



Analyse af transaktions- omkostninger ved udbud

Udbudsrådet
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: 41 71 50 00

On-line ISBN 9878770294652

Layout: Word Eksperten

Grafisk produktion: GP-TRYK A/S

Billedmateriale: iStock Photo

Analysen er udarbejdet af sekretariatet for Udbudsrådet.

Hovedbidrag til de enkelte kapitler er forfattet af BDO Kommunernes Revision



Analyse af transaktions- omkostninger ved udbud

Indhold

Kapitel 1 Indledning	5
1.1 Resumé og hovedkonklusioner	8
1.2 Afgrænsning	11
Kapitel 2 Metode og dataindsamling	13
Kapitel 3 Transaktionsomkostninger for ordregivere	18
Fase 1 Før udbuddet offentliggøres	20
Fase 2 Fra offentliggørelse til kontraktindgåelse	37
Fase 3 Efter kontraktindgåelse	46
Kapitel 4 Transaktionsomkostninger for tilbudsgivere	53
Fase 1 Før udbuddet offentliggøres	55
Fase 2 Fra offentliggørelse til kontraktindgåelse	59
Fase 3 Efter kontraktindgåelse	70
Kapitel 5 Potentialet for at sænke transaktionsomkostningerne ved udbud	75
Kapitel 6 Appendiks	77
6.1 Kort beskrivelse af cases	77

Kapitel 1

Indledning

Udbudsrådet har i en tidligere analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor (2010) påvist, at transaktionsomkostninger er en væsentlig barriere for både de offentlige ordregivere og de private tilbudsgivere. Transaktionsomkostninger udgør således en barriere for udbredelsen af det offentlig-private samarbejde. Denne analyse, som undersøger 21 kommunale udbudsprocesser viser, at gevinsterne ved langt størsteparten af udbuddene overstiger de transaktionsomkostninger, der er forbundet med udbuddet.

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 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.

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.

Både offentlige ordregivere og private tilbudsgivere har således en interesse i, at transaktionsomkostninger i forbindelse med udbudsprocesser holdes på et minimum. Udbudsrådet har derfor besluttet at foretage en analyse af transaktionsomkostninger ved udbud med fokus på både de offentlige ordregivere og de private tilbudsgivere. Analysen belyser, hvilke forhold der særligt skaber transaktionsomkostninger, og hvordan transaktionsomkostningerne kan reduceres.

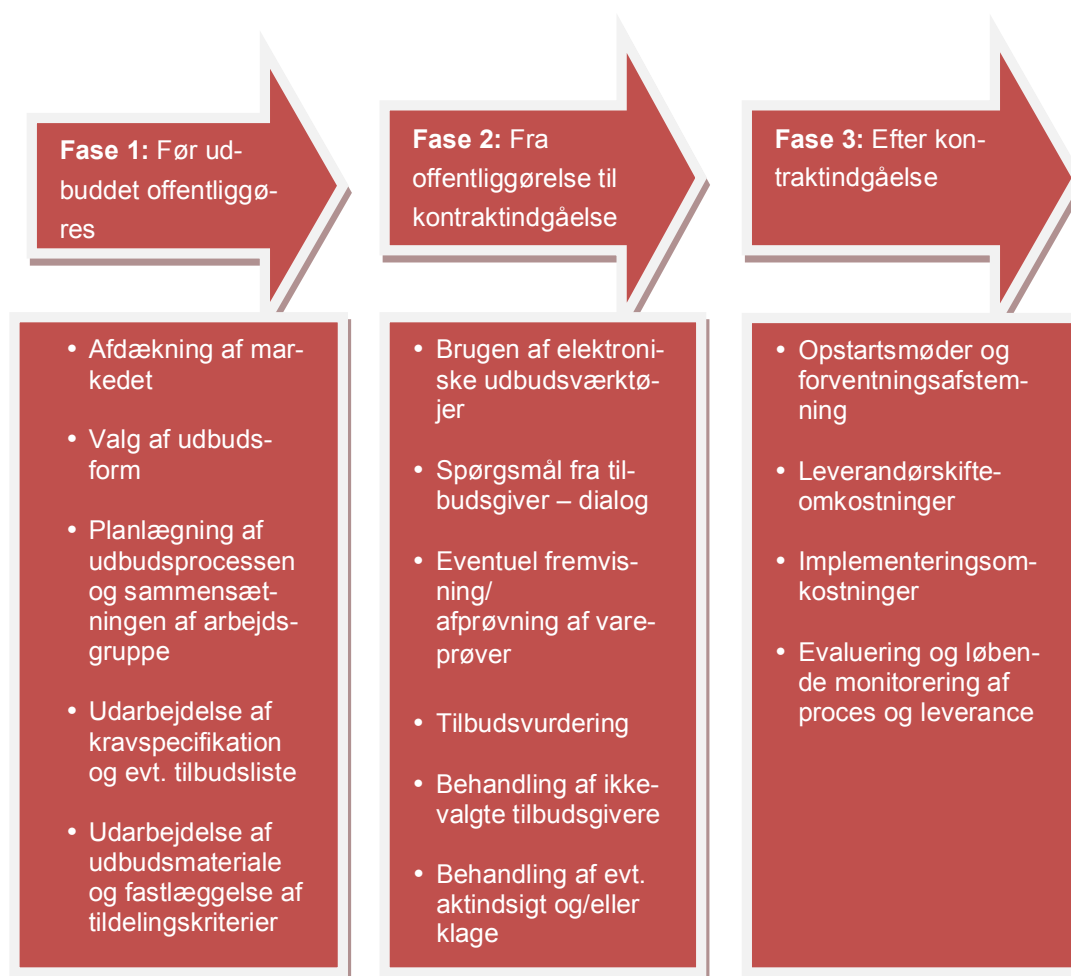
Analysen kortlægger årsagerne til og omfanget af transaktionsomkostninger. Fokus i analysen er særligt på de omkostningsdrivende elementer i en udbudsproces, der skaber høje transaktionsomkostninger for ordre- og tilbudsgivere. Udover analysen er der udarbejdet en vejledning, som identificerer en række fokuspunkter,

som de offentlige ordregivere og de private tilbudsgivere kan være opmærksom på i arbejdet med at reducere transaktionsomkostningerne.

Analysen af transaktionsomkostninger er gennemført af BDO Kommunernes Revision for Udbudsrådet. Analysen er interviewbaseret og hviler på en analyse af 21 kommunale udbudsprocesser, hvor både den offentlige ordregiver og en privat tilbudsgiver (vinderen af udbuddet) er blevet interviewet. I udvælgelsen af cases er der tilstræbt variation i forhold til parametrene kommunestørrelse og beliggenhed. Dette er gjort for at sikre repræsentativitet i caseudvælgelsen. De transaktionsomkostninger, der identificeres i analysen, er dermed ikke de samlede samfundsmæssige transaktionsomkostninger, men en analyse af de transaktionsomkostninger den offentlige ordregiver og den private tilbudsgiver, som vandt udbuddet, har haft. Denne prioritering er foretaget for at holde fokus på den offentlige ordregiver, da det er de valg den offentlige ordregiver tager som betinger langt hovedparten af transaktionsomkostningerne hos den offentlige ordregivers og den private tilbudsgivers transaktionsomkostninger. Analysen fokuserer på udbudsformerne offentligt og begrænset udbud og undersøger udbud af simple og komplekse vare- og tjenesteydelser.

Strukturen på analysen

Udbudsprocessen kan opdeles i tre trin; *før udbuddet offentliggøres, fra offentliggørelsen af udbud til kontraktindgåelse* samt efter *kontraktindgåelsen*. Opdelingen vil være styrende for struktureringen af analysen, og kapitlerne vil i store træk være bygget op omkring de tre faser, som er sammenfattet i nedenstående figur.



I analysen vil der blive fremhævet eksempler fra de undersøgte cases, der understøtter de forskellige omkostningsdrivende elementer i udbuds- og tilbudsprocessen. I mange tilfælde er casene fremhævet, fordi de enten er udtryk for best-practice eller udtryk for et tilfælde, hvor omkostningerne af forskellige årsager har været væsentlig større end forventet. Fra kommunernes side har der generelt været fokus på, at klager ofte er medvirkende til at øge transaktionsomkostningerne. Der er derfor udvalgt tre cases, hvor der har været indgivet klager fra tilbudsgivers side, for at undersøge forholdene omkring dette nærmere.

1.1 RESUMÉ OG HOVEDKONKLUSIONER

Analysen viser, at uanset omfanget af transaktionsomkostninger i de undersøgte cases, overstiger gevinsterne ved langt størsteparten af udbuddene dog de transaktionsomkostninger, der er forbundet hermed.

Derudover viser analysen, at ordregiverne i udpræget grad frygter aktindsigter og klagesager - og blot frygten for aktindsigter og klager får transaktionsomkostningerne til at stige markant hos ordregivere, eftersom ordregiver bruger markante ressourcer på at sikre og gardere sig ved eksempelvis at dobbelttjekke udbudsmaterialet hos eksterne advokater. Klagesager medfører også transaktionsomkostninger for tilbudsgivere, da klager både kan forsinke og fordyre udbudsprocesser eller i enkelte tilfælde kan få udbuddet til at gå om. Klagesager medfører dermed derfor både et tidsmæssig og et økonomisk tab for tilbudsgiveren.

Analysen af udbudsprocesserne viser derudover, at ordregiver i flere tilfælde beder om dokumentation, som er overflødig eller unødvendig, og at der ikke altid er sammenhæng mellem antallet af krav i udbudsmaterialet og opgavens karakter eller omfang. Dette bevirker både unødvendige transaktionsomkostninger for både ordregiverne, men i særlig grad for tilbudsgiverne.

Analysen viser, at ordregiver i en række udbud kan have unødvendige transaktionsomkostninger forbundet med et udbud som følge af begrænsede eller forkerte ressourcer i arbejdsgruppen på ordregiversiden. Dette bevirker bl.a., at markedsafdækning inden udbuddet bliver utilstrækkelig, hvilket fx kommer til udtryk gennem for mange kvalitetskrav til den udbudte ydelse og eller uklare tildelingskriterier. Uklare tildelingskriterier øger risikoen for klager, hvilket som beskrevet ovenfor medfører transaktionsomkostninger for både ordre- og tilbudsgivere.

Boks 1.1: Hovedkonklusioner

- Uanset omfanget af transaktionsomkostninger i de undersøgte udbudsprocesser overstiger gevinsterne ved langt størsteparten af udbuddene dog de transaktionsomkostninger, der er forbundet hermed.
- Frygten for aktindsigt og klagesager får generelt transaktionsomkostninger til at stige hos ordregiver, fordi det medfører, at der benyttes unødigt store ressourcer på at dobbelttjekke og kvalitetssikre udbudsmaterialet.
- Ordregiver stiller i en del af de undersøgte cases krav om dokumentation, som er overflødig eller unødvendig i forhold til opgavens karakter. Dette medfører unødvendige transaktionsomkostninger for både ordre- og tilbudsgivere.
- Begrænsede ressourcer hos ordregivere i en del af de undersøgte udbudsprocesser medfører mangelfuld markedsafdækning, upræcist udbudsmateriale og uklare tildelingskriterier. Dette øger transaktionsomkostningerne for både ordre- og tilbudsgivere.

Nedenfor fremgår de identificerede fokuspunkter, som Udbudsrådet vurderer kan bidrage til at sænke transaktionsomkostningerne ved udbud. Fokuspunkterne forholder sig udelukkende til de muligheder der gælder inden for de gældende udbudsregler og det eksisterende klagenævnsystem. Fokuspunkterne er primært rettet mod ordregivere, eftersom hovedudfordringen i forhold til at nedbringe transaktionsomkostningerne ligger i forbindelse med markedsafdækning og udarbejdelse af udbudsmaterialet. Dog ligger der også et stort ansvar hos tilbudsgiverne i forhold til at reducere transaktionsomkostningerne. For hver af de tre faser for hhv. ordre- og tilbudsgiver er der desuden i kapitel 3 og 4 sammenfatninger med uddybende fokuspunkter om nedbringelse af de omkostninger, der optræder i den pågældende fase.

Boks 1.2: Fokuspunkter til at sænke transaktionsomkostningerne

1. Med henblik på at reducere transaktionsomkostninger kan det anbefales, at der arbejdes med at:
2. Ordregiver tydeliggør kravene til den ydelse, der efterspørges, gennem grundig markedsafdækning og dialog med potentielle tilbudsgivere før udbuddet. Selvom dialog og markedsafdækning er en ekstra omkostning, giver det ofte bedre tilbud i form af bedre priser og afstemte kvalitetskrav.
3. Tilbudsgiver altid prioriterer dialogen med ordregiver i forbindelse med markedsafdækningen. Dette reducerer transaktionsomkostningerne for både ordre- og tilbudsgivere i de senere faser af udbudsprocessen.
4. Ordregiver benytter udbudsparadigmer og elektroniske udbudsværktøjer, da det bidrager til en øget standardisering, minimerer risikoen for fejl og forenkler både udbuds- og tilbudsprocessen.
5. Ordregiver nøje overvejer, om kravene til tilbudsgiverne og den dokumentation tilbudsgivere skal vedlægge står mål med opgavens omfang, da for mange kvalifikationskrav og krav om dokumentation ofte kan skabe unødvendige transaktionsomkostninger.
6. Tilbudsgiver overvejer hensigtsmæssigheden i begæring om aktindsigt og indgivelse af klager. Tilbudsgivere bør altid søge dialogen med ordregiverne først.
7. Ordregiver udarbejder klart udbudsmateriale med utvetydige tildelingskriterier og tildelinger og har faste arbejdsgange omkring dialog med afviste tilbudsgivere.
8. Ordregiver foretager en grundig vurdering af, hvilken udbudsform der er hensigtsmæssig at anvende i forbindelse med det konkrete udbud.
9. Tilbudsgiver sikrer, at de afgivne tilbud er konditionsmæssige ved at kontrollere tilbuddets indhold i forhold til betingelserne i udbudsmateriale, inden det fremsendes til ordregiver.
10. Ordregiver systematisk overvejer om koordinerede udbud i indkøbsfællesskaber eller lignende er hensigtsmæssige i den konkrete case, da det kan bidrage til at sænke transaktionsomkostningerne. Koordinerede udbud vil ofte medføre både administrative besparelser og bedre priser pga. den store volumen i udbuddene.
11. Ordregiver sammensætter en arbejdsgruppe med medarbejderne, der har erfaring med og kendskab til udbudsprocesser.
12. Ordregiver søger sparring og inspiration hos andre offentlige institutioner, der har gennemført lignende udbud i forbindelse med forberedelse af udbud.

Statens Indkøb har med succes arbejdet systematisk med en række af ovenstående fokuspunkter i forbindelse med udbud og rammeaftaler.

Boks 1.3: Statens Indkøbs udbud og rammeaftaler

Statens Indkøb udbyder forpligtende rammeaftaler for statslige myndigheder, hvoraf flere aftaler kan benyttes af kommuner, regioner og selvejende institutioner. Gennem standardisering af varer og ydelser, koordinering af indkøb og forpligtelse til at benytte aftalerne opnås stordriftsfordele, effektivisering af det statslige indkøb og gennemsigtighed i Statens Indkøbs rammeaftaler.

Ved at koordinere og forpligte det fællesstatslige indkøb reduceres de samlede transaktionsomkostninger for offentlige ordregivere og private virksomheder. Statens Indkøb bestræber sig endvidere på at tilrette udbuddene på en måde, så transaktionsomkostningerne ved at gennemføre udbud og ved at byde på Statens Indkøbs udbud begrænses.

Forud for nye udbud foretager Statens Indkøb grundige markedsanalyser med henblik på at sikre, at potentielle leverandører kan honorere de krav, der stilles i et udbud. Gennem inddragelse af eksterne eksperter opnås kendskab til de potentielle leverandørers omkostningsstruktur, som udbudsmaterialet tager hensyn til. Potentielle tilbudsgivere inddrages i en tidlig fase af udbudsprocesserne gennem dialog om tekniske specifikationer, hvilket sker under hensynstagen til ligebehandlingsprincippet. Denne dialog giver input til at sikre, at udbudsmaterialet tager afsæt i teknologi, som ikke er leverandørspecifik, og at materialet tager hensyn til den teknologiske udvikling inden for udbudsområdet. På baggrund af denne information udarbejdes korte og præcise kravspecifikationer i samråd med eksterne eksperter for hvert udbud. Udbudsmaterialet udformes efter faste udbudsparadigmer for at sikre genkendelighed for leverandørerne og minimere risikoen for fejl.

Statens Indkøb benytter elektroniske udbudsværktøjer, der mindsker antallet af ikke konditionsmæssige tilbud og dermed også transaktionsomkostninger for tilbudsgiverne, samtidig med at konkurrencen øges.

Endelig indebærer forpligtelsen til at benytte aftalerne, at leverandørerne er sikret omsætning på aftalerne, så gevinsten for den vindende tilbudsgiver står mål med transaktionsomkostningerne ved at afgive tilbud på opgaven.

1.2 AFGRÆNSNING

Genstandsfeltet for analysen er transaktionsomkostninger ved udbud. Udgangspunktet er en bred forståelse af transaktionsomkostninger for såvel tilbudsgivere som ordregivere, der både fokuserer på transaktionsomkostninger før udbuddet offentliggøres, fra offentliggørelse af udbud til kontraktindgåelse samt efter kontraktindgåelsen. Analysen forholder sig ikke særskilt til brugernes transaktionsomkostninger forbundet med at anvende rammeaftaler. Problemstillingen er belyst

i forbindelse med Udbudsrådets analyse af *Bedste praksis for brug af rammeaftaler*, som blev offentliggjort i juni 2011. Analysen forholder sig heller ikke til de transaktionsomkostninger der vil være ved at varetage de udbudte opgaver internt i organisationen. Dermed fokuseres der ikke på nettoeffekten i at udbyde i stedet for at varetage opgaven inhouse.

Definitionen af transaktionsomkostninger betyder, at en række omkostninger både før, under og efter udbuddet er inkluderet i analysen. Eksempelvis bruges der i mange tilfælde ressourcer på markedsovervågning (både for tilbudsgiver og for ordregiver), og for ordregivers vedkommende bruges ressourcer på at skabe overblik over det vareområde, der udbydes, *inden* udbudsmaterialet udarbejdes. Disse ressourcer vil indgå som transaktionsomkostninger. *Efter* kontraktindgåelse vil der ligeledes indgå en række omkostninger, idet disse relaterer sig til den indgåede aftale og en opfølgning på, hvorvidt aftalen forløber. Disse omkostninger vil i en række tilfælde benævnes som tilhørende en implementeringsfase og vil således ikke opfattes som drifts- eller produktionsomkostninger, men som transaktionsomkostninger.

Kapitel 2

Metode og dataindsamling

I indeværende afsnit gives en beskrivelse af de metodiske overvejelser og dataindsamlingsmetoder, der ligger til grund for analysen.

Til analysens formål, der er at beskrive årsagen til og omfanget af transaktionsomkostninger ved udbud, er casestudier valgt som metode. Casestudier egner sig godt til at gå i dybden med så komplicerede processer, som udbud ofte er. Erfaringsmæssigt ved vi, at der er stor variation i kommunernes tilgang til udbud, hvorfor en kvantitativ undersøgelse af transaktionsomkostninger kun meget vanskeligt ville kunne gennemføres tilfredsstillende. Endvidere gør den manglende registreringspraksis hos både ordre- og tilbudsgivere, hvad angår tidsforbrug og økonomi relateret til udbudsprocesserne, at der er store udfordringer forbundet med at kvantificere transaktionsomkostninger.

I udgangspunktet er der behov for at arbejde ud fra samme definition af transaktionsomkostninger for ordre- og tilbudsgivere. Med en fast interviewguide for henholdsvis ordre- og tilbudsgivere sikres det, at der bliver spurgt rigtigt ind til de forskellige transaktionsomkostningselementer, samtidig med at der for de forskellige faser i processen kan ses på tværs af udbudsform og udbudsopgaver. Dette øger den analytiske generaliserbarhed.

Udgangspunktet for de to benyttede interviewguides bygger på en opstilling af en række hypoteser omkring transaktionsomkostninger i udbudsprocesserne. Så dels bruges casene til eksemplificering af disse hypoteser, og del bruges casene til at opdage nye tendenser og resultater omkring transaktionsomkostninger ved udbud.

De 21 cases

Analysen af transaktionsomkostninger er sket med udgangspunkt i 21 konkrete cases, der er udvalgt inden for de to mest brugte udbudsformer – offentligt og begrænset udbud. De 21 cases har samtidig en variation i kompleksitet i udbudsopgaverne fra simple til mere komplekse udbudsopgaver.

Enkelte udbud viser sig at falde naturligt inden for kategorien ”simpelt” eller ”komplekst” udbud, herunder eksempelvis udbud af kopipapir eller udbud af tøj- og linnedvask som simple udbud, og eksempelvis udbud af lønadministration eller

reklamebureau ydelser som komplekse udbud. Størstedelen af udbuddene lader sig af forskellige årsager ikke så let kategorisere. For at et udbud kan karakteriseres som komplekst afhænger eksempelvis af, at ydelsen er vanskelig at definere for ordregiver, hvorfor især kravspecifikationen kan blive en tidskrævende affære. Ligeledes kan der være nogle forhold vedrørende selve processen, der gør udbuddet komplekst. Det kan blandt andet være tilfældet, hvor ordregiver har behov for at have flere parallelle arbejdsgrupper kørende, fordi man har valgt at indeholde en række delaftaler i det samme udbud.

Nedenfor er de 21 cases angivet.

Fordeling af de 21 cases på udbud af vare/tjenesteydelse, udbudsform, erfaring og aftalegrundlag.

