



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Juni 2019
– 18/2018

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Transaktions- omkostninger ved udbud i staten

18/2018

Beretning om

transaktionsomkostninger ved udbud i staten

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2019

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Finansministeren, forsvarsministeren, børne- og socialministeren, beskæftigelsesministeren, undervisningsministeren, miljø- og fødevareministeren samt energi-, forsynings- og klimaministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i oktober 2019.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2018, som afgives i februar 2020.

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-617-3
ISBN 978-87-7434-618-0

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om transaktionsomkostninger ved udbud i staten

Statsrevisorerne har anmodet om denne beretning for at få undersøgt omkostningerne ved offentlige indkøbs- og udbudsprocesser – også betegnet transaktionsomkostninger. Særligt har Statsrevisorerne ønsket, at Rigsrevisionen vurderede mulige effektiviseringer på området.

Staten køber årligt ind for ca. 37 mia. kr., og der kan være store gevinster at hente, hvis ministerierne kan minimere transaktionsomkostningerne ved udbud og indkøb. Transaktionsomkostningerne består både af ordregivers (ministeriets) omkostninger ved at udbyde en opgave og alle tilbudsgivernes omkostninger ved at byde på opgaven. Transaktionsomkostninger er uundgåelige og nødvendige, men der er risiko for, at de kan blive uforholdsmæssigt høje. Undersøgelsen viser således, at de samlede transaktionsomkostninger for ministerier og tilbudsgivere ved nogle udbud har udgjort mere end 50 % af indkøbets værdi.

Rigsrevisionen skønner, at de samlede transaktionsomkostninger for ministerier og tilbudsgivere i gennemsnit kan opgøres til 17 % af indkøbets værdi for EU-udbud og 38 % af indkøbets værdi for annonceringer. Beløbsmæssigt udgør ministeriernes gennemsnitlige omkostninger ved EU-udbud ca. 293.000 kr. og ca. 139.000 kr. for den enkelte tilbudsgiver, mens ministeriernes omkostninger ved de udvalgte annonceringer i gennemsnit udgør ca. 26.000 kr. og ca. 44.000 kr. for den enkelte tilbudsgiver.

Statsrevisorerne finder, at ministerierne bør styrke indsatsen for at minimere transaktionsomkostningerne, når de gennemfører udbud, da dette vil medføre besparelser for både staten og den private sektor. Statsrevisorerne skal pege på, at der er potentiale for at minimere transaktionsomkostningerne både i ministerier og hos tilbudsgivere på flere områder.

Statsrevisorerne

7. juni 2019

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager

Statsrevisorerne skal pege på:

- at ministerierne kan minimere transaktionsomkostningerne ved i højere grad at afdække markedet og have dialog med leverandører, før de udbyder en opgave
- at ministerierne bør undgå unødvendige krav og detaljer i udbudsmateriale og kravspecifikation, særligt ved udbud af tjenesteydelser
- at ministerierne i højere grad bør koordinere udbud og indkøb på tværs af ministerområder, bl.a. med henblik på at samle deres udbud og minimere transaktionsomkostningerne.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	6
 2. Opgørelse af ministeriernes transaktionsomkostninger	 10
2.1. Transaktionsomkostningerne ved de udvalgte udbud	11
 3. Ministeriernes udbudsprocesser	 20
3.1. Ministeriernes organisering og koordinering af indkøb og udbud	22
3.2. Ministeriernes retningslinjer og vejledninger for udbud	26
3.3. Ministeriernes valg af indkøbsform og udbudsprocedure.....	27
3.4. Ministeriernes tilrettelæggelse af udbudsprocessen.....	32
 Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	43
Bilag 2. Metodisk tilgang.....	44
Bilag 3. Andre undersøgelser af transaktionsomkostninger	53
Bilag 4. Spørgeskema til ordregiver og tilbudsgiver (EU-udbud).....	58
Bilag 5. Ordliste.....	64

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Rigsrevisionen har gennemgået regnskaberne efter § 4, stk. 2, jf. § 6 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 12. Forsvarsministeriet, § 15. Børne- og Socialministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet, § 20. Undervisningsministeriet, § 24. Miljø- og Fødevareministeriet og § 29. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Finansministeriet:

Kristian Jensen: november 2016 -

Forsvarsministeriet:

Claus Hjort Frederiksen: november 2016 -

Børne- og Socialministeriet:

Mai Mercado: november 2016 -

Beskæftigelsesministeriet:

Troels Lund Poulsen: november 2016 -

Undervisningsministeriet:

Merete Riisager Andersen: november 2016 -

Miljø- og Fødevareministeriet:

Esben Lunde Larsen: februar 2016 - maj 2018

Jakob Ellemann-Jensen: maj 2018 -

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet:

Lars Chr. Lilleholt: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Børne- og Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Undervisningsministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Staten og Kommunernes Indkøbsservice, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om omkostninger ved udbudsprocesser i staten. Undersøgelsen er iværksat på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne i juni 2018. Statsrevisorerne begrundet bl.a. deres anmodning med, at en række tilbudsgivere i den private sektor udtrykker, at der er betydelige omkostninger ved at byde på offentlige udbud. I nogle tilfælde er omkostningerne så store, at leverandører afholder sig fra at byde på offentlige opgaver, hvilket medfører mindre konkurrence om opgaverne.

Statsrevisorernes anmodning består overordnet af 2 spørgsmål. Det første spørgsmål vedrører en opgørelse af omkostningerne ved offentlige indkøbsprocesser. Det andet spørgsmål vedrører bedste praksis og eventuelle effektiviseringspotentialer i offentlige indkøbsprocesser, herunder en vurdering af mulige effektiviseringer af offentlige indkøbs- og udbudsprocesser. Statsrevisorernes spørgsmål fremgår af bilag 1, som også henviser til de specifikke kapitler i beretningen, hvor spørgsmålene bliver besvaret.

Beretningens omdrejningspunkt er udbudsprocesser og de administrative omkostninger, der er forbundet med at gennemføre udbud, som også betegnes *transaktionsomkostninger*. Transaktionsomkostninger ved udbud består både af ordregivers omkostninger ved at udbyde en opgave og alle tilbudsgivernes omkostninger ved at byde på en opgave. *Ordregiver* har fx omkostninger til at udarbejde udbudsmateriale og gennemføre udbudsprocessen, herunder omkostninger til eventuel markedsafdækning, evaluering af tilbud og kontraktindgåelse. *Tilbudsgivers* omkostninger vedrører bl.a. udarbejdelse af tilbud, herunder dialog med ordregiver og eventuelle informationsmøder og forhandlingsmøder med ordregiver. Det er således uundgåeligt og nødvendigt, at der ved udbud er transaktionsomkostninger. Nogle transaktionsomkostninger kan dog være unødvendige og medføre, at omkostningerne bliver uforholdsmæssigt høje.

2. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om udvalgte ministerier kan forbedre deres arbejde med at minimere transaktionsomkostningerne, når de gennemfører udbud. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Hvad er ministeriernes (ordregivernes) og tilbudsgivernes transaktionsomkostninger ved forskellige typer af udbud?
- Arbejder ministerierne med at minimere transaktionsomkostningerne ved udbud, og kan der identificeres bedste praksis og mulige forbedringspotentialer?

Styrelser og departementer, der indgår i undersøgelsen

Forsvarsministeriet

- Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI).

Børne- og Socialministeriet

- Socialstyrelsen.

Miljø- og Fødevarerministeriet

- Miljøstyrelsen.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet

- Energistyrelsen.

Beskæftigelsesministeriet

- Departementet
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR).

Undervisningsministeriet

- Departementet
- Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK).



Konklusion

Rigsrevisionen vurderer, at ministerierne kan forbedre deres arbejde med at minimere transaktionsomkostningerne, når de gennemfører udbud. Undersøgelsen viser derudover, at de samlede transaktionsomkostninger for ministerierne og alle tilbudsgiverne ved nogle af ministeriernes udbud udgør mere end 50 % af indkøbets værdi.

Rigsrevisionen har opgjort transaktionsomkostningerne ved udvalgte EU-udbud og annonceringer i 6 ministerier. Opgørelsen er baseret på skøn, da ministerierne - og som udgangspunkt heller ikke tilbudsgiverne - ikke registrerer deres omkostninger til at udføre udbud. Opgørelsen er derfor behæftet med usikkerhed. Opgørelsen viser, at de samlede transaktionsomkostninger for både ministerierne og alle de virksomheder, der har givet et tilbud på opgaven, i gennemsnit er estimeret til 17 % af indkøbets værdi for de udvalgte EU-udbud og 38 % af indkøbets værdi for de udvalgte annonceringer.

Der er endvidere eksempler på konkrete udbud med høje transaktionsomkostninger. I 4 ud af 25 EU-udbud og i 6 ud af 17 annonceringer er de samlede omkostninger således estimeret til mere end 50 % af indkøbets værdi. Det er særligt mindre indkøb med mange tilbudsgivere, der har høje samlede omkostninger. Konsekvensen er, at en stor andel af indkøbets værdi bruges på administrative processer.

Undersøgelsen viser, at der er forbedringspotentialer for at minimere ministeriernes og de samlede transaktionsomkostninger på flere områder. Ministerierne bør i højere grad overveje at afdække markedet og have dialog med leverandører, før de udbyder en opgave. Derudover bør ministerierne særligt ved udbud af tjenesteydelser have mere fokus på, at udbudsmaterialet og kravspecifikationen ikke indeholder unødvendige krav eller detaljer. Endvidere koordinerer 2 af de 6 ministerier ikke deres udbud og indkøb på tværs af ministerområdet, og 2 ministerier udarbejder ikke indkøbsplaner, som de skal i henhold til *cirkulære om indkøb i staten*. Konsekvensen kan være, at ministerierne ikke får samlet deres udbud og dermed ikke får nedbragt transaktionsomkostningerne ved at foretage et samlet udbud på ministerområdet.

Undersøgelsen viser også, at ministerierne på nogle områder arbejder med at minimere transaktionsomkostningerne ved udbud. Således er 4 af de 6 ministerier i gang med at samle kompetencerne til at gennemføre indkøb og udbud på ministerområdet og i højere grad koordinere indkøb på tværs af ministerområdet. Derudover anvender hovedparten af ministerierne skabeloner til at gennemføre deres udbud, og alle ministerierne har i de fleste af de udvalgte udbud inddraget såvel faglige som juridiske kompetencer, når de gennemfører udbud, hvilket kan være med til at minimere transaktionsomkostningerne.

1.2. Baggrund

Transaktionsomkostninger ved offentlige indkøb

3. Staten køber årligt ind for ca. 37 mia. kr., og der kan være store gevinster at hente, hvis ministerierne kan minimere transaktionsomkostningerne ved indkøbene. En væsentlig del af indkøbene sker i form af udbud. Formålet er bl.a. at sikre konkurrence om indkøbet for at opnå en bedre pris. Der er dog også en række administrative omkostninger forbundet med udbud. Samfundsøkonomisk er det uhensigtsmæssigt for både ordregiver og tilbudsgivere, hvis transaktionsomkostningerne er alt for høje og måske ligefrem overstiger værdien af selve indkøbet. Det kan afholde virksomheder fra at byde på offentlige opgaver og dermed medføre mindre konkurrence. Derudover vil virksomhedernes omkostninger ved at byde på opgaver i sidste ende blive afspejlet i virksomhedernes priser til det offentlige. Det er derfor hensigtsmæssigt for både konkurrencen og prisen, at ministerierne sikrer, at transaktionsomkostningerne ikke er uhensigtsmæssigt høje. Det er vigtigt at pointere, at transaktionsomkostninger er nødvendige og uundgåelige for at kunne foretage et indkøb, men der kan være transaktionsomkostninger, som er unødvendige. Fx kan uforholdsmæssigt mange og detaljerede krav til dokumentation fra tilbudsgiver eller dårlig forberedelse af udbudsmaterialet give unødvendige transaktionsomkostninger for både ordregiver og tilbudsgiver.

4. Boks 1 illustrerer et eksempel på, hvad der kan medvirke til at øge transaktionsomkostningerne ved udbud.

Boks 1

Eksempel på et udbud med høje transaktionsomkostninger

En offentlig myndighed udbyder en opgave med et budget på 1.400.000 kr. Udbuddet virker for tilbudsgiverne mangelfuldt og forvirrende, da der fx er flere selvmodsigende krav og uklarhed om, hvad ordregiver ønsker, at tilbudsgiverne skulle løse. Myndigheden anvender udbudsformen *offentligt udbud*, hvor alle interesserede kan afgive et tilbud, og modtager 11 tilbud. En tilbudsgiver oplyser at have brugt 210.000 kr. på at byde på opgaven. Hvis det antages, at de øvrige tilbudsgiveres omkostninger er på samme niveau, resulterer det i, at tilbudsgivernes samlede transaktionsomkostninger er på 2.310.000 kr., hvilket er mere end selve indkøbets værdi. Hertil kommer ordregivers omkostninger til at gennemføre udbuddet.

For at minimere transaktionsomkostningerne er det vigtigt, at ordregiver er opmærksom på at vælge den rigtige udbudsform, så ordregiver får et passende antal tilbud, der også står mål med kontraktværdien. Derudover er det vigtigt, at ordregiver udarbejder et godt udbudsmateriale, da det også er med til at minimere transaktionsomkostningerne. Ordregiver skal endvidere sikre sig, at reglerne på området overholdes.

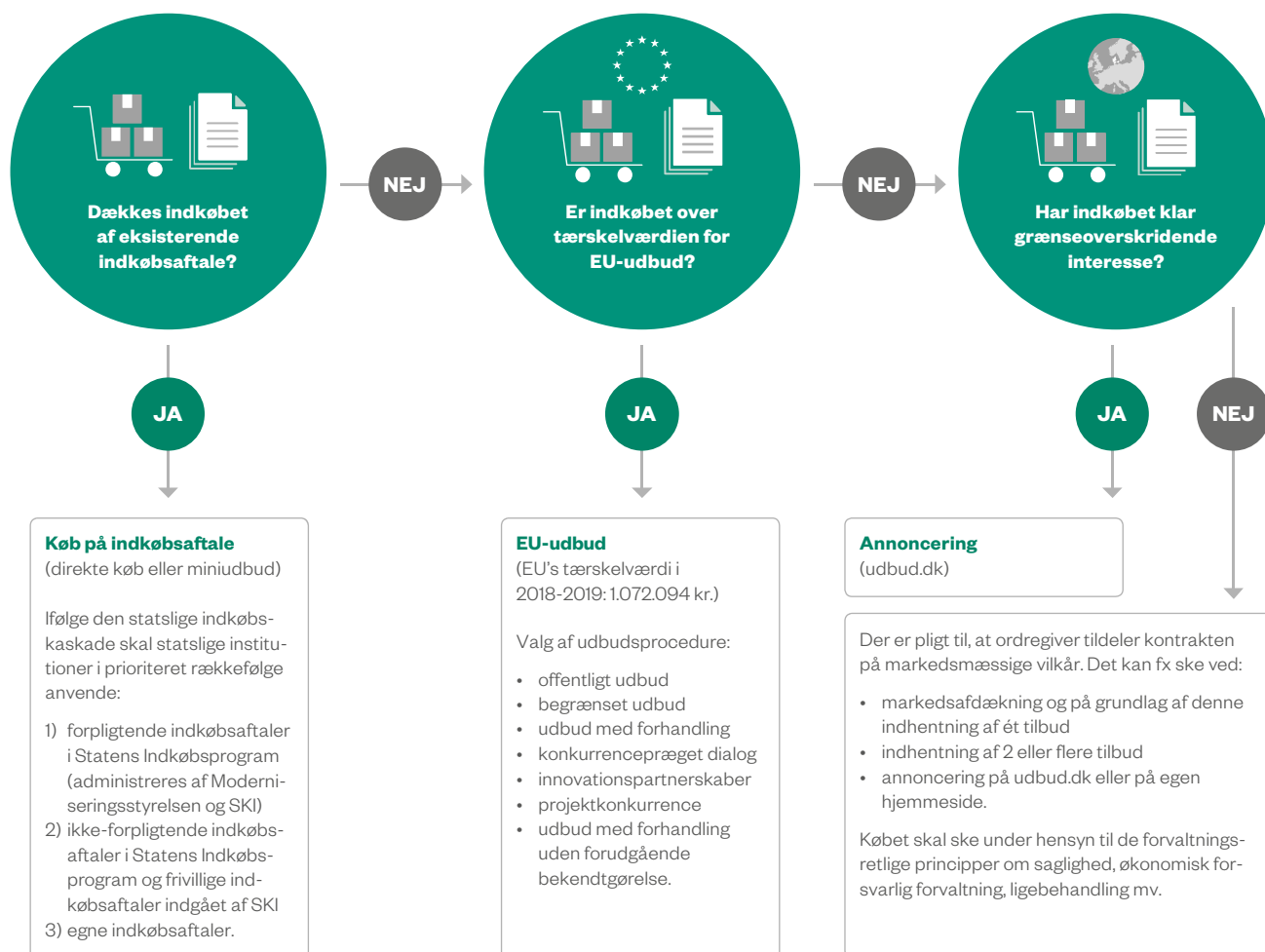
5. Transaktionsomkostninger ved offentlige indkøb har i en årrække været genstand for flere analyser og undersøgelser udført af offentlige institutioner, forskere og private brancheorganisationer. Der har ligeledes været nedsat flere forskellige råd og samarbejder gennem tiden, der bl.a. er kommet med anbefalinger til, hvordan ordregiver og tilbudsgiver kan reducere transaktionsomkostningerne.

Rammerne for indkøb i staten

6. Udbud i staten er først og fremmest reguleret af *udbudsloven* og *cirkulære om indkøb i staten*. Udbudsloven indeholder fx regler om, hvornår et indkøb skal i EU-udbud, og hvilke måder man kan udbyde opgaven på. Udbudsloven baserer sig på en række principper for offentlige indkøb, herunder principperne om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet, når man gennemfører offentlige indkøb.

Transaktionsomkostningerne ved udbud var i fokus, da forslag til udbudsloven blev fremsat i 2015. Det fremgår af den skriftlige fremsættelse af lovforslaget, at loven skal skabe rammen om en effektiv konkurrence om de offentlige opgaver og understøtte, at udbud kan gennemføres så enkelt og fleksibelt som muligt, samt reducere de omkostninger, der er forbundet med udbud for både ordregiver og tilbudsgiver. Det fremgår desuden af udbudsloven, at lovens formål er at sikre en effektiv konkurrence, så der opnås den bedst mulige udnyttelse af de offentlige midler. Udbudsloven indeholder også regler om, hvordan man skal købe ind under EU's tærskelværdi for udbud.

Cirkulære om indkøb i staten sætter rammerne for ministeriernes indkøb og beskriver bl.a. den statslige indkøbskaskade, som betyder, at statslige institutioner skal købe ind på de indkøbsaftaler, som er indgået af enten Moderniseringsstyrelsen, Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) eller af ministerierne selv. Det er kun, hvis indkøbet ikke kan foretages på en indkøbsaftale, at ministeriet skal foretage et udbud. Figur 1 viser de væsentligste regler på indkøbsområdet.

Figur 1
De væsentligste regler på indkøbsområdet


Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af udbudsloven og cirkulære om indkøb i staten.

Det fremgår af figur 1, at ministerierne først og fremmest skal tage stilling til, om indkøbet er dækket af en indkøbsaftale, når de skal købe ind. Hvis indkøbet er dækket af en indkøbsaftale, skal den statslige indkøbskaskade følges. Hvis indkøbet ikke er dækket af en indkøbsaftale, skal ministeriet vurdere, om indkøbet har en kontraktværdi, der er over eller under tærskelværdien for EU-udbud. Hvis kontrakten er under tærskelværdien for EU-udbud, skal ministeriet vurdere, om indkøbet har klar grænseoverskridende interesse. Hvis indkøbet har klar grænseoverskridende interesse, skal indkøbet annonceres. Hvis ikke, skal indkøbet foretages på markeds-mæssige vilkår, som udbudsloven opremser 3 forskellige måder til.

Klar grænseoverskridende interesse

En kontrakt har klar grænseoverskridende interesse, hvis ordregiver vurderer, at en virksomhed etableret i et andet medlemsland kan have interesse i at byde på kontrakten.

Ved vurdering af grænseoverskridende interesse skal ordregiver fx lægge vægt på kontraktens genstand, anslåede værdi og varighed.

7. Moderniseringsstyrelsen og SKI har indgået centralt koordinerede indkøbsaftaler, som statslige institutioner skal anvende. Indkøbsaftalerne er etableret med henblik på at effektivisere de offentlige indkøb og kan medvirke til at reducere ministeriernes transaktionsomkostninger, da institutionerne ikke skal bruge resurser på at gennemføre egne udbud på de områder, hvor der er indkøbsaftaler. En række af Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler bruges ved, at ministerierne gennemfører et miniudbud, hvor konkurrencen genåbnes for de leverandører, der er på indkøbsaftalen.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

8. Formålet med undersøgelsen er dels at opgøre transaktionsomkostningerne ved udbudsprocesser i staten, dels at undersøge, om udvalgte ministerier arbejder med at minimere transaktionsomkostningerne, når de gennemfører udbud. Første delformål behandles i kapitel 2, mens andet delformål behandles i kapitel 3.

9. I *kapitel 2* opgør vi transaktionsomkostningerne ved udvalgte udbud. Vi kortlægger de gennemsnitlige transaktionsomkostninger ved forskellige typer af udbud. Vi kortlægger omkostningerne for at afdække niveauet generelt og ikke for hvert ministerium, da omkostningerne er skønnede og derfor forbundet med usikkerhed. Det er vigtigt at pointere, at nogle transaktionsomkostninger er uundgåelige og nødvendige for at kunne foretage et indkøb, og at der også kan være tilfælde, hvor indkøbet er så komplekst, at der uundgåeligt vil være meget høje transaktionsomkostninger.

10. I *kapitel 3* undersøger vi, om ministerierne arbejder med at minimere transaktionsomkostningerne ved de udvalgte udbud. Vi lægger overordnet til grund for undersøgelsen, at ministerierne har pligt til at minimere deres egne transaktionsomkostninger og samtidig opnå den bedst mulige pris for indkøbet. Derudover er det også samfundsøkonomisk væsentligt, at ministerierne er med til at reducere de samlede transaktionsomkostninger ved udbud. Der vil ofte være et sammenfald mellem, at ministerierne minimerer deres omkostninger, og at tilbudsgivernes omkostninger minimeres. Fx vil et klart beskrevet udbudsmateriale gøre det lettere for tilbudsgiverne at byde på opgaven og tilsvarende lettere for ministerierne at evaluere de indkomne tilbud. I *kapitel 3* undersøger vi derfor, om ministerierne arbejder med at minimere såvel deres egne som de samlede transaktionsomkostninger ved udbud.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som er myndighed på området, har sammen med en række andre aktører, som repræsenterer både ordregivere og tilbudsgivere opstillet generelle anbefalinger til, hvordan transaktionsomkostningerne kan nedbringes. Anbefalingerne vedrører fx ordregivers valg af udbudsprocedure, markedsafdækning og dialog mellem ordregiver og tilbudsgiver. Anbefalingerne blev første gang offentliggjort i 2011 og er gennem tiden blevet justeret af forskellige råd, fx Udbudsrådet, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har været sekretariat for. Rigsrevisionen finder, at anbefalingerne er udtryk for god praksis for, hvordan ministerierne kan reducere de samlede omkostninger, samtidig med at ministerierne minimerer deres egne omkostninger. Når vi i undersøgelsen henviser til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anbefalinger, dækker det over de anbefalinger, der gennem tiden har været fra forskellige råd på området, som vi vurderer er relevante for denne undersøgelse.

11. I cirkulære om indkøb i staten er der en række regler for, hvordan ministerierne skal agere for at effektivisere statens indkøb. Det fremgår fx, at ministerierne først og fremmest skal bruge de eksisterende indkøbsaftaler, og at de skal koordinere relevante indkøbsaktiviteter på ministerområdet. Disse regler har også til hensigt at nedbringe transaktionsomkostningerne ved udbud og ligger derfor til grund for vores undersøgelse af ministeriernes organisering og koordinering af indkøb og udbud samt valg af indkøbsform i kapitel 3.

