretariat giver efterfølgende feedback på udkastet og gennem sparing mellem fagpersonerne og Juridisk Sekretariat, formuleres beskrivelsen af opgaven og kravene til opgaven.

Juridisk Sekretariat står for al kommunikation af udbuddet ud af huset. De offentliggør udbuddet og står som kontaktpersoner i udbudsmaterialet. Kommer der spørgsmål til udbudsmaterialet, sender Juridisk Sekretariat dem videre til fagpersonerne, og deres svar bliver publiceret af Juridisk Sekretariat
4. I evalueringsfasen står Juridisk Sekretariat for at sikre, at tilbuddene er konditionsmæssige. Efterfølgende evaluerer fagpersonerne tilbuddene efter de opstillede tildelingskriterier og underkriterier
5. Tildelingen og afslagene formuleres og kommunikeres af Juridisk Sekretariat.

Boks 3.2 opsummerer hovedpointerne fra kapitlet.

Boks 3.2
**Hovedpointer og gode
råd til opstartsfasen**

- » Inddrag personer med relevante kompetencer i organisationen: Beslutningstagere, fagfolk og udbudsteknikere
- » Afhængigt af opgavens størrelse kan inddragelsen foregå mere eller mindre formelt.

Kapitel 4

Dialog før udbuddet



Ordregivere har gode muligheder for at gå i dialog med markedet, før udbuddet tilrettelægges. Det kan være særlig relevant i udbud af videnrådgivning, hvor ny viden og digitale strømninger løbende påvirker de løsninger, som markedet kan tilbyde. Dialog kan især bidrage med klarhed over, hvilke løsninger markedet kan tilbyde, hvis ordregiveren selv har begrænset viden om området.

Dette kapitel beskriver, hvad ordregiveren kan få ud af dialogen med markedet, og hvordan denne dialog kan tilrettelægges.

4.1 Hvad skal dialogen bruges til?

Når ordregiveren tilrettelægger udbud af videnrådgivning, er det ofte relevant at finde ud af, hvad det konkrete marked kan tilbyde. Den viden, som ordregiveren opnår gennem dialogen, kan bidrage til, at fx opgavebeskrivelsen og kravene afspejler de muligheder, som rent faktisk er til stede på markedet.

Dialogen giver også virksomhederne mulighed for at gøre ordregiveren opmærksom på nye muligheder og andre måder at løse opgaven på. Samtidig kan virksomhederne bruge dialogen til at gøre opmærksom på, hvad der kan være svært at levere, og hvad der giver unødvendige ekstraomkostninger. Denne viden kan hjælpe ordregiveren til at formulere udbudsmaterialet, så potentialet i markedet udnyttes, uden at der stilles krav, som medfører unødvendige omkostninger.

Udbudsreglerne giver gode muligheder for dialog mellem ordregiveren og mulige tilbudsgivere før udbuddet. Læs mere om mulighederne for dialog før udbuddet i boks 4.1.

Boks 4.1 De udbudsretlige rammer for dialog

Gode muligheder for dialog før udbuddet

Udbudsreglerne giver mulighed for, at en ordregiver kan modtage oplysninger og søge råd fra private virksomheder til brug for de forskellige overvejelser, som ordregiveren har i planlægningsfasen før et udbud. Det kan fx være ordregiverens overvejelser om:

- » hvad opgaven skal omhandle
- » hvordan udbuddet skal tilrettelægges
- » hvilke krav der skal stilles til tilbudsgivere og til opgaven
- » hvad udbudsmaterialet skal indeholde
- » hvordan tilbudsevalueringen skal foregå.

Der er som udgangspunkt ingen begrænsninger for, hvad der må være dialog om før udbuddet.

Dialog med ordregiveren før udbuddet udelukker ikke virksomheder fra at deltage i selve udbuddet. Ordregiveren skal dog sørge for at tilrettelægge sit udbud, så der ikke er virksomheder, som får en væsentlig konkurrencefordel på baggrund af dialogen.

Ordregivere skal kun udelukke en virksomhed, hvis virksomheden gennem dialogen med ordregiveren har opnået en væsentlig konkurrencefordel, som ordregiveren ikke udligner ved at give samme oplysninger til de øvrige tilbudsgivere.

Hvad er en væsentlig konkurrencefordel?

