

Offentlige udbud i byggebranchen

Effekterne af den offentlige udbudskultur i Danmark

Rapport

Kandidatspeciale

– **Civilingeniør i Byggeledelse**

Villumsen, Anders

Hansen, Erik Høj

Dato

2. juni 2015



AALBORG UNIVERSITET

Titelblad

Titel:	Offentlige udbud i byggebranchen Public Tenders in the Construction Industry
Undertitel:	Effekterne af den offentlige udbudskultur i Danmark The Effects of the Public Tender Culture in Denmark
Institution:	Aalborg Universitet Frederik Bajers Vej 5, 9100 Aalborg
Projekttype:	Kandidatspeciale Civilingeniør i Byggeledelse
Forfattere:	Anders Villumsen, stud.nr. 20082242 Erik Høj Hansen, stud. nr. 20130969
Vejleder:	Arne P. Rasmussen Suppleret af Niels Henriksen, ekstern konsulent
Censor:	Regner Bæk Hessellund
Oplagstal:	5
Rapport:	156 sider
Appendiks:	47 sider
Afsluttet:	d. 2. juni 2015

Synopsis

Den offentlige sektor står for en omfattende del af bygge- og anlægssektorens beskæftigelse. Som offentlige bygherre står man politisk til ansvar for at omsætte skatteborgenes penge bedst muligt, hvilket er reguleret via udbudsreglerne. Udbudslovgivningen er løbende revideret for de offentlige udbud, og indflydelsen af jura i udbudsprocessen har stor betydning for udbudskulturen i Danmark.

Dette speciale undersøger den nuværende udbudskultur indenfor bygge- og anlægsopgaver. Specialet afdækker den juridiske sammenhæng historisk som nuværende i udbudsprocessen, og problematikker og klagesager i udbudsprocessen analyseres.

Undersøgellesdesignet for specialet bygger på et kvantitativt studium af ordregivers og tilbudsgivers adfærd i udbudsprocessen generelt og ved deres seneste udbud af bygge- og anlægsopgaver. Dernæst opstilles en interessentanalyse, hvori der opstilles et paradigme for hver part i byggebranchens hovedinteressenter. Slutteligt udføres kvalitative studier for at kortlægge den nuværende udbudskultur i Danmark for offentlige udbud.

Specialet sætter fokus på, hvordan balancen imellem teknik, jura og den indbyrdes magtfordeling er imellem byggeriets parter. Der rejses slutteligt spørgsmål ved, hvordan fremtidens offentlige bygherre skal organiseres.

Rapportens indhold er offentligt, men udgivelse må kun ske efter aftale med forfatterne.

Abstract

This master thesis addresses the management of public tendering currently present in the construction industry in Denmark. The Danish construction industry contributes significantly to the Danish gross nation product (GNP) and public tenders play an important part in keeping the industry healthy. Public tenders affect the society as a whole, creating jobs and stimulating on a macroeconomic scale. Thus, the public tenders are subject to political demands of economic evaluations to ensure the best use of public funds. As a result, the public tenders must create a competitive environment and strive to achieve the best result within the financial limitations set out for each specific project.

The competitive element of tendering public projects is managed through legal documents, both foreign and domestic. As a member of the European Union (EU), Denmark is subject to abiding the agreed international laws in regards to the managing of public tenders. The domestic legal and agreed documents differ from the EU-law and thus there are two different sets of rules to take into consideration when tendering public projects. A new law which seeks to simplify the tendering is on the way, however there are mixed opinions about what impact this new law will have. Some argue the law will increase the bureaucratization of the tendering, others that the new opportunities the law brings will insure a smooth tender phase. Thus, it is relevant to examine how the current situation in the management of public tenders is amongst the various parties in the construction industry.

The master thesis takes its origin in an explorative interview with consulting advisor Kim Fihl who describes how he perceives the current culture in regards to public tendering. His critical view on complaints made due to poor tender material shapes the foundations for the thesis. The link between law and technical knowledge is of grave importance for the management of the public tendering in the construction industry. Therefore, this master thesis seeks to examine how the legal aspect is incorporated in a highly technical industry as well as studying the historic development of the link between law and technic. This is achieved through a literature study and an interview with a lawyer specialized in tendering law.

The research design of the master thesis is based on a mixed method study with a quantitative analysis, a stakeholder analysis and a qualitative analysis. The quantitative analysis consists of a survey to the public client as well as the private tenderer with the purpose of mapping any tendencies deemed problematic in the tender phases. The survey focuses on how competent the public client is, how they see advisors in the construction industry and whether or not the legal side of public tendering is a hindrance to a smooth tender. The stakeholder analysis positions the four main stakeholders relative to each other and the tender phases. Based upon the conducted survey and stakeholder analysis, a paradigm is produced to reflect the balance of the current situation seen in the management of public tenders.

The results of the thesis conclude that the legal and technical aspects in the management of public tendering are intertwined and neither one alone can produce flawless tender material. The quantitative analysis concludes, inter alia, that there is no pattern in complaints and that the public clients use advisors throughout the tender phases. The qualitative analysis concludes, inter alia, that the technical advisor as well as the

consulting advisor has taken up a new way of providing their services, which moves them both closer to being an entrepreneur. This study also shows that this condition seems widely accepted amongst the other parties in the construction industry. It is insinuated that this development is a result the rapidly decreased fees for consulting and design services. In this a paradox exists between being a valuable asset to one's company and wanting to go the extra mile for a project and the client. It is also concluded that this paradox controls most, if not all, parts of a tenderer's provided services. Furthermore, it is concluded that the current situation for the various parts in the construction industry is not balanced and improvements can be made. Lastly, this thesis raises questions about how the public client should be organized in the future.

Forord

Dette speciale er produktet af projektperioden 02/02-2015 til 02/06-2015 på 4. semester i forbindelse med kandidatuddannelsen Byggeledelse på Aalborg Universitet. Specialet retter sig både mod de offentlige ordregivere og tilbudsgivere på offentlige bygge- og anlægsopgaver samt personer med en faglig baggrund eller interesse indenfor byggeledelse, byggejura og udbudsprocessen for offentlige udbud i Danmark.

Der skal rettes tak til vejleder Arne P. Rasmussen og sparringspartner Niels Henriksen, for hjælp og vejledning gennem specialeperioden. En særlig tak rettes til Kim Fihl og Tina Braad for kontakt, interview og åbenhed omkring problematikker indenfor den offentlige udbudskultur. Alle respondenter, både ordregivere som tilbudsgivere, i de kvantitative undersøgelser skal takkes for deres deltagelse og tid til at hjælpe med specialets empiriindsamling. Interviewpersonerne Poul Arendrup, Bent Alsted, Heine Overby, Kristoffer Stystrup, Bitten Munk Warmdahl og Vibeke Jessen i det kvalitative studium tillægges en speciel stor tak for deres involvering, tid og engagement i interviewene.

Læsevejledning

Specialet er opdelt i nummererede kapitler fx 5, og kapitlernes underafsnit og/eller inddelinger er fx nummerede 5.1 eller 5.1.1. Endvidere er kilderne angivet med (Name-Year)-metoden: (Forfatter(e), årstal, evt. sidetal). En mere uddybende kildebeskrivelse kan findes under kapitlet "Litteraturliste", der består af anvendte bøger i alfabetisk orden og supplerende kilder. Disse supplerende kilder omfatter internetkilder, publikationer, offentlige analyser og rapporter mm og er inddelt for hvert kapitel i anvendt orden. Det er valgt at anføre samtlige kilder, internetkilder som bøger, i litteraturlisten, såfremt læseren finder interesse i kilderne kan disse derigennem nemmere studeres. De analytiske kapitler, 4, 5 og 6 indeholder et resume af de fundne resultater først i kapitlerne. Tabeller og figurer uden kildehenvisning er originalfabrikerede, samtlige tabeller og figurer i specialet er layoutmæssigt produceret af forfatterne. Sidst i specialet forefindes appendiks med en tilhørende appendiksoversigt. "Forfattere" henviser til specialets to projektmedlemmer, medmindre andet er angivet. "Udbudskultur" defineres i specialet som de processer, holdninger og generelle tendenser, der tilknytter sig udbudsprocessen gående fra bygherres behovsafdækning til tildelelse af entreprenørydelsen.

Anders Villumsen

Erik Høj Hansen

Aalborg, juni 2015

Forfatteromtale



Erik Høj Hansen er uddannet diplomingeniør fra Aarhus Universitet Ingeniørhøjskolen med speciale indenfor anlægsteknik. Afgangsprojektet på bacheloruddannelsen omhandlede dimensionering af befæstelser med specielt fokus på teori, parameterfastlæggelse og eftervisning af dimensioneringskriterierne. Erik var på diplomuddannelsen i praktik ved Züblin A/S med tilknytning til Navitas, Aarhus samt Nordhavns-tunnellen, København.

Erik studerer Byggeledelse på Aalborg Universitet og har igennem denne uddannelse været i virksomhedsophold ved M.J. Eriksson A/S med tilknytning til projektet Nyt Aalborg Universitetshospital.

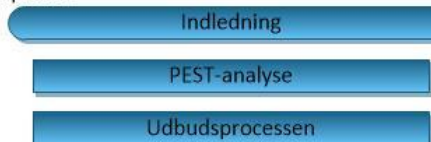


Anders Villumsen er uddannet diplomingeniør fra Aarhus Universitet Ingeniørhøjskolen med speciale i anlægsteknik. Afgangsprojektet på bacheloruddannelsen omhandlede byggegrubedimensionering af Navitas samt organisering og styring af byggeprocessen på byggepladsen. Anders var på diplomuddannelsen i praktik hos Aarsleff A/S, tilknyttet Vejle Lystbådehavn og ledningsrenovering i Aarhus C.

Anders studerer Byggeledelse på Aalborg Universitet og har igennem uddannelsesforløbet været i virksomhedsophold hos COWI A/S som projekterende geotekniker med specielt fokus på Aarhus Havn.

Rapportstruktur

Kapitel 1



Kapitel 1 – Indledningen tager udgangspunkt i et eksplorativt interview med bygherrrådgiver Kim Fihl. Synspunkterne omkring den offentlige udbudskultur og klagemønsteret danner baggrund for specialets undersøgelsesfelt. PEST-analysen belyser, hvordan offentlige udbud har socioøkonomisk indvirkning på samfundet, den offentlige udbud indenfor bygge- og anlægsopgaver.

Kapitel 2



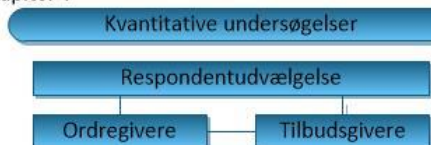
Kapitel 2 – I dette kapitel findes genstandsfeltet og de problematikker, specialet undersøger. Der arbejdes ud fra udbudslovgivning, klagemønsteret og interview med advokat indenfor byggejura Tina Braad. Deraf afgrænses specialet, og problemformuleringen fastlægges. Udvikling indenfor byggejura gennemgås, samt hvilke udbudsregler, der er gældende ved specialets projektperiode. Der undersøges hvilke klagemuligheder vedrørende udbudsprocessen, og ligeledes forekommer en analyse af klagemønsteret.

Kapitel 3



Kapitel 3 – Metodekapitlet redegør for den metodiske tilgang i opgaven. Herunder beskrives, hvorledes de forskellige analyser og undersøgelser foretages ud fra metodiske overvejelser. De anvendte kilder i specialet undergår slutteligt kildekritik. Det metodiske tilgang beskriver, hvorledes sammenhængen imellem specialets analyser kædes.

Kapitel 4



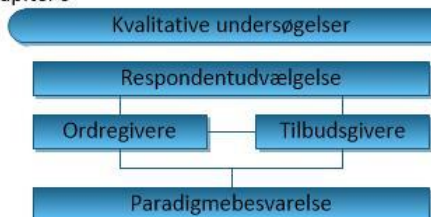
Kapitel 4 – De kvantitative undersøgelser i specialet baseres på elektroniske spørgeskemaer, der udsendes til offentlige ordregivere og private tilbudsgivere. Svarene databehandles med resultater fra andre undersøgelser, og der udføres komparative analyser. Resultaterne fra de kvantitative undersøgelser danner baggrund for kapitel 5 og kapitel 6.

Kapitel 5



Kapitel 5 – De involverede interessenter i en bygge- og anlægsopgave identificeres og prioriteres i forhold til udbudsprocessen og udbudskulturen. Dernæst rubriceres hovedinteressenter og der undersøges interessessesammenfald og konflikter. Ud fra interessentanalysen og de kvantitative undersøgelser opstilles et paradigme for den nuværende udbudskultur af offentligt udbudte bygge- og anlægsopgaver.

Kapitel 6



Kapitel 6 – De kvalitative undersøgelser foregår via interview med udvalgte aktører fra hovedinteressentgrupperne i fra kapitel 5. I interviewene tages emner, problemstillinger og spørgsmål op, der er kommet frem i specialets tidligere kapitler. Der interviewes med henblik på at afdække, hvorledes den respektive part i byggebranchen opfatter udbudskulturen. Udtalelserne sammenholdes med hinanden og resultaterne fra de tidligere analyser i specialet. Slutteligt udfyldes det i kapitel 5 opstillede paradigme for den offentlige udbudskultur i Danmark.

Kapitel 7



Kapitel 7 – Kapitlet reflekterer over specialet som helhed og de valg, der er foretaget i projektperioden af forfatterne.

Kapitel 8



Kapitel 8 – Diskussionen tager udgangspunkt i resultaterne og problemstillingerne i specialet.

Kapitel 9



Kapitel 9 – Konklusionen besvarer problemformuleringen og sammenfatter specialets problemstillinger og de fundne resultater.

Kapitel 10



Kapitel 10 – Perspektiveringen giver bud på, hvorledes specialet kan udbygges og understøttes.

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 Indledning.....	5
1.1 Introduktion.....	7
1.2 PEST-analyse.....	7
1.2.1 Politisk	7
1.2.2 Økonomisk.....	9
1.2.3 Social.....	11
1.2.4 Teknologisk	13
1.3 Udbudsprocessen	14
1.3.1 Udbudsprocessen	15
1.3.2 Organisation af udbudsprocessen.....	15
1.3.3 Behovsafdækning og projektering – Rådgivning	17
1.3.4 Udførelse – Entreprenørtilbud	17
1.3.5 Socialøkonomisk effekt af udbudsfejl.....	19
1.4 Resume af PEST-analyse og udbudsprocessen.....	20
Kapitel 2 Genstandsfelt	21
2.1 Udbudsrettens juridiske rammer	23
2.1.1 Udbudsret i et historisk perspektiv	23
2.1.2 Den gældende udbudsret.....	28
2.1.3 Udbudslovgivning for bygge- og anlægsopgaver	28
2.1.4 Den kommende udbudsret.....	30
2.2 Klagemuligheder	31
2.2.1 Det civile retssystem – domstolene	32
2.2.2 Voldgiftsnævnet For Bygge- og Anlægsvirksomhed	32
2.2.3 Klagenævnet for Udbud	33
2.3 Problemafgrensning	38
2.3.1 Problemformulering	39
Kapitel 3 Metode	41
3.1 Metodisk tilgang	43
3.1.1 Undersøgelsesdesign	43
3.2 PEST-analyse.....	45

3.3 Juridisk metodebehandling	46
3.4 Kvantitative undersøgelser	47
3.4.1 Fejlkilder	49
3.5 Interessentanalyse.....	50
3.6 Kvalitative undersøgelser	52
3.7 Kildekritik.....	54
3.8 Reliabilitet af specialet	56
Kapitel 4 Kvantitative undersøgelser.....	59
4.1 Resume af kvantitative undersøgelser	61
4.2 Undersøgelsens respondenter	62
4.2.1 Ordregiver.....	63
4.2.2 Tilbudsgiver	63
4.3 Databehandling af spørgeskemaer.....	64
4.3.1 Baggrundsvariable for respondenter	64
4.3.2 Seneste udbud og udbudsstrategi.....	66
4.3.3 Rådgivers rolle i udbudsprocessen	70
4.3.4 Udbudsprocessen og klagesager	72
Kapitel 5 Interessentanalyse	79
5.1 Metodisk gennemgang af interessentanalyse.....	81
5.2 Resume af interessentanalyse.....	81
5.3 Trin 1: Identifikation af interessenter.....	83
5.3.1 Offentlig bygherre	84
5.3.2 Bygherrerådgiver	85
5.3.3. Projekterende rådgiver.....	85
5.3.4 Entreprenør	85
5.3.5 Myndigheder og sovende interessenter	86
5.3.6 Brancheforeninger og interesseorganisationer.....	86
5.4 Trin 2: Prioritering og positionsanalyse	87
5.4.1 Prioritering.....	87
5.4.2 Positionsanalyse	90
5.5 Trin 3: Oplevede udbytte/fordele for interessenter	95
5.5.1 Rubricering af interessenter	95

5.5.2 Interessekonflikter i udbudsprocessen	97
5.6 Sammenstilling af interessentanalyse	98
Kapitel 6 Kvalitative undersøgelser	101
6.1 Baggrund for interviews	103
6.2 Resume af kvalitative undersøgelser.....	103
6.3 Udvælgelse af interviewpersoner.....	105
6.4 Interviewudførelse	106
6.4.1 Interviewresultater	106
6.5 Udfyldelse af paradigmeudsnit.....	112
6.5.1 Bygherre	112
6.5.2 Bygherrerådgiver	114
6.5.3 Projekterende rådgiver.....	115
6.5.4 Entreprenør	117
Kapitel 7 Refleksion	119
Kapitel 8 Diskussion.....	123
Kapitel 9 Konklusion	129
Kapitel 10 Perspektivering.....	137
Kapitel 11 Litteraturliste	143
11.1 Bøger, i alfabetisk orden.....	145
11.2 Digitale kilder, fortløbende i anvendt orden.....	146
Appendiks	153

Kapitel 1

Indledning

"Der er jo ikke altid tid til at lave et færdigprojekteret projekt, inden det bliver sendt i udbud. Indimellem projekterer man jo færdig, mens arbejdet bliver udført."
– citat Hans Graver, direktør Foreningen af Rådgivende Ingeniører (ing.dk, 2012a).

1.1 Introduktion

Den offentlige bygge- og anlægssektor i Danmark oplever i disse år en stor omvæltning indenfor måden, projekter udbydes. Strømninger mod et globaliseret, liberalt og gennemsigtigt marked har skabt både muligheder og udfordringer indenfor bygge- og anlægsopgaver (business.dk, 2006). Samtidig har den teknologiske udvikling blandt andet ændret projekteringsfasen for byggeri med stor informationstilgængelighed og mulighed for og krav til digital projektering. Ændringerne omkring byggebranchens vilkår har medført en større bevågenhed på udbud og tilbudsgivning og herigennem forøget reguleringen indenfor udbudsprocesserne (networking.dk, 2014).

Den offentlige sektor er, og har altid været, en aktiv bygherre med brede samfundsinteresser. Her er motiverne at skabe en velfærdsstat med gode forhold for borgeren, hvorfor der politisk stræbes mod styrkelse af socioøkonomiske værdier både for den enkelte borger og samfundet som helhed. Denne politiske stræben giver sig i byggebranchen blandt andet til kende i offentlige udbud for bygge- og anlægsopgaver. Med den internationale og nationale involvering i udbudsprocesserne er der indført skærper, direktiver og lovgivning, som i dag danner det juridiske og politiske grundlag for den offentlige udbudsdisciplin. Den nuværende udbudsproces for den offentlige sektor er en ung disciplin i udvikling, hvor de første juridiske skridt er taget, men effekten af disse skridt og den videre dynamiske udvikling af branchen kan stadig diskuteres (bygst.dk, 2008).

”Jan Alstrøm (chefkonsulent i Dansk Byggeri) anslår, at bygge- og anlægsbranchen årligt bruger knap seks milliarder på at byde på offentlige og private opgaver, og at mindst 10 procent vil kunne spares, hvis der bliver lavet kvalitetskontrol på udbudsmaterialet.” – citat (ing.dk, 2012a).

Dette kapitel problematisere de gældende rammer for den offentlige udbudskultur i Danmark samt en gennemgang af, hvorledes de offentlige udbud af bygge- og anlægsopgaver har indvirkning på den danske stat. Der tages i kapitlet udgangspunkt i elementerne fra en PEST-analyse, udgivelser fra Udbudsrådet og et eksplorativt interview.

1.2 PEST-analyse

I det følgende afsnit beskrives den offentlige udbudskulturs rammer i Danmark i en PEST-analyse. PEST-analyse vil i de følgende afsnit indeholde de **P**olitical (politiske), **E**conomical (økonomiske), **S**ocial (sociale) og **T**echnological (teknologiske) elementer, der influerer på den offentlige udbudskultur i Danmark. De juridiske elementer for udbud, som ville beskrives i L-delen af en PESTEL-analyse, behandles separat i specialet under kapitel 2.

1.2.1 Politisk

Byggebranchens rolle som en dansk hovedbranche bevirker, at der kategorisk fra offentlig side reguleres med tiltag. Branchen er så omfattende, at der er fundet behov for brancheorganisationer med egne forhold og tilhørende regler specielt for bygge- og anlægsarbejder. Byggebranchen beskæftiger i omegnen af 160.000 personer og bidrager samlet med 76 mia. kr. til det danske bruttonationalprodukt (BNP), se tabel 1.

BNP og beskæftigelse fordelt på hovedbrancher, 2013				
Branche	BNP-bidrag i mia. kr.	Andel af samlet BNP i pct.	Antal beskæftigede personer	Andel af samlet beskæftigelse i pct.
Landbrug, skovbrug og fiskeri	33	1,8	68.326	2,5
Råstofindvinding	43	2,3	3.083	0,1
Industri	194	10,5	297.374	10,7
Forsyningsvirksomhed	41	2,2	26.271	0,9
Bygge og anlæg	76	4,1	159.719	5,8
Handel og transport m.v.	330	17,8	701.579	25,3
Information og kommunikation	67	3,6	105.768	3,8
Finansiering og forsikring	105	5,7	88.177	3,8
Ejendomshandel og udlejning	167	9,0	44.874	1,6
Erhvervsservice	147	7,9	279.582	10,1
Offentlig administration, undervisning og sundhed	411	22,1	867.532	31,2
Kultur, fritid og anden service	60	3,2	134.608	4,8
Endelige anvendelse og eksport (diverse afgifter og subsidier på forbrug)	182	9,8	-	-
I alt	1.856	100,0	2.776.893	100,0

Tabel 1: BNP og beskæftigelse fordelt på hovedbrancher, 2013 (dst.dk - Statistikbanken, 2014).

Med byggebranchens bidrag på 4,1 pct. af BNP i 2013 er den danske stat en aktiv bygherre. Af offentlige bygge- og anlægsprojekter kan nævnes opførelsen af skoler, hospitaler samt store infrastrukturprojekter på tværs af ind- og udland. Heri kan prestigeprojekter og kulturelle projekter have stor indvirkning på lokal- og samfundet socialt såvel som økonomisk. Et eksempel kan findes i Herning, hvor en udfarende udviklingsstrategi med byen som centrum for messer og kultur har trukket international opmærksomhed (kl.dk, 2014). Et andet eksempel ses ved udvidelsen af Aarhus mød øst, samt visionerne for prestigeprojekter, som ønskes færdige inden 2017, hvor Aarhus bliver årets Europæisk Kulturhovedstad (regionmidtjylland.dk, 2009). Samtidig er samfundsmodellen i Danmark bygget op efter den nordiske model, der er centreret omkring en stor offentlig sektor. Historisk har samfundsmodellen positioneret sig som det centrale omdrejningspunkt for regulering af økonomi, det sociale og humanismen i Danmark (norden.dk, 2015). Dette medfører en offentlig medvirken i reguleringen af byggebranchen, hvilket sker gennem udbudskultur og udbudspolitik. Via lovgivning og regulativer sikres opnåelse af ønskede politiske mål.

Danmark er som et medlem af EU bidragsyder til de nye strømninger i byggebranchen og dermed medvirkende i den proces, der skal skabe et åbent og liberalt marked. EU søger at bekæmpe korruption, diskrimination og ulige konkurrencevilkår, således at der kan opstå en sund og fair kultur i byggebranchen (EU-Kommissionens Hvidbog, COM(85)310, 1985). Alt dette sker gennem regulering af den offentlige udbudsproces og er en dynamisk proces, da det er en udfordring at udforme alment gældende betingelser for en branche i konstant udvikling, hvor de enkelte projekter er unikke og ofte usammenlignelige. Foruden unik arkitektur rummer bygge- og anlægsbranchen også særlige serviceydelser og vedligehold, som kan være besværlige at prædefinere. Derfor er det en kompliceret proces fra politisk side at opstille rammerne for rimelige konkurrencevilkår.

Kompleksiteten i selve udbudsprocessen og de politiske motiver bag danner grundlaget for udbudskulturen i Danmark og den politiske indflydelse på den offentlige udbudsproces er klar at spore, idet politisk pres ligeledes kan starte eller standse bygge- og anlægsopgaver. Ud fra det politiske grundlag udspringer det økonomiske, det sociale og det teknologiske aspekt af den offentlige byggebranche.

1.2.2 Økonomisk

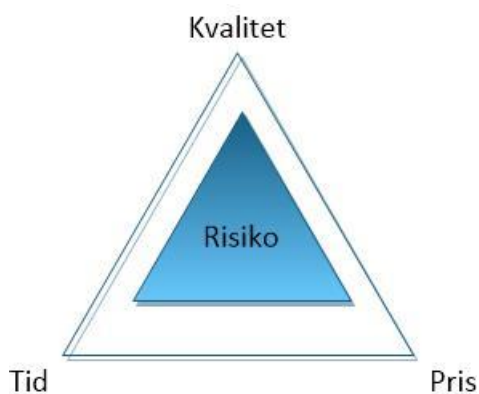
Det økonomiske spørgsmål i udbud af et bygge- eller anlægsprojekt er, som i en hver anden branche, ekstremt centralt både i ressourceforbruget og for de transaktionsomkostninger, der er forbundet med udbudsprocessen. Byggebranchen er dog speciel i forhold til andre brancher i kraft af et konsistent ønske om unikhed igennem prestigebyggeri og byggeri som varetegn, hvilket fordyrer projekterne. Bygge- og anlægsbranchen har historisk fungeret som en katalysator for den nationale økonomi. Skiftende regeringer har reguleret i anlægslofter for stat, regioner og kommuner (Finansministeriet, 2014), hvilket er sket ved at investere store summer i infrastruktur og offentligt byggeri, eller omvendt henlagt projekter, såfremt nationaløkonomien var i (for) kraftig vækst. Senest er denne politiske strategi anvendt i eftermælet af finanskrisen fra 2008-2009. Her er adskillige projekter blevet fremskyndet, samtidig med at tidligere forlagte såvel som nye infrastrukturprojekter er taget op til overvejelse.

Pakken "Holdbar Vækst" på 10,8 mia. kr. omfatter:

- Gang i boligmarkedet og det private forbrug (i alt 1,6 mia. kr.)
- Flere private investeringer og boliginvesteringer (i alt 5,8 mia. kr.)
- Fremrykning af offentlige investeringer (i alt 3,2 mia. kr.)
- Styrket indsats mod ungdoms- og langtidsledighed (i alt 0,3 mia. kr.)

Denne pakke er gennemført af VK-regeringen. (Statsministeriet, 2011).

Ved udformningen af et udbud er det økonomiske spørgsmål helt centralt i forhold til projektet, der er underlagt en konsistent sammenhæng mellem tid, pris og kvalitet, se figur 1.

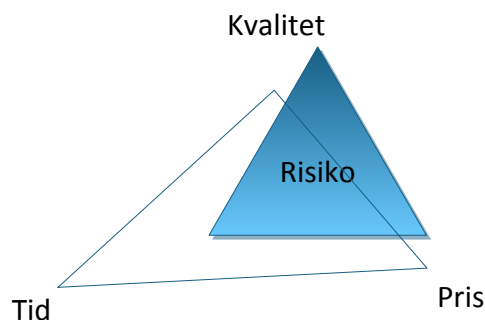


Figur 1: mod. e. Styling af kvalitet, tid, ressourcer (Attrup & Olsson, 2008).

Bygge- og anlægsprojekter er afhængige af, at elementerne omkring tid, pris og kvalitet bliver fokus allerede i starten af udbudsprocessen. Sammenhængen imellem elementerne kan ses i kraft af, at drift af et byggeprojekt er omkostningsfuldt, og en lang opførelsesperiode medfører sene brugerindtægter. Omvendt koster det også ressourcer at forcere tidsplanerne for et byggeri. Samtidig vil pressede tidsplaner og begrænset økonomi have betydning for kvaliteten af det opførte byggeri, både i kraft af fx materialevalg, installationer og løsninger, samt i kraft af forøgede risici for byggetekniske komplikationer (PMI, 2013).

I nyere tid er forskubningen mellem tid, pris og økonomi central i forhold til udbudskulturen. Projekteringsperioden er blevet kortere, og samtidig bliver tidsplaner i udbud til stadighed mere og mere pressede, ligesom økonomien for projekterne kan være for optimistisk. *"Flere af landets store entreprenørfirmaer kom ikke med et bud på det ene rådhus til supersygehuset i Gødstrup, fordi tidsplanen er for presset."* – citat Dansk Byggeri (dr.dk, 2014a).

Et illustrativt eksempel på, hvordan en presset tidsplan kan influere på det samlede billede for et projekt ses på figur 2.



Figur 2: Manglende balance imellem kvalitet, tid og pris i et projekt med fokus på tid.

Såfremt projektet skal tilbage indenfor de optimale rammer, må trekanten tilføjes flere penge eller sænke kvalitetskravene. Hvis trekanten ikke på den ene eller anden måde reguleres tilbage til et acceptabelt niveau for bygherre, vil projektet enten ikke indfri bygherres budget, kvalitetskrav eller tidsplan.

At forudse faktorer, som kan have indflydelse på byggeriets økonomi, er central for gennemførelsen af et byggeprojekt. Det er vigtigt for bygherrerådgivere såvel som projekterende rådgivere at forudse mulige konflikter og problematikker ved de enkelte projekter – både i projektering som i udførelse. Det skal forudsiges, om en interessant såsom en nabo til et konkret projekt vil influere på udbuddet og forsage økonomiske effekter på gennemførelsen af projektet. Dette ses i kraft af, at byggeri er en tung og larmende industri, hvorfor et projekt kan påvirke de nærtliggende omgivelser og lokalmiljøer i kraft af støj, vibrationer eller andre byggegener. Et eksempel herpå er metrobyggeriet i København, hvor entreprenøren udsættes for kritik:

"Metrobyggeriet har overtrådt støjgrænserne 111 gange på et halvt år ... 15 gange på 7 måneder har metroselskabet fået påbud om at skrue ned for støjen på de byggepladser i København. Nu kræver en borgmester støjkravene justeret." – citat (ing.dk, 2015a).