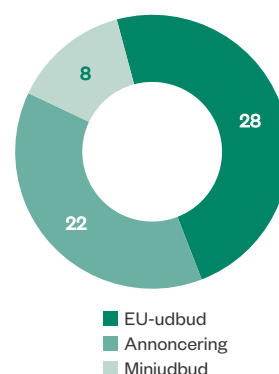
Metode

12. Udgangspunktet for undersøgelsen er EU-udbud, annonceringer og indkøb, hvor ministerierne har gennemført miniudbud på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler. Det er særligt ved mindre indkøb, at der kan være høje transaktionsomkostninger set i forhold til indkøbsværdi. Vi har derfor valgt at medtage annonceringer i undersøgelsen. Miniudbud indgår på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler indgår i undersøgelsen for bl.a. at afdække Moderniseringsstyrelsens og SKI's vejledning og rådgivning i forbindelse med miniudbud. Når vi i beretningen skriver udbud, dækker det over EU-udbud, annonceringer og miniudbud.

Undersøgelsen bygger på en stikprøve på i alt 58 udbud, som vi har udvalgt i styrelser og departementer på 6 ministerområder for perioden 1. januar 2017- 30. september 2018. For hvert ministerium har vi udvalgt 5-12 udbud. I nogle styrelser og departementer har der været relativt få EU-udbud i undersøgelsesperioden, hvorfor vi har udvalgt næsten alle udbud, hvorimod vi i styrelser med mange udbud har udvalgt en mindre andel af de gennemførte udbud. Tjenesteydelser udgør en stor del af ministeriernes udbud og udgør derfor langt den største andel af udbuddene i undersøgelsen. Udvalgelsen af stikprøven er nærmere beskrevet i bilag 2.

13. Vi har udvalgt de 6 ministerier på baggrund af deres indkøbsvolumen og antal udbud, så vi både har ministerier med en stor indkøbsvolumen og mange udbud og ministerier med en mindre indkøbsvolumen og få udbud. Det skyldes, at der kan være forskellige forbedringspotentialer og eksempler på god praksis, afhængigt af hvor mange udbud ministerierne gennemfører. Vi har endvidere udvalgt ministerierne, så vores stikprøve omfatter EU-udbud med forskellige udbudsprocedurer. I hvert ministerium har vi valgt den styrelse, der i undersøgelsesperioden har udført flest udbud på ministerområdet og eventuelle udbud, som departementet har gennemført.

Rigsrevisionens stikprøve



14. I *kapitel 2* opgør vi transaktionsomkostningerne på baggrund af et spørgeskema, som vi har sendt til ministerierne (ordregiverne) og til alle de tilbudsgivere, der har budt på de udvalgte udbud. Vi har valgt at afdække transaktionsomkostningerne ved hjælp af et spørgeskema, da ministerierne og tilbudsgiverne som udgangspunkt ikke opgør deres omkostninger, fx i form af tidsregistrering. Data er derfor tilvejebragt ved, at ministerierne og tilbudsgiverne har skønnet deres resurseforbrug, og data er derfor behæftet med usikkerhed. Derudover indeholder vores opgørelse eventuelle omkostninger til eksterne konsulenter, som ministerierne og tilbudsgiverne har brugt i forbindelse med udbuddet. Vi har for de udbud, hvor vi ikke har modtaget besvarelse fra alle tilbudsgivere, beregnet et gennemsnit af omkostningerne baseret på de svar, vi har modtaget for udbuddet. Opgørelsesmetoden er nærmere beskrevet i bilag 2. Andre analyser af transaktionsomkostninger bygger også på ordregiveres og tilbudsgiveres skøn. Vi sammenligner vores resultater med disse analyser for at se, om vores resultater ligger på niveau med de øvrige analyser på området. Derudover vurderer vi variationen i vores data og eventuelle systematikker i forhold til tabende og vindende tilbudsgivere.

15. I *kapitel 3* undersøger vi med udgangspunkt i de udvalgte udbud, om ministerierne arbejder med at minimere transaktionsomkostningerne ved deres udbud. Vi har gennemgået ministeriernes retningslinjer, vejledninger og skabeloner for indkøbsområdet for at undersøge, om ministerierne har understøttende materiale til de medarbejdere, der skal foretage udbud. Vi har også holdt møder med departementet i de udvalgte ministerier, hvor vi drøftede ministeriets organisering og koordinering af indkøb og udbud. Vi har derudover interviewet de medarbejdere, som har gennemført udbuddene for at få en forståelse af de overvejelser, der ligger til grund for udbudsprocesserne i de 58 udvalgte udbud.

16. Vi har holdt et gruppeinterview med 7 private virksomheder, hvor hovedparten har budt på ét eller flere af de udbud, der indgår i vores stikprøve. På mødet drøftede vi tilbudsgivernes perspektiv på, hvad der henholdsvis øger og reducerer transaktionsomkostningerne. Vi har bl.a. brugt tilbudsgivernes input til at perspektivere vores resultater. Derudover har vi holdt møder med brancheorganisationer, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Moderniseringsstyrelsen og SKI.

En nærmere beskrivelse af interviews, spørgeskema, det gennemgåede materiale og de afholdte møder fremgår af bilag 2.

17. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

18. Vi definerer transaktionsomkostninger som de administrative omkostninger, der er forbundet med at gennemføre et udbud, frem til kontrakten er indgået med den vindende leverandør. Det betyder, at de omkostninger, der er knyttet til indkøbet efter kontraktindgåelsen, fx leverandørstyring og opfølgning på kontrakten, ikke indgår i vores undersøgelse. Vi afgrænser undersøgelsen til udbud, dvs. indkøb foretaget ved udbud i form af enten EU-udbud, annoncering eller miniudbud på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler. Ministerierne foretager også miniudbud på de indkøbsaftaler, som de selv har indgået. Disse miniudbud indgår ikke i undersøgelsen. Ved miniudbud på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler har der også for både ordregiver og tilbudsgiver været transaktionsomkostninger i forhold til at udbyde selve indkøbsaftalen. Disse omkostninger indgår ikke i undersøgelsen.

19. Undersøgelsen er afgrænset til perioden 1. januar 2017 - 30. september 2018. En stor del af undersøgelsen bygger på interviews og ministeriernes og tilbudsgivernes skønnede transaktionsomkostninger ved de udvalgte udbud. Vi har ved valg af undersøgelsesperiode derfor måttet tage hensyn til, at de medarbejdere, der havde foretaget udbuddet, stadig skulle være ansat, og at de udvalgte udbud skulle være blandt de seneste udbud, ministeriet havde foretaget. Dette var en forudsætning for, at ministerierne kvalificeret kunne skønne timeforbruget, og at vi kunne foretage interviews om udbudsprocessen med tovholderne for de udvalgte udbud. På udvælgelsestidspunktet for stikprøven var data tilgængelige til og med 30. september 2018. Vi har afgrænset os fra at se på udbud af større projekter, herunder bygge- og anlægsprojekter.

Formålet med at udbyde en opgave er at få købt en vare eller tjenesteydelse til rette pris og kvalitet. I undersøgelsen afdækker vi dog ikke, om varen eller tjenesteydelsen er indkøbt til rette pris og kvalitet, men undersøger kun de administrative omkostninger forbundet med udbuddene.

20. Ét af formålene med undersøgelsen er at belyse, hvordan ministerierne inden for det givne regelsæt arbejder med at minimere transaktionsomkostningerne ved udbud. Vi undersøger derfor ikke, om ministerierne overholder udbudsloven. I forhold til cirkulære om indkøb i staten undersøger vi dog, om ministerierne følger den statslige indkøbskaskade, koordinerer indkøb og udarbejder indkøbsplaner. Derudover har vi afgrænset undersøgelsen til staten. Undersøgelsen omfatter derfor ikke fx regioner og statslige selskaber.

21. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 er en beskrivelse af andre undersøgelser af transaktionsomkostninger. Bilag 4 viser Rigsrevisionens spørgeskema til ordregiver og tilbudsgiver. Bilag 5 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

Definition af transaktionsomkostninger

Ordregivers omkostninger til at forberede og udarbejde udbudsmaterialet samt gennemføre udbudsprocessen, herunder markedsdialog, prækvalifikation, evaluering og kontraktindgåelse.

Tilbudsgivers omkostninger til at udarbejde tilbud frem til kontraktindgåelsen, herunder dialog med ordregiver og eventuelle forhandlingsmøder.

De samlede transaktionsomkostninger omfatter både ordregivers og alle tilbudsgivers omkostninger ved udbudsprocessen indtil kontraktindgåelsen.

2. Opgørelse af ministeriernes transaktionsomkostninger



Delkonklusion

Rigsrevisionens gennemgang af ministeriernes og alle tilbudsgivernes transaktionsomkostninger ved udvalgte udbud viser, at de samlede gennemsnitlige transaktionsomkostninger er estimeret til 17 % af indkøbets værdi for EU-udbud og 38 % af indkøbets værdi for annonceringer. Beløbsmæssigt udgør ministeriernes gennemsnitlige omkostninger ved EU-udbud ca. 293.000 kr. og ca. 139.000 kr. for den enkelte tilbudsgiver, mens ministeriernes omkostninger ved de udvalgte annonceringer i gennemsnit udgør ca. 26.000 kr. og ca. 44.000 kr. for den enkelte tilbudsgiver.

Undersøgelsen viser, at der er betydelige forskelle på, hvor stor en andel transaktionsomkostningerne udgør af værdien af det enkelte indkøb, og undersøgelsen indeholder eksempler på udbud med høje transaktionsomkostninger. I 4 af de udvalgte EU-udbud og i 6 af de udvalgte annonceringer er de samlede transaktionsomkostninger større end 50 % af kontraktværdien, og i et enkelt EU-udbud og i en enkelt annoncering udgør de samlede transaktionsomkostninger mere end 100 % af kontraktværdien. De høje transaktionsomkostninger for annonceringerne skyldes primært, at det er mindre kontraktværdier, og at der er mange tilbudsgivere, hvilket øger de samlede transaktionsomkostninger.

Undersøgelsen viser desuden, at ministeriernes transaktionsomkostninger kan estimeres til i gennemsnit at udgøre ca. 5 % af kontraktværdien både ved EU-udbud og ved annonceringer. Den enkelte tilbudsgivers transaktionsomkostninger udgør i gennemsnit ca. 2 % af kontraktværdien ved et EU-udbud og ca. 8 % ved en annoncering.

Rigsrevisionens opgørelse af transaktionsomkostningerne ved de udvalgte udbud er baseret på skøn fra ministerierne og tilbudsgiverne. Det skyldes, at ministerierne - og som udgangspunkt heller ikke tilbudsgiverne - ikke registrerer deres omkostninger til at gennemføre udbud. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at opgørelserne kan give en indikation på omfanget af transaktionsomkostningerne.

22. Dette kapitel handler om de udvalgte ministeriers og tilbudsgiveres transaktionsomkostninger ved EU-udbud, annonceringer og miniudbud på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler.

23. Niveauet af transaktionsomkostninger siger i sig selv ikke noget om, hvorvidt omkostningerne er for lave eller for høje. Lave transaktionsomkostninger kan fx være udtryk for en effektiv udbudsproces i det pågældende ministerium, men kan også være et tegn på, at ministeriet har brugt for lidt tid på at sikre en tilstrækkelig kvalitet af udbuddet. Det er på den baggrund vanskeligt entydigt at vurdere, om et givent niveau af transaktionsomkostninger er for højt eller for lavt.

24. Vores undersøgelse af transaktionsomkostninger er baseret på skøn og relativt få udbud. De beskrevne resultater skal derfor tages med forbehold. Undersøgelsen giver dermed primært en indikation på omkostningsniveauet.

2.1. Transaktionsomkostningerne ved de udvalgte udbud

25. Vi har opgjort transaktionsomkostningerne for de 58 udvalgte udbud, der indgår i undersøgelsen. Først afdækker vi de samlede gennemsnitlige transaktionsomkostninger, dvs. omkostningerne for både ministerierne og alle tilbudsgivere ved hvert udbud. Dette gør vi for at afdække, hvad de samlede transaktionsomkostninger er i forhold til kontraktværdien. Derefter bryder vi de samlede omkostninger ned og ser på transaktionsomkostningerne pr. ordregiver og pr. tilbudsgiver. Vi giver et estimat af omkostningerne på baggrund af ministeriernes og tilbudsgivernes egne skøn af deres timeforbrug og udgifter ved de udvalgte udbud. Vi sammenligner desuden resultaterne af vores undersøgelse med andre undersøgelser af transaktionsomkostninger.

Typer af udbud

EU-udbud omfatter enkelte indkøb eller udbud af rammeaftale over EU's tærskelværdier.

Annoncering omfatter ministeriernes udbud af opgaver under EU's tærskelværdi for EU-udbud, dvs. i 2019 under 1.072.094 kr.

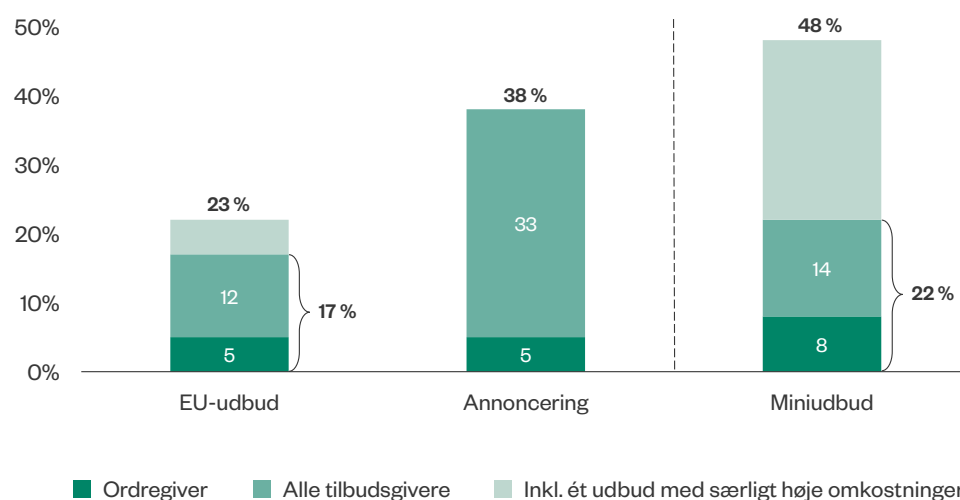
Miniudbud omfatter miniudbud på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler.

De samlede transaktionsomkostninger for både ordregiver og tilbudsgivere

26. Vi har opgjort de samlede gennemsnitlige transaktionsomkostninger for EU-udbud, annonceringer og miniudbud på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler, jf. figur 2.

Figur 2

Samlede gennemsnitlige transaktionsomkostninger fordelt på typer af udbud



Note: Opgørelsen af ordregivers og tilbudsgiveres transaktionsomkostninger bygger på besvarelser fra ordregiver på 58 udbud og besvarelser fra både vindende og tabende tilbudsgivere på 49 udbud. Beregningen af de gennemsnitlige transaktionsomkostninger for rammeaftalerne er baseret på den samlede kontraktværdi for rammeaftalen fratrasket kontraktværdien af eventuelle delaftaler, som tilbudsgiver ikke har budt på.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af figur 2, at de gennemsnitlige samlede transaktionsomkostninger for både ordregiver og alle tilbudsgivere for alle EU-udbud i stikprøven er på 23 % af kontraktværdien. Figuren viser også, at de gennemsnitlige samlede transaktionsomkostninger er på 17 % af kontraktværdien, hvis ét EU-udbud med særligt høje omkostninger frasorteres. EU-udbuddet med særligt høje transaktionsomkostninger har samlede omkostninger på 150 % af kontraktværdien, mens de øvrige EU-udbud i stikprøven har samlede omkostninger på 2-71 % af kontraktværdien. Den gennemsnitlige kontraktværdi for EU-udbud i Rigsrevisionens stikprøve er på ca. 25,3 mio. kr.

Figuren viser desuden, at de samlede gennemsnitlige transaktionsomkostninger for både ordregiver og alle tilbudsgivere ved de udvalgte annonceringer er på 38 % af kontraktværdien. Ved annonceringer har der ikke været enkelte udbud med særligt høje transaktionsomkostninger. Den gennemsnitlige kontraktværdi for annonceringer er på ca. 609.000 kr. i Rigsrevisionens stikprøve.

Endelig viser figuren, at de gennemsnitlige samlede transaktionsomkostninger for både ordregiver og alle tilbudsgivere for alle miniudbud i stikprøven er på 48 % af kontraktværdien. Hvis ét miniudbud med særligt høje omkostninger udtages af stikprøven, er de gennemsnitlige samlede transaktionsomkostninger på 22 % af kontraktværdien. De samlede transaktionsomkostninger for dette udbud er på 203 % af kontraktværdien, mens det for de øvrige miniudbud ligger på 10-36 % af kontraktværdien. De gennemsnitlige samlede omkostninger for miniudbud baserer sig på få miniudbud, hvorfor særligt disse resultater skal tages med forbehold. Den gennemsnitlige kontraktværdi for miniudbud er på ca. 836.000 kr. i Rigsrevisionens stikprøve.

Transaktionsomkostningerne for de 3 typer af udbud kan ikke umiddelbart sidestilles. Fx kan omkostningsniveauet for miniudbud ikke sidestilles med omkostningsniveauet for EU-udbud. Ved miniudbud er rammerne for udbudsprocessen, og hvilke leverandører der kan byde på opgaven, allerede fastsat ved indgåelsen af indkøbsaftalen. Endvidere er der ved miniudbud også omkostninger for både ordregiver og tilbudsgiver ved at udbyde selve indkøbsaftalen, som miniudbuddene er tilknyttet. Disse omkostninger indgår ikke i vores undersøgelse.

Tilbudsgivernes omkostninger udgør naturligt en større andel af de samlede transaktionsomkostninger for et udbud, idet der ofte er flere tilbudsgivere, men kun én ordregiver. Der har gennemsnitligt været ca. 7 tilbudsgivere til EU-udbuddene, ca. 4 tilbudsgivere til annonceringerne og ca. 3 tilbudsgivere til miniudbuddene i Rigsrevisionens stikprøve.

27. Vi har inddelt de samlede gennemsnitlige transaktionsomkostninger i intervaller i forhold til, hvor mange procent omkostningerne udgør af kontraktværdien, jf. tabel 1.

Tabel 1

Samlede gennemsnitlige transaktionsomkostninger i procent af kontraktværdien inddelt i intervaller

	0-50 %	>50-100 %	>100 %	I alt
EU-udbud	21	3	1	25
Annoncering	11	5	1	17
Miniudbud	6	0	1	7

Note: Antal annonceringer (17), EU-udbud (25) og miniudbud (7) svarer ikke til totaltallet (58) i Rigsrevisionens stikprøve. Det skyldes, at der ved enkelte EU-udbud, annonceringer og miniudbud ikke er nogen tilbudsgivere, som har besvaret Rigsrevisionens spørgeskema, hvorfor det ikke er muligt at estimere tilbudsgivernes transaktionsomkostninger for disse udbud.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af tabel 1, at de samlede transaktionsomkostninger for henholdsvis 21 EU-udbud og 11 annonceringer udgør under 50 % af kontraktværdien. For 4 EU-udbud og 6 annonceringer udgør omkostningerne derimod over 50 % af kontraktværdien. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) har udbudt 3 af de 4 EU-udbud. De høje transaktionsomkostninger for ordregiver skyldes, at FMI har haft bistand fra Kammeradvokaten til at gennemføre udbuddene. Energistyrelsen har udbudt 4 af de 6 annonceringer, der har transaktionsomkostninger på over 50 %. Annonceringerne med omkostninger på over 50 % af kontraktværdien har gennemsnitligt dobbelt så mange tilbudsgivere end de øvrige annonceringer.

I én annoncering og i ét EU-udbud udgør de samlede transaktionsomkostninger mere end 100 % af kontraktværdien. Ved annonceringen skyldes de meget høje omkostninger, at der har været 7 tilbudsgivere, som har haft relativt høje omkostninger ved tilbudsgivningen set i forhold til kontraktværdien. Ved EU-udbuddet har ministeriet modtaget 10 tilbud. Tabellen viser også, at ét miniudbud i Rigsrevisionens stikprøve har gennemsnitlige transaktionsomkostninger over 100 % af kontraktværdien. Ved dette miniudbud har der været 4 tilbudsgivere, og de høje omkostninger skyldes primært, at tilbudsgiverne sammenlagt har haft høje omkostninger.

Boks 2 og 3 viser de EU-udbud og annonceringer, der har de højeste og laveste samlede transaktionsomkostninger i undersøgelsen.

Boks 2

Eksempel på EU-udbud med henholdsvis lave og høje samlede transaktionsomkostninger

Et EU-udbud af et varekøb i FMI er det EU-udbud i Rigsrevisionens stikprøve, der har de *laveste* samlede transaktionsomkostninger set i forhold til kontraktværdien. De samlede transaktionsomkostninger er på ca. 2 % af kontraktværdien. EU-udbuddet har en høj kontraktværdi på 100 mio. kr., og der er 6 tilbudsgivere. Der er tale om et genudbud med en omfattende kravspecifikation. Selv om udbuddet er komplekst, medfører den høje kontraktværdi, at de samlede transaktionsomkostninger set i forhold til kontraktværdien er forholdsvis lav.

Et EU-udbud af en tjenesteydelse i FMI er det EU-udbud i Rigsrevisionens stikprøve, der har de *højeste* samlede transaktionsomkostninger set i forhold til kontraktværdien. De samlede transaktionsomkostninger er på ca. 150 % af kontraktværdien. EU-udbuddet har en lav kontraktværdi på ca. 300.000 kr., og der er 5 tilbudsgivere. Både FMI og de enkelte tilbudsgivere har anvendt relativt mange resurser på udbuddet set i forhold til kontraktværdien. FMI har oplyst, at grunden til, at tjenesteydelsen blev udbudt som et EU-udbud, selv om indkøbs kontraktværdi var under tærskelværdien for EU-udbud, var, at FMI vurderede, at der var mulighed for, at indkøbet skulle sammenlægges med andre lignende indkøb i FMI. Derved vurderede FMI, at de sammenlagte indkøb ville have en samlet kontraktværdi over tærskelværdien for EU-udbud.

Boks 3**Eksempel på annonceringer med henholdsvis lave og høje samlede transaktionsomkostninger**

En annoncering af et varekøb i FMI er den annoncering i Rigsrevisionens stikprøve, der har de *laveste* samlede transaktionsomkostninger set i forhold til kontraktværdien. Annonceringen har samlede transaktionsomkostninger, der udgør ca. 6 % af kontraktværdien. Annonceringen har en relativt høj kontraktværdi på ca. 1 mio. kr., og der er 2 tilbudsgivere. Der er tale om et varekøb med 92 tekniske krav, som tilbudsgiverne skulle afkrydse i et skema, om de kunne opfylde. Skemaet er udarbejdet af FMI.

En annoncering af en analyseopgave i Energistyrelsen er den annoncering i Rigsrevisionens stikprøve, der har de *højeste* samlede transaktionsomkostninger. Annonceringen har samlede transaktionsomkostninger, der udgør ca. 107 % af kontraktværdien. Annonceringen er på ca. 400.000 kr. og har dermed en relativt lav kontraktværdi, og der er 7 tilbudsgivere. Tilbudsgiverne har anvendt relativt mange resurser på at udarbejde et tilbudsmateriale set i forhold til kontraktværdien.

De gennemsnitlige transaktionsomkostninger for ordregiver og tilbudsgiver

28. Vi har undersøgt de gennemsnitlige transaktionsomkostninger pr. ordregiver og pr. tilbudsgiver ved de udvalgte udbud, jf. tabel 2.