En væsentlig konkurrencefordel kan fx være, at en tilbudsgiver via dialogen har fået en særlig indsigt i den udbudte opgave, eller at virksomheden præger ordregiverens valg af produkter. Eller det kan være, at udbudsmaterialet er blevet udformet på en måde, så det favoriserer en specifik virksomhed.

Som ordregiver kan man, når det er muligt, sørge for at udligne væsentlige konkurrencefordele ved at give tilsvarende oplysninger til de øvrige tilbudsgivere. Det kan eksempelvis gøres ved at skrive alle oplysninger i udbudsmaterialet eller offentliggøre oplysningerne på ordregiverens hjemmeside.

*Efter offentliggørelsen af udbudsmaterialet giver udbudsreglerne mindre adgang til dialog mellem mulige tilbudsgivere og ordregivere. Læs mere om de grundlæggende principper for dialog, blandt andet om dialog før udbuddet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning fra 2013 *Mulighederne for dialog ved udbud*.*

4.2 Hvordan kan dialogen foregå før udbuddet?

Udbudsreglerne opstiller ikke regler for, hvordan dialogen kan eller skal gennemføres før udbuddet. Ordregiverens beslutning, om hvorvidt der skal gennemføres dialog og i hvilket omfang, kan afhænge af en række forhold. Det kan bl.a. afhænge af følgende:

- » Hvor godt ordregiveren kender markedet i forvejen?
- » Hvor komplekst markedet er?
- » Hvilke tidsmæssige rammer, der er for udbuddet?
- » Hvordan konkurrencen er på det konkrete marked?

Dialog før udbuddet kan gennemføres på mange måder. Hvilken metode, der egner sig bedst, afhænger af den konkrete situation. I boks 4.2. skitseres en række eksempler på, hvordan dialogen kan foretages.

Boks 4.2
Eksempler på hvordan ordregivere kan have dialog med markedet før udbuddet

Dialogmøder med en enkelt eller nogle få virksomheder

- » Ordregiveren kan vælge at indhente information om markedet via dialogmøder. Det kan ske ved at afholde møder med de virksomheder, som ordregiveren vurderer, er relevante. Alternativt kan en invitation til dialog offentliggøres på myndighedens hjemmeside, hvilket sikrer, at alle interesserede har mulighed for at tilkendegive interesse. Ved større udbud kan ordregivere offentliggøre en forhåndsmeddelelse på udbud.dk, der opfordrer alle interesserede virksomheder til at indgå i dialog.
- » Af konkurrencehensyn kan det ofte være hensigtsmæssig ikke at samle alle leverandørerne til et samlet møde, da sådanne møder kan skade konkurrencesituationen og give forøget risiko for tilbudskoordinering.

Skriftlig høring

- » Ordregiveren kan vælge at indhente information om markedet gennem en skriftlig høring. Det kan fx ske ved at sende et udkast til dele af udbudsmaterialet, fx kravspecifikationen, i høring hos relevante virksomheder eller brancheorganisationer.
- » Alternativt kan ordregiveren vælge at sende et spørgeskema med relevante spørgsmål om markedet til relevante virksomheder.

Indsamling af information via telefon

- » Ordregiveren kan vælge at indhente information om markedet ved at tage telefoniske kontakt til relevante virksomheder.

Kontakt brancheorganisationen for det pågældende område

- » Ordregiveren kan fx vælge at tage kontakt til relevante brancheorganisationer, der ofte har stor interesse i, at udbudsprocesser tilrettelægges hensigtsmæssigt for deres medlemmer.
- » Brancheorganisationerne har ligeledes ofte ideer til, hvordan dialogen bedst udføres i deres branche.

Erfaringsudveksling med andre ordregivere

- » Ordregivere udveksler i nogle tilfælde erfaringer med hinanden. Selv om det kan være værdifuldt, kan det ikke erstatte den direkte markedsdialog, hvor ordregiveren opnår den nyeste viden om muligheder og faldgruber.

Der er ingen regler, der forhindrer ordregiveren i kun at have dialog med én tilbudsgiver. Men hvis ordregiver på baggrund af dialogen, udformer udbudsmaterialet til gunst for denne tilbudsgiver, er det en overtrædelse af udbudsreglernes ligebehandlingsprincip. Det er desuden ofte fornuftigt at have dialog med flere mulige tilbudsgivere for derigennem at få et overblik over, hvad markedet kan tilbyde.

Boks 4.3
Hvordan sikres lige konkurrence, når der har været dialog før udbuddet?

