

ATV JORD OG GRUNDVAND

Det gode udbud

8. oktober 2014

Indhold

Innovation og ressourceeffektivitet
CEO Carsten Toft Boesen, geolog og MBA, NIRAS A/S

Den juridiske ramme for udbud
Advokat, partner Peter Stig Jakobsen (H), Bech-Bruun Advokatfirma

En regions overvejelser omkring udbud
Civilingeniør Kim Sørensen, Region Hovedstaden

Rådgiversyn på udbud, belyst ved konkrete eksempler
*Projektchef John Ulrik Bastrup, GEO, og
seniorprojektleder Kirsten Rügge, COWI A/S*

Totalentreprise og udbud
Afdelingsleder Maiken Faurbye, Krüger A/S

Til notater

INNOVATION OG RESSOURCEEFFEKTIVITET

CEO Carsten Toft Boesen, geolog og MBA
NIRAS A/S
ctb@niras.dk

Baggrund og formål

På Vintermødet 2013 med Miljøminister Ida Auken indledtes en væsentlig dialog om mulighederne for markant at øge branchens ressourceeffektivitet og innovationskraft.

Innovation er processen, der transformerer viden til værdi i form af bedre og billigere løsninger og trives bedst i tæt samspil med markedet. Jord- og grundvandsmarkedet styres i stigende grad af komplicerede udbudsregler og risikoaversion – elementer, der hæmmer innovation. Dette har præget indkøbsprocessen i retning af mere jura og økonomi og har medført en markant øgning af transaktionsomkostningerne. Dette er dyrt, frustrerende og unødvendigt og fjerner fokus fra faglighed og innovation.

Samtidig forekommer der nu oftere udbud af mindre opgaver til mange bydende, hvorved de samlede omkostninger til udarbejdelse og vurdering af tilbud hurtigt kan overstige såvel besparelsen for udbyder som gevinsten for den vindende leverandør – altså destruerer indkøbsprocessen værdi. En anden tendens er, at kravet til tilbuddenes omfang øges, så det i dag ikke er unormalt, at et tilbud fylder et helt ringbind. Disse tilbud er både dyre at producere og tager lang tid for udbyder at vurdere.

Det hører med til billedet, at Vand- og Miljøområdet er præget af relativt små projekter med lav risikoprofil, en høj grad af tillid og lange relationer mellem stabile parter med højt vidensniveau samt et begrænset omfang af tvister – et omfang, der vanskeligt kan retfærdiggøre det stigende ressourceforbrug til udvikling og forhandling af kontraktforhold.

Går vi 25 år tilbage havde vi en situation, hvor kontrakterne var relativt ens på tværs af udbydere og fyldte 4 sider med ABR, udbudsbrev og tilbud som bilag. I dag er vi på vej mod en situation hvor styrelser, regioner, kommuner og forsyningsselskaber hver især kontinuert udvikler eget kontraktparadigme, og hvor hver leverandør har modsvarende ønsker om justeringer. Logikken fra udbyder er, at det er enklest kun at have ét kontraktparadigme, men det er illusorisk, når paradigmet skal dække spektret fra indkøb af supersygehuse over miljørådgivning til blyanter. Resultatet er, at fagfolk både hos udbydere og leverandører bruger masser af ikke-værdiskabende tid på at diskutere teoretiske juridiske problemer.

Metode

Med det formål at kvalificere og teste ovenstående opfattelse af situationen blev der i perioden august-september 2014 gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt ATV Jord- & Grundvands medlemmer.

Resultater

De 94 besvarelser peger på, at der er en høj grad af enighed blandt udbydere og leverandører om, at faglighed og projektledelse er det vigtigste i opgaveløsningen, men at pris i virkelighedens verden ofte kommer til at vægte højest. Til trods for en høj grad af enighed om gerne at ville fremme innovative løsninger vægter innovation i praksis lavest.