Metrobyggeriet i København har som udbudskrav fastsat støjgrænser, men entreprenøren har svært ved at gennemføre byggeriet indenfor støjgrænserne og skaber derfor en konflikt med lokalomgivelserne. Løsningen med sådan en problematik har i første omgang været påbud, hvilket ikke har virket som en permanent løsning. Herefter påstår der politisk fokus på problemet med krav om justering af støjkrav.

Det offentlige vil som bygherre forsøge at tjene borgernes interesser, hvorfor løsningen af problemet bliver et spørgsmål om økonomi. I det konkrete metrobyggeri blev der kompensering for støjgenerne.

"Nabopakken, der trådte i kraft 1. juli, giver metrobyggeriets godt 500 hårdest ramte naboer tre muligheder for støtte. Foreløbigt har 380 naboer taget stilling til, hvordan de vil hjælpes gennem perioden med aften- og natarbejde. Tre vil genhuses, 16 ønsker deres bolig overtaget af metroselskabet og resten vil have økonomisk kompensation." – citat(dr.dk, 2014b).

De ovenstående citater skal ses som eksempler på de udfordringer, der kan være i forbindelse med udgivelsen af udbud. Den beskrevne nabopakke er kun en del af de samlede effekter, men er et klart eksempel på, hvordan udfordringerne kan blive taklet. Effekten er altid udslagsgivende i pris, tid eller kvalitet, og ofte ender udgiften ultimativt ved den offentlige bygherre, og dermed i sidste ende hos borgerne:

"Skatteborgere må betale for den forsinkede metro ... Metroen er forsinket et år, og entreprenøren fritages for erstatningsansvar ... men Metroselskabet og dets offentlige ejerkreds har allerede bestemt sig for at sluge ekstraregningen på op mod 1,7 milliarder kroner." – citat (politiken.dk, 2014).

1.2.3 Social

Den danske stat er bygget op som en velfærdsstat efter den nordiske samfundsmodel, hvilket medfører et socialt sammenspil mellem stat og borger. Staten har placeret sig i en ansvarsposition overfor borgeren med mål om at skabe de bedst mulige livsbetingelser for individet igennem et fællesskab. I kombination med ILO-konvention nr. 94 betyder det for bygge- og anlægsbranchen, at det offentlige som bygherre påtager sig en rolle for at tjene sociale interesser såsom forbedrede livsvilkår og uddannelse (retsinformation.dk, 2014).

Spørgsmålet omkring livsvilkår er et område med tilbagevendende fokus, hvilket ses i relation til EU-udvidelsen mod øst og reglerne omkring arbejdskraftens frie bevægelse. Her er begrebet 'social dumping' sat i relation til bygge- og anlægssektoren. Den sociale involvering ses eksempelvis igennem sikring af EU-borgeren i sikring mod social dumping (ILO-konvention nr. 94, 1957).

Også i Danmark tales der om social dumping, her fra socialdumpingordfører for Socialdemokraterne Ane Halsboe-Jørgensen:

"(S): Kamp mod social dumping er et fælles ansvar ... Man kan kun komme social dumping på det danske marked til livs, hvis myndigheder, virksomheder og fagforeninger bekæmper det i fællesskab." – citat (nyhederne.tv2.dk, 2015).

Ved hvert større byggeri er selve byggebranchens ry på spil, både som industri, investeringspartner og som arbejdsplads. Derfor er det i udbudsprocessen blevet centralt at få overvejet, hvorledes der sikres anstæn-

dige forhold for alle involverede aktører. I udbuddet kan pålægges klausuler, kontrolkrav og retningslinjer for, at ansættelsesforhold er efter dansk lovgivning. Det kan dog argumenteres, at der fra ordregiver side ikke har været tilstrækkelig erfaring indenfor fx kædeansvar, kontrol og dokumentation til at skrive et fyldestgørende udbud, idet de ikke har forudset de mange måder, reglerne kan omgås på fx ved snyd med logiforhold eller timeafregning.

”Der er dobbelt så mange sager om social dumping på metroen som normalt i byggebranchen ... Der foregår massivt snyd, og det er et kæmpe problem, metroens ledelse ikke har formået at stoppe, siger Palle Bisgaard, der er næstformand i 3F's byggegruppe.” – citat (fagbladet3f.dk, 2014).

I eksemplet med social dumping på Metroen i København ses vigtigheden af et velbeskrevet udbud. Her er der sket tilfælde af social dumping, og staten har ikke formået at sikre den enkelte borger, danske- som EU-borgere. Hertil kan rejses spørgsmålet; hvordan bør et udbud formuleres, således at arbejdsbetingelserne sikres mod social dumping i fremtiden samtidig med at relationen mellem det offentlige og det private bevares, således at sager som metroen i fremtiden undgås; *”... lønnede de ansatte for 37 timer, selvom en række rumænske arbejderes timesedler viste, at de arbejdede 60 timer om ugen ... Danmarks største sag om lønsnyd nogensinde bliver nu rejst på metrobyggeriet”* – citat (fagbladet3f.dk, 2015).

Det tætteste på en lovgivning omkring social dumping findes i Udstationeringsdirektivet udstedt af EU, men der er ingen krav i gældende udbudslovgivning, der pålægger offentlige bygherrer at kontrollere og sanktionere ind mod social dumping.

Lærlinge

Indenfor ILO-konvention nr. 94 foreligger yderligere en klausulmulighed for offentlige bygherrer. Klausulen vedrører uddannelse af fremtidens arbejdskraft (Nielsen, 2010). For at sikre kompetencer indenfor byggebranchen i fremtidige generationer er det nødvendigt med uddannelse og lærepladser. Hvis fagfolk ikke uddannes og får de rigtige erfaringer, går mange kompetencer tabt, og branchen vil derigennem blive mindre konkurrencedygtig. Denne udvikling anses for et reelt problem, og det bliver til stadighed svære at skaffe kompetent arbejdskraft.

”Vi har brug for, at alle virksomheder stiller sig selv spørgsmålet: Kunne vi gøre mere for at uddanne fremtidens arbejdskraft? Kunne vi tage en lærling mere?” – citat Karsten Dybvad, Adm. Direktør, Dansk Industri (di.dk, 2015).

En lærling kræver ressourcer. Lærlingen starter som et værdimæssigt tab, der løbende udvikler sig til et værdimæssigt bidrag. Den værdimæssigt negative periode er svær for de enkelte virksomheder at gennemskue. Enkelte lærlinge skaber hurtigt værdi, mens andre tager længere tid. Derfor kan det være svært for virksomheder at prioritere lærlinge i et stærkt konkurrencepræget marked, hvor en konkurrent, der ikke sætter ressourcer af til at uddanne, vil kunne have en konkurrencemæssig fordel. Et eksempel på denne problematik kan ses i tidligere nævnte metrobyggeri:

"En frivillig aftale om at skaffe flere hundrede praktikpladser på milliardbyggeriet har indtil videre været en fiasko... På trods af at byggeriet af Metro Cityringen vil skabe 25.000 årsværk i hele anlægsperioden, er der, to år efter det første spadestik blev taget, blot skabt to lærlingepladser ... Kontrakterne til det 22,2 milliarder kroner dyre offentlige byggeri blev for tre år siden underskrevet uden såkaldte sociale klausuler, der stillede krav til praktikpladser. Og en frivillig lærlingeaftale, indgået i juni 2011 mellem byggeriets parter, er indtil videre slået fejl." – citat (politiken.dk, 2013).

Der er fra offentlig side fokus på lærlinge på et udbudsmæssigt niveau. Krav basseret på årsværk i entrepriser er dog ikke den eneste faktor, der spiller ind på anvendelsen af lærlinge. Der er også et stort fokus på samarbejdet mellem de offentlige myndigheder som uddannelsesinstitutioner. Herunder finder ingeniører, konstruktører og håndværkere pladser ved industriens aktører. Ofte fungerer dette frivilligt eller som et led i et uddannelsesforløb, men bindende kontrakter kan være det skelsættende incitament for en part.

"Enhedslisten kalder minister i samråd om metro-lærlinge ... Udbuddet til over 20 milliarder kroner indeholder ikke ét ord om sociale klausuler ... Søjle to lærlingepladser er der kommet ud af den indgåede frivillige aftale. Det understreger tydeligt, at frivillighedsprincippet er utilstrækkeligt. Der er brug for bindende sociale klausuler i forbindelse med offentligt byggeri." – citat (information.dk, 2013a).

Manglen på lærlinge er direkte skadelig for byggebranchen i et langsigtet perspektiv. Ikke blot på grund af manglende videreføring af viden, men også igennem dårlig omtale for branchen. Et dårligt ry kan holde potentielle kandidater fra at vælge branchen som karrierevej samtidig med, at den folkelige stemning påvirker fremtidige offentlige investeringer. Hvis branchen ikke er attraktiv, er det de bedste kandidater, der tiltrækkes.

1.2.4 Teknologisk

Byggebranchen har til tider været kritiseret for ikke at understøtte innovation i samme grad som andre industrier, og samtidig har der været rejst spørgsmål ved udviklingen af effektiviteten indenfor branchen. Problematikkerne har været centrum for stort fokus i byggebranchen, og som følge heraf har IT-baserede løsninger, produktionsfilosofier og projektbaserede ledelsesprincipper vundet stort indpas. Dette fokus grunder i en vurderet mulighed for kraftigt at højne produktiviteten i byggebranchen (Anlægsteknikforeningen, 2012) og (ida.dk, 2014).

Der kan argumenteres, at effektiviseringstiltagene indenfor den senere årrække er begyndt at have effekt på branchen ud fra et generelt billede, herunder med indførelsen af IKT-bekendtgørelsen i 2007 (retsinformation, 2013b) og den øgede brug af BIM-værktøjer. Digitaliseringen medvirker til at flytte byggeriet ind i en nyere tidsalder og kan medvirke til at afhjælpe nogle af de problemstillinger, branchen oplever. Herunder udfordringer med bæredygtigheden af byggeprojekter, budgetstyring samt forbedre den overordnede kvalitet af byggerierne (Bynum, 2013).

Til opnåelse af ovenstående mål påpeges i anbefalingen 'En analyse af: De udførende virksomheders potentiale, udfordringer og krav til digitalt udbud' (Dansk byggeri, 2012), at udbudskulturen indenfor digitalt udbud ændres. Det argumenteres, at opnåelsen af det fulde potentiale i digitaliseringen blandt andet kræver en forøget standardisering af udbudsmaterialer, kalkulationssystemer og tilbudsmaterialer. Derfor kan den

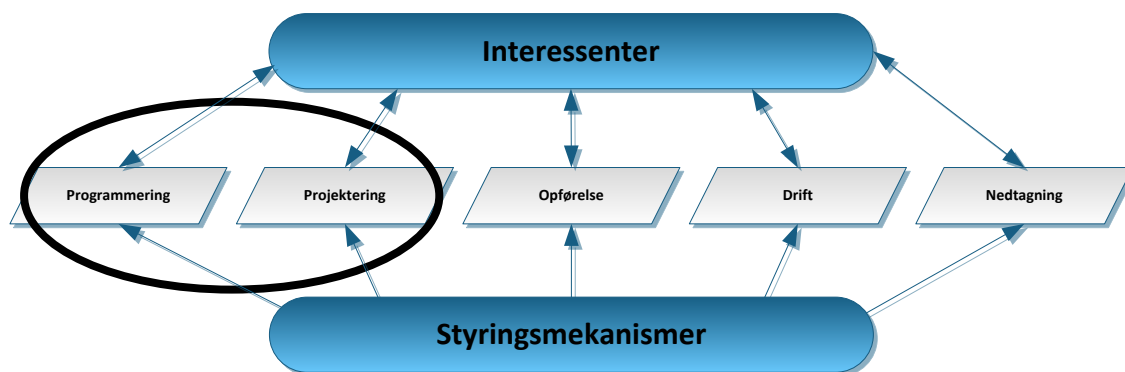
fremtidige udvikling og teknologi i bygge- og anlægsopgaver være et fokus på adaption af teknologiske og innovative aspekter i udbuddene, evt. i fremtidige udbudslovgivninger. Dette står i kontrast til i dag, hvor mange effektiviseringstiltag og løsningsimplementeringer af teknologisk karakter først sker, når selve opførelsen af et byggeri er igangsat.

En større teknologisk udvikling ses især i livscyklusanalyser (LCC) i udbudsmateriale. Denne totaløkonomiske vurdering af et offentligt byggeri er ofte overskygget af anlægssummen, og på trods af, at de offentlige bygherrer har været forpligtiget til at vælge de totaløkonomiske bedste løsninger, er dette krav blevet ignoreret. I april 2015 offentliggør Energiministeriet en sanktioneret ny beregningsmetode til LCC-beregninger, kaldet LCCbyg, der har hensigten at fremme totaløkonomiske løsninger på offentlige bygge- og anlægsprojekter (ing.dk, 2015b).

Det kan argumenteres, at nyskabelsen i byggeri og anlæg allerede sker uden for udbudsprocessen i form af SBI-udgivelser og korrektioner i bygningsreglementer senest med BR15, hvor der specielt indenfor bæredygtigheden af byggeriet er foretaget indskærpelser (hoeringsportalen.dk, 2015).

1.3 Udbudsprocessen

Selve udbudsprocessen er en del af programmeringsfasen i et bygge- eller anlægsprojekt, her markeret med en cirkel i figur 3.



Figur 3: mod. e. Byggeprojektets "univers" (Anlægsteknikforeningen, 2012).

Figur 3 beskriver et byggeprojekt i klassisk forstand, opstillet med 5 faser fra behovsafdækning til nedtagning. Specialet beskæftiger sig med udbudsprocessen frem til tildeling af projektet til tilbudsgiver, og de følgende afsnit beskriver, hvorledes programmering og projektering i udbudsprocessen kan foregå. Det skal pointeres, at der i forskellige entrepriseudbudsformer kan forekomme afvigelser fra de beskrevne omstændigheder i dette speciale.

1.3.1 Udbudsprocessen

At udarbejde et offentligt udbud på bygge- og anlægsopgaver er kompliceret. Et utal af varierende aspekter fra en dynamisk verden skal tages i betragtning. Meget sjældent er to byggeprojekter ens og selv med store byggetekniske ligheder mellem projekter, varierer ydre faktorer som lokalitet, logistik og miljø. Derfor er det en kompleks opgave at gennemføre et udbud, som tager højde for de mange projektbestemte variabler, parametre og interesser, som kan influere. Yderligere består udbudsprocessen af flere forskellige delelementer, som optræder med forskellige forudsætninger, men med indbyrdes afhængighed. Inspireret af Anlægsteknikforeningens skematisering af byggeriets faser, kan disse delelementer i udbudsprocessen indenfor offentlige udbud i Danmark inddeles af to forskellige faser som anført i figur 4.

Initierende programmering – udbudsprocessen	
Behov - Rådgiverudbud	Udførelse - Entreprenørtilbud

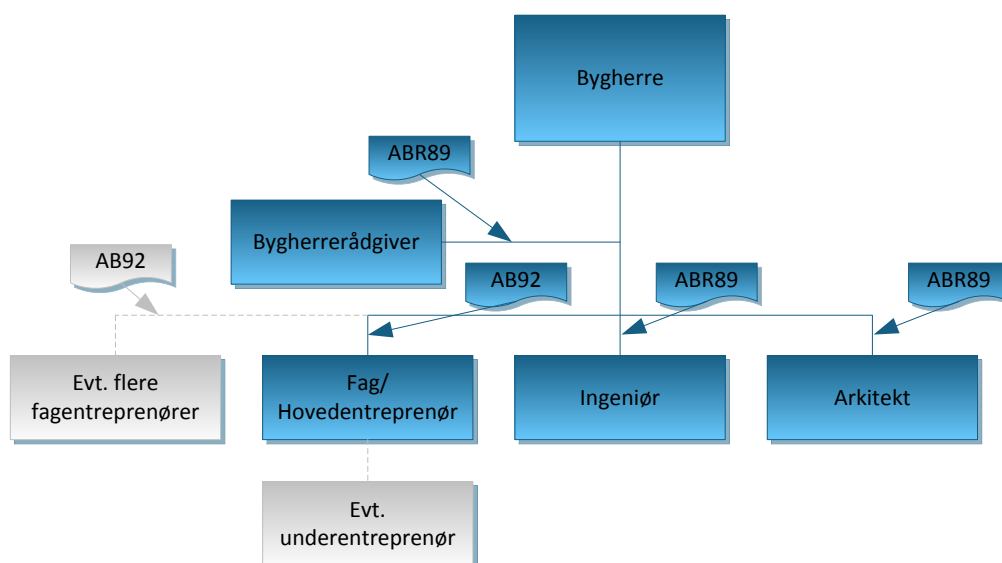
Figur 4: De inddelte udbudsfasen i udbudsprocessen.

Udgangspunkt i en inddeling af udbudsprocessen i to delelementer danner grundlag for nærværende speciales belysning af udbudsprocessen. Hertil redegøres der for elementerne ud fra den ministerielt nedsatte udvalgsgruppe 'Udbudsrådet', nu Rådet for Offentligt-Privat Samarbejde (ROPS). Fra Udbudsrådets anvendes udgivelser fra 2010-2012, som er offentliggjort på www.udbudsportalen.dk. Udbudsrådets litteratur og deres medfølgende konklusioner krydstjekkes i specialet med et interview med den uvildige bygherrerådgiver, Kim Fihl. Se kapitel 3 for redegørelse for udvælgelsesprocessen af afsnittets kilder, samt vurdering af kildernes habilitet og validitet.

1.3.2 Organisation af udbudsprocessen

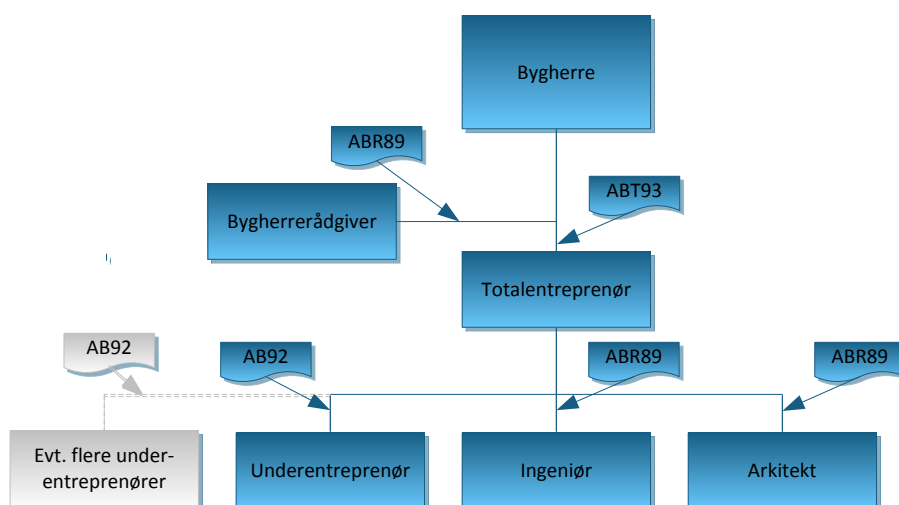
I udbudsprocessen bestemmes hvilken kontraktuel form, projektet organisatorisk tager. Udgangspunktet er blandt andet bygherres ønsker, projektets kompleksitet, udbudsstrategier mm. Såfremt bygherren ønsker det, kan der benyttes en ekstern bygherrerådgiver, til at assistere med disse beslutninger. Aftaleformerne for den enkelte ordregiver kan ligeledes også være bestemt ud fra politiske retningslinjer, som den offentlige bygherre er underlagt at følge. Eksempelvis kan der være en politisk bestemt udbudsstrategi i en kommune, der beskriver, at udbudsformen for samtlige renoveringsopgaver skal være hovedentrepriser.

Den klassiske aftaleorganisation for offentlige bygherre kan ses af figur 5 og figur 6 som, med inspiration i (Anlægsteknikforeningen, 2012) og (Naldal, 2008), beskriver, hvorledes der kan organiseres i henhold til udbud for fag- og hovedentreprise samt totalentreprise.



Figur 5: mod. e. Aftaleorganisationen i byggeriet for fag-, stor- og hovedentrepriser (Naldal, 2008).

Figur 5 viser organisationen for fag-, stor- og hovedentrepriser. I denne organisation er aktørerne inddelt i fraktioner, hvilket afviger fra totalentrepriser, hvor aktørerne er samlet under totalentreprenørens organisation. For aftaleorganisationen i totalentrepriser, se figur 6.



Figur 6: mod. e. Aftaleorganisationen i byggeriet for totalentrepriser (Naldal, 2008).

Udbudsprocessen tager i det følgende udgangspunkt i situationen, hvor benytter bygherre sig af rådgivning, både ved bygherrerådgivning og projekterende rådgivning, og den udførende del af byggeprojektet liggende hos entreprenøren, altså situationen hvor ydelserne er særskilte som fag- eller hovedentrepriser. Bygherre betegnes som ordregiver, og bygherrerådgiver, projekterende rådgiver samt entreprenør betegnes som tilbudsgiver.

1.3.3 Behovsafdækning og projektering – Rådgivning

Det første element af udbudsprocessen sker ud fra et opstået behov, der skal afhjælpes med bygge- og anlægsopgaver. Demografisk udvikling, markedsændringer, fornyelse, renovering eller andre aspekter kan være årsagen til det opståede behov. Hertil skal der ageres for at imødekomme behovet, ergo skal der igangsættes arbejde, og en konkret afdækning af motiver skal analyseres. Behov, som grundet et dynamisk samfund, er underlagt risici for at ændre sig i løbet af udbudsprocessen. Forøget kompleksitet i udbudsprocessen har været en medvirkende faktor til et stigende behov for en ekstern bygherrerådgivning. Dette har bevirket, at der gennem den senere årrække er sket en adskillelse af rådgiverydelser mellem bygherre-rådgivning og projektering rådgivning (Anlægsteknikforeningen, 2012).

I et historisk perspektiv er programmeringsfasen traditionelt betragtet som en lineær proces fra et opstået behov for byggeriet til analyser af realbehovet og årsager til projekteringen. Sammensat med en initiativfase tjener denne del af byggeriet grundlæggende et afklarende formål for byggeriets forudsætninger og betingelser (Anlægsteknikforeningen, 2012). Behovsfasen er tidligere blevet organiseret selvstændigt af bygherre suppleret med projektets interessenter organiseret som rådgivere og styregrupper. Kim Fihl udtrykker hertil, at udviklingen indenfor området i den seneste årrække har stigende fokus på en større inddragelse af juridiske overvejelser i denne fase. Dertil har den forøgede inddragelse af jura i denne del af udbudsprocessen tæret på de tilgængelige ressourcer og flyttet forbruget fra behovsaflarung mod juridisk aflarung omkring fx korrekt håndhævelse af EU-lovgivning og udbudsdirektiver. Kim Fihl argumenterer, at underlægningen af bygherres rådgivere og dermed styregrupper for byggeprojekterne under udbudslovgivning har påvirket disses motiver og ressourcer. Kim Fihl understreger, at den forøgede konkurrence på rådgivningsområdet har medført pressede honorarer og dermed gjort det svære for rådgiver at levere behovsafdækkende analyser af ønsket kvalitet (Interviewreferat, Appendiks B.01).

Behovsafdækningen i et udbud er blevet mere kompleks. Der stilles højere krav til jura, IKT, projektering, effektivitet, bæredygtighed, socialklausuler mm. Samtidig er samfundet blevet mere dynamisk og omskifteligt gennem globalisering og avanceringen af den teknologiske udvikling, hvilket stiller forøgede krav om forandringsparathed. Derfor kan et behov afdækket i behovsfasen allerede have ændret sig i udførelsesfasen, uden der har været projekteringsressourcer til at bearbejde ændringerne. Løbende i udviklingen er rådgiverhonoraret generelt faldet, hvilket har medført en mindre ressource-tilgængelighed til at løse de mere og mere komplekse problematikker, mener Kim Fihl. Deraf argumenterer han for en ubalance i organiseringen mellem bygherre og de andre parter. For at overleve økonomisk kan rådgivere, der tidligere var uvildige, ende i situationer, hvor intern økonomi vejer højere end bygherres ønsker. Sammenspillet af tid, pris og kvalitet forskydes (Interviewreferat, Appendiks B.01).

1.3.4 Udførelse – Entreprenørtilbud

Når behovet og rammerne for byggeprojektet er fastlagt, kan udformningen af udbuddene for udførelsen igangsættes af den projekterende rådgiver, som har vundet projekteringsudbuddet. Her begynder den fase, hvor bygherres behov og ønsker omsættes til fysiske elementer gennem beregninger, arbejdsbeskrivelser og tegninger.

Udbudsdisciplinen er kunsten at formulere behovene entydigt for det unikke bygge- og anlægsprojekter med overholdelse af den fastlagte tid, pris og kvalitet. Komplexiteten i denne disciplin er på basalt plan illustreret af Udbudsrådet med et eksempel på en problematik i en ydelsesbeskrivelse, som gengivet i figur 7.

Uklar beskrivelse	Bemærkning
Græsset skal være pænt og velplejet	Beskrivelsen er problematisk, idet det ikke er entydigt, hvad præcist der ligger i "pænt og velplejet".
Klar beskrivelse	Bemærkning
Græsset skal være grønt og må max. være 10cm	Beskrivelsen er åben, idet leverandøren har frit metodevalg mv., men det er samtidig klart, objektivt og målbart, hvad der skal leveres.

Figur 7: Fra uklar til klar åben kravspecifikation (udbudsportalen.dk, 2012a).

Som det ses af figur 7, kan det for et tilsyneladende simpelt emne være svært at beskrive, hvordan en opgave skal udføres. For den uklare beskrivelse i øverste venstre felt vil der ikke være fair konkurrence omkring opgaven, idet det her vil være op til en subjektiv vurdering, hvornår græs er pænt og velplejet, om græsset skal slås hver uge eller hver anden uge. Flyttes dette argument til udførelsen af en større entreprise, er det selvsagt, at det kræver stor omhyggelighed at formulere et udbud korrekt. Dette medfører krav om stærke tekniske som sproglige kompetencer både ved den projekterende og ved bygherre/bygherrerådgiver, som skal medvirke til at tage stilling til løsningsforslagene på baggrund af deres identificerede behov. Et udbud skal fremstå entydigt (Udbudsrådet, 2012a).

Historisk set er udbudsgraden steget støt med indførelsen af regler og lovgivning på området. Hertil påpeger Kim Fihl, at antallet af klagesager er steget i takt med, at stadig flere opgaver skal i licitation, dvs. en stigning i klager i takt med et stigende i antallet af udbud. Kim Fihl oplever indikationer på, at bygherre i budgetteringen af projekter i stadig større grad gør sig overvejelser omkring juridiske omkostninger forbundet med gennemførelsen af byggesager, herunder risikoen for klagesager (Interviewreferat, Appendiks B.01). Kim Fihls udtalelse understøtter konklusionen fra Udbudsrådets rapport, som påpeger, at stigningen i antallet af klager og den forøgede kompleksitet i lovgivningen har en effekt på bygherres mentalitet. Udbudsrådet argumenterer, at bygherre har en forøget nervøsitet i forhold til udbudsprocessen, et eksempel herpå er afholdelsen af spørgemøder. Den danske byggebranche har traditionelt gjort brug af inddragelse af entreprenører igennem spørgemøder, en tradition der næsten er forsvundet, da bygherre frygter skellene mellem spørgemøde, konkurrencepræget dialog og konkurrenceforvridning grundet "... nervøsitet for at handle i strid med udbudsreglerne mv." – citat Klagesager i udbudsprocesser (Udbudsrådet, 2012a).

1.3.5 Socialøkonomisk effekt af udbudsfejl

Som belyst i PEST-analysen og førnævnte problematikker har udbudskulturen en klar konsekvens for samfundet på et socioøkonomisk plan, hvor udbudsproceduren spiller en stor rolle. Set fra tilbudsgivers perspektiv på et offentligt udbud i bygge- og anlægssektoren er der adskillige faktorer, der spiller ind. Tilbudsgiver har en forretning, der skal drives, og oftest er denne forretning afhængig af udbuddenes kvalitet og indhold. Udbudsrådet konstaterer i en analyse af klagemønstret i udbudsklagesager, at der sker "... *overtrædelser af udbudsreglerne i næsten halvdelen af de tilfælde, hvor en tilbudsgiver klager.*" – citat (Udbudsrådet, 2012b).

I Udbudsrådets analyse redegøres der for tendenserne indenfor udbudsklager med motivet om at reducere antallet af sager. Analysen konkluderer videre, at "*Mange af klagesagerne vedrører uklarheder i udbudsmaterialet. Heri ligger flere forhold; udbyderne er ikke klare i beskrivelsen af opgaven, derunder formuleringen af mindstekravene, mindstekrav og krav blandes sammen, der skrives divergerende oplysninger og laves sjuskefejl. Uanset hvad uklarhederne består i, strider de blandt andet mod gennemsigtighedsprincippet*" – citat Klagesager i udbudsprocesser (udbudsportalen.dk, 2012a).

Mange af de typiske fejl i udbud kan tilskrives menneskelige faktorer, ressourcebegrænsninger og kan minimeres gennem en forbedret kultur og systematik i udbudsprocessen. Der ses ofte udbud, der bliver udgivet ikke af en fyldestgørende kvalitet, hvorfor denne problematik er en del af en løbende evaluering og forbedring udbudskulturen. I forbindelse hermed påpeger Udbudsrådet også en anden faktor, at tilbudsgiveres klager ofte omhandler "*chikane fra tilbudsgiver*" – citat (Udbudsrådet, 2012b). Når tilbudsgiver klager over udbuddet, konkluderer analysen, at der kan være tale om direkte chikane, hvor tilbudsgiver, på trods af at have forstået udbudsmaterialet korrekt, anvender klager som et middel til at forstyrre projektet. Dette argument kan være korrekt for visse tilfælde, hvis tilbudsgiver anvender klagemulighederne ud fra et strategisk perspektiv, påpeger Kim Fihl, som yderligere uddyber, at der i den nuværende udbudskultur kan være økonomiske incitamenter fra entreprenører i at gennemføre klagesager grundet en ubalance mellem sagsomkostninger og økonomiske muligheder i at gennemføre klagesager. Kim Fihl mener, at årsagen skal findes i, at klageomkostningerne kan være relativt lave og gevinsten være høj grundet muligheden for positiv opfyldelse af dækningsbidraget. (Interviewreferat, Appendiks B.01). Dette argument behandles i kapitel 2.