Tabel 2**Gennemsnitlige transaktionsomkostninger pr. ordregiver (ministerium) og pr. tilbudsgiver**

	Ordregiver	Tilbudsgiver
EU-udbud	293.000 kr.	139.000 kr.
Annoncering	26.000 kr.	44.000 kr.
Miniudbud	33.000 kr.	53.000 kr.

Note: Opgørelsen er ekskl. 2 udbud med særligt høje transaktionsomkostninger. Opgørelsen er baseret på ordregivers skønnede timeforbrug ganget med gennemsnitlige lønninger for udvalgte personalegrupper og tilbudsgivers angivelse af omkostninger. Opgørelsen af ordregivers og tilbudsgivers omkostninger bygger på besvarelser fra ordregiver på 56 udbud og besvarelser fra tilbudsgivere på 47 udbud.

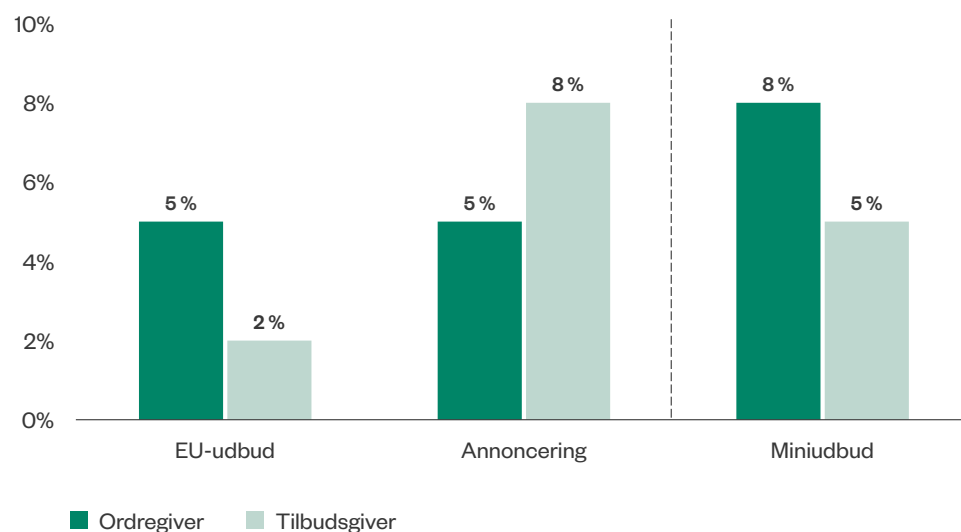
Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af tabel 2, at hvert ministerium har gennemsnitlige transaktionsomkostninger for ca. 293.000 kr. og hver tilbudsgiver for ca. 139.000 kr. ved EU-udbud. Ved annonceringer har hvert ministerium gennemsnitlige transaktionsomkostninger for ca. 26.000 kr. og hver tilbudsgiver for ca. 44.000 kr. De opgjorte transaktionsomkostninger ved miniudbud på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler er på henholdsvis ca. 33.000 kr. for hvert ministerium og ca. 53.000 kr. for hver tilbudsgiver.

29. Vi har også undersøgt ministeriernes og de enkelte tilbudsgiveres gennemsnitlige transaktionsomkostninger i forhold til kontraktværdien, jf. figur 3.

Figur 3

Gennemsnitlige transaktionsomkostninger i procent af kontraktværdien pr. ordregiver (ministerium) og pr. tilbudsgiver



Note: Opgørelsen er ekskl. ét EU-udbud og ét miniudbud med særligt høje transaktionsomkostninger. Opgørelsen af ordregivers og tilbudsgivers omkostninger bygger på besvarelser fra ordregiver på 56 udbud og besvarelser fra tilbudsgivere på 47 udbud. EU-udbud indeholder også udbud af rammeaftaler.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af figur 3, at ministerierne i gennemsnit har haft transaktionsomkostninger på ca. 5 % af kontraktværdien ved EU-udbud, mens den enkelte tilbudsgiver i gennemsnit har haft omkostninger på ca. 2 % af kontraktværdien.

Figuren viser desuden, at ministeriernes gennemsnitlige transaktionsomkostninger ved annonceringer er på ca. 5 % af kontraktværdien, mens den enkelte tilbudsgivers gennemsnitlige omkostninger ligger på ca. 8 %.

Rigsrevisionen har desuden opgjort transaktionsomkostningerne for de udvalgte miniudbud, som ministerierne har gennemført på indkøbsaftaler hos Moderniseringsstyrelsen og SKI. Her har hvert enkelt ministerium i gennemsnit omkostninger på ca. 8 % af kontraktværdien og hver tilbudsgiver på ca. 5 % af kontraktværdien.

30. Vores undersøgelse viser, at der er relativt stor forskel på de enkelte tilbudsgiveres skønnede transaktionsomkostninger ved de samme udbud. Det kan skyldes, at der er tale om skøn fra tilbudsgiverne, men det kan også skyldes reelle forskelle i tilbudsgivernes omkostninger, fx fordi der kan være forskel på tilbudsgivernes omkostninger, afhængigt af om det er første gang de byder på den type opgave, eller de er vant til at udarbejde tilbud til den type opgave. Der kan også være forskel på, hvor mange resurser tilbudsgiverne vælger at investere i et udbud, afhængigt af om det har høj eller lav prioritet for tilbudsgiverne at vinde opgaven. Vi har undersøgt, om der er en tendens til, at de tilbudsgivere, der har tabt et udbud, angiver højere transaktionsomkostninger end dem, der har vundet. Undersøgelsen viser, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem tilbudsgivernes angivelse af omkostninger, og om tilbudsgiverne har vundet eller tabt udbuddet.

31. I forhold til ministeriernes brug af eksterne konsulenter i forbindelse med udbud viser vores undersøgelse, at omkostningerne til eksterne konsulenter, der har været med til at gennemføre udbud, udgør lidt over halvdelen af ministeriernes transaktionsomkostninger ved de udvalgte EU-udbud i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekuttering (STAR), Energistyrelsen og FMI. Ved de øvrige styrelser og departementer er der ikke anvendt eksterne konsulenter ved de udvalgte udbud.

Resultater af andre undersøgelser af transaktionsomkostninger

32. Vi har sammenholdt resultaterne i denne undersøgelse med resultaterne af lignende undersøgelser, der har opgjort transaktionsomkostningerne, for at se, om resultaterne ligger på samme niveau. Undersøgelserne omfatter primært EU-udbud og i mindre omfang annonceringer og miniudbud. Tabel 3 viser opgørelserne af de gennemsnitlige transaktionsomkostninger i undersøgelserne sammenholdt med Rigsrevisionens opgørelse af EU-udbud.

Tabel 3

Resultater af andre undersøgelser af transaktionsomkostninger sammenlignet med Rigsrevisionens undersøgelse – gennemsnitlige transaktionsomkostninger i procent af kontraktværdien

Undersøgelser	Ordregiver	Tilbudsgiver
2019: Transaktionsomkostninger ved udbud i staten – Rigsrevisionen	5 %	2 %
2019: Transaktionsomkostninger ved EU-udbud (resultaterne for EU-udbud i staten) – Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	2,9 %	1,4 %
2017: Private virksomheders transaktionsomkostninger ved offentlige udbud – Center for Forskning i Offentligt-Privat Samspil	-	5 %
2015: Transaktionsomkostninger ved udbud af offentlige opgaver – Center for Forskning i Offentligt-Privat Samspil	2,1 %	-
2014: Udbudskulturen i Danmark – Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde	2,7 %	<2 %

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 3, at der ud over Rigsrevisionens undersøgelse er gennemført 4 undersøgelser af transaktionsomkostninger, der har opgjort omkostningerne for ordregivere og/eller tilbudsgivere. Undersøgelserne af transaktionsomkostningerne er baseret på forskellige metoder, men fælles for dem alle er, at omkostningerne er baseret på et skøn fra ordregiverne og tilbudsgiverne. Metoderne og resultaterne af de forskellige undersøgelser er nærmere beskrevet i bilag 2. Den seneste undersøgelse er gennemført af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i april 2019 og er baseret på den hidtil største population af både ordregiveres og tilbudsgiveres transaktionsomkostninger. Undersøgelsen opgør både omkostninger samlet for det offentlige og særskilt for staten, kommunerne og regionerne.

Det fremgår af tabellen, at andre undersøgelser estimerer transaktionsomkostningerne for ordregiver til ca. 2-3 % af kontraktværdien for EU-udbud. I Rigsrevisionens undersøgelse udgør ordregivers transaktionsomkostninger i gennemsnit ca. 5 % af kontraktværdien. Forskellene på resultaterne kan skyldes forskelle i det datagrundlag, undersøgelserne er baseret på. Fx vedrører Rigsrevisionens undersøgelse kun udbud i staten, mens de øvrige undersøgelser vedrører alle offentlige udbud, hvoraf de fleste udbud er gennemført i kommunerne. Hertil kommer, at der er tale om forskellige brancher og udbud i de forskellige undersøgelser.

Det fremgår desuden af tabellen, at de 3 andre undersøgelser af tilbudsgivernes gennemsnitlige transaktionsomkostninger estimerer et omkostningsniveau, der svarer til det omkostningsniveau, som Rigsrevisionen estimerer. Undersøgelserne estimerede tilbudsgivernes transaktionsomkostninger til henholdsvis 1,4 %, under 2 % og 5 % af kontraktværdien. I Rigsrevisionens undersøgelse er tilbudsgivernes omkostninger estimeret til 2 % af kontraktværdien.

Resultater

Rigsrevisionens undersøgelse estimerer de samlede transaktionsomkostninger for både ordregiver og alle tilbudsgivere til i gennemsnit 17 % af kontraktværdien for EU-udbud og 38 % af kontraktværdien for annonceringer. For miniudbud på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler er de samlede gennemsnitlige transaktionsomkostninger estimeret til 22 % af kontraktværdien. Ved miniudbud og annonceringer er der generelt tale om mindre kontrakter end ved EU-udbud, og derfor vil omkostningerne generelt udgøre en større andel af kontraktværdien ved disse udbud.

Ministeriernes transaktionsomkostninger ved EU-udbud kan ud fra Rigsrevisionens stikprøve estimeres til i gennemsnit ca. 293.000 kr. og ca. 139.000 kr. for den enkelte tilbudsgiver. Ved annonceringer har ministerierne i gennemsnit transaktionsomkostninger for ca. 26.000 kr. og den enkelte tilbudsgiver for ca. 44.000 kr. De opgjorte omkostninger ved miniudbud på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler er i gennemsnit på ca. 33.000 kr. for ministerierne og ca. 53.000 kr. for den enkelte tilbudsgiver. Dette svarer til, at ministeriernes transaktionsomkostninger i gennemsnit udgør ca. 5 % af kontraktværdien både ved EU-udbud og ved annonceringer og ca. 8 % ved miniudbud. Den enkelte tilbudsgivers omkostninger udgør i gennemsnit ca. 2 % af kontraktværdien ved EU-udbud, ca. 8 % ved annonceringer og ca. 5 % ved miniudbud.

Undersøgelsen viser eksempler på udbud med høje transaktionsomkostninger. I 4 EU-udbud og i 6 annonceringer udgør de samlede omkostninger mere end 50 % af kontraktværdien. I et enkelt EU-udbud og i en enkelt annoncering udgør de samlede omkostninger mere end 100 % af kontraktværdien.

Resultaterne skal tolkes med forbehold, da de er baseret på relativt få udbud, og fordi der er tale om et skøn over transaktionsomkostningerne både i ministerierne og hos tilbudsgiverne.

3. Ministeriernes udbudsprocesser



Delkonklusion

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ministerierne på en række områder kan forbedre deres arbejde med at minimere såvel deres egne som de samlede transaktionsomkostninger ved udbud.

For det første gør ministerierne i begrænset omfang brug af muligheden for at afdække markedet og have dialog med leverandører, før de udbyder en opgave, og der er enkelte eksempler på, at dialog med leverandører kunne have medført en bedre udbudsproces og forebygget annulleringer af udbud.

For det andet er der et forbedringspotentiale ved, at ministerierne får mere fokus på transaktionsomkostningerne, når de udarbejder udbudsmateriale. Fx kan ministerierne i højere grad have fokus på at undgå unødvendige krav og detaljer i kravspecifikationen, især ved udbud af tjenesteydelser. Én af de faktorer, der kan være med til at minimere transaktionsomkostningerne, er, at ministerierne sætter en begrænsning på tilbudsmaterialet. 3 af de 6 ministerier har et maksimumkrav for sideantallet for tilbudsmaterialet i nogle af de udvalgte udbud. Der er således et forbedringspotentiale i, at ministerierne i højere grad anvender dette.

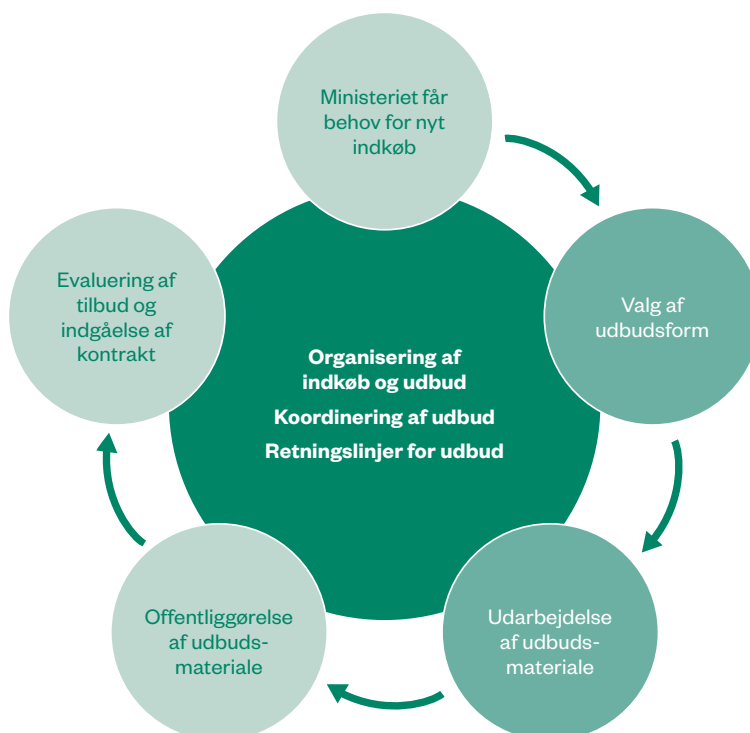
For det tredje viser undersøgelsen, at de fleksible udbudsprocedurer, som der blev øget adgang til at anvende med den nye udbudslov i 2016, kun bliver anvendt i begrænset omfang af ministerierne. Fleksible udbudsprocedurer vil kun være relevant for nogle udbud, ligesom visse betingelser skal være opfyldt, før ministerierne kan anvende procedurerne. Ifølge ministerierne er manglende erfaring og tidspres imidlertid en hindring for, at ministerierne anvender udbudsprocedurerne. Konsekvensen er, at der kan være risiko for, at ministerierne ikke får valgt den udbudsprocedure, der passer bedst til det konkrete udbud.

For det fjerde viser undersøgelsen, at 2 ministerier ikke koordinerer deres indkøb på tværs af ministerområdet, og at 2 ministerier ikke har udarbejdet indkøbsplaner i 2018, som de har pligt til i henhold til cirkulære om indkøb i staten. Konsekvensen kan være, at ministerierne ikke får samlet deres indkøb og udbud og på den måde får minimeret transaktionsomkostningerne.

De udvalgte ministerier arbejder på en række områder med at minimere transaktionsomkostningerne. 4 af de 6 ministerier er således i gang med at samle kompetencerne til at gennemføre indkøb og udbud og at sikre en bedre koordinering af indkøb på tværs af ministerområdet. Undersøgelsen viser, at ministerierne i hovedparten af de udvalgte udbud har inddraget både faglige og juridiske kompetencer. Derudover har alle ministerierne i større eller mindre omfang udarbejdet skabeloner til at gennemføre udbud, hvilket kan medvirke til at minimere transaktionsomkostningerne.

33. Dette kapitel handler om, hvordan de udvalgte ministerier arbejder med at minimere transaktionsomkostningerne for både dem selv og tilbudsgiverne ved EU-udbud, annonceringer og miniudbud på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler. Formålet er at afdække eksempler på god praksis og forbedringspotentialer. Undersøgelsen tager udgangspunkt i cirkulære om indkøb i staten og de anbefalinger, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har opstillet for at minimere transaktionsomkostningerne ved udbud. Figur 4 viser de forskellige faser i en udbudsproces.

Figur 4
Udbudsprocessen fordelt på forskellige faser



Kilde: Rigsrevisionen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anbefalinger om transaktionsomkostninger

Rigsrevisionen tager udgangspunkt i følgende anbefalinger:

- at ordregiver får inddraget de rette kompetencer til udbuddet og sørger for at kvalitetssikre udbudsmaterialet
- at ordregiver vælger den rette udbudsprocedure
- at ordregiver afdækker markedet og har dialog med eventuelle tilbudsgivere for at kvalificere deres udbud
- at ordregiver overvejer omfanget af krav og eventuelt sætter begrænsning for tilbudsmaterialets omfang
- at ordregiver bruger standardisering ved udarbejdelse af udbudsmateriale.

Figur 4 illustrerer udbudsprocessen opdelt på 5 delprocesser. Undersøgelsen har primært fokus på faserne *valg af udbudsform* og *udarbejdelse af udbudsmateriale*, da det er i de faser, at ministerierne foretager de væsentligste overvejelser, som kan påvirke transaktionsomkostningerne. Fx er det i disse faser, at ministerierne vælger, hvordan de udbyder opgaven, hvilket har betydning for antallet af mulige tilbudsgivere. Det er også i disse faser ministerierne fastlægger, hvilke krav der skal opstilles i udbudsmaterialet.

3.1. Ministeriernes organisering og koordinering af indkøb og udbud

Styrelser og departementer, der indgår i undersøgelsen

Forsvarsministeriet

- Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI)

Børne- og Socialministeriet

- Socialstyrelsen.

Miljø- og Fødevareministeriet

- Miljøstyrelsen.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet

- Energistyrelsen.

Beskæftigelsesministeriet

- Departementet
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR).

Undervisningsministeriet

- Departementet
- Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK).

34. Vi har undersøgt, om ministeriernes organisering af indkøb understøtter udbudsprocesser med færrest mulige transaktionsomkostninger både for dem selv og for tilbudsgiverne. Det har vi undersøgt ved at se på, hvordan ministerierne har organiseret indkøbs- og udbudsområdet, og om ministerierne sikrer, at udbud koordineres både internt i ministeriet og på tværs af ministerområdet.

Organisering af indkøb og udbud

35. Der er stor forskel på indkøbsvolumen og antallet af udbud i de udvalgte ministerier. Der kan derfor være forskel på, hvordan ministerierne har organiseret indkøbsområdet. I alle de undersøgte ministerier foregår indkøb decentralt i de underliggende styrelser og enheder. I Beskæftigelsesministeriet foretages EU-udbud og annonceringer med klar grænseoverskridende interesse og en række miniudbud dog med enkelte undtagelser centralt af departementets Koncernindkøb.

36. Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Socialministeriet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Forsvarsministeriet har været eller er i gang med en omorganisering af indkøbsområdet, bl.a. for at effektivisere indkøb og udbud. Flere af ministerierne er således ved eller har etableret en koncernfælles indkøbsenhed, som bl.a. skal bistå styrelserne med at gennemføre udbud og koordinere ministeriets indkøb og udbud.

37. Vores gennemgang af ministeriernes organisering af indkøb- og udbudsområdet viser, at alle de udvalgte ministerier som hovedregel har valgt, at det er fagenheden, der foretager udbuddet. I alle ministerierne er der en organisering, der muliggør, at fagenheden kan få juridisk sparring på udbuddet – enten i en enhed i styrelsen eller i en koncernfælles enhed.

Gennemgangen viser også, at Forsvarsministeriet og Beskæftigelsesministeriet har specialiseret opgaven med at gennemføre udbud. I FMI er der ud over en juridisk enhed en indkøbsafdeling med medarbejdere, der er specialiseret i at udarbejde annonceringer og EU-udbud. Disse medarbejdere hjælper de faglige medarbejdere med at gennemføre udbud. I Beskæftigelsesministeriet er Koncernindkøb i departementet ligeledes specialiseret i at gennemføre EU-udbud, da alle EU-udbud med enkelte undtagelser varetages af Koncernindkøb.

Koordinering af indkøb og udbud på ministerområdet

38. Vi har undersøgt, om ministeriernes organisering sikrer, at udbud koordineres på tværs af ministerområdet, og om ministerierne udarbejder indkøbsplaner.

39. Alle ministerierne med undtagelse af Børne- og Socialministeriet har i undersøgelsesperioden haft et indkøbsforum på tværs af ministerområdet, hvor repræsentanter fra de forskellige styrelser og institutioner drøfter indkøbsrelevante emner, og hvor der er mulighed for at koordinere relevante indkøb og udbud. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har dog ikke holdt møder i sit indkøbsforum i 2018 på grund af manglende personaleresurser. Børne- og Socialministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har dermed ikke systematisk koordineret deres indkøb på tværs af ministerområdet i undersøgelsesperioden for at effektivisere indkøb, som de har pligt til i henhold til cirkulære om indkøb i staten. Børne- og Socialministeriet har pr. 1. januar 2019 etableret et udbudsforum for ministeriets institutioner.

Der er forskel på, hvor systematisk de 6 ministerier koordinerer udbud på ministerområdet. Beskæftigelsesministeriet og Undervisningsministeriet er begge ministerier med en mindre indkøbsvolumen. Beskæftigelsesministeriet har en høj grad af koordinering af udbud. Boks 4 beskriver Beskæftigelsesministeriets organisering og koordinering. I Undervisningsministeriet foregår udbud decentralt, og der er ikke en systematisk orientering om udbud til ministeriets Koncernindkøb. Det kan medføre, at ikke alle relevante indkøb og udbud bliver koordineret på ministerområdet. Ministeriet skal dog i henhold til egne retningslinjer minimum én gang om året indkalde indkøbsplaner for hele koncernen til brug for annoncering af indkøbsplaner på udbud.dk.

Boks 4

Eksempel på organisering og koordinering af indkøb og udbud i Beskæftigelsesministeriet

Beskæftigelsesministeriet har en enhed i departementet (Koncernindkøb), som varetager alle EU-udbud og annonceringer med klar grænseoverskridende interesse og en række miniudbud med enkelte undtagelser. Koncernindkøb har ansvaret for at koordinere indkøb og udbud på ministerområdet og har til dette formål oprettet en oversigt over indkøb og udbud, hvor alle underliggende enheder løbende skal registrere indkøb over 100.000 kr. Derudover fungerer Koncernindkøb som ministeriets fælles fagkontor, der vejleder og rådgiver ministeriets institutioner.

40. Beskæftigelsesministeriet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet, Forsvarsministeriet og Undervisningsministeriet har koordineret udbud ved at indgå koncernfælles indkøbsaftaler. Fx har Koncernindkøb i Miljø- og Fødevareministeriet koordineret indkøb på ministerområdet i perioden 2017-2018 ved at undersøge en række tværgående indkøbsområder med henblik på at indgå fælles indkøb. Det har bl.a. ført til koncernaftaler om leje af biler og informations- og stillingsannoncering.

41. Ministerierne skal i henhold til cirkulære om indkøb i staten indberette oplysninger om fremtidige udbud og annonceringer til udbud.dk. Oplysningerne skal anvendes til at varsle fremtidige udbud, inden opgaverne udbydes. Vores undersøgelse viser, at Undervisningsministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke har udarbejdet indkøbsplaner for 2018. Undervisningsministeriet har oplyst, at det skyldes, at der ikke altid er tid til at offentliggøre indkøbsplanerne forud for annonceringen af udbuddene.

Koordinering af indkøb og udbud på tværs af staten

42. Vi har undersøgt, om Moderniseringsstyrelsen og SKI gennem vejledning om brugen af indkøbsaftaler er med til at minimere ministeriernes transaktionsomkostninger, når ministerierne skal gennemføre miniudbud på indkøbsaftalerne, og om udbud koordineres mellem de enkelte ministerområder.