Vare/tjenesteydelse	Udbudsform	Erfaring	Aftalegrundlag
Pc	Miniudbud fra SKI	Genudbud	Eneleverandøraftale
Server	Offentligt	Genudbud	Eneleverandøraftale
Vask af linned	Begrænset	Genudbud	Rammeaftale med en leverandør
Kontorartikler	Offentligt	Genudbud	Rammeaftale med en leverandør
Arbejdsbeklædning	Offentligt	Genudbud	Rammeaftale med en leverandør
Kopimaskiner	Offentligt	Genudbud	Eneleverandøraftale
Kopipapir	Offentligt	Genudbud	Eneleverandøraftale
Rengøring	Offentligt	Genudbud	Eneleverandøraftale
ERP	Begrænset	Førstegangsudbud	Eneleverandøraftale
Kropsbårne hjælpemidler	Offentligt	Genudbud	Rammeaftale med flere leverandører
Sygeplejeartikler	Offentligt	Genudbud	Rammeaftale med en leverandør
Genbrugshjælpemidler	Offentligt	Førstegangsudbud	Rammeaftale med en leverandør
EI	Miniudbud fra SKI	Genudbud	Eneleverandøraftale
Madudbringning	Offentligt	Genudbud	Eneleverandøraftale

Graffiti afrensning	Offentligt	Førstegangs- udbud	Eneleverandøraftale
Beskæftigelsesrettet afklaring	Begrænset	Førstegangs- udbud	Rammeaftale med flere leverandører
Kørsel	Begrænset	Førstegangs- udbud	Opdelt i to partier, vundet af samme leve- randør
Vikarydelser	Begrænset	Genudbud	Rammeaftale med flere leverandører
BPO Løn	Offentligt	Førstegangs- udbud	Eneleverandøraftale
Reklamebureau ydelser	Begrænset	Førstegangs- udbud	Rammeaftale med flere leverandører
Trykkeri ydelser	Begrænset	Førstegangs- udbud	Rammeaftale med en leverandør

Udover udbudstype og kompleksiteten af opgavetypen har der i casevalget også været fokus på at få geografisk repræsentation, idet 12 af casene er fra jyske kommuner, mens de resterende 9 er fra Sjælland og øerne. Desuden er der i samarbejde med de respektive kommuner søgt et bredt udsnit af både landsdækkende og lokale leverandører. For yderligere begrundelse af casevalgene - se bilag 1.

Efter ønske fra de involverede parter er enkelte af casene anonymiseret.

Interviews

Data fra de 21 cases er blevet indsamlet kvalitativt via fokusgruppeinterviews med ordregiver og personlige interviews med tilbudsgiver. Da ordregivers proces typisk involverer en række parter, har der i langt de fleste fokusgruppeinterviews været deltagerrepræsentation både fra indkøbsafdelingen og fra det fagområde, som udbuddet vedrører. På den måde indfanges bedst muligt samtlige aktiviteter, og dermed transaktionsomkostninger, som ordregiver har haft i processen.

I forhold til tilbudsgiver er der gennemført personlige interviews med den tilbudsansvarlige. Det er ofte en projektleder/tilbudsansvarlig, der har stået for udarbejdelse af tilbud og derved har overblikket over processen og dermed transaktionsomkostningerne. Et personligt interview med denne part afdækker dermed tilbudsgivers transaktionsomkostninger fyldestgørende.

Interviewene er gennemført som semistrukturerede, hvilket giver mulighed for på den ene side at sikre afdækning af variation i transaktionsomkostninger på tværs af

de tre dimensioner, udbudsform, udbudsopgave og ordre/tilbudsgiverperspektivet, og på den anden side at give mulighed for at indlægge et eksplorativt element i analysen, hvor interviewpersonerne kan bidrage med ny viden om transaktionsomkostninger i udbudsprocessen.

Interviewene vil være bygget op omkring tre faser i udbudsprocessen, det vil sige, at der er fokus på, hvilke aktiviteter ordre- og tilbudsgiver udfører, der leder til transaktionsomkostninger henholdsvis *før* udbudsmaterialet udsendes, *under* selve udbuddet og *efter* kontraktunderskrivelse. En nærmere beskrivelse af ordre- og tilbudsgivers udbudsproces følger i afsnit 2.1 henholdsvis afsnit 2.2.

For at sikre en sammenhæng i dataindsamlingen er det primært to personer, der har gennemført interviewene. En person har herudover været gennemgående som skribent under alle interviewene, således at notater fra interviewene er indsamlet ud fra samme struktur. Den gennemgående person har ligeledes været med til at skabe vidensdeling og afretning af fokus undervejs i processen, hvilket er blevet understøttet af en løbende dialog mellem de to interviewere.

Kvantificering af datagrundlag

I arbejdet med at identificere de vigtigste omkostningsdrivere for transaktionsomkostninger er det også interessant at se nærmere på omfanget af omkostningerne. Der er i analysen taget udgangspunkt i de opgørelser af forbrugte timer og ressourcer, som interviewpersonerne har fremskaffet eller kommet med en overordnet vurdering af.

I udgangspunktet er der nogle udfordringer ved at skulle lave en gennemgående kvantificering af datamaterialet, idet resultaterne gør det svært at fastslå, hvor store omkostninger der generelt er ved at gennemføre en udbudsproces. Således viser opgørelserne af ressourceforbruget, at der i første omgang er forskellige opfattelser af, hvad der kan henregnes som en transaktionsomkostning, og hvad der blot opfattes som daglig drift mv.

Dernæst viser analysen, at det kan være svært at fastslå et sammenligneligt nøgletal for transaktionsomkostninger, som fx ellers kunne opgøres som andelen af omkostningerne set i forhold til kontraktsummen. Flere af de cases, der er involveret i analysen, er udbud af rammeaftaler, der i sagens natur ikke lader sig endelige kvantificere. Eksempelvis kan én leverandør på en rammeaftale opleve, at omkostningerne ved at blive kvalificeret har været lave, i forhold til de ordrer og den omsætning han har fået ud af det, mens en anden leverandør på rammeaftalen ikke er blevet nær så flittig brugt, og derfor oplever det modsatte, nemlig at omkostningerne ved at blive kvalificeret har været alt for høje.

Boks 2.1: Omkostninger som en del af kontraktsummen?

Et andet eksempel, der besværliggør en sådan tilgang, er udbuddet af vikarydelser, der er kendetegnet ved, at der i udgangspunktet ikke er sat nogen penge af i budgettet til, at ældreområdet må bruge vikarer. Baseret ud fra historiske data er der en forventning om et vis omsætningsniveau, men i kølvandet på finanskrisen mv. har tendensen for vikarbranchen været, at de ikke bliver brugt så meget som før. Omkostningerne kontra kontraktsummen er derfor meget vanskelig at opgøre, da man hverken kender efterspørgslen (kontraktsummen), og derfor som leverandør heller ikke ved, hvor mange man skal ansætte i vikarkorpset og hvor meget administration af aftalen, der bliver (omkostningerne).

Eksemplerne ovenfor er primært forbundet til tilbudsgiver, men det er i høj grad ordregiversiden, der har svært ved at lave eksakte opgørelser over, hvad det koster at gennemføre et udbud. Først og fremmest er det kun meget få kommuner, der benytter sig af egentlige tidsregistreringer på opgaver, hvorfor det ikke umiddelbart bliver synligt, hvad tidsforbruget på den enkelte opgave har været. Derudover er det også svært at opgøre, hvor meget tid de decentrale enheder bruger på at være med i udbudsprocessen, da disse kan blive involveret i udbuddet både omkring kravspecifikation, men også i dialogfasen, opstarts- og implementeringsfasen.

Analysen viser altså, at der er store forskelle på, hvor mange ressourcer der er brugt på de enkelte udbud. I næsten alle tilfældene er både ordre- og tilbudsgivere enige om, at det pågældende udbud har været en god forretning. I enkelte tilfælde er der fra ordregivers side ikke altid opnået en lavere pris, men der er det så til gengæld vurderingen, at man har fået en lidt højere kvalitet, et bedre samarbejde og/eller i det hele taget er blevet skarpere på den ydelse man efterspørger samt styringen af og opfølgningen på kontrakten.

Kapitel 3

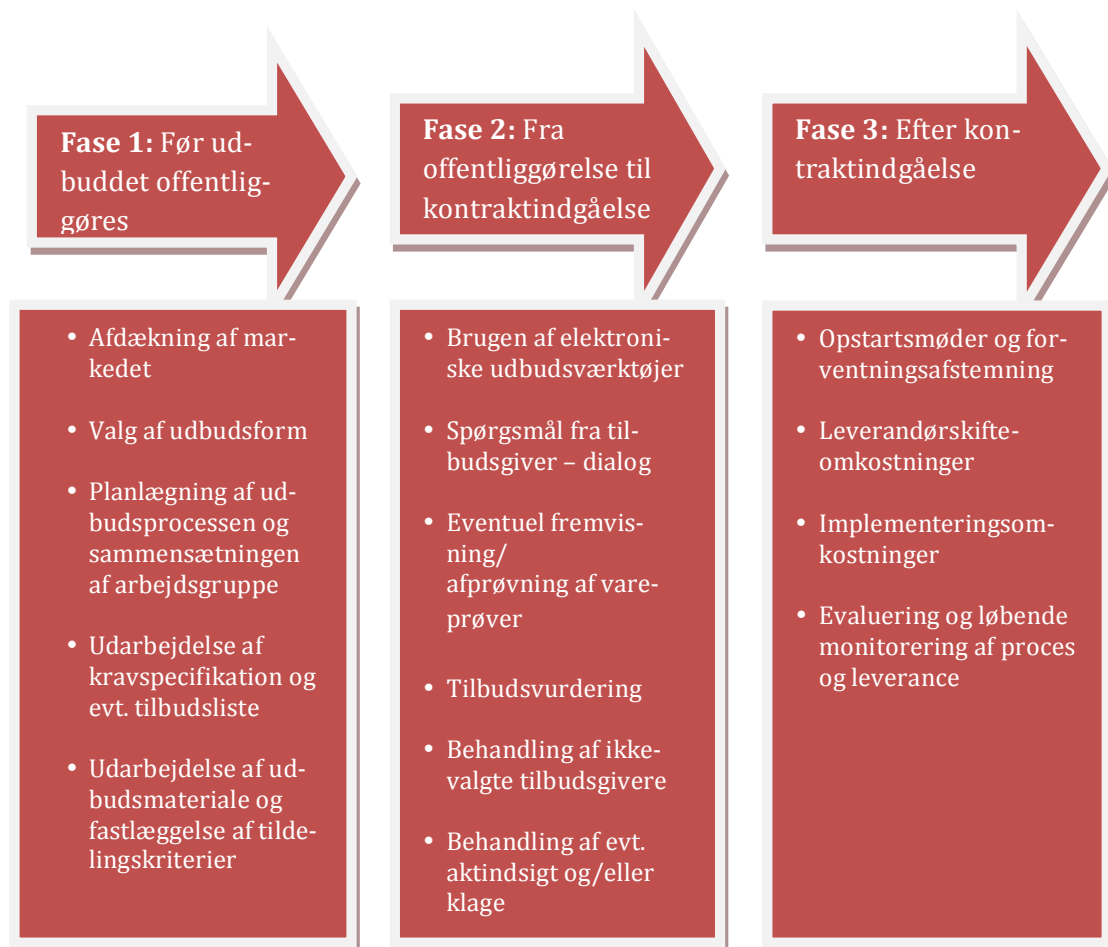
Transaktionsomkostninger for ordregivere

Der vil i dette afsnit være fokus på at beskrive og analysere transaktionsomkostningsdriverne for ordregiver, herunder hvilken betydning de enkelte elementer har for den samlede udbudsproces.

Ordregivers proces

Ordregivers udbudsproces er i denne analyse inddelt i tre nedenstående faser. Analysen viser, at der til hver fase hører en række omkostningsdrivere:

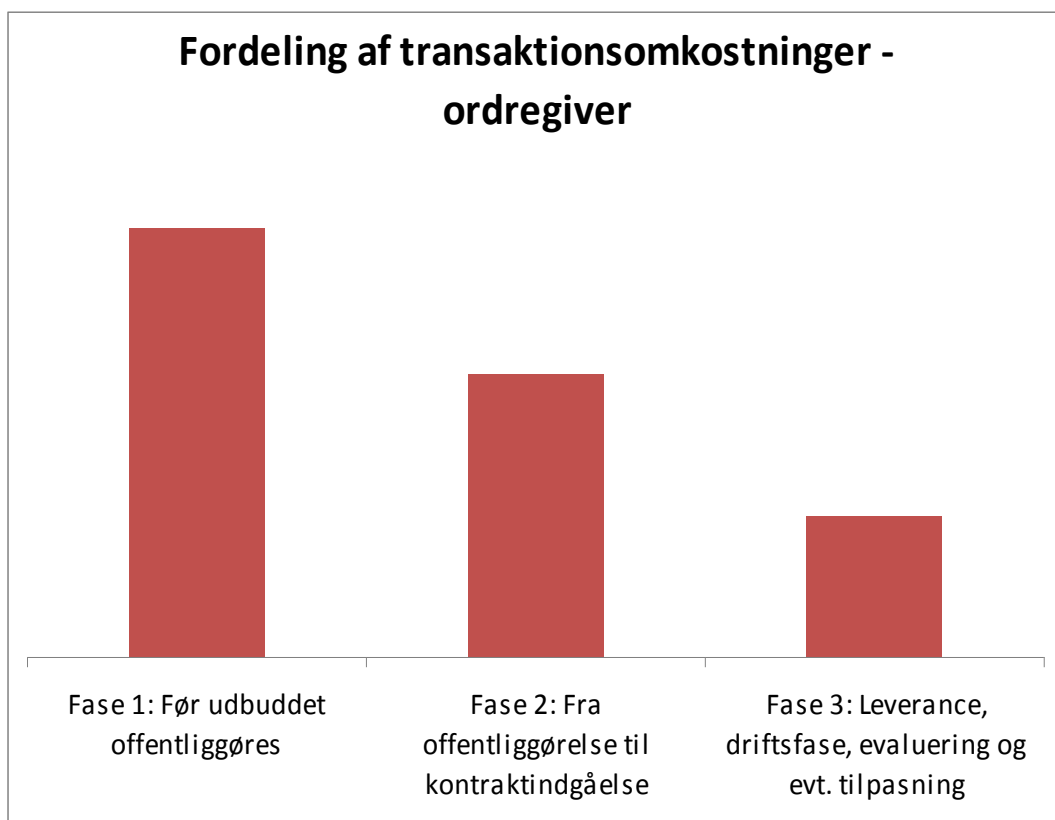
Ordregivers udbudsproces med angivelse af omkostningsdrivere



Som beskrevet i kapitel 2 er der en række metodiske udfordringer knyttet til at opgøre transaktionsomkostninger kvantitativt. Nedenstående figur er ikke et forsøg på dette, men er en fremstilling af ordregivers vurdering af transaktionsomkostninger fordelt på de tre forskellige udbudsfaser.

Figuren herunder viser, at fase 1, hvor markedsafdækningen samt udarbejdelsen af kravspecifikationen og udbudsmaterialet ligger, er nogle af de væsentligste årsager til transaktionsomkostninger. Årsagerne til at omkostningerne fordeler sig efter dette mønster gennemgås i dette kapitel, ligesom det understreges, at der også kan være kraftige udsving i ordregivers omkostninger.

Visuel fremstilling af forholdsmæssig fordeling af transaktionsomkostninger for ordregiver baseret på de 21 cases. Illustrationen er udelukkende generel og indeholder ikke det eksakte omfang og den præcise forholdsmæssige forskel på omkostningerne i henholdsvis fase 1, 2 og 3.



Analysen af de 21 cases har vist, at der er store forskelle i tidsforbruget ved udbudsprocesserne, og at der tilsyneladende ikke er nogen sammenhæng mellem transaktionsomkostningerne og kontraktsummen. En meget lille del af ordregiverne benytter sig af tidsregistreringer, hvorfor tidsforbruget som regel er anslået. I nogle tilfælde kommer dertil timer til oplæring af medarbejdere ved fx nye it-systemer eller ved brugen af nye sygeplejeartikler, som ordregivere har haft svært ved at anslå.

Fase 1 Før udbuddet offentliggøres

Fase 1 omfatter den periode, hvor ordregiver forbereder udbudsprocessen og dermed alle de aktiviteter, der ligger inden offentliggørelsen af udbuddet. Det er ordregivernes erfaring, at fase 1 er den mest omkostningstunge del af udbudsprocessen.

Afdækning af markedet og overblik over forbrugsmønster

Langt størstedelen af de interviewede ordregivere giver udtryk for, at de som indledning til arbejdet med at udarbejde udbudsmaterialet forholder sig til det marked, som skal byde ind på opgaven. I de fleste tilfælde gennemføres der da også en markedsanalyse i varierende omfang.

I denne indledende fase viser analysen, at omkostningerne så at sige er todelte. Først skal ordregiverne danne sig et overblik over det nuværende forbrugsmønster, og dernæst skal der tages stilling til, hvilke leverandører der er på markedet, og som fremadrettet kunne være leverandører af den pågældende ydelse.

Ordregiverne medgiver, at der tages udgangspunkt i en afdækning af, hvilke virksomheder der i dag leverer den gældende ydelse til kommunen. Det kan i sig selv være relativt omkostningstungt at danne et overblik over, hvem man som ordregiver handler hos, og hvilken mængde man vil udbyde fremadrettet. Det skyldes blandt andet, at de normale økonomisystemer mv., som ordregiver i dag benytter, ikke er specielt velegnede til på enkel vis at fremskaffe data om et eksakt forbrugsmønster og dermed bidrage til overblik over egen opgaveportefølje. Der er dog en række virksomheder, der tilbyder systemer der på en mere overskuelig vis kan være med til at lette arbejdet med at skabe overblikket over forbruget. Det er dog erfaringen fra flere ordregivere, at systemerne kræver en del ressourcer at udnytte og vedligeholde.

Derudover orienterer ordregiverne sig om, hvilke aktører der gør sig gældende i forhold til den vare eller tjenesteydelse, som udbuddet omhandler. Ordregiverne giver udtryk for, at de går til den opgave på forskellig vis - fra kommune til kom-

mune og fra indkøber til indkøber. Analysen viser, at det faglige personale i nogle kommuner eller på nogle specifikke opgaveområder har et godt indblik i markeds-situationen og derfor relativt enkelt kan udarbejde kravspecifikationer og andet udbudsorienteret materiale.

Analysen viser også, at en del kommuner benytter sig af at invitere en række centrale leverandører ind til dialogmøder, inden udbudsmaterialet udarbejdes. Dette gøres ud fra en betragtning om, at leverandørerne har fingeren på pulsen i forhold til, hvor markedet generelt bevæger sig hen, men det er ligeledes en investering i forhold til mere specifikt at få oparbejdet en dialog omkring den kommende kravspecifikation.

Boks 3.1: Dialog før udbud

I Frederiksberg Kommune har man gode erfaringer med brugen af dialog før udbud. Inden udbudsmaterialet på graffiti afrensning blev udsendt, indbød man således en række virksomheder til en uformel snak om det kommende udbud. Formålet var dels at hente viden om produktområdet med henblik på at kunne udarbejde så god en ydelsesbeskrivelse som muligt, herunder at få afdækket nye teknologier inden for coating og afrensning, og dels at få inspiration til, hvordan udbuddet skulle tilrettelægges for at sikre den bedste konkurrence.

Desuden havde kommunen behov for at få en fornemmelse af, hvordan de potentielle tilbudsgivere ville håndtere en eventuel overdragelse af medarbejdere. Den vindende tilbudsgiver havde ligeledes en god oplevelse med denne fremgangsmåde, idet kravene i udbudsmaterialet afspejlede et rigtig godt kendskab til ydelsen, og til den måde branchen fungerer på. Den dialogbaserede tilgang betød i dette tilfælde en god pris til gavn for kommunen.

Der er en tendens til, at tilbudsgiverne som udgangspunkt altid er interesseret i at tage dialogen før udbuddet, da de herved får mulighed for at påvirke processen og kravspecifikationen, så det tilpasses tilbudsgivers egen ydelse. Det stiller naturligvis krav til ordregivers kompetencer at kunne se igennem dette, når kravspecifikationen udarbejdes. Analysen viser dog også, at det er ordregivers erfaring, at møderne næsten altid er givet godt ud. Inddragelse af tilbudsgivere i markedsafdækningen kan også have den effekt, at det bliver sværere for tilbudsgiverne efterfølgende at klage over urimelige krav.

Under alle omstændigheder er der enighed blandt de interviewede ordregivere om, at de skal blive bedre til at foretage markedsundersøgelser ved udbud. Således er man i Gribskov Kommune bevidst om, hvordan en god markedsafdækning kan være med til at sænke omkostningerne i det videre udbudsforløb:

Boks 3.2: Markedsafklaring

Gribskov Kommunes erfaring er, at man skal blive dygtigere til markedsafklaringen for at blive skarpere på, hvad det er, der skal udbydes, og hvordan kommunens handlinger påvirker omverdenen.

Gribskov Kommune forsøger således at opdyrke viden omkring markedsafklaringen og prøver at starte et samarbejde op med nogle, der er eksperter i markedsafklaringer mv. Kommunen oplever, blandt andet i forhold til udbuddet af kørsel, at der skal tænkes meget over, hvordan udbudsmaterialet er sammensat, så tilbudsgiverne har mulighed for at ramme rigtigt med deres tilbud. Det giver ifølge kommunen en skarpere pris og en bedre opgaveløsning efterfølgende.

Flere ordregivere fortæller, at markedsafdækningen også kan være et led i en strategisk tænkning omkring udbudsprocessen. Ved at have et godt kendskab til markedet og de potentielle tilbudsgivere har ordregiver mulighed for rent tidsmæssigt at placere udbuddene strategisk rigtigt for på den måde at opnå et bedre totaløkonomisk resultat.

Kontraktperioden kan desuden have betydning for transaktionsomkostningerne. Hvis det vurderes, at markedet eller ydelsen ikke nødvendiggør en afprøvning af konkurrencen med få års mellemrum, kan en kontrakt på 4-5 år ud fra leverandørens afskrivningsprofil medvirke til at reducere de samlede transaktionsomkostninger ved kontrakten. Transaktionsomkostningerne bliver selvsagt højere, jo oftere ordregiver gennemfører udbud.

Analysen viser altså, at der både er et kvalitativt og et økonomisk hensyn, der driver omkostningerne ved en grundig markedsafdækning, idet der i udgangspunktet både opnås en bedre løsning, og at det også vurderes af ordregiver til at være en god investering. I mange tilfælde kan det være en god idé at benytte sig af leverandørernes viden omkring markedet ved at invitere til dialog, men at ordregiver samtidig skal være opmærksom på ikke at lade udbudsmaterialet afspejle én tilbudsgivers løsning. Dette støttes af langt størstedelen af tilbudsgiverne.

Valg af udbudsform

I afdækning af valg af udbudsform viser analysen, at nogle kommuner aldrig overvejer begrænset udbud som alternativ til offentligt udbud. Dette skyldes blandt andet, at et begrænset udbud tager længere tid at gennemføre end et offentligt udbud. En alternativ metode der ind imellem bruges er, at ordregiver stiller en række krav i udbudsmaterialet, som alternativt ville blive stillet i prækvalifikationen. Denne metode betyder, at ordregiver opnår noget af den frasorteringseffekt, som prækvalifikation ellers kunne tilbyde, men at der spares tid og ressourcer i udbudsprocessen ved ikke at gennemføre en formel prækvalifikation.