Problematikken er ikke nødvendigvis så enkelt eller entydig som belyst af Udbudsrådet eller Kim Fihl. Ordregiver kan have motiver bag selve udbuddet, udbudsformen eller kriterierne, som skal tjene egne interesser, ligesom en tilbudsgiver kan have en anderledes opfattelse af beskrivelserne i udbuddet, end det er tiltænkt. Selv hvis entreprenøren kan se, at udbuddet ikke er entydigt beskrevet, kan denne have en tilbudsgivningsstrategi, der udelukkende er konkurrenceorienteret. Dette er en problematik, som grunder i udformningen af udbudsreglerne, og som Kim Fihl vurderer til at være et reelt problem. Yderligere opstår problematikken med hensyn til alternative tilbud i kraft af stadig større konkurrence og medfølgende lavere rådgiverhonorarer, vurderer Kim Fihl; der er ikke ressourcer blandt rådgivere til at vurdere alternative tilbud. Der kan stilles spørgsmål ved, om hvorvidt rådgiver har tilstrækkelige incitamenter for at udfylde sin rolle som bygherres tillidsperson i henhold til ABR89, når de alternative tilbud trækker ressourcer uden at medføre gevinst for rådgiveren. Samtidig kan det være svært at sammenligne alternative tilbud, hvorfor ac-

cepten af disse kan give anledning til situationer, hvor udbudsreglerne ikke overholdes. Oftest vil sådanne tilbud betragtes som ukonditionsmæssige fra rådgivers side, mener Kim Fihl.

1.4 Resume af PEST-analyse og udbudsprocessen

Den offentlige udbudskultur af bygge- og anlægsopgaver har stor betydning for Danmark og er rodfastet i den danske vedfærdstat. Byggeri og anlæg bidrager betydeligt til nationaløkonomien såvel som beskæftigelsen i Danmark. Samtidig viser finanskrisen og tiltagene efterfølgende tydeligt, at det offentlige gennem regulering af markedet har stor indflydelse på branchen, og hvordan de offentlige bygge- og anlægsopgaver påvirker Danmark.

Det er igennem PEST-analysen belyst, hvorledes offentlige udbud af bygge- og anlægsopgaver kan påvirke som stat. Industrien stod i 2013 for en omsætning på 76 mia. kr., og bygge- og anlægsprojekterne er underlagt et stort politisk pres og indflydelse. Hele branchen påvirkes af de politiske beslutninger, der træffes i forhold til fx infrastruktur og offentligt byggeri. Dette ses især i recessions- og vækstperioder for nationaløkonomien, hvor det politiske bagland både kan udskyde og fremskynde byggeprojekter. Et eksempel herpå er Aarhus Letbane og De Bynære Havnearealer, der skal stå færdigt til 2017, hvor Aarhus er international kulturby.

De økonomiske gevinster i de mange offentlige udbud skaber en sund økonomi for branchen og holder beskæftigelsen oppe. Der er ligeledes fundet, at de offentlige byggeprojekter hjælper til at skabe en social balance med øget fokus på sociale klausuler med lære- og praktikpladser i kraft af, at den sociale dumping er kommet markant mere i centrum ved større byggesager end tidligere. Teknologisk undergår byggebranchen til stadighed en udvikling indenfor digitalisering, både af udbuds- og tilbudsmateriale. Der stilles generelt omfattende teknologiske krav til offentlige udbud, fx igennem IKT-bekendtgørelsen. Dertil observeres det, at det politiske sammenspil med økonomi og teknologisk udvikling foregår ved vejledning, håndhævelse og sanktioneringen.

Udbudsprocessen for offentlige udbud i Danmark har ændret sig meget. Det er blevet mere almindeligt for bygherre at have både bygherrerådgivning og projekterende rådgivning adskilt i udbudsprocessen, hvilket har haft stor effekt i honorarstørrelsen til rådgiverne, idet honoraret nu fordeles mellem to parter. Der er yderligere set stigende behov for juridisk rådgivning ved offentlige udbud, og når ikke udbuddene er entydigt beskrevet, påpeger Udbudsrådet en tendens til planlagte klagestrategier mod ordregiveren. Der er indikationer på, at flere tilbudsgivere indgiver klager over udbud, hvormed presset for at levere et fejlfrit og lovmæssigt korrekt udbudsmateriale stiger. Udbudsrådet konkluderer ligeledes, at klagesager påvirker ordregivernes udbudspolitik, fordi ordregiverne frygter en klagesag ved tvivlsspørgsmål til udbudsmaterialet. Den offentlige bygherre lider økonomisk under disse forhold, og effekten forplanter sig til civile borgere, der gennem skatten betaler for unødvendig høje transaktionsomkostninger, fx annulleringer, genudbud, klagesager eller forlig som følge af for dårligt bearbejdet udbudsmateriale.

Kapitel 2

Genstandsfelt

Dette kapitel behandler de juridiske rammer for den offentlige udbudskultur i Danmark. Herunder behandles den historiske baggrund, den gældende udbudsret og kommende ændringer i lovgivningen. Yderligere behandler kapitel 2 de klagemuligheder, der eksisterer indenfor offentlige udbud i Danmark. Slutteligt indskrænkes problematikkerne i udbudskulturen på baggrund af de juridiske betingelser og identifikationer i kapitel 1 til problemformuleringen for specialet.

2.1 Udbudsrettens juridiske rammer

Det belyses i kapitel 1, at den nuværende udbudskultur giver plads til forbedring, men før tiltag og revisioner kan undersøges, er det nødvendigt at forstå baggrunden og rammerne for den nuværende udbudskultur. For udbudskulturen er forudsætninger givet i de juridiske betingelser, som omfatter bygge- og anlægsbranchen. Denne ramme skal være gunstig for at støtte op omkring en nyskabende og værdifuld kultur. *"Frygten for klagesager har udgjort en barriere for at tilrettelægge udbud, der giver plads til nytænkning hos leverandørerne."* – citat Kommuners Landsforening (kl.dk, 2014).

Kapitlets primærkilde er (Nielsen, 2010) suppleret af (Berg, 2012). Disse understøttes af et interview med advokat og partner i advokatfirmaet Bech-Bruun, Tina Braad, se appendiks B.02, og udtalelser fra Kim Fihl, se appendiks B.01. I så vidt udstrækning som muligt anvendes selve lovteksterne, som de fremstår i originalform.

2.1.1 Udbudsret i et historisk perspektiv

I slutningen af 1960'erne til staten af 1970'erne påbegyndtes arbejdet med at standardisere og systematisere indkøb af offentlige ydelser, både på nationalt og europæisk plan. Dette arbejde fortsatte som en løbende proces i direktiver og lovgivning omkring industriernes processer. Formålet med denne proces var, og er stadig, at skabe rimelige og fair konkurrencevilkår, fri bevægelse af arbejdskraft og et åbent marked. Markedsregulering blev bygget på eksisterende aftaler i GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) fra 1948, som var forgængeren for WTO (World Trade Organization) i 1994 – dvs. internationale handelsaftaler.

For en opgørelse over de forskellige paradigmer og den historiske udvikling indenfor reglerne se tabel 2, som tager udgangspunkt i (Nielsen, 2010) og (Berg, 2012). Tilknyttet dertil er retskildernes lovkode indhentet fra www.retsinformation.dk. I tabel 2 fremgår udvalgte betydningsfulde lovmæssige tiltag for den eksisterende udbudskultur.

År for implementering	Retskilde	Indhold
1969	70/32/EØF Handelsministeriets cirkulære af 17. december 1969 (revideret 29. marts 1973)	Kommissionens direktiv om ophævelse af handelshindringer i forbindelse med offentlige indkøb (Nielsen, 2010)
1971	71/304/EØF Liberaliseringsdirektivet i EF 71/305/EØF Det første bygge- og anlægsdirektiv	Ligestilling af EF medlemslandenes borgere til at indgå kontrakter på tværs af nationalgrænser (Nielsen, 2010) Vedtaget samtidig med liberaliseringsdirektivet (Nielsen, 2010)
1977	71/301/EØF Det første indkøbsdirektiv	Tilpasset i 1980 til EF; Government Procurement Agreement (GPA) af 1979. Bygge- og anlægsarbejder betragtes som tjenesteydelser (Nielsen, 2010)
1985	KOM(85)310 Kommissionens Hvidbog	Omhandlende det indre marked i EU (Nielsen, 2010)
1988 – 1989	ABR89 (regulering af ABR75) 88/295/EØF Ændring af Indkøbsdirektivet 89/440/EØF Ændring af bygge- og anlægsdirektivet Lov nr. 818 af 19. december 1989, Licitationsloven	Almene aftalegrundlag Indført i forlængelse af kommissionens Hvidbog (Nielsen, 2010) Begge direktiver ændret igen i 1993 (93/37/EØF og 93/36/EØF) Udbud efter forhandling indført Offentliggørelse af udbud (forud for udbud) Offentliggørelse af indgåede kontrakter Supplering med håndhævelsesdirektivet 89/665/EØF
1990	90/531/EØF, Forsyningsvirksomhedsdirektivet	Vedtagelse af det første forsyningsvirksomhedsdirektiv, ændret i 1993 (Nielsen, 2010)
1991	Cirkulære nr. 174 af 10. oktober 1991 Lovforslag 1990/2 LSF 86	Fastpriscirkulæret (Berg, 2012) Klagenævnet for Udbud oprettes
1992	92/50/EØF, Direktiv om tjenesteydelser	Definition og opdeling af tjenesteydelser (Nielsen, 2010)
1992 – 1993	AB92 (regulering af AB72, AB51 og AB15) ABT93	Almene betingelser, Fag- og hovedentreprise Almene betingelser, Totalentreprise
1993	EU-domstolens dom af 22. juni 1993, i sag C-243/89	Storebæltsdommen

1992 – 1996	Integration af udbudsret i praksis Direktiv 93/37/EØF af 14. juni 1993 Lov nr. 206 af 29. marts 1995 Lov nr. 216 af 08. juni 1996	Håndhævelse og vejledning Bygge- og anlæg Ændring af klagenævnslø Ændring af licitationslov
2001	Lov om indhentning af tilbud 1. september 2001, Tilbudsloven	Tilbudsloven erstatter licitationsloven, tilbudsloven revideres løbende, senest i: Lov nr. 1234 af 18. december 2012
2004	2004/18/EF, Udbudsdirektiv	Omarbejdet direktiv. Samling af direktiver for bygge- og anlæg, indkøb og tjenesteydelser i ét direktiv (Nielsen, 2010)
2007	2007/66/EF, Kontrolldirektiv	Ændring af kontrolldirektiverne 89/665/EØF og 92/13/EØF. Indeholder forbedring af klageprocessen. Knyttet til Udbudsdirektivet og Forsyningsdirektivet (Nielsen, 2010)
2010	Lov nr. 492 af 12. maj 2010, Håndhævelsesloven	Omkring håndhævelse af udbudsreglerne. (Berg, 2012) Hertil knyttes klagenævnssbekendtgørelsen senest revideret i 2013
2011	BEK nr. 712 af 15/06/2011	Implementeringsbekendtgørelsen
Inden 2016	Direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014, den kommende udbudslov	Ikrafttrædelse 01-10-2015 (høringsportalen.dk, 2015)

Tabel 2: Udvalgte hovedændringer indenfor udbudslovgivning af bygge- og anlægsopgaver.

De primære gældende regler indenfor udbudsret for bygge- og anlægssektoren kan sammensættes således:

Gældende bestemmelse	Indhold
ABR89	Almene Betingelser, rådgivning
AB92	Almene Betingelser, fag- og hovedentreprise
ABT93	Almene Betingelser, totalentreprise
2004/18/EF	Udbudsdirektivet
Lov nr. 492 af 12. maj 2010	Håndhævelsesloven
Lov nr. 1234 af 18. december 2012	Tilbudsloven

Tabel 3: Oversigt over udvalgt gældende lovgivning indenfor bygge- og anlægsopgaver.

Den kommende udbudslov erstatter visse dele af de gældende udbudsregler, men både Udbudsdirektivet, Tilbudsloven og den kommende udbudslov vil være gældende. Udbudsloven samler således ikke alle udbudsregler til én lov, hvorfor der reelt vil være 3 udbudslovgivninger at tage hensyn til ved offentlige udbud.

Tabel 2 illustrerer, hvorledes dansk udbudspraksis har udviklet sig i mere end 50 år, med målet at styrke den danske konkurrence nationalt som internationalt. For byggebranchen har der været politisk fokus på at skabe et åbent marked, fri for korruption og med lige konkurrencevilkår (Berg, 2012). For byggebranchen har der været to centrale områder i forhold til offentlige arbejder, hhv. de Almene Betingelser og EU-lovgivning.

De Almene Betingelser (AB) blev i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne til de gældende 'agreed documents' indenfor byggebranchen. Herunder fremkom ABR89 vedrørende rådgivning, AB92 vedrørende (fag)entrepriser og ABT93 vedrørende totalentrepriser. Disse fungerer stadig som gængse aftalegrundlag i bygge- og anlægsbranchen, men er ikke en del af gældende lovgivning. Teoretisk set AB-reglerne er derfor kun gældende, når et projekts involverede parter er enige herom (Berg, 2012). De statslige bygherrer er de eneste bygherrer, der ved lov er underlagt at benytte AB-reglerne i deres udbud, jf. Fastpris-cirkulæret. I 2010 og senere revideret i 2012 er AB-Forbruger udarbejdet som et forbrugeralternativ til AB92 og ABT93 (boligejer.dk, 2015).

Det andet område er revision af EU-lovgivning. Denne omfatter revisionerne i lovgivningen på bygge- og anlægsområdet og har grundlag i politisk stræben på nationalt og internationalt niveau. Proceduremæssigt forfattes først et politisk grundlag og en målsætning, hvorefter disse skaber forudsætningen for implementering i lovgivningen. Her er principperne for udbudskulturen givet i Kommissionens Hvidbog, 1985, (KOM(85)310), som er et politisk dokument omhandlende det indre marked i EU. Denne beskriver entydigt retningen og målsætningen for udbudsreguleringen på det indre marked i EU. Principperne heri er efterfølgende implementeret i udbudsretlige forhold på europæisk plan i 1993, og siden har samtlige offentlige indkøb været underlagt en form for lovmæssig regulering i forhold til EU-regler (Konkurrencestyrelsen, 1999).

I tiden umiddelbart efter implementeringen af EU-udbudsreglerne, blev reglerne dog i vid udstrækning ignoreret i medlemslandene, også Danmark. Dette var tilfældet, da selve konsekvensen af de nye regler var ukendt, og fordi ordregiverne ikke havde forståelse for anvendelsen af reglerne. Ordregivernes manglende forståelse og håndhævelse af reglerne var tydeligst i den resulterende Storebæltsdom, som Tina Braad mener, er den skelsættende begivenhed, der satte nationalt fokus på udbudsreglerne (Interviewreferat, Appendiks B.02). Retssagen understregede, at implementeringen var gældende, og at udbudsreglerne skulle efterleves, hvilket også var afspejlet i dommen. Nedenstående citat er et uddrag af dommen, der illustrerer udbudsprincippernes anvendelse i praksis:

- 1) *Eftersom Aktieselskabet Storebæltsforbindelsen har indbudt til afgivelse af bud på grundlag af en betingelse om, at der i størst muligt omfang skal anvendes danske materialer og forbrugsgods, dansk arbejdskraft og materiel, og forhandlingerne med det udvalgte konsortium fandt sted på grundlag af et ikke-konditionsmæssigt bud, har Kongeriget Danmark tilsidesat de forpligtelser, som påhviler det i henhold til fællesskabsretten, og særligt tilsidesat artikel 30, 48 og 59 i traktaten såvel som direktiv 71/305/EØF.*
- 2) *Kongeriget Danmark betaler sagens omkostninger.*

– citat (Den Europæiske Unions domstol, 1993)

Storebæltsdommen ledte til en reformation i de offentlige bygherres opfattelse af udbudsreglerne. Det blev klart, at reglerne skulle følges, og mangler i forhold til kontrol og håndhævelse i den danske udbudskultur blev belyst. Dette ledte, ifølge Tina Braad, til en juridisk usædvanlig praksis for lovgivninger, idet der herpå blev implementeret kontroldirektiver og vejledninger tilhørende udbudsretten (Interviewreferat, Appendiks B.02). Denne organisering af lovmateriale er til stadighed anvendt i bygge- og anlægssektoren og er løbende blevet underlagt revision, senest i 2004 med et nyt udbudsdirektiv og efterfølgende håndhævelsesdirektiv.

Udviklingsarbejdet indenfor udbudsret kulminerede i 2004 med udgivelsen af det omarbejdede udbudsdirektiv. Formålet med sammenskrivningen var at forenkle og ensarte reglerne i forhold til indhentelse af arbejde inden for tre områder: vareindkøb, bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser. Reglerne blev moderniseret og tilpasset, således de blev mere tidssvarende. Dette skete fx gennem opdatering af udbudsproceduren ved at udbygge kravene om anvendelsen af IT. Udbudsdirektivet af 2004 stadfæstede samtidig lovligheden af rammeudbud og rammeaftaler, et tvivlsspørgsmål som tidligere havde figureret i forhold til udbudspraksis. Yderligere blev det understøttet, at alle interesserede økonomiske aktører fra hele EU, EUF (tidligere EØF) og Government Procurement Agreement (GPA) landene kunne afgive tilbud på lige fod (Nielsen, 2010).

Udbudsdirektivet af 2004 er implementeret ved indskrivning i dansk lov, men læner sig i høj grad op af EU-lovgivningen. Der tages fx ingen danske retslige forbehold til udbudslovgivningen, hvorfor der heller ikke trækkes noget fra i forhold til EU-reglerne.

"EUF-traktaten, almindelige EU-retlige principper om gennemsigtighed mv. og udbudsdirektiverne udgør hovedindholdet i dansk ret om offentlige kontrakter." – citat (Nielsen, 2010, s. 53).

Denne danske tilgang i forhold til EU-reglerne er til stadighed gældende, og retsmæssigt adapterer nationale tilføjelser EU's angivelser, i stedet for at modarbejde dem. Et eksempel er IKT-bekendtgørelsen, som dikterer et krav om, at udbud over 5 mio. kr. blandt andet skal indeholde en 3D-model, fælles systematisering af informationer (fx BIPS) og udbud med mængder (Berg, 2012).

I forlængelse af udgivelsen af udbudsdirektivet i 2004 er et kontroldirektiv og håndhævelsesdirektiv udgivet og løbende revideret. Specielt håndhævelsesdirektivets revision af 2013 er skelsættende. Fra udgivelsen af Udbudsdirektivet i 2004 og den nærmeste årrække frem steg antallet af klager i udbudsprocessen kraftigt. Baggrunden for stigningen er belyst i kapitel 1, som argumenterer for, at der kan være tale om chikane fra tilbudsgiver (Udbudsrådet, 2012b), eller at klagemulighedens blev betragtet som en indtægtsmulighed ud fra et strategisk perspektiv (Interviewreferat, Appendiks B.01). Uafhængigt af specifikke klageårsager blev denne problematik forsøgt imødekommet i revision af Håndhævelsesdirektivet. Her blev omkostningerne til at føre klagesag hævet og klageproceduren ændret. Dette uddybes i afsnit 2.2.3.

2.1.2 Den gældende udbudsret

I gældende udbudsregler, illustreret ved tabel 3, går de grundlæggende principper gennemsigtighed, ligebehandling samt proportionalitet igen, og i den kommende udbudslovgivning tydeliggøres principperne. Allerede i paragraf 2, umiddelbart efter Udbudsdirektivets formål, redegøres der:

"§ 2. En ordregiver skal ved offentlige indkøb i henhold til afsnit 3-5 overholde principperne om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet.

Stk. 2. Et offentligt indkøb må ikke udformes med det formål at udelukke det fra denne lovs anvendelsesområde eller kunstigt begrænse konkurrencen." – citat Ministerens forslag til kommende udbudslov (hoeringsportalen.dk, 2014a).

Tina Braad understreger, at disse grundprincipper er helt centrale for forståelsen og anvendelsen af udbudsreglerne. Det er absolut essentielt, at ligebehandlingsprincippet, gennemsigtighedsprincippet samt artikel 2 i Udbudsdirektivet omkring ikke-diskrimination overholdes (Interviewreferat, Appendiks B.02). Der ønskes gennem disse principper at skabe åbne og gennemsigtige udbudsprocedurer, der giver mulighed for fri og lige konkurrence (Nielsen, 2010). Selve motivet bag principperne kan ses i et historisk perspektiv, som belyst i afsnit 2.1.1.

Dette mål medfører flere problematikker i forhold til om, hvorvidt fx sociale ansvar, miljø, kvalitet og non-kommercielle kriterier må have berettigelse som tildelingskriterier i en gennemsigtig licitation. Denne problematik imødekommes bl.a. af udbudsdirektivet af 2004 og af ILO-konvention nr. 94 omkring arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, som sikrer borgeren efter nationale forhold (Nielsen, 2010). ILO-konventionen kan til dels sammenlignes med udstationeringsloven.

Retsligt tolkes teksten i EU-lovgivning som udgangspunkt ud fra ordlyd; *"I EU fortolkes en tekst ud fra dens ordlyd, dens kontekst, under hensyn til rettens udviklingstrin og fortolkningstidspunktet og i lyset af alle relevante bestemmelses formål"* – citat (Nielsen, 2010, s. 23).

2.1.3 Udbudslovgivning for bygge- og anlægsopgaver

Offentlige ydelser betragtes *"ved bygge- og anlægskontrakter forstås offentlige kontrakter om enten udførelse eller både projektering og udførelse af arbejder vedrørende en af de i bilag I omhandlende aktiviteter"* – citat (Nielsen, 2010, s. 172). Herunder skal de relevante udbudsregler følges i Danmark, når en kontrakt indgås på vegne af en stat, region, kommune eller andre offentligretlige organer, hvis den estimerede kontraktsum overstiger gældende tærskelværdier (Berg, 2012).

Udbudsreglerne for bygge- og anlægsopgaver kan inddeles i to forskellige kategorier.

- Det klassiske udbudsdirektiv
 - Gælder for alle offentlige myndigheder og offentligretlige organer. Dækker over indkøb af varer, tjenesteydelser samt bygge- og anlægsarbejder iht. tærskelværdier.
- Den danske tilbudslov, afsnit I og afsnit II
 - Indkøb af varer, tjenesteydelser samt bygge- og anlægsarbejder med samlet værdi, som er lavere end tærskelværdierne for udbudsdirektivet. Her henvender afsnit I sig udelukkende til byggeri- og anlæg, og rådgiverydelser betegnes under afsnit II som tjenesteydelser.

De gældende tærskelværdier offentliggøres af Konkurrence- og forbrugerstyrelsen og er til hver en tid tilgængelige på styrelsens hjemmeside. Tærskelværdierne fastlægges for to år af gangen af Europa-Kommissionen ud fra Euroen og omsættes ud fra den nationale kursudvikling, hvorfor de danske værdier i kroner kan virke ukurante, se tabel 4 for gældende tærskelværdier.

Kilde	Omhandlende	Statslige myndigheder	Regionale/kommunale myndigheder samt offentlig-retlige organer
Direktiv nr. 2004/14/EF (Udbudsdirektivet)			
1	Bygge- og anlægsopgaver	> 38.624.809 kr.	> 38.624.809 kr.
2	Koncessioner	> 38.624.809 kr.	> 38.624.809 kr.
3	Delarbejder	< 7.447.900 kr. (max 20 % af samlet værdi)	< 7.447.900 kr. (max 20 % af samlet værdi)
1	Bilag II A-ydelser (Tjenesteydelser EU-udbud, konsulent-, arkitekt- og ingeniørydelser mv.)	> 998.019 kr.	> 1.541.715 kr.
2	Bilag II B-ydelser (Tjenesteydelser, almene og 'andre')	> 1.541.715 kr.	> 1.541.715 kr.
3	Delydelser	> 595.832 kr.	> 595.832 kr.
LBK nr. 1410 af 07/12/2007 (Tilbudsloven – afsnit I og II)			
1	Underhåndsbud (afsnit I)	> 300.000 kr.	> 300.000 kr.
2	Licitation (afsnit I)	> 3.000.000 kr.	> 3.000.000 kr.
3	Annonceringspligt (afsnit II)	500.000 kr. – 3.083.431 kr.	500.000 kr. – 3.083.431 kr.
1	Annonceringspligt iht. Tilbudsloven	> 500.000 kr.	> 500.000 kr.
2	Afsnit II (tjenesteydelser)	500.000 – 998.019 kr.	500.000 – 1.541.715 kr.
1	Delarbejder	< 500.000 kr. (max 20 % af samlet værdi)	< 500.000 kr. (max 20 % af samlet værdi)
Krav om forhåndsmeddelelser			
1	Tjenesteydelser	5.573.918 kr.	5.573.918 kr.
2	Varekøb	5.573.918 kr.	5.573.918 kr.
3	Bygge- og anlægsarbejder	37.245.500 kr.	37.245.500 kr.

Tabel 4: Tabel over tærskelværdier for offentlige udbud. Alle værdier er eksklusiv moms (retsinformation.dk, 2015a & kfst.dk, 2015).

Koncessioner dækker over en samarbejdsform, hvori der indgår en leverandøraftale, hvor leverandøren påtager et økonomisk ansvar i driften generelt fx OPP. Det vil i praksis sige, at leverandøren påtager sig risikoen for, at der kommer tilstrækkelige indtægter i driften, og dermed ikke kun af levering af egne ydelser i udførelsen af byggeriet. Såfremt indtægten er negativ, taber både bygherre og leverandør således penge (udbudsportalen.dk, 2015).

Indenfor bygge- og anlægssektoren falder rådgiverydelser, både bygherrerådgiver som projekterende rådgiver, under tjenesteydelser. Delarbejder kan defineres som *delkontrakter* til et givent projekt, eksempelvis en specialiseret rådgiverydelse. Delarbejder skal dog summeres op, og det er derfor ikke muligt at sænke sin udbudssum ved at udbyde i delkontrakter (Poulsen et al., 2011).

Tina Braad mener, at byggebranchen er speciel ved at kombinere tekniskfaglig viden og jura i udbudsprocessen (Interviewreferat, Appendiks B.02). Dette sker, da det tekniske fra projekteringen skal indføres i et juridisk dokument, selve udbuddet. Heri ligger der store udfordringer, idet bygge- og anlægsprojekter ofte er unikke i forudsætninger, anvendelse og drift. Samtidig findes der ofte flere løsninger på samme problemstilling, hvor den mest fordelagtige løsning kan være svær at identificere, idet valg og fravalg kan have konsekvenser på tid, pris og kvalitet for projektet. Nøgleområderne, når der udgives et udbud, er derfor, at direktivers tidbestemmelser overholdes, og at de tekniske specifikationer formuleres således, at de fremstår entydige og kvantificerbare, samtidig med at en bestemt produkttype ikke forfordes. Yderligere skal ordregiveren have stor afklaring i eget behov, og herudfra være klar over skellet mellem krav og mindstekrav (Udbudsrådet, 2012a). At udforme et udbud kræver derfor omhyggelighed, og Tina Braad oplever, at en projekterende ingeniør kan have svært ved at vurdere de juridiske betingelser, ligesom en jurist kan have svært ved at vurdere tekniske specifikationer (Interviewreferat, Appendiks B.02).

2.1.4 Den kommende udbudsret

Som det ses sidst i tabel 2, arbejdes der på tidspunktet for specialets projektperiode på en revideret udbudslov, som skal erstatte direktivet fra 2004. Baggrunden for udbudsloven findes i EU's ministerråd som *"vedtog i februar 2014 et revideret udbudsdirektiv, der skal implementeres i medlemsstaterne senest i april 2016"* – citat Udvalget om dansk udbudslovgivning (Digitaliseringsstyrelsen, 2014b).

Der ønskes i den kommende lovgivning at skabe større klarhed omkring udbudsreglerne og fleksibilitet i forhold til udbudsprocedurer. Eksempelvis gennem indførelsen af udbud med forhandling, som skal understøtte en forhandlingsproces mellem ordregiver og tilbudsgiver. Samtidig ønskes det, at omkostninger i forbindelse med gennemførelsen af et udbud reduceres, samt at der lægges op til innovationspartnerskaber, hvor et delkriterium kan være livscyklusanalyser. Den kommende udbudslovs forøgede fokus på transaktionsaktionsomkostningerne i udbudsprocessen og minimeringen af disse grundet problematikken i, at både ordregivere og tilbudsgivere unødvendigt har betydelige omkostninger i udbudsprocessen. På de sociale krav åbnes der for muligheden om kædeansvar i forhold til underentreprenører. Kædeansvar kan eksempelvis være, at en hovedentreprenør gennem udbuddets beskrivelser holdes ansvarlig for sine underentreprenørers arbejdsforhold (Digitaliseringsstyrelsen, 2014b).

For den kommende udbudslov kan de to skelsættende ændringer på sigt være den forøgede adgang til forhandling, og at ordregiver skal offentliggøre sit udbud samtidig med udbudsbekendtgørelsen. Tina Braad ser en risiko for, at tiltagene vil have modsatrettede virkning på hinanden. Den forøgede adgang til forhandling betragtes som en fordel, men hvis udbuddet allerede er offentliggjort med bekendtgørelsen, vil det allerede være langt henne i projekteringsfasen. Herved er en stor del af skitseprojekteringen så langt i forløbet, at entreprenørens forslag og erfaring tilsidesættes og ikke implementeres i den endelige detailprojektering (Interviewreferat, Appendiks B.02).