Koordinering af indkøb på tværs af hele staten foretages af Moderniseringsstyrelsen og SKI. Statens Indkøbsprogram, som varetages af Moderniseringsstyrelsen og SKI, har til formål at effektivisere offentlige indkøb gennem standardisering, koordinering og forpligtelse på tværs af staten ved bl.a. at indgå fælles indkøbsaftaler for staten. Vi har udvalgt et mindre antal miniudbud til gennemgang for at afdække Moderniseringsstyrelsens og SKI's vejledning, skabeloner og rådgivning til ministerierne, når de skal udføre miniudbud på en indkøbsaftale fra Moderniseringsstyrelsen og SKI. Ministerierne oplyser generelt, at de finder, at Moderniseringsstyrelsens og SKI's vejledninger og skabeloner er tilstrækkelige til at kunne gennemføre miniudbud på indkøbsaftalerne, og at indkøbsaftalerne generelt er med til at minimere ministeriernes transaktionsomkostninger, fordi udbudspligten er afløftet, og rammerne for indkøbet er fastsat.

43. Moderniseringsstyrelsen og SKI yder alene rådgivning i forhold til deres egne indkøbsaftaler og ikke ved ministeriernes egne udbud, og der har på tværs af staten hidtil ikke været en enhed, hvor ministerierne kunne få hjælp og vejledning, når de skulle gennemføre udbud. I april 2019 er der etableret en ny fællesstatslig rådgivningsenhed for udbud og kontrakter, som er et samarbejde mellem Moderniseringsstyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Rådgivningsenheden skal bl.a. bistå ministerierne med viden og rådgivning inden for indkøb, udbud og kontrakter, men også tilbyde at varetage udbud på vegne af ministerierne. Derudover skal rådgivningsenheden udarbejde og udbrede fælles standarder og paradigmer som fx kontrakt- og udbudsdokumenter til at gennemføre udbud, der kan medvirke til at nedbringe transaktionsomkostningerne for ordregiver og tilbudsgiver.

44. Hvis flere ministerier har behov for samme vare/opgave, kan det minimere de samlede transaktionsomkostninger, hvis ministerierne indkøber varen i fællesskab som et tværministerielt indkøb. Beskæftigelsesministeriet, Undervisningsministeriet, Forsvarsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet har indgået tværministerielle indkøbsaftaler. Fx har Undervisningsministeriet indgået tværministerielle indkøbsaftaler om dagrenovation, skærmbiller og taxikørsel. Vores undersøgelse viser dog også, at der er eksempler på, at udbud ikke er blevet koordineret på tværs af ministerierne. Fx har Miljøstyrelsen og Beskæftigelsesministeriets departement inden for det samme år udbudt den samme opgave om stillingsannoncer og øvrige kampagner. Da alle ministerier har brug for stillingsannoncer og kampagner, er det Rigsrevisionens vurdering, at man med fordel kunne overveje at udbyde denne opgave samlet for at reducere transaktionsomkostningerne og sandsynligvis opnå billigere aftaler. I de tilfælde, hvor flere ministerier udbyder samme opgave, som ikke er på de fælles indkøbsaftaler, bliver indkøbene kun koordineret og udbudt samlet, hvis et ministerium tager initiativ hertil.

Resultater

Undersøgelsen viser, at 4 af de 6 ministerier er i gang med at omorganisere deres indkøb og udbud for at effektivisere indkøbsområdet. Flere ministerier er således i gang med at samle kompetencerne på udbudsområdet og at sikre en bedre koordinering af indkøb og udbud. Dette kan være med til at minimere ministeriernes transaktionsomkostninger, da udbudsområdet er komplekst, og det derfor vil spare administrative resurser, hvis det er specialiserede medarbejdere, der udfører udbud. Endvidere vil en højere grad af koordinering forhindre, at ministerierne bruger administrative omkostninger på at købe ind og udbyde de samme opgaver flere steder på ministerområdet.

Undersøgelsen viser desuden, at alle de udvalgte ministerier har en enhed i enten en styrelse eller i en koncernfælles enhed, hvor der er juridiske kompetencer til rådighed, som kan hjælpe medarbejderne med at gennemføre et udbud.

Endelig viser undersøgelsen, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Social- og Børneministeriet ikke koordinerer deres indkøb på tværs af ministerområdet for at effektivisere indkøb, som de har pligt til i henhold til cirkulære om indkøb i staten. Ligeledes har Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Undervisningsministeriet i 2018 ikke udarbejdet indkøbsplaner, som de skal i henhold til cirkulæret. Undersøgelsen viser, at ministerierne generelt finder Moderniseringsstyrelsens og SKI's vejledning og rådgivning tilstrækkelig i forhold til at gennemføre miniudbud på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler. Undersøgelsen viser også, at der er potentiale for at koordinere flere indkøb på tværs af ministerområderne, idet Rigsrevisionen bl.a. har set et eksempel på, at ministerier udbyder den samme type opgave.

3.2. Ministeriernes retningslinjer og vejledninger for udbud

45. Vi har undersøgt, om de udvalgte ministerier har retningslinjer, vejledninger e.l., som kan hjælpe medarbejderne til at gennemføre udbud med færrest mulige transaktionsomkostninger. Vi har herunder undersøgt, om det fremgår af ministeriernes retningslinjer og vejledninger for udbud, hvad medarbejderne kan gøre for at minimere transaktionsomkostningerne for både ordregiver og tilbudsgiver, uden at det påvirker ministeriernes sandsynlighed for at opnå den billigste pris. For at vurdere dette har vi undersøgt, om ministeriernes retningslinjer og vejledninger indeholder de væsentligste regler på området samt anbefalinger, der kan være med til at minimere transaktionsomkostningerne ved udbud.

Anbefalinger, der kan indgå i retningslinjer, vejledninger e.l.

- Opfordring til at afdække markedet
- Overvejelser om valg af udbudsprocedure
- Overvejelser om, hvilke metoder til indkøb man skal vælge
- Overvejelser om omfanget af kravspecifikation
- Overvejelser om, hvordan ordregiver sikrer proportionalitet, fx mellem kontraktværdi og transaktionsomkostninger.

46. Vores gennemgang af ministeriernes retningslinjer, vejledninger m.m. viser, at alle 6 ministerier har retningslinjer eller vejledninger, der beskriver de væsentligste regler for udbud, herunder reglerne for brug af indkøbsaftaler. Omvendt viser gennemgangen, at Undervisningsministeriets og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets retningslinjer ikke indeholder nogen elementer af de anbefalinger, der kan være med til at minimere transaktionsomkostningerne.

I Børne- og Socialministeriets, Forsvarsministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Miljø- og Fødevarerministeriets retningslinjer indgår der flere af de elementer, som kan være med til at minimere transaktionsomkostningerne. Børne- og Socialministeriets, Forsvarsministeriets og Beskæftigelsesministeriets retningslinjer indeholder fx en opfordring til, at medarbejderne foretager en markedsafdækning. Børne- og Socialministeriet, Miljø- og Fødevarerministeriet og Beskæftigelsesministeriet har også nedskrevet, hvilke fordele og ulemper der er ved de forskellige udbudsprocedurer over tærskelværdien. Beskæftigelsesministeriets retningslinjer indeholder som de eneste en opfordring til, at medarbejderne skal sikre proportionalitet ved indkøbet, dvs. at de krav, der stilles til en leverandør, skal stå i rimeligt forhold til det, som ministeriet skal indkøbe. Ingen af de 6 ministeriers retningslinjer indeholder overvejelser om, hvordan man kan undgå unødvendige krav og detaljer i kravspecifikationen for at minimere transaktionsomkostningerne.

Flere af ministerierne har oplyst, at de ikke finder, at det er nødvendigt at have retningslinjer og vejledninger for alle elementerne i anbefalingerne om at minimere transaktionsomkostningerne, idet de har en indkøbsenhed eller en juridisk enhed, som har fokus på anbefalingerne i praksis. Undervisningsministeriet har bl.a. oplyst, at ministeriet ikke har udarbejdet et omfattende vejledningsmateriale til EU-udbud, da hovedparten af ministeriets større indkøb af forskningsprægede konsulenttydelser foretages på ministeriets indkøbsaftale for konsulenttydelser, og at ministeriet kun i få tilfælde gennemfører EU-udbud.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at selv om ministerierne ikke har overvejelserne nedskrevet i retningslinjer, vejledninger e.l., kan de have fokus på det i praksis. Rigsrevisionen finder dog, at det er god praksis, at der er vejledninger og retningslinjer, som på bedst mulige måde kan understøtte medarbejderne i at gennemføre lovlige udbud med færrest mulige transaktionsomkostninger for såvel ministerierne som tilbudsgiverne.

Resultater

Undersøgelsen viser, at alle 6 ministerier har vejledninger, retningslinjer e.l., der indeholder de væsentligste regler for udbud. Undersøgelsen viser derimod, at Undervisningsministeriets og Energi-, Forsyning- og Klimaministeriets retningslinjer ikke indeholder nogen af de elementer, der kan være med til at minimere transaktionsomkostningerne. I de 4 øvrige ministeriers retningslinjer indgår der elementer, der kan være med til at minimere omkostningerne for såvel ministeriet som tilbudsgiverne, fx en opfordring til, at medarbejderne overvejer at foretage en markedsafdækning.

3.3. Ministeriernes valg af indkøbsform og udbudsprocedure

47. Vi har undersøgt, hvilke begrundelser ministerierne har for ikke at anvende de indgåede indkøbsaftaler i de udvalgte EU-udbud og annonceringer. Derudover har vi undersøgt, om ministerierne overvejer og dokumenterer, hvilken indkøbsform og udbudsprocedure der er mest hensigtsmæssig i de enkelte udbud, bl.a. med hensyn til at minimere såvel egne som de samlede transaktionsomkostninger.

Valg af indkøbsform

48. Vi har undersøgt, om ministerierne i de udvalgte EU-udbud og annonceringer dokumenterer og begrunder, hvorfor de ikke anvender de indgåede indkøbsaftaler. Vi har desuden undersøgt, om der er åbenlyse tilfælde, hvor ministerierne burde have brugt en indkøbsaftale. Brugen af indkøbsaftaler er generelt med til at nedbringe transaktionsomkostningerne, da udbudspligten allerede er afløftet, og rammerne for indkøbet er fastlagt.

49. Vores undersøgelse viser, at Beskæftigelsesministeriet som det eneste af de 6 ministerier dokumenterer sine begrundelser for ikke at anvende de eksisterende indkøbsaftaler. Ved indkøb over 99.999 kr. skal medarbejderne i Beskæftigelsesministeriet udfylde et skema, hvor de skal begrunde, hvorfor indkøbsaftalerne ikke kan anvendes.

50. Da de resterende 5 ministerier ikke dokumenterer deres begrundelser for ikke at anvende indkøbsaftalerne, har vi ved interviews spurgt til begrundelserne ved de udvalgte EU-udbud og annonceringer.

Ministeriernes begrundelser for ikke at anvende indkøbsaftalerne er primært, at de specifikke kompetencer og erfaringer, de efterspurgte i de udbudte opgaver, ikke findes på hverken Moderniseringsstyrelsens, SKI's eller deres egne indkøbsaftaler. Begrundelserne er fx, at Moderniseringsstyrelsens og SKI's konsulentrammeaftaler indeholder leverandører med generelle kompetencer set i forhold til de institutionsspecifikke faglige/tekniske kompetencer, som ministerierne har brug for.

Udbudsprocedurer, der er anvendt i de udvalgte EU-udbud

- **Offentligt udbud** er kendetegnet ved, at alle interesserede aktører kan afgive tilbud. Det giver den bredeste konkurrence, men kan også kræve mange resurser.
- **Begrænset udbud** giver mulighed for at opfordre et begrænset antal leverandører til at byde på opgaven. Sammenlignet med et offentligt udbud kan det give ordregiveren færre tilbud at vurdere, men forlænger til gengæld udbudsprocessen.
- **Udbud med forhandling** giver ordregiver ret til at forhandle med leverandørerne. Det er en udbudsform, der bruges, hvis ordregiver har nogle konkrete behov, som ikke kan dækkes af standardvarer eller standardydelser.

Vores undersøgelse viser, at der i 3 af de 6 ministerier har været enkelte eksempler på, at begrundelserne for ikke at anvende en indkøbsaftale afspejler, at ministeriet ikke er opmærksom på, at det er obligatorisk at anvende indkøbsaftalerne. I ét udbud i Miljøstyrelsen var begrundelsen for ikke at vælge en eksisterende rammeaftale, at der var andre leverandører på markedet, som bedre kunne løse opgaven. Endvidere var begrundelsen i ét af de udvalgte udbud i Energistyrelsen og i Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK), at styrelserne ikke ville udelukke den eksisterende leverandør fra at byde på opgaven. STUK har dog oplyst, at det ikke var den primære grund til at udbyde opgaven, men at den primære grund var, at SKI's konsulentaftale og Undervisningsministeriets egen indkøbsaftale ikke omfattede leverandører med kompetence til udvikling af særlige undervisningsforløb.

Valg af udbudsprocedure ved EU-udbud

51. Vi har undersøgt ministeriernes valg af udbudsprocedure ved EU-udbud. Når ministerierne skal foretage et EU-udbud, skal de vælge en udbudsprocedure. Hver udbudsprocedure har en række fordele og ulemper, og enkelte af dem kan kun anvendes under visse betingelser.

52. Ifølge anbefalingerne fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal ordregiver ved valg af udbudsprocedure overveje, hvordan man skaber balance mellem at sikre en effektiv konkurrence om opgaven og omkostningerne ved udbuddet.

Ved valg af udbudsprocedure er det væsentligt i forhold til såvel ministeriernes som de samlede transaktionsomkostninger, at ministerierne vælger en procedure, der sikrer, at de ikke får uhensigtsmæssigt mange tilbud. Ved indkøb, hvor der potentielt kan være mange tilbudsgivere, bør ordregiver i henhold til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anbefalinger overveje at anvende udbudsproceduren *begrænset udbud*. Ved begrænset udbud udvælger ministerierne et begrænset antal tilbudsgivere (dog minimum 5) til at byde på opgaven gennem en prækvalifikation, hvorimod ministerierne ved udbudsproceduren *offentligt udbud* inviterer alle til at give et tilbud.

Overvejelser om valg af udbudsprocedure

53. Vi har ved de udvalgte EU-udbud undersøgt, om ministerierne overvejer valget af udbudsprocedure.

54. Hovedparten af EU-udbuddene i undersøgelsen er gennemført ved offentligt udbud, som er den mest anvendte udbudsprocedure i staten. Tabel 4 viser, hvilke udbudsprocedurer der er anvendt ved EU-udbuddene, og hvor mange tilbud ministerierne har fået.

Tabel 4**De udvalgte EU-udbud fordelt på udbudsprocedure og antal tilbud**

Udbudsprocedure	Antal udbud med 1-5 tilbud	Antal udbud med 6-10 tilbud
Offentligt udbud	13	2
Begrænset udbud	2	1
Udbud med forhandling	4	0
I alt	19	3

Note: 6 EU-udbud, der vedrører rammeaftaler med miniudbud/kaskademodel, er udeladt. Det skyldes, at der optages flere tilbudsgivere på en rammeaftale, og antallet af tilbud derfor vil være tilsvarende høje.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 4, at ministerierne i 19 af de udvalgte EU-udbud har fået 1-5 tilbud, mens de i 3 udbud har fået 6-10 tilbud.

55. Ministerierne har oplyst, at de primært vælger mellem offentligt udbud og begrænset udbud ud fra en vurdering af markedets størrelse. Fx anvender Socialstyrelsen som udgangspunkt offentligt udbud og sjældent begrænset udbud, fordi styrelsen erfaringsmæssigt får relativt få tilbud, da der typisk er tale om nichemarkeder. Energi-styrelsen begrundet derimod sit valg af begrænset udbud med, at styrelsen ved et marked med mange virksomheder ønsker at sortere i leverandørfeltet, før leverandørerne begynder at udarbejde tilbud.

56. Det er vanskeligt at fastsætte, hvornår der er tale om for mange tilbud i forhold til, at de samlede transaktionsomkostninger ikke skal blive for høje, da ministerierne omvendt også skal sikre en vis konkurrence. Vores gennemgang af EU-udbuddene viser generelt, at der ved brug af offentligt udbud ikke har været et stort antal tilbudsgivere, hvor det ville have været fordelagtigt at bruge begrænset udbud for at nedbringe transaktionsomkostningerne både for ordregiver og tilbudsgiver.

57. Flere af ministerierne har oplyst, at tidspres er afgørende, når de vælger udbudsprocedure. Fx har STUK oplyst, at de ofte vælger offentligt udbud, da det tager kortest tid at gennemføre. Begrænset udbud eller udbud med forhandling tager ca. 1 måned mere at gennemføre. I udbud med forhandling skal der derudover afsættes tid til forhandlingsmøder, og tilbudsgiver vil sædvanligvis skulle levere flere indledende tilbud, inden det endelige tilbud afleveres. I ét af de udvalgte udbud overvejede STUK at bruge udbud med forhandling, men fravalgte det, da det ville forlænge processen, og fordi de ikke havde erfaring med udbudsproceduren. Miljøstyrelsen og Socialstyrelsen har ligeledes oplyst, at det på grund af tidspres kan være en udfordring at anvende begrænset udbud og udbud med forhandling. Det kan ifølge Rigsrevisionen medføre, at ministerierne og styrelserne ikke altid får valgt den udbudsprocedure, der passer bedst til det konkrete udbud.

Betingelser for at bruge udbud med forhandling

Udbud med forhandling kan bruges, hvis ordregiver har nogle konkrete behov, som ikke kan dækkes af standardvarer eller standardydelse. Hvis ordregiver fx ikke kan få opfyldt sit behov ved en tilgængelig løsning på markedet, kan der anvendes udbud med forhandling. Et eksempel på et behov, der forudsætter tilpasning af tilgængelige løsninger, er en it-løsning, der skal harmonere med ordregivers tekniske platform.

Fleksible udbudsprocedurer

Med den nye udbudslov i 2016 blev der skabt bredere adgang til de fleksible udbudsprocedurer. De fleksible udbudsprocedurer består af procedurerne:

- konkurrencepræget dialog
- udbud med forhandling
- innovationspartnerskab.

Forsvars- og sikkerhedsdirektivet

Forsvars- og sikkerhedsdirektivet er et særskilt sæt udbudsregler, som forsøger at imødekomme de særlige behov, der gør sig gældende ved indkøb på forsvars- og sikkerhedsområdet. Direktivet trådte i kraft 2011 og gav på en række punkter større fleksibilitet, fx fri adgang til udbud med forhandling.

De forvaltningsretlige principper

De forvaltningsretlige principper indebærer, at ministeriet skal udøve saglig forvaltning i overensstemmelse med:

- forbuddet mod varetagelse af private hensyn
- ligebehandlingsprincippet
- forsvarlig økonomisk forvaltning
- proportionalitetsprincippet.

Erfaringer med de fleksible udbudsprocedurer

58. Staten som helhed anvender de fleksible udbudsprocedurer i begrænset omfang. Vi har på baggrund af data fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen opgjort, at staten i vores undersøgelsesperiode 1. januar 2017- 30. september 2018 har anvendt fleksible udbudsprocedurer i ca. 9 % af de gennemførte EU-udbud. Gennemgangen af de 6 ministeriers EU-udbud viser også, at et fåtal af de udvalgte udbud er gennemført ved en fleksibel udbudsprocedure. De fleksible udbudsprocedurer giver bl.a. mulighed for mere dialog mellem ordregiver og tilbudsgiver, hvilket kan bidrage til en bedre udbudsproces, bl.a. ved at tilbudsgiverne får et bedre indblik i opgaven. De fleksible udbudsprocedurer vil kun være relevant for nogle udbud, ligesom der er betingelser for, hvornår udbudsproceduren kan bruges.

59. Forsvarsministeriet har stor erfaring med udbud med forhandling, idet ministeriet historisk har haft en særlig mulighed for at anvende udbud med forhandling, når ministeriet køber ind under forsvars- og sikkerhedsdirektivet. De øvrige ministerier har ingen eller meget lidt erfaring med at bruge de fleksible udbudsprocedurer. De fleksible udbudsprocedurer er kun anvendt i ét tilfælde i Børne- og Socialministeriet og i ét tilfælde i Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i undersøgelsesperioden. De øvrige ministerier har ikke anvendt de fleksible udbudsprocedurer. FMI og Socialstyrelsen har oplyst, at de vælger udbud med forhandling, når der er brug for dialog med leverandører om mulige løsninger. Det kan også være i tilfælde, hvor kravene til opgaven er svære at beskrive på forhånd, og hvor styrelserne er usikre på, om markedet kan leve op til nogle specifikke krav.

Det er FMI's erfaring, at udbud med forhandling tager længere tid, men at det giver bedre priser og bedre produkter i forhold til andre procedurer, fordi man indgår i en tæt forhandlingsproces. Desuden er det FMI's erfaring, at transaktionsomkostningerne er større ved udbud med forhandling, men at FMI får et bedre og billigere produkt, ligesom FMI har mulighed for at korrigere produktudviklingen og udbudsprocessen undervejs. FMI har oplyst, at netop muligheden for at korrigere udbudsprocessen undervejs medvirker til, at færre udbud må gå om, og i den henseende er udbud med forhandling med til at reducere transaktionsomkostningerne.

Begrundelser for at anvende annonceringer

60. Vi har i de udvalgte annonceringer uden klar grænseoverskridende interesse undersøgt, hvorfor ministerierne har valgt at annoncere indkøbet.

Ved indkøb af varer og tjenesteydelser under EU's tærskelværdier skal ministerierne i henhold til udbudsloven følge de forvaltningsretlige principper og herunder sikre sig, at indkøbet foregår på markedsvilkår ved fx enten at indhente 2 eller flere tilbud eller annoncere indkøbet på ordregivers hjemmeside. Ved varer og tjenesteydelser med klar grænseoverskridende interesse skal ministerierne dog annoncere indkøbet.

Vi har opdelt annonceringerne i over og under 500.000 kr., da særligt de samlede transaktionsomkostninger ved annonceringer med lave kontraktværdier kan blive høje i forhold til kontraktværdien. I de 16 udvalgte annonceringer uden klar grænseoverskridende interesse er der 8 annonceringer med en værdi over 500.000 kr. og 8 annonceringer med en værdi under 500.000 kr.

Både Energistyrelsen, Miljøstyrelsen, Undervisningsministeriets departement og Beskæftigelsesministeriets departement har oplyst, at de har brugt annonceringer, hvis de ikke vidste, hvilke leverandører der var på markedet. Energistyrelsen har derudover også begrundet det med, at styrelsen ønskede at skabe mulighed for, at små virksomheder, som de ikke kendte i forvejen, kunne byde på opgaven. Miljøstyrelsen og Beskæftigelsesministeriets departement har oplyst, at de ofte ikke får mange tilbud ved annonceringer, hvilket Rigsrevisionens undersøgelse af de udvalgte udbud bekræfter. Tabel 5 viser, hvor mange tilbud der er kommet ved de udvalgte annonceringer.

Tabel 5

Antal tilbud ved de udvalgte annonceringer uden klar grænseoverskridende interesse

	Antal udbud med 0-4 tilbud	Antal udbud med 5-8 tilbud	Antal udbud i alt
Annoncering under 500.000 kr.	5	3	8
Annoncering på 500.000 kr. og derover	6	2	8
I alt	11	5	16

Note: Rigsrevisionens stikprøve indeholder i alt 22 annonceringer – 16 uden klar grænseoverskridende interesse og 6 med klar grænseoverskridende interesse.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 5, at der er 5 annonceringer, hvor der kom 5-8 tilbud, hvoraf 3 af dem var under 500.000 kr. 4 af annonceringerne er foretaget af Energistyrelsen og én i Miljøstyrelsen. De højeste samlede transaktionsomkostninger for både ordregiver og alle tilbudsgivere er på henholdsvis 80 % og 107 % af kontraktværdien ved 2 af annonceringerne.