Hvad må man?

- » Det er fuldt ud tilladt og nyttigt at føre dialog med virksomheder i planlægningsfasen før et udbud.
- » Dialogen må omhandle alt det, der kan have betydning for ordregiverens overvejelser, planlægning og tilrettelæggelse af et udbud.
- » Hvis en virksomhed opnår en væsentlig konkurrencefordel, kan fordelene ofte udlignes ved bl.a. at gøre alle nødvendige oplysninger tilgængelige for de øvrige tilbudsgivere eller ved at sætte en længere tilbudsfrist.

Gode råd

- » Gå i dialog med flere aktører og undgå at favorisere enkelte virksomheder.
- » Gør alle nødvendige oplysninger tilgængelige for alle interesserede virksomheder.
- » Fastsæt krav og tilrettelæg udbuddet, så der er en effektiv konkurrence om opgaven.

Læs mere om de grundlæggende principper for dialog i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning fra 2013 *Mulighederne for dialog ved udbud*.

Boks 4.4 opsummerer hovedpointerne i kapitlet.

Boks 4.4
Hovedpointer og gode råd til dialog før udbuddet

- » Dialog med aktører på markedet før udbuddet kan bidrage til bedre forståelse af, hvad markedet kan tilbyde, og det kan give input til, hvordan opgaven udbydes bedst.
- » Udbudsreglerne giver gode muligheder for dialog før udbuddet. Som ordregiver bestemmer du selv, hvem du vil tale med, hvad I skal tale om, og hvordan dialogen skal foregå.

Kapitel 5

Udarbejdelse af udbudsmateriale



De konkrete formuleringer i et udbudsmateriale kan have stor betydning for, hvilke løsninger tilbudsgivere kan tilbyde. Et gennemarbejdet udbudsmateriale kan bidrage til at begrænse udbudsomkostningerne og til at sikre, at ordregivere får den bedste rådgivningsydelse.

Opgavens størrelse, karakter og valgene i tilrettelæggelsen af udbuddet har betydning for, hvad udbudsmaterialet bør indeholde.

Et udbudsmateriale kan eksempelvis indeholde:

- » udvælgelseskriterier
- » opgavebeskrivelse der beskriver rammerne for opgaven
- » mindstekrav til opgaven
- » tildelingskriterier, som tilbudsgiverne skal konkurrere på.

Overordnet bør ordregiveren være opmærksom på, at samme krav ikke både må være udvælgelseskriterier og mindstekrav til opgaven. Det skal være tydeligt for tilbudsgiverne, hvad der fx er udvælgelseskriterier og mindstekrav.

Dette kapitel beskriver, hvad man som ordregiver bør være opmærksom på, når man udarbejder et udbudsmateriale om videnrådgivning.

5.1 Gode råd til formulering af udbudsmaterialet

Når ordregiveren udarbejder materiale til udbud af videnrådgivning, er der en række ting, de kan gøre for at optimere udbudsprocessen.

Skab proportionalitet mellem krav og opgavens omfang

Udvælgelseskriterier sætter begrænsninger for, hvilke virksomheder der kan byde på opgaven. Ordregiveren bør derfor være opmærksom på, at omfanget og antallet af krav står i forhold til opgavens størrelse. Princippet om proportionalitet gør sig gældende for alle dele af udbudsmaterialet. Når kravene til opgaven står mål med opgavens omfang, opnår ordregivere ofte en bedre pris, fordi tilbudsgiverne ikke skal bruge ressourcer på at opfylde krav, der går udover det nødvendige set i forhold til opgavens omfang.

Et eksempel kan være, når tilbudsgivernes økonomi anvendes som udvælgelseskriterier. Krav til økonomisk formåen opstilles ofte for at sikre, at tilbudsgiverne er økonomiske robuste virksomheder. Hvis kravene til fx tilbudsgivernes omsætning eller egenkapital er uforholdsmæssigt store i forhold til opgavens værdi, kan det afskære mindre virksomheder fra at deltage i konkurrencen. Ved mindre opgaver vil den samlede betaling typisk først ske ved opgavens afslutning, og ordregiveren løber derfor ofte ikke en risiko, der begrundes omsætningskrav. Ordregivere bør derfor overveje, hvilke konsekvenser kriterier og krav til tilbudsgivernes økonomi har for, hvem der kan deltage i konkurrencen.