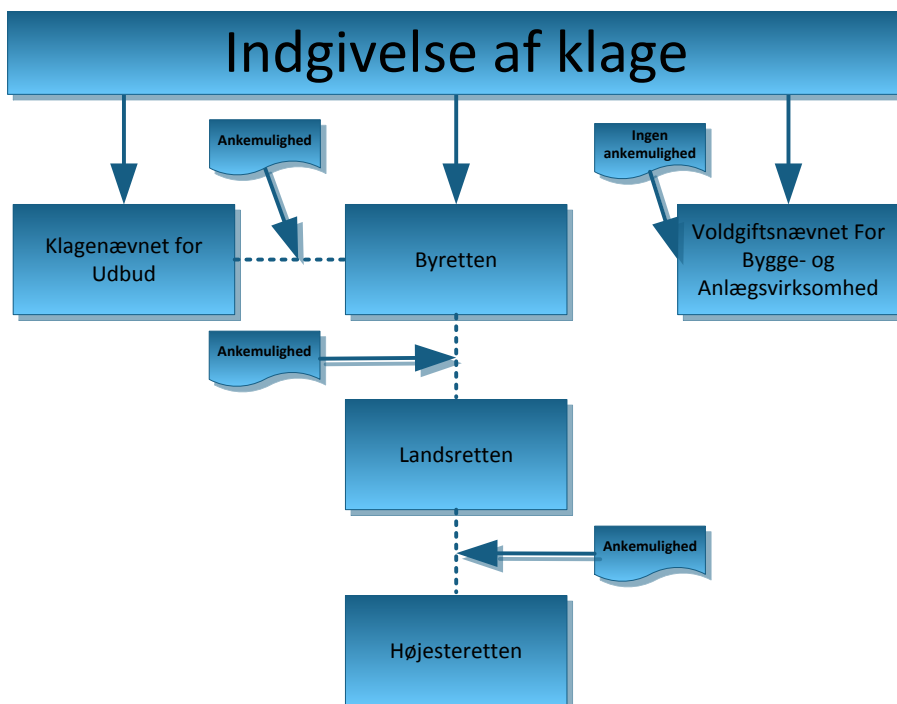
Med den kommende udbudslov udvides beføjelserne for ophævelse af kontrakttildeling ligeledes, således at den offentlige ordregiver skal ophæve kontrakten med opsættende virkning til den vindende tilbudsgiver. Dog gives der en undtagelsesregel til denne ophævelse, såfremt den opsættende virkning af projektet medfører store samfundsøkonomiske konsekvenser, som de fleste større offentlige byggerier ofte gør. Tina Braad mener derfor, at denne undtagelse i stor grad vil blive benyttet indenfor bygge- og anlægsopgaver under den kommende udbudslov (Interviewreferat, Appendiks B.02).

2.2 Klagemuligheder

Hvis en part føler sig uretfærdigt behandlet i løbet af en bygge- og anlægsopgave, kan denne part indgive klage. I Danmark findes tre primære klageinstanser:

- Det civile retssystem – domstolene
 - Byretten, Landsretten og Højesteret.
- Voldgiftsnævnet For Bygge- Og Anlægsvirksomhed
 - Voldgiften er en privat organisation, som fungerer som et nævn mellem byggeriets parter. Nævnet beskæftiger sig med spørgsmål af teknisk og juridisk karakter.
- Klagenævnet for Udbud
 - Klagenævnet beskæftiger sig udelukkende med sager vedrørende udbud af offentligt kontrakter (Nielsen, 2010, s. 365-368).

I forhold til klager over udbud er EU-domstolens afgørelser grundlæggende for de danske domstoles praksis. Klagemulighederne i byggebranchen kan grafisk opstilles som vist på figur 8:



Figur 8: Klagemuligheder i byggebranchen.

De stiplede linjer angiver mulige ankemuligheder i klagesystemet. Det bemærkes, at der ikke er ankemulighed i Voldgiftsnævnet For Bygge- Og Anlægsvirksomhed, hvorimod domstolene og Klagenævnet for Udbud har ankemuligheder. Klagenævnets kendelser kan udelukkende ankes til domstolene.

2.2.1 Det civile retssystem – domstolene

En klage vedrørende bygge- og anlægsopgaver kan indgives direkte til domstolene. En vigtig forskel fra Voldgiftsnævnet er, at det civile retssystem udelukkende vurderer på det i retten fremlagte materiale, hvorimod voldgiften vurderer alt omkring sagen, også de omstændigheder, der ikke fremføres for dem.

Domstolene kan i henhold til paragraf 20 i Retsplejeloven benytte sig af sagkyndig bistand, såfremt der findes behov for specialiseret viden til klagen.

”§ 20. I borgerlige sager i 1. instans, der behandles ved byretten eller landsretten, kan retten bestemme, at retten under hovedforhandlingen skal tiltrædes af 2 sagkyndige medlemmer, hvis fagkundskab skønnes at være af betydning for sagen” – citat Retsplejeloven (Civilstyrelsen, 2014).

Denne tilføjelse af at kunne benytte sig af tekniskfaglige personer, der besidder specifik viden omkring sagens virke, betyder, at der kan indkaldes ingeniører eller andre fagpersoner til at afgive forklaring af teknisk karakter.

2.2.2 Voldgiftsnævnet For Bygge- og Anlægsvirksomhed

Voldgiftsnævnet blev formet i 1972 af byggebranchen selv og er af denne grund ikke et offentligt organ som det ordinære retssystem. Voldgiftsnævnet er en privat organisation uden offentligt støtte og er baseret på et non-profit princip. Nævnet finansieres blandet andet igennem betaling af afgifter og gebyrer for indførte sager.

Når en tvist i byggebranchen opstår, kan voldgiftsnævnet benyttes efter flere varierende modeller til at afgøre striden eksempelvis i form af mediation eller syn og skøn. En fordel ved voldgiftsnævnet er, at samtlige aktører kan indkaldes hurtigt, samt der anvendes en meget tekniskfaglig bedømmelse. Som retsinstans foretages beslutningsgrundlag ved brug af fagdommere og juridiske dommere. Dette udgør derfor et tidsmæssigt og økonomisk alternativ til domstolene for byggebranchen, da voldgiften hurtigere kan behandle specifikke byggerelaterede tvister af faglig karakter. Hyppigste sager er entrepriseret og overtrædelser af AB-reglerne (voldgift.dk, 2015).

Voldgiftsnævnet behandler primært tvister af teknisk karakter og uoverensstemmelser opstået fx i udførelse, gennemsyn eller drift. Ved kontakt omkring specialets karakter og fokusområder er der fra Voldgiftsnævnet gjort opmærksomt på, at klager vedrørende offentlige udbud falder under Klagenævnet for Udbud virke og ikke voldgiftsnævnet, se Appendiks C.01.

2.2.3 Klagenævnet for Udbud

Klagenævnet for Udbud hører under Erhvervsstyrelsen og er et uafhængigt forvaltningsretsligt organ. Erhvervsstyrelsen har derfor kun administrativ betydning for Klagenævnet og ingen indflydelse på kendelserne. Som hovedopgave behandles klager over offentlige ordregivers anvendelse af udbudsreglerne. Klagenævnet for Udbud består af et formandskab på 8 dommere, hvilket er klagenævnets formand og 7 næstformænd. Herudover er der flere sagkyndige medlemmer.

Klagenævnet for Udbud blev oprettet i 1991 som følge af en mangelfulde evne til at behandle udbudsrelaterede problematikker i det ordinære retssystem: *"Det siges i bemærkningerne til 1991-forslaget til lov om Klagenævn for Udbud, at baggrunden for at vælge et administrativt organ har været, at direktivet forpligter medlemsstaterne til at have en klageinstans, der hurtigt kan træffe såvel midlertidige foranstaltninger som endelige beslutninger. Det almindelige domstolssystem synes mindre velegnet til denne opgave."* – citat (Konkurrencestyrelsen, 1999).

2.2.2.1 Klageindgivelse

I den enkelte sag sammensættes dommerstaben af ét medlem af formandskabet, der fungerer som formand for nævnet i den konkrete sag, og af to af de sagkyndige medlemmer. Der kan undtagelsesvis udvides med antallet af medlemmer jf. Håndhævelseslovens paragraf 10, hvis sagen kræver det som fx ved principielle sager.

Samtidig med klagens fremsendelse til Klagenævnet betales et klagegebyr på 10.000 kr. Ved indsendelse af en klage, hvor der klages over EU's udbudsdirektiver, skal der dog fra den 1. juni 2013 betales et klagegebyr på 20.000 kr. (Civilstyrelsen; BEK nr. 550 af 29/05/2013 – Gældende).

Rent praktisk skal klageren formulere påstande, som præcist beskriver de overtrædelser, som ordregiveren efter klagers opfattelse har gjort sig skyldig i. Klagenævnet må kun tage udgangspunkt i de fremlagte påstande. Herunder skal der angives af hver enkelt påstand:

- Det grundlæggende princip i udbudsreglerne, som menes at være overtrådt.
- En redegørelse over, hvordan overtrædelserne menes at være opstået.
- Ved indgivelse af klage over flere påståede overtrædelser, skal hver enkelt overtrædelse beskrives i separate og selvstændigt fungerende punkter.
- Relevante bilag.

Der skelnes i klager imellem kontrakter indgået før og efter den 29. maj 2013 grundet nye klagefrister fastsat fra denne dato for henholdsvis EU-udbud og udbud efter tilbudsloven. Håndhævelsesloven er ligeledes revideret af d. 27. maj 2013.

Standstill-perioden er en obligatorisk pause mellem, at tilbudsgiverne er orienteret om tildelingsbeslutningen, og der officielt kan skrives kontrakt. Formålet med standstill-perioden er, at forbigående tilbudsgivere får en rimelig frist til at vurdere, om de vil indgive en klage, før der underskrives kontrakt. Håndhævelsesloven indeholder undtagelser til standstill-perioden, der blandt andet gælder i tilfælde, hvor det vurderes, at en kontrakt kan tildeles direkte. Hvis en klage indgives til Klagenævnet inden udløbet af standstill-perioden,

har klagen automatisk midlertidig opsættende virkning, indtil Klagenævnet har truffet afgørelse om, hvorvidt klagen skal have retslig opsættende virkning. Ergo må ordregiveren ikke skrive kontrakt, før Klagenævnet har haft mulighed for at behandle på klagen.

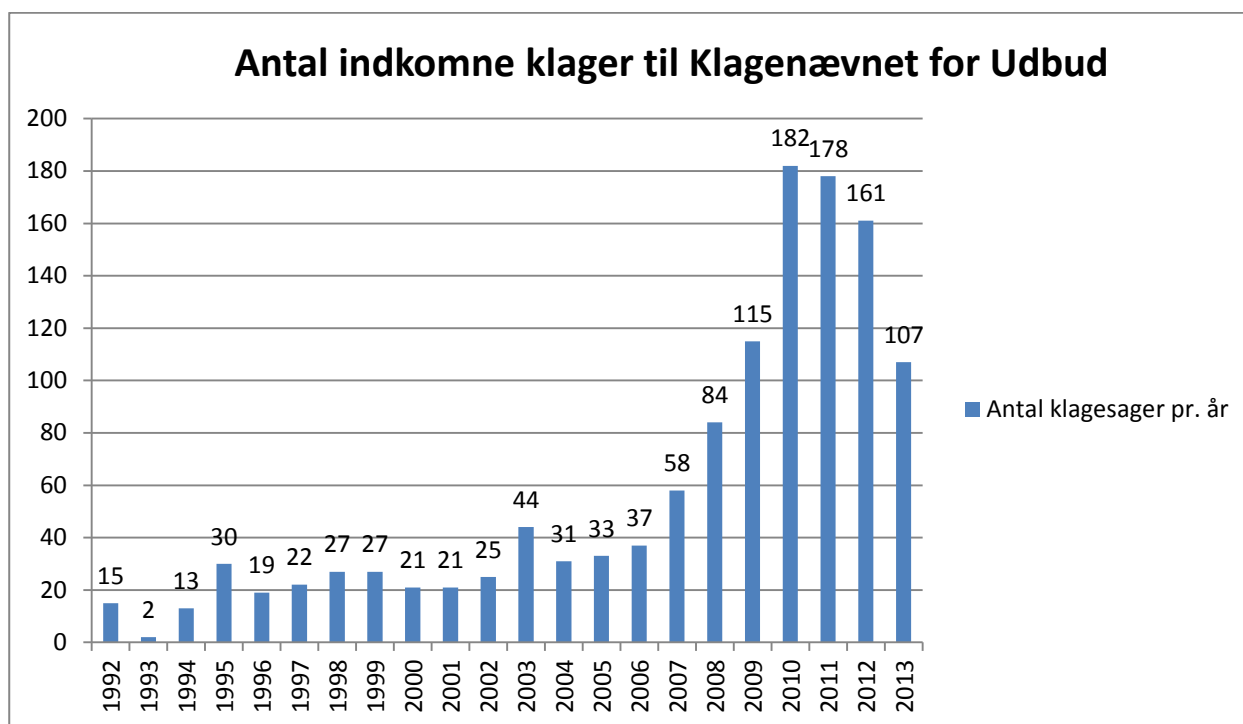
Klagenævnet for Udbud kan erklære kontrakter for virkningsløse, hvis de er indgået i standstill-perioden. Det er derfor vigtigt, at overholde standstill-perioden, og indregne tiden hertil i udbudsprocessen. Standstill-perioden gælder kun udbud efter Udbudsdirektivet eller Forsyningsvirksomhedsdirektivet. Standstill-perioden gælder således ikke for opgaver, der er underlagt Tilbudsloven.

Hvis klagen ikke er omfattet af standstill-reglerne, fx hvis den vedrører overtrædelse af Tilbudsloven, skal klageren oplyse i klagen, om han ønsker klagen tillagt opsættende virkning, altså om det er klagerens ønske, at udbudsprocessen skal stoppes, således at ordregiveren ikke må skrive kontrakt, før Klagenævnet har truffet endelig afgørelse i sagen (udbudsportalen.dk, 2015).

2.2.3.2 Klagemønster

Som nævnt i kapitel 1 mener Kim Fihl, at der systematisk klages og bliver klaget over udbud, fordi udgifter til at føre en klagesag ikke svarer til det potentielle udbytte ved en vunden sag. Denne påstand underbygges af rapporten "Analyse af klagemønsteret" fra Udbudsrådet, hvori der direkte tales om chikane mod ordregiver. Rapporten fra 2012 beskriver endvidere, at indklagede offentlig myndighed selv skal betale egne sagsomkostninger, på trods af at klager taber sagen (Udbudsrådet, 2012b).

Det stigende antal bagatelliserende klager resulterede blandt andet i implementeringen af Håndhævelseslovens revision af 27. maj 2013. Den vigtigste ændring heri blev muligheden for at pålægge klager at betale indklagedes sagsomkostninger. Klagegebyret blev ligeledes sat op ved klager vedrørende EU-udbud. Denne implementering kan have været medvirkende til at knække tendensen med stigende antal klager, se figur 9 på næste side.



Figur 9: Figur visende antallet af indkomne klager til Klagenævnet for Udbud fra 1992 til 2013 (Årsrapport 2013, Klagenævnet for Udbud).

Det ses ud fra figur 9, at der har været en massiv stigning i klagesager fra 2004, hvor udbudslovgivningen blev ændret. Antallet af klagesager har generelt ligget i omegnen af 20-30 pr. år, hvorefter der på bare 5 år sker en næsten firdobling af antallet af klagesager fra 2004 til 2009. Udviklingen indenfor klagemønstret er illustreret igennem kapitel 1 og dele af kapitel 2 ud fra Udbudsrådets rapport. Tina Braad mener, at udviklingen af klager skal ses i relation til kommunesammenlægningen og dannelsen af regioner i 2007. Med sammenlægning kom større – og færre – projekter i udbud, hvilket har været medvirkende til, at klageantallet er steget, mener Tina Braad. Kim Fihl er derimod overbevist om, at udbudsgraden med flere udbud er kilden til det stigende antal klager. Han mener, at der ved kommunesammenlægning og regionsdannelse generelt kommer flere udbud og spekulationer omkring strategiske klager fra virksomheder, der bevidst indgiver mange ofte ubegrundede klager.

Det kan i Klagenævnets kendelser ses, at der fra 2011 gives medhold i færre klager. Udviklingen af kendelser ses af tabel 5.

År	Helt/delvist medhold	Ikke medhold
2009	64 %	36 %
2010	56 %	44 %
2011	44 %	56 %
2012	49 %	51 %
2013	42 %	58 %

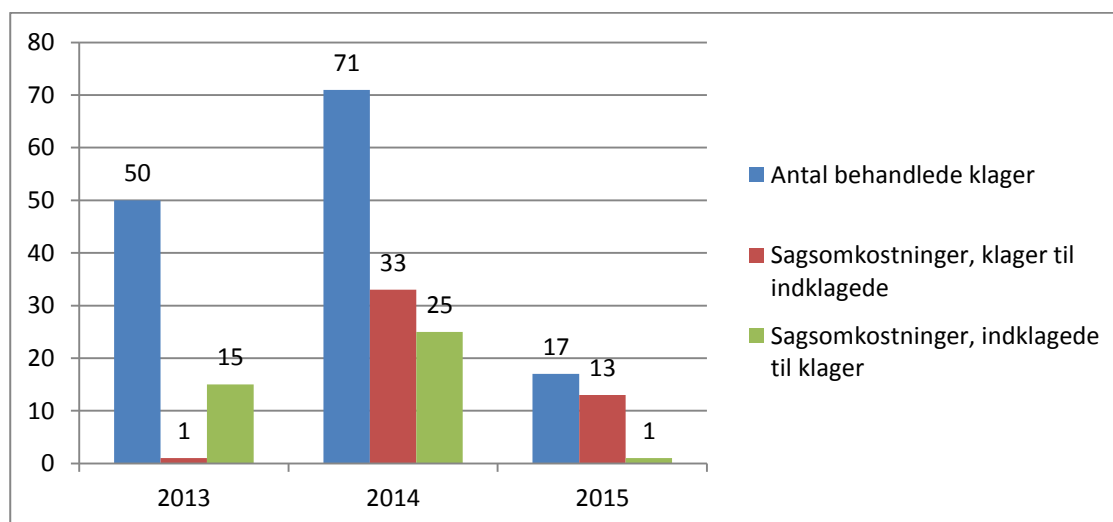
Tabel 5: Oversigt over kendelser fra Klagenævnet, 2009-2013 (Årsberetning 2013, Klagenævnet For Udbud).

Denne statistik kan skyldes mange aspekter, men Klagenævnet selv udtaler:

"En yderligere også nærliggende forklaring er, at lovgiver i 2011 ophævede klagenævnets mulighed for af egen drift at tage spørgsmål op til behandling og afgørelse. ..., hvorefter klagenævnet ikke kan tilkende en part mere, end den pågældende har påstået, og ikke kan tage hensyn til forhold, som ikke er gjort gældende af den pågældende. Klagenævnet kan heller ikke på samme måde som tidligere bistå en klager med at formulere en klage." – citat Klagenævnets årsberetning 2013, s. 50.

Ændringen, Klagenævnet omtaler, er henledt til en revision af Håndhævelsesloven i 2011, inden den i 2013 blev revideret til gældende lovtekst. Klagenævnet udtaler yderligere, at mange klager ikke får alle påstande med, eller at formuleringerne omkring påstande halter. Dette kan ligeledes være gældende for nedgangen i kendelser, der giver klager medhold som vist i tabel 5.

Kendelserne fra Klagenævnets behandlede klager siden indførelsen af Håndhævelsesloven d. 27. maj 2013 og frem til april 2015 er undersøgt i figur 10. Afhængig af om klagen er indgivet før eller efter, at håndhævelseslovens revision trådte i kraft, kan klager blive pålagt at betale indklagede sagsomkostninger, såfremt klager taber klagesagen. Grafen viser udelukkende antallet af klager i forhold til, hvem der har betalt sagsomkostninger. Der er dermed ikke undersøgt, hvorfor klager eller indklagede vandt/tabte klagesagen, ligesom der heller ikke er taget udgangspunkt i, hvorvidt klagegebyret er tilbagetalt. I tilfælde af klagesager, hvor der begæres opsættende virkning, er der ikke angivet sagsomkostninger for nogen parter. En begæring om opsættende virkning opfattes som en selvstændig del af de påstande, klager angiver – og begæringen om opsættende virkning får deraf sin egen selvstændige kendelse. Klagenævnet kan fremsige denne kendelse som en delkendelse, der fremføres inden gennemførelsen af selve klagesagen. En delkendelse fra klagenævnet kan indeholde informationer, som kan være medvirkende til at klager trækker sin klage tilbage, eller at ordregiver annullerer sit udbud. Der behandles ikke annullering af udbud i specialet.



Figur 10: Figur illustrerende antallet af domsafgørelser fra maj 2013 til april 2015 i relation til betaling af sagsomkostninger.

Som det kan spores, er der en klar tendens i figur 10: Såfremt klager taber, betales der oftere og oftere sagsomkostninger til indklagede. Størrelsesordenen af sagsomkostninger varierer imellem 4.000 kr. op til 75.000 kr. Dog er der kun to gange i de undersøgte kendelser fundet sagsomkostninger på 75.000 kr., hhv.

til klager og indklagede. De 75.000 kr. er det maksimale, indklagede (den offentlige ordregiver) kan få til at dække sine sagsomkostninger. Klagenævnet kan fravige maksimalbeløbet, som indklagede skal betale til klager, såfremt kontraktstørrelsen eller andet taler herfor. Dette betyder i praksis, at der ikke er et loft for, hvad klager (tilbudsgiver) kan få tildelt af sagsomkostninger, jf. BEK nr. 550 af 29/05/2013 (Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse for Klagenævnet for Udbud fra Civilstyrelsen, 2013).

Tina Braad mener ikke, at disse økonomiske sanktioner har en direkte sammenhæng med nedgangen i antallet af klager. Hun begrundet argumentationen med, at i det store og hele betyder det forhøjede klagegebyr og sagsomkostninger ikke meget, da udlæg og advokatbistand mm. ikke er anderledes, end før sanktionerne blev indført. Udgiften kan maksimalt udgøre 75.000 kr. i sagsomkostninger og 20.000 kr. i klagegebyr (EU-udbud), altså 95.000 kr. Dette beløb er derfor mere symbolsk end præventiv, mener Tina Braad. Derudover skal advokatomkostninger og fremstilling af påstande med tilhørende dokumentation og argumentation lægges til, hvilket vurderes til væsentligt at kunne overstige klageudgifterne på 95.000 kr.

Samtidig påpeger Tina Braad, at det faldende antal klager i stedet kan ses som en afventning af den nye udbudslov. Endvidere gør Tina Braad opmærksom på, at de tilknyttede advokater oftere vejleder deres klienter til ikke at føre klagesager, medmindre der er sket klare overtrædelser (Interviewreferat, Appendiks B.02). De "små" sager når derfor mere sjældent til Klagenævnet, hvor der tidligere var en tendens til, at hvis man vandt én ud af flere påstande, fik man generelt medhold eller delvist medhold i klagen. Tendensen, til at klager får medhold, synes at være nedadgående.

2.2.3.3 Udbudsgraden og antal klager

Følgende afsnit fokuserer på, hvorledes stigningen i antallet af klager muligvis kan relateres til udbudsgraden af offentlige udbud. Kim Fihl mener, at der med et stigende antal udbud skete en tilsvarende stigning i klager, hvorimod Tina Braad mener, at opgavestørrelsen og færre udbud af bygge- og anlægsopgaver medførte denne stigning.

I Udbudsrådets analyse af klagemønsteret i udbudsklager (Udbudsrådet, 2012b) findes disse informationer over antallet af klager i henhold til gennemførte udbud i hhv. tabel 2.2 og tabel 2.7 i analyserapporten, der er gengivet i tabel 6.

	2007	2008	2009	2010	2011
Antal udbud	4.331	5.136	4.590	5.671	4.828
Antal klager	34	60	78	125	-
Andel klager	0,8 pct.	1,2 pct.	1,7 pct.	2,2 pct.	-

Tabel 6: Andel klager i forhold til gennemførte udbud 2007-2011,

Baseret på EU-udbud og udbud efter tilbudsloven.

Kilde: TED-databasen, Merzell og Klagenævnet for Udbud, 2012.

Det er ikke muligt at finde antallet af EU-udbud før 2007. Det vides heller ikke, hvor mange af kontrakterne under tilbudsloven, der reelt er indgået. Slutteligt er det ikke anført, hvorvidt klageandelen er fordelt på bygge- og anlægsopgaver eller også indeholder varer og tjenesteydelser. Det bemærkes dog, at der sker en stigning fra 0,8 % til 2,2 % på tre år, uden at dette direkte kan kædes til en stigning i klageprocenten udelukkende for bygge- og anlægsopgaver. Det bemærkes, at der ikke er anført antal klager eller andel i klager for 2011. Dette er medtaget for at vise det svingende antal udbud.

Rådet for Offentlig-Privat Samarbejder (tidligere Udbudsrådet) har desuden sammensat en tabel, der viser relationen imellem udbudsform og regelgrundlag i henhold til kendelser afsagt af Klagenævnet for Udbud.

Udbudsform og regelgrundlag	2012			2013		
	Antal udbud	Antal kendelser	Kendelser i pct. af udbud	Antal udbud	Antal kendelser	Kendelser i pct. af udbud
EU-udbud (1=2+3+4)	2.453	72	2,9	2.735	57	2,1
Offentligt EU-udbud (2)	1.313	42	3,2	1.408	33	2,3
Begrænset EU-udbud (3)	667	23	3,4	1.052	14	1,3
Andet (4)	473	7	1,5	275	10	3,6
Udbud efter tilbudsloven (5=6+7+8)	-	22	-	-	14	-
Offentligt udbud (6)	-	13	-	-	5	-
Begrænset udbud (7)	-	8	-	-	8	-
Andet (8)	-	1	-	-	1	-
Ikke udbud m.v. (9)	-	15	-	-	9	-
I alt (1+5+9)	-	109	-	-	80	-

Tabel 7: Kendelser efter udbudsform og regelgrundlag. Baseret på kendelser fra Klagenævnet for Udbuds hjemmeside, EU's elektroniske udbudsdatabase, TED, og egne beregninger (ROPS, 2015).

De afsagte kendelser omkring EU-udbud er både for udbudsdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet. Heller ikke her findes opgørelser af kendelser ved efter tilbudsloven. Disse er derfor anført som tomme celler i tabel 7.

Overordnet set er der sket et samlet fald i kendelser fra 109 til 80 fra 2012 til 2013. Samtidig er der udbudt ca. 300 flere EU-udbud i samme periode. Det vides ikke, om der er en ændring i antallet af udbud efter tilbudsloven. På baggrund af dette kan det ikke udelukkes, at udbudsgraden generelt er stigende samtidig med, der opleves et fald i antallet af kendelser (Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde, 2014).

Det har igennem specialet ikke været muligt at fastlægge den offentlige udbudsgrad for bygge- og anlægsopgaver, hvorved det hverken kan be- eller afkræftes, hvorvidt Tina Braad eller Kim Fihl har ret i deres modsatrettede opfattelser af det stigende klagemønster indtil 2011. Rent teoretisk er det også muligt, at variationen i antallet af klager for bygge- og anlægsbranchen procentvis svarer til variationen i antallet af udbudte projekter, altså at der ikke klages over en større procentdel set i forhold til antallet af udbudte bygge- og anlægsopgaver. Udsvingene i klagesager kan i så fald tilskrives vare- og tjenesteydelser.

2.3 Problemafgrænsning

Specialets undersøgelsesfelt afgrænses til behandling af offentlige udbud af bygge- og anlægsopgaver samt rådgivernes tjenesteydelser. Dertil behandles de tilhørende, gældende, direktiver, nærmere betegnet Udbudsdirektivet (2004/18/EF) og Tilbudslovens afsnit I og afsnit II (Lov nr. 338 af 18. maj 2005 om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren med de ændringer, der følger af lov nr. 572 af 6. juni 2007). De Almindelige Betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed (AB-reglerne) benyttes i et vist omfang løbende i specialet, dog med undtagelse af AB-Forbruger, som ikke behandles.

Der fokuseres udelukkende på udbudsprocessen, indtil tildelingsbeslutningen er truffet. Specialets felt behandler derfor ikke problematikker opstået efter, at der er fundet en entreprenør til at udføre en bygge- og

anlægsopgave. Yderligere behandler specialet udbudskulturen fra et samlet og overordnet billede, hvorfor der ikke fokuseres på de forskellige parter transaktionsomkostninger, men kulturen som et samlet billede.

Ved offentlig bygherre forstås følgende sektorer indenfor offentlige ordregivere:

- Kommune
- Region
- Statslig myndighed
- Offentligretligt organ

Udgangspunktet for specialet er, hvor bygherre har en fasttilknyttet bygherrerådgiver i udbudsprocessen, og ved tilbudsgivning er udgangspunktet udelukkende fokuseret på fag-, hoved- og totalentrepriseorganisering og kontraktstyring i udbudsprocessen, også kaldet klassisk udbud (Udbudsportalen, 2015).

Der skelnes her imellem følgende tilbudsgivere for offentligt udbudte bygge- og anlægsopgaver:

- Bygherrerådgiver
- Projekterende rådgiver
- Entreprenør

Ud fra disse afgrænsninger behandler specialet den offentlige udbudskultur og problematikker heri.

2.3.1 Problemformulering

En bygge- og anlægsopgave starter i et opstået behov efterfulgt af programfasen, projektering og senere opførelse, drift og nedtagning, jf. afsnit figur 3. Heri er hvert et projekt unikt, selv teknisk ens projekter varierer i forudsætninger som demografi, lokalitet og tid. Derfor er byggebranchen unik som industri, og organisationen i branchen er derfor tilsvarende unik. Inden for byggebranchen er den offentlige sektor en central bygherre og en vigtig part i udbudskulturen i Danmark. Globalisering og fri konkurrence har medført ændringer og skærpede krav til offentlige udbudsregler både nationalt og internationalt med nye udfordringer og muligheder til følge. Med nye betingelser og udviklingen i den tekniske formåen i den omgrænsende verden kan der rejses tvivl om, hvorvidt den traditionelle organisering til stadighed er tidssvarende. Der kan stilles spørgsmål ved, hvorvidt processen bag offentlige udbud, og den måde, opgaver udbydes på, er til gunst for byggeriets parter og skatteborgernes penge.