61. Vores undersøgelse viser, at Beskæftigelsesministeriets departement i flere tilfælde vælger at annoncere opgaver, som alle kan byde på, selv om de på forhånd ved, at de på grund af opgavens karakter foretrækker, at det er forskere, der løser opgaverne. I nogle tilfælde er der konsulenthuse, der byder på opgaven. Det er et eksempel på, at det ville reducere transaktionsomkostningerne for tilbudsgiverne, hvis departementet inden for udbudslovens rammer henvender sig direkte og får tilbud fra forskere frem for at annoncere, så ministeriet ikke får konsulenthuse til at byde på opgaven, hvis de på forhånd har besluttet, at de foretrækker forskere til at udføre opgaven.

62. FMI og Socialstyrelsen har fastsat interne regler for, hvornår de skal bruge annoncering som indkøbsform. Således skal indkøb under EU's tærskelværdier ifølge FMI's og Socialstyrelsens interne regler kun annonceres, hvis der er tale om et indkøb med klar grænseoverskridende interesse – ellers skal indkøber foretage en markedsafdækning ved fx at indhente 2-3 tilbud. De øvrige 4 ministerier har ikke sat regler for, hvornår de skal anvende annoncering som indkøbsform.

Resultater

Beskæftigelsesministeriet dokumenterer som det eneste af de udvalgte ministerier sine begrundelser for, hvorfor ministeriet ikke anvender de indgåede indkøbsaftaler. Rigsrevisionens gennemgang viser, at der i 3 af de 6 ministerier er eksempler på, at begrundelserne for at gennemføre et udbud frem for at bruge de eksisterende indkøbsaftaler afspejler, at ministerierne ikke er opmærksomme på, at de er forpligtede til at anvende indkøbsaftalerne.

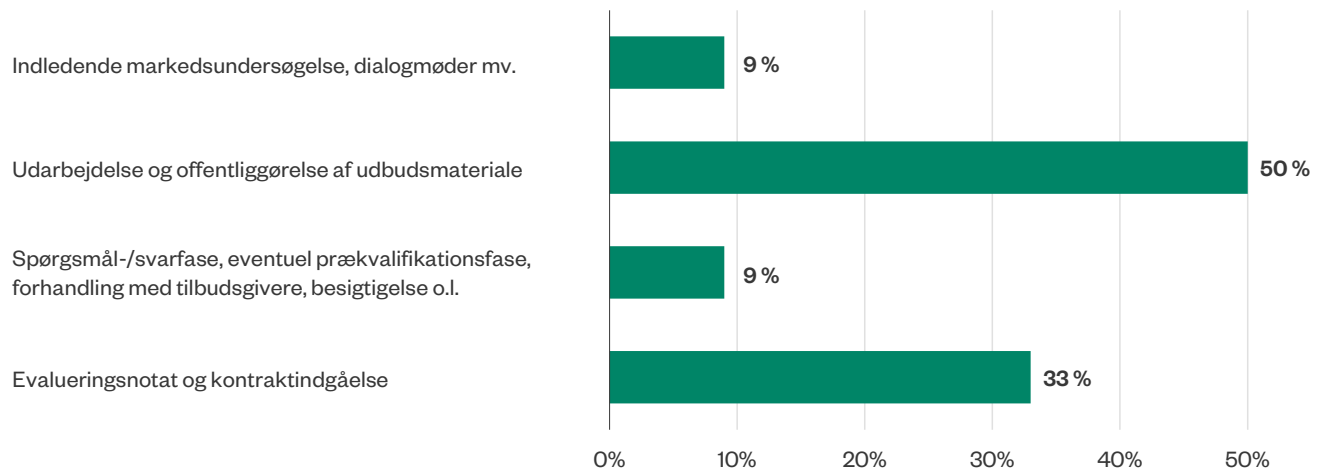
Rigsrevisionens gennemgang af EU-udbuddene viser generelt, at der ved brug af udbudsproceduren *offentligt udbud* ikke har været et stort antal tilbudsgivere, hvor det ville have været fordelagtigt at bruge udbudsproceduren *begrænset udbud* for at nedbringe transaktionsomkostningerne for både ordregiver og tilbudsgiver.

Undersøgelsen viser, at ministerierne i Rigsrevisionens undersøgelse og i staten som helhed anvender de fleksible udbudsprocedurer i begrænset omfang. De fleksible udbudsprocedurer er designet til en speciel type indkøb og vil derfor ikke være relevant for alle indkøb. Undersøgelsen viser imidlertid, at manglende erfaring med de fleksible udbudsprocedurer og tidspres i flere ministerier er en hindring for at bruge de fleksible udbudsprocedurer. Konsekvensen kan være, at ministerierne ikke får valgt den udbudsprocedure, som passer bedst til det konkrete udbud.

3.4. Ministeriernes tilrettelæggelse af udbudsprocessen

63. Vi har undersøgt, om ministerierne arbejder med at minimere transaktionsomkostningerne, når de tilrettelægger udbud. Vi har for det første undersøgt, om ministerierne efter behov afdækker markedet og har dialog med leverandører, før de udbyder opgaven. For det andet har vi undersøgt, om ministerierne har fokus på transaktionsomkostningerne, når de udarbejder udbudsmaterialet, og om de bruger fælles standarder og skabeloner i udbudsmaterialet.

64. I vores spørgeskema til ministerierne har vi spurgt til, hvilke delprocesser i udbudsprocessen de bruger flest resurser på. Figur 5 viser, hvordan ministeriernes transaktionsomkostninger fordeler sig på de enkelte delprocesser ved de udvalgte udbud.

Figur 5**Ministeriernes transaktionsomkostninger fordelt på delprocesser**

Note: Figuren omfatter alle typer af udbud, dvs. EU-udbud, annonceringer og miniudbud. Tallene summerer ikke til 100 % på grund af afrundinger.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af figur 5, at den mest resursekrævende del af udbudsprocesserne for ministerierne er at udarbejde udbudsmaterialet, der tegner sig for ca. halvdelen af ministeriernes omkostninger ved at gennemføre et udbud. Dernæst følger arbejdet med at evaluere tilbuddene, som ministerierne i gennemsnit bruger ca. $\frac{1}{3}$ af deres tid på. Fordelingen er ca. den samme på tværs af alle typer af udbud (EU-udbud, annonceringer og miniudbud). Vores undersøgelse har primært fokus på de 2 første delprocesser, da det er i disse processer, der – i forhold til anbefalingerne om at reducere transaktionsomkostningerne – er det største potentiale for at minimere omkostningerne.

Markedsafdækning og dialog med leverandører

65. Vi har undersøgt, om ministerierne efter behov afsøger markedet og har dialog med leverandørerne i de udvalgte EU-udbud og annonceringer. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anbefaler dialog mellem ordregiver og tilbudsgiver, da det er et vigtigt element til at sikre en god udbudsproces og til at reducere transaktionsomkostningerne. Dialog og markedsafdækning kan bl.a. anvendes til at afdække forhold, der kan bidrage til et bedre udbudsmateriale og kendskab til løsninger og markedet. Det kan være med til at mindske transaktionsomkostningerne senere i udbudsprocessen og undgå annulleringer af udbud. Ordregiver skal dog i henhold til udbudsloven sikre, at dialogen sker under overholdelse af principperne om ligebehandling af tilbudsgiverne.

66. Ministerierne har mulighed for dialog på flere forskellige tidspunkter i en udbudsproces. Den største adgang til dialog er før offentliggørelse af udbudsmaterialet. Ministerierne kan også have dialog med tilbudsgiverne efter tilbudsfristens udløb, men vi har i denne undersøgelse kun undersøgt markedsdialogen før tilbudsfristens udløb, idet der for hovedparten af de udbudsprocedurer, der indgår i vores stikprøve, er begrænset mulighed for dialog efter tilbudsfristens udløb. Tabel 6 viser, hvilke muligheder ministerierne har for dialog med leverandører på forskellige tidspunkter i udbudsprocessen.

Tabel 6
Muligheder for dialog mellem ordregiver og tilbudsgiver

Dialog <u>før</u> offentliggørelse af udbudsmateriale	Dialog <u>efter</u> offentliggørelse af udbudsmateriale og <u>før</u> tilbudsfrist
Bred adgang til dialog • Ordregiver må søge information og rådgivning fra virksomheder til brug for udarbejdelse af udbudsmaterialet. • Ordregiver kan fx bruge markedsdialog til at fastlægge markedets størrelse, som er vigtigt for valget af udbudsform. • Markedsdialog kan også bruges til, at ordregiver får viden om, hvilke løsninger markedet kan levere, og på den baggrund hvad ordregiver kan efterspørge.	Begrænset adgang til dialog • Ordregiver kan meddele supplerende oplysninger eller dokumenter til udbudsmaterialet. • Ordregiver kan holde orienteringsmøder om udbudsmaterialet. • Potentielle tilbudsgivere kan stille spørgsmål til ordregiver, som ordregiver skal besvare skriftligt. • Alle potentielle tilbudsgivere skal have samme informationer. Det betyder fx, at ordregiver bør gøre spørgsmål og svar til udbudsmaterialet tilgængeligt for alle virksomheder, der kan have interesse i udbuddet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Dialog før og under udbudsprocessen* fra februar 2018.

67. I hovedparten af de udvalgte EU-udbud og annonceringer har ministerierne ikke foretaget en markedsafdækning eller haft dialog med leverandører på markedet før selve offentliggørelse af EU-udbuddene eller annonceringerne. Markedsafdækning eller dialog er anvendt i 5 af de 50 udvalgte EU-udbud og annonceringer. Ministerierne begrundet det med, at de ofte kender markedet og de leverandører, der er på markedet, og de derfor ikke har behov for en markedsafdækning eller dialog med leverandørerne. Miljøstyrelsen, Socialstyrelsen og FMI har endvidere oplyst, at begrænset tid og resurser kan være en hindring for at afdække markedet.

68. Vores undersøgelse viser enkelte eksempler på, at markedsafdækning og dialog med leverandører før offentliggørelse af udbudsmaterialet ville kunne have medført en bedre udbudsproces, herunder forebygget annulleringer af udbud. I boks 5 beskriver vi 2 eksempler på dette. Det første eksempel viser, at Socialstyrelsen ved en markedsafdækning bl.a. kunne have fået kendskab til markedets størrelse, så styrelsen bedre kunne have vurderet, hvilke udbudsprocedurer der ville være mest hensigtsmæssigt at anvende. Det andet eksempel viser, at FMI ved dialog kunne være blevet opmærksom på, at et væsentligt teknisk krav i udbudsmaterialet ikke var den normale standard hos leverandørerne, og at FMI derfor ikke efterspurgt en standardvare. Leverandørerne havde derfor problemer med at opfylde kravene i udbudsmaterialet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at FMI ved dialog med tilbudsgiverne eventuelt kunne have forebygget annulleringer af udbuddet og på den måde have minimeret transaktionsomkostningerne.

Boks 5**Eksempler på, at dialog kunne have medført en bedre udbudsproces**

I et EU-udbud i Socialstyrelsen, som vedrørte en kampagne om førstehjælp, gennemførte styrelsen ingen markedsafdækning og havde ingen dialog med leverandørerne på markedet. Kontraktværdien var på ca. 1,5 mio. kr., og der kom 10 tilbud på opgaven. Socialstyrelsen har oplyst, at en dialog med markedets leverandører formentlig kunne have givet styrelsen et bedre billede af, hvordan en kampagne typisk ser ud. Styrelsen har ligeledes oplyst, at det i lyset af det betydelige antal modtagne tilbud kunne have været relevant ved en markedsafdækning at få en idé om antallet af tilbudsgivere på markedet.

FMI valgte ved et udbud af printere at annullere udbuddet 2 gange. Ved den første annullering var der ingen af de 5 tilbudsgivere, som levede op til kravene i udbudsbetingelserne. Det var især ét teknisk krav, som flere af tilbudsgiverne ikke opfyldte, da kravet ikke var den normale standard på markedet. Derudover oplevede FMI, at tilbudsgiverne generelt havde svært ved at opfylde kravene, fx kravet om at levere testprintere til FMI. Ved genudbuddet foretog FMI enkelte justeringer i kravene i udbudsmaterialet. Men ingen af tilbudsgiverne kunne ved genudbuddet opfylde kravene i udbudsbetingelserne, hvilket skyldtes nogle af de samme problemer som ved første udbud. FMI havde ingen markedsafdækning eller dialog med leverandørerne inden offentliggørelse af hverken 1. eller 2. udbud, fx i forhold til, hvorfor den pågældende tilbudsgiver ikke levede op til kravene. FMI sendte en annulleringsbeskrivelse til tilbudsgiverne med uddybende forklaring og beskrivelse af de forhold, der medførte, at deres tilbud ikke levede op til kravene.

69. Boks 6 viser 2 eksempler fra de udvalgte udbud på, hvordan en markedsafdækning kan være med til at kvalificere et udbud, så ministerierne får et bedre produkt og samtidig minimerer transaktionsomkostningerne.

Boks 6**Eksempler på markedsafdækning og dialog med leverandører, som har været med til at kvalificere udbuddet**

Ved Miljøstyrelsens EU-udbud om *overvågning af svovlemissioner fra skibe* var styrelsen i tvivl om, hvorvidt det var mest fordelagtigt for dem at dele opgaven op i 2 udbud. Miljøstyrelsen foretog derfor en markedsundersøgelse, hvor styrelsen undersøgte, om leverandørerne kunne byde ind på begge opgaver. Tilbage meldingen viste, at leverandørerne helst så, at udbuddet blev delt op i 2, da leverandørerne ikke nødvendigvis kunne løse begge opgaver. Miljøstyrelsen valgte på den baggrund at opdele opgaven i 2 udbud. Markedsafdækningen var således med til, at styrelsen undgik at få tilbud, der ikke levede op til kravene, eller undgå at modtage få tilbud ved at dele udbuddet op i 2 opgaver.

Ved annonceringen af indkøb af *præcisionsdrejebænke* afdækkede FMI markedet, da FMI havde behov for mere viden om, hvilke drejebænke der var på markedet, og hvad priserne var, så FMI vidste, om indkøbet var over eller under EU's tærskelværdi for EU-udbud. Markedsundersøgelsen skete ved, at FMI undersøgte, hvilke drejebænke markedet kunne levere, og kontaktede 7 leverandører for at få yderligere informationer. På baggrund af markedsafdækningen udarbejdede FMI en kravspecifikation, der passede til mulige præcisionsdrejebænke på markedet.

70. Annulleringer af udbud medvirker generelt til at øge transaktionsomkostningerne for både ordregiver og tilbudsgiver, da indkøbet ikke bliver gennemført. Ordregiver og tilbudsgiver har brugt resurser på udbuddet, som i mere eller mindre grad er spildte. I boks 7 beskriver vi omfanget af annulleringer af EU-udbud generelt blandt offentlige ordregivere og for de 6 udvalgte ministerier.

Boks 7

Annulleringer af EU-udbud

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse fra 2019 om annulleringer af EU-udbud viser, at statslige ordregivere, offentligtretlige organer og regioner annullerer deres udbud i ca. hvert 5. tilfælde, ligesom en rapport fra Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde fra 2014 viser, at Danmark annullerer flere udbud i forhold til andre sammenlignelige lande. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse fra 2019 viser dog, at mange annullerede udbud bliver genudbudt. Analysen viser, at de danske ordregivere, der indgår i analysen, forventer, at 3 ud af 4 annullerede udbud vil blive offentliggjort på ny i deres oprindelige eller en delvist tilpasset form.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Undervisningsministeriets departement, Beskæftigelsesministeriets departement, STAR og STUK ikke har annulleret nogen udbud i undersøgelsesperioden. Energistyrelsen har annulleret ét EU-udbud, Socialstyrelsen 2 EU-udbud, Miljøstyrelsen 5 EU-udbud og FMI 68 EU-udbud. Det svarer til, at styrelserne har annulleret 13-28 % af deres EU-udbud. FMI overvåger som den eneste styrelse omfanget og årsagerne til annulleringerne.

71. Ministerierne kan også have dialog med leverandører i form af orienteringsmøder efter offentliggørelse af udbudsmaterialet, hvor leverandørerne kan stille spørgsmål til den udbudte opgave. Vores undersøgelse viser, at orienteringsmøder bliver anvendt i begrænset omfang. Ministerierne har oplyst, at det skyldes, at deres erfaring generelt er, at de ikke får meget ud af disse møder, da leverandørerne er meget påpasselige med at stille spørgsmål, da de ikke ønsker, at potentielle konkurrenter hører om deres overvejelser. I de udvalgte udbud har ministerierne anvendt orienteringsmøder i 4 tilfælde. I boks 8 beskriver vi et eksempel på, hvordan et orienteringsmøde kan bruges til at sikre, at potentielle tilbudsgivere ved, hvad der skal til, for at de kan opfylde alle de formelle krav i udbudsbetingelserne. Det er med til at forebygge annulleringer af udbud og dermed minimere transaktionsomkostningerne.

Boks 8

Eksempel på, at et orienteringsmøde kan være med til at sikre tilbud, der lever op til udbudsbetingelserne

I ét af de udvalgte udbud i Socialstyrelsen – *national enhed for vold i nære relationer* – holdt styrelsen et orienteringsmøde om udbuddet, hvor styrelsen gennemgik de udbudsretlige og processuelle og tekniske ting ved udbuddet. Hensigten med mødet var at få klædt tilbudsgiverne bedre på og sikre, at styrelsen fik nogle tilbud, der opfyldte kravene i udbudsbetingelserne, da der var tale om en stor opgave, og der var mange små potentielle leverandører, som ikke var vant til at byde på større offentlige opgaver.

72. Undersøgelsen viser endvidere, at mange af medarbejderne i ministerierne har givet udtryk for, at de generelt er forbeholdne med at have dialog med leverandører før selve udbuddet, da de er usikre på, om de kommer til at forskelsbehandle leverandørerne. Det betyder, at mulighederne for at drøfte opgaven med potentielle leverandører – og på den måde eventuelt nå frem til et mere kvalificeret udbudsmateriale og få større kendskab til, hvilke løsninger der findes på markedet, og hvor mange potentielle tilbudsgivere der er – ikke bliver benyttet.

Udarbejdelse af udbudsmateriale

73. Vi har undersøgt, om ministerierne har inddraget de rette kompetencer i de udvalgte udbud, og om ministerierne har kvalitetssikret udbudsmaterialet. Derudover har vi undersøgt, om ministerierne har fokus på omfanget af udbudsmaterialet og tilbudsmaterialet, herunder at undgå unødvendige krav og detaljer.

Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er der et stort potentiale i at nedbringe transaktionsomkostningerne for den samlede udbudsproces, ved at ordregiver får inddraget de rette kompetencer til at varetage udbudsprocessen, og ved at ordregiver kvalitetssikrer udbudsmaterialet. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anbefaler desuden, at ordregiver overvejer omfanget af krav, og hvilke kriterier der er relevante for at sikre den bedste løsning af opgaven. Styrelsen anbefaler endvidere, at ordregiver sætter en begrænsning for tilbudsmaterialets omfang for at spare tid for både ordregiver og tilbudsgiver.

Kompetencer og kvalitetssikring

74. Vi har undersøgt, om de udvalgte udbud er udarbejdet af et team med såvel medarbejdere, som har erfaring med udbud/indkøb (juridisk kompetence), og medarbejdere, som har fagligt kendskab til det, der udbydes, og om ministerierne kvalitetssikrer udbudsmaterialet. I alle de undersøgte ministerier er det en faglig medarbejder fra den enhed, der skal bruge indkøbet, som er ansvarlig for at varetage udbuddet. Vores undersøgelse viser, at udbud varetages af mange forskellige medarbejdere i organisationen, og at det er meget forskelligt i de udvalgte udbud, hvor meget erfaring den faglige medarbejder har med at gennemføre udbud.

75. I Beskæftigelsesministeriet og Forsvarsministeriet er det et krav, at den juridiske enhed skal inddrages ved et udbud, mens det er frivilligt i de 4 øvrige ministerier. I de udvalgte udbud har ministerierne dog i praksis i størstedelen af udbuddene anvendt den juridiske enhed, selv om det var frivilligt. Vores undersøgelse viser således, at der ved gennemførelsen af alle de udvalgte EU-udbud har været inddraget såvel faglige som juridiske kompetencer. Ved flere annonceringer i Beskæftigelsesministeriets departement, Miljøstyrelsen og Energistyrelsen har der dog ikke været inddraget juridiske kompetencer, men der har i alle tilfælde været en medarbejder med erfaring med til at gennemføre annonceringerne.

Beskæftigelsesministeriet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Forsvarsministeriet har ved flere af de udvalgte EU-udbud anvendt ekstern juridisk bistand. Det skyldes, at Beskæftigelsesministeriet og Forsvarsministeriet ikke havde tilstrækkeligt med juridiske kompetencer til rådighed til at udføre udbuddene, og at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet på grund af særligt komplicerede regler i de konkrete udbud måtte købe juridisk bistand, som ministeriets udbudsrådgivning ikke havde kompetencerne til at rådgive om.

76. Kvalitetssikringen af udbudsmaterialet er i de fleste tilfælde foregået ved, at flere fagpersoner har læst materialet igennem, og ved alle EU-udbud har en juridisk medarbejder ligeledes læst udbudsmaterialet igennem.

Udarbejdelse af kravspecifikation

77. Vi har undersøgt, om ministerierne i de udvalgte udbud har fokus på omfanget af kravspecifikationen for at minimere transaktionsomkostningerne, herunder fokus på at undgå unødvendige krav og detaljer i udbudsmaterialet.

78. Vores undersøgelse viser, at ministerierne ved de udvalgte udbud først og fremmest har fokus på det faglige og juridiske indhold, når de udformer kravspecifikationer. De har således fokus på at sikre, at tilbudsgiverne er i stand til at løse de faglige og tekniske opgaver. Ministerierne har derimod i mindre grad fokus på at opstille mere overordnede krav og mindre detaljerede krav til opgaveløsningen for at minimere transaktionsomkostningerne. Dette gælder primært for udbud af tjenesteydelser.

Både Socialstyrelsen og STUK har i nogle af de udvalgte udbud omfattende kravspecifikationer, fx vedrørende større evalueringsopgaver. Både STUK og Socialstyrelsen har oplyst, at det er vigtigt, at kravspecifikationen er præcis og detaljeret, så kravene er entydige og klare for at undgå uenigheder med leverandøren om, hvad der skal leveres, og for at kunne bruge kravspecifikationen til den efterfølgende kontraktstyring. STUK har desuden oplyst, at der er en tendens til, at de opstiller flere og flere krav i udbudsmaterialet. Rigsrevisionen finder, at det til gengæld kan betyde, at kravspecifikationen bliver mere omfattende, og at alle tilbudsgiverne skal forholde sig til krav, som også vedrører kontraktstyringen. Det kan være med til at øge såvel ministeriernes som tilbudsgivernes transaktionsomkostninger, især hvis der er mange leverandører, der byder. STUK har oplyst, at antallet af krav ikke har været i fokus, når de udarbejder kravspecifikationer, men at de i højere grad har haft fokus på den efterfølgende kontraktstyring, hvilket betyder, at det ikke er nødvendigt efter tilbudsevalueringen at specificere den valgte løsning. Socialstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil være opmærksom på at begrænse omfanget af kravspecifikationen, hvor det er muligt, og at styrelsen sjældent stiller krav om anvendelse af bestemte metoder, fremgangsmåder mv.

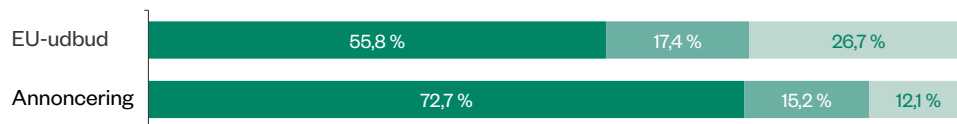
Rigsrevisionen er opmærksom på, at detaljeringsniveauet i kravspecifikationen er en balancegang, idet en for overordnet beskrivelse af opgaven kan medføre uenigheder om, hvad leverandører skal løse, og vanskeliggøre den efterfølgende kontraktstyring, da kravspecifikationen ofte danner grundlag for kontraktstyringen. Rigsrevisionen vurderer dog, at ministerierne generelt kan have mere fokus på at undgå unødvendige krav og detaljer i udbudsmaterialet, samtidig med at de har fokus på at sikre leverancerne og den efterfølgende kontraktstyring.