Både udbydere og leverandører oplever, at tidsforbruget til udbud/tilbud er steget, og kun et fåtal ser udbudsreglerne som værdiskabende. Både udbydere og leverandører oplever udbudsreglerne som en kilde til stress, og især leverandørerne ser i betydeligt omfang reglerne som en barriere for innovation.

Udbyderne er dog på en række parametre mere positive over for udbudsreglerne end leverandørerne. Mest markant mener 57 % af udbyderne, at reglerne er med til at sikre fair konkurrence, hvilket kun 14 % af leverandørerne er enige i.

Det overvejende flertal anvender udbyders kontraktgrundlag med ABR89-henvisning, og tidsforbruget til forhandling af kontraktgrundlag opleves af mange som stigende. Min hypotese var, at forhandling af kontraktgrundlag eroderede tillid, men her viser undersøgelsen, at det modsatte faktisk er tilfældet.

I forhold til omfang og håndtering af tvister blev min forventning til gengæld bekræftet: I langt de fleste tilfælde taler vi os til rette eller forliger sagen. Kun tre respondenter har erfaring med voldgifts- eller retssager.

Der er fra parterne en klart positiv holdning til omvendt licitation – en udbudsform som omkring 40 % allerede har erfaring med, og flertallet (naturligvis mest markant blandt leverandører) mener, at det i den sammenhæng er rimeligt med en vis honorering af tilbudsomkostninger.

Konklusion og perspektivering

Undersøgelsen peger på, at udbudsprocessen opleves som ressourcekrævende, stressende og ikke fremmende for innovation; altså et ikke ubetydeligt, men lovpligtigt ressourcospild - og altså en innovationsbarriere.

Spørgsmålet er: hvordan kan vi reducere ressourceforbruget (transaktionsomkostningerne) og ikke mindst øge værdiskabelsen? Og dermed som en respondent udtrykker det: *"opnå at tiden = pengene i stedet kunne bruges til selve opgaveløsningen"*.

En oplagt mulighed for at reducere transaktionsomkostningerne, ikke mindst for leverandørerne, er at nå til enighed om ét fælles kontraktgrundlag og fastholde dette over tid. Her er den forestående forhandling af ABR89 det oplagte forum.

Det forhold at leverandørerne generelt er mest negative i forhold til udbudsprocessens værdiskabelse ligger sandsynligvis i en kombination af, at udbudsprocessen i sin natur genererer flest tabere, men måske også i en oplevelse af manglende åbenhed og transparens i evaluering og tildeling.

I forhold til at accelerere værdiskabelsen, og med det formål at sætte turbo på den grønne innovation, er det oplagt at stille krav om innovativt indhold i løsningen af en større del af den løbende projektportefølje. Dette kan ske ved at anvende rammeaftaler eller en udbudsform, hvor problemet og den tilhørende økonomiske ramme præsenteres, og de bydende så konkurrerer på at finde den bedste løsning – f.eks. ved en omvendt licitation, hvor prisen er givet, og konkurrencen går på at levere mest værdi for pengene.

DEN JURIDISKE RAMME FOR UDBUD

Advokat, partner Peter Stig Jakobsen (H)
Bech-Bruun Advokatfirma
psj@bechbruun.com

Oplæg omkring de gældende regler og udvalgte dele af de kommende regler for udbud med fokus på kontrakttyper, minimumskrav, udvælgelseskriterier, tildelingskriterier, udbudsformer, kontraktstyring og sanktioner

Baggrund og formål

I forbindelse med indkøb skal ordregiver foretage en lang række overvejelser og valg, som er styrende for konkurrenceprocessen og levering af korrekt ydelse.

Som en fase af et sådant indkøb vil ofte indgå en udbudsprocedure, der såvel tidsmæssigt som indholdsmæssigt kan påvirke den endelige kontrakt.

Peter Stig Jakobsen har mere end 25 års erfaring med gennemførelse af udbud og tvister om udbud samt som forfatter af bøger og artikler om udbudsretlige emner.

Metode, teknik

Oplægget vil blive gennemført på baggrund af en PowerPoint-præsentation.