Dette speciale omhandler den offentlige udbudskultur i Danmark og effekterne heraf. Specialets målsætning er at undersøge, hvorvidt der er generelle tendenser i den offentlige udbudskultur, der bevirker, at offentlige udbud bliver genstand for konflikt byggeriets parter imellem og/eller har socioøkonomiske effekter. Problemformuleringen formuleres på baggrund af dette som:

Hvordan er den nuværende udbudskultur i byggebranchen, og er der ligelig balance i udbudskulturen for byggeriets parter?

Specialet undersøger, hvorvidt der kan være en tilbøjelighed til typiske problematikker indenfor rammebetingelserne ved offentlige udbud. Dette gøres ved at indsamle empiri hos ordregivere og tilbudsgivere ved offentlige udbud af bygge- og anlægsopgaver. Empirien fokuserer på, hvorvidt udbudskulturen opfattes ens

af byggeriets parter, eller om den enkelte aktørs interesse har indflydelse på holdningen til udbudsprocessen. Dertil undersøges ligeledes, om udbudsproblematikker opfattes forskelligt, afhængig af hvilken af de involverede parter der repræsenteres. Slutteligt, såfremt det afdækkes, at byggebranchens offentlige udbudskultur oplever udfordringer, undersøges hvilke problematikker, der er de centrale for hver part i byggebranchen.

Der opstilles følgende spørgsmål, der undersøges i specialet:

- Kan der være en tilbøjelighed til typiske problematikker ved offentlige udbud?
- Kan der være indikationer på en klagekultur i forbindelse med offentlige udbud?
- Ses der fra ordregiver såvel som tilbudsgiver generelle tendenser, der medfører fejl og mangler i udbudsprocessen og udbudsmaterialet?
- Er det juridiske processer i forbindelse med udformningen af udbud, eller er det tekniskfaglige uklarheder, der medfører, at problemer opstår i løbet af udbudsprocessen?
- Opfattes udbudskulturen ens af byggeriets parter, og hvis ikke, hvordan adskiller opfattelserne sig så fra hinanden?
- Er der balance i den nuværende udbudskultur for byggeriets parter?
- Såfremt det afdækkes, at byggebranchens offentlige udbudskultur oplever udfordringer, hvilke er da de centrale problematikker for hver part?
- Vil den kommende udbudslov afhjælpe de nuværende problematikker i den offentlige udbudskultur og udbudsproces?

Kapitel 3

Metode

Dette kapitel beskriver de metodiske valg, der danner baggrund for rapportens undersøgelsesfelt og -design. Kapitlet indeholder yderligere en grafisk præsentation af rapportens opbygning og de dertilhørende input, der bidrager til rapportens udtryk og struktur, empiriske som kildebaserede.

Der gennemgås i kapitlet den metodiske tilgang i rapporten. Herunder PEST-analyse på baggrund af samfundsorienterede problemstillinger med indflydelse på den offentlige udbudskultur, kvantitative som kvalitative undersøgelser, interesseanalyse samt kildekritik. Selve den strukturelle opbygning af specialerapporten er inspireret af (Dahl et al., 2009).

3.1 Metodisk tilgang

Specialet hører til i det samfundsvidenskabelige felt og betegnes i sin helhed som deduktiv. Der er både før og under projektforsløbet truffet metodiske valg, der er medvirkende til at præge specialet, både i indhold og udtryk. Disse metodiske valg tilkendes primært i undersøgelsesdesignet af rapportens empiriindsamling og databehandling af samme, samt i behandling af byggejura.

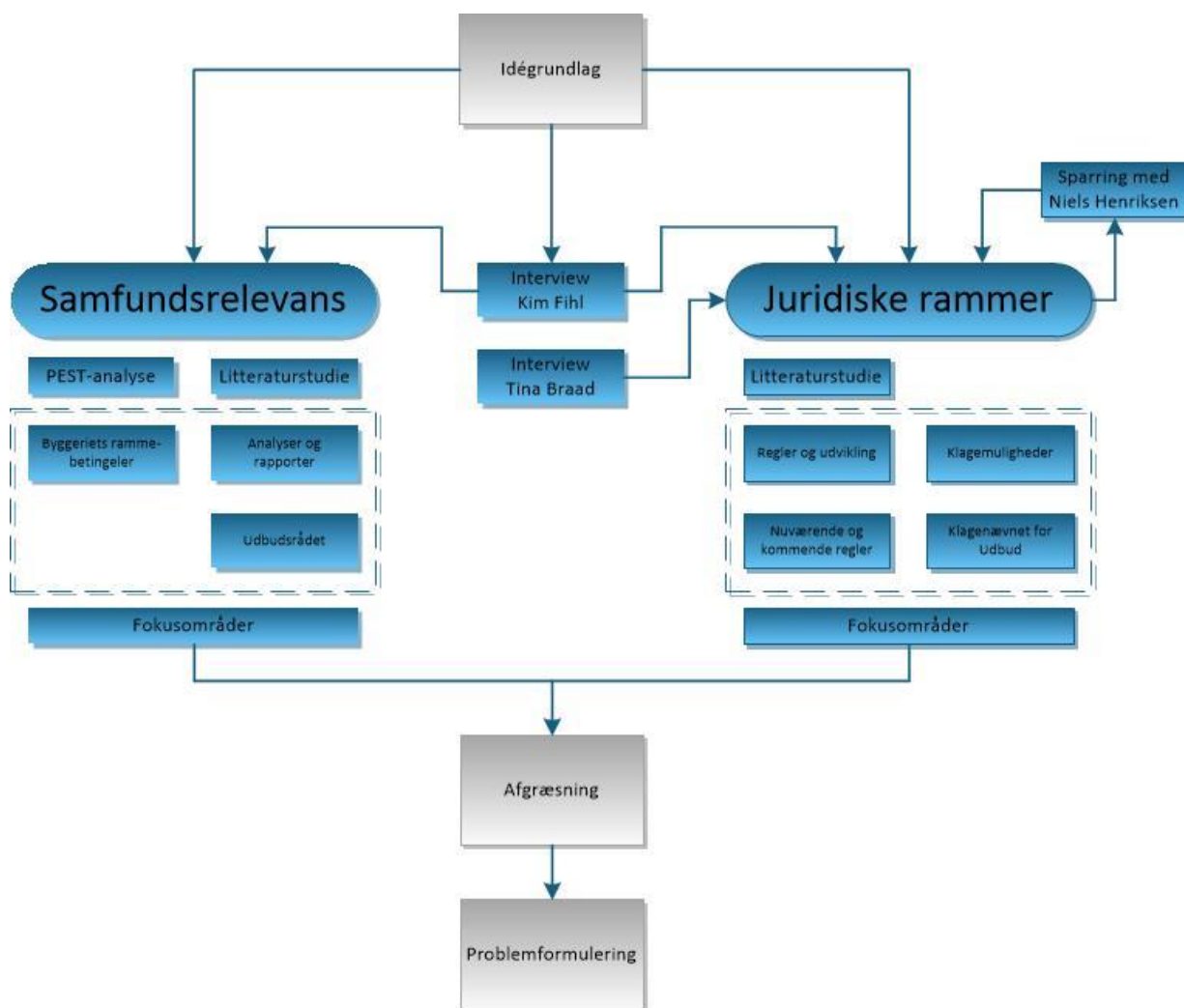
Udgangspunktet for specialet er en redegørelse over udbudskulturen i Danmark, som den fremstår igennem medier og litteratur. Udbudskulturen basses på principperne fra en PEST-analyse og forstås ud fra, hvordan det danske makromiljø relateret til byggebranchen påvirker offentlige udbud med dertilhørende komplikationer, problemstillinger og bindinger. Anskuelserne af kulturen kommenteres gennem et eksplorativt interview med selvstændig bygherrerådgiver Kim Fihl, understøttet af udgivelsen "Analyse af klagemønstret i udbudsklagesager" udgivet af Udbudsrådet i 2012. Baseret på Kim Fihls interview og Udbudsrådets udgivelse trianguleres de identificerede problemstillinger og hypoteser i forhold til udbudskulturen i empiriindsamlingen.

I rapporten forekommer forskellige analyser, der søges komparativt behandlet. Indsnævringen af genstandsfeltet til en hypotesetestende problemformulering behandles deduktivt med en kendt og fastlåst hypotese der, sammen med hypotesens underspørgsmål, ønskes be- eller afkræftet. En nærmere gennemgang af analyser, det juridiske studium samt de kvantitative og kvalitative undersøgelser findes i efterfølgende afsnit.

3.1.1 Undersøgelsesdesign

Som del 1 af undersøgelsesdesignet for specialet behandles samfundsrelevans ud fra ovenstående præmisser. Derudover vælges det at lave et litteraturstudie vedrørende det juridiske grundlag for udbud og udbudsklager. Der studeres udgivelser og lovtekster i relation til udbudskulturen i Danmark både fra selve lovteksten og tolkende kilder. Dette studie suppleres af forskellige erfaringer fra juridiske organer tilknyttet den danske byggebranche og gennemgås i de klagemuligheder, der relateres til udbudsproblematikker.

Der redegøres for, hvorledes klageinstanser opererer og differentierer sig indbyrdes, med særligt fokus på Klagenævnet for Udbud. Ligeledes undersøges lovgivningen indenfor udbudsret, og igennem hele projektperioden sparrers der med Niels Henriksen. Dette illustreres ved figur 11 på næste side.



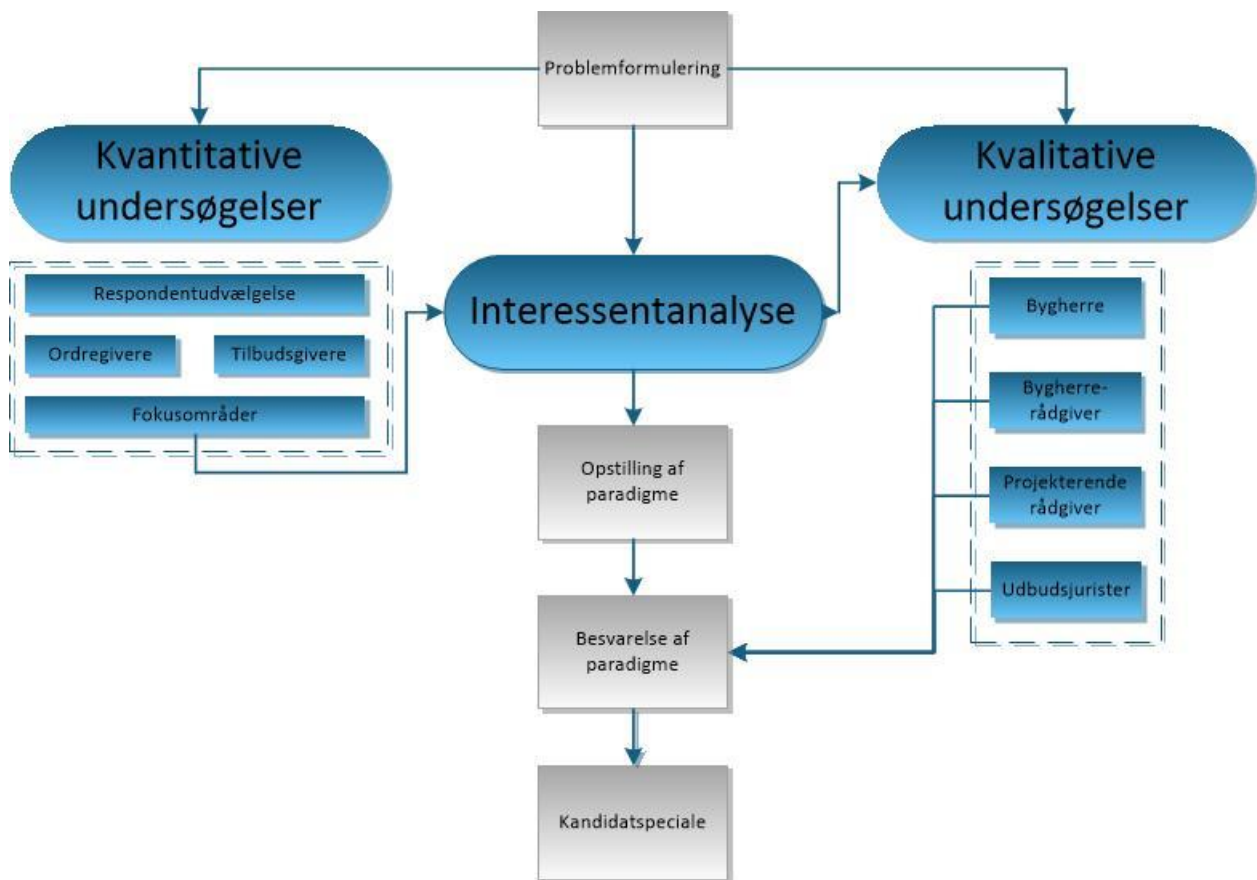
Figur 11: Del 1 af studieplan: Indledende litteratur- og interviewstudier.

Som del 2 af studieplanen udføres der indledningsvist som hypotesetestende procedure kvantitative undersøgelser i form af elektroniske spørgeskemaer via SurveyXact. Spørgeskemaerne udsendes til henholdsvis ordregivere (bygherre) og tilbudsgivere (bygherrerådgiver, projekterende rådgiver og entreprenør). Formålet med de kvantitative undersøgelser er over et bredt spektrum at skaffe data, der kan be- eller afkræfte del 1's hypoteser omkring udbudskulturen samt kortlægge eventuelle problematikker relateret til udbudsprocessen.

Ud fra resultaterne af de kvantitative undersøgelser udarbejdes en interessentanalyse, der har til formål at afdække, hvorledes byggebranchens interessenter agerer overfor de afdækkede problemstillinger. Endvidere tjener denne også som grundlag for yderligere spørgsmål til fremførelse i kvalitative undersøgelser.

I t studiet af udbudskulturen i Danmark ønskes det komparativt at diskutere resultaterne af de kvantitative undersøgelser igennem kvalitative interview. Interviewene udføres med personer fra byggebranchen, udvalgt da de dagligt stilles overfor udbudsrelaterede problemstillinger. Da udgangspunktet for de kvalitative

undersøgelser ligger i de kvantitative undersøgelser, bliver specialets samlede undersøgelsesdesign deraf et 'mixed method'-studium af udbudsprocessens problematikker. Studieplanens del 2 illustreres på figur 12:



Figur 12: Del 2 af studieplan; med 'mixed method'-studium indeholdende kvantitative og kvalitative undersøgelser.

Den samlede studieplan for specialet illustreres i Appendiks D.01.

3.2 PEST-analyse

Dette afsnit beskriver PEST-analysens anvendelse i specialet. PEST-analysen beskæftiger sig med makromiljøets betingelser og de nøglefaktorer som driver markedsområdet. Analysen er dermed en metode til systematisk at beskrive rammerne for et prædefineret markedsegment. Indholdet i en PEST-analyse kan variere meget i forhold til det undersøgte emne og motiverne bag analysen.

I relation til nærværende speciale er det primære fokus at definere de samfundsmæssige rammer omkring udbudskulturen, hvilket afspejler prioriteringen i analysen. PEST-analysens hovedelementer ses tabel 8 og tager metodisk udgangspunkt i opbygningen efter (Johnson, et al., 2014) suppleret af (PMI, 2013). Der er i tabellen og selve analysen anvendt danske termer.

Element	Indhold
P – Politisk	Politisk indflydelse og rolle
E – Økonomi	Økonomiske tendenser for markedet
S – Socialt	Sociale faktorer og motiver
T – Teknologisk	Teknologisk udvikling

Tabel 8: Indhold i PEST-analysen.

I relation til problematikker og bindinger i den offentlige udbudskultur i Danmark identificeres og afgrænses de primære influerende elementer til at være henholdsvis politik, økonomi, socialt og teknologisk. Lovgivningen, mere præcist den byggejurarelevante lovgivning, behandles som et separat afsnit i specialet.

PEST-analysen anvendes som en metode til at identificere forudsætningerne, betingelserne og motiverne for udbudskulturen i byggebranchen. Analysen søger at blotlægge de umiddelbare påvirkninger af udbudskulturen, som sker gennem fx mediernes omtale. I sin grundform er PEST-analysen en statisk analyse, dvs. at analysen kun bidrager med et øjebliksbillede af udbudskulturen. Der kompenseres ikke herfor i specialet.

Analysen understøttes af konklusionerne i Udbudsrådets udgivelser ”Analyse af klagemønstret i udbudsklagesager” og ”Klagesager i udbudsprocesser”, som er forelagt behandling gennem et eksplorativt interview med den uvildige ekspert, Kim Fihl. Denne uvildige behandling tjener at triangulere resultaterne og identificere influenser på udbudskulturen. Se en uddybning af kildevalget i afsnit 3.7.

3.3 Juridisk metodebehandling

Dette afsnit beskriver, hvorledes det juridiske aspekt i udbudsproblematikkerne er behandlet i specialet. Specialets juridiske fokus er møntet på årsag og virkning af udbudsproblematikker identificeret gennem litteraturstudiet. Fundene heri er præsenteret og kommenteret i et interview med advokat og partner i Bech-Bruun, Tina Braad. Herigennem er centrale paradigmer og ændringer for dansk udbudsret fastlagt, samtidig med at klagemuligheder og instanser er gennemgået. Specialets retning og afgrænsning indenfor bygge- og anlægsopgaver er at behandle de forskellige udbudsformer og klagemuligheder for udbud. Derfor behandles kun de dertilhørende juridiske rammer.

Udgangspunktet for specialets problemstilling(er) inden for gældende jura findes i Udbudsportalens rapport ”Analyse af klagemønstret i udbudsklager” fra 2012, udarbejdet af sekretariatet for Udbudsrådet. Rapporten tager udgangspunkt i 185 sager efter udbudsdirektivet og tilbudsloven. Sagerne er alle behandlet ved Klagenævnet for Udbud i perioden 2009 til september 2011. Der er ligeledes anvendt Klagenævnet for Udbuds årsrapport over klagesager og kendelserne afsagt siden indførelsen af Håndhævelsesloven. Kendelserne er gennemgået af forfatterne, hvor der er undersøgt Håndhævelseslovens virkning på klagemønsteret i henhold til betaling af sagsomkostninger. Resultaterne er holdt op mod senere domsafgørelser, Kim Fihls betragtninger og gældende byggejuridiske retspraksis beskrevet af Tina Braad.

Udbudsrådets analyse indeholder ikke en oversigt over annullerede udbud eller udbud med indgået forlig. Deraf formodes det, at det totale antal af klagesager overgår de 185 sager, der er behandlet i perioden. Desuden kan der fremkomme sager, som er anket til en højere retsinstans, hvor kendelsen kan være ændret.

Til beskrivelse af de juridiske rammer er der i specialet taget udgangspunkt i primærkilden (Nielsen, 2010), som generelt beskriver udbudslovgivningen. Denne er suppleret med sekundærkilden (Berg, 2012), som kun beskæftiger sig med den brancherelaterede lovgivning for byggeri og anlæg. Lovmateriale, direktiver, tærskelværdier og lignende er altid anvendt fra gældende tekst på de(n) respektive myndighedshjemmesid(er). Især skal her nævnes Tilbudslovens afsnit I og afsnit II samt Udbudsdirektivet, der gør sig gældende for bygge- og anlægsgødgaver. Samtlige kilder er studeret og forstået ud fra et grundlag i (Hansen & Werlauff, 2013) og læses dermed ud fra denne kildes opfattelse og betragtninger af jura.

3.4 Kvantitative undersøgelser

De kvantitative undersøgelser er udført med baggrund i (Bryman, 2012) samt (Boolsen, 2008), hvor sidstnævnte er en dansk forfatter, som selv benytter Bryman som kilde. Den danske kilde er anvendt grundet dens lettere forståelse af termer, men begge kilder er teoretiske ens.

Dette afsnit beskriver den metodiske udarbejdelse og bearbejdning af det kvantitative studium, og de kvantitative undersøgelseres respondentudvælgelse uddybes i kapitel 4. Der arbejdes ud fra de fire angivne faser, der er beskrevet i (Boolsen, 2008, s. 16):

1. Problemformulering og viden
2. Planlægning
3. Dataindsamling
4. Analyse

Trinene er indbyrdes afhængige, men de fire trin benyttes i en lineær rækkefølge i dette speciale. Problemformulering og viden henviser til rapportens overordnede målsætninger og problemstillinger i problemformuleringen beskrevet i afsnit 2.3, samt den metodiske tilgang, specialet anvender. Formålet med de kvantitative undersøgelser herfor at danne sig et billede af, hvordan byggebranchen opfatter problematikkerne i forbindelse med fejl i udbud.

Proceduremæssigt udformes først et forskerdesign for spørgeskemaerne, og herudfra udvælges respondenterne. Efterfølgende udarbejdes og formaliseres skemaerne, inden de udsendes. I specialet baseres det kvantitative design på følgende grundelementer:

- Der benyttes et bevidst udvalg i en klyngeudvælgelse. Klyngen er her byggebranchens parter, og udvælgelsen foretages ud fra aktørernes arbejdsfunktioner.
- Det vælges af ressourcemæssige hensyn og praktiske årsager at udsende spørgeskemaer elektronisk. Der benyttes SurveyXact til udformning af spørgeskemaer.
- Enkelte af spørgsmålene tager udgangspunkt i og sammenlignes med Rådet for Offentlig-Privat Samarbejdes' analyse "*Udbudskulturen i Danmark*" fra 2014 og dennes kvantitative undersøgelse

om udbudskulturen. Samme spørgsmål sammenstilles ligeledes med (Nørgaard et al., 2015) som er en specialerapport fra Aalborg Universitet. Nørgaard et al. (2015) benævnes som 'AAU-rapport' og er i sin helhed en gengivelse af Rådet for Offentlig-Privat Samarbejdes' kvantitative studium.

- Enkelte af denne undersøgelses spørgsmål er identiske for begge respondentgrupper grundet ønske om komparative resultater.
- Der laves en forprøve af spørgeskemaet ved fremsendelse til sparringspartnere, som fagligt tilhører samme gruppe som svarpersonerne. Baseret på deres respons af forståelse og udformning af spørgsmålene fastlægges det design, der udsendes til respondenterne.
- Der sendes en rykkermail efter 1 uge, og spørgeskemaerne lukkes 2 uger efter udsendelse.

Den kvantitative undersøgelse søger at kortlægge følgende baggrundvariable for ordregivere og tilbudsgivere:

- Type af ordregiver (region, kommune, stat eller offentligretlig)
- Type af tilbudsgiver (bygherrerådgiver, projekterende rådgiver eller entreprenør)
- Størrelsen af tilbudsgiveres virksomhed
- Erfaring indenfor udbudsprocessen
- Respondentens uddannelsesbaggrund

For tilbudsgivere arbejdes ud fra klassifikationen af virksomhedsstørrelse fastlagt af EU som i figur 13:

Virksomhedsstørrelse	
Virksomhedskategori	Antal beskæftigede i virksomheden
Stor virksomhed	> 250
Mellemstor virksomhed	50 – 250
Lille virksomhed	10 – 50
Mikrovirksomhed	< 10

Figur 13: Klassifikation af virksomhedsstørrelse til kvantitative undersøgelser (europa.eu, 2005).

Spørgeskemaet indeholder både handlings- og holdningsspørgsmål, og i så bred en udstrækning, det er muligt, bestå af lukkede spørgsmål, da det giver større sandsynlighed for svar. Der vil dog være enkelte åbne spørgsmål, hvor respondenterne bedes skrive tekst. Til udformning og besvarelse af spørgeskemaerne

benyttes SurveyXact, som er et program fra Rambøll Management Consulting. Der er licens til SurveyXact via Aalborg Universitet, og onlinetjenesten er en af de hyppigst benyttede til spørgeskemaundersøgelser. Mere end halvdelen af danske kommuner benytter SurveyXact til indhentning af viden (surveyxact.dk, 2015).

Inden spørgeskemaet udsendes, tages kontakt til den respektive virksomhed, hvor formålet med rundspørgen introduceres. Endvidere oplyses, at deltagelse anonymiseres samt, at specialerapporten med databehandlingen af spørgeskemaerne ønskes offentliggjort. Den enkelte virksomhed kan rekvirere en kopi af rapporten fra forfatterne, såfremt dette ønskes.

Der behandles hovedsagligt faktuelle og tekniskprægede problemstillinger som kortlagt i kapitel 1 og 2 ud fra respondentens holdninger. Holdningsspørgsmålene er formuleret som udsagn opsat efter inspiration fra en Likert-skala på 5 inddelinger. Ingen af spørgsmålene vurderes at berøre personfølsomme oplysninger, hvorfor Datatilsynet ikke involveres i undersøgelsen.

3.4.1 Fejlkilder

Kvantitative undersøgelser i form af spørgeskemaer indebærer mange fejlkilder, idet spørgeskemaet er sammensat af forfatterne selv, ligesom udformningen af spørgsmål, svarmuligheder og databehandling også er udført af selvsamme. Dermed kan der ske en konstruering af kategorier og svarmuligheder, der vil påvirke respondenterne til at give de svar, udsenderen af spørgeskemaet ønsker. Derfor vil der være en lav gyldigheden for undersøgelsen, da en simpel omstrukturering af spørgsmål kan give andre svar end tidligere. Gyldigheden kan dog styrkes idet spørgeskemaet identisk kan repliceres og gennem uafhængige genudsendelser nå højere pålidelighed i svarene.

For at imødekomme problematikken med en konstrueret undersøgelse forsøges det at gøre størstedelen af spørgsmålene kvantificerbare. Yderligere indhentes baggrundsvariable til at danne sig et billede af, hvilken baggrund de forskellige respondenter har deres meninger. Det er grundet projektperiodens tidsramme ikke muligt at benytte analytisk induktion (Boolsen, 2008, s. 79) til at be- eller afkræfte undersøgelsesresultaterne, hvilket ellers metodisk kunne understrege de udledte resultater.

Enkelte af spørgeskemaerne er returneret med en mail om, at den udvalgte respondent har skiftet arbejdsplads og derfor ikke længere er tilknyttet den indhentede mailadresse. Internt hos de enkelte respondenter er der også eksempler på, at flere respondenter går sammen om at udfylde én fyldestgørende besvarelse frem for at udfylde flere besvarelser. Sådanne parametre mindsker respondentantallet.

I tilbudsgivers spørgeskema blev der i visse spørgsmål bedt om, at eksempelvis kun entreprenører skulle afgive svar, hvorimod rådgivere ikke skulle besvare det konkrete spørgsmål. Efter udsendelse af spørgeskemaerne blev der gjort opmærksomt på, at besvarelsen ikke kunne "lukkes", såfremt alle spørgsmål ikke var besvaret. I besvarelsesperioden for begge spørgeskemaer blev der også gjort opmærksomt på, at besvarelserne ikke kunne "lukkes" på trods af, at alle felter var udfyldt korrekt. Begge situationer skyldes opsætningsvanskeligheder i forbindelse med anvendelse af SurveyXact. For at kompensere herfor er databehandlingen manuelt vurderet af forfatterne for at udelukke disse samt evt. lignende uforklarlige fejl i forbindelse med besvarelserne.

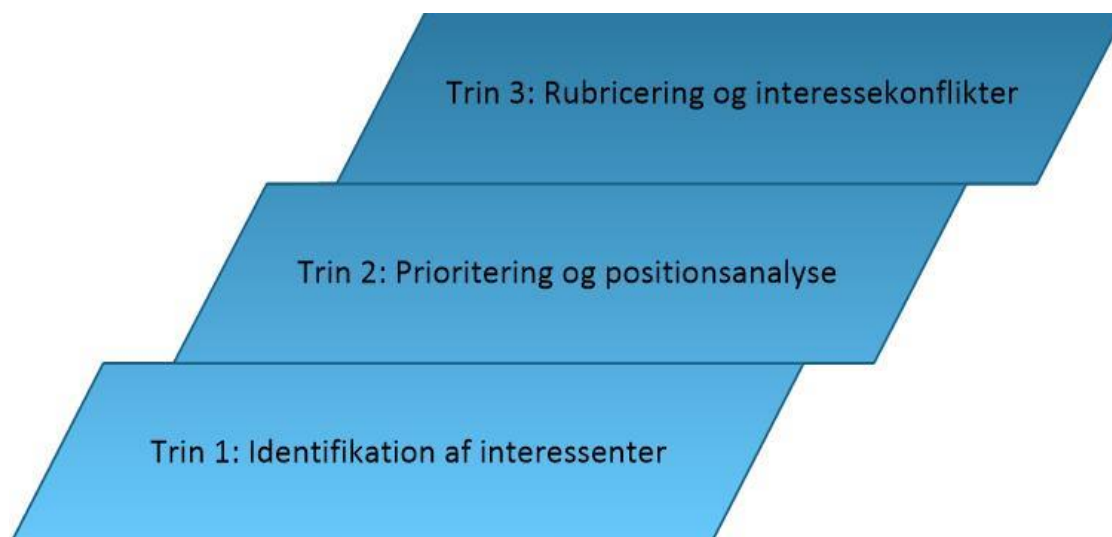
Der er ikke taget kontakt til arkitektfirmaer i denne rundspørge, men det er mulighed for at angive baggrund som arkitekt i spørgeskemaets baggrundsvARIABLE.

I determinationen af hvordan ordregivere udbyder projekter blev der i undersøgelsen foretaget en fodfejl i forhold til angivelsen af svarmuligheden tjenesteydelser, der henligger i tilbudslovens afsnit II, som anvist i tabel 4. Denne svarmulighed var ikke angivet, og derfor indeholder undersøgelsen ikke valide oplysninger omkring ordregivers indhentning af rådgiverydelser.

3.5 Interessentanalyse

På baggrund af de kvantitative undersøgelser i kapitel 4 udarbejdes en interessentanalyse. Formålet med interessentanalysen er at afdække byggebranchens forskellige interessenter, deres motiver og positionering overfor udbudskulturen i forhold til specialets problemhypotese. Der anvendes hovedsagligt (Mikkelsen & Riis, 2007) som primærkilde, denne suppleres af (Attrup & Olsson, 2008). Primærkildens opbygning af interessentanalysen medtager relevante elementer i forhold til afdækningen af supplerende faktorer på berørte parter. Attrup & Olsson (2008) har grafiske elementer, som Mikkelsen & Riis (2007) ikke benytter.

Begge kilder beskæftiger sig med ledelse og ledelsesmæssige værktøjer, og den største metodiske forskel på de to typer af interessentanalyser er antallet af trin. Grundlæggende gennemgås de samme analytiske elementer, værende identifikation, positionering og håndtering. For specialet tager interessentanalyse udgangspunkt i nedenstående figur 14, som er en modificeret udgave af begge kildes trinvis analysetilgang.