79. FMI har ved ét af de udvalgte udbud arbejdet med at nedbringe omfanget af kravspecifikationen. I FMI har man ved et genudbud således nedbragt en kravspecifikation fra 1.000 sider til 130 sider ved at forenkle kravene, samtidig med at kravene teknisk set er de samme.

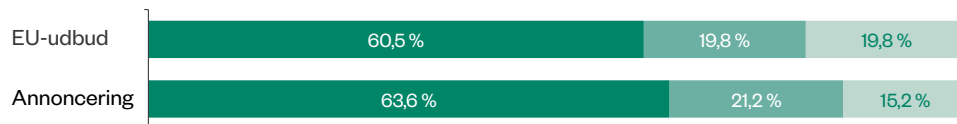
80. Rigsrevisionen har i spørgeskemaet til tilbudsgiverne spurgt til tilbudsgivernes vurdering af udbudsmaterialet og kravspecifikationen ved de udvalgte udbud, jf. figur 6.

Figur 6
Tilbudsgivernes vurdering af udbudsmaterialet

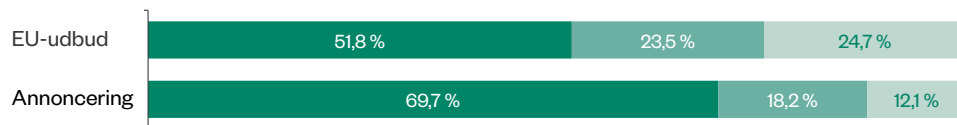
Udbudsmaterialet havde generelt en god kvalitet



Kravspecifikationen var entydig og let at forstå



Kravspecifikationen stillede rimelige krav til opgavens udførelse



■ Meget enig eller enig ■ Hverken enig eller uenig ■ Meget uenig eller uenig

Note: Svarkategorien *ved ikke* er sorteret fra. Det drejer sig om i gennemsnit 4 % af besvarelserne. Tallene summerer ikke til 100 % på grund af afrundinger.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af figur 6, at hovedparten af tilbudsgiverne finder, at udbudsmaterialet generelt havde en god kvalitet. 72,7 % af tilbudsgiverne ved de udvalgte annonceringer er meget enige eller enige i, at udbudsmaterialet havde en god kvalitet, mens lidt over halvdelen (55,8 %) af tilbudsgiverne ved de udvalgte EU-udbud er meget enige eller enige i dette. Ligeledes er hovedparten af tilbudsgiverne meget enige eller enige i, at kravspecifikationen var entydig og let at forstå, og at kravspecifikationen stillede rimelige krav til opgavens udførelse. Som det fremgår af figuren, er der dog forskel på tilbudsgivernes vurdering af udbudsmaterialet i forhold til EU-udbud og annonceringer. Resultaterne indikerer, at ministerierne især ved EU-udbud, hvor fx 26,7 % af tilbudsgiverne ikke finder, at udbudsmaterialet var af god kvalitet, kan arbejde med at forbedre udbudsmaterialet. Resultaterne er alene udtryk for tilbudsgivernes opfattelse af udbudsmaterialet.

81. Vi har undersøgt, om der er en tendens til, at de tilbudsgivere, der har tabt, er mindre enige i, at udbudsmaterialet havde en god kvalitet, og at kravspecifikationen var let at forstå, end dem, der har vundet udbuddet. Undersøgelsen viser, at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem vurderingen af udbudsmaterialet, og om tilbudsgiveren har tabt eller vundet udbuddet. Undersøgelsen viser også, at der ved det samme udbud kan være store forskelle på de forskellige tilbudsgiveres vurdering af udbudsmaterialet. Dette peger på, at tilbudsgiverne ikke altid er enige om, hvad der er et godt udbudsmateriale.

Krav til tilbudsmaterialet

82. Vi har undersøgt, om ministerierne sætter en begrænsning for tilbudsmaterialets omfang for at minimere transaktionsomkostningerne for både ministerierne og tilbudsgiverne.

83. Vores undersøgelse viser, at det kun er Socialstyrelsen, der i sine retningslinjer har et krav om, at styrelsen i udbudsmaterialet til EU-udbud skal opstille et maksimumkrav til sideantallet for tilbudsmaterialet. I praksis anvender Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Socialministeriet dog i nogle af de udvalgte udbud et maksimumkrav til sideantallet for tilbudsmaterialet. Fx har Energistyrelsen i flere af de udvalgte EU-udbud og i alle de udvalgte annonceringer stillet et maksimumkrav til sideantallet for tilbudsmaterialet.

Miljøstyrelsen, STUK og FMI har i ingen af de udvalgte EU-udbud og annonceringer anvendt et maksimumkrav til sideantallet for tilbudsmaterialet. I forhold til annonceringer har FMI dog et tjekskema, som tilbudsgiverne skal udfylde i forbindelse med et tilbud, som gør det nemmere for tilbudsgiver at give et tilbud og reducere omfanget af tilbudsmaterialet. Det er muligt at anvende et simpelt tjekskema, da der er tale om varekøb, men det vil være vanskeligt at anvende ved fx konsulentopgaver.

Miljøstyrelsens begrundelse for ikke at sætte et maksimumkrav til sideantallet for tilbudsmaterialet er, at tilbudsgiverne konkurrerer på teknisk viden og ofte ikke pris, hvilket kan tilsige behov for flere sider. Derudover har styrelsen ikke oplevet at modtage meget overflødigt materiale fra tilbudsgiverne. STUK har oplyst, at de ikke altid ser det som en fordel at have et maksimumkrav til sideantallet for tilbudsmaterialet, da det bl.a. er vigtigt for styrelsen i forhold til den senere kontraktstyring, at tilbuddet er udførligt beskrevet.

84. Besvarelserne i Rigsrevisionens spørgeskema til tilbudsgiverne bekræfter, at sidetalsbegrænsning for tilbudsmaterialet kan være med til at reducere tilbudsgivernes transaktionsomkostninger, idet flere tilbudsgivere ved de udvalgte udbud oplyser, at sidetalsbegrænsning og velkendte krav til udbuddets format, herunder løsningsbeskrivelse, var med til at reducere deres omkostninger.

Brug af skabeloner ved udbudsprocessen

85. Vi har undersøgt, om ministerierne har udarbejdet og bruger standardisering, fx fælles standarder og skabeloner i udbudsmaterialet ved de udvalgte EU-udbud og annonceringer.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anbefaler, at ordregiver standardiserer udbudsmaterialet, da det er afgørende for at minimere transaktionsomkostningerne, og at udbudsmaterialet er letforståeligt, tydeligt og intuitivt opbygget. Ved at benytte standardiseret udbudsmateriale skaber det endvidere genkendelighed hos tilbudsgiverne. Ministerierne sikrer desuden, at der kun udarbejdes udbudsmateriale, der bygger på et fast og kvalitetssikret skabelonsæt, og at medarbejderne ikke hver gang skal udarbejde et nyt koncept. Det nedbringer derved transaktionsomkostningerne for både ordregiver og tilbudsgiver.

86. Vores undersøgelse viser, at der ikke er udarbejdet fælles skabeloner for hele staten på udbudsområdet. Den nyoprettede fællesstatslige rådgivningsenhed vil fremadrettet udarbejde og udbrede fælles standarder og paradigmer som fx drejebøger til at gennemføre udbud, der kan medvirke til at nedbringe transaktionsomkostningerne for ordregiver og tilbudsgiver.

87. Vores gennemgang af ministeriernes skabeloner viser, at alle ministerierne har skabeloner til at gennemføre EU-udbud, og at Beskæftigelsesministeriet som det eneste ministerium ikke har udarbejdet skabeloner til annonceringer. Gennemgangen viser også, at Socialstyrelsen og Miljøstyrelsen ikke har skabeloner for selve kravspecifikationen for både EU-udbud og annonceringer, og at kun Undervisningsministeriet har skabeloner, som tilbudsgiver kan skrive sit tilbud i.

88. I Forsvarsministeriet og Socialstyrelsen er det et krav, at skabelonerne anvendes, hvorimod det er frivilligt i de øvrige 4 ministerier. Vores gennemgang af de udvalgte udbud viser, at FMI, Miljøstyrelsen, STUK og Socialstyrelsen har anvendt skabelonerne i de pågældende udbud.

Gennemgangen af de udvalgte EU-udbud i Energistyrelsen viser, at styrelsen bruger forskellige skabeloner ved hvert udbud. Ved de 5 udvalgte annonceringer er ministeriets skabeloner ikke anvendt. Derimod har den faglige enhed udarbejdet en skabelon for opgavebeskrivelsen ved annonceringer, som er blevet anvendt i de 5 udvalgte annonceringer i Energistyrelsen. Det skaber genkendelighed hos tilbudsgiverne, når den faglige enhed bruger den samme skabelon, men betyder samtidig, at tilbudsgiverne skal forholde sig til forskellige skabeloner, afhængigt af hvilken enhed i Energistyrelsen der udbyder opgaven, når enhederne ikke bruger ministeriets skabeloner.

Endvidere har STAR i de udvalgte EU-udbud ikke anvendt ministeriets skabeloner for udbudsmaterialet, men i stedet Kammeradvokatens skabeloner, da Kammeradvokaten var konsulent på udbuddene. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at opgaverne havde været udbudt før, og at ministeriet havde anvendt Kammeradvokatens skabeloner ved første udbud, hvilket gjorde udbudsmaterialet genkendeligt for markedet. Ved de 4 udvalgte annonceringer i Beskæftigelsesministeriets departement er der anvendt den samme skabelon, som den enhed, der har gennemført annonceringerne, har udarbejdet, da der ikke findes en fælles skabelon på ministeriområdet.

Elementer i udbudsprocessen, som ordregiver kan have skabeloner for

- Udbudsbetingelser og udbudsbekendtgørelser
- Kravspecifikation/opgavebeskrivelse
- Evalueringsnotat
- Afslagsbrev og tildelingsbrev
- Tilbudsgivers tilbud.

Resultater

Undersøgelsen viser, at ministerierne i begrænset omfang gør brug af muligheden for at afdække markedet og have dialog med leverandører, før de udbyder en opgave. Undersøgelsen viser enkelte eksempler på, at dialog med leverandører kunne have medført en bedre udbudsproces med færre transaktionsomkostninger, herunder forhindret annulleringer af udbud. Ministerierne har oplyst, at begrænset tid og resurser er en hindring for at afdække markedet og have dialog med leverandører. Endvidere er ministerierne i mange tilfælde forbeholdne over for at have dialog med leverandører før selve udbuddet, idet ministerierne generelt er usikre på, om de dermed overholder udbudsloven.

Undersøgelsen viser desuden, at ministerierne først og fremmest har fokus på det faglige og juridiske indhold og på at få sikret leverancerne, når de udformer kravspecifikationer. Ministerierne har derimod i mindre grad fokus på at undgå unødvendige krav og detaljer i kravspecifikationen. I forhold til tilbudsgivernes vurdering af kvaliteten af ministeriernes udbudsmateriale er der et forbedringspotentiale især ved EU-udbud, idet ca. ¼ af tilbudsgiverne finder, at udbudsmaterialet ikke er af god kvalitet, ligesom ¼ af tilbudsgiverne ikke finder, at kravspecifikationen stiller rimelige krav til opgavens udførelse.

Undersøgelsen viser derudover, at det kun er Socialstyrelsen, der i sine retningslinjer har et krav om, at styrelsen i udbudsmaterialet skal opstille et maksimumkrav til sideantallet for tilbudsmaterialet. I praksis er der dog 3 af ministerierne, der i nogle af de udvalgte udbud har anvendt et maksimumkrav til sideantallet for tilbudsmaterialet. Der er således et forbedringspotentiale ved, at ministerierne i højere grad anvender et maksimumkrav til sideantallet for tilbudsmaterialet for at minimere transaktionsomkostningerne.

Endelig viser undersøgelsen, at alle de undersøgte ministerier har udarbejdet skabeloner for udbudsmaterialet ved EU-udbud, ligesom 5 af ministerierne har udarbejdet skabeloner til annonceringer. Det er dog i 4 af ministerierne frivilligt at anvende skabelonerne, og i 2 af ministerierne anvendes skabelonerne ikke. Energistyrelsen har fx ved de udvalgte EU-udbud anvendt forskellige skabeloner til hvert udbud. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det kan være med til at øge transaktionsomkostningerne, når ministerierne bruger forskellige skabeloner, da ministerierne hver gang bruger tid på at udvikle og kvalitetssikre et nyt koncept for udbudsmateriale, ligesom det kan være tidskrævende for tilbudsgiver at orientere sig i, hvis skabelonen fra den samme institution er forskellig fra gang til gang.

Rigsrevisionen, den 29. maj 2019

Lone Strøm

/Niels Kjøller Petersen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Vi undersøger	Her besvares spørgsmålet
1) En undersøgelse af omkostningerne ved offentlige indkøbsprocesser. Statsrevisorerne anmoder om en tværgående sammenligning, fx med følgende indhold: • En stikprøvebaseret gennemgang og sammenligning af forskellige typer af gennemførte offentlige udbud med flere bydere. • En opgørelse af omkostningerne ved at gennemføre udbuddet for hvert af de udvalgte udbud: budsum, interne resurser medgået til at gennemføre udbuddet, evt. omkostninger til ekstern konsulentbistand til at gennemføre udbuddet – og om muligt – sidste runde byderes omkostninger til at byde. • En beregning af den samlede omkostningsprocent forbundet med udbuddet i forhold til den samlede kontraktsum.	På baggrund af data fra 6 ministerier undersøger vi ordregivers og tilbudsgivers transaktionsomkostninger ved en række udvalgte udbud. Vi undersøger EU-udbud, annonceringer og miniudbud foretaget på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler. Vi afdækker den samlede omkostningsprocent og de gennemsnitlige omkostninger, som hver ordregiver og tilbudsgiver har ved forskellige typer af udbud og indkøbstyper.	Kapitel 2.
2) En vurdering af mulige effektiviseringer i offentlige indkøbs- og udbudsprocesser. Statsrevisorerne anmoder endvidere om, at Rigsrevisionen peger på bedste praksis og evt. effektiviseringspotentiale i offentlige indkøbsprocesser. I den forbindelse ønskes Rigsrevisionens vurdering af: • Kan der identificeres best practice-erfaringer for forskellige typer af indkøb? Kan der i den forbindelse identificeres best practice for organisering af indkøbsopgaven, herunder indkøbers kompetencer og erfaring? • Hvilke elementer i institutionernes forberedelse og gennemførelse af egne udbud er særligt resursekrævende? • Hvilke faktorer i beslutningsgrundlaget er udslagsgivende for indkøbers valg mellem fællesstatslige, tværministerielle eller koncernfælles indkøb? • I hvilket omfang har Staten og Kommunerne Indkøbsservice A/S (SKI), der forestår udbud og drift af 16 statslige indkøbsaftaler i Statens Indkøbsprogram, bidraget til at mindske institutionernes resurseforbrug i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af deres egne udbud? • Hvilke erfaringer er der med udbud ved brug af såkaldt agil metode, hvor indkøber giver køb på noget budgetsikkerhed mod at få en mulighed for lavere omkostninger, bl.a. i kraft af mindre komplekse administrative processer knyttet til et projekt?	Jf. tilrettelæggelsesnotat til Statsrevisorerne af 28. september 2018 vil vi pege på processer, der kan gennemføres mere effektivt, og ikke opgøre et kvantificeret effektiviseringspotentiale. Vi undersøger 6 ministeriers organisering af indkøb og udbud, herunder deres koordinering af udbud. Ved sagsgennemgang undersøger vi, hvilke kompetencer og erfaring der har været inddraget ved gennemførelsen af udbud. Vi undersøge, hvilke elementer i de udvalgte ministeriers forberedelse og gennemførelse af udbud der er særligt resursekrævende. Det fremgår af cirkulære om indkøb i staten, at statslige institutioner er forpligtede til at vælge de fællesstatslige indkøbsaftaler (enten fællesstatslige, tværministerielle eller koncernfælles), hvis sådanne findes i forhold til det pågældende indkøb. Vi undersøger, om de udvalgte institutioner kan begrunde, hvorfor de udvalgte udbud ikke er foretaget på en indkøbsaftale. Jf. tilrettelæggelsesnotat til Statsrevisorerne af 28. september 2018 vil vi undersøge dette ved at se på SKI's vejledning og rådgivning i forbindelse med miniudbud foretaget på en SKI-indkøbsaftale. Jf. tilrettelæggelsesnotat til Statsrevisorerne af 28. september 2018 ser vi i denne sammenhæng agil metode som de udbud, hvor institutionerne bruger de fleksible udbudsprocedurer. Vi undersøger statens brug af de fleksible udbudsprocedurer og ser på de udvalgte ministeriers erfaringer hermed.	Kapitel 3. Kapitel 3, afsnit 3.1 og 3.2 Kompetencer og erfaring fremgår af afsnit 3.4 Kapitel 3, afsnit 3.4 Kapitel 3, afsnit 3.3 Kapitel 3, afsnit 3.1 Kapitel 3, afsnit 3.3

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om udvalgte ministerier kan forbedre deres arbejde med at minimere transaktionsomkostningerne, når de gennemfører udbud. Det har vi undersøgt ved at besvare følgende 2 spørgsmål:

- Hvad er ministeriernes (ordregivernes) og tilbudsgivernes transaktionsomkostninger ved forskellige typer af udbud?
- Arbejder ministerierne med at minimere transaktionsomkostningerne ved udbud, og kan der identificeres bedste praksis og mulige forbedringspotentialer?

I undersøgelsen indgår følgende ministerier (de udvalgte departementer og styrelser fremgår i parentes):

- Forsvarsministeriet – *Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse*
- Børne- og Socialministeriet – *Socialstyrelsen*
- Miljø- og Fødevarerministeriet – *Miljøstyrelsen*
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet – *Energistyrelsen*
- Beskæftigelsesministeriet – *departementet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*
- Undervisningsministeriet – *departementet og Styrelsen for Undervisning og Kvalitet*.

Departementerne i Forsvarsministeriet, Børne- og Socialministeriet, Miljø- og Fødevarerministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet indgår ikke i undersøgelsen. Det skyldes, at departementerne ikke har gennemført udbud i den undersøgte periode.

Vi har udvalgt de 6 ministerier på baggrund af deres indkøbsvolumen og antal udbud, så vi både har ministerier med en stor indkøbsvolumen og mange udbud og ministerier med en mindre indkøbsvolumen og få udbud. Det skyldes, at der kan være forskellige forbedringspotentialer og eksempler på god praksis, afhængigt af hvor mange udbud ministerierne gennemfører. Forsvarsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet er udvalgt, da de er blandt de ministerier, der har den største indkøbsvolumen og flest udbud i staten. Børne- og Socialministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet er udvalgt, fordi de ligger i mellemgruppen i forhold til ministeriernes indkøbsvolumen. Undervisningsministeriet og Beskæftigelsesministeriet er blandt de ministerier, der foretager færrest indkøb og udbud. Tjenesteydelser udgør en stor del af ministeriernes udbud og udgør derfor langt den største andel af udbuddene i undersøgelsen. Udvælgelsen er desuden sket ud fra, hvilke udbudsprocesser ministerierne havde gennemført i undersøgelsesperioden, fx offentligt udbud, begrænset udbud og udbud med forhandling. For hvert ministerium har vi desuden udvalgt én af de styrelser, der har gennemført flest udbud på ministerområdet.

Undersøgelsen omhandler perioden 1. januar 2017 - 30. september 2018. Vi har ved valg af undersøgelsesperiode taget hensyn til, at de medarbejdere, der havde foretaget udbuddet, stadig skulle være ansat, og at udbuddene skulle være nogle af de seneste udbud, ministeriet havde foretaget. Det var en forudsætning for, at ministerierne kunne skønne timeforbruget, og at vi kunne foretage interviews om udbudsprocessen med tovholderne for udbuddene.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af udvalgte udbud i de udvalgte departementer og styrelser. Vi har i den forbindelse gennemgået dokumenter, der har tilknytning til de udvalgte udbud, fx udbudsbetingelser og kravspecifikation. Derudover bygger undersøgelsen på en gennemgang af ministeriernes retningslinjer og vejledninger for indkøb og udbud. Undersøgelsen bygger også på et spørgeskema, som vi har sendt til ministerierne og til alle danske tilbudsgivere, der har budt på de udvalgte udbud, samt på interviews og møder.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- udbudsloven og cirkulære om indkøb i staten
- en række vejledninger og anbefalinger, herunder:
 - Udbudsrådet (2011): "Analyse af transaktionsomkostninger ved udbud"
 - Udbudsrådet (2011): "En vejledning til en udbudsproces med færre transaktionsomkostninger"
 - Udbudsrådet (2012): "God udbudskultur – udbud med omtanke"
 - Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2015): "Udbudskultur"
 - Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2016): "Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne"
 - vejledninger og anbefalinger på bedreudbud.dk, der driftes af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- de 6 udvalgte ministeriers retningslinjer, vejledninger e.l. for indkøb og udbud
- dokumentation for udbudsprocessen for de udvalgte udbud, herunder udbudsbekendtgørelse, udbudsbetingelser, kravspecifikation og evalueringsmodel.

Møder og interviews

Vi har holdt møder med:

- ledelsen, tovholdere for de enkelte udbud og udbudsjurister i de udvalgte ministerier og styrelser
- Moderniseringsstyrelsen
- Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI)
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- Center for Forskning i Offentlig-Privat Samspil
- Dansk Industri
- Dansk Erhverv
- 7 private virksomheder.

Formålet med møderne med ministerierne var at få viden om ministeriernes organisering og koordinering af indkøb og udbud, og hvordan udbuddene gennemføres i praksis. Derudover har vi holdt møder med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som er myndighed på området, og som har udarbejdet flere analyser på området. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har desuden været sekretariat for Udbudsrådet i den periode, hvor Udbudsrådet var nedsat (2009-2012), og sekretariat for Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde i rådets funktionsperiode (2013-2015). Vi har ligeledes holdt møde med en forsker fra Center for Forskning i Offentlig-Privat Samspil, som har udarbejdet en række analyser af transaktionsomkostninger ved udbud af offentlige opgaver.

Vi har for hvert af de udvalgte udbud interviewet de medarbejdere, der har været tovholdere for udbuddene i de enkelte ministerier, for at få en viden om de overvejelser, der ligger til grund for udbudsprocesserne i de 58 udvalgte udbud. Der er ikke nedskrevet materiale, der belyser de nærmere overvejelser bag ministeriernes tilrettelæggelse af udbudsprocesserne og deres valg af udbudsprocedurer, hvorfor vi kun har kunnet få denne information ved interviews.

Vi har endvidere holdt møder med brancheorganisationerne Dansk Industri og Dansk Erhverv og holdt et møde med 7 private virksomheder. Disse møder har haft til formål at få viden om tilbudsgivernes perspektiver på, hvad der øger og reducerer transaktionsomkostningerne ved udbudsprocesserne. Vi har bl.a. brugt tilbudsgivernes input til at perspektivere vores resultater.

Definition af transaktionsomkostninger

I beretningen defineres transaktionsomkostninger således:

Ordregivers transaktionsomkostninger: Ordregivers omkostninger afholdt til at forberede og udarbejde udbudsmaterialet samt gennemføre udbudsprocessen, herunder markedsdialog, prækvalifikation, evaluering og kontraktindgåelse.

Tilbudsgivers transaktionsomkostninger: Tilbudsgivers omkostninger afholdt til udarbejdelse af sit tilbud frem til kontraktindgåelsen, herunder dialog med ordregiver og eventuelle forhandlingsmøder.

De samlede transaktionsomkostninger: Både ordregivers og alle tilbudsgivers omkostninger ved udbudsprocessen indtil kontraktindgåelsen.