Resultater

Resultatet af oplægget tilsigter at være en dialog om særligt mulighederne inden for den gældende juridiske ramme for at gennemføre intelligente og hensigtsmæssige indkøb.

Konklusion og perspektivering

Der er inden for de gældende juridiske rammer en lang række muligheder for såvel at nedbringe transaktionsomkostningerne som at foretage intelligente indkøb.

Litteraturhenvisninger

- EU-Domstolens praksis
- Klagenævnet for Udbuds praksis
- De danske domstoles praksis
- Dansk og international litteratur om udbudsretlige forhold
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledninger om udbudsretlige emner
- Kommissionens fortolkningsmeddelelser

EN REGIONS PRAKSIS OG OVERVEJELSER OM UDBUD

Civilingeniør Kim Sørensen
Region Hovedstaden
ks@regionh.dk

Baggrund for praksis

Hvert år udbyder Region Hovedstaden opgaver indenfor jordforureningsområdet for et trecifret millionbeløb. For at regionen anser et udbud for at være godt, er der en række forhold, som skal være opfyldt. Regionen ønsker at sikre, at udbudsprocessen og opgaveløsningen overholder gældende regler om pligt til at udbyde, lever op til en række kvalitetskrav, er effektiv og munder ud i passende lave priser.

Region Hovedstadens praksis ved udbud af jordforureningsopgaver

Udbudsformer

Region Hovedstaden udbyder stort set udelukkende jordforureningsopgaver i "begrænset udbud" og kun sjældnere i "offentligt udbud" eller i "udbud efter forhandling". "Begrænset udbud" er den foretrukne udbudsform, fordi det er den mindst ressourcekrævende hos både region og leverandører, samtidig med, at den erfaringsmæssigt sikrer konkurrence på pris og kvalitet herunder den "gode ide" i opgaveløsningen.

Afhængig af opgavernes karakter udbydes de som enten tjenesteydelser eller bygge- og anlægsopgaver. Historiske gennemgange, kortlægningsundersøgelser, videregående undersøgelser og driftsopgaver udbydes som tjenesteydelser, mens oprensingsopgaver og opførelse af driftsanlæg udbydes som bygge- og anlægsopgaver.

Tjenesteydelsesopgaverne udbydes efter EU's udbudsdirektiv, /1/ hvis det vurderes, at kontraktværdien vil overstige ca. 1,5 mio. kr., og efter tilbudsloven, hvis kontraktværdien vurderes at ligge mellem 0,5 mio. kr. og ca. 1,5 mio. kr. I begge tilfælde annonceres opgaven i overensstemmelse med de to regelsæt, og der gennemføres en prækvalifikation, der resulterer i, at hhv. 5-6 og 2-3 leverandører udvælges til at afgive tilbud. For tjenesteydelsesopgaver, hvor kontraktværdien er mindre end 0,5 mio. kr. gennemføres i nogle tilfælde en udbudsproces svarende til en proces, som under tilbudsloven, mens der i andre tilfælde indhentes underhåndsbud fra to leverandører.

Bygge- og anlægsopgaverne udbydes som regel efter tilbudsloven, da de har en kontraktværdi på mindre end ca. 38 mio. kr., hvilket er tærskelværdien, som er afgørende for om opgaven skal udbydes under tilbudsloven eller EU's udbudsdirektiv.

Udvælgelse

Uanset om der udbydes under tilbudsloven eller under EU's udbudsdirektiv finder prækvalifikationen sted på baggrund af de udvælgelseskriterier, der offentliggøres i forbindelse med annoncering af opgaven. I Region Hovedstaden sker udvælgelsen ofte med hovedvægt på leverandørens referencer fra sammenlignelige projekter.

Når navnlig mindre opgaver udbydes under tilbudsloven kan antallet af lige kvalificerede leverandører være større end det antal regionen ønsker at udvælge jf. annonceringen. I disse

tilfælde vægter Region Hovedstaden at tage hensyn til en sikring af bedst mulige konkurrence. Det kan fx ske ved at udvælge både små og store leverandører til at afgive tilbud.