Figur 14: mod. e. interessentanalysemodel (Attrup & Olsson, 2008) og (Mikkelsen & Riis, 2007).

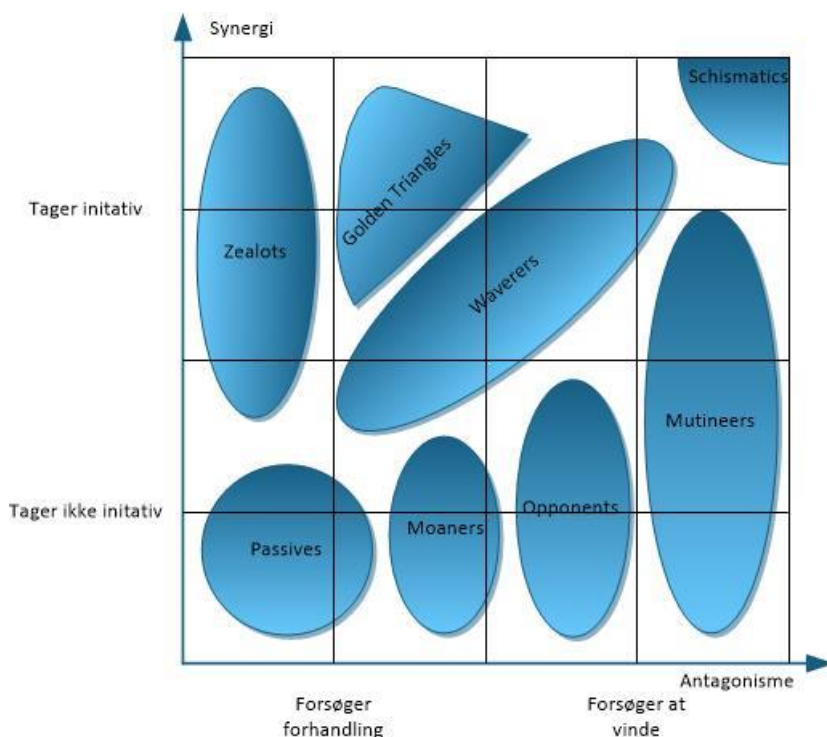
I interessentanalysen vil de givne interessenter blive analyseret ved brug af spændingsfelter, interessekonflikter og rubricering i henhold til (Mikkelsen & Riis, 2007). Proceduren er herfor at sætte de forskellige parter i byggeriet i relation til problemstillinger vedrørende udbudsproblematikker

Trin 1 vedrører identifikation som understøttes af supplerende oplysninger fra andre kilder, idet undersøgelsesfeltet er for snævert til fuldstændigt at generalisere parternes indbyrdes relationer ud fra specialets

kvantitative undersøgelser. identifikationen af interessenter er søgt i et så bredt aspekt, at det generelt repræsenterer byggebranchens forskellige parter.

Efter identifikationen af interessenter forekommer der i trin 2 en prioritering, der baseres på (Attrup & Olsson, 2008). Efter prioriteringen har fundet sted, positioneres interessenterne i henhold til (Mikkelsen & Riis, 2007), og det diskuteres, hvorledes interessenterne forholder sig i forhold til udbudsprocessen og hinanden.

På baggrund af trin 2 forekommer en rubricering og analyse af interessekonflikter imellem interessenterne i trin 3 af interessentanalysen. Dette relateres igen tilbage til, hvordan hver interessent forholder sig i henhold til udbudsprocessen, og hvorledes den indbyrdes interaktion og udbudsform kan ændre spændingsfelter og indbyrdes forhold og interesser (Mikkelsen & Riis, 2007). Samlet illustreres dette ud fra figur 15



Figur 15: Rubricering af interessenter (D'Herbement & Cesar, 1998) som gengivet i (Mikkelsen & Riis, 2007).

Betydningen af figurens benævnelser og placeringen af byggebranchens interessenter findes i kapitel 5.

3.6 Kvalitative undersøgelser

Dette afsnit har baggrund i (Kvale & Brinkmann, 2008) og dennes syv faser som specialet benytter som basis for interviewundersøgelserne. De syv faser fremgår af figur 16, og hvordan faser behandles i specialet, gennemgås i nærværende afsnit.

De syv faser af en interviewundersøgelse	
	Funktion
Fase 1	Tematisering – Formuler formålet med undersøgelsen og temaet, der undersøges. Undersøgelsens hvorfor og hvad skal være afklaret, før spørgsmålet om hvordan – metode – stilles.
Fase 2	Design - Planlægning af undersøgelsens design i med alle 7 faser indtænkt.
Fase 3	Interview - Gennemfør interviewet ud fra en interviewguide.
Fase 4	Transskription - Klargør interviewmaterialet til analyse, altså en transskription fra talesprog til skreven tekst.
Fase 5	Analyse – Ud fra undersøgelsens formål og emne og interviewmaterialets karakter bestemmes analysemetoden.
Fase 6	Verifikation - Fastslå validiteten, reliabiliteten og generaliserbarheden af interviewene.
Fase 7	Rapportering - Kommuniker undersøgelsens resultater og metoder til et læseværdigt produkt.

Figur 16: Inddeling af de syv faser for en interviewundersøgelse.

De syv faser betragtes som en lineær udvikling fra ide til endelig rapportering. Dette interviewdesign anvendes dynamisk i takt med, at specialets kan ændre karakter, hvis der er behov for uddybende/andre spørgsmål. Som udgangspunkt er dog valgt en formaliseret og fast udgave af de syv faser, særligt for at gøre dele af interviewene komparative.

Tematiseringen tager sit udgangspunkt i de kvantitative undersøgelseres resultater og specialets problemformulering. Generelt tematiseres interviewene derfor som ønsket om at bearbejde opfattelserne omkring udbudskulturen i Danmark og problematikkerne heraf. Tematiseringen tjener også et formål i referaterne, der opsættes efter de angivne temaer.

Interviewdesignet bestemmes med hensynstagen til de syv faser, således designet medtager alle relevante aspekter af interviewene. I denne fase blev det besluttet, at der:

- Anvendes interviewguides, hvor interviewpersonerne informeres om hovedemner.
- Indhentes informeret samtykke til interview, og anonymitet muliggøres.
- Benyttes lydoptagelse under interview til transskription.
- Foretage transskribering af interview.

Der udarbejdes en interviewguide, der beskriver både forskningsspørgsmål og interviewspørgsmål. Forskningsspørgsmålenes emner fremsendes til den enkelte interviewperson som forberedelse, inden interviewet gennemføres, og selve interviewene finder sted på de enkelte interviewpersoners respektive arbejdsplads af praktiske hensyn.

Selve interviewene udføres af begge forfattere. Inden hvert interview fastlægges det, hvem der henholdsvis er interviewer og referent på det respektive interview. Forfatterne fungerer som aktive observatører, og referenten har desuden en interviewguide til rådighed under interviewene og kan fungere som sufflør hvis nødvendigt.

Der fremstilles en transskription af hvert interview, udført af en tredje part. Personen, der transskriberer, får udleveret skriftlige instruktioner af forfatterne omkring fortrolighed og om, hvordan transskriptionen skal foregå. Denne fremgangsmåde er bestemt for at undgå bias, hvor specialets forfattere muligvis ikke ville anskue og behandle interviewoptagelsen objektivt, men i stedet fremhæve enkelte udtalelser og emner over andre. Ved brug af tredje part forsøges at mindske bias.

Transskriptioner vil fokusere på at være konversationsanalyser. Da interviewene berører meninger og holdninger, summeres transskriptionerne af forfatterne i et referat som en meningskondensering. Referatet fremsendes til de respektive interviewpersoner til kommentering og godkendelse. Referatet vil indgå som en del af opgaven med interviewpersonen med mulighed for anonymisering, hvis dette er ønsket.

Da interviewene behandler holdninger af økonomisk og moralske principper indenfor byggebranchen, anonymiseres alle interviewpersoner hvis ønsket, således det kun er deres profession og baggrund, der fremgår af rapporten. Dette er også gjort med henblik på at reducere en eventuel reaktiv effekt hos interviewpersonerne (Bryman, 2012, s. 281).

Grundet det smalle undersøgelsesfelt for de kvalitative undersøgelser er det umiddelbart ikke muligt fuldt ud at generalisere, hvad de forskellige fagområder indenfor byggebranchen opfatter som problemer i den danske udbudskultur. Undersøgelsen i sig selv kan gentages med samme udgangspunkt og spørgsmål, hvor antallet af interviewpersoner udvides for at sikre et bedre grundlag til generalisering.

Det er i løbet af specialet blevet mere synligt for forfatterne, at de fleste problematikker i udbudsprocessen ikke har direkte effekt for entreprenører i samme grad som rådgivere og bygherre. Derfor er det valgt kun at indgå i en dialog med en entreprenør. Som validering af dialogens resultater er der efterfølgende sendt en mail, hvori respondenterne bedes bekræfte deltagelse og sine udtalelser.

En mere uddybende gennemgang af interviewemner, interviewpersoner og analyser forekommer i kapitel 6.

3.7 Kildekritik

Dette afsnit beskriver de i rapporten anvendte hovedkilder, og hvorledes kilderne kan betragtes valide og habile i deres tekst, meninger og holdninger. Der skelnes her imellem interviewpersoner, både for de kvalitative og kvantitative undersøgelser og de resterende kilder anvendt i nærværende speciale. Dette afsnit inkluderer kildekritik på de udførte interview i kapitel 1 og kapitel 2, anvendte artikler, bøger samt andre litterære kilder.

PEST-analysen tager analytisk udgangspunkt i (Johnson et al., 2014) og indholdet i analysedelene baseres primært på artikler og andre kilder angående udbud og udbudsrelaterede emner. Bogen "Exploring Strategy" er i 10. udgave blevet udvidet med to yderligere forfattere siden sidste udgave i 2011. Samtlige 5 forfattere er professorer ved forskellige business Schools, har Ph.d.-grader indenfor strategi og mange års erfaring i både offentlig undervisning samt i den private sektor. Flere af forfatterne er højtrangerede indenfor managementgrupper og -forskning, og Johnson et al. (2014) betragtes på baggrund af både oplagstal og baggrund af forfatterne som en professionel kilde vedrørende strategiske studier. Johnson et al. (2014) suppleres enkelte steder af (PMI, 2013), som er et samlingsværk/Global Standard - Guide udgivet af Project Management Institute. PMI (2013) anvendes i forbindelse med begreber.

Kildemæssigt er analysedelens indhold i PEST-analysen baseret på populærmedier som avisartikler og journalistik omkring emnet, og disse danner grundlaget for samfundets opfattelse af udbudskulturen i Danmark samt udlægningen af problematikkerne. Avisartiklerne stammer typisk fra danske aviser og brancheorganisationer, som kan behandle emnet subjektivt, og ikke fremstå objektiv. Fx kan en journalist, som skriver for Information og har baggrund i Cepos have en anden opfattelse end indgangsvinklen hos en journalist, som skriver for 3F. Specialet undersøges derfor journalistens baggrund og mediets agenda i relation til anvendelsen af en artikel. Der anvendes primært større danske aviser ud fra et generelt perspektiv, og ved specifikke følsomme emner suppleres der med involverede interessenter, fx fagforeninger eller kommuner.

Udbudsprocessen er kildemæssigt delt i to niveauer med Udbudsrådets udgivelser på nederste niveau. Udbudsrådet et udvalg nedsat af regeringen i 2008 med formål om at fremme konkurrencen på offentlige opgaver. Deres udgivelser anvendes som de forklarende årsager, der ligger til grund for mediernes opfattelse af udbudskulturens udfordringer. Udbudsrådet (nu Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde) blev etableret med formålet at hjælpe konkurrencen på de offentlige opgaver og understøtte samarbejdet imellem offentlige myndigheder og private virksomheder (rops.dk, 2015).

På øverste kildeniveau i behandlingen af udbudsprocessen anvendes den uvildige bygherrerådgiver Kim Fihl. Denne ekspertkilde anvendes i forhold til validering af udbudsrådets konklusioner og som en belysning af perspektiverne i udbudsrådets opfattelser. Kim Fihl bidrager med en understøttende viden i forhold til den udbudskultrulle udvikling i Danmark, et område som udbudsrådets udgivelser ikke behandler dybdegående. Kim Fihl betragtes som ekspert i kraft af sit mangeårige virke i byggebranchens udbudsområde. Kim Fihl har igennem 20 år bestredet roller inde for branchen med bl.a. rådgivning og udformning af udbud. Herunder har han haft en ledende rolle i to forskellige arkitektfirmaer. I specialets projektperiode arbejder Kim Fihl som selvstændig konsulent, hvilket gør ham uvildig i forhold til firmapolitikker og firmaloyalitet. Igennem sin dybe integration i branchen og udbudskulturen er Kim Fihl personligt involveret i specialets

problematikker. Dette flytter ham fra at være observatør til at være medvirkende, hvilket i forhold til udbudsrådes observatørrolle resulterer i både supplerende og dementerende aspekter.

Litteraturstudiet vedrørende byggejura og andre juridiske bindinger for byggeri tager udgangspunkt i (Nielsen, 2010) suppleret af (Berg, 2012). Lovtekster, tærskelværdier og andre retslige bestemmelser findes hos de respektive ophavssteder. Ruth Nielsen er professor ved Juridisk Institut ved CBS og har sine primære forskningsområder omkring EU-ret, kontraktret, udbudsret, ligestillingsret og retsteori. Hun har udgivet en lang række bøger og publikationer om det juridiske felt, fra emner som Grundloven til EU-ret.

Den supplerende kilde er skrevet af advokat Claus Berg, der er specialiseret indenfor udbudsret i byggeriet. Claus Berg er endvidere involveret i byggerellevante foreninger og som voldgiftsdommer. Han er partner hos advokatfirmaet Bech Bruun og er tilknyttet som foredragsholder og underviser, bl.a. hos DJØF. De juridiske kilder har begge stor erfaring indenfor byggejura. Begge arbejder og forsker indenfor feltet, hvorfor deres viden er opdateret.

Understøttelsen af de juridiske kilder sker ved et ekspertinterview med Tina Braad, advokat og partner i Bech-Bruun. Tina Braad har mangeårig erfaring med udbudsret indenfor offentlige udbud og er den danske advokat, der har ført flest udbudssager hos Klagenævnet for Udbud og domstolene. Ud over sit daglige virke indenfor udbudsret er Tina Braad også aktiv i arbejdet med udviklingen indenfor de retslige effekter af udbud bl.a. i Dansk Forening For Udbudsret. Yderligere har Tina Braad undervist i udbudsret på Aarhus Universitet.

Som en afgrænsning af emnet omkring udbudsprocessen er der taget kontakt til Voldgiftsnævnet For Bygge- Og Anlægsvirksomhed via mail. Forespørgslen omkring specialets emneområde indenfor udbudsprocessen vurderer voldgiftsnævnet dog som værende uden for deres område. Se Appendiks C.01 for mailkorrespondance.

Bryman (2012) er den primære kilde til den metodiske behandling og tilgang i rapporten. Alan Bryman er en anerkendt forfatter og forsker indenfor metodik og ledelse. Bryman har været professor ved Loughborough University og efterfølgende professor ved University of Leicester, som han også var leder for i to år. Sammenlagt har Bryman mere end 35 års universitetserfaring med Social Research og har udgivet flere videnskabelige artikler og bøger om emnet. Bryman er internationalt anerkendt som værende en valid og habil kilde til den samfundsvidenskabelige metode Denne anerkendelse tager specialet udgangspunkt i ved vurderingen af Brymans kildeværdi.

Boolsen (2008) udgør sammen med Bryman (2012) grundlaget for de kvantitative undersøgelser. Merete Watt Boolsen er lektor ved Institut for Statskundskab siden 2000 og uddannet lic. soc. Boolsen underviser i samfundsvidenskabelige metoder over et bredt spektrum og har publiceret meget litteratur indenfor samfundsvidenskabelige metode, lige fra empiriske undersøgelser til kildekritik. Boolsen betragtes sammen med Bryman som habile kilder indenfor det kvantitative undersøgelsesstudium.

Som inspiration til spørgeskemaerne nævnes Nørgaard et al., (AAU-rapport). Dog er det vanskeligt fuldstændigt at vurdere denne rapports databehandling, da forfatterne ikke har haft adgang til rådata og spørgeskemaerne. Denne rapport kvantitative undersøgelser har vist sig nærmest at være en komplet identisk anvendelse af et andet kvantitativt studium udført af Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (ROPS). Dette fremgår ikke entydigt af AAU-rapporten, hvorfor der tages visse forbehold ved brugen af rapporten. ROPS-rapporten betragtes i sin grundform som metodisk korrekt og med valide undersøgelser, en vurdering der basseres på adgangen til rapportens rådata. Dog bemærkes det for ROPS-rapporten, at kun 6 respondenter fra bygge og anlægsbranchen indgår i det kvantitative studium, hvilket kun svarer til 3 % af respondenterne. Undersøgelsens andre respondenter er gennem baggrundsvariable determineret til at beskæftige sig med varer eller tjenesteydelser. Det fremgår af kapitel 4 hvilke spørgsmål, som i nærværende speciale fremtræder i genanvendt form fra ovenstående kilder.

Interessentanalysen tager sit udgangspunkt i (Mikkelsen & Riis, 2007) samt (Attrup & Olsson, 2008). Mikkelsen & Riis udgav i 1981 første udgave af "Grundbog i projektledelse", og siden er bogen trykt i mere end 10 oplag og blevet til en af de mest anvendte bøger indenfor projektledelse. Hans Mikkelsen startede foreningen Dansk Projektledelse i 1973, der i dag certificerer ca. 550 projektledere om året. Mette Lindegaard Attrup er uddannet cand. mag. i dansk og retorik. Hun har siden arbejdet som konsulent indenfor kommunikation og ledelse hos flere virksomheder samt som vejleder og gæsteforelæser på Københavns Universitet. Bogens anden halvdel er forfattet af John Ryding Olsson, som er uddannet ingeniør med en HD. Han er aktiv indenfor ledelse og har undervist på projektlederuddannelser i over 20 år. Bogen figurerer tværfagligt på boglister fra flere studier, inkl. ingeniøruddannelser. Kilderne anvendt i interessentanalysen vurderes til at være valide og af høj kvalitet.

De kvalitative undersøgelser bygger på (Kvale & Brinkmann, 2008), hvor den primære forfatter er Steinar Kvale. Kvale var ved Aarhus Universitet som professor i pædagogisk psykologi og som leder af Center for Kvalitativ Metodeudvikling. I al dansk litteratur vedrørende kvalitative undersøgelser nævnes Kvale som en kilde, og der er derfor taget udgangspunkt i (Kvale, 2008), der som en førende forsker i Danmark er et meget validt grundlag inden for et kvalitativt studium. Interviewpersonerne i de kvalitative undersøgelser repræsenterer gennem deres tilhørsforhold forskellige parter i bygge- og anlægsbranchen. Disse er udvalgt på baggrund af deres erfaring og position i branchen. For udvælgelsesproces af relevante interviewpersoner henvises til kapitel 6.

3.8 Reliabilitet af specialet

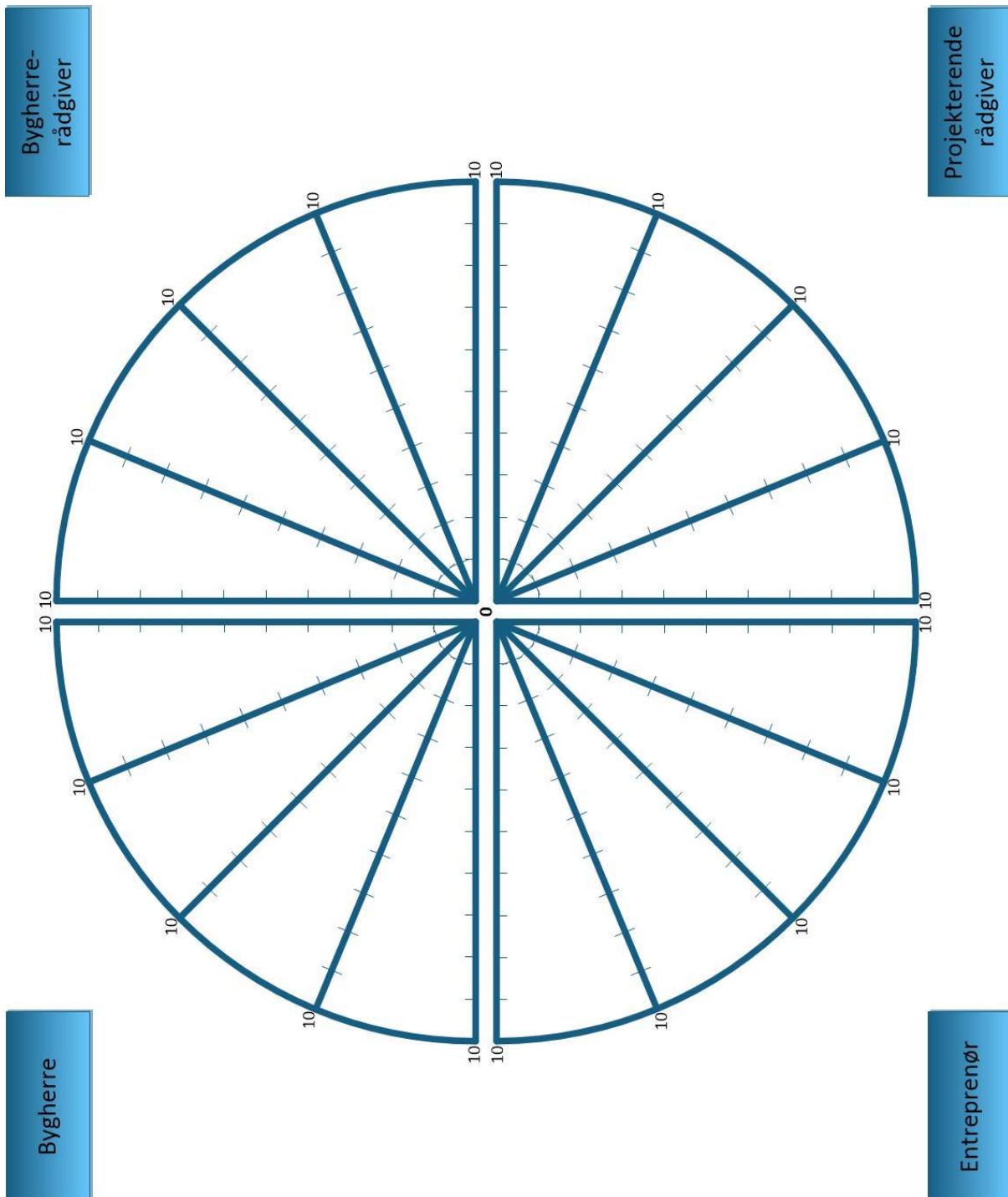
Dette afsnit har til formål at vurdere rapportens reliabilitet og validitet af den metodiske tilgang sammenholdt med de udførte undersøgelser og disses resultater.

Det er forfatternes hensigt at forme et studium, der kan genskabes ved brug af de samme metodiske tilgange og spørgsmål, der er benyttet i nærværende speciale. Derfor er ud fra litteraturstudiet vedrørende byggejura, de kvantitative undersøgelser og interessentanalysen, opstillet en række målintikatorer, inspireret af Key Performance Index (KPI), som forfatterne ser som primære drivkræfter, bag påvirkningen af udbudskulturen. Målet med paradigmet er grafisk at give et billede af, om den nuværende udbudskultur er i

balance for alle parter. Hver part i byggeriet får 5 måleindikatorer, der rangerer fra 0 til 10. Enkelte spørgsmål er gennemgående for alle parter, eksempelvis tillid i branchen. Ud fra litteraturstudiet og de kvantitative undersøgelser er der således opsat 5 udsagn, der tilsammen afspejler den udbudskultur, parten befinder sig i under de nuværende forhold. Interviewpersonerne i kapitel 6 udfylder hver angivet part fra byggebranchen således deres respektive paradigmeudsnit. Herudfra kan der under genskabelse af specialets undersøgelser måles på eksempelvis ressourcepresset: Om dette er faldet eller steget med den kommende udbudslov i forhold til den måling, der er gennemført i specialet.

Paradigmet er subjektiv vurderet af forfatterne, og paradigmet bør ved inddragelse af byggebranchens parter tilpasses de målepunkter, branchen mener, er relevante. Undersøgelsesfeltet bør tilsvarende nuanceres. Det er vigtigt at påpege, at al juridisk materiale anvendt i specialet er benyttet, som de fremstår ved specialets afleveringsdato. Både AB-reglerne og udbudsdirektiverne er i projektperioden under revision, hvilket skal tages hensyn til, såfremt ændringer i disse regler har indflydelse på eksempelvis tærskelværdier, eller om forholdet imellem bygherre og rådgivere ændres.

Påvirkningen inddeles ud fra hver hovedaktør i gennemførelsen af et byggeprojekt, se figur 17 på efterfølgende side.



Figur 17: Opstilling af paradigme for specialet.

Kapitel 4

Kvantitative undersøgelser

Dette kapitel omhandler de kvantitative undersøgelser i form af udsendte elektroniske spørgeskemaer til udvalgte ordregivere og tilbudsgivere i den danske byggebranche. Der forekommer et resume under afsnit 4.1, der opsummerer resultaterne af de kvantitative undersøgelser. Dernæst følger selve undersøgelsen og behandlingen af denne. I databehandlingen sammenstilles enkelte af undersøgelsesresultaterne med to tidligere udførte undersøgelser.

4.1 Resume af kvantitative undersøgelser

Undersøgelsen viser, at det overvejende er tekniskfaglige personer, som behandler udbudsmateriale samt, at størstedelen disse personer har mere end 6 års erfaring indenfor udbudsprocessen. I forhold til fastlæggelsen af udbudsformen for offentlige ordregivere angives der stor selvbestemmelse, dog underlagt politisk virke. Som rådgiver for bygherre angives det, at der i to ud af tre tilfælde er mulighed for at påvirke et udbud i forhold til udbudsformen og materiale.

Billedet af, hvorvidt bygherrerådgiveren og den projekterende rådgiver agerer på baggrund af bygherres interesser, skal ses ud fra ABR89s anvisning om, at rådgiver skal være bygherres tillidsperson, og billedet er overvejende positivt. Bygherrerådgiver findes dog en smule mere positivt placeret end den projekterende. Opfattelsen af tillid er dog meget empirisk, og ofte huskes kun den seneste oplevelse. Derfor kan den kvalitative undersøgelse ikke i sig selv give et fyldestgørende billede af forholdene. Der bør der underbygges med supplerende undersøgelser, før en konklusion kan fremstilles.

Undersøgelsen omkring tildeling af rådgiverydelser viser flere tendenser. Her forsøger ordregiveren at skabe udbudsmateriale og -kriterier, som tilgodeser seriøse rådgivende virksomheder, der ikke dumper honorar blot for at vinde opgaver. Samtidig har ordregiveren fokus på at opstille rammerne for opgaven tydeligt, således at de bydende kan stille med de rigtige personer til at løse opgaverne, hvor personerne vurderes ud fra kvalitative værdier. Disse områder er samtidig i fokus ved tilbudsgiver, hvor der fokuseres på at opfylde samtlige tildelingskriterier på bedste vis. Dog eksisterer der blandt tilbudsgiverne en tvivl omkring ordregivernes varians i kvalitative vurderinger, hvor det opleves, at der er meget lav spredning på de tildelte karakterer. Dette forøger risikoen for, at flere virksomheder vurderes relativt ens på kvalitative kvalifikationer, og at der dermed alligevel ender med at være laveste pris, som er udslagsgivende for tildelingen.

Det er også vist, at langt størstedelen af både ordregiver og tilbudsgiver mener, at der ikke forekommer en direkte klagekultur. Her angives fx fra en tilbudsgiver, at det ikke ofte ses, at klager efter at vinde en klagesag får kontrakten. Såfremt der klages, er det oftest over tildelingsfasen, hvor der findes en entreprenør til projektet.

I forhold til arbejdet under de danske udbudsregler belyser undersøgelsen tendenser til en bred accept af forholdene og et ønske om at tilpasse sig som virksomhed. Såfremt svarkategorien "delvist" opfattes positivt, mener omkring 70 %, af ordregiverne, at udbudslovgivningens udvikling har gavnet udbudskulturen. Ses der på erfaringen med udbud fra respondenterne, må dette i sin helhed betegnes som et positivt udsagn. Hos tilbudsgiverne er billedet mere varieret og mindre positivt. Der er for få svar til, at der kan opstilles endegyldige resultater. Der spores dog en tendens til, at mange er utilfredse med, at udbudsmateriale er blevet for omfattende.

I forhold til udbud generelt ses der tendenser for, at tærskelværdierne for rådgiverydelser vurderes til at være for lave, og samtidig opleves tidspres – især ved EU-udbud – og omfanget af udbudsmaterialet som en hæmsko. Samtidig ses der fra respondenterne større afvigelser fra de almene aftalegrundlag, hvilket medfører større uklarheder i forhold til ansvarsfordelingen mellem parterne. Herunder ses ordregivers ofte omfattende fravigelser fra AB-reglerne som problematiske.

4.2 Undersøgelsens respondenter

Formålet med de kvantitative undersøgelser er at danne sig et billede af, hvordan byggebranchen opfatter problematikkerne i forbindelse med fejl i udbud. De kvantitative undersøgelser tager udgangspunkt i to grupperinger, som modtager hvert deres spørgeskema:

- Ordregiver (bygherre)
- Tilbudsgiver (bygherrerådgiver, projekterende rådgiver samt entreprenør)

Overordnet består de to udsendte spørgeskemaer af samme type af spørgsmål, dog varierer enkelte elementer, eksempelvis baggrundsvariablene.

For både ordregiver og tilbudsgiver er det forsøgt at brede undersøgelsesfeltet ud geografisk, eksempelvis er der kontaktet kommuner og regioner fra hele landet. For tilbudsgivere er der udvalgt projekterende, bygherrerådgivende og entreprenørmæssige virksomheder fra hele Danmark.