Det påpeges endvidere i analysen, at værdien af at gennemføre en markedsundersøgelse viser sig i form af det overblik, det bliver muligt at skabe over, hvor mange potentielle tilbudsgivere der er på markedet. Hvis markedsundersøgelsen viser, at der kun er få potentielle tilbudsgivere, giver en prækvalifikation ikke særlig meget værdi, da man alligevel ville vælge at prækvalificere alle dem, der søgte, for at sikre konkurrence i udbuddet. Hvis der omvendt er mange potentielle tilbudsgivere, kan prækvalifikation være frugtbar, idet man dermed kan begrænse antallet af tilbud, som ordregiver skal håndtere og vurdere i fase 2.

I nogle tilfælde bruges prækvalifikation også ved særligt komplekse udbud. Der har været en række eksempler på, at der er blevet efterspurgt ydelser inden for den kreative vidensservice - reklamebureauer, industrielt design mv. – hvor ydelsen har været så svær at definere, at det har været leverandørerne, der i selve tilbuddene har været nød til at levere store dele af løsningen for ordregiveren. I sådanne tilfælde er det uhensigtsmæssigt, hvis samtlige interesserede skal indsende et komplet tilbud, men hvor kun en lille andel (eller måske kun én) vil blive valgt som leverandør på aftalen.

Disse uhensigtsmæssigheder har man blandt andet i Odense Kommune søgt at komme rundt om ved at udbyde en rammeaftale, der har været gennemført som et begrænset udbud.

Boks 3.3: Prækvalifikation ved mange potentielle bydere og/eller ved komplekse ydelser

Odense Kommunes udbud af reklamebureauydelser var i længere tid blevet efterspurgt af markedet. En hurtig markedsafdækning viste, at der udover en del bureauer i Odense var et rigtig stort antal bureauer fra resten af landet, som forventedes at byde. For ikke at skulle vurdere alt for mange tilbud valgte man derfor et begrænset udbud. 74 ansøgte om prækvalifikation.

Udbuddet var i øvrigt opbygget som en obligatorisk rammeaftale, hvor større opgaver inden for kommunen skulle køres som miniudbud blandt de udvalgte bureauer. Som en del af tilbuddet skulle tilbudsgiverne udarbejde en række kreative oplæg inden for otte fastsatte kategorier, hvor der bl.a. skulle tages hensyn til kommunens designmanual mv. Oplæggene indgik som bedømmelse af kvalitetsparameteret.

I casen ovenfor har man valgt at gøre brug af en tilgang, der i udgangspunktet sørger for ikke at løbe ind i problematikken med, at tilbudsgiverne skal lægge en masse ressourcer i at definere størstedelen af ydelsen for ordregiveren, uden at vide om de vinder opgaven. Ved først at udbyde en obligatorisk rammeaftale og dernæst give tilbudsgiverne mulighed for selv at komme med løsningsforslag på nogle givne opgavekategorier, sørger man som ordregiver for at skabe nogle hensigtsmæssige rammer for tilbudsgivning på en kompleks ydelse. På den måde sørger man også for at begrænse antallet af udbud, hvor man skal starte forfra med nye kravspecifikationer mv.

Ordregiverne giver samtidig udtryk for, at de kan bruge prækvalifikation til at stille en række krav, der bevirker, at de alene modtager tilbud fra de tilbudsgivere, de anser som gode fremtidige samarbejdspartnere. Erfaringerne fra ordregiverne er, at de vælger at bruge denne fremgangsmåde ved mere komplekse opgaver, der ofte kræver løbende behov for tilpasninger mv., da dette stiller større krav til samarbejdet med leverandøren.

Boks 3.4: Prækvalifikation pga. mulighed for useriøse bud

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.

Det er i øvrigt en generel opfattelse blandt de interviewede ordregivere, at offentligt udbud er den bedste udbudsform, og begrundelsen herfor er, at det er vigtigt, at alle tilbudsgivere har mulighed for at byde ind på en opgave. I mange tilfælde, hvor der benyttes *laveste pris* som tildelingskriterium, er udbuddet opstillet således, at ordregiver blot skal sammenligne tilbuddene i forhold til pris og ud fra et fast skema. På den måde er de marginale omkostninger ved at skulle vurdere et ekstra tilbud meget begrænsede.

Enkelte kommuner fravælger prækvalifikation af andre grunde. I én kommune er begrundelsen, at det kræver politisk godkendelse at anvende prækvalifikation, hvilket medfører en del mere arbejde for indkøbsafdelingen/arbejdsgruppen, hvorfor begrænset udbud fravælges.

Der er generelt ikke noget entydigt svar på, hvornår der benyttes begrænsede udbud frem for offentligt udbud. I udgangspunktet benyttes begrænsede udbud ved meget komplekse udbud eller ved udbud, hvor der er mange potentielle tilbudsgivere. Er dette tilfældet, kan prækvalifikation være et middel til at sænke de totale transaktionsomkostninger. Desuden påpeger flere leverandører, at det kan være en fordel for begge parter, hvis der indlægges et dialogmøde efter prækvalifikationen med de prækvalificerede virksomheder. Her er en snæver dialog omkring udbudsmaterialet muligt, og der er også mulighed for at få et førstehåndsindtryk af den virksomhed, der muligvis kan blive leverandør til kommunen. Dette kan især være en fordel for nye virksomheder, der ikke er leverandører til kommunen i forvejen.

Planlægning af udbudsprocessen og sammensætning af arbejdsgruppe

Det er både ordregiver og tilbudsgivers generelle erfaring, at det kan betale sig at investere en del kræfter i at sikre en gennemtænkt udbudsproces og lave et fyldestgørende udbudsmateriale, sådan at der ikke skal bruges uhensigtsmæssigt meget tid på at håndtere et mindre velovervejet udbudsmateriale og en dårlig kontrakt i fase 2 og 3.

Ordregiverne medgiver sammenstemmende, at en måde at opnå en gennemtænkt udbudsproces på er, at sikre de nødvendige kompetencer inddrages i processen på de rigtige tidspunkter – dette kan blandt andet ske ved at anvende eksterne konsulenter eller ved at sikre den rette sammensætning af arbejdsgruppen med ansvar for udbudsprocessen.

Analysen viser, at brugen af konsulenter kan være en væsentlig transaktionsomkostning ved udbudsprocesser. Der skelnes her mellem konsulenter, der bidrager i udarbejdelsen af kravspecifikation og tilbudslister mv., og konsulenter og/eller advokater, der hjælper kommunen med at gennemføre hele udbudsprocessen.

De interviewede ordregivere giver forskellige tilbagemeldinger i forhold til, hvor ofte der bruges konsulenter ved udbud. Anvendelsen af konsulenter afhænger blandt andet af det kompetenceniveau, der allerede findes i kommunen, men også af hvorvidt indkøberne har erfaring med at udbyde et givent udbudsområde. Dog ses der en klar tendens til, at der ved udbud af tjenesteydelser og ved komplekse varekøb som fx hjælpemidler og it-hardware benyttes konsulenter til teknisk assistance. En del af disse konsulenter har – ud over den tekniske viden - også erfaring med at gennemføre udbudsprocesser, hvorfor disse konsulenter ofte inddrages i hele processen og eksempelvis også bidrager i vurderingen vedrørende valg af leverandør.

Af analysen fremgår det, at nogle områder er så komplekse at udbyde, at der kan blive behov for at trække en specialist ind med speciale i udbud til at guide kommunen igennem en udbudsproces. Udbud af el er et eksempel på et område, hvor en ordregiver har fundet det frugtbart at inddrage en proceskonsulent med speciale i udbud af el.

Boks 3.5: Anvendelse af ekstern konsulent til komplekst udbud

Københavns Kommune havde en forventning om en stor besparelse i forhold til, at el-markedet så gunstigt ud. Da der havde været stor udskiftning i medarbejdergruppen på det tekniske område, valgte indkøbsafdelingen at hyre en konsulent til at stå for processen. Det er kommunens erfaring fra denne proces, at en konsulent kan være godt givet ud ved et førstegangsudbud af et område, hvor kompetencerne inhouse ikke er til stede.

Ud fra analysen er det muligt at tegne et billede, der viser, at de kommunale indkøbsorganisationer i vid udstrækning selv har kompetencerne til at gennemføre udbudsprocesserne, og det er således sjældent, at der benyttes advokatfirmaer e.l. til at gennemføre egentlige udbudsforretninger fra start til slut. Dog kan der opstå behov for at lade eksterne konsulenter stå for et udbud:

Boks 3.6: Anvendelse af ekstern konsulent på grund af tids- pres

De kommunale afdelinger for udbud og konkurrenceudsættelse har ofte så travlt med igangværende udbud, at inddragelse af eksterne konsulentvirksomheder ved hasteudbud af og til praktiseres. Dette har man blandt andet oplevet i Vejle Kommune. Hensynet til at løfte udbudspligten vægter i denne situation højere end det egentlige købmandskab, da kommunens egne indkøbskonsulenter kunne have gennemført processen væsentligt billigere.

Gennemgang af de 21 cases viser, at der i langt de fleste tilfælde nedsættes en arbejdsgruppe, der i fællesskab skal sørge for at gennemføre udbudsprocessen. Der er stor forskel fra kommune til kommune på, hvordan arbejdsgrupperne sammensættes, og hvem der er projektleder i processen. I nogle tilfælde er det fagforvaltningerne, der selv står for udbuddet, og indkøbsafdelingen kvalitetssikrer så løbende delelementer. I andre tilfælde er udbuddet initieret af indkøbsafdelingen, der stiller en projektleder til rådighed til styring af processen og med ansvar for at inddrage relevante personer fra fagforvaltningerne.

Det er ikke muligt på baggrund af de 21 gennemgåede cases at fremstille et entydigt billede af, hvad der skal til for, at arbejdsgrupperne fungerer bedst, og hvilke hensyn, der vægter højest i sammensætningen. Uanset hvordan arbejdsgruppen er struktureret, er det dog den generelle oplevelse fra både ordre- og tilbudsgivers side, at de bedste processer er dem, hvor arbejdsgruppen involverer en blanding af indkøbsfolk og fagfolk fra de(n) forvaltning(er), der efterfølgende skal implementere og drifte kontrakten. Indkøberens rolle vil i nogle tilfælde være som tovholder, i andre tilfælde som juridisk og økonomisk sparringspartner for arbejdsgruppen.

Boks 3.7: Indkøbsafdeling som projektleder

I Odense Kommune er det indkøbsafdelingens konsulenter, der er tovholdere på de enkelte udbud. Udover at styre processen igennem med fokus på overholdelse af udbudsreglerne forsøger man at sørge for, at det økonomiske hensyn også kommer i betragtning og bliver et prioriteret hensyn sammen med fagfolkenes fokus på at sikre kvaliteten. Det er således oplevelsen, at der ofte kan være behov for, at projektlederen er 'djævelens advokat', der bringer økonomien på dagsordenen og spørger ind til fagfolkenes vurderinger.

Et andet eksempel fra Viborg Kommune understøtter tesen om, at komplekse udbud har behov for stram styring, og at dette med fordel kan styres af en person med kendskab til udbudsreglerne:

Boks 3.8: Inddragelse af indkøbskonsulent i alle udbudsfaser

Viborg Kommune skulle gennemføre et udbud af ERP-systemer. Udbuddet var så komplekst, at der var behov for at have en erfaren indkøbskonsulent som tovholder for at styre processen igennem og med fokus på at minimere udbudsretlige risici. Konsulenten blev efterfølgende brugt til bistand, når der var præciseringer omkring kontrakten, for at undgå at der ikke opstod tvister eller lignende.

Af analysen fremgår det således, at det handler om at sikre, at de rette kompetencer er til stede i arbejdsgrupperne, og at rollerne er klart definerede. Inddragelsen af decentrale fagområder stiller dog samtidig krav til koordinering internt i kommunen. Analysen har vist, at for at udarbejdelsen af selve udbudsmaterialet fungerer bedst muligt, så er det vigtigt med en projektleder, der har kendskab til udbudsprocessen. Projektlederen skal guide fagområdet og koordinere indsatsen hos ordregiver – og dermed sikre, at alle arbejder mod samme mål.

Boks 3.9: Udbudsproces – med og uden projektleder

I en af de udvalgte kommuner har man erfaring for to udbud, der minder meget om hinanden i kompleksitet (høj), begge inden for sundheds- og ældreområdet med inddragelse af fagspecialister. I det ene udbud havde indkøbsafdelingen en koordinator på, og her forløb processen rigtig godt, og alle parter arbejdede sammen mod det samme mål. 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 blev overladt til sig selv i udarbejdelsen af kravspecifikationen. Det betød, at processen gik skævt fra starten, og at kravspecifikationen ikke blev tilstrækkeligt skarpt formuleret, sådan at indkøbsafdelingen efterfølgende måtte bruge en del ressourcer på at få rettet op på processen.

Når der fokuseres på at udpege relevante kompetencer til inddragelse i udbudsprocessen, viser analysen, at der er divergerende opfattelser hos henholdsvis ordre- og tilbudsgivere. Tilbudsgiverne oplever, at en uvidenhed blandt andet afspejler sig i den måde, som både krav og betalings-/afregningsstruktur sammensættes på. Der er således et udbredt ønske blandt tilbudsgiverne om, at medlemmerne i arbejds-

gruppen sætter sig bedre ind i, hvordan markedet fungerer, og hvordan prisstrukturerne hænger sammen i branchen. På den anden side giver de fleste ordregivere i analysen udtryk for, at tilbudsgiverne ofte ikke er parate til at tage imod og leve op til de krav, der stilles i udbudsmaterialerne.

Ovenstående understreger blot, at planlægningen af udbudsprocessen, og især sammensætningen af arbejdsgruppen, er centralt for at den videre proces forløber så godt som muligt. Analysen viser, at det som oftest er vigtigt at få sammensat en arbejdsgruppe, der både indeholder indkøbs- og fagkompetencer inden for det pågældende udbudsområde, sådan at der løbende kan ske en afvejning af juridiske, økonomiske og kvalitative hensyn.

I nogle tilfælde kan der ifølge analysen blive behov for at inddrage ekstern bistand i form af konsulenter eller lignende, hvor det fx er forbundet med store omkostninger at tilegne sig viden om et givent udbudsområde inden for en kort tidshorizont, eller hvor man pga. tidspres ikke har mulighed for at få afløftet udbudspligten på anden vis. Ved sidstnævnte tilfælde er det således primært et juridisk hensyn, der gør sig gældende for, at omkostningerne stiger for ordregiver.

Udarbejdelse af kravspecifikation og evt. tilbudsliste

Som omtalt ovenfor viser analysen, at en effektiv markedsanalyse giver ordregiver input til udarbejdelsen af kravspecifikationen. I nogle tilfælde kan ordregivers udbudsmateriale fra tidligere udbud genbruges i tilpasset form, men som regel er det nødvendigt at lave en ny kravspecifikation i hvert enkelt udbud.

Interview med ordregiverne viser, at i de tilfælde, hvor ordregiver har en stor frygt for, at en tilbudsgiver vil indgive klage i forbindelse med udbuddet, så medfører denne frygt ofte, at udarbejdelsen af kravspecifikationen kræver flere ressourcer. Frygten for klager betyder, at ordregiver i langt højere grad dobbelttjekker og kvalitetssikrer materialerne, inden de udsendes. I nogle tilfælde inddrages både intern og ekstern bistand for at undgå klagesager.

Ordregiverne understreger samstemmende, at udarbejdelsen af krav i udbudsmaterialet er det vigtigste element i udbudsprocessen. Der sigtes derfor imod at stille de nødvendige krav for at opnå den ønskede opgaveløsning, men at de samtidig finder det meget vigtigt ikke at stille unødvendigt høje krav. De fleste tilbudsgivere understreger i samme moment, at jo flere krav der stilles, desto højere priser.

Ved nogle varekøbsudbud skal der også udarbejdes en tilbudsliste, som ofte kan være relativt omfattende. Her er det mest tidskrævende at få beskrevet de varelinjer, som udbuddet omfatter, og samtidig sørge for at varebeskrivelserne fremstår

anonymt. For udbud af fx kontorartikler kan der være tale om mange tusinde varebeskrivelser.

Analysen viser, at det rette niveau for kravene blandt andet kan opnås via en markedsanalyse, herunder eventuelt via dialog med tilbudsgiverne, der kan hjælpe ordregiver med at få indblik i hvilke krav, der er mulige og nødvendige at stille for at opnå en tilfredsstillende opgaveløsning.

Ved udbud af lønadministration har det eksempelvis vist sig, at både markedsafdækning og dialog med tilbudsgiverne er helt afgørende for at stille de rette krav og skabe rammerne for en tilfredsstillende opgaveløsning. Lønadministration er en ydelse, der stiller store krav til samarbejde og klare rammer for opgaveløsningen, og det er derfor centralt, at kravspecifikationen udarbejdes med involvering fra egen organisation og markedsafdækningen. Analysen har vist, at begrænset fokus på involvering kan skabe væsentlige transaktionsomkostninger senere i perioden.

Der er flere drivere, der spiller ind i forhold til, hvor omkostningsfyldt udarbejdelsen af kravspecifikationen bliver for ordregivere. Hvis udbudsopgavetypen er meget simpel, er kravspecifikationen også relativt lettere at gå til. Der er ikke behov for, at så mange parter skal være involveret i processen, og ordregiverne medgiver, at de ofte kan trække på enten egen erfaring eller erfaring fra andre ordregivere. Dog fremhæves det, at udarbejdelsen af kravspecifikation stadig kan være en udfordring, selvom opgavetypen er simpel. Der skal fx altid tages hensyn til lovgivningen på området.

Boks 3.10: Markedsafdækning ligger til grund for kravspecifikation

Et eksempel på dette er udbuddet af pc'ere i Skanderborg Kommune. Via en markedsundersøgelse afdækker man grundigt, hvad de forskellige pc-leverandører kan levere. Dette er vigtigt for ikke at komme til at stille nogle krav, som kun én leverandør kan leve op til. Er dette tilfældet, vil den pågældende leverandør vide det og dermed kunne sætte en høj pris i sit tilbud. Eksempelvis kunne et specifikt brugergruppekrav om at have en bestemt metalramme i pc'erne betyde, at kun én leverandør på markedet vil kunne byde, men er kravet blot, at rammen er af metal, er ingen tilbudsgivere udelukket fra at byde.

Som beskrevet er det en generel oplevelse blandt ordregiverne i analysen, at når kompleksiteten i udbudsopgaven øges, så vokser transaktionsomkostningerne i forbindelse med kravspecifikationerne i samme takt. Ved komplekse udbudsopgaver på fx ældre- eller it-området er det som oftest nødvendigt, at flere parter hos

ordregiver er involveret – både parter fra indkøbsafdelingen og fra det fagområde, som udbuddet falder indenfor. Dette er nødvendigt, da de faglige kompetencer kan være med til at sikre, at der stilles de rette krav – en række krav, som indkøbsafdelingen ikke nødvendigvis kender til.

En del af ordregiverne medgiver dog også, at de i udbuddet af komplekse udbudsopgaver, hvor mange fagområder har samarbejdet omkring input til kravspecifikationen – ud over transaktionsomkostninger i form af en række møder – har oplevet at få en stor positiv gevinst i form af forventningsafstemning og vidensdeling på tværs i kommunen. De involverede parter har fået indblik i hinandens arbejdsområder og snitfladerne imellem områderne. Den nye viden og vidensdeling fremhæves både som positiv i forbindelse med forventningsafstemning i forhold til det konkrete udbud, men mange steder fremhæves ligeledes en generel forbedret samarbejdsdialog og bedre arbejds gange som effekt af udbudsarbejdet.

Der er stor enighed blandt de interviewede ordregivere om, at inddragelse skaber forståelse for værdien af aftalen, hvilket blandt andet betyder, at der opnås en forståelse for, hvor vigtigt det er, at aftalen efterfølgende bruges. På den måde sikres en totaløkonomisk gevinst ved udbuddet.

I forbindelse med kravspecifikationen er der inden for de senere år kommet fokus på, at kommunerne med fordel kan bruge de såkaldte funktionsudbud. Grundtanken i funktionsudbud er, at der stilles krav til funktionen af den leverede ydelse i stedet for at stille krav til de aktiviteter, der skal føre til leveringen af ydelsen.

Udbudsrådet offentliggjorde i november 2010 en analyse af brugen af funktionsudbud. Analysen påpegede, at en af de væsentligste fordele ved at anvende funktionskrav er, at disse sætter fokus på resultater og ordregivers behov frem for aktivitets- og udførelseskrav. Andre fordele kan blandt andet være, at leverandøren løbende kan introducere innovation og nye og mere effektive arbejds gange i opgaveløsningen. Analysen viste også, at der er gennemført ganske få rene funktionsudbud, men indikerede samtidig, at de offentlige myndigheder ofte anvender funktionskrav i dele af næsten hvert fjerde udbud.

Erfaringerne fra interviews med både ordre- og tilbudsgivere er, at de støtter udbredelsen af funktionskrav i udbuddene, men ordregiver er tilsyneladende usikre på, hvordan det vil påvirke implementerings- og driftsfasen.

Størstedelen af de interviewede virksomheder er generelt positivt stemte over for idéen om at benytte sig af funktionsudbud. Det er dog tydeligt, at det er mere velegnet i nogle brancher end i andre. Således er store virksomheder inden for rengøring og Facility Management, som fx Forenede Service, ivrige efter at afprøve det i kommunalt regi, da ydelse rnes standardiserede karakter umiddelbart gør det en-

kelt at følge op på kontrakten. På andre områder, som fx hjælpemiddelområdet, er det opfattelsen, at der muligvis vil være store transaktionsomkostninger forbundet med at følge op på kontrakten. Dette skyldes blandt andet, at oplevelsen af kvalitet og overholdelse af krav bliver genstand for en løbende vurdering fra begge sider, og at der derfor hurtigt kan opstå forskellige holdninger til, hvornår kontrakten er overholdt. Derfor er tilbudsgivere og offentlige indkøbere nu gået sammen om at se nærmere på mulighederne for at bruge funktionsudbud på hjælpemiddelområdet.

Analysen viser altså, at inddragelsen af fagområdet i forbindelse med komplekse udbudsopgaver er en kilde til væsentlige transaktionsomkostninger, der primært er initieret ud fra et kvalitativt hensyn om at blive mere skarp på den efterspurgte ydelse. Jo flere personer det er nødvendigt at involvere, desto mere omkostnings- tung proces. Samtidig kræver involveringen af flere medarbejdere et større koordineringsarbejde, og en lang række sikringer for at undgå fejl, der kan få udbuddet til at skulle gå om. På den anden side opleves det mange steder, at samarbejdet har en række positive sidegevinster.

Desuden fremgår det af gennemgangen af de 21 cases, at der er en positiv tilgang til brugen af funktionskrav. Som Udbudsrådets analyse fra 2010 påpeger, giver funktionsudbud de private leverandører større frihed til at tilrettelægge opgaveløsningen på den mest effektive måde, og derigennem styrkes incitamentet til at byde ind med skarpe priser og sikre dermed en god totaløkonomi. Endvidere fremmes de innovative elementer i opgaveløsningen, som beskrevet ovenfor.