Tildeling

Som det foreskrives af reglerne oplyser regionen allerede ved annoncering af opgaven, hvilke kriterier tilbuddene vurderes efter.

Ved opgaver, hvor ydelserne er meget detaljeret beskrevet af regionen, vægtes udelukkende prisen, og opgaven tildeles efter princippet "laveste bud". Ved opgaver, hvor regionen ønsker en større konkurrence på gode ideer til tekniske løsninger - og måske ligefrem udvikling af nye ideer - vægtes leverandørens forslag til opgaveløsning på samme niveau, og i flere tilfælde højere end prisen. Disse opgaver tildeles efter princippet "økonomisk mest fordelagtige".

Aftaleformer

Underhåndsbud og udbud efter tilbudsloven på jordforureningsopgaver fører oftest til kontrakter, der omfatter gennemførelse af et enkelt projekt, mens udbud efter udbudsdirektivet kan føre til enten tilsvarende kontrakter eller rammeaftaler. I rammeaftalerne er opstillet vilkår for de kontrakter, som regionen senere indgår i løbet af en nærmere fastsat periode. Rammeaftalen indeholder især aftaler om priser og påtænkte mængder af ydelser.

I forbindelse med rammeaftaler på jordforureningsopgaver har regionen hidtil overvejende benyttet direkte tildeling frem for at gennemføre miniudbud. Ved et miniudbud gennemføres endnu udbudsrunder, hvor leverandørerne, der er med i rammeaftalen, afgiver tilbud på en konkret opgave.

Perspektivering

I Region Hovedstaden arbejdes der til stadighed på at forbedre udbudsprocessen. Fokus har i de seneste år blandt andet været på transaktionsomkostningerne, som er ganske omfattende i branchen. Regionen tilstræber at holde transaktionsomkostningerne på så lavt et niveau som muligt, ved kun at prækvalificeres det antal leverandører, som det er nødvendigt for at sikre, at udbudsprocessen forløber i overensstemmelse med lovgivningen.

Transaktionsomkostningerne ved udbud af jordforureningsopgaver kan reduceres ved at indgå rammeaftale med direkte tildeling for endnu flere opgavetyper. Set fra regionens synspunkt kan dette dog i nogle tilfælde have den ulempe, at konkurrencen på "gode ideer" bliver mindre.

Region Hovedstaden vil gerne fremme konkurrencen på, hvordan og hvor innovativt leverandørerne foreslår at løse jordforureningsopgaverne. Det kunne derfor være en mulighed at gennemføre udbud ved konkurrencepræget dialog. Dilemmaet er imidlertid, at denne udbudsform muligvis giver mere innovative opgaveløsninger og dermed højere kvalitet, men at kan ske på bekostning af transaktionsomkostningerne, som risikerer at stige.

Litteraturhenvisning

/1/ Udbudsdirektivet 2004/18/EF.

/2/ Bekendtgørelse af lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter. Lov nr. 338 af 18. maj 2005 med ændringer, der følger af lov nr. 572 af 6. juni 2007.

RÅDGIVERSYN PÅ UDBUD BELYST VED KONKRETE EKSEMPLER

Projektchef John Ulrik Bastrup
GEO
jub@geo.dk

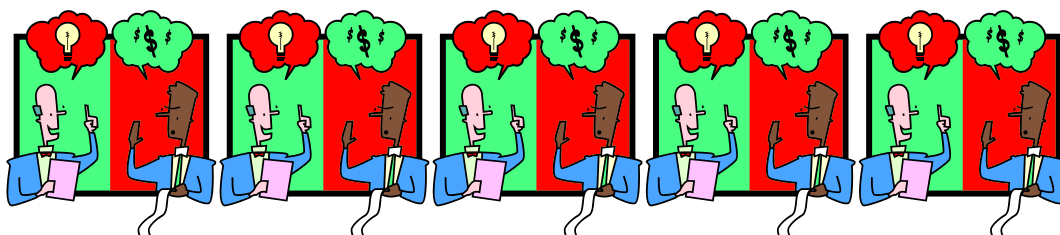
Seniorprojektleder Kirsten Rügge
COWI A/S,
kiru@cowi.dk