Respondenterne er som udgangspunkt fundet via de respektive hjemmesider for den virksomhed/offentlige sektor, respondenterne tilhører. Nogle er fundet via simple Google-søgninger, andre via sociale netværk. Gennem telefonering eller mailkontakt er det kontrolleret, at respondenterne er kyndige og repræsentative for sin instans/virksomhed til at besvare rundspørgen. I enkelte tilfælde er den udsendte mail med linket til spørgeskemaet videresendt til andre indenfor samme tilbudsgivende virksomhed eller indenfor samme ordregivende bygherre.

Spørgsmålene for begge skemaer er bygget op omkring tre centrale dele:

- Baggrundsvariable for respondenterne
- Opfattelsen af forholdet mellem rådgiver og bygherre
- Opfattelsen af udbudsprocessen, herunder klager og håndtering af klager

Overvejende er spørgsmålene udformet af forfatterne selv, dog med enkelte undtagelser. Specialets kvantitative undersøgelser tager i enkelte spørgsmål udgangspunkt i (Nørgaard et al., 2015) fra Aalborg Universitet (AAU-rapport), og denne rapport er baseret på et studium udført af Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (ROPS-rapport). Det vil fremgå af databehandlingen hvilke spørgsmål, der har basis i disse rapporter. Der henvises til kapitel 3 for kildekritik af ovenstående AAU-rapport og ROPS-rapport.

Alle respondenter får via mail et personligt link til rundspørgen samt en kort beskrivelse af specialets undersøgelsesfelt, antallet af spørgsmål, estimeret tidsforbrug til besvarelse, svarfrist, anonymisering og kontaktinformation på forfatterne.

I alt er udsendt 59 spørgeskemaer til ordregivere, hvoraf 38 er besvaret eller delvist besvaret. Dette giver en svarprocent på 64 %. Der er udsendt 51 spørgeskemaer til tilbudsgivere, hvoraf 17 er besvaret eller delvist besvaret. Dette giver en svarprocent på 33 %.

4.2.1 Ordregiver

Udvælgelsen af ordregivende respondenter sker på baggrund af de forskellige mulige bygherrefunktioner, der findes inden for offentlige bygherrer. Der er således udvalgt 4 forskellige typer ordregivere angivet i tabel 9.

Type af ordregiver	Respondenter	Procent
Kommune	27	71 %
Region	0	0 %
Statslig myndighed	6	16 %
Offentligretligt organ	5	13 %
I alt	38	100 %

Tabel 9: Fordeling af respondenter af ordregiver.

Som det ses i tabellen, er størstedelen af besvarelserne fremkommet fra landets kommuner. De statslige myndigheder i rundspørgen består af besvarelser fra Banedanmark og Vejdirektoratet og udgør 16 % af besvarelserne. De offentligretlige organer dækker i denne empirisamling over almene boligselskaber, og besvarelser fra disse udgør 13 %. Ingen regionale bygherrer har udfyldt spørgeskemaet.

Det har ikke været muligt at finde en numerisk værdi for antallet af udbud for hver af de offentlige ordregivere. Det formodes, at kommunerne har det største antal udbud indenfor bygge- og anlægsopgaver, dernæst de statslige myndigheder, offentligretlige organer og slutteligt Regionerne. Regionerne vurderes til at have færreste udbud i et holistisk billede, idet Regionerne kun er bygherre for sundhedssektoren. Et sygehus er et stort projekt rent økonomisk, men projektets størrelse er det ikke ensbetydende med, at antallet af udbud er højt.

4.2.2 Tilbudsgiver

Der er fokuseret på tre forskellige typer af tilbudsgivere på offentlige bygge- og anlægsopgaver, hhv. bygherrerådgivere, projekterende rådgivere og entreprenører, hvor der er kontaktet små som større virksomheder. Fordelingen af besvarelser fordelt over virksomhedsstørrelsen fremgår af tabel 10.

Type af tilbudsgiver ved seneste projekt	Respondenter	Procent
Entreprenør	13	76 %
Bygherrerådgiver	4	24 %
Projekterende rådgiver	0	0 %
Anden	0	0 %
I alt	17	100 %

Tabel 10: Fordeling af respondenter af tilbudsgiver.

Som det ses af tabel 10, er der ingen projekterende rådgivere, der har besvaret rundspørgen. Respondenterne består udelukkende af entreprenører suppleret af bygherrerådgivere. Derfor udgår de spørgsmål, der helt eller delvist henvender sig til en projekterende rådgiver af databehandlingen. Eksempelvis vil sammenstillingen af, hvorvidt både bygherrerådgiver og projekterende rådgiver føler sig som bygherres tillidsperson kun baseres for bygherrerådgivere.

4.3 Databehandling af spørgeskemaer

De følgende afsnit i kapitlet beskriver databehandlingen af de udsendte spørgeskemaer til ordregivere og tilbudsgivere. Enkelte spørgsmål udgår af databehandlingen grundet svarfordeling hos respondenter. Denne frasortering sker kun hos tilbudsgivere, hvor svarprocenten generelt er lav. Der henvises til kapitel 3 om fejlkilder i de kvantitative undersøgelser.

4.3.1 Baggrundsvariable for respondenter

Der er undersøgt forskellige baggrundsvariable for henholdsvis ordregiver og tilbudsgiver. Fælles er for både ordregiver og tilbudsgiver spurgt om respondentens uddannelsesbaggrund som listet i tabel 11 for ordregiver og tabel 12 for tilbudsgiver.

Uddannelsesbaggrund, ordregiver	Respondenter	Procent
Ingeniør	14	37 %
Arkitekt	6	16 %
Jurist	1	3 %
Håndværksmæssig uddannelse	2	5 %
Anden	15	39 %
I alt	38	100 %

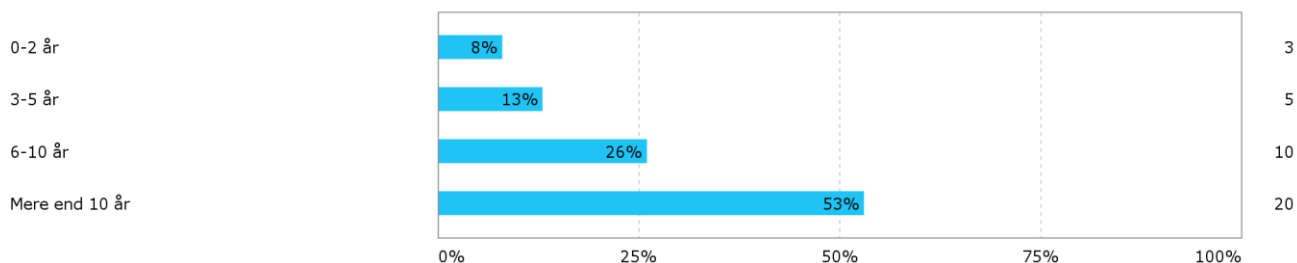
Tabel 11: Uddannelsesbaggrund for ordregiver.

Uddannelsesbaggrund, tilbudsgiver	Respondenter	Procent
Ingeniør	11	65 %
Arkitekt	0	0 %
Jurist	0	0 %
Håndværksmæssig uddannelse	4	23 %
Anden	2	12 %
I alt	17	100 %

Tabel 12: Uddannelsesbaggrund for tilbudsgiver.

De fleste har under andet angivet byggeteknikker eller bygningskonstruktør, hvorved de størst-repræsenterede uddannelsesgrupper er ingeniører og konstruktører, både hos ordregiver og tilbudsgivere.

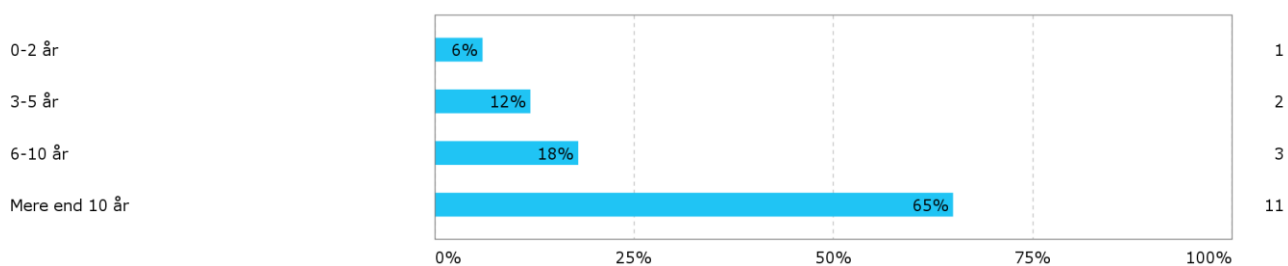
Som afdækning for respondentens forudsætning for at besvare spørgeskemaet er der, til både ordregiver og tilbudsgiver, blev udsendt spørgsmål omhandlende respondenternes erfaring indenfor udbud. Figur 18 viser fordelingen for respondenters erfaring med udbud.



Figur 18: Erfaring med udbudsprocessen, ordregiver.

Fordelingen viser, at næsten 80 % af ordregiverne mindst har 6 års erfaring med udbud, og derudaf konstateres det, at undersøgelsens respondenter er repræsentative for udbudskulturen som ordregiver. Tallene til højre i figuren angiver antallet af respondenter.

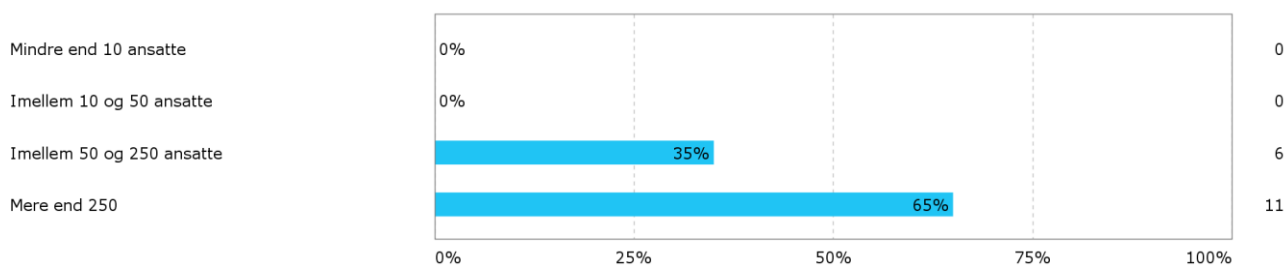
Samme spørgsmål for tilbudsgiver giver følgende billede, som vist på figur 19:



Figur 19: Erfaring med udbudsprocessen, tilbudsgiver.

Billedet er stort set ens, hvor flest respondenter har mere end 10 års erfaring indenfor udbudsprocessen. Samlet set har omkring 80 % af respondenterne mindst 6 års erfaring indenfor udbudsprocessen. Tallene til højre i figuren angiver antallet af respondenter.

Endvidere blev der for tilbudsgiver spurgt om hvor stor en virksomhed, respondenterne tilhørte. Fordelingen så således ud:

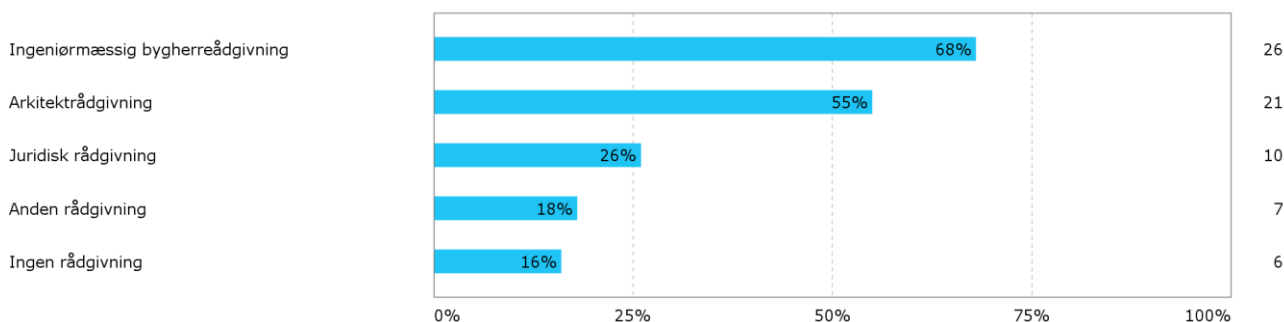


Figur 20: Tilbudsgivende respondents virksomhedsstørrelse.

Det bemærkes af figur 20, at alle tilbudsgivende respondenter tilhører mellemstore eller store virksomheder, der varetager entreprenørarbejde og bygherrerådgivning i Danmark. Tallene til højre i figuren angiver antallet af respondenter.

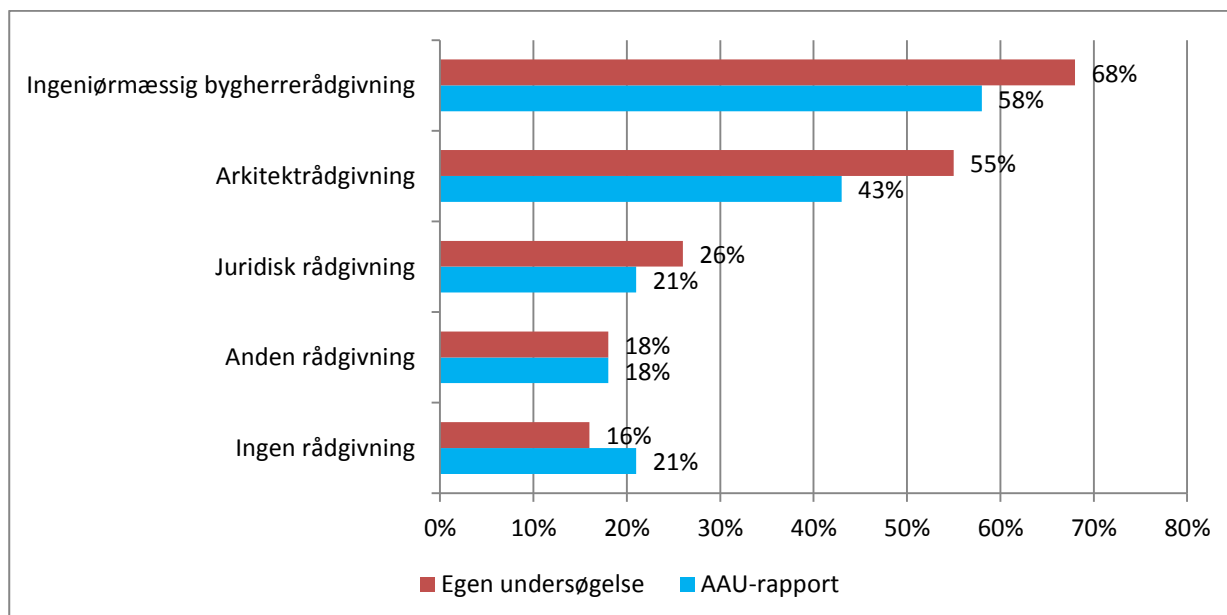
4.3.2 Seneste udbud og udbudsstrategi

Figuren herunder viser fordelingen af hvad for en slags rådgivning, der er benyttet i seneste udbud. Det har været muligt at angive mere end et svar ved dette spørgsmål, hvorfor svarprocenten overstiger 100 %. Tallene til højre i figuren angiver antallet af respondenter.



Figur 21: Angivelse af hvilken form for rådgivning, der blev benyttet i sidste udbud.

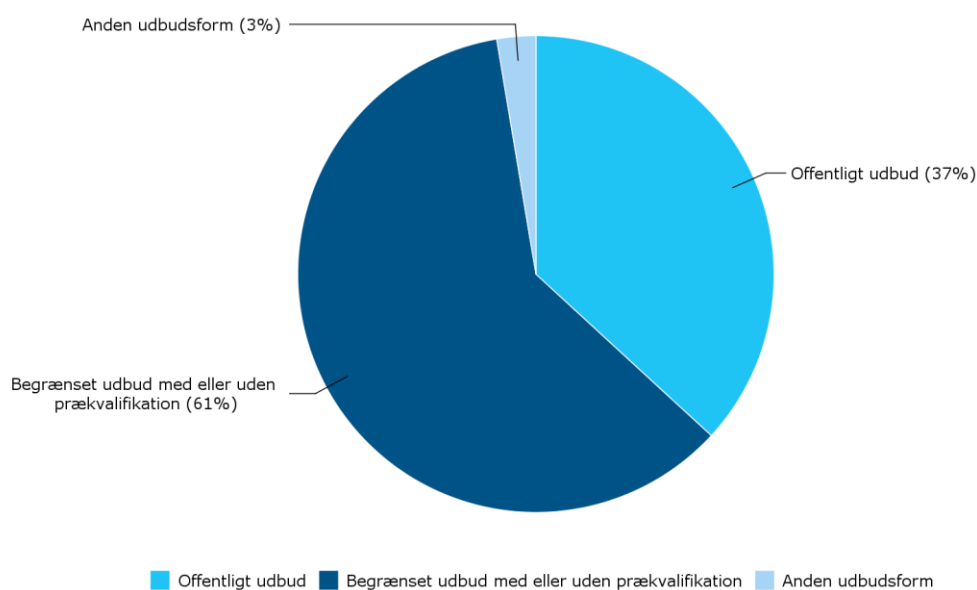
Sammenstilles figur 21 med besvarelserne for det samme spørgsmål givet i AAU-rapporten ses billedet i figur 22:



Figur 22: Sammenstilling af undersøgelsesresultater imellem egne resultater og AAU-rapport.

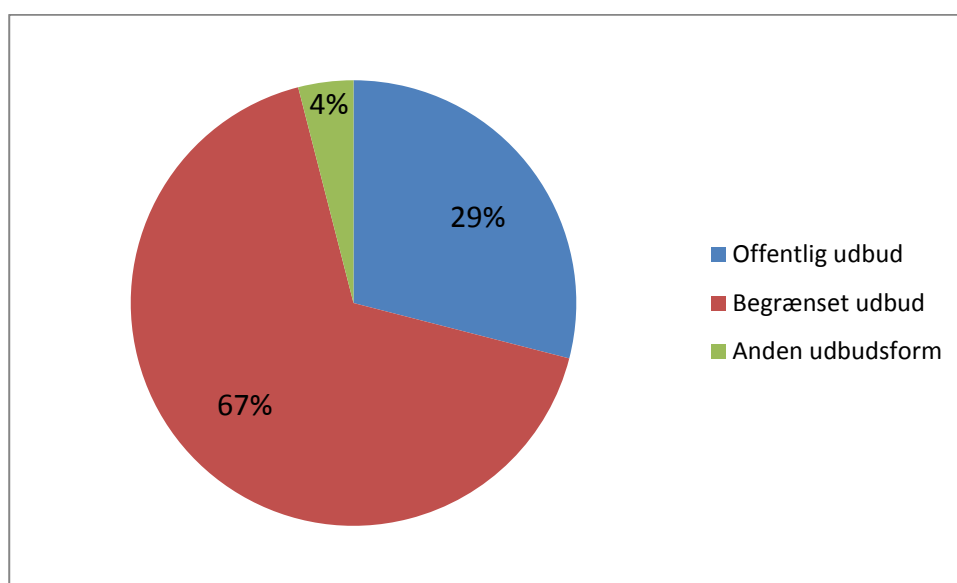
Fordelingen imellem hvilken form for rådgivning, der anvendes, vurderes til at være tilsvarende i begge undersøgelser. Ingeniørrådgivning er mest fremherskende, hvorefter arkitekturrådgivning ligeledes benyttes i udbredt grad. Kun 6 respondenter i specialets rundspørge angiver, at der ikke er benyttet rådgivning i forbindelse med sidste udbud.

Ordregiverne er ligeledes spurgt om hvilken udbudsform, der er anvendt i seneste udbud til en bygge- og anlægsopgave. Fordelingen ser således ud i et cirkeldiagram som vist på figur 23:

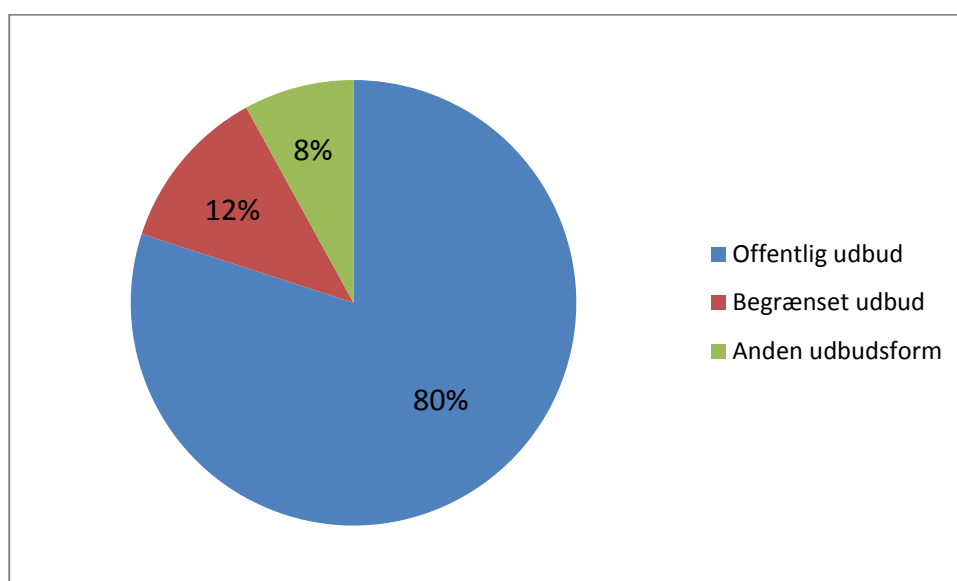


Figur 23: Fordeling af udbudsform for seneste bygge- og anlægsopgave fra ordregiver.

Dette billede sammenstilles med AAU-rapporten og ROPS-rapporten, der dog er baseret på, at ordregiverne også har kunnet anføre tilbudslovens afsnit II (vare- og tjenesteydelser). Besvarelsesfordelingen er nogenlunde ens, med begrænset udbud som langt størstedelen af svarene. De 3 % angivet i svarmuligheden 'anden udbudsform' i specialets undersøgelse henviser til, at en respondent kunne anføre flere muligheder. De 4 % i AAU-rapporten henviser til rammeaftaler og underhåndsbud.



Figur 24: Fordeling af udbudsform ved seneste udbud af bygge- og anlægsopgaver fra AAU-rapport.



Figur 25: Fordeling af udbudsform ved seneste udbud af offentlige udbud fra ROPS-rapport.

Det ses af figur 24, at der specifikt indenfor bygge- og anlægsopgaver udbydes i begrænset udbud. Dermed stemmer de to figurer godt overens. Figur 25, der stammer fra ROPS-rapporten, viser, at det offentlige udbud dominerer med 80 % af svarene. Denne uregelmæssighed i forhold til ROPS-undersøgelsen skyldes, at respondenterne i ROPS-rapporten fra bygge- og anlægsopgaver kun udgør 3 %, mens tjenesteydelser udgør 39 % og vareindkøb 58 %.

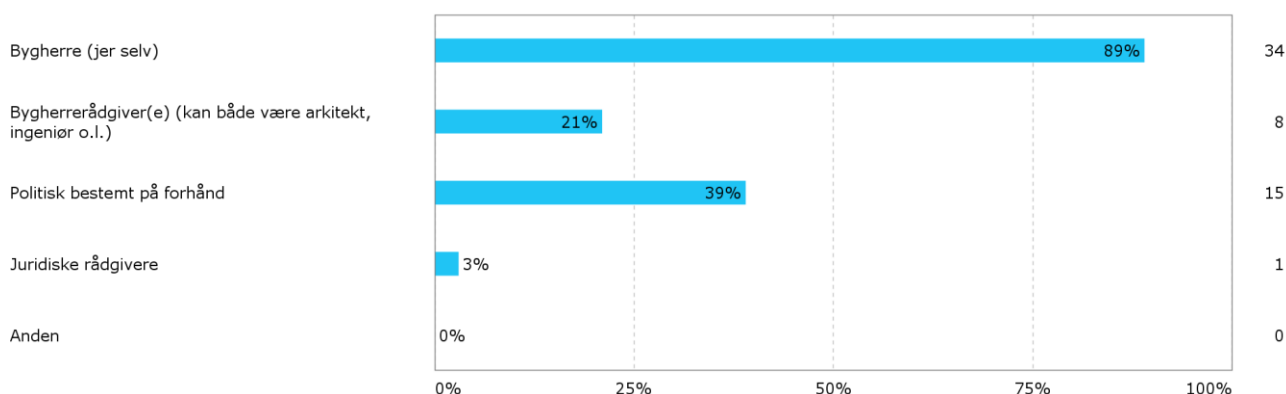
For at undersøge den politiske indflydelse på offentlige udbud af bygge- og anlægsopgaver er der adspurg, om ordregiver har en udbudsstrategi. Fordelen ser således ud, se tabel 13:

Svar	Kommune	Region	Statslig myndighed	Offentligretligt organ	I alt
Ja	81 %	-	100 %	80 %	84 %
Nej	15 %	-	0 %	20 %	13 %
Ved ikke	4 %	-	0 %	0 %	3 %
Respondenter i alt	27	0	6	5	38

Tabel 13: Fordeling omkring evt. udbudsstrategi hos ordgiver.

Det bemærkes, at mindst 80 % af samtlige respondenter har en udbudsstrategi.

Som en uddybning heraf er der spurgt ind til, hvem der fastlægger udbudsformen på bygge- og anlægsopgaver. Svarene ser således ud:



Figur 26: Oversigt over, hvem der fastlægger udbudsformen.

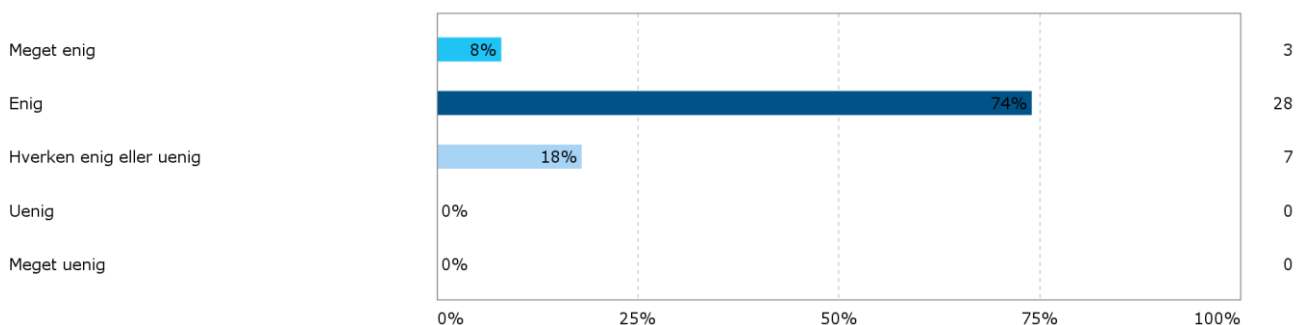
Det har i spørgsmålet været muligt at angive flere svar, hvorfor svarprocenten er mere end 100 %. Det bemærkes, at bygherre selv overvejende har indflydelse på, hvorledes udbudsstrategien formes. Tallene til højre i figuren angiver antallet af respondenter.

Samlet set danner svarfordelingerne i figur 26 et billede af, hvorledes bygherre organiserer sig i forbindelse med udbudsprocessen. Dette billede svarer i høj grad de forventninger, som er skabt på baggrund af litteraturstudiet inden for området, idet det bekræfter den generelle organisering samt parternes virke og indflydelse. At 15 % af respondenterne i kommunerne svarer, at de ikke har en udbudsstrategi overrasker en smule. Dette resultat kan dog skyldes, at den enkelte respondent blot ikke er bekendt med strategien, eller at strategien ikke bliver anvendt.

4.3.3 Rådgivers rolle i udbudsprocessen

Ud fra Kim Fihls opfattelse i kapitel 1 og 2 om, at de rådgivende ingeniører har fået en mere entreprenørmæssig tilgang til deres rolle i projekter, altså at der tænkes i profit frem for at tjene bygherre bedst muligt, er der spurgt ind til, hvorledes bygherre oplever henholdsvis bygherrerådgivers og projekterende rådgivers rolle som tillidsperson.

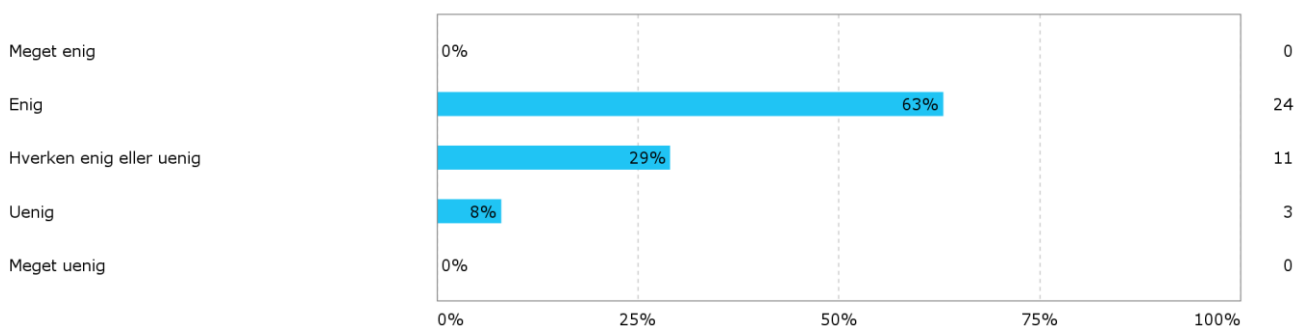
Først blev der spurgt ind til bygherrerådgivning og opfattelse af, hvorledes de agerede som bygherres tillidsperson. Svarfordelingen ser således ud:



Figur 27: Ordregivers opfattelse af bygherrerådgiveren som tillidsperson.

Overvejende kan ud fra figur 2 konstateres, at ordregiver føler, at bygherrerådgiverne agerer efter ABR89s beskrivelse om at være bygherrens tillidsperson. 75 % af respondenterne er enige i udsagnet, og 3 respondenter er endda fuldstændig enige. 7 respondenter vælger at forholde sig neutralt til spørgsmålet. Tallene til højre i figuren angiver antallet af respondenter. De 3 bygherrerådgivere tilkender sig billedet af, at de fungerer som bygherres tillidsperson ved alle at angive "Meget enig".