Udarbejdelse af udbudsmateriale og fastlæggelse af tildelingskriterier

Analysen viser, at udover kravspecifikationen og en eventuel tilbudsliste er det meste af ordregivers udbudsmateriale på nær tildelingskriterierne i udgangspunktet standardiseret. Når der arbejdes med faste skabeloner, er det erfaringen fra ordregivers side, at omkostningerne ved at lave selve udbudsmaterialet er relativt små i forhold til at lave kravspecifikation mv. Det er således en gennemgående tendens i analysen, at langt de fleste kommuner i dag har en eller anden form for standardmateriale eller udbudsskabelon til rådighed. Denne er ofte udarbejdet i samarbejde med andre kommuner:

Boks 3.11: Tilbudsskabelon

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.

Interview med de 21 ordregivere viser, at en lang række af ordregiverne er opmærksomme på, at de kan spare på ressourcerne ved at lade sig inspirere af andre kommuners udbudsmaterialer, og en generel udmelding er, at er det en god idé at være i kontakt med indkøbskolleger på tværs af kommuner. Det er således erfaringen, at de fleste kommuner både sparrer omkring udbud og låner udbudsmaterialer af hinanden, når de står over for at gennemføre et nyt udbud.

Det skal dog her understreges, at det kræver særlig opmærksomhed på en række faktorer, når man som kommune låner et udbudsmateriale af fx nabokommunen. Analysen viser, at en del tilbudsgivere har erfaring med, at man som ordregiver skal være særlig opmærksom, hvis man lader sig inspirere af udbudsmaterialer, der er bygget op omkring andre tildelingskriterier end dem, man selv har tænkt sig at bruge. Hvis et udbud eksempelvis bygger på kriteriet *laveste pris*, og man selv påtænker at udbyde ud fra kriteriet *økonomisk mest fordelagtige bud*, kan det medføre, at der kommer til at mangle sammenhæng og en rød tråd i formuleringen af krav, pris- og leveringsmekanisme samt i tildelingsmodellen. På trods af dette lidt banale eksempel, er det erfaringerne fra både ordre- og tilbudsgivere, at de gentagne gange er stødt på disse uoverensstemmelser, og at det giver anledning til en del spørgsmål i fase 2, hvormed de 'sparede' transaktionsomkostninger, ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet i fase 1, bliver til en merudgift i fase 2.

Kommunens geografi og demografiske sammensætning er ligeledes faktorer, der er relevante at tage højde for, når kommunerne lader sig inspirere af hinanden. Dette fandt man blandt andet ud af i Frederiksberg Kommune:

Boks 3.12: Hente inspiration hos nabokommunen

Ved udbuddet af graffiti afrensning 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 så anderledes end i København, selvom de 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.

Det fremgår af analysen, at der er flere grunde til, at det er væsentligt, at ordregiver formulerer passende og gennemskuelige tildelingskriterier. Dels er det vigtigt for at skabe gennemsigtighed i udbudsprocessen, og dels er det vigtigt, for at tilbudsgivere kan bruge kriterierne til at målrette deres tilbud til de ønsker, som ordregiver måtte have. Opstilling af tildelingskriterier opleves derfor for en lang række af ordregiverne som en omkostningsdriver, og i nogle tilfælde vælger ordregiverne at gøre tilbudsgiverne opmærksomme på selve tildelingsmodellen og brugen af vægtningskemaer. Når tildelingskriterierne er tydelige, bliver tilbudsvurderingen af de indkomne tilbud i fase 2 også lettere at foretage på en objektiv og gennemsigtig måde. Som det er tilfældet i Vejle Kommune, så kan en gennemsigtighed omkring tildelingen af kontrakten også være med til at sikre, at der ikke bliver indgivet en begæring om aktindsigt eller en klage.

Boks 3.13: Tydelige tildelingskriterier

I Vejle Kommune forsøger man som udgangspunkt at vedhæfte vægtningskemaet 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 imødekomme en eventuel klagesag.

I en lang række af casekommunerne er jurister med til at kvalitetssikre udbudsmateriale og kontrakter for at mindske risikoen for tvivl og tvister i både tilbudsvurderings- og implementerings/driftsfasen. Det er dog erfaringen fra både ordre- og tilbudsgivere, at det skarpe fokus på at sikre korrekte juridiske formuleringer ind imellem kan have den konsekvens, at sproget og dermed kravene bliver sværere at

forstå – specielt for de tilbudsgivere, der ikke er vant til at byde på offentlige opgaver.

Det viser sig dermed, at der som oftest bruges standardmaterialer hos ordregiverne, og at dette modtages godt hos tilbudsgiverne – hvor man gerne så endnu flere standardmaterialer. Herfra er opfordringen samtidig, at ordregiverne bør sørge for, at udbudsmaterialet er så let tilgængelige som muligt uden for meget juridisk indhold. På denne måde øges gennemsigtigheden i udbuddet, herunder hvad man bliver målt på som tilbudsgiver.

Desuden viser analysen, at sparring fra kolleger i andre kommuner og inspiration fra andre udbudsforretninger er et vigtigt redskab til at reducere transaktionsomkostningerne. Det kræver dog samtidig, at man er opmærksom på nogle af faldgruberne ved at lade sig inspirere, og man bør som ordregiver derfor nøje overveje, hvordan man benytter sig af andre kommuners erfaringer med et givent udbudsområde.

Boks 3.14: Sammenfatning – Fase 1

- Der bruges ofte en del ressourcer på at afdække markedet for den vare eller ydelse, der skal udbydes. Flere ordregivere benytter sig bl.a. desuden af muligheden for i større eller mindre grad at være i dialog med markedet i denne afdækningsfase. Analysen viser, at der er et stort potentiale for at nedbringe transaktionsomkostningerne for den samlede udbudsproces, hvis der foretages en grundig markedsafdækning, og hvis ordregiver er i dialog med markedet.
- Valg af udbudsform kan være afgørende for de samlede transaktionsomkostninger, både for ordre- og tilbudsgiver. Begrænset udbud kan ofte begrænse unødvendige transaktionsomkostninger, hvis anskaffelsen og markedet er af en sådan karakter, at der fx kan forventes et stort antal bud. Begrænset udbud kan ligeledes være relevant at overveje ved komplekse udbud, hvor selve tilbudsskrivningen må forventes at antage et større omfang
- Planlægning af udbudsprocessen og sammensætning af arbejdsgruppen er i udgangspunktet ikke den største omkostningsdriver. Der er dog et stort potentiale i at nedbringe transaktionsomkostningerne for den samlede udbudsproces ved at foretage en grundig planlægning og få nedsat de rette kompetencer i arbejdsgruppen. Dette sikrer, at kravspecifikationen – og ikke mindst udarbejdelsen heraf - samt den videre spørgsmål/svar-dialog bliver så enkel, stringent og fyldestgørende som muligt.
- Indholdet i kravspecifikationen og en evt. tilbudsliste er en af de væsentligste omkostningsdrivere ved hele udbudsprocessen. Jo flere krav der stilles til den udbudte ydelse i udbudsmaterialet, desto højere bliver prisen. På trods af dette stiller ordregiverne ofte unødvendige krav i udbuddene. Der er altså et potentiale for at reducere transaktionsomkostninger ved at blive mere klare på omfanget og rimeligheden af de krav, man som ordregiver stiller.
- Udarbejdelse af udbudsmaterialet og fastlæggelse af tildelingskriterier kan være omkostningstungt, men kan være godt givet ud på længere sigt. For at nedbringe transaktionsomkostningerne ses det bl.a., at de fleste ordregivere for at sikre, at udbudsmaterialet altid lever op til gældende juridiske krav, bruger faste skabeloner. Analysen viser også, at der er et potentiale i at nedbringe omkostningerne senere i processen ved at fastlægge klare tildelingskriterier og i forbindelse med fastlæggelse af tildelingskriterierne at gennemtænke en evalueringsmodel, idet det gør vurderingen af de indkomne tilbud lettere at foretage på en objektiv og gennemsigtig måde. Desuden giver uklare tildelingskriterier og -processer ofte anledning til aktindsigter og klager.

Fase 2 Fra offentliggørelse til kontraktindgåelse

For ordregiver er de største kilder til transaktionsomkostninger i fase 2 som regel dialogen med tilbudsgiver vedrørende spørgsmål/svar til udbudsmaterialet samt tilbudsvurderingen. Hvis der indgives anmodning om aktindsigt og/eller en klage, stiger transaktionsomkostningerne væsentligt i denne fase. Derudover er der en række andre aktiviteter, der giver anledning til transaktionsomkostninger.

Brugen af elektroniske udbudsværktøjer

Det er oplevelsen blandt størstedelen af tilbudsgiverne og hos cirka halvdelen af ordregiverne, at elektroniske udbudsværktøjer er med til at forenkle udbuds- og tilbudsprocessen. Det skyldes blandt andet, at de elektroniske udbudsværktøjer er bygget op på en måde, så der ikke kan afsendes et tilbud, uden at alle dokumenter er uploadet. På denne måde minimeres risikoen for at glemme at medsende vigtige dokumenter, som fx serviceattesten. Dermed mindskes andelen af tilbud, der bliver fravalgt på grund af ikke-konditions-mæssige vilkår.

Det påpeges ligeledes i analysen, at udbudsværktøjerne har den fordel, at alle indkomne spørgsmål og ordregivers svar logges i en elektronisk logbog i spørgsmål/svar-perioden. Dermed kan alle parter til enhver tid selv holde sig opdateret om nye besvarelser, i stedet for at bruge unødigt tid på den mere gængse tilgang, hvor spørgsmål/svar-dialogen baseres på løbende udsendelse af mails. Potentielt burde det spare tid for både ordre- og tilbudsgiver. Endvidere vil den løbende indsamling af dokumentation give ordregiver sikkerhed for, at al relevant dokumentation er sikret i tilfælde af begæring om aktindsigt eller en klage.

De virksomheder, som ofte deltager i udbud, og som derfor har oparbejdet rutiner i forhold til at håndtere udbud, udtrykker sig specielt positive over for udbudsværktøjerne.

Boks 3.15: 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.

I analysen fremhæves det dog, at man skal være opmærksom på at anvende de elektroniske udbudsværktøjer på en hensigtsmæssig måde, sådan at den elektroniske indberetning ikke i sig selv bliver en transaktionsomkostning. Der er set eksempler på, at ordregivere således ikke har fået udnyttet mulighederne i at gøre processen enklere, men at udbudsværktøjerne i stedet har bidraget til yderligere omkostninger for tilbudsgiverne.

Der er delte meninger blandt de interviewede ordregivere vedrørende brugen af elektroniske udbudsværktøjer, og for enkelte at de ordregivere, der er mest kritiske over for anvendelsen, hænger det sammen med, at de allerede har nogle faste arbejdsgange og faste skabeloner, som tilbudsgiver skal indskrive deres tilbud i. En anvendelse af et nyt system ville derfor kræve yderligere ressourceanvendelse. Hvis man på den anden side ikke har sådanne faste skabeloner eller andet standardmateriale på plads, viser analysen altså, at der kan spares noget tid ved at benytte sig af et elektronisk udbudsværktøj.

Spørgsmål/svar-dialog

Helt overordnet viser analysen, at ordregivernes erfaring er, at den formelle spørgsmål/svar-dialog er mindre omfattende, desto mere gennemarbejdet og specifikt udbudsmaterialet er. Hvis udbudsmaterialet derimod har været udetailjeret og mere overordnet, oplever ordregiverne i højere grad, at antallet af spørgsmål stiger. Analysen viser også, at omfanget af spørgsmål påvirkes af, i hvor høj grad det er en udbudsopgave, som både ordre- og tilbudsgiver har erfaring med at få defineret og udbyde. Jo bedre kendt opgaven er, desto mindre er der behov en afklaring via spørgsmål/svar-perioden.

Boks 3.16: Manglende kendskab til opgaven medfører mange spørgsmål

Et eksempel på at manglende erfaring leder til spørgsmål, er udbuddet af arbejdsbeklædning i Randers Kommune. Her indgik it som et element i udbuddet, hvilket tilbudsgiverne ikke plejer at beskæftige sig med. It-opgaven ledte til en del spørgsmål, imens der ikke var nogle spørgsmål til de mere kendte områder i udbudsmaterialet.

Endvidere påpeger en del ordregivere, at udbudsopgavens kompleksitet påvirker omfanget af spørgsmål fra tilbudsgiverne, og at besvarelsen af spørgsmålene vedrørende en kompleks opgave kræver, at flere interne parter involveres - dels for at have de fornødne kompetencer samlet, og dels for at sikre, at ordregiver besvarer spørgsmålene tydeligt og korrekt.

Som en fast del af spørgsmål/svar-dialogen indlægger en række af casekommunerne egentlige spørgemøder. Her stiller kommunerne sig til rådighed for overordnede spørgsmål, og som regel er omdrejningspunktet de forskellige krav, der stilles i udbudsmaterialet. Spørgsmål af mere teknisk karakter skal stilles skriftligt. Ud over den tid, der anvendes til afholdelse af spørgemøderne, skal der skrives referat af møderne for at sikre, at alle involverede kan modtage den samme information i processen.

De interviewede ordregivere giver udtryk for, at de har blandede erfaringer med at bruge disse spørgemøder, ligesom en del tilbudsgivere heller ikke er sikre på, om det har nogen videre effekt.

Boks 3.17: Spørgemøder er godt givet ud

I Københavns Kommune vil man ikke undvære spørgemøderne, da det ikke er særligt omkostningsfyldt i forhold til den information man ofte får. Det er erfaringen i forbindelse med en række udbud, at der altid kommer detaljer op under et spørgemøde, som ikke kommer under den skriftlige spørgsmål/svar-dialog. Det handler om, at man som ordregiver er styrende på spørgemødet og har lavet 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 – også for at vejle stemningen omkring 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.

Argumentet imod spørgemøderne er, at kommunerne under alle omstændigheder skal sørge for, at alle interessenter får udsendt svarene på de spørgsmål, der er stillet i perioden. Da dette foregår anonymt, er man som tilbudsgiver ofte lidt tilbageholdende med at stille spørgsmål til et spørgemøde, der foregår i fuld offentlighed.

På nogle udbudsområder kan der ligge en omkostning for ordregiver i at afholde en besigtigelsesrunde. Som oftest kender man det fra rengøringsudbud, hvor rengøringselskaberne får mulighed for at tage ud på fx skolerne og besigtige lokalerne mv.

Boks 3.18: Besigtigelse kan betale sig

Også ved udbuddet af madudbringning i Københavns Kommune oplevede den vindende tilbudsgiver, at det var vigtigt for en god proces og et skarpere tilbud, at man så de omgivelser, man muligvis skulle operere i efterfølgende: Der var i udgangspunktet ikke indlagt en besigtigelse af det storkøkken, der leverer maden til kommunens borgere. Storkøkkenet er den nærmeste samarbejdspartner i den daglige drift, hvorfor leverandørerne insisterede på en besigtigelsesrunde. Det er vurderingen, at det udover nogle tekniske afklaringer gav Post Danmark en væsentligt bedre fornemmelse af, hvordan man kunne optimere beskrivelsen af sit løsningsforslag. Desuden var der mulighed for at få et personligt indtryk af de medarbejdere, som man muligvis skulle arbejde sammen med på daglig basis de næste par år.

Det er erfaringen fra de casekommuner, der anvender besigtigelsesrunder, at der bør ligge et spørgemøde efter en besigtigelsesrunde, sådan at leverandørerne har mulighed for at få afklaret nogle tekniske detaljer, som man er blevet opmærksom på under besigtigelsesrunden. Når processen arrangeres med besigtigelsesrunder, er det erfaringen, at ordregiverne som oftest modtager bedre tilbud fra tilbudsgiverne, hvorfor omkostningerne for ordregiver kan være givet godt ud.

Analysen viser altså, at spørgsmål/svar-dialogen – både den skriftlige og den mundtlige ved besigtigelser og spørgemøder - kan give anledning til ganske omfattende transaktionsomkostninger for ordregivere. Omkostningerne opstår typisk som følge af, at tilbudsgiverne spørger ind til de kvalitets- og leveringskrav, der er opstillet i udbudsmaterialet. Det er dog oplevelsen hos langt størstedelen af både ordre- og tilbudsgivere, at dialogen omkring krav og leverance mv. er et vigtigt redskab til at kunne give et bedre tilbud.

Eventuel fremvisning/afprøvning af vareprøver

Ved gennemgang af de udbudscases, der omhandler produkter som eksempelvis arbejdsbeklædning, sygeplejeartikler, personlige og tekniske hjælpemidler mv., viser det sig, at der anvendes fremvisning eller fremsendelse af vareprøver. Disse bruges således, at ordregiver kan teste kvaliteten og eventuelt brugervenligheden af produkterne.

Ordregiverne fortæller, at fremvisningen som regel foregår ved, at det fagpersonale, der skal håndtere varerne i det daglige, indkaldes af arbejdsgruppen til at vurdere kvaliteten. Fagpersonalets vurderinger anvendes herefter i den efterfølgende tilbudsvurderingsproces. Processen foregår typisk ved, at vareprøverne er stillet op i en sportshal eller lignende, og at fagpersonalet her har mulighed for at se og teste de opstillede produkter.

Boks 3.19: Fremvisning af vareprøver

Hjælpeleverandøren Invacare oplever i en række kommuner, at fremvisning af vareprøver er en god måde for ordregiver at afprøve kvaliteten, men også en omkostningsfyldt proces for både ordre- og tilbudsgivere. Ofte oplever leverandøren at skulle stille produkterne til rådighed af flere omgange og til mange forskellige medarbejdere, men uden reelt at vide, hvordan de bliver vurderet og af hvem. Der kan dog her være et hensyn til, at fagpersonalet ikke skal vurdere hjælpemidlet på selve fremvisningen, men på de funktioner, som hjælpemidlet har.

Også andre leverandører som fx Berendsen Textil Service understreger, at kommunerne bør gennemtænke disse fremvisningsprocesser, sådan at medarbejderne er forberedte på processen, når de ankommer til fremvisningen/afprøvningen. Desuden bør kommunerne overveje, hvor mange ressourcer man internt vil bruge på at foretage en test og vurdering af vareprøverne. Omkostningerne for både ordre- og tilbudsgiver vil således falde, hvis det alene var et udsnit af medarbejderne, fx dem der sidder med i arbejdsgruppen omkring udbuddet, der skal teste vareprøverne.

Det fremgår således af analysen, at det er forbundet med en del omkostninger at iværksætte en fremvisning, idet fagpersonalet skal indkaldes og se og afprøve de udstillede varer. Til gengæld er det vurderingen fra ordregiverne, at det ved en del varekøb er den bedste måde at vurdere kvaliteten på. Ved fremvisning og afprøvning af varer er der tilsyneladende stor forskel på, hvordan ordregiver griber det an, men at der kan spares en del omkostninger for både ordre- og tilbudsgiver ved, at processen planlægges sådan, at det involverer færrest mulige mennesker.

Tilbudsvurdering

Tilbudsvurderingen foregår i hovedtræk ved, at ordregiver først vurderer tilbudene ud fra, om de er konditionsmæssige, og er dette ikke tilfældet, skal de frasorteres. Derefter bedømmes de konditionsmæssige tilbud ud fra de tildelingskriterier, der er angivet i udbudsmaterialet.

Ordregivernes vurdering af omkostningerne viser, at ud over spørgsmål/svar-dialogen, så er ordregivers største transaktionsomkostning i fase 2 gennemlæsning og vurdering af de indkomne tilbud. Denne omkostningsdriver bliver naturligt påvirket af, hvor mange tilbud ordregiver har modtaget, og generelt set er ordregiverne enige om, at når udbuddet er komplekst, så er vurderingsprocessen det som regel også.

Det er ligeledes en klar tendens, at det valgte tildelingskriterium påvirker, hvor meget tid der skal bruges på vurderingen – altså om der tildeles efter *laveste pris*

eller efter *økonomisk mest fordelagtige bud*. Er der tale om et udbud efter *laveste pris*, så er omkostningerne ved at foretage tilbudsvurderingen som regel relativt lave. Langt de fleste ordregivere i analysen har udviklet forskellige typer af skabeloner, som tilbudsgiver skal indskrive sit tilbud i. Indkøbskonsulenten skal derfor blot opstille de indkomne tilbud og herefter finde den billigste byder. De marginale omkostninger ved at vurdere et ekstra tilbud er derfor også meget lave.

Er der derimod tale om et udbud baseret på *økonomisk mest fordelagtige bud*, så er der behov for at forholde sig mere detaljeret til de enkelte tilbud i henhold til den udarbejdede tildelingsmodel. Analysen viser, at ordregiver bruger relativt mange ressourcer til at foretage vurderinger af kvalitet og fx krav om miljø eller kompetencer.

Et resultat af analysen er således, at det er afgørende for dette led i udbudsprocessen, at arbejdsgruppen har formuleret klare tildelingskriterier og har udarbejdet en klar tildelingsmodel i fase 1. Hvis dette er tilfældet, lettes processen omkring vurdering af tilbuddene, og samtidig er objektive tildelingskriterier med til at mindske usikkerheden omkring vurdering af tilbuddene.

Behandling af ikke-valgte tilbudsgivere

Analysen viser, at der er forskel på, hvor mange ressourcer ordregiverne bruger på en dialog med de ikke-valgte tilbudsgivere. Tilbudsgiverne har dog ifølge reglerne krav på at modtage en begrundelse for, hvorfor deres tilbud ikke er blevet valgt.

Langt de fleste af casekommunerne anvender en standardskrivelse til ikke-valgte tilbudsgivere, men derudover varierer det meget, hvilken form og hvilket omfang informationen har. I nogle tilfælde indeholder tilbagemeldingen alene en tekst om, at en ikke-valgt tilbudsgiver eksempelvis blev vurderet som fx 'middel' på pris og 'under' på kvalitet. I andre tilfælde vælger ordregiver, at hele tildelingsmodellen, inklusiv begrundelser, lægges frem for leverandørerne.

Det fremgår endvidere af analysen, at mange ordregivere bruger denne dialog som en mulighed for at foregribe en eventuel klagesag. Ordregiverne lægger vægt på at give tilbudsgiveren en god og rimelig begrundelse for, hvorfor man har valgt en anden leverandør, med det argument at den ikke-valgte part dermed i højere grad vil acceptere at blive fravalgt uden at finde det nødvendigt at søge om aktindsigt eller indgive en klage. Ud over argumentet om at mindske risikoen for at modtage klager, er det en udbredt opfattelse blandt de interviewede ordregivere, at dialogen og begrundelsen for fravalget er en naturlig og retfærdig behandling, som den ikke-valgte part har krav på, da de har haft store omkostninger ved at afgive tilbud.