Kravene til dokumentationen for tilbudsgivernes økonomi kan ligeledes være omkostnings-tunge for tilbudsgiverne. Eksempelvis kan en revisorerklæring være en betydelig udgift. Ordregiveren kan derfor overveje, om den pågældende opgave har en karakter, der kræver en sådan sikkerhed, eller om mindre dokumentation kan være tilstrækkelig.

Fremlæg mest mulig information i udbudsmaterialet

Udbudsmaterialet er ofte tilbudsgivernes eneste kilde til information om opgaven, og jo mere information udbudsmaterialet indeholder, jo bedre tilbud kan tilbudsgiverne ofte udarbejde. Ordregivere kan derfor overveje at give så stor gennemsigtighed i udbudsprocessen som muligt. Det kan fx gøres ved at tydeliggøre, hvor mange tilbudsgivere, der maksimalt vil blive prækvalificeret, hvad tidsplanen for processen er og de præcise tildelingskriterier og evalueringsmodellen.

Hvilke krav er nødvendige?

Mindstekravene til opgaven og konkurrenceparametrene (tildelingskriterier) har stor betydning for, hvilken rådgivningsydelse tilbudsgiverne byder ind med. Fx har mindstekravene stor indflydelse på minimumsindholdet af tilbuddene, og det kan derfor også have stor betydning for prisen på opgaven. Ordregiveren bør være opmærksom på, hvilke konsekvenser mindstekravene har, da unødvendige mindstekrav kan være med til at fordyre opgaveløsningen.

Begræns krav til udfoldelse af den kreative løsning

Som beskrevet i kapitel 1 og 2 kan det have stor betydning for udbudsomkostningerne, hvis tilbudsgivere skal levere den fulde kreative løsning allerede i tilbuddene. For at begrænse udbudsomkostningerne og for at sikre de bedste løsninger bør ordregiverne derfor være opmærksomme på, hvilke konsekvenser det har, når der stilles krav om en fuld kreativ løsning i tilbuddene.

Ordregivere kan imødegå dette på forskellige måder, fx ved at tilbuddene kun skal indeholde beskrivelse af ét delement af opgaveløsningen og ikke den fulde kreative løsning. Læs mere om at tilrettelægge udbud i kapitel 2.

Det kan være ressourceskrævende for både ordregivere og tilbudsgivere at afholde præsentationsmøder, og ordregivere bør derfor overveje at begrænse omfanget, fx længden og antallet af mundtlige præsentationer.

Funktionskrav kan give plads til nytænkning

Den del af udbudsmaterialet, der beskriver, hvad opgaven indeholder, kan formuleres på mange forskellige måder. Ordregivere kan vælge at opstille konkrete og detaljerede krav til, hvordan leverandøren skal udføre opgaven (aktivitetsbaserede krav), eller opstille krav til slutresultatet af opgaven eller den leverance, der ønskes (funktionskrav). Med funktionskrav beskriver man kravene til opgavens funktion, herunder resultater og effekter, frem for at stille krav til den nøjagtige fremgangsmåde i en detaljeret specifikation.

Funktionskrav kan give tilbudsgiverne frihed til selv at tilrettelægge opgaveløsningen. Derved udnyttes deres kompetencer, og de kan inddrage de innovative metoder og nye løsninger, som er tilgængelige på markedet.

Når ordregiveren opstiller rammerne for opgaver om videnrådgivning, bør ordregiveren overveje, om funktionskrav kan bidrage til en bedre opgaveløsning. Særligt i de tilfælde, hvor der efterspørges en proces, kan funktionskrav med fokus på resultat og slutleverance ofte bidrage til en bedre løsning. Ordregivere kan fx lade det være op til tilbudsgiverne at vælge hvilke medieplatforme, der skal anvendes i en kampagne. Når ordregiver anvender funktionskrav i udbud, bør de være opmærksomme på at vejlede tilbudsgiverne i, hvordan de skal besvare funktionskravene. Det gør det ofte nemmere for ordregiverne at evaluere tilbuddene.

Læs mere om funktionskrav i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens *Vejledning om brugen af funktionskrav* fra 2014.

Den mest vidtgående form for funktionskrav fokuserer på effekt og omtales også af og til som effektkrav. I et effektkrav stilles der krav til den effekt, som opgaven eller ydelsen skal resultere i. Effektkrav kan også anvendes til at beskrive opgaver om videnrådgivning, og kan give tilbudsgiverne frihed til selv at tilrettelægge opgaven på den mest effektfulde måde.