Baggrund og formål

Vi bruger i dag mange ressourcer på at lave tilbud, og det gør vores kolleger i den resterende del af rådgiverbranchen også. Det er vores erfaring, at et typisk tilbud på en videregående undersøgelse til Region Hovedstaden koster os i størrelsesordenen 150-250 timer at udarbejde. Det er vores oplevelse, at det høje ressourceforbrug primært skyldes, at vi ikke kender sagerne til bunds, når vi bliver bedt om at lave tilbud. Derfor bruger vi lang tid på at gennemgå tidligere rapporter og lave en opsummering af den eksisterende viden for at sikre, at vi er fuldt opdateret på den konkrete historik, geologi, hydrogeologi og forurenings-situation. Dette er vigtigt for at kunne ramme det omfang af undersøgelser, som svarer til opgavens kompleksitet.

Vi kan konstatere, at en stigende del af specielt Region Hovedstadens udbud sker i henhold til EU's udbudsdirektiver, eftersom de samlede omkostninger forbundet med opgaven forventes at overstige tærskelværdierne. Idet der udvælges fem firmaer til at give tilbud, betyder det, at der måske anvendes samlet min. kr. 500.000 hos rådgiverne på at udarbejde tilbud på en opgave. Hertil skal lægges den tid, som regionen bruger på at udbyde og evaluere tilbudene. Der anvendes øgede ressourcer på at udarbejde tilbud. Samtidig falder sandsynligheden for, at den enkelte rådgiver bliver tildelt opgaven, idet konkurrencen skærpes med flere bydende. Statistisk set, vil hver af rådgiverne vinde hvert 5. EU-udbud. Da indtjeningen på denne type opgaver er under pres, som følge af den øgede konkurrence, betyder det, at det ikke er økonomisk bæredygtigt at anvende så mange ressourcer på at udarbejde tilbud. Flere rådgivere vil falde fra, og tilbage står nogle enkelte firmaer.

I vores indlæg vil vi komme forslag til, hvordan vi i fællesskab kan gøre processen lettere, og derved nedbringe ressourceforbruget i forbindelse med tilbud, både hos rådgiverne og hos regionerne. Indlægget vil lægge op til diskussion, og det er vores håb, at denne diskussion vil afføde en række tiltag, som alle parter kan være tilfredse med.



TOTALENTREPRISE OG UDBUD

Afdelingschef Maiken Faurbye
Krüger A/S
maf@kruger.dk

Abstract

Det gode udbud er 1) tydeligt, 2) definerbart og 3) kalkulerbart. Desuden giver det de bydende lige muligheder ved at danne grundlag for umiddelbart sammenlignelige løsninger og priser.

Lidt om risici

Begrebet risiko forveksles ofte med sandsynlighed. Når vi spørger, "hvad er risikoen", er det vigtigt at vi taler om det samme. En risiko er en hændelse der kan indtræffe, og hvis den gør det vil medføre en negativ indflydelse på projektet. Hvis man på forhånd ved, at den negative hændelse vil indtræffe, er det ikke en risiko, men en omkostning. Risiko udtrykkes som sandsynligheden for, at en hændelse vil indtræffe sammenholdt med omfanget/konsekvensen af hændelsen. De største risici er derfor altid dem, hvor sandsynligheden er stor og hvor konsekvensen (omkostningen) også er stor. Som entreprenør er en væsentlig aktivitet i forbindelse med tilbudsgivning at identificere, evaluere og håndtere de risici der er forbundet med et givent projekt. At håndtere risikoen betyder enten at acceptere den, videreføre den (til kunden, banken, forsikringssselskabet el. lign.) eller at minimere/forebygge den. Accept af en risiko betyder, at der udarbejdes en plan for håndteringen af risikoen herunder prissætning. Risikoen er derved konverteret til en omkostning.