Under alle omstændigheder vil den ikke-valgte part i mange tilfælde være samarbejdspartner for kommunen i forhold til andre leverancer og opgaver. Derfor vælger de fleste af de adspurgte ordregivere at forsøge at sikre et fortsat godt forhold mellem ordregivere og de ikke-valgte tilbudsgivere. Dette kan blandt andet sikres ved at skabe så meget gennemsigtighed omkring tildelingen af kontrakten så der ikke opstår usikkerhed og stilles spørgsmål vedrørende ligebehandling.

Analysen tyder på, at der er stor forskel i den måde, man som ordregiver håndterer informationen om valg af leverandør. I udgangspunktet er der ikke tale om de store omkostninger, men analysen tyder samtidig på, at det umiddelbart kan betale sig at lægge så meget information frem som muligt omkring tildelingsbeslutningen, sådan at eventuelle aktindsigter eller klager kan tages i opløbet. Desuden efterspørger flere tilbudsgivere i analysen, at den vindende tilbudsgiver også får at vide, hvor det vindende tilbud lå i forhold til de ikke-valgte tilbudsgivere. Det kan være vigtig information for leverandøren fremadrettet, også i forhold til det samarbejde, der skal oparbejdes med kommunen.

Behandling af aktindsigt og klagesager

Analysen viser, at ordregivers transaktionsomkostninger altid stiger væsentligt ved aktindsigter og klager. Det er ordregivers erfaring, at aktindsigten er den mest omkostningstunge aktivitet af de to. Hovedårsagen er typisk, at der også i denne del af processen skal sikres gennemsigtighed og ligebehandling, og det stiller store krav til den projektleder, der har gennemført udbuddet, om at fremskaffe og fremlægge de relevante dokumenter for alle involverede parter. De dokumenter, der skal fremlægges i sådanne aktindsigter, vil typisk skulle redigeres, sådan at de ikke oplyser om forretningshemmeligheder eller andre særlige forhold. Det er således erfaringen fra ordregiverne, at dette arbejde kan være omfattende.

Boks 3.20: Forberedelse af materiale til eventuel aktindsigt og klager

Nogle ordregivere (fx Viborg og Skanderborg kommuner) forbereder løbende materialet, så de er klar til at udlevere materiale og imødekomme eventuelle aktindsigtsanmodninger eller klager. Denne form for dokumentation har ikke nogen værdi for ordregiveren i sig selv. Derfor er der tale om en ren transaktionsomkostning, der er skabt af ordregiverens frygt for klager.

Ved en klagesag skal Klagenævnet for Udbud med ændringerne i håndhævelsesloven udelukkende forholde sig til de forhold, som den klagende part har påpeget i sin klage¹.

En række ordregivere fortæller på den anden side, at såfremt der bliver klaget over udbuddet, så indhenter ordregiver i mange tilfælde ekstern juridisk bistand til at håndtere klagesagen. De ordregivere, der har været nødsaget til at indhente juridisk bistand, medgiver, at alene advokatombudskostningerne let kan overstige den besparelse på udbuddet, som ordregiver ellers havde kalkuleret med. Hertil skal det nævnes, at et muligt udfald af en klage er, at udbuddet skal gå om. Det betyder, at ordregiver skal udarbejde et nyt udbudsmateriale (som tilbudsgiver skal lave et tilbud til), og at hele udbudsprocessen starter forfra.

En ordregiver påpeger, at en anden følgeeffekt af en klagesag kan være, at ordregiver kan ende i en situation, hvor man i en periode ikke har nogen kontrakt med en leverandør. Klager er dermed en væsentlig årsag til transaktionsomkostninger i fase 2 og kan herudover have konsekvenser for fx den fortsatte forsyning.

Det er altså erfaringen fra samtlige ordregivere, at aktindsigter og klager kan få transaktionsomkostningerne til at stige væsentligt, og i nogle tilfælde overstige den gevinst, der var indregnet ved udbudsforretningen. En måde at sænke omkostningerne på er tilsyneladende at sørge for, at udbudsprocessen tilrettelægges sådan, at man nemt kan fremskaffe de dokumenter, der er nødvendige at fremlægge i en aktindsigtssag. Derudover kan en god dialogproces med den ikke-valgte tilbudsgiver tidligt i processen sørge for, at omkostningerne holdes nede.

¹ Dette gælder kun klager indgivet efter 1. juli 2011. Klager indgivet inden dette behandles efter de hidtil gældende regler.

Sammenfatning – Fase 2

- Ordregivere har blandede erfaringer med at benytte sig af elektroniske udbudsværktøjer, mens tilbudsgiverne generelt er mere positivt stemt og gerne ser, at det bliver brugt mere. Analysen viser, at der er et potentiale i at nedbringe de samlede transaktionsomkostninger ved at benytte sig af de elektroniske værktøjer.
- Den løbende dialog inden tilbudsafgivning er en vigtig del af processen og kan være med til at gøre ordregiver skarpere på den udbudte vare eller ydelse. Spørgsmål fra tilbudsgivere kan være omkostningstunge at håndtere, særligt hvis leverandørerne føler, at der er mange uklarheder i udbudsmaterialet. Spørgemøder kan være med til at eliminere uklarheder, ligesom det kan være en anledning for ordregivere til at være i dialog med tilbudsgiverne og tage en eventuel klage i opløbet via denne dialog.
- Fremvisning og afprøvning af vareprøver er ofte omkostningsfyldt for både ordre- og tilbudsgivere. Analysen viser, at ordregiver på nogle udbudsområder bruger mange ressourcer på at teste kvaliteten af varerne. Det er imidlertid muligt at sænke omkostningerne ved at sørge for en struktureret proces omkring fremvisning og afprøvning af vareprøver, fx ved at lade så få som muligt foretage bedømmelsen.
- Tilbudsevalueringen er ofte forbundet med en del omkostninger, hvis tildelingskriteriet det økonomisk mest fordelagtige bud benyttes, da det kan være vanskeligt at evaluere tilbuddene i forhold til de enkelte underkriterier, særligt hvor underkriterierne ikke er klart formuleret. For at sænke transaktionsomkostningerne er det derfor afgørende, at arbejdsgruppen har formuleret klare underkriterier og har udarbejdet en klar tildelingsmodel i fase 1. Er dette tilfældet, lettes processen omkring vurdering af tilbuddene, og samtidig er objektive tildelingskriterier med til at mindske usikkerheden omkring vurderingen.
- Håndteringen af ikke-valgte tilbudsgivere er oftest ikke forbundet med de store omkostninger, men kan blive det, hvis en tabende tilbudsgiver ikke føler at have fået den rette begrundelse for afslaget. Der er umiddelbart et stort potentiale for at undgå en aktindsigt og/eller en klage ved at sørge for at have faste retningslinjer for, hvordan man informerer om tildelingen, herunder at man hele tiden sørger for en god dialog med tilbudsgiverne om tildelingsbeslutningerne.

Fase 3 Efter kontraktindgåelse

Ved gennemgang af de udvalgte cases viser der sig en lang række transaktionsomkostninger, der delvist vedrører egentlige skifteomkostninger og delvist kontrolomkostninger, der er relateret direkte til det konkrete udbud. Dermed vil transaktionsomkostningerne i en række tilfælde tilhøre en implementeringsfase og vil således ikke opfattes som drifts- eller produktionsomkostninger, men som transaktionsomkostninger – ud fra en forståelse af at *den indgåede aftale skal implementeres, før den kan driftes*.

Opstartsmøder og forventningsafstemning

Analysen viser, at udbudsprocessens fase 3 i langt størstedelen af de gennemgåede cases indledes med et opstartsmøde mellem ordre- og tilbudsgiver, hvor der typisk drøftes forhold af væsentlig karakter for den videre leverance. Dette stigende antal møder og den løbende forventningsafstemning kan medføre en periode med lavere produktivitet.

Som regel bruger parterne mødet (eller møderne) til at aftale en implementeringsplan og til at afstemme forventninger til, hvilke krav og delmål der skal være opfyldt, før kontrakten overgår til en regulær driftsfase. Erfaringerne viser, at mødeintensiteten, samt behovet for at få præciseret nogle kontraktmæssige forhold, blandt andet hænger sammen med, hvor komplekst udbuddet er og hvor klart og tydeligt både udbudsmaterialet og kontraktgrundlaget har været.

Ordregiverne fortæller, at det er ved disse opstartsmøder, at de nærmere detaljer for samarbejdsforholdene fastlægges, herunder aftaler om mødeaktivitet, afrapportering mv. Erfaringerne viser, at det som oftest viser sig at være fornuftigt at have en kombination af driftspersonalet og de kontraktansvarlige med til disse opstartsmøder. Dette skyldes primært, at det er mest hensigtsmæssigt, at de personer, der har kompetence til at beslutte eventuelle præciseringer i forhold til kontraktgrundlaget, er til stede samtidig med, at de personer, der i det daglige kommer til at styre implementeringen af kontrakten, føler ejerskab til og ansvar for indholdet.

Boks 3.21: 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.

Omkostningerne ved at gennemføre opstartsmøderne er primært initieret af, at man som ordregiver gerne vil sikre sig, at der fra starten af bliver leveret et produkt, der lever op til den lovede kvalitet og pris. Analysen viser dog, at både ordre- og tilbudsgivere har gode erfaringer med at have opstartsmøder, idet den fremadrettede leverance i høj grad bygger på dialog og tillid. Det er derfor vurderingen, at mødeaktiviteten som oftest er givet godt ud i forhold til at holde omkostningerne nede længere henne i processen. Det understreges i øvrigt i flere af casene i analysen, at det er centralt at sørge for, at der ved opstartsmøderne er de rette kompetencer til stede til at træffe beslutninger omkring eventuelle præciseringer vedrørende fx krav eller betalingsmekanismer, sådan at man hurtigt kan komme i gang med en leverance.

Leverandørskifteomkostninger

Analysen viser, at der altid er omkostninger ved at skifte leverandør, men at der er stor variation i forhold til, hvilke aktiviteter der kan karakteriseres som leverandørskifteomkostninger, og at der også er stor forskel på, hvor omkostningstunge de er. Ved nogle udbudsprocesser er de næsten ikke-eksisterende, mens de for andre udbuds vedkommende er den væsentligste omkostningsdriver i fase 3. Således kan et skifte i kopipapirleverandør stort set ske fra dag til dag, mens et udbud af lønadministration i sagens natur kræver en del tilpasning. I en række udbud vil der ved skifte af leverandør skulle etableres en nødberedskab, ikke mindst i en overgangs- og indkørfase, hvilket øget transaktionsomkostningerne for ordregiverne.

Der er tendens til, at en væsentlig og til tider omkostningstung aktivitet i denne fase blandt andet er at få videreformidlet til slutbrugerne og til kommunens decentrale indkøbere, at der er kommet en ny leverandør på det pågældende område. Ordregiverne fortæller, at da det i høj grad er i leverandørens interesse at få denne information videreformidlet, er det ofte leverandøren, der helt eller delvist påtager sig omkostningerne ved at udarbejde, trykke og udsende breve mv. Ordregiver bruger dog også nogle timer på denne informationsaktivitet, begrundet med at driftsperioden glider lettere og dermed sørger for højere compliance på aftalen.

Boks 3.22: Overskrift Kommunens rolle ved leverandørskifte

Vikarudbyderen ActivCare oplever, at kommunen altid spiller en vigtig rolle i at formidle et leverandørskifte til slutbrugerne, som typisk er et hjemmeplejedistrikt eller et plejehjem. I casen fra Vejle Kommune har kommunen således brugt ressourcer på at informere omkring den nye aftale med ActivCare. I andre kommuner har man således oplevet, at fx en distriktsleder ikke er blevet informeret om, hvad den nye kontrakt mellem kommunen og ActivCare indeholder og dermed har brugt aftalen forkert.

En del ordregivere nævner, at en anden aktivitet, der på nogle udbudsområder tager meget tid, er oplæringen i brugen af nye produkter. Det er således erfaringen, at dette ofte er tilfældet på områder, hvor der enten er sket en teknologisk udvikling, eller hvor der på baggrund af kravspecifikationerne i udbudsmaterialet er et nyt produktsortiment at tage stilling til.

Boks 3.23: Oplæring i brug af nye produkter

Mediq Danmark A/S, der er leverandør af hospitals- og sygeplejeartikler, oplever således, at der ved leverandør- eller produktskifte i den branche er væsentlige omkostninger for både ordre- og tilbudsgiver. Dels skal ordregivers personale oplæres i brugen af fx et nyt kateder eller diabetesprodukt, og dels skal tilbudsgiver supportere både ordregivers personale, samt de borgere der skal vænne sig til nye produkter. I nogle tilfælde er det desuden oplevelsen, at der mangler et helhedsfokus i valg af produkter, og specielt ved ændringer af produkterne. Fx kan en ændring i et diabetiker-præparat have store konsekvenser for den pågældende borger, der skal bruge det nye præparat, herunder risikoen for en række følgesygdomme. Dialogen omkring dette optager en del tid i denne fase 3, som kunne være taget allerede ved udarbejdelsen af kravspecifikationerne.

Det er også erfaringen fra både ordre- og tilbudsgivere, at leverandørskifteomkostninger ofte hænger sammen med, at kommunen ikke har det fulde overblik over forbrugsmønstret eller driften, inden opgaven blev udbudt.

Boks 3.24: Manglende overblik over forbrugsmønstre

Da SEAS-NVE påbegyndte opgaven med at sælge el til Københavns Kommune, var der en række transaktionsomkostninger forbundet med at danne sig et komplet overblik over den samlede mængde af aftagenumre og afregningssteder i kommunen. Kommunen havde ved udbuddets start en opfattelse af, at de havde indsamlet de nødvendige data omkring egne forbrugsmønstre, men man måtte erkende, at der lå et større arbejde i at indsamle valide data om status. Den tidligere leverandør kunne ikke fremskaffe data, hvorfor både kommune og leverandør måtte bruge mange ressourcer på at få den rette information.

En sidste detalje ved leverandørskifteomkostninger er, at der kan ligge skjulte transaktionsomkostninger ved et leverandørskifte ude hos de decentrale indkøbere, når de fx skal kunne gennemskue, hvem man må benytte sig af i forhold til dækning af en rammeaftale.

Boks 3.25: Overblik over rammeaftaler

Hos multileverandøren Lyreco er det således oplevelsen, at der ofte ikke tænkes totaløkonomisk hos ordregiverne, når de vælger at have forskellige leverandører inden for samme felt, evt. på hver sin delaftale. Det giver en skarp pris på enkelte produkter, men de samlede omkostninger ved at have forskellige leverandører er ofte højere. Det skyldes blandt andet, at de decentrale indkøbere ikke har overblikket over, at leverandør A kun er aftalebelagt med nogle produkter, mens leverandør B står for resten af produkterne. Således sker det ofte, at en institutionsleder godt er klar over, at der er indgået aftale med A om kontorartikler, men ikke at lige præcis kopipapir leveres af B. Derfor købes der kopipapir hos leverandør A i god tro, og regningen bliver højere i sidste ende. Dermed opstår der også en controllingopgave for indkøbsafdelingen.

Leverandørskifteomkostningerne kan ifølge analysen altså ramme ordregivere på flere fronter. I udgangspunktet handler det således om at have et godt overblik over forbrugsmønstre eller nuværende drift, sådan at der kan laves et så skarpt udbudsmateriale som muligt, og sådan at der ikke opstår høje transaktionsomkostninger ved leverandørskiftet. Desuden viser analysen, at ordregivere med fordel allerede ved kravspecifikationen skal have øje for, hvilke leverandør- eller produktskifteomkostninger, der potentielt kan opstå, specielt mht. oplæring mv., men også i forbindelse med at gøre det så nemt som muligt for de decentrale enheder at bruge aftalerne – og passe på med ikke at gøre det forvirrende med for mange leverandører i spil.

Implementeringsomkostninger

Et resultat af analysen er, at der udover egentlige leverandørskifteomkostninger også i varierende grad opstår implementeringsomkostninger i udbudsprocesserne. Ved nogle af de udbud, der indgår i analysen, er der således relativt store implementeringsomkostninger. Typisk for disse udbud er, at de efterfølgende kræver et driftssetup, der enten involverer mange mennesker og/eller har central betydning for kommunens daglige drift.

Eksempelvis er et økonomisystem således enhver kommunes livsnerve, men i takt med at systemerne bliver mere og mere komplekse, så bliver implementeringsomkostningerne også tilsvarende høje, da alle er optaget af, at der ikke må ske fejl.

Ved tilrettelæggelsen af udbuddet er det derfor vigtigt at have fokus på, at implementeringsomkostningerne ligeledes skal inkluderes i den samlede vurdering af omkostningerne ved udbuddet.

Boks 3.26: Implementeringsomkostninger

Efter udbuddet af ERP-systemer i Viborg Kommune har kommunen store transaktionsomkostninger til implementeringen af det nye system. Kommunen skal uddanne mange medarbejdere til det nye system, og man skal sammen med leverandøren have lagt en klar implementeringsplan. Desuden har kommunen oplevet store omkostninger ved at hente egne data ud fra den tidligere leverandør.

En mindre del af tilbudsgiverne nævner, at for korte tidsfrister fra ordregivers side også kan være afgørende for, hvor store implementeringsomkostningerne bliver for tilbudsgiver. Dette vil som regel sætte gang i en boomerang-effekt, da leverandørernes ekstraomkostninger skal hentes på den eksisterende kunde eller den næste kunde. Det vil alt andet lige skabe højere enhedspriser, når en leverandør af fx arbejdstøj eller kopimaskiner skal presse sine underleverandører for at kunne igangsætte en leverance inden for en meget kort tidsfrist.

Analysen understreger altså, at det er vigtigt, at man som ordregiver helt fra starten sørger for at have blik for omfanget af implementeringsomkostninger ved tilrettelæggelsen af udbudsprocessen. Derudover viser erfaringerne, at en implementeringsfase skal have en passende længde og ikke må være for kort, da det som regel vil medføre højere priser, da leverandørerne må ty til dyrere løsninger hos deres underleverandører.

Kontraktopfølgning og løbende monitorering af proces og leverance

Det fremgår af analysen, at en sidste kilde til transaktionsomkostninger for ordregiver i fase 3 er en løbende opfølgning på kontrakten, herunder en sikring af at tilbudsgiver leverer det, som fremgår af kontrakten, til den aftalte pris. Analysen viser, at der er forskel på, hvordan ordregiverne håndterer denne opgave. Nogle ordregiver opfatter det som en fast og løbende opfølgning, mens andre ordregivere alene følger op på kontrakten i de tilfælde, hvor der opstår problemer.

Boks 3.27: 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.

Eksemplet ovenfor viser tydeligt, hvordan en usikkerhed omkring reglerne fra tilbudsgiverens side efterfølgende giver omkostninger for ordregiver. Dette understreger også behovet for, at tilbudsgivere bliver mere professionelle i afgivelse af tilbud.

Af de ordregivere der bruger den løbende opfølgning, er der enighed om, at det er en væsentlig del af rollen som ordregiver. Der opstår ind imellem et mindre behov for justeringer i samarbejdet/leveringen på baggrund af den løbende opfølgning på kontrakten.

Boks 3.28: Fakturakontrol

I en af casekommunerne følger man op på, om kommunen betaler de priser, der er indgået aftale om. Der er i denne proces blevet opdaget prisdifferencer, til begge sider, som skal afklares med tilbudsgiver. Erfaringen herfra, og fra andre kommuner, viser, at der ind imellem kan være behov for stikprøvekontrol af fakturaerne.

Selvom de ovenstående er eksempler på evaluering og overvågning af kontrakten, hvor ordregiver har fået en gevinst ud af det, skal man være opmærksom på, at selve overvågningen er en kilde til transaktionsomkostning for ordregiver.

Sammenfatning – Fase 3

- Både ordre- og tilbudsgivere har gode erfaringer med at have opstartsmøder, idet den fremadrettede leverance i høj grad bygger på dialog og tillid. Det er vurderingen, at mødeaktiviteten som oftest er givet godt ud i forhold til at holde omkostningerne nede længere henne i gennemførelse af kontrakten.
- Leverandørskifte kan give ordregivere nødvendige transaktionsomkostninger på flere fronter, og det er muligt at sænke dem på forskellig vis. Det handler bl.a. om at have et godt overblik over forbrugsmønster eller nuværende drift, sådan at der kan laves et så skarpt udbudsmateriale som muligt. Derudover kan ordregivere med fordel allerede ved kravspecifikationen have øje for, hvilke leverandør- eller produkt-skifteomkostninger, der potentielt kan opstå, specielt mht. oplæring mv., men også i forbindelse med at gøre det så nemt som muligt for de decentrale enheder at bruge aftalerne – og ikke at have for mange leverandører i spil.
- Som ordregiver er det centralt, at man helt fra starten sørger for at have blik for omfanget af implementeringsomkostninger ved tilrettelæggelsen af udbudsprocessen. Derudover er der et potentiale i at begrænse transaktionsomkostningerne ved at have en implementeringsfase, der ikke er for lang.
- Analysen viser, at ordregiver bør være klar på at holde leverandørerne op på, hvorvidt man får leveret den aftalte vare eller ydelse til de aftalte priser, og at de decentrale indkøbere ikke handler uden for aftalen. Det er således erfaringen, at der kan være god økonomi i løbende at monitorere aftalerne tæt.