Fokus i undersøgelsen er på de omkostninger, som ordregiver har, fra beslutningen om at foretage et udbud tages, til kontrakten indgås med en virksomhed. Transaktionsomkostningerne omfatter både de direkte omkostninger til udbuddet i form af fx timeløn og eventuelle udgifter til eksterne konsulenter og andre omkostninger, fx honorarer, som ordregiver måtte have ved udbud af den pågældende opgave. Overhead indgår ikke i opgørelsen, fx støttefunktioner såsom it-afdeling, personaleafdeling mv. Transaktionsomkostninger forbundet med den efterfølgende kontraktstyring indgår ikke i opgørelsen. Resursetrækket forbundet med aktindsigter og klagesager indgår heller ikke i undersøgelsen.

Tilbudsgivernes transaktionsomkostninger dækker processen, fra virksomheden beslutter at deltage i udbuddet til den endelige kontraktindgåelse, hvis virksomheden har vundet udbuddet, eller til afslagsbrevet, hvis virksomheden har tabt.

Stikprøve

Undersøgelsen omfatter indkøb, der har været i udbud – både EU-udbud og annonceringer – og indkøb foretaget på en indkøbsaftale, hvor myndigheden har gennemført et miniudbud på baggrund af indkøbsaftalerne hos Moderniseringsstyrelsen og SKI. Undersøgelsen omfatter ikke indkøb, som ikke har været i udbud, fx indkøb, der gennemføres ved direkte tildeling på baggrund af indhentning af ét eller flere tilbud.

Formålet med stikprøven er at opgøre transaktionsomkostningerne for de enkelte udbud og få viden om overvejelserne bag den gennemførte udbudsproces ved gennemgang af materiale og interviews med tovholderne for de udvalgte udbud. Enkelte udbud udgik i løbet af undersøgelsen, fordi tovholderne ikke længere var ansat i ministeriet eller i styrelsen. Det var derfor ikke muligt at opgøre resurseforbruget til udbudet eller gennemføre interview om udbudsprocessen. Vi har desuden frasorteret indkøb, der var blevet gennemført som en såkaldt profylaksebekendtgørelse, dvs. indkøb uden forudgående udbud, da der ikke er tale om et decideret udbud.

Vi har udvalgt en stikprøve på i alt 58 udbud, som de udvalgte styrelser og departementer samlet set har gennemført i undersøgelsesperioden 1. januar 2017 - 30. september 2018. De 58 udbud omfatter 28 EU-udbud, 22 annonceringer og 8 miniudbud på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler. De 28 EU-udbud er udvalgt ud fra en bruttoliste på i alt 131 EU-udbud, som de udvalgte styrelser og departementer samlet set har gennemført i undersøgelsesperioden. Bruttolisten var oprindeligt på 174 EU-udbud, men vi har frasorteret en række udbud i FMI, da flere af indkøbene ikke var gennemført under udbudsdirektivet, men under forsvars- og sikkerhedsdirektivet. Dette vedrører militært udstyr, herunder større militære anskaffelser såsom kampfly. De 22 annonceringer er udvalgt ud fra en bruttoliste på 99 annonceringer, som de udvalgte styrelser og departementer samlet set har gennemført i undersøgelsesperioden.

Vi har foretaget en strategisk udvælgelse af udbud for hvert ministerium. Hensigten har været at sikre et tilstrækkeligt antal udbud fordelt på EU-udbud, annonceringer og miniudbud samlet set. Hensigten var at udvælge ca. 10 udbud for hvert ministerium. I enkelte ministerier har der været væsentligt flere udbud end dem, vi har udvalgt til undersøgelsen, mens vi i andre ministerier har valgt alle udbud, da ministerierne kun har foretaget få udbud. I Beskæftigelsesministeriet og Undervisningsministeriet, der foretager få EU-udbud og annonceringer, har vi således gennemgået næsten alle EU-udbud og annonceringer.

Den endelige stikprøve fordelt på ministerier og typer af udbud fremgår af tabellen nedenfor.

	EU-udbud	Annoncering	Miniudbud	I alt
Forsvarsministeriet	6	4	1	11
Børne- og Socialministeriet	7	3	2	12
Miljø- og Fødevarerministeriet	4	5	0	9
Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet	4	5	3	12
Beskæftigelsesministeriet	3	4	2	9
Undervisningsministeriet	4	1	0	5
I alt	28	22	8	58

Inden for udbudstypen EU-udbud har vi udvalgt udbud, der er gennemført som offentligt udbud, begrænset udbud og udbud med forhandling. Ingen af ministerierne havde gennemført udbud som konkurrencepræget dialog, projektkonkurrence eller innovationspartnerskaber. Disse udbudsprocesser indgår derfor ikke i stikprøven.

EU-udbuddene blev udvalgt på baggrund af en bruttoliste, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udarbejdede til Rigsrevisionen. Bruttolisten blev dannet ud fra et træk fra TED-databasen. TED (Tenders Electronic Daily) er en hjemmeside, der samler alle udbudsbekendtgørelser ét sted. Udbudsbekendtgørelsen indeholder de overordnede oplysninger, der som minimum skal offentliggøres, for at potentielle tilbudsgivere bliver i stand til at vurdere deres muligheder for at byde på opgaven. Hvert ministerium og den udvalgte styrelse udarbejdede endvidere en bruttoliste over deres annonceringer, hvis ministeriet og styrelsen ikke offentliggjorde alle deres annonceringer på TED. Alle ministerierne udarbejdede desuden en bruttoliste over miniudbud foretaget på Moderniseringsstyrelsens og SKI's indkøbsaftaler, da miniudbud ikke offentliggøres på TED. Enkelte ministerier havde ikke overblik over, hvilke indkøbsaftaler fra Moderniseringsstyrelsen og SKI, de havde anvendt. I disse ministerier bad vi ministeriet undersøge, om udvalgte indkøbsaftaler fra Moderniseringsstyrelsen og SKI var blevet anvendt.

Tabellen nedenfor viser, hvordan stikprøven på 58 udbud fordeler sig på ministerier, udbudsprocesser og varer og tjenesteydelser.

	Forsvarsministeriet		Børne- og Socialministeriet		Miljø- og Fødevareministeriet		Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet		Beskæftigelsesministeriet		Undervisningsministeriet	
	Vare	Tjenesteydelse	Vare	Tjenesteydelse	Vare	Tjenesteydelse	Vare	Tjenesteydelse	Vare	Tjenesteydelse	Vare	Tjenesteydelse
EU-udbud												
Offentligt udbud		2		6		3		2		3		4
Begrænset udbud		1				1		2				
Udbud med forhandling	1	2		1								
Annonceringer												
Klar grænseoverskridende interesse	4					2						
Ikke klar grænseoverskridende interesse	0			3		3		5		4		1
Miniudbud												
Moderniseringsstyrelsen				1				1		1		
SKI	1			1				2		1		
I alt	6	5	0	12	0	9	0	12	0	9	0	5

Spørgeskemaundersøgelse

Vi har udarbejdet et elektronisk spørgeskema for at afdække transaktionsomkostningerne for de udvalgte udbud.

Vi har sendt spørgeskemaet til alle ordregivere (58) og alle danske tilbudsgivere (313), dvs. både den vindende tilbudsgiver og de tilbudsgivere, der ikke vandt opgaven. I undersøgelsen indgik et mindre antal udenlandske tilbudsgivere, som vi ikke har kontaktet. Vi har modtaget svar fra 138 tilbudsgivere og for alle 58 ordregivere. Svarprocenten for tilbudsgiverne var 44 %. Svarprocenten fordelte sig således på de enkelte udbudstyper:

- Udbud: 92 besvarelser fra tilbudsgivere ud af 209 (44 %)
- Annoncering: 34 besvarelser fra tilbudsgivere ud af 80 (43 %)
- Miniudbud: 12 besvarelser fra tilbudsgivere ud af 24 (50 %).

Svarprocenten ligger på niveau eller er højere end svarprocenten i de andre undersøgelser af transaktionsomkostninger.

Spørgeskemaet til *ministerierne (ordregiverne)* indeholdt bl.a. spørgsmål om:

- transaktionsomkostningernes størrelse, fordelt på medarbejderkategorier og på faser i udbudsprocessen
- udgifter til eksterne konsulenter
- genudbud eller førstegangsudbud.

Spørgeskemaet til *tilbudsgiverne* indeholdt bl.a. spørgsmål om:

- transaktionsomkostningernes størrelse, fordelt på faser i udbudsprocessen
- tiltag, der har drevet omkostningerne op eller ned
- kvaliteten af udbudsmaterialet og kravspecifikationen
- proportionalitet mellem krav i udbudsmaterialet og kontraktværdien.

Vi har tilrettelagt metoden til opgørelse af transaktionsomkostninger ud fra de erfaringer, som forskere og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gjort sig i lignende undersøgelser. Vores spørgeskema tager udgangspunkt i de spørgsmål, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har anvendt, suppleret med en række spørgsmål til kvaliteten af udbudsmaterialet.

Spørgeskemaet til både ordregivere og tilbudsgivere er vedlagt som bilag 4 (spørgeskemaet vedrørende EU-udbud som eksempel).

Opgørelse af transaktionsomkostninger

Vi opgør de samlede transaktionsomkostninger for hvert af de udvalgte udbud, herunder ministeriernes interne resurser og eventuelle omkostninger til ekstern konsulentbistand samt tilbudsgivernes omkostninger (både vindende og tabende tilbudsgivere). Vi opgør endvidere omkostningsprocenten som transaktionsomkostningerne sat i forhold til kontraktværdien for de udbud, hvor det har været muligt at tilvejebringe tilstrækkelige data. Opgørelsen af transaktionsomkostninger for det enkelte udbud er udregnet på baggrund af de indsamlede data fra henholdsvis ministerier og tilbudsgivere fra spørgeskemaundersøgelsen.

De gennemsnitlige transaktionsomkostninger i forhold til kontraktværdierne for EU-udbud, annonceringer og miniudbud opgøres som summen af omkostningsprocenten for de enkelte udbud divideret med antallet af udbud. Vi har opgjort et gennemsnit for EU-udbud, annonceringer og miniudbud både inkl. og ekskl. 2 udbud med særligt høje transaktionsomkostninger – ét EU-udbud med samlede omkostninger på 150 % af kontraktværdien og ét miniudbud med samlede omkostninger på 203 % af kontraktværdien.

Ministeriernes transaktionsomkostninger for fx EU-udbud er opgjort til i gennemsnit 5 % i beretningen, jf. figur 2. Opgørelsen er baseret på summen af omkostningsprocenterne for hvert enkelt af de 27 EU-udbud divideret med antallet af udbud på 27. Der er tale om et ikke-vægtet gennemsnit, hvilket betyder, at alle udbud vægter lige meget i beregningen. Gennemsnittet kan også opgøres som et vægtet gennemsnit. I et vægtet gennemsnit tages der højde for kontraktens størrelse, så store kontrakter vægter relativt mere end små kontrakter. I et vægtet gennemsnit beregnes gennemsnittet som de samlede transaktionsomkostninger for alle udbud divideret med summen af alle kontraktværdierne. Hvis det vægtede gennemsnit lå til grund for opgørelsen af ordregivernes gennemsnitlige omkostningsprocent for EU-udbud i beretningen, ville ordregivernes gennemsnitlige transaktionsomkostninger for EU-udbuddene blive opgjort til 1,1 % af kontraktværdierne. Denne markant lavere omkostningsprocent afspejler også, at store udbud typisk har lavere omkostninger i forhold til kontraktværdien end små udbud. Vi har i lighed med andre undersøgelser af transaktionsomkostninger valgt at vise et ikke-vægtet gennemsnit i beretningen.

Udgangspunktet for opgørelsen er, at ministerierne ikke registrerer den tid, de anvender til at gennemføre udbud. Andre undersøgelser af transaktionsomkostninger har desuden vist, at tidsregistrering heller ikke er udbredt i den private sektor. Tovholderne i ministerierne er derfor blevet bedt om at vurdere, hvor mange timer ministeriet har brugt i de pågældende udbud. Vi har drøftet metoden til opgørelse af transaktionsomkostninger i vores interviews med alle tovholdere. Tilbudsgiverne er blevet bedt om at angive de omkostninger, de vurderer er blevet brugt til at gennemføre et tilbud.

For at gøre resurseforbruget i ministerierne – der er angivet i timer – sammenligneligt med besvarelsene fra tilbudsgiverne – der er angivet i kroner – har vi omregnet timeforbruget i ministerierne til kroner. Besvarelsene fra ministerier/styrelser bestod i en opgørelse af det anvendte timeforbrug på at gennemføre udbuddet, som er fordelt på forskellige stillingskategorier, fx student, specialkonsulent og chef. Timeopgørelserne er blevet sammenholdt med løndata fra staten, hvor timeforbruget er blevet ganget med en gennemsnitlig timeløn for den givne stillingskategori i staten, som er indhentet fra ISOLA's lønstatistik. Timelønnen er inkl. udgift til ferie og pension, så omkostningerne er sammenlignelige med det private erhvervsliv. Timelønnen til særlige stillingskategorier i Forsvarsministeriet, fx oberst og sergent, er indhentet fra Forsvarsministeriet. På baggrund af ovenstående er det muligt at opgøre et beløb i kroner og øre for, hvad ministeriernes omkostninger har været ved hvert enkelt indkøb, og samtidig er det muligt at opgøre, hvad omkostningerne er i procent af den samlede kontraktværdi.

Vi har ikke modtaget besvarelses fra alle tilbudsgivere for hvert enkelt udbud. Det har derfor været nødvendigt at estimere omkostningerne for de tilbudsgivere, der mangler at besvare spørgeskemaet, så de samlede omkostninger forbundet med de forskellige udbud kan opgøres. Vi har estimeret de manglende omkostninger ved at tage et gennemsnit af omkostningerne for de tilbudsgivere, som har angivet deres omkostninger, og ganget gennemsnittet med det manglende antal tilbudsgivere, jf. nedenstående eksempel.

Udbud	Besvarelses	Omkostninger	Estimering
Udbud hos Undervisningsministeriet	4 besvarelses ud af 5 tilbudsgivere	Byder 1: 50.000 kr. Byder 2: 185.000 kr. Byder 3: 147.397 kr. Byder 4: 128.500 kr. Gennemsnit: 127.724 kr.	50.000 kr. + 185.000 kr. + 147.397 kr. + 128.500 kr. + byder 5 (estimeret til 127.724 kr.) = 638.621 kr.

I udregningen af de samlede omkostninger har vi frasorteret 9 udbud, hvor vi ikke har modtaget besvarelses fra nogen af tilbudsgiverne. Her har det således ikke været muligt at estimere omkostningerne. Alle udbud, hvor der er besvarelses fra mindst én tilbudsgiver, indgår i opgørelsen, hvorfor estimeringen af de resterende tilbudsgivers omkostninger på visse udbud kun bygger på én tilbudsgivers besvarelse. Det giver en større usikkerhed i det samlede estimat. Svarprocenten for de enkelte udbud i denne undersøgelse ligger imidlertid altid på mindst 25 %. Hvis der fx har været 4 tilbudsgivere til et udbud, har vi svar fra mindst én af tilbudsgiverne.

På baggrund af ovenstående er det muligt at udarbejde et samlet estimat for tilbudsgivers omkostninger for de forskellige udbud. Estimatet giver samtidig mulighed for at udregne omkostningerne i procent af kontraktværdien.

Ved udbud af en rammeaftale med delaftaler skal der tages højde for de aftaler, hvor tilbudsgiver kun byder på én eller flere delaftaler. I disse tilfælde er omkostningsprocenten for den enkelte tilbudsgiver ikke udregnet på baggrund af den samlede kontraktværdi for hele rammeaftalen, men i stedet for kontraktværdien på den pågældende delaftale.

Resultaterne af denne undersøgelse har vi søgt at sammenligne med resultaterne fra andre lignende undersøgelser. På grund af forskelle i typer af udbud, der inddrages i undersøgelserne, metodevalg og det forhold, at resultaterne i alle undersøgelserne bygger på skøn og ikke eksakte registreringer af transaktionsomkostningerne, vil der være forskelle på resultaterne. Vi har endvidere set på spredningen mellem de enkelte tilbudsgivers omkostninger og på, om det har betydning for tilbudsgivernes opgørelse af transaktionsomkostningerne, om der er tale om en vindende eller tabende virksomhed. Rigsrevisionens analyser peger på, at der ikke kan identificeres en systematik i resultaterne, fx at transaktionsomkostningerne systematisk er højere, eller om tilbudsgiverne har vurderet udbudsmaterialets mere negativt i forhold til, om der er tale om en vindende eller tabende virksomhed.

Generaliserbarhed

Idet der er tale om relativt få udbud, kan resultaterne ikke generaliseres til fx hele staten. De kan derimod give en indikation på niveauet af transaktionsomkostningerne for forskellige typer af udbud. Derudover skal resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen også tages med et vist forbehold, idet de bygger på skøn, og i flere af udbuddene har vi beregnet de samlede omkostninger for tilbudsgiverne på baggrund af få besvarelser. En lignende undersøgelse med en anden stikprøve, andre ministerier og en anden undersøgelsesperiode vil kunne give andre resultater.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Andre undersøgelser af transaktionsomkostninger

Transaktionsomkostningerne forbundet med udbud er tidligere belyst i en række undersøgelser, der kort beskrives i dette bilag. Undersøgelserne har med forskellige metodevalg, valg af brancher mv. søgt at opgøre transaktionsomkostningerne ved udbud. I undersøgelserne indgår primært EU-udbud, men undersøgelserne omfatter også andre udbudstyper, fx annonceringer. I alle undersøgelserne er transaktionsomkostningerne opgjort ved, at ordregivere og/eller tilbudsgivere har skønnet resurseforbruget til udbudsprocessen. Transaktionsomkostningerne er desuden i alle undersøgelserne afgrænset til at vedrøre omkostningerne frem til kontraktindgåelsen og inkluderer alle omkostninger, herunder omkostninger til eksterne konsulenter. Efterfølgende omkostninger til kontraktstyring mv. indgår ikke i opgørelserne.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2019: Transaktionsomkostninger ved EU-udbud (ordregiver og tilbudsgiver)

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse *Transaktionsomkostninger ved EU-udbud* viser, at ordregivernes omkostninger ved offentlige EU-udbud udgør 2,6 % af kontraktværdien, mens den vindende tilbudsgiver har omkostninger på 2 % af kontraktværdien. Undersøgelsen omfatter alle EU-udbud, der er afsluttet i perioden januar-maj 2018 og indeholder således alle brancher og indkøbstyper. Undersøgelsen omfatter offentlige udbud, men opgør også transaktionsomkostninger særskilt for staten, kommunerne og regionerne. For EU-udbud i staten er transaktionsomkostningerne opgjort til 2,9 % af kontraktværdien for ordregiver og 1,4 % af kontraktværdien for den vindende tilbudsgiver. Undersøgelsen er baseret på den hidtil største publikation af både ordregiveres og tilbudsgiveres transaktionsomkostninger med 984 spørgeskemaer til ordregivere og 1.990 spørgeskemaer til vindende tilbudsgivere. For ordregivere var svarprocenten 38,3 % og for vindende tilbudsgivere 33,3 %.

Tabellen nedenfor viser resultaterne af undersøgelsen fordelt på varekøb, levering af tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgaver for offentlige EU-udbud.

Gennemsnitlige transaktionsomkostninger i procent af kontraktværdien ved EU-udbud

	Ordregiver	Tilbudsgiver
Varekøb	2,4 %	2,4 %
Levering af tjenesteydelser	2,6 %	2,5 %
Bygge- og anlægsopgaver	3,1 %	0,7 %

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2019): Transaktionsomkostninger ved EU-udbud.

Det fremgår af tabellen, at transaktionsomkostningerne ved varekøb og levering af tjenesteydelser ligger på samme niveau (mellem 2,4 % og 2,6 %) for ordregiver og tilbudsgiver (der i denne undersøgelse er afgrænset til den vindende tilbudsgiver). Ved bygge- og anlægsopgaver har ordregiver imidlertid lidt flere omkostninger målt i forhold til kontraktværdien (3,1 %), mens tilbudsgiver har væsentligt færre omkostninger (0,7 %).

Rigsrevisionen har undersøgt, om forskellene på transaktionsomkostningerne i Rigsrevisionens undersøgelse og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse kan skyldes forskelle i de nominelle kontraktværdier og transaktionsomkostninger. Tabellen nedenfor viser forskellene i de 2 undersøgelser.

Sammenligning af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse og Rigsrevisionens undersøgelse

	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse	Rigsrevisionens undersøgelse
Ordregivers transaktionsomkostninger i procent af kontraktværdien	1,4 % (vægtet gennemsnit)	1,1 % (vægtet gennemsnit)
Gennemsnitlige transaktionsomkostninger	0,8 mio. kr.	0,3 mio. kr.
Gennemsnitlig kontraktværdi	57,6 mio. kr.	25,3 mio. kr.

Note: Det vægtede gennemsnit for transaktionsomkostningerne i procent af kontraktværdien er beregnet som de samlede transaktionsomkostninger for alle udbud divideret med de samlede kontraktværdier. De gennemsnitlige transaktionsomkostninger for ordregivere er i beretningen beregnet ved at summere de enkelte omkostningsprocenter pr. ordregiver og dividere med antallet af udbud. Samme beregning er anvendt for tilbudsgivere.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabellen, at den gennemsnitlige kontraktværdi i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse er på 57,6 mio. kr., hvilket er væsentligt højere end i Rigsrevisionens undersøgelse, hvor den gennemsnitlige kontraktværdi ligger på 25,3 mio. kr. Det fremgår dog også af tabellen, at de gennemsnitlige transaktionsomkostninger for ordregiver i Rigsrevisionens undersøgelse også er væsentligt lavere med 0,3 mio. kr. i forhold til undersøgelsen fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, hvor de gennemsnitlige transaktionsomkostninger for ordregiver ligger på 0,8 mio. kr. Både den gennemsnitlige kontraktværdi og de gennemsnitlige transaktionsomkostninger er således væsentligt lavere i Rigsrevisionens undersøgelse. Som det fremgår af tabellen, ligger det vægtede gennemsnit på samme niveau i de 2 undersøgelser med 1,4 % i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse og 1,1 % i Rigsrevisionens undersøgelse.

I Rigsrevisionens stikprøve indgår ét EU-udbud med særligt høje transaktionsomkostninger på 150 % af kontraktværdien. Dette udbud er blevet gennemført af Kammeradvokaten i samarbejde med den pågældende styrelse på grund af mangel på udbudsjurister i styrelsen. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at omkostningerne for ordregiverne ved EU-udbud udgør 6 % af kontraktværdien, hvis alle EU-udbud medtages, hvilket er væsentligt mere end de 2,6 %, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kommer frem til. Hvis der imidlertid tages højde for det ene EU-udbud med særligt høje transaktionsomkostninger, ligger procenten i Rigsrevisionens undersøgelse på 5 %. I forhold til gennemsnittet for tilbudsgiverne vil de gennemsnitlige omkostninger stige fra 2 % til 3 %, hvis dette ene EU-udbud medtages i beregningen.

Center for Forskning i Offentlig-Privat Samspil, 2017: Private virksomheders transaktionsomkostninger ved offentlige udbud (tilbudsgiver)

Center for Forskning i Offentlig-Privat Samspil offentliggjorde i 2017 en undersøgelse af private virksomheders transaktionsomkostninger. Undersøgelsen var baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt 4.112 virksomheder i 8 udvalgte brancher, der bl.a. havde til hensigt at opføre transaktionsomkostningerne ved tjenesteydelser. Varekøb indgik ikke i undersøgelsen. Tabellen nedenfor viser resultatet af virksomhedernes besvarelse fordelt på de 8 brancher.