Det gode udbud er tydeligt

En væsentlig forudsætning for at modtage rigtigt gode tilbud fra entreprenøren er, at han har forstået, hvad bygherre ønsker sig. Jo nemmere det er at læse og forstå opgavebeskrivelsen, des større er sandsynligheden for, at bygherre modtager nogle tilbud han er tilfreds med. Entreprenøren vil altid forsøge at tilbyde den løsning der tilfredsstillter bygherre bedst muligt, fordi det er dyrt at udarbejde et stort tilbud, og fordi det koster en potentiel opgave (indtjening) ikke at vinde.

Ligeledes er det essentielt, at det er tydeligt hvad det er der konkurreres på. I modsat fald er entreprenøren tvundet til at forsøge at gætte sig frem til, hvilke parametre der er afgørende for kunden, og det er dyrt og ærgerligt at gætte forkert. Når der er tale om økonomisk mest fordelagtige tilbud er det relevant og lærerigt for entreprenøren at få en gennemsigtig og fair evaluering, hvor tildelingskriterierne anvendes som de er tiltænkt. En måde at gøre dét på er at gennemføre evalueringen før prisen er kendt for bygherre.

Det gode udbud er definerbart

Det kan være udslagsgivende for totalprisen, hvis der i udbuddet optræder fortolkningsmuligheder i forhold til dele af ydelsen, eller hvis ikke-kendte parametre ligger til grund for prissætningen. Er eksempelvis grundvandsstrømningen ind i et område af betydning, er det rådgivers opgave at angive en estimeret værdi som de bydende kan tage udgangspunkt i, hvis grundvandstrømningen ikke er undersøgt. Det er derfor også vigtigt, at entreprenørens spørgsmål i spørgeperioden adresseres seriøst. Det indebærer en vis risiko for entreprenøren at stille spørgsmål, da det kan virke som en hjælp til de øvrige bydende - så entreprenøren spørger kun, hvis det vurderes at være nødvendigt og ikke kan påvirke chancen for at

vinde projektet. Adresseres et spørgsmål ikke, må entreprenøren gøre sig en forudsætning, hvilket i sidste ende stort set altid bliver en fordyrelse for kunden.

Samtidigt er det vigtigt at bygherre gør sig klart, at jo flere krav udbuddet definerer (eksempelvis høje støjkrav, oprensingskrav el. lign), des dyrere bliver de indkomne tilbud. Den seriøse entreprenør tager kravene alvorligt og det vil afspejle sig i prisen. Er der hos en kunde tradition for at kravene efterfølgende ikke følges op, kan det blive en konkurrenceparameter for entreprenøren at satse på.

Det gode udbud er kalkulerbart

I forbindelse med tilbudsgivning er det for det meste relativt nemt at beregne prisen af egne ydelser eller indhente priser fra forskellige underleverandører og –entreprenører. Dette gælder dog ikke, når tilbuddet omfatter ting som entreprenøren ikke har indflydelse på. Det angives oftere og oftere, at entreprenøren ikke må tage nogen forbehold, eller at entreprenøren skal stille garanti for diverse uforudsigelige hændelser. Der er tit tale om ydelser, hvor en given underleverandør ikke kan presses til at afvige fra de normale standardforbehold eller vil stille garanti, hvilket betyder at hovedentreprenøren må estimere risikoen og tillægge denne den samlede tilbudssum. Når for store risici overføres til entreprenøren, konkurreres der ikke længere kun på pris og kvalitet, men også på risikovillighed. Det kan i sidste ende koste begge parter dyrt.

Sammenlignelighed

Det er bygherres/rådgivers ansvar, at udbuddet er formuleret så de indkomne tilbud fremstår sammenlignelige. Det er især vigtigt at holde sig klart når der er tale om udbud, hvor entreprenøren foruden prisen, konkurrerer på løsningen, og i forbindelse med funktionsudbud, hvor entreprenøren i høj grad selv bestemmer, hvordan projektet skal løses.