Kapitel 4

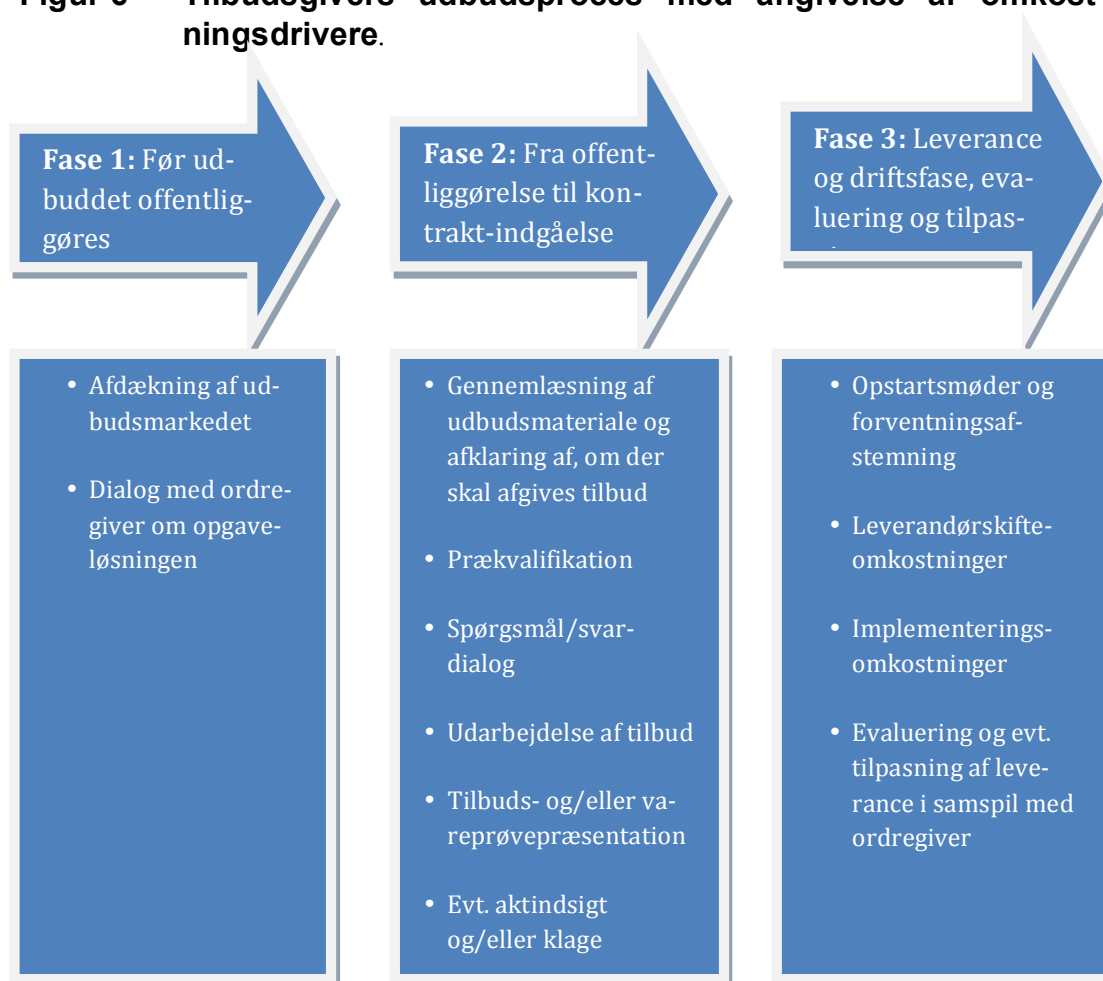
Transaktionsomkostninger for tilbudsgivere

Der vil i dette afsnit være fokus på at beskrive tilbudsgivers transaktionsomkostningsdrivere, og hvordan udbudsformen og opgavetyper påvirker transaktionsomkostningerne i tilbudsprocessens tre dele.

Tilbudsgivers proces

Tilbudsgivers proces er ligesom for ordregiver inddelt i tre nedenstående faser. Til hver fase hører en række omkostningsdrivere, som fremgår af figuren herunder:

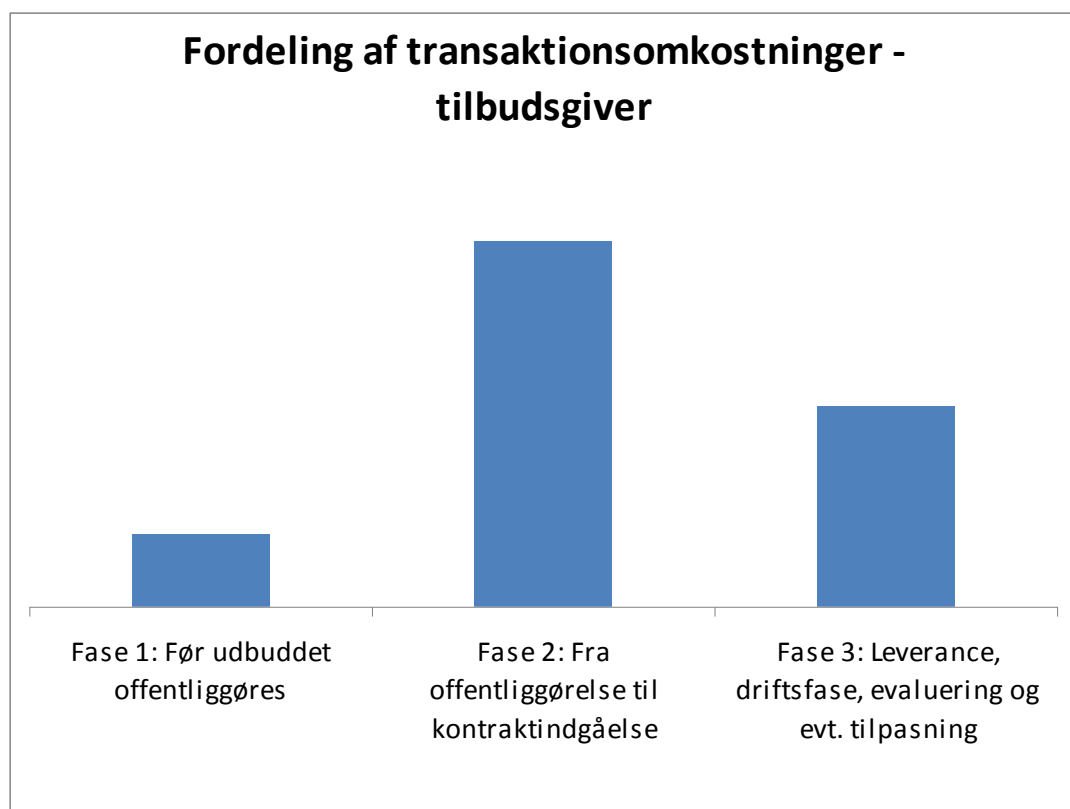
Figur 6 Tilbudsgivers udbudsproces med angivelse af omkostningsdrivere.



Som beskrevet i kapitel 2 er der en række metodiske udfordringer knyttet til at opgøre transaktionsomkostninger kvantitativt. Nedenstående figur er ikke et forsøg på dette, men er en fremstilling af tilbudsgivers vurdering af transaktionsomkostninger fordelt på de tre forskellige udbudsfaser.

Som det ses, adskiller tilbudsgivers proces sig væsentligt fra ordregivers udbudsproces, både hvad angår omkostningsdrivere, aktivitetsniveau og fordeling af omkostningerne. Figuren herunder viser, at fase 2, hvor selve tilbudsskrivningen og spørgsmål/svar-dialogen ligger, er nogle af de væsentligste årsager til transaktionsomkostninger. Årsagerne til at transaktionsomkostningerne fordeler sig efter dette mønster gennemgås i dette kapitel, ligesom det understreges, at der kan være kraftige udsving i tilbudsgivernes omkostninger.

Figur 7: Visuel fremstilling af forholdsmæssig fordeling af transaktionsomkostninger for tilbudsgiver baseret på de 21 cases. Figuren er udelukkende generel og indeholder ikke det eksakte omfang og præcise forholdsmæssige forskel på omkostningerne i henholdsvis fase 1, 2 og 3.



Analysen af de 21 cases viser, at der er store forskelle i tidsforbruget ved tilbudsprocesserne, og at der ikke altid er nogen direkte sammenhæng mellem transaktionsomkostningerne og kontraktsummen. Således er det oplevelsen, at tilbudsgiverne næsten hver gang oplever den samme proces inden for deres branche og derfor hurtigt kan tilpasse tidligere afgivne tilbud til nye udbud. Dette er dog ikke tilfældet inden for alle brancher. Eksempelvis er udarbejdelse af tilbud inden for videnrådgivning ofte så komplekst, hvorfor genbrug af tidligere udarbejdede tilbud ikke er muligt.

Inden for nogle brancher har man kun marginale omkostninger ved at afgive et stort tilbud frem for et lille tilbud. Ligesom hos ordregiver, oplever nogle tilbudsgivere også at have omkostninger ved at oplære medarbejdere i fx nye it-systemer eller andre elementer ved implementeringen af aftalerne.

Fase 1 Før udbuddet offentliggøres

I fase 1, der ligger inden offentliggørelsen af udbuddet, har tilbudsgiverne i udgangspunktet ikke nogen aktiviteter, der nødvendigvis skal udføres. Alligevel bruger tilbudsgiver dog ressourcer på at overvåge udbudsmarkedet samt være i dialog med ordregiver omkring udbudsopgaven.

Afdækning af udbudsmarkedet

Inden udbudsmaterialet bliver offentliggjort, vil tilbudsgiver i mange tilfælde kende til det kommende udbud. Således viser analysen, at hovedparten af tilbudsgiverne var bevidste om, at udbuddet var på vej, inden det blev offentliggjort.

Tilbudsgiverne er blevet opmærksomme på det kommende udbud, enten fordi de som nuværende leverandør har kontakt til ordregiver, eller fordi de er leverandør til kommunen i anden sammenhæng. Viden om kommende udbud opnås ligeledes gennem markedsovervågning.

Boks 4.1: Markedsovervågning

Flere store virksomheder, som fx Lyreco, ActivCare, Mediq Danmark A/S og Berendsen Textil Service A/S, har medarbejdere ansat til at screene og overvåge udbudsmarkedet, så man i stor udstrækning ved, hvor og hvornår der kommer udbud. Det er kendetegnede for denne type virksomhed, at den dækker et bredt geografisk område og er leverandør til mange kommuner. Erfaringerne fra disse virksomheder er, at det godt kan betale sig at foretage sådanne markedsovervågninger, hvis der er tale om en leverandør af en vis størrelse, der har mulighed for at være bredt geografisk dækkende.

En del tilbudsgivere overvåger markedet via EU's TED-database, men analysen viser, at markedsovervågningen kan tage mange former. Overvågningen af databasen sker ofte via forskellige abonnementsformer hos virksomheder, der tilbyder markedsspecifikke overvågninger af udbudsmarkedet i ind- og udland.

Det fremgår altså af casene, at mange af de store leverandører investerer ressourcer i at overvåge udbudsmarkedet, men at det samtidig vurderes at være en god investering i forhold til at være på forkant og kunne planlægge tilbudsgivningen. Det viser sig også, at leverandørerne generelt set har relativt store transaktionsomkostninger ved at blive kvalificeret på de landsdækkende rammeaftaler, men dermed også har en forventning om at få en større tilgang af udbudsopgaver, hvor blandt andet dokumentationskravene er væsentligt reduceret.

Dialog med ordregiver inden udbudsmaterialet modtages

En anden af tilbudsgivers aktiviteter, der giver anledning til transaktionsomkostninger i fase 1, er dialogen med ordregiver omkring det kommende udbud.

Som gennemgået i afsnittet om ordregivere har ordregiver i en lang række tilfælde haft behov for en afklaring af, hvilke krav der er nødvendige at stille, for at udbudsmaterialet og udbudsprocessen bliver så enkel og præcis som mulig. Da tilbudsgiver i udgangspunktet har en større viden om den konkrete opgave, der skal udbydes, end ordregiver har, er det naturligt, at tilbudsgiver er behjælpelig med at skabe overblik over og beskrive detaljer i forhold til den gældende opgave. Tilbudsgiver bidrager i den sammenhæng til ordregivers markedsanalyse.

Der er enighed blandt både ordre- og tilbudsgivere om, at for at opnå det bedst mulige udbudsmateriale, så er det i begge parter interesse, at tilbudsgiver deltager i markedsafdækningen, og derfor vil tilbudsgiverne som oftest være villige til at tage dialogen med ordregiver om det kommende udbud. Det er således en udbredt oplevelse hos de interviewede tilbudsgivere, at indsatsen har været medvirkende til, at omfanget af teknisk afklaring i spørgsmål/svar-dialogen samt selve tilbuds-skrivningen bliver væsentligt reduceret.

Boks 4.2: Efterspørg kun nødvendig dokumentation

Nordkommunernes fælles udbud af en rammeaftale på tekniske hjælpemidler var fordelt på 30 delaftaler. Leverandørerne oplevede, at der skulle meldes ind med den samme standarddokumentation på samtlige delaftaler, hvilket både betød højere tidsforbrug og større risiko for fejl – lige præcis det modsatte af, hvad der var intentionen med at bruge udbudsværktøjet. Fremgangsmåden med så mange delaftaler gav anledning til en del spørgsmål fra leverandørerne, som også fik involveret brancheforeningen, hvorfor ordregivers tidsforbrug ligeledes steg betragteligt.

Dialogen mellem ordre- og tilbudsgiver sker som oftest på to måder - ofte i forlængelse af et allerede eksisterende samarbejde mellem parterne, men i andre tilfælde vil tilbudsgiver opleve at blive inviteret af ordregiver til at drøfte det konkrete udbud.

I de cases, hvor der ikke har været afholdt møder inden udarbejdelsen af udbudsmaterialet, medgiver leverandørerne sammenstemmende, at det netop i deres situation kunne have været frugtbart med et indledende dialogmøde. Flere aktører påpeger dog risikoen for, at dialogmøderne kan påvirke et udbudsmateriale i retning af at favorisere nogle tilbudsgiveres løsninger frem for andres, hvorfor det påpeges, at dialog/afklaringsmøder *efter* en prækvalifikationsrunde kunne være vejen frem. Som omtalt tidligere er rammerne for dialog efter en prækvalifikation dog relativt snævre. Uanset hvornår møderne er placeret, er tilbudsgiverne altovervejende enige om, at dialogmøderne er en god investering i forhold til at holde omkostningerne nede i den videre tilbudsproces.

Ressourceanvendelse i forhold til dialogmøder med ordregiver kan opfattes som en transaktionsomkostning for tilbudsgiver i forberedelsesfasen, men analysen viser, at tilbudsgiverne ofte er villige til at foretage denne aktivitet, også når der ikke er et udbud på vej. Omkostningen anses derfor som en betingelse for, at tilbudsgiver kan være til stede og være på forkant med et kommende udbud.

Det fremhæves således, at man som leverandør skal være opsøgende i forhold til dialogen med ordregivere om kommende udbud. Det er erfaringen, at omkostningerne ved at søge dialogen og tage møderne er givet godt ud i forhold til muligheden for at blive valgt som leverandør og for at opnå et godt samarbejde i driftsperioden.

I enkelte tilfælde viser analysen, at virksomhederne investerer tid og ressourcer i at udarbejde materiale, der skal hjælpe ordregiverne med at lave udbud på deres brancheområde.

Boks 4.3: Vejledning i udbud på rengøringsområdet

Forenede Service har i samarbejde med brancheforeningen, der i dag ligger under Dansk Industri (DI), udarbejdet en vejledning til ordregivere i, hvordan man bør gennemføre udbud på rengøringsområdet. Samme fremgangsmåde har man set på andre områder, blandt andet ved en vejledning i udbud på videnrådgivning fra 2011, der er blevet til i samarbejdet mellem de offentlige indkøbers organisation, IKA, og DI Videnrådgivere.

Sammenfatning – Fase 1

- Mange store leverandører investerer ressourcer i at afdække og overvåge udbudsmarkedet, hvilket dog vurderes at være en god investering for at være på forkant og i stand til at planlægge tilbudsgivningen.
- Generelt set har leverandørerne relativt store transaktionsomkostninger ved at blive kvalificeret på de landsdækkende rammeaftaler, men samtidig har de en forventning om at få en større tilgang af udbudsopgaver.
- Dialogmøder med ordregiver forud for et udbud er noget som tilbudsgiverne ofte er villige til at foretage, også når der ikke er et udbud på vej. Omkostningerne ved at søge dialogen er godt givet ud i forhold til samarbejdsrelationen mellem ordre- og tilbudsgiverne. Der er således et potentiale i at sænke omkostningerne senere i tilbudsprocessen, når man som leverandør er mere klar på, hvilken ydelse der efterspørges samt har et kendskab til de personer, der skal drifte kontrakten hos ordregiver.

Fase 2 Fra offentliggørelse til kontraktindgåelse

Fase 2 indledes med, at udbuddet offentliggøres og afsluttes med kontraktindgåelse. På nær et enkelt tilfælde viser analysen, at samtlige tilbudsgivere vurderer, at denne fase er den mest omkostningstunge fase for tilbudsgiverne. Dette gælder, uanset hvilken udbudsform der er tale om.

Gennemlæsning af udbudsmateriale og afklaring af om der skal afgives tilbud

Analysen viser, at den første kilde til – og i nogle tilfælde en af de største kilder til – transaktionsomkostninger for tilbudsgiver i fase 2 er den strategiske vurdering af, hvorvidt man ønsker at byde på opgaven. Tilbudsgiver skal blandt andet gøre sig overvejelser om krav, pris og leveranceforhold, samt hvilke referencer der kan trækkes på.

Hovedparten af de medvirkende tilbudsgivere har den holdning, at de helst vil byde på alle de opgaver, der ligger inden for deres fagområde. Heraf har nogle tilbudsgivere en bevidst strategi om altid at byde, hvis de kan, ud fra en overbevisning om at det er vigtigt at være til stede på markedet og skabe synlighed omkring sin virksomhed. Andre tilbudsgivere foretager derimod en mere snæver strategisk overvejelse og beslutter, hvorvidt de skal byde på en opgave ud fra en afvejning af nuværende kapacitet og behovet for investeringer/rekrutteringer, hvis opgaven vindes.

Antallet af udbud inden for en branche kan have afgørende betydning for, hvor ofte man som leverandør vil byde. Det er således en klar tilbagemelding fra tilbudsgiverne, at når der er flere udbud inden for en branche, tages der i højere grad kritisk stilling til, hvorvidt det kan betale sig at byde.

Boks 4.4: Strategisk beslutning vedrørende afgivelse af tilbud

Hos computer- og softwareleverandøren Fujitsu vurderer man eksempelvis kritisk, om man vil byde på en opgave. Dette sker under hensyn til de ressourcer og kompetencer, som virksomheden har til rådighed, da Fujitsu ønsker, at alle projekter skal gennemføres til tiden og med succes. Endvidere tages konkurrencesituationen i det enkelte udbud i betragtning, og der foretages en vurdering af, om der er basis for et varigt og udviklingsorienteret partnerskab med ordregiver. Dette gør sig ligeledes gældende for den tilbudsgiver, der sørger for afklaring af arbejdsløse. Her er det et krav, at der skal være et udviklingspotentiale i opgaven, for at man byder.

Gennemlæsningen af og stillingtagen til udbudsmaterialet involverer typisk flere repræsentanter hos tilbudsgiver. I mange tilfælde nedsættes en arbejdsgruppe, der mødes en eller flere gange, inden tilbuddet afsendes til ordregiver. Udgangspunktet er at få 'skilt materialet ad', sådan at der kan stilles spørgsmål ved uklarheder, og så tilbudsgiver allerede på et tidligt tidspunkt kan overveje den rigtige pris.

Boks 4.5: Arbejdsgruppe vurderer udbudsmateriale

Hos en multileverandør inden for hospitals- og sygeplejeartikler, Mediq Danmark A/S, nedsættes en arbejdsgruppe til hvert udbud. Først og fremmest skal arbejdsgruppen sørge for at risikofafdække udbuddet, sådan at man undgår ubehagelige overraskelser senere i forløbet. Hertil sørger man for at have forskellige kompetencer med, sådan at der kan tages stilling til både procesmæssige og tekniske spørgsmål vedrørende udbudsmaterialet og især kravspecifikationen. Endvidere prioriteres det at have chefer o.l. med, der kan træffe beslutninger i forhold til, hvilken prisstruktur man vil byde ind med på det pågældende udbud.

Ligesom vigtigheden af sammensætningen i en arbejdsgruppe understreges i afsnittet omkring ordregiver, så påpeger flere tilbudsgivere ligeledes vigtigheden af at samle de rigtige kompetencer i den arbejdsgruppe, der skal håndtere tilbuds-skrivningen. I forhold til risikofafdækning og vurdering af ordregivers udbudsmateriale er der i analysen fremkommet varierende holdninger omkring, hvilke krav og udformning af udbudsmaterialet som giver færrest transaktionsomkostninger for tilbudsgiver. Tendensen har ikke umiddelbart vist sig at have sammenhæng til udbudsopgavens kompleksitet.

En lille overvægt af tilbudsgivere oplever færre transaktionsomkostninger, når udbudsmaterialet er kort og konkret formuleret, og kravene er meget håndgribelige og eksplicit formuleret.

Boks 4.6: Tjeklister og præcist formuleret udbudsmateriale foretrækkes

Kopimaskineleverandøren Ricoh og en leverandør af reklamebureauudtildelser oplever, at hvis kravene er spredt ud over et stort antal sider i et udbudsmateriale, kan det ske, at tilbudsgiver overser et enkelt krav, og at tilbuddet dermed ikke bliver dømt konditions-mæssigt. Denne risiko minimeres ved mindre omfangsrige og mere præcist formuleret udbudsmaterialer samt brugen af tjeklister.

Samme tendens ser man i to andre brancher, der som udgangspunkt er ret forskellige, men som begge er kendetegnede ved, at ydelserne er relativt komplekse at specificere:

Boks 4.7: Klare konkrete krav foretrækkes

En leverandør inden for reklamebureauydelse og en leverandør inden for it- og kommunikationsydelser foretrækker, at ordregiver stiller nogle helt klare krav, som man som tilbudsgiver kan sætte flueben ved, når man har et produkt, der opfylder kravet. Det skaber færrest transaktionsomkostninger, at tilbudsgiver ikke skal vurdere på kommunens behov, og hvad der skal til for at opfylde det. Dog har man forståelse for, at ordregiver ikke altid har tilstrækkelig viden til at opstille konkrete krav i forhold til de mere komplekse opgavetyper, og at tilbudsgiver i disse situationer derfor også får en rolle i forhold til at definere og foreslå dele af opgaveløsningen. En øget dialog inden et udbud kunne imødekomme denne proces.

Et mindretal af tilbudsgiverne i casene oplever på den anden side færre transaktionsomkostninger ved udarbejdelsen af tilbuddet, når kravene er mere åbne. Man får således aktiveret tilbudsgivernes eksperterrolle til at finde den bedste løsning, inden for nogle givne rammer, uden at være bundet af en række krav, der i en implementerings- eller driftsfase kan vise sig at være u hensigtsmæssige.

Boks 4.8: Plads til kreativ og fleksibel opgaveløsning

Computer- og softwareleverandøren Fujitsu foretrækker således, at ordregiver stiller nogle krav, der giver tilbudsgiveren mulighed for at tænke selv og vurdere, hvordan opgaven løses bedst muligt ud fra de behov, som ordregiver har. Dette begrundes med, at Fujitsu har stor erfaring på området, som de gerne vil lægge til grund for den løsning, de tilbyder ordregiver. Det skaber færrest transaktionsomkostninger for Fujitsu, og samtidig vurderes det, at opgaveløsningen bliver bedre og mere fleksibel – altså at der bliver tale om en form for åben kravspecifikation eller funktionsudbud.