Tilbudsgivers transaktionsomkostninger i procent af kontraktværdien opdelt på 8 brancher

Tjenesteydelser	Transaktionsomkostninger i procent af kontraktværdien	Antal udbud
Sundhed/ældrepleje	1,0 %	7
Byggeentreprenører	1,3 %	12
Facility management/rengøring	1,8 %	8
Murere	2,0 %	27
Anlægsentreprenører	2,4 %	28
Tømrere	2,6 %	54
It-branchen	5,5 %	29
Vidensrådgivning	9,0 %	96
Gennemsnit	5,1 %	261

Kilde: Center for Forskning i Offentlig-Privat Samspil (2017): Private virksomheders transaktionsomkostninger ved offentlige udbud – en surveyundersøgelse på tværs af brancher.

Det fremgår af tabellen, at de gennemsnitlige transaktionsomkostninger for tilbudsgiverne under ét ligger på ca. 5,1 % af kontraktværdien. De højeste omkostninger findes blandt tilbudsgivere inden for vidensrådgivningsbranchen, hvor den enkelte tilbudsgivers omkostninger i gennemsnit er opgjort til ca. 9 % af kontraktværdien, og it-branchen, hvor omkostningerne er opgjort til ca. 5,5 % af kontraktværdien. Virksomheder med de laveste omkostninger er inden for facility management/rengøring, hvor omkostningerne i gennemsnit udgør ca. 1,8 % af kontraktværdien, og sundhed/ældrepleje, hvor omkostningerne i gennemsnit udgør ca. 1 % af kontraktværdien.

Tabellen er baseret på en opgørelse af de enkelte tilbudsgiveres transaktionsomkostninger. I undersøgelsen var de samlede transaktionsomkostninger for de private tilbudsgivere også opgjort. Ifølge rapporten skal opgørelsen tages med forbehold, da oplysningerne er baseret på oplysninger om, hvor mange tilbudsgivere der typisk deltager i et udbud inden for de 8 brancher, og altså ikke på konkrete oplysninger om antal tilbudsgivere i de pågældende udbud. Opgørelsen viser, at de samlede transaktionsomkostninger for tilbudsgiverne ligger på 5-10 % af kontraktværdien for sundhed/ældrepleje, byggeentreprenører, facility management/rengøring og murere. For anlægsentreprenører, tømrere og it-branchen ligger virksomhedernes samlede omkostninger ifølge virksomhederne selv typisk på 12-16 % af kontraktværdien, mens omkostningerne for vidensrådgivning typisk ligger på ca. 45 % af kontraktværdien.

Undersøgelsens svarprocent var på 6 % i forhold til de spørgsmål i undersøgelsen, der vedrørte transaktionsomkostningerne.

Center for Forskning i Offentlig-Privat Samspil, 2015: Transaktionsomkostninger ved udbud af offentlige opgaver (ordregiver)

Transaktionsomkostningerne for offentlige ordregivere ved at gennemføre udbud (primært EU-udbud) blev i 2015 belyst i en analyse fra Center for Forskning i Offentlig-Privat Samspil. Undersøgelsen tager udgangspunkt i 79 udbud af driftsopgaver fra staten, kommunerne og regionerne, der i perioden 2010-2015 blev indberettet til KL's dokumentationsdatabase. Der er 4 statslige cases i databasen. Ifølge rapporten medfører datagrundlaget, at rapporten alene kan tjene til at illustrere størrelsen af transaktionsomkostningerne. Resultaterne kan ikke generaliseres til at gælde for udbud af offentlige opgaver generelt.

Hovedkonklusionerne i rapporten var, at de gennemsnitlige transaktionsomkostninger for ordregiver udgjorde 2,1 % af den samlede kontraktværdi. Dette svarer til, at ordregiver i gennemsnit brugte ca. 265.000 kr. på at gennemføre et udbud. Transaktionsomkostningerne varierede fra 0,04 % af kontraktværdien som det laveste (med omkostninger på 5.000 kr.) til 12,4 % af kontraktværdien som det højeste (med omkostninger på 1,6 mio. kr.).

Tabellen nedenfor viser resultaterne opdelt på 12 typer af tjenesteydelser. Undersøgelsen omfatter ikke varekøb.

Myndighedernes transaktionsomkostninger i procent af kontraktværdien opdelt på 12 tjenesteydelser

Tjenesteydelser	Transaktionsomkostninger i procent af kontraktværdien	Antal udbud
It	5,7 %	6
Vej, park og grønne områder	3,9 %	7
Bygningsdrift og service	3,2 %	9
Renovation	2,5 %	4
Administration	2,3 %	3
Madservice	1,7 %	8
Beskæftigelse	1,4 %	9
Energi	1,4 %	6
Rengøring	1,1 %	8
Kørsel	0,9 %	5
Genoptræning, hjemmepleje mv.	0,7 %	8
Vikarer	0,5 %	6
Gennemsnit	2,1 %	79

Kilde: Center for Forskning i Offentlig-Privat Samspil (2015): Transaktionsomkostninger ved udbud af offentlige opgaver – en analyse af offentlige myndigheders udbudsomkostninger.

Det fremgår af tabellen, at transaktionsomkostningerne varierer fra 5,7 % af kontraktværdien for it-ydelser som det højeste til 0,5 % for vikarydelser som det laveste. Det fremgår endvidere af tabellen, at der er tale om få udbud i de enkelte kategorier. Ifølge rapporten skal resultaterne derfor også tages med forbehold.

Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde, 2014: Udbudskulturen i Danmark (ordregiver og tilbudsgiver)

Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde offentliggjorde i 2014 en analyse af udbudskulturen, der bl.a. belyste transaktionsomkostningerne for ordregivere og tilbudsgivere. Analysen omfattede alle udbud, herunder EU-udbud, og omfattede bygge- og anlægsprojekter, tjenesteydelser og varekøb. Rapporten var baseret på en spørgeskemaundersøgelse og indeholdt svar fra 209 offentlige ordregivere og 94 tilbudsgivere. 77 % af besvarelserne vedrørte kommunale udbud og 9 % vedrørte statslige myndigheder. Resten af besvarelserne kom fra en offentlig virksomhed eller en region.

I rapporten er de gennemsnitlige transaktionsomkostninger for ordregiverne opgjort til 2,7 % af kontraktværdien. Halvdelen af ordregiverne har opgjort deres transaktionsomkostninger til under 2 % af kontraktværdien. 15 % af ordregiverne har opgjort deres omkostninger til mere end 5 % af kontraktværdien. Udbuddene omfatter kontraktværdier fra 0,2 mio. kr. til 340 mio. kr. Undersøgelsen viste desuden et lignende billede for tilbudsgivernes transaktionsomkostninger. De gennemsnitlige omkostninger for tilbudsgiverne lå på ca. 2 % af kontraktværdien eller derunder.

Undersøgelsens svarprocent var på 55 % for ordregiverne og 43 % for tilbudsgiverne.

Bilag 4. Spørgeskema til ordregiver og tilbudsgiver (EU-udbud)

Spørgeskema til ordregiver

1. Undersøgelse af transaktionsomkostninger i offentlige udbud

Dette spørgeskema handler om udbuddet: [udbudsnavn]. Spørgeskemaet indeholder 9-11 spørgsmål. For information om udbuddet, se følgende link med jeres udbudsbe- kendtgørelse: [udbudslink].

2. Opgørelse af transaktionsomkostninger indtil kontraktindgåelse

Definition af transaktionsomkostninger

Transaktionsomkostninger forstås i undersøgelsen som de omkostninger og investe- ringer, der går til at forberede og gennemføre eller annullere et udbud fra tidspunktet, hvor der er truffet en beslutning om at foretage et indkøb. Ved genudbud opgøres kun omkostninger forbundet med selve genudbuddet.

Der er udelukkende fokus på transaktionsomkostninger, som opstår i tiden fra påbe- gyndelsen af et udbud, til der foreligger en indgået kontrakt, eller udbuddet annulleres. Hvis udbuddet bestod af flere delaftaler, bedes I medtage alle delaftaler i besvarelsen.

Forhold, som indgår i opgørelsen af transaktionsomkostninger, omfatter bl.a.:

- indledende markedsundersøgelse, interne afklaringsprocesser og dialogmøder med leverandører før offentliggørelse af udbudsbekendtgørelse og udbudsmate- riale
- udarbejdelse af udbudsmateriale (udbudsbetingelser, kontraktbetingelser, eva- lueringsmodel, kravspecifikation/opgavebeskrivelse mv.)
- spørgsmål-/svarfase og eventuel prækvalifikation
- forhandling med tilbudsgivere/besigtigelse/vareprøvepræsentation
- vurdering af tilbud, udarbejdelse af evalueringsnotat og kontraktunderskrift med den vindende tilbudsgiver.

Du bedes i besvarelsen medregne alle omkostninger inkl. interne timer i organisatio- nen såvel som udgifter til eksterne konsulenter.

3. Hvor store var din organisations transaktionsomkostninger ved at forberede og gennemføre udbuddet i samlet antal timer?

Medregn timer for alle medarbejdere og ledere i din organisation. Angiv så præcist et skøn som muligt, og skriv kun tal.

4. Hvordan fordeler det samlede antal timer sig cirka i forhold til følgende stillingskategorier?

Angiv et skøn over fordelingen i procent. Angiv alle, som har været inde over opgaven, fx udbudsjurister, tovholdere og fagpersoner. Tallene skal summere til 100 %. Angiv 0, hvis der ikke er brugt timer, og skriv kun tal.

	%
Student	
Fuldmægtig	
Specialkonsulent	
Chefkonsulent	
Chef (fx kontorchef)	
Direktion (fx afdelingschef, vicedirektør, direktør, departementschef)	
Anden medarbejder	

5. Eventuelle bemærkninger til angivelsen af transaktionsomkostninger

6. Havde I i forbindelse med udbuddet udgifter til eksterne konsulenter, som bidrog med juridisk og/eller faglig bistand?

Ja
Nej
Ved ikke

7. Opgør venligst eventuelle udgifter til eksterne konsulenter, som bidrog med juridisk og/eller faglig bistand

Angiv i kroner, og skriv kun tal.

8. Havde I i forbindelse med udbuddet øvrige udgifter, fx honorar til tilbudsgiver eller andet?

Ja
Nej
Ved ikke

9. Opgør venligst eventuelle øvrige udgifter i kroner, fx honorar til tilbudsgivere eller andet

Angiv i kroner, og skriv kun tal.

10. Hvordan fordelte transaktionsomkostningerne i det konkrete udbud sig cirka mellem de forskellige faser i udbudsprocessen?

Du bedes give et kvalificeret skøn, hvor du medregner både interne timer og eventuelle eksterne konsulents timeforbrug. Tallene skal summere til 100 %. Angiv 0, hvis der ikke er brugt timer, og skriv kun tal.

%

Indledende markedsundersøgelse, interne afklaringsprocesser og dialogmøder med leverandører før offentliggørelse af udbudsbekendtgørelse og udbudsmateriale

Udarbejdelse og offentliggørelse af udbudsmateriale (udbudsbetingelser, kravspecifikation/opgavebeskrivelse, evalueringsmodel, kontraktbetingelser mv.)

Håndtering af spørgsmål-/svarfase og eventuel prækvalifikationsfase

Forhandling med tilbudsgivere/besigtigelse/vareprøvepræsentation

Vurdering af tilbud, udarbejdelse af evalueringsnotat og kontraktunderskrift med den vindende tilbudsgiver

11. Eventuelle bemærkninger til fordelingen af transaktionsomkostninger

12. Hvad udgjorde den endelige kontraktværdi på udbuddet inkl. eventuelle del-aftaler? (ved rammeaftale den estimerede kontraktværdi)

Angiv i kroner, og skriv kun tal.

13. Var det første gang, at din organisation udbød denne konkrete opgave, eller har opgaven tidligere været udbudt og løst af en privat leverandør?

Det er første gang, vi udbyder den specifikke opgave

Opgaven har været udbudt én eller flere gange tidligere

Spørgeskema til tilbudsgiver

1. Undersøgelse af administrative omkostninger

Dette spørgeskema handler om udbuddet: [udbudsnavn], som din virksomhed enten vandt, eller hvor din virksomhed afgav tilbud på opgaven. For mere information om udbuddet, se følgende link til bekendtgørelsen om indgået kontrakt: [udbudslink].

2. Definition af de administrative omkostninger indtil kontraktindgåelse

Administrative omkostninger forstås i undersøgelsen som de omkostninger, der går til at forberede, udarbejde og afgive et tilbud på en offentlig opgave. Der er udelukkende fokus på administrative omkostninger, som opstår i udbudsprocessen indtil kontraktindgåelse. Det kan fx være:

- dialog med ordregiver om det konkrete udbud før offentliggørelse af udbudsmateriale
- gennemlæsning af udbudsmateriale, herunder fx udbudsbetingelser, kravspecifikation/opgavespecifikation mv.
- spørgsmål-/svarfase, besigtigelse af lokation, opmålinger mv. og eventuel ansøgning om prækvalifikation
- forhandling med ordregiver, besigtigelse, vareprøvepræsentation mv.
- tildeling, kontraktunderskrift og endelig kontraktindgåelse.

Du bliver bedt om at medregne alle aktiviteter fra den indledende forberedelse af tilbuddet og indtil kontraktindgåelse. Omkostninger, som opstår efter kontraktindgåelsen, skal ikke med i besvarelsen. Du bliver både spurgt til din virksomheds interne tidsforbrug og eventuelle udgifter til køb af ekstern rådgivning i forbindelse med tilbudsafgivning.

3. Hvor store var din virksomheds administrative omkostninger ved at afgive tilbud på udbuddet?

Medregn omkostninger i kroner for hele udbudsprocessen inkl. indledende faser for alle medarbejdere og ledere i din virksomhed (inkl. ferie, pension mv.) og eventuelle udgifter til eksterne rådgivere. Angiv så præcist et skøn som muligt, og skriv kun tal. Angiv 0, hvis der ikke har været omkostninger.

4. Interne omkostninger

Angiv i kroner, og skriv kun tal.

5. Eventuelle eksterne omkostninger

Angiv i kroner, og skriv kun tal.

6. Hvordan fordelte din virksomheds omkostninger sig mellem faserne i udbudsprocessen?

Giv, hvis muligt, en skønsmæssig vurdering af fordelingen i nedenstående faser. Tallene skal summere til 100 %. Angiv 0, hvis der ikke er anvendt timer, og skriv kun tal.

%

Indledende dialog med ordregiver før ordregivers offentliggørelse af udbudsmateriale, herunder eventuel høringsfase

Gennemlæsning af materiale, herunder fx kravspecifikation og kontrakt

Spørgsmål/svarfase, eventuel besigtigelse af lokation, opmålinger mv.

Udarbejdelse af tilbud, eventuel tilbuds- og/eller vareprøvepræsentation og eventuelle forhandlingsrunder

Tildeling, kontraktunderskrift og endelig kontraktindgåelse

7. Eventuelle bemærkninger til angivelsen af jeres administrative omkostninger

8. Processer eller hændelser, der øger eller reducerer de administrative omkostninger

I forbindelse med et udbud kan der være processer, hændelser eller tiltag, der øger de administrative omkostningerne mere end normalt. Dette kan skyldes ordregivers investeringer i at skabe et bedre produkt, en bedre proces eller andre hændelser eller særlige behov, som har øget de administrative omkostninger ved at deltage i udbudsprocessen.

Fx er det muligt, at der har været behov for flere dialogmøder eller forhandlingsrunder, større behov for kontakt med aktører i og uden for jeres virksomhed, udvikling af en prototype til det endelige produkt eller andre særlige krav til tilbudsgiverne i udbudsprocessen mv.

9. Har I ved det konkrete udbud oplevet processer, tiltag eller hændelser, som har medført, at jeres administrative omkostninger har været større end ved andre udbud?

Ja

Nej

Ved ikke

10. Hvilken proces, hændelse, eller hvilket tiltag har drevet jeres omkostninger op?

Skriv gerne et par linjer. Angiv venligst samtidig, om de større omkostninger har bidraget positivt, eller om de har været unødvendige.

11. Har I oplevet, at ordregiver i det konkrete udbud har anvendt tiltag eller processer, som har reduceret jeres virksomheds administrative omkostninger under udbuddet?

Ja

Nej

Ved ikke

12. Hvad var tiltaget/tiltagene, og hvordan har tiltaget/tiltagene virket?

Skriv gerne et par linjer med uddybende bemærkninger.

13. Udbuddets kvalitet

Angiv venligst, hvor enig/uenig du er i følgende udsagn:

	Meget enig	Enig	Hverken enig eller uenig	Uenig	Meget uenig	Ved ikke
Udbudsmaterialet havde generelt en god kvalitet						
Kravspecifikationen var entydig og let at forstå						
Kravspecifikationen stillede rimelige krav til opgavens udførelse						

Bilag 5. Ordliste

Annoncering	Ved indkøb under EU's tærskelværdier kan ordregiver vælge at offentliggøre sit indkøb ved en annoncering og lade forskellige tilbudsgivere afgive tilbud. Ved indkøb med klar grænseoverskridende interesse er det et krav, at ordregiver offentliggør indkøbet som en annoncering.
Begrænset udbud	Begrænset udbud er en type EU-udbud, hvor udbudsproceduren indeholder en prækvalifikation af tilbudsgivere. Formålet er at begrænse antallet af tilbudsgivere.
EU's tærskelværdier	EU's tærskelværdier bestemmer den maksimale værdi, et indkøb kan have, før det skal gennemføres som et EU-udbud. Tærskelværdien er i 2018 og 2019 på 1.072.094 kr. for varekøb og tjenesteydelser.
EU-udbud	Konkurrenceudsættelse af opgaver over EU's tærskelværdier skal gennemføres som EU-udbud. Ved EU-udbud skal opgaver udbydes til hele det europæiske marked.
Fleksible udbudsprocedurer	Fleksible udbudsprocedurer dækker typisk over <i>konkurrencepræget dialog</i> , <i>udbud med forhandling</i> og <i>innovationspartnerskab</i> . Fleksible udbudsprocedurer egner sig særligt til indkøb, som ikke er hyldevarer, hvor ordregiver og tilbudsgiver kan have glæde af dialog og mulighed for tilpasning af tilbuddet.
Forvaltningsretlige principper	De grundlæggende forvaltningsretlige principper indebærer, at myndigheden skal udøve saglig forvaltning i overensstemmelse med magtfordretningsgrundsætningen. Det betyder, at forbuddet mod varetægelse af private hensyn, ligebehandlingsprincippet, kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning og proportionalitetsprincippet skal overholdes.
Gennemsigtighedsprincippet	Gennemsigtighedsprincippet betyder, at der skal være åbenhed og offentlighed om det forhold, at en ordregivende myndighed agter at indgå en aftale om en anskaffelse. Gennemsigtighedsprincippet betyder også, at procedurens gennemførelse og forløb skal stemme overens med de retningslinjer, ordregiver har lagt sig fast på i udbudsbekendtgørelsen.
Indkøbsaftale	En indkøbsaftale indgås mellem én eller flere ordregivere og tilbudsgivere. En indkøbsaftale forpligter ordregiver til at købe bestemte ydelser gennem aftalen. Indkøbsaftaler indgås oftest, når ordregiver køber faste ydelser i et større omfang.
Klar grænseoverskridende interesse	En kontrakt har klar grænseoverskridende interesse, hvis ordregiver vurderer, at en virksomhed etableret i et andet medlemsland kan have interesse i at byde på kontrakten. Ved vurdering af grænseoverskridende interesse skal ordregiver fx lægge vægt på kontraktens genstand, anslåede værdi og varighed.
Kravspecifikation	Kravspecifikationen formidler ordregivers behov til tilbudsgiver og består typisk af en række krav til opgavens løsning. Kravspecifikationen er udgangspunktet for tilbudsgivers udarbejdelse af tilbuddet.
Ligebehandlingsprincippet	Ligebehandlingsprincippet indebærer, at der kun må ske forskelsbehandling mellem ansøgere og tilbudsgivere, når dette er sagligt begrundet. Ligebehandlingsprincippet gælder over for alle økonomiske aktører, der har ansøgt, afgivet tilbud eller kunne overveje at ansøge eller afgive tilbud. Princippet skal derfor tænkes ind i alle forhold i udbudsprocessen.
Miniudbud	Miniudbud vedrører tildeling af kontrakter på grundlag af en rammeaftale, der er indgået mellem flere leverandører. Miniudbud er en tildelingsmetode, hvor der genåbnes for konkurrencen mellem de leverandører, som ordregiver har indgået rammeaftale med.

Ordregiver	Ordregiver er den myndighed eller institution, som ønsker at konkurrenceudsætte en opgave til en ekstern part.
Proportionalitetsprincippet	Proportionalitetsprincippet indebærer, at ordregiveren kun kan stille krav til ansøgere og tilbudsgivere, som står i rimeligt forhold til den udbudte kontrakt. Kravet må heller ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at imødekomme ordregiverens behov.
Rammeaftale	En rammeaftale er en løbende aftale mellem én eller flere ordregivere på den ene side og én eller flere tilbudsgivere på den anden side. Formålet med rammeaftalen er at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås i løbet af en nærmere fastsat periode, navnlig med hensyn til pris og mængder. Når selve rammeaftalen har været sendt i udbud, kan de konkrete aftaler indgås uden et nyt udbud – også selv om kontraktværdien af den konkrete aftale er over tærskelværdien. En rammeaftale afløser således en udbudspligt for de ordregivere og de anskaffelser, der er omfattet af rammeaftalen.
Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI)	SKI er en indkøbsorganisation, der forestår udbud og drift af indkøbsaftaler for den offentlige sektor. SKI varetager ligesom Moderniseringsstyrelsen en række fællesstatslige indkøbsaftaler.
Statens Indkøbsprogram	Statens Indkøbsprogram indeholder en række forpligtende indkøbsaftaler for statslig myndigheder. Moderniseringsstyrelsen har indgået aftaler for en række varer og tjenesteydelser. Formålet med Statens Indkøbsprogram er at standardisere offentlige indkøb.
Statslig indkøbskaskade	Ifølge den statslige indkøbskaskade skal statslige institutioner i prioriteret rækkefølge anvende 1) forpligtende centralt koordinerede aftaler (administreres af Moderniseringsstyrelsen og SKI), 2) centralt koordinerede aftaler, der ikke er forpligtende for den pågældende institution eller frivillige aftaler indgået af SKI og 3) egne aftaler, hvis anvendelse af aftaler omfattet af nr. 2 ikke vurderes hensigtsmæssig.
Tilbudsgiver	Tilbudsgiver er den virksomhed, som afgiver tilbud på den udbudte opgave.
Transaktionsomkostninger	Transaktionsomkostninger er de omkostninger, som ordregiver og tilbudsgiver har i forbindelse med et udbud. I denne beretning er transaktionsomkostninger afgrænset til de omkostninger, som ordregiver og tilbudsgiver har frem til kontraktindgåelsen. For ordregiver er det bl.a. omkostninger til at udarbejde udbudsmateriale og evaluere indkomne tilbud. For tilbudsgiver er det fx omkostninger forbundet med at gennemgå udbudsmaterialet og udarbejde tilbud.
Udbud med forhandling	Udbud med forhandling er en fleksibel udbudsprocedure, som giver ordregiver mulighed for – på baggrund af et indledende tilbud – at gennemføre forhandlinger eller drøftelser med tilbudsgiverne, så anskaffelsen bliver tilpasset ordregivers behov.
Udbudsbekendtgørelse	Udbudsbekendtgørelsen indeholder de overordnede oplysninger, der skal offentliggøres, for at tilbudsgivere kan vurdere deres muligheder for at byde på opgaven. Det er bl.a. oplysninger om opgaven, udbudsformen, egnethedskrav, udvælgelseskriterier, tildelingskriterier og ordregivers kontaktoplysninger.
Udbudsbetingelser	Udbudsbetingelser indeholder retningslinjerne for afgivelse af tilbud, kommunikation mellem tilbudsgiver og ordregiver samt oplysninger om udbuddet i øvrigt.
Udbudsprocedure	Udbudsloven lister i alt 7 forskellige udbudsprocedurer. Hver udbudsprocedure har særskilte regler for processen for tilbud, forhandling, dialog osv. Enkelte af dem kan samtidig kun anvendes under visse forudsætninger.