Hvis ordregiveren ønsker at anvende effektkrav i udbud, er det vigtigt at have gjort sig overvejelser om følgende:

- » hvordan effekten kan måles
- » hvordan der kan følges op på effektkravene
- » hvornår i kontraktperioden effekten forventes at indtræffe
- » hvilke omkostninger der vil være forbundet med opfølgning.

Det er alle overvejelser, der kan bidrage til at belyse, i hvilket omfang effektkrav er hensigtsmæssige i det konkrete udbud.

Vejledning af tilbudsgiverne kan give bedre tilbud

Ordregiveren kan med fordel vælge at udarbejde en vejledning til tilbudsgiverne, der beskriver, hvordan de skal besvare, at de opfylder kravene. Vejledningen kan på den måde fungere som en brugermanual for tilbudsgiverne. Det kan begrænse tilbudsgivernes udbudsomkostninger, fordi de i mindre grad skal bruge tid på at vurdere, hvilket format der bedst besvarer kravene. En vejledning kan også bidrage til at mindske ordregiverens omkostninger til evaluering, når tilbuddene opfylder kravene på den samme måde.

Mundtlig præsentation af tilbud kan give bedre forståelse

I relevant omfang kan ordregiveren lade tilbudsgiverne præsentere dele af deres tilbud mundtligt. Det kan bidrage til at skabe større forståelse mellem ordregiveren og tilbudsgiveren. Det kan særligt være relevant, hvis opgaven omhandler en rådgivningsydelse, der kan være svær at beskrive på skrift, fx presserådgivning, coachingforløb eller mentorforløb. For EU-udbud må en mundtlig præsentation af et tilbud ikke anvendes til forhandling, og ordregiveren skal kunne dokumentere, hvad der er sket på mødet. Det skal angives i udbudsmaterialet, om den mundtlige præsentation indgår som en del af evalueringen samt hvilke tildelingskriterier, det vurderes efter.

Boks 5.1 Gode råd til udformning af udbudsmateriale om videnrådgivning

Skab proportionalitet mellem krav og opgavens omfang

- » Vær opmærksom på, at krav til fx tilbudsgivernes økonomiske formåen står mål med opgavens størrelse.

Fremlæg mest mulig information i udbudsmaterialet

- » Tilbudsgiverne kan ofte byde ind med en bedre pris, hvis de kender flere detaljer om opgaven og udbudsprocessen.

Overvej, hvilke krav der er nødvendige

- » Overvej, hvilke udvælgelseskriterier, der er nødvendige for opgavens udførelse. Kravene har stor betydning for, hvilke tilbudsgivere der vil og kan byde på opgaven.
- » Krav, der ikke relaterer sig direkte til opgavens kerne, kan fx medføre unødvendig meromkostninger.

Begræns krav til udfoldelse af den kreative løsning

- » Undgå at stille krav om den fulde kreative løsning i tilbuddene.
- » Hvis ordregiveren ønsker et billede af den kreative løsning, kan det fx gøres ved, at tilbudsgiverne skal udfolde ét kampagneelement, som fx en mockup til designet af en hjemmeside.

Funktionskrav kan give plads til nytænkning

- » Funktionskrav kan bringe tilbudsgivernes kompetencer i spil, fordi de får frihed til at vælge de bedste løsninger i markedet.

Opstil et maksimum for antal sider, som tilbuddet må fylde

- » Det kan begrænse ressourceforbruget for både ordregivere og tilbudsgivere, hvis sideantallet i tilbuddene begrænses.

Vejledning til tilbudsgiverne kan give bedre tilbud

- » Overvej at vejlede tilbudsgiverne i, hvordan de skal besvare kravene. Det kan gøre udarbejdelsen af tilbud og evalueringen mindre ressourcekrævende.

Mundtlig præsentation kan give bedre forståelse

- » En mundtlig præsentation af tilbuddet kan øge forståelsen mellem ordregiveren og tilbudsgiverne og mindske risikoen for misforståelser.

Kapitel 6

Tildeling og afslag



Dette kapitel indeholder overvejelser og gode råd om, hvad du som ordregiver kan overveje, når du tilrettelægger evalueringen, og når du giver afslag til de tilbudsgivere, der ikke fik opgaven.