Det er erfaringen, at der er forholdsvis store transaktionsomkostninger forbundet med at afdække og byde på en opgave for tilbudsgivere, særligt hvis man ikke vinder, da der følgelig ikke er en driftsperiode til at afskrive investeringen over. Årsagen til at omkostningerne er høje i denne del af fase 1 er, at udbudsmaterialerne i langt størstedelen af casene er rimeligt omfattende og ofte indeholdende en række krav. Der skal derfor bruges ressourcer på at risikofafdække materialerne, ikke mindst set i lyset af udbudsreglerne, der gør, at tilbudsgiverne skal være me-

get opmærksomme på ikke at blive dømt ukonditionsmæssige på det materiale, der indsendes.

Det er også afgørende for et godt tilbud, at leverandørerne får sammensat de rette kompetencer, der kan gennemskue de ofte omfattende udbudsmaterialer. Det er derfor en god investering at alliere sig med kompetencer, der er vant til at behandle udbudsmaterialer, eller i det mindste være med i tilbudsprocessen. Endvidere skal det indregnes i processen, at tilbudsgiverne ofte bruger en del ressourcer på en dialog med eventuelle underleverandører i forhold til at finde de produkter, der skal bydes med og herunder at fastsætte en pris:

Boks 4.9: Afholder møder med underleverandører

En tilbudsgiver inden for it hardware giver således udtryk for, at de ud over en indledende intern afklaring af hvorvidt de skal byde på en opgave, afholder flere møder med eventuelle underleverandører. Det er helt nødvendigt for tilbudsgiver at have afklaret, hvilke konkrete produkter, de kan byde ind med og til hvilken pris, før de selv kan arbejde videre med et tilbud.

Alternativt kan tilbudsgivere reducere deres transaktionsomkostninger ved kun at byde på de opgaver, det er realistisk, at de vinder. Dette er en ren selvfølge for virksomhederne, men det er vurderingen fra flertallet af tilbudsgiverne i analysen, at selv en lille sandsynlighed for, at man vinder et udbud, er vigtigere end at lade være at byde for at undgå transaktionsomkostningerne ved dette.

Prækvalifikation

Ved et begrænset udbud skal tilbudsgiver først søge om prækvalifikation. Når prækvalifikationen er overstået (og tilbudsgiver er blevet prækvalificeret), adskiller processen for de to udbudsformer sig ikke længere fra hinanden. Prækvalifikationsprocessen kan, ud over skrivning og indhentelse af dokumentationen, også involvere en spørgsmål/svar-dialog, der kan være kilde til transaktionsomkostninger.

Tilbudsgiverne giver udtryk for, at det at blive prækvalificeret i sagens natur ikke kræver så omfattende en indsats fra deres side som en egentlig tilbudsskrivning, og hvis man bliver prækvalificeret, er feltet af tilbudsgivere indskrænket, hvilket betyder, at der er større sandsynlighed for at vinde end ved et offentligt udbud.

Boks 4.10: Prækvalifikation skærper interessen for tilbudsgiver

Tilbudsgiveren, der sørger for afklaring af arbejdsløse, mener, at prækvalifikation kan være en god idé, da det først og fremmest passer godt på et marked, hvor der er mange leverandører. Desuden er det oplevelsen, at en prækvalifikation skærper interessen for leverandørerne til at give et godt tilbud – da man nu 'allerede er et stykke inde i varmen'.

Udover ovenstående positive tilkendegivelse fra én leverandør, viser analysen, at der er forskellige holdninger blandt tilbudsgivere til brugen af prækvalifikation. I de brancher, hvor der er få potentielle tilbudsgivere, anses det af både tilbuds- og ordregivere som unødvendigt at anvende prækvalifikation. I andre brancher, med en lang række potentielle tilbudsgivere, vil en prækvalifikation – rent samfundsmæssigt – mindske de samlede transaktionsomkostninger ved at sikre, at det kun er de relevante tilbudsgivere, der afgiver tilbud. Dette viser den tidligere omtalte case fra Odense Kommune eksempelvis.

Spørgsmål/svar-dialog

Sideløbende med udarbejdelsen af tilbuddet er der indlagt tid til en spørgsmål/svar-dialog med ordregiver om spørgsmål af mere teknisk karakter. Analysen viser, at der i langt størstedelen af udbuddene er behov for at foretage disse tekniske afklaringer omkring udbudsmaterialet, og at samtlige tilbudsgivere i varierende grad benytter sig af det.

Afklaringerne sker via en anonymiseret spørgsmål/svar-dialog, der foregår skriftligt. Som tidligere beskrevet er det oplevelsen fra samtlige ordre- og tilbudsgivere, at et uklart udbudsmateriale medfører, at antallet af spørgsmål stiger i denne periode. Det er ligeledes opfattelsen fra begge sider af bordet, at ordregivers svar i høj grad påvirker, hvordan tilbudsgiver vælger at udforme tilbuddet. Nogle spørgsmål og dertil hørende svar kan således betyde, at der ændres væsentligt ved centrale elementer i udbuddet. De situationer kan være omkostningstunge for tilbudsgiver, da det betyder, at tilbuddet skal ændres eller tilpasses i forhold til ordregivers svar.

Omvendt anser samtlige tilbudsgivere spørgsmål/svar-dialogen som en nødvendig del af udbudsprocessen, der aktivt skal bruges af begge parter. Eksempelvis er det i denne periode, at tilbudsgiver kan gøre ordregiver opmærksom på forhold, som enten er uacceptable, fx pga. konkurrenceforvridende krav, eller forhold der anses for at være i direkte strid med udbudsreglerne og derfor kan medføre, at udbuddet senere må annulleres.

I enkelte tilfælde har der udover den skriftlige spørgsmål/svar-dialog været behov for en besigtigelsesrunde af fx en lokalitet. Desuden har der ved cirka to tredjedele af casene været afholdt egentlige spørgemøder, hvor alle interesserede har været velkomne til at stille spørgsmål til udbudsmaterialet.

Der er delte holdninger blandt tilbudsgiverne i forhold til, hvorvidt et spørgemøde mellem ordregiver og de potentielle tilbudsgivere er en god måde at reducere transaktionsomkostninger på. Lidt over halvdelen af tilbudsgiverne i analysen oplever det som en fordel at afholde et spørgemøde. Andre ordregivere har den erfaring, at der stilles meget få og relevante spørgsmål på disse møder, da tilbudsgiverne ikke vil afsløre deres usikkerhed og forretningshemmeligheder over for andre tilbudsgivere.

Spørgsmål/svar-dialogen kan også påvirke tilbudsgivernes omkostninger i forbindelse med indhentelse af priser fra eventuelle underleverandører. Således ses det, at enkelte virksomheder inden for blandt andet it-industrien, der har relativt komplekse produkter under hastig udvikling, kræver en del løbende kontakt til deres underleverandører for at forhøre sig om priser og muligheder, før de kan beslutte, hvilket produkt de vil byde ind med. Det er oplevelsen fra disse leverandører, at store ændringer i kravspecifikationen, som følge af spørgsmål/svar-dialogen, således kan give store udslag i tilbuddenes omfang og pris.

Tilbudsgivere på meget standardiserede udbudsopgaver – hvilket svarer til cirka en fjerdedel af casene – giver udtryk for, at ordregiver i nogle tilfælde vurderer deres tilbud ud fra laveste pris, selvom kriteriet for udvælgelse er meldt ud i udbudsmaterialet som en vurdering ud fra økonomisk mest fordelagtige tilbud. Ved økonomisk mest fordelagtige tilbud skal tilbudsgiver beskrive og dokumentere en lang række forhold, som ikke er nødvendige, hvis tilbuddet reelt set alene vurderes på prisen. Såfremt dokumentationen ikke bruges i tilbudsvurderingen, er det derfor udelukkende en kilde til at øge tilbudsgivers transaktionsomkostninger ved at afgive tilbud.

Det er desuden oplevelsen, at transaktionsomkostningerne mindskes, jo mere tydelige tildelingskriterier ordregiver har opstillet. Klart formulerede tildelingskriterier medfører færre spørgsmål, og tilbudsgiver kan i højere grad tilrette tilbuddet ud fra de kriterier, der tillægges størst værdi.

Analysen understreger, at spørgsmål/svar-dialogen er et vigtigt redskab for både ordre- og tilbudsgivere i forsøget på at blive mere skarpe på den ydelse, der efterspørges.

Udarbejdelse af tilbud

Det er også i fase 2, at tilbudsgiver skal udarbejde det faktiske tilbud, og i denne forbindelse er der endnu en række aktiviteter, der er en kilde til transaktionsomkostninger.

Tilbudsgivere, der ofte er involveret i udbudsprocesser, oplever selve tilbudsskrivningen som enkel og standardiseret. Ligesom for ordregiver er det hovedsageligt kravspecifikationen og eventuelt en tilbudsliste, som tilbudsgiver skal forholde sig til og tilpasse deres tilbud ud fra. Omvendt forholder det sig, hvis en tilbudsgiver er nystartet eller blot er på vej ind på et nyt marked, hvor der kan være behov for at bruge ekstra ressourcer på at tjekke, at man svarer på alle spørgsmål.

I de tilfælde, hvor der har været brugt et elektronisk udbudsværktøj, har dette været en kilde til yderligere standardisering og en yderligere sænkning af transaktionsomkostningerne. Således oplever tilbudsgiver til tider, at ordregiver stiller krav om et stort antal fysiske eksemplarer af tilbuddet. Dette opleves som unødvendigt omkostningsfuldt – både for miljøet og medfører således unødvendige transaktionsomkostninger for tilbudsgiver.

I tilbudsskrivningen er det en central del af processen at få indhentet den formelle dokumentation for tilbudsgivers økonomiske og tekniske formåen, herunder opdaterede serviceattester, tro og love-erklæringer mv. Dette opleves af nogle tilbudsgivere som en omstændig og besværlig proces, og at der ikke altid er en sammenhæng mellem den efterspurgte dokumentation og opgavens karakter.

Analysen viser en tendens til, at de virksomheder, der er vant til at skrive mange tilbud, har formalia liggende klar, og at de ligeledes ofte har en sekretærfunktion tilknyttet tilbudsprocessen, der sikrer, at tilbuddet er konditionsmæssigt. Derimod giver de tilbudsgivere, der ikke er vant til at afgive tilbud, udtryk for, at opgaven med at indhente de formelle dokumenter kan være meget tidskrævende og dermed trække ressourcer fra den tid, de bruger på at beskrive indholdet i tilbuddet. Det kan derfor være en god investering at have faste arbejdsgange omkring indhentelse af standarddokumentationen.

Som omtalt oplever flere tilbudsgivere, at ordregiver i nogle tilfælde beder om dokumentation, som er overflødig eller unødvendig:

Boks 4.11: Indsamling af overflødig dokumentation bør undgås

Eksempelvis er virksomheden Berendsen Textil Service A/S en Svanemærket virksomhed. Men ofte oplever virksomheden, at de i forbindelse med afgivelse af tilbud yderligere skal dokumentere, at de lever op til de forhold, der er nødvendige for at opnå Svanemærket. Tilbudsgiver mener i dette tilfælde, at det må være en fordel for begge parter, at man anerkender Svanemærket som dokumentation og ikke kræver yderligere.

Det understreges endvidere i analysen, at det for størstedelen af tilbudsgivernes vedkommende er en del transaktionsomkostninger forbundet med selve udarbejdelsen af tilbuddet, også selvom der er benyttet elektroniske udbudsværktøjer.

Tilbuds- og/eller vareprøve-præsentation

En yderligere transaktionsomkostning for tilbudsgiver er tilbudspræsentation. Analysen viser, at tilbudspræsentationer kun bruges i meget begrænset omfang, men at tilbudsgiverne, i de tilfælde det bruges, bruger en del tid og ressourcer på at forberede en ordentlig præsentation.

Fremvisning eller fremsendelse af vareprøver bruges til gengæld i en del udbud for at teste kvaliteten og eventuelt brugervenligheden af en række produkter inden for fx arbejdsbeklædning, sygeplejeartikler, personlige og tekniske hjælpemidler mv.

Hvor omkostningerne ved en tilbudspræsentation primært ligger i forberedelse, ligger omkostningerne ved en vareprøvepræsentation primært i, at tilbudsgiverne skal specialfremstille produkter, der præcist lever op til de krav, som den pågældende kommune har stillet i sit udbudsmateriale. Derudover kan der ligge en del transportomkostninger i at få fragtet vareprøverne rundt i landet, især når ordregiver beder om at få foretaget fremvisninger ad flere omgange.

Selvom dette kan være en relativt stor transaktionsomkostning for tilbudsgiver – i de berørte cases varierer omkostningerne mellem 50.000 - 100.000 kr. for produktion og fremvisning af vareprøver alene – opleves det alligevel som en vigtig og nødvendig del af det at afgive et tilbud.

Der er enighed blandt de involverede tilbudsgivere om, at man løbende i driftsprocessen bør understrege vigtigheden over for ordregiverne af at få lov til også at have en dialog omkring de fremviste produkter ved det næste udbud, og ikke kun en regulær fremvisning. Dels kan virksomhederne præsentere produkternes fordele, og dels kan ordregivere få mulighed for at stille uddybende spørgsmål for at sikre sig det bedste vurderingsgrundlag. Det er vurderingen fra tilbudsgiverne, at

det i sidste ende kan være med til at sænke omkostningerne i implementerings- og driftsfasen.

Eventuel aktindsigt og/eller klage

Aktindsigter og klager vil typisk blive indgivet på et tidspunkt i fase 2 af tilbudsgivers proces, og analysen viser også, at begæringer om aktindsigt eller indgivelse af klager i de fleste tilfælde handler om tildelingsbeslutningen. Langt den overvejende del af tilbudsgiverne har prøvet at benytte sig af muligheden for at begære aktindsigt, mens kun lidt under halvdelen har prøvet at indgive en formel klage. Det er dog ikke entydigt, hvad resultatet har været af disse tiltag fra tilbudsgivernes side.

Det er erfaringen fra en række tilbudsgivere, at aktindsigter og klager ikke kun skaber transaktionsomkostninger for ordregiver, men også for de andre tilbudsgivere, særligt hvis udbuddet bliver annulleret og skal gå om. Yderligere kan en klagesag skabe transaktionsomkostninger for den vindende tilbudsgiver, selv hvis udbuddet ikke skal gå om, da en klage kan medføre, at det tager længere tid, inden tildelingsprocessen er afsluttet.

Dette skyldes blandt andet det forhold, at en klage indgivet til Klagenævnet for Udbud i stand still-perioden automatisk fører til en opsættende virkning af kontrakten, indtil klagenævnet har vurderet, om der skal gives opsættende virkning indtil den endelige afgørelse foreligger. Behandlingstiden for dette er maksimalt 30 kalenderdage.

På trods af en bevidsthed om, at aktindsigter og klager medfører store transaktionsomkostninger, kan der ikke spores en klar tendens til, hvornår der anmodes om aktindsigt eller indgives klager. Analysen viser, at erfaringerne er blandede, og forklaringen fra næsten samtlige tilbudsgivere er da også, at der skal være meget gode grunde til at indgive en klage.

Boks 4.12: Indgivelse af klage gav ordre

I en af casene i analysen indgav en ikke-valgt tilbudsgiver en klage vedrørende tildelingsbeslutningen, da denne tilsyneladende byggede på et fejlagtigt skøn fra ordregivers side. Ordregiver erkendte, at man havde lavet en fejl og besluttede sig for at annullere udbuddet og lave et genudbud. Ved det nye udbud var det den klagende tilbudsgiver fra første udbudsrunde, der endte med at vinde.

Eksemplet ovenfor viser, at det i nogle tilfælde godt kan betale sig at klage, hvis der er nogle meget klare indikationer på, at der ikke er sket en korrekt tildeling. Dog viser analysen, at der i mange af casene har været indgivet klager, som ikke har medført ændringer – heller ikke selvom det er klager, der er nået hele vejen til afgørelse i Klagenævnet for Udbud. I sådanne sager har der typisk også været gjort brug af advokater mv., hvorfor de samlede transaktionsomkostninger ved klagesager stiger væsentligt.

Samtidig medgiver langt størstedelen af tilbudsgiverne, at en klagesag ikke er det mest optimale udgangspunkt for en ny kontrakt, hvis man skulle være så heldig at vinde et eventuelt genudbud. Ved det omtalte eksempel understreger tilbudsgiveren dog også, at der har været behov for at genfinde tilliden til hinanden i opstarts- og implementeringsperioden.

Analysen giver altså ikke noget entydigt billede af omfanget af transaktionsomkostningerne ved aktindsigter og/eller klager for tilbudsgivers side. I enkelte af casene har tilbudsgiver oplevet, at andre klagede, hvorfor der blev skabt forstyrrelser omkring den senere implementeringsperiode. Dette gav højere transaktionsomkostninger for tilbudsgivere, der ikke havde indgivet en klage. Desuden har hovedparten af tilbudsgiverne oplevet aktindsigtssager, men selvom det er tidskrævende for ordregiver at behandle en aktindsigt, er det ikke noget, der giver anledning til særlige transaktionsomkostninger for tilbudsgiverne.

Sammenfatning – Fase 2

- Afklaring af om der skal afgives tilbud, er en af de væsentligste omkostningsdrivere for tilbudsgivere, da det typisk involverer flere repræsentanter/kompetencer fra flere forskellige medarbejdergrupper.
- Det tyder på, at transaktionsomkostningerne ikke er meget forskellige for tilbudsgiver ved henholdsvis begrænset eller et offentligt udbud. Samlet set er der et potentiale for at nedbringe omkostningerne for tilbudsgivere ved at ordregivere i nogle tilfælde benytter sig af begrænset udbud.
- Omfanget af spørgsmål/svar-dialogen afhænger af, hvor godt udbudsmaterialet og navnlig kravspecifikationen er udarbejdet. Det er et kvalitetsmæssigt og økonomisk hensyn fra tilbudsgivers side, der gør, at omkostningerne ved spørgsmål/svar-dialogen stiger, idet tilbudsgiverne løbende forsøger at indhente information, der gør, at de kan tilpasse ydelsen i forhold til at lave en god forretning. For tilbudsgiverne gælder det derfor om at udnytte dialogen optimalt uden at give konkurrenterne information.
- For størstedelen af tilbudsgivernes vedkommende er der en del transaktionsomkostninger forbundet med selve udarbejdelsen af tilbuddet, også selvom der er benyttet elektroniske udbudsværktøjer. Det drejer sig især om at have styr på formalia. Det er derfor en god investering at have faste arbejdsgange omkring indhentelse af standarddokumentationen.
- Analysen giver ikke noget entydigt billede af omfanget af transaktionsomkostningerne ved aktindsigter og/eller klager for tilbudsgivers side. Begge dele medfører dog markante transaktionsomkostninger for tilbudsgivere.

Fase 3 Efter kontraktindgåelse

Der er en række aktiviteter i fase 3, der delvist vedrører egentlige skifteomkostninger og delvist kontrolomkostninger, der er relateret direkte til det konkrete udbud. Dermed vil transaktionsomkostningerne i en række tilfælde tilhøre en implementeringsfase og vil således ikke opfattes som drifts- eller produktionsomkostninger, men som transaktionsomkostninger – ud fra en forståelse af at *den indgåede aftale skal implementeres, før den kan driftes*.

Opstartsmøder og forventningsafstemning

Afklaringen af detaljer i kontrakten mellem ordre- og tilbudsgiver fremstår i næsten alle de gennemgåede cases som en væsentlig driver af transaktionsomkostningerne i fase 3. I et enkelt tilfælde, hvor det har handlet om udbuddet af en rammeaftale med flere leverandører, har der ikke været behov for at holde opstartsmøder, da det blev vurderet, at en normal driftssituation fra første dag var mulig.

Udover dette ene tilfælde mødes ordre- og tilbudsgiver typisk en eller flere gange for at foretage en forventningsafstemning, hvor det klarlægges, hvordan samarbejdet omkring den fremadrettede drift skal foregå. Derudover handler det for de involverede parter om at få skabt et tillidsforhold omkring den fremtidige leverance.

Som oftest er det små detaljer i kontrakten, der bliver afklaret på opstartsmøderne. Dette kan fx være, hvor placeringen af et tyverisikringsmærke skal placeres på en computer eller på en kopimaskine eller hvor et logo skal sidde. I to-tre tilfælde har der dog været behov for at se nærmere på nogle vilkår i kontrakten, da det har vist sig sværere end forventet at implementere aftalen ud fra de eksisterende vilkår. Der har derfor været afholdt flere opstartsmøder end beregnet, ligesom der har været et behov for, at der har været de rette kompetencer til stede på begge sider af bordet ved opstartsmøderne, sådan at u hensigtsmæssighederne hurtigt kunne rettes til.

Det viser sig altså, at der i nogle udbudsforretninger er stillet et urealistisk billede op af, hvor enkel opstarten og implementeringen af en kontrakt vil foregå. Dette skyldes ifølge både ordre- og tilbudsgiverne i de to-tre omtalte cases, at man ved udarbejdelsen af kravspecifikationen og kontraktgrundlaget ikke har haft et helt klart billede af den nuværende drift og/eller det nuværende forbrugsmønster. Desuden mener tilbudsgiverne selv, at flere spørgsmål fra deres side i spørgsmål/svar-dialogen kunne have foregrebet enkelte temaer, sådan at implementeringen blev mere realistisk, og at priserne også havde afspejlet dette.

Forventningsafstemning fremstilles generelt som et vigtigt element for den videre leverance, og afstemningen er primært initieret af et økonomisk og kvalitativt hensyn ved, at man gerne vil levere et godt produkt og samtidig gøre en god forretning. I mange tilfælde bygger leverancerne på tillid mellem ordregiver og leverandør, hvorfor det er centralt for et godt samarbejde hurtigt at få opbygget et godt forhold til hinanden. Opstartsmøderne er således en omkostning, men også en god anledning til at få drøftet vigtige elementer i kontrakt og drift, herunder håndteringen af implementeringsplan mv.

Leverandørskifteomkostninger

Der vil altid være omkostninger ved at skifte leverandør, om end der kan være stor forskel på, hvor store disse vil være, og især hvor store skifteomkostninger der kan henføres direkte til den vindende tilbudsgiver. Leverandørerne er dermed i nogle tilfælde naturligt ramt af relativt store transaktionsomkostninger ved et leverandørskifte.

Et leverandørskifte har i nogle af analysens cases som eksempelvis udbud af kopipapir, reklamebureauydelse o.l. nærmest kunne ske fra dag til dag uden de store omkostninger, mens en overvejende del af casene herunder blandt andet el, arbejdsbeklædning, madudbringning og it-hardware og -systemer har været kendetegnet ved store initialomkostninger.

Blandt andet har korte tidsperioder fra kontraktunderskrift til opstartsperiode tilsyneladende stor indflydelse på, hvor store skifteomkostninger man har som virksomhed.

Boks 4.13: For kort tid mellem kontraktunderskrift til opstart

Vikarleverandøren ActivCare oplever ofte, at transaktionsomkostningerne drives i vejret af korte deadlines for opstart. Der skal som regel rekrutteres nye vikarer til et vikarkorps for at dække et nyt geografisk område, men vikarbranchens natur er nu engang, at det tager noget tid, før der kommer et overblik over, hvor mange vikarer der løbende skal til for at dække kommunens behov. En for kort deadline harmonerer dermed ikke altid godt med de store initialomkostninger.

Især på områder hvor man har en udstrakt brug af underleverandører, er det store tidspres med til at øge omkostningerne. Analysen viser således, at enkelte leverandører oplever, at et pres på leverancer presser leverandørkæden, hvormed leverandørernes profitmargin mindskes væsentligt.

En anden aktivitet der er forbundet med et leverandørskifte - og som også er omtalt ved analysen af ordregivers transaktionsomkostninger – er at få sendt information ud til de decentrale indkøbere om, at der nu er kommet en ny leverandør. Omkostningen ligger blandt andet i at udarbejde, trykke og udsende breve mv. Langt størstedelen af tilbudsgiverne mener, at det er en relativt lille omkostning i forhold til de samlede tilbudsomkostninger, der skal afsættes, men at det samtidig er vigtigt at sørge for god information fra starten af.

Uanset om der er tale om simple varekøb eller komplekse tjenesteydelser, viser analysen i høj grad, at der er omkostninger forbundet med et leverandørskifte. Leverandørskifteperioden er blot ét element, der har vist sig at blive afgørende for både pris, leverance og samarbejde, da leverancerne kan tilpasses et rimeligt flow for at holde omkostningerne nede. Et andet element påpeges af enkelte tilbudsgivere som, at de som ny leverandør selv skal være proaktive i forhold til at hjælpe ordregiver med at sprede nyheden om et leverandørskifte.

Implementeringsomkostninger

Efter de indledende opstartsmøder ved en ny kontrakt kan der også forekomme omkostninger, der involverer implementering af tiltag, der er nødvendige for at kunne påbegynde driften. Er der fx stillet et efteruddannelseskra v i udbudsmaterialet, skal dette efterleves i driftsfasen, men som udelukkende pålægges leverandøren som følge af udbudsmaterialet.

Umiddelbart er denne form for transaktionsomkostninger størst for de mere komplekse og tekniske udbudsopgaver, da disse udbudsopgaver har mange snitflader til ordregivers andre opgaver, ligesom kompleksiteten kræver mere omstilling fra medarbejdernes side.

Boks 4.14: Transaktionsomkostningerne stiger, når borgeren er slutbruger

Det er oplevelsen hos Post Danmark, at kombinationen af, at det er borgeren, der er slutbruger, og at mad er en genstand som er forbundet med mange følelser, bestemt har øget transaktionsomkostningerne. Således har der internt ligget et større arbejde i at uddanne medarbejderne i de værdier, som kommunen har, samt i hvordan man møder og tiltaler ældre borgere. Der er væsentlige forskelle ved at skulle aflevere et brev til en postkasse eller brevsprække, og så nu skal de levere mad til personer, som i udgangspunktet er svækkede. Betydningen af bare én fejl har også væsentligt større konsekvenser ved madudbringning end ved postudbringning, herunder borgerklager mv.

Udover ovenstående eksempel kunne det fx også være ved implementeringen af store it-systemer eller ved udbud af lønadministration, der som førstegangsudbud også involverer virksomhedsoverdragelse af medarbejdere.

Evaluering og tilpasning af leverance i samspil med ordregiver

En sidste kilde til transaktionsomkostninger for tilbudsgiver i fase 3 er evaluering af kontrakten, herunder en løbende dialog med ordregiver om, at der er leveret det, som fremgår af kontrakten, til den aftalte pris.

Som gennemgået på ordregiversiden så er der stor forskel på, hvordan tilbudsgiverne håndterer denne opgave. For langt de fleste leverandører er den løbende opfølgning en integreret del af den daglige drift, hvor der afholdes faste møder, fx kvartalsvist eller halvårligt, mens andre leverandører alene følger op på kontrakten i de tilfælde, hvor der opstår problemer.

En af de aktiviteter, der på nogle udbudsområder tager meget tid at få tilpasset i leveranceperioden, er oplæringen i brugen af nye produkter. Det er således erfaringen, at dette ofte er tilfældet på områder, hvor der enten er sket en teknologisk udvikling, eller hvor der på baggrund af kravspecifikationerne i udbudsmaterialet er et nyt produktsortiment at tage stilling til.

Boks 4.15: Oplæring i brug af nye produkter

Mediq Danmark, der er leverandør af hospitals- og sygeplejeartikler, oplever således at skulle supportere både ordregivers personale, samt de borgere, der skal vænne sig til nye produkter. I nogle tilfælde er det desuden oplevelsen, at der mangler et helhedsfokus i valg af produkter, og specielt ved ændringer af produkterne. Fx kan en ændring i et diabetiker-præparat have store konsekvenser for den pågældende borger, der skal bruge det nye præparat, herunder risikoen for en række følgesygdomme. Dialogen omkring dette optager en del tid i denne fase 3, som kunne være taget allerede ved udarbejdelsen af kravspecifikationerne.

I nogle tilfælde oplever tilbudsgiverne, at der i udbudsmaterialet er indskrevet krav om, at den vindende tilbudsgiver løbende skal kunne levere leverandørstatistikker på, hvad der er købt på aftalen. De har ifølge analysen brug for dokumentation, både over for leverandøren i forhold til om der leveres til de aftalte priser mv., men også over for de decentrale indkøbere for at få dem til at handle på aftalen. Desuden giver statistikkerne information til det næste udbud omkring efterspørgslen. Det er derfor også vurderingen fra både ordre- og tilbudsgivere, at det i

sidste ende også kan blive til leverandørens fordel, at der skal leveres faste statistikker.

Analysen viser altså, at evaluering og opfølgning på kontrakten er en direkte kilde til øgede transaktionsomkostninger for tilbudsgivere. Dette skyldes delvist, at omkostningerne er en aktivitet, der er direkte knyttet til kontraktens betingelser, men det er primært initieret af et totaløkonomisk hensyn, hvor ordregiverne er blevet mere opmærksomme på at få højere compliance på de aftaler, der indgås.

Sammenfatning – Fase 3

- Opstartsmøder og forventningsafstemning er generelt et vigtigt element for den videre leverance. Opstartsmøderne udgør en transaktionsomkostning, men er samtidig også en anledning til at opbygge tillid samt få drøftet vigtige elementer i kontrakt og drift, herunder håndteringen af implementeringsplan mv. På lang sigt kan dette være med til at sænke transaktionsomkostningerne, ikke mindst i forbindelse med den næste udbudsrunde.
- Der opstår altid transaktionsomkostninger, når der skiftes leverandør. Skifteperioden er afgørende for både pris, leverance og samarbejde, da leverancerne kan tilpasses et rimeligt flow for at holde omkostningerne nede. Desuden kan de samlede omkostninger holdes nede ved, at en ny leverandør selv er proaktiv i forhold til at hjælpe ordregiver med at sprede information om et leverandørskifte og derfor investerer lidt ressourcer her.
- Implementeringsomkostninger er størst for de mere komplekse og tekniske udbudsopgaver, da disse udbudsopgaver har mange snitflader til ordregivers andre opgaver, og kompleksiteten kræver mere omstilling fra medarbejdernes side. Omkostningerne kan imødegås ved en dialog med ordregiver inden tilbudsafgivning i fase 1, sådan at uforudsete omkostninger ikke gør det til en dårlig forretning.
- Evaluering og tilpasning kan i nogle tilfælde være en kilde til øgede transaktionsomkostninger for tilbudsgivere. Omkostningerne er som regel direkte knyttet til kontraktens betingelser og er primært initieret af et totaløkonomisk hensyn, hvor ordregiverne er blevet mere opmærksomme på at få højere compliance på den indgåede aftale. Omkostningerne kan primært sænkes ved at sørge for en grundig drøftelse af kontraktens indhold ved bl.a. opstartsmøderne.

Kapitel 5

Potentialet for at sænke transaktionsomkostningerne ved udbud

Analysen viser i udgangspunktet, at der er markante forskelle i omfanget af transaktionsomkostninger fra udbud til udbud, og det er forskelligt fra udbud til udbud, hvad årsagen har været til, at nogle omkostningslementer er blevet uhensigtsmæssigt store. Der er som tidligere nævnt heller ingen sammenhæng mellem fx transaktionsomkostninger og kontraktsum.

Der er dog et potentiale i at sørge for en bedre planlægning af de enkelte udbud og en højere grad af stringens i behandlingen af udbudsprocessen. Det er vanskeligt at kvantificere, hvor stort potentialet er for at sænke de samlede transaktionsomkostninger ved udbud.

Ud fra den gennemførte analyse ses det, at der er en tæt sammenhæng mellem de tre faser i udbuddet. De enkelte omkostningsdrivere i fase 2 og 3 bliver således påvirket af, at ordregiver ikke har været grundig nok i fase 1. I nogle udbud kan det være sådan, at ordregiver ikke har været grundig nok i planlægningsfasen, således at tilbudsgiverne har svært ved at efterkomme nogle af de krav, der er stillet i udbudsmaterialet. Dette kan afstedkomme en omfangsrig spørgsmål/svarperiode, eller det kan få indflydelse på den videre opstarts- og implementeringsperiode. Et andet eksempel kan være, at der i tilbudsvurderingen opstår tvivl omkring den tildelingsmodel, der er valgt, fordi den ikke har været rigtigt sammensat fra starten af, hvilket medfører store omkostninger for ordregiver at bearbejde. Ligeledes vil disse uhensigtsmæssige krav eller usikkerheder omkring tildelingerne som oftest påvirke tilbudsgivernes omkostninger.

Ovenfor er der beskrevet, at der er et potentiale for at nedbringe omkostningerne i fase 1. Det kan primært hentes ved en øget professionalisering af tilgangen til og styringen af udbud, herunder indhentning af erfaringer fra andre kommuner, udarbejdelse af entydige krav samt brugen af faste skabeloner. De mest markante omkostningsdrivere i fase 2 er spørgsmål/svar-dialogen og tilbudsvurderingen, som der er et potentiale for at nedbringe. Det kræver dog, at ordregiver blandt andet har sørget for at planlægge udbudsprocessen ordentligt, stillet krav der står mål med opgavens karakter og sammensætte et klart udbudsmateriale, så der ikke opstår for mange unødvendige spørgsmål fra mulige tilbudsgivere. De samme faktorer gør

sig gældende for omkostningsdriverne i fase 3, hvor en grundig ydelsesbeskrivelse og klare kontraktvilkår er med til at minimere de uhensigtsmæssige transaktionsomkostninger ved fx opstart og leverandørskift.

Noget anderledes ser det ud for tilbudsgiverne, hvor potentialet for at nedbringe transaktionsomkostningerne ikke er ligeså stort som for ordregivere. Omfanget af tilbudsgivers transaktionsomkostninger er primært initieret af de krav, som ordregiver stiller, og den måde hvorpå udbudsmaterialet i øvrigt er sammensat. Hvis ordregiver eksempelvis har sørget for at planlægge udbudsprocessen ordentligt, stillet passende krav og sammensat et klart udbudsmateriale, så der ikke opstår for mange unødvendige spørgsmål, er tilbudsgivers transaktionsomkostninger tilsvarende lave.

Potentialet for at sænke omkostningerne for tilbudsgiverne er generelt bundet op på ordregivers tilgang til udbudsprocessen. I de enkelte faser er der dog en række omkostningselementer, som tilbudsgivere af egen drift kan forsøge at begrænse. Præcis som hos ordregiverne, så viser analysen, at der er visse sammenhænge mellem de 3 fasers transaktionsomkostninger i udbuddet. Omkostningsdrivere i fase 3 bliver fx påvirket af, at tilbudsgiver ikke har været grundig nok ved udarbejdelsen af tilbuddet, sådan at der ved opstartsmøderne skal bruges unødvendige ressourcer på afklaringer og tilretninger.

Ovenfor er der beskrevet, at der er et potentiale for at nedbringe omkostningerne i fase 1. Det kan primært hentes ved en øget professionalisering af tilgangen til og overvågningen af udbudsmarkedet, sådan at man som virksomhed er godt forberedt på kommende udbud. De mest markante omkostningsdrivere i fase 2 er spørgsmål/svar-dialogen og selve tilbudsskrivningen, som der er et relativt potentiale for at nedbringe, hvis tilbudsgiver sørger for at samle de rette kompetencer i arbejdsgruppen, inklusiv nogle der er erfarne med at håndtere udbudsprocesser. Derudover bør tilbudsgiver sørge for løbende at have styr på regnskaber, omsætningstal og fx serviceattest, sådan at disse standardkrav ikke kommer til at udgøre en flaskehals i en udbudsproces, der i nogle tilfælde kan være ganske kort. De samme faktorer gør sig gældende for omkostningsdriverne i fase 3, hvor en grundigt beskrevet ydelse samt et klart billede af den fremtidige leverance i mange sammenhænge vil sænke de unødige transaktionsomkostninger til henholdsvis opstart og implementering.

Kapitel 6

Appendiks

6.1 KORT BESKRIVELSE AF CASES

Udbud af varekøb

Udbud af køb af pc'ere

Indkøb af computere er en opgave, hvor kommuner via udbud har oplevet at få attraktive priser, men ikke har undgået store transaktionsomkostninger. Derfor er casen interessant at inddrage i analysen. Udbuddet er gennemført som miniudbud på SKI og giver derfor mulighed for at inddrage, hvordan dette påvirker omkostningerne.

Udbud af sygeplejeartikler

Udbud på ældreområdet som har en stor volumen, hvor der samtidig er stor variation på, hvordan det håndteres, hvilket gør casen interessant. Der er tale om en obligatorisk rammeaftale med én leverandør. I dette tilfælde har kommunen oplevet en rigtig god proces og derfor interessant at inddrage i forhold til best practice-eksempler.

Udbud af kropsbårne hjælpemidler

Casen dækker over et relativt kompleks varekøbsudbud med et stort varesortiment at forholde sig til. Der er generelt en stor volumen på denne type opgave og forskelligartet håndtering af udbuddet. Casen er valgt, da kommunen oplevede en dårlig proces hele vejen igennem, og det er dermed interessant at afdække, hvad der skabte den dårlige proces, herunder håndtering af høje TC.

Udbud af tekniske (genbrugs)hjælpemidler

Hjælpemiddelområdet er ved at udvikle sig til et klassisk udbudsområde, men hvor der stadig er store variationer i tilgangen til udbud. Som nævnt ovenfor udgør udbud på ældreområdet en stor andel af det samlede udbud. Derfor er det vigtigt, at denne type udbudsopgave er væsentligt repræsenteret i analysen. Derudover er den pågældende case et samarbejde mellem en række kommuner, hvorfor transaktionsomkostningsperspektiver omkring tværkommunale samarbejder også kan blive et aktuelt tema.

Udbud af kontorartikler

Et klassisk udbud, som langt de fleste kommuner har erfaringer med at udbyde, men som stadig udbydes meget forskelligt. I udgangspunktet er udbuddet ikke specielt komplekst, men er derimod kendetegnet ved at have en del omkostninger forbundet med udarbejdelsen af tilbudslister mv. Kommunen havde været i udbud med området før, hvormed der kan drages sammenligninger fra tidligere til nuværende udbud.

Udbud af kopipapir

Igen et klassisk udbud, der til forskel fra de fleste andre cases ikke er specielt komplekst. Udbuddet er gennemført via et indkøbsfællesskab, hvorfor det er relativt stort, og samtidig er det interessant at se nærmere på de transaktionsomkostninger et tværkommunalt udbud medfører.

Udbud af el-køb

Køb af el har over årene været overvejet som udbudsemne i flere kommuner, men kun få har erfaringer med at udbyde området, da det er relativt komplekst. I dette tilfælde er der tale om en 2-årig kontrakt med optioner ud fra et miniudbud på SKI. Udbuddet kan teoretisk set medføre store gevinster ved at gennemføre et udbud på det rigtige tidspunkt, da kontrakterne typisk er ret store. Det er derfor interessant at se på, hvilke transaktionsomkostninger der er forbundet med et udbud her.

Udbud af kopimaskiner

Udbud af kopimaskiner har de fleste kommuner erfaringer med, men det er også en branche, der har været udsat for en voldsom teknologisk udvikling. Dette er derfor et interessant udbudsområde at se nærmere på, da udviklingen har indflydelse på den måde, som nye udbud tilrettelægges på, da tidligere udbudsmaterialer sjældent blot kan tilpasses.

Udbud af servere/it-storage

Udbud af it-systemer er en udbudsopgavetype, som til stadighed vokser. Samtidig har kommunerne haft forskellig tilgang til gennemførelsen af udbud på området, da det bl.a. er udbredt med diverse rammeaftaler. Derfor er erfaringer på området interessant at inddrage i analysen.

Udbud af arbejdsbeklædning

Et relativt komplekst varekøb, hvor der fra brugergrupperne ofte er mange krav. Dette gør i nogle tilfælde kravspecifikationen vanskelig, og der er derfor i teorien lagt op høje transaktionsomkostninger i den indledende fase. Desuden er der tale om en klagesag, der pr. definition er interessant for denne analyse.

Udbud af tjenesteydelser

Udbud af vask af linned

Et andengangsudbud, der repræsenterer et område, som mange kommuner vælger at udbyde. Udbuddet er samtidigt meget standardiseret, og det er vigtigt at inddrage betragtninger om, hvordan standarder påvirker transaktionsomkostningerne i udbudsprocessen. Desuden er der tale om en relativt lille kontraktsum, hvorfor det er interessant at se på, om transaktionsomkostningerne står mål med de besparelser, der kan være selv på små kontrakter.

Udbud af rengøring

En klassik udbudsopgave hvor mange kommuner har positive erfaringer og har høstet store, økonomiske gevinster. Mange har også erfaringer med andengangsudbud, ligesom i den udvalgte case, hvilket i udgangspunktet bør være relevant for en transaktionsomkostningsanalyse. Desuden er der tale om en case, hvor man fra ordregivers side havde nogle udfordringer med flere små kontrakter i driftssetupet inden udbuddet, hvilket også er interessant at undersøge ift. omkostninger.

Udbud af ERP-løsninger

Udbud af ERP-systemer er en dyr og kompleks opgavetype under kategorien it-systemer, hvor der opleves stor vækst i antallet af udbud. Det er et område, hvor kommunerne har haft en meget forskellig tilgang til opgaveløsningen, og dette sammenholdt med opgavens kompleksitet gør det interessant at belyse, hvilke transaktionsomkostninger der har været ved at udbyde. Desuden har kommunen oplevet omkostninger i millionklassen ved leverandørskiftet.

Udbud af madudbringning

Udbuddet af madudbringning er i teorien en relativt enkel tjenesteydelse at udbyde, men snitfladen til andre arbejdsområder på ældre- og sundhedsområdet er med til at øge kompleksiteten væsentligt. Snitfladernes indflydelse på transaktionsomkostningerne er i sig selv interessant. Udbuddet blev desuden vundet af en tilbudsgiver, der ikke tidligere har leveret mad, hvorfor det er interessant at se nærmere på især tilbudsgivers transaktionsomkostninger.

Udbud af graffititjeneste

Udbuddet dækker over en tjenesteydelse, som mange kommuner, specielt bykommuner, overvejer at udbyde. Casen er derudover interessant, da den både involverer et kontrolbud og virksomhedsoverdragelse af medarbejdere – noget som i teorien bør påvirke transaktionsomkostningerne – også selvom kontraktsummen ligger i den absolut lave ende af de udvalgte cases.

Udbud af lønadministration

Lønadministration opleves af kommunerne som en kompleks tjenesteydelse at udbyde, bl.a. pga. virksomhedsoverdragelse af medarbejdere mv. Der er store forskelle på de transaktionsomkostninger, som kommunerne oplever ved udbuddet af denne opgavetype. Derfor er erfaringen fra denne case interessant at inddrage i analysen, da kommunen oplevede mange udfordringer i processen.

Udbud af reklamebureauydelse og grafiske ydelser

Et komplekst rammeaftaleudbud af reklamebureauydelse og grafiske ydelser over 2 år med option på 2x1 års forlængelse, opdelt i en række delaftaler. Ydelserne er ofte bygget op omkring enkeltstående kampagner eller småprojekter, hvor behovene varierer kraftigt fra gang til gang. Det er derfor interessant at se på, hvordan man håndterer kravspecifikationen, samt hvilke omkostninger der generelt er forbundet med at udbyde så komplekse ydelser som kreative vidensservice er.

Udbud af beskæftigelsesrettet afklaring

Et relativt lille, men samtidig ret komplekst udbud, der er splittet op på en række del-aftaler, og hvor der er forskellige leverandører involveret. På trods af dette var det oplevelsen, at processen havde været rigtig god. Desuden er der tale om tilbudsgivere, der som regel kun byder på opgaverne, hvis de kan se noget interessant eller specielt udfordrende i opgaven. Det er i sig selv interessant at se på, hvordan flere leverandører i aftalekomplekset påvirker transaktionsomkostningerne for både ordre- og tilbudsgivere.

Udbud af kørsel

Et udbudsområde som ofte er splittet op i en række mindre kontrakter, og som kommunerne ofte har haft store problemer med at styre. I det pågældende tilfælde valgte man at slå flere kørselsområder ind under samme udbud med en anslået kontraktsum på godt 6 mio. kr., hvilket har stillet en del krav til de tilbudsgivere, der måtte være interesserede. Udbuddet involverer derfor også flere fagforvaltninger, hvilket i teorien bør hæve transaktionsomkostningerne. Dette gør i sig selv casen interessant. Desuden er der tale om et område, der også rent implementerings- og driftsmæssigt kan være lidt krævende at få til at køre.

Udbud af vikarydelser

Et andengangsudbud af en rammeaftale på vikarydelser, hvor der er tale om en relativt kompleks tjenesteydelse, som de fleste kommuner også har en del erfaringer med. Der er her samtidigt tale om et udbud af en relativ "blød" karakter, som ordregiverne erfaringsmæssigt håndterer meget forskelligt. Casen er desuden interessant, idet kommunen i udgangspunktet ikke havde afsat penge til vikarer, hvorfor det er interessant at se nærmere på, hvordan leverandørerne forholder sig til dette udgangspunkt.

Udbud af trykkeri- og grafikydelser

I udgangspunktet er trykkeri og grafiske ydelser relativt komplekst at kravspecifisere og vurdere kvaliteten af. Casen er desuden interessant, da den for det første ikke forløb særlig godt ift. planlægningen, hvor man efter 6 måneder måtte starte forfra, og for det andet involverer en klagesag. Dette giver mulighed for at inddrage i analysen, hvordan en klagesag påvirker omkostningerne for både ordre- og tilbudsgiver, samt input til hvordan klagesager potentielt kan undgås.