6.1 Tildelingskriterier er konkurrencens spilleregler

Tildelingskriterierne i udbuddet udgør konkurrencens spilleregler. Tilbudsgiverne vil derfor gerne have fuld klarhed over, hvordan spillereglerne er. Med fuld klarhed over spillereglerne kan en tilbudsgiver indrette sit tilbud i forhold til ordregiverens ønsker.

Som ordregiver bør du ved valg af tildelingskriterier og evalueringsmodel være opmærksom på, at tilbudsgiverne gerne vil optimere deres tilbud, så det bedst muligt kan ramme plet i forhold til de opstillede krav og ønsker. Det kan bedst opnås, hvis tilbudsgiverne kender og forstår tildelingskriterierne. Det er fx meget frustrerende for en forbigået tilbudsgiver at opdage, at det var muligt at vinde udbuddet, hvis tilbuddet havde været udformet på en lidt anderledes måde eller havde indeholdt et element, som tilbudsgiveren sagtens kunne have taget med.

I det omfang det er muligt, kan det være en god idé at skabe gennemsigtighed om, hvordan spillereglerne for evalueringen vil være. Læs mere om forskellige evalueringsmodeller i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Evalueringsmodeller* fra 2013.

Nedenstående oversigt indeholder en række andre råd om tildelingskriterier og evalueringer. Flere af punkterne opstilles på baggrund af de foregående kapitler.

Boks 6.1 Gode råd om tildelingskriterier og evalueringer

- » Skab fuld gennemsigtighed om, hvordan evalueringen kommer til at foregå
- » Inddrag de rigtige kompetencer i evalueringen
- » Gør evalueringen ukompliceret
- » Brug omvendt licitation, når det er muligt – især ved mindre opgaver, og når der er et fast budget for opgaven
- » Vælg tildelingskriterier, som gør det muligt at finde den mest kvalificerede rådgiver, uden at det samtidig giver tilbudsgiverne for høje udbudsomkostninger
- » Sæt begrænsninger for omfanget af de skriftlige tilbud og mundtlige præsentationer
- » Giv mulighed for uddybende, mundtlige præsentationer af tilbud, når det er relevant og kan give en bedre evaluering.

Tilbudsgivere må gerne få mulighed for at rette mindre fejl og mangler

En ordregiver må gerne have dialog med en tilbudsgiver efter tilbudsafgivelsen med henblik på at præcisere eller supplere et tilbud og for at rette åbenlyse fejl eller mangler i tilbuddene. Dialogen må således bruges til at præcisere eller supplere tilbud, såfremt dette ikke giver tilbudsgiveren mulighed for at ændre sit tilbud. Hvis ordregiveren i udbudsmaterialet har angivet, at en konkret fejl vil medføre udelukkelse, er dialog herom dog ikke tilladt. Dialogen om eventuelle uklarheder, fejl og mangler skal ved EU-udbud dokumenteres med henblik på at sikre ligebehandling og gennemsigtighed.

Læs mere om de grundlæggende principper for dialog i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Mulighederne for dialog ved udbud* fra 2013.

Gode afslag kan styrke konkurrencen i det næste udbud

Når evalueringen er foretaget, er næste skridt – ud over at indgå kontrakt med vinderen – at give afslag til de øvrige tilbudsgivere.

De tilbudsgivere, som ikke vinder udbuddet, har ofte investeret betydelige ressourcer i at afgive tilbud. De vil derfor gerne have en grundig begrundelse for, hvorfor de ikke vandt udbuddet. En god begrundelse for afslaget kan bruges til at forbedre tilbudsgiverens bud i nye udbudsrunder. Samtidig får tilbudsgiveren også en reel feedback, der kan give en oplevelse af, at man trods alt har leveret et tilbud, der er blevet gennemgået og vurderet grundigt.

En grundig forklaring i et afslag kan fx bestå af:

- » en fyldestgørende beskrivelse af, hvordan evalueringen er foretaget
- » en beskrivelse og forklaring af, hvordan tilbudsgiverens tilbud er vurderet på hvert af de kriterier, der indgår i vurderingen
- » indsigt i evalueringen af vinderens tilbud – gerne i form af en udførlig redegørelse for, hvordan tilbudsgiverens tilbud blev vurderet i forhold til vinderens tilbud.

Grundige afslag kan i nogle tilfælde bidrage til at nedbringe antallet af klager og anmodninger om aktindsigt.