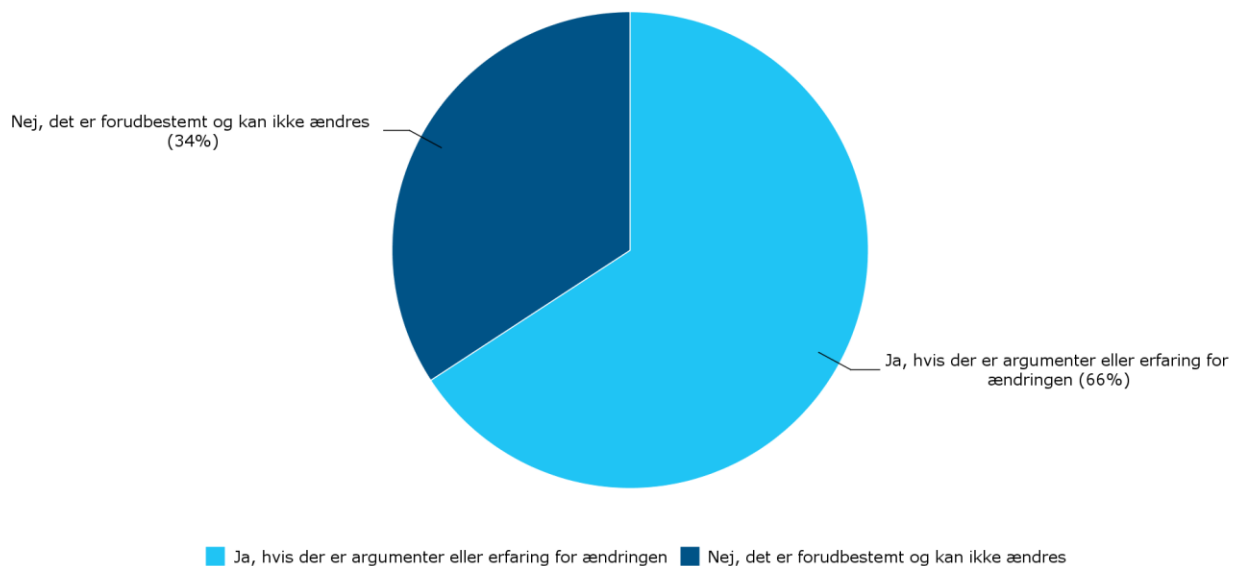
Samme udsagn blev derefter henvendt til, om hvorvidt den projekterende rådgiver ligeledes fungerer som tillidsperson for bygherre.



Figur 28: Ordregivers opfattelse af projekterende rådgiver som tillidsperson.

Svarfordelingen i figur 28 er ikke helt den samme som i figur 27, men næsten 2 ud af 3 af ordregiverne mener, at de projekterende rådgivere fungerer som tillidsperson. Her er flere, der forholder sig neutralt, og endda angiver 3 respondenter, at de er uenige i udsagnet. Det er ikke muligt at sammenstille tilbudsgivers svar, da ingen projekterende har udfyldt spørgeskemaet. Tallene til højre i figuren angiver antallet af respondenter.

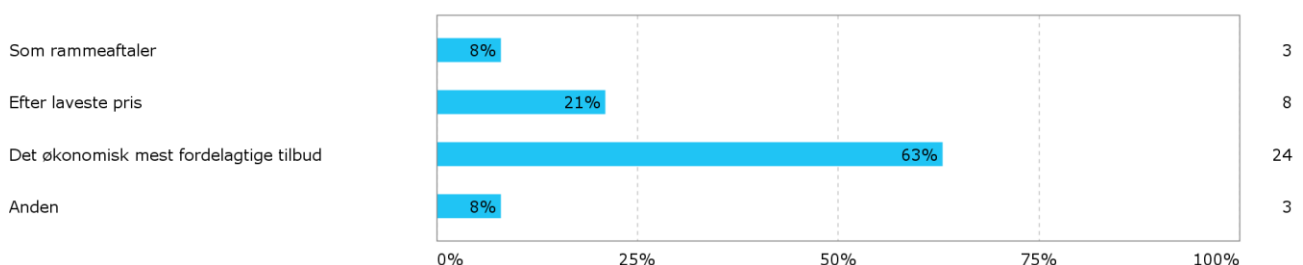
Som et opfølgende spørgsmål på den projekterende rådgivers rolle blev ordregivere spurgt om, hvor meget indflydelse de lader den projekterende rådgiver få i forbindelse med udbudsformen af projektet og det materiale, der udarbejdes til entreprenøren. Fordelingen illustreres ved figur 29.



Figur 29: Fordeling om hvorvidt projekterende rådgiver kan påvirke udbudsmateriale og -form til entreprenørens udbudspakke.

En tredjedel af ordregiverne har fastlåst udbuddet, således kan den projekterende rådgiver ikke ændre noget. Det kan både være bygherrerådgiver eller ordregiver selv, der har fastlåst udbuddet. De resterende to tredjedele af ordregiverne er tilbøjelige til at lade den projekterende rådgiver påvirke udbuddet, såfremt der er en velargumenteret grund dertil. Dette afspejler en fleksibilitet hos ordregiver til at få det bedste produkt ved at lytte til både sin bygherrerådgiver og projekterende rådgiver.

Såfremt ordregiver er utilfreds med sin rådgiverydelse, kunne der måske findes en sammenhæng mellem tildelingsmodellen og kvaliteten af rådgiverydelse. Derfor er der spurgt om, hvorledes rådgiverydelser tildeles. Ordregivers svar fremgår af figur 30.



Figur 30: Ordregivers tildeling af rådgiverydelser.

Der var mulighed for at angive flere svar, hvorved svarprocenten kunne overstige 100 %. Dog er der i dette tilfælde nøjagtigt angivet det antal svar, som der er antal respondenter grundet en fejl i opsætningen. Under

"Anden" er der derfor anført, at det oftest er laveste pris eller det økonomisk mest fordelagtige tilbud, hvilken også er de to mest fremtrædende svar i rundspørgen. Tallene til højre i figuren angiver antallet af respondenter.

De 4 bygherrerådgivere angiver det mest økonomisk fordelagtige tilbud og rammeaftaler som de to udbudsformer, de vindes oftest af dem. En bygherrerådgiver angiver, at *"Vi fokuserer på, om udbudsmaterialet er klart og entydigt. Ofte henvises der blot til ydelsesbeskrivelsen, og den er ikke særlig entydig. Der laves en risikovurdering, hver gang vi laver tilbud, og her tæller det ned, hvis der gives tilbud i fast pris, hvis udbudsmaterialet er uklart, eller hvis der er mange bydende. Vi fokuserer i vores tilbud på at gøre noget ud af processen og vores kompetencer. Vi vil hellere være bedst end billigst. Hvis prisen tæller 50 % eller mere, er et projekt derfor ikke aktuelt for os."*

4.3.4 Udbudsprocessen og klagesager

Der er som et indledende spørgsmål til ordregiver spurgt om, hvad der fokuseres på i forbindelse med udformning af udbudsmaterialet. Dertil er besvarelsenerne anført i nedenstående fokuspunkter, der er anført som citater:

- *"Ved udbud af rådgivningsydelser er det en balancegang at få lavet et udbudsmateriale (tildelingskriterier og evalueringsmodel ved udbud som økonomisk mest fordelagtige) som tilgodeser seriøse virksomheder, der ikke dumper deres honorar i bund for at vinde en opgave. Dette giver erfaringsmæssigt kun en dårlig efterfølgende projekterings- og udførelsesfase.*

Derudover handler det om at få lavet et udbudsmateriale som tydeligt illustrerer hvad der er specielt ved det enkelte projekt, så tilbudsgiverne kan sammensætte det rigtige team til opgaven. F.eks. hvis det skal udbydes i fagentreprise, er det nødvendigt at en rådgiver der skal udføre byggeledelsen efterfølgende, kan tilbyde en byggeleder der har erfaring med dette."

- *"At give tilbudsgiver et entydig og let forståelig materiale."*
- *"Klar definering af kravene og ønsker til det ønskede produkt."*
- *"Det er et fokusområde, at beskrive ydelsen detaljeret, således der under udførelsen ikke opstår tvivl om opgavens indhold, som kan udløse ekstraregninger. Fokus er kvalitet og kompetencer."*
- *"En konkret og omfangsrig beskrivelse af den udbudte opgave, da det ellers vil falde uden for kontrakten.*

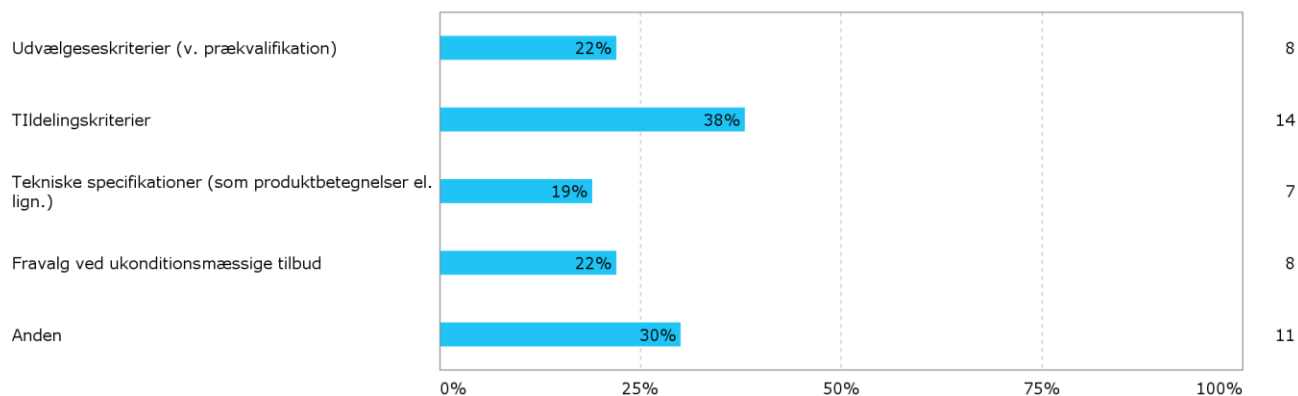
At have de kontraktmæssige vilkår på plads.

At der laves en holdbar tidsplan uden for mange forskydninger.

At der gives en god service for tilbudsgiverne med så meget information som muligt, så de har mulighed for at give tilbud på mest oplyste grundlag."

Der er i besvarelsenerne en tydelig tendens til, at fokus bliver på at få et specifikt og gennemarbejdet udbudsmateriale, der i forlængelse heraf sikrer kompetencer og kvalitet hos tilbudsgiver.

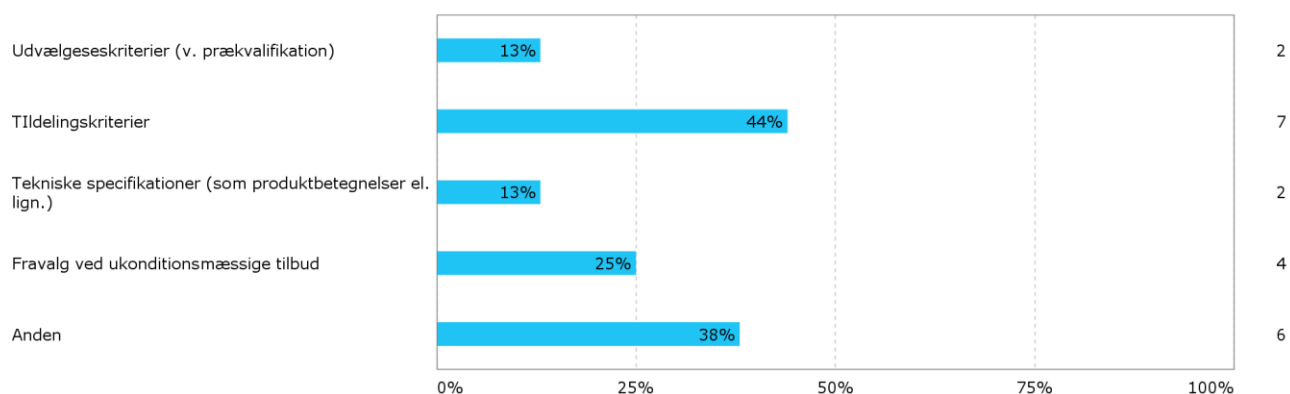
For at få en idé om, hvad ordregiverne oplever som de hyppigste klageårsager i deres udbud, er der spurgt ind til i hvilken forbindelse, tilbudsgivere oftest klager.



Figur 31: Ordregivers angivelse af hyppigste klageårsager i udbudsprocessen.

Det har været muligt at angive flere svar, hvorved svarprocenten ikke er 100 %. I kategorien "Anden" har ordregiverne langt overvejende angivet, at de ikke føler, der klages over deres udbud, eller at de overhovedet ikke oplever klagesager. Tallene til højre i figuren angiver antallet af respondenter.

Tilbudsgiverne angiver deres opfattelse af, hvor der oftest findes grund til klager således:



Figur 32: Tilbudsgivers angivelse af hyppigste klageårsager i udbudsprocessen.

Som ved ordregiver er det muligt at angive flere svar, således svarprocenten ikke er 100 %. I svarmuligheden "Anden" er der svaret, at respondenterne ikke klager eller er klaget over. Tallene til højre i figuren angiver antallet af respondenter.

Som det ses ud figur 31 og 32 findes de fleste angivelser i tildelingskriterierne. Dette kan skyldes, at der ved eksempelvis det mest økonomisk fordelagtige tilbud er en tilhørende tildelingsmodel samt kvalitative værdier såsom organisation. Hvis der anvendes andet end laveste pris, er det ofte små marginaler, der adskiller tilbudsgiverne. Derved kan der være baggrund for, at en part føler, at en minimal adskillelse af fx ét point i en større sammenhæng opleves som uretfærdig. Ligeledes svarer en stor andel af respondenterne samtidig, at de ikke klager eller oplever klagesager.

Videre er det undersøgt, hvorledes offentlige bygherrer stiller sig overfor klager, altså om de har en reel strategi på forhånd, såfremt der klages over deres udbud. De bygherrer, der sjældent eller aldrig oplever klagesager, kan risikere pludseligt at være udsat for en klagesag.

Svar	Kommune	Region	Statslig myndighed	Offentligretligt organ	I alt
Ja	7 %	-	50 %	0 %	16 %
Nej	93 %	-	16,7 %	80 %	79 %
Ved ikke	0 %	-	16,7 %	20 %	5 %
Respondenter i alt	27	0	6	5	38

Tabel 14: Tabel om hvorvidt ordregiver har en forhåndsstrategi for klagesager.

Det ses af tabel 14, at næsten ingen kommunale eller offentligretlige bygherrer i rundspørgen har en strategi for at behandle eventuelle klagesager over udbud. Derimod bemærkes det, at de statslige myndigheder har en klagestrategi. Banedanmark har en direkte strategi omkring klagesager, og en respondent fra Vejdirektoratet uddyber således:

"Vejdirektoratet har ikke nogen egentlig klagestrategi, men i tilfælde af en klage "mobiliserer" Vejdirektoratet, således at alle relevante personer, herunder eventuelt kammeradvokaten, straks inddrages med henblik på at sikre, at alle juridiske og faktiske forhold tilvejebringes og gennemgås."

De statslige myndigheder har altså en klar holdning til klagesager, hvorimod de fleste andre respondenter ikke har. Det kan muligvis forklares med, at bygherrerådgiver eller juridiske rådgivere tager hånd om eventuelle klagesager ved kommunerne, hvorimod de statslige ordregivere har mere in-house personel.

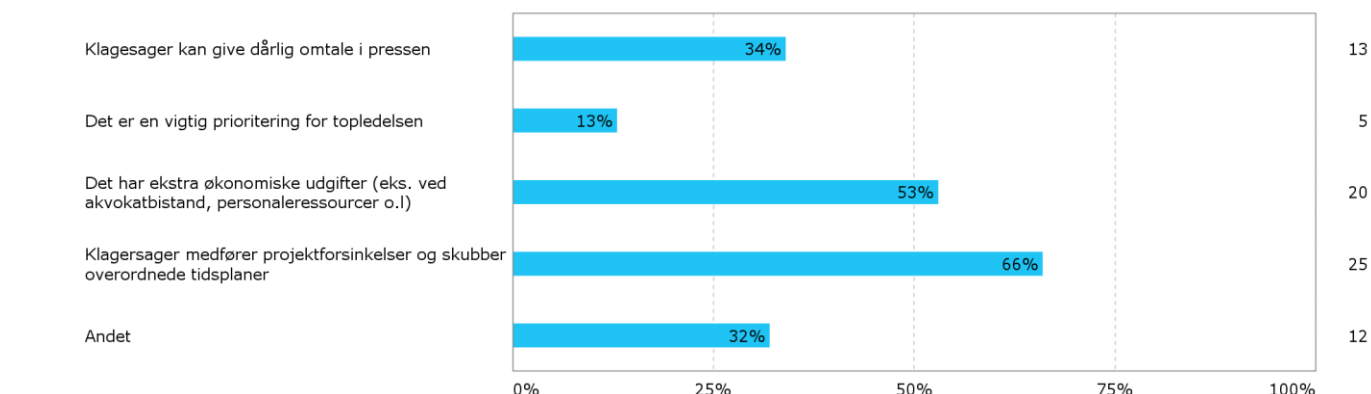
Tilbudsgiverne er ligeledes spurgt om, hvorvidt de har en forhåndsstrategi for evt. klagesager.

Svar	Respondenter	Procent
Ja	0	0 %
Nej	13	77 %
Ved ikke	4	23 %
I alt	17	100 %

Tabel 15: Tabel om hvorvidt tilbudsgiver har en forhåndsstrategi for klagesager.

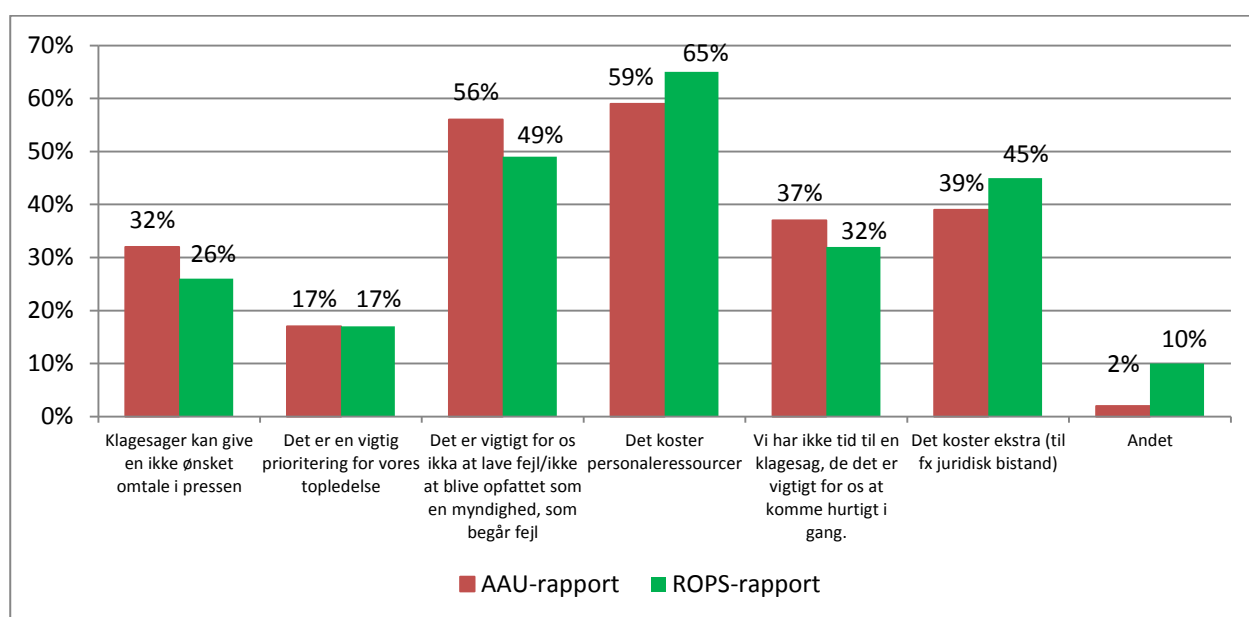
Det bemærkes af tabel 15, at ingen tilbudsgivere anfører, at de har en klagestrategi.

På trods af, at der ikke er mange offentlige ordregivere i rundspørgen, som har en forhåndsstrategi vedrørende klagesager, kan klagesager stadig have stor betydning for en offentlig bygherre. I relation til AAU-rapport og ROPS-rapporten er der spurgt ind til, hvad for en betydning klagesager har for bygherre. Spørgsmålene er delvist omformuleret, og enkelte er samlet til én svarkategori, da forfatterne vurderer, at nogle af de angivne spørgsmål ikke havde en stor nok varians til at være selvstændige spørgsmål.



Figur 33: Betydning af klagesager for ordregiver

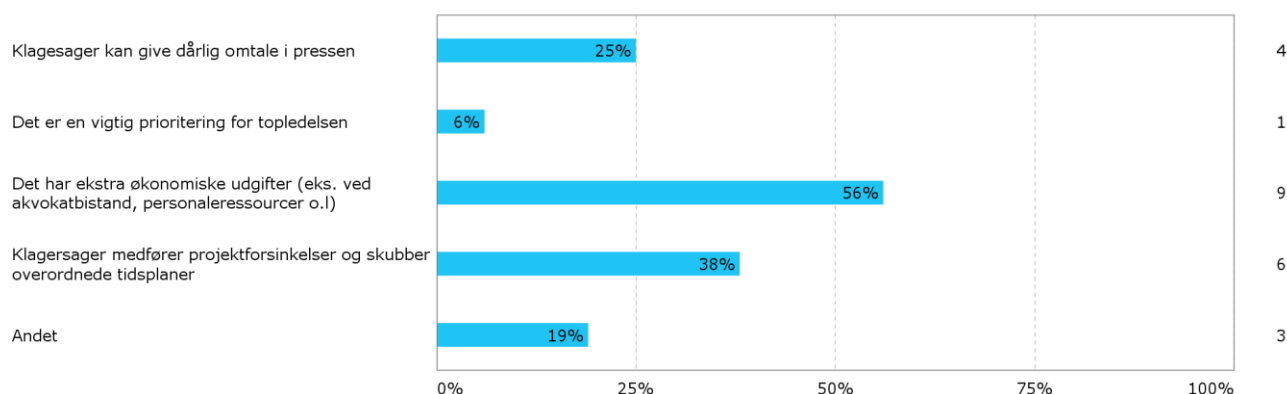
Det har været muligt at angive flere svar, hvorved svarprocenten ikke er 100 %. I kategorien "Andet" er der overvejende svaret, at ordregiver ikke oplever klagesager, eller at klagesager ikke nævneværdigt har betydning. En enkel respondent angiver dog, at klagesager anses som et prestigenederlag for bygherre. Det bemærkes, at de fleste ordregivere har fokus på tid og økonomi for projekterne. Tallene til højre i figuren angiver antallet af respondenter.



Figur 34: Sammenstilling af resultater fra AAU-rapport og ROPS-rapport.

Det bemærkes af figur 34, at der generelt for både egne undersøgelser, AAU-rapporten og ROPS-rapporten er et stort fokus på unødvendige ressourcer, og at de overordnede tidsplaner forsinkes. En klagesag på ét projekt kan medføre, at næste etape af en større sammenhængende opgave forsinkes. Det er generelt et økonomisk aspekt, der dominerer alle tre undersøgelsesresultater.

Tilbudsgiver anfører deres opfattelse af, hvordan klagesager påvirker dem, som anført i figur 35:



Figur 35: Betydning af klagesager for tilbudsgiver.

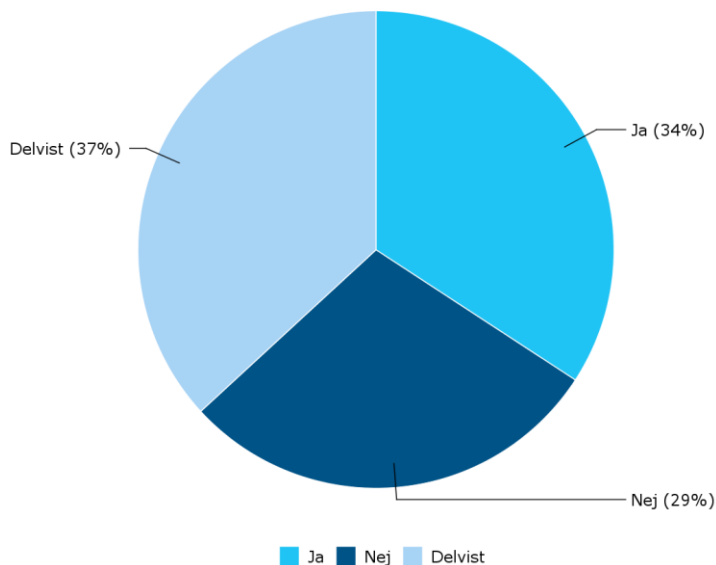
Det har været muligt at angive flere svar, hvorved svarprocenten ikke er 100 %. Der er overvejende overensstemmelse omkring de økonomiske udgifter ved en klagesag samt et stort ressourcespild, der er de to primære svargrupperinger. Tallene til højre i figuren angiver antallet af respondenter.

Under "Andet" er der fra 3 tilbudsgivere angivet:

- Vil helst ikke sætte os i en situation, hvor der skal klages – så hellere selekttere fra i tide.
- Ingen betydning.
- Jeg kan ikke huske en sag, hvor klager har vundet og derefter fået tildelt kontrakten.

Sidst anførte citat rejser et nyt spørgsmål omkring, hvor meget man som professionel tilbudsgiver får ud af at klage i relation til, hvordan man fremtidig vil huskes af bygherre.

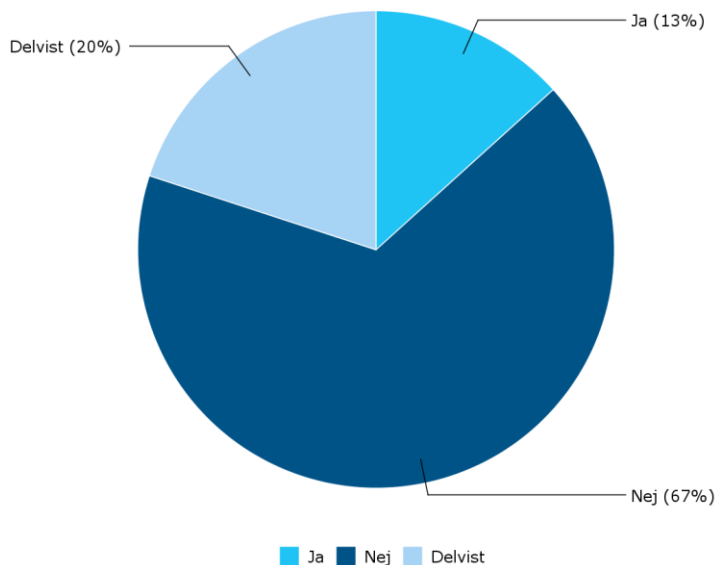
Slutteligt er der spurgt til, hvorvidt udviklingen indenfor lovgivningen for offentlige udbud har gavnet udbudskulturen. Ordregiver angiver deres holdning således:



Figur 36: Ordregivers holdning til, om udviklingen indenfor udbudsret har gavnet udbudskulturen.

Det ses af figur 36, at opfattelsen af den offentlige udbudslovgivning får en blandet modtagelse. Såfremt "delvist" opfattes positivt, mener ca. 70 %, at udbudslovgivningens udvikling har gavnet udbudskulturen.

Tilbudsgiver anfører deres opfattelse af, om hvorvidt udviklingen indenfor udbudsret har medført positive ændringer som angivet i figur 37:



Figur 37: Tilbudsgivers holdning til, om udviklingen indenfor udbudsret har gavnet udbudskulturen.

Der er hos tilbudsgiver et overvejende udtryk for, at udviklingen indenfor udbudsret ikke har bevirket, at udbudskulturen er blevet bedre.

Det sidste spørgsmål i rundspørgen for både ordregiver og tilbudsgiver omhandler, hvad de hver især føler er hæmmende for dem i udbudsprocessen.

Udvalgte citater fra ordregiver og tilbudsgiver er listet:

- *"Den lave tærskelværdi for rådgiverydelser indebærer, at selv relativt små byggesager skal i EU-udbud. Det kan virke som en overdreven omstændighed. Tidsforbruget er generelt stort, og dermed bliver udbudsprocessen styrende for hele projektforløbet, hvor der jo også kunne være andre hensyn at varetage."*
- *"Vi føler os ikke særligt hæmmet af udbudsprocesserne bortset fra, at processerne kan tage forholdsvis lang tid."*
- *"Det gør de skærpede krav om ikke at kunne angive produkter."*
- *"Vi ser 2 klare tendenser."*

1) Omfanget af tilbudsmateriale er steget markant. Som tilbudsgiver skal vi nogle gange præstere næsten færdige projekter eller projektelementer, som en del af tilbuddet. Der bruges urimeligt store mængder ressourcer på udarbejdelse af projektmateriale, som der kun er 20 % chance for at skulle bruges.

2) Udbudskrav til rådgivers ansvar øges og de vanlige spilleregler fra ABR89 og AB92 fraviges mere og mere. Der er masser af eksempler på, at man som rådgiver bliver pålagt ansvar for eksterne projekterende, for entreprenørens overholdelse af tidsplanen eller for at den overordnede økonomiske ramme holdes. Ved overskridelser kræves typisk erstatning, dagbod eller vederlagsfri omprojektering.

Vi fravælger i dag langt flere udbud end tidligere, med begrundelse i ovennævnte to forhold."

- *"Ofte omfattende udbud, hvor mængden af dokumentation er enorm. Ofte ikke særligt præcist udbudsmateriale."*
- *"At alle udbud - offentlige og private - indeholder et hav af afvigelser til AB92 og ABT93, som i hvert fald staten og kommunerne (og vel også regionerne) har vedtaget som gældende grundlag for deres byggekontrakter."*
- *"Størrelsen på udbud gør ind i mellem, at mindre firmaer som os bliver valgt fra."*
- *"Dårlige rådgivere, læs 'pressede rådgivere på prisen'."*

Det ses ud fra disse udvalgte citater, at tilbudsgiver især oplever gener i den nuværende udbudskultur omkring det stigende omfang af tilbudsmateriale, der er nødvendigt for juridisk at sikre en korrekt udbudsproces. Her nævnes kravet om ikke at nævne konkrete ønskede produkter som et eksempel. Endvidere ses der flere udtalelser, der adresserer tidshorizonten for især udbud under EU-lovgivningen. Her anføres rådgiverydelser, der hurtigt falder under EU-udbud. Afvigelserne i AB-reglerne bliver også kommenteret som en mere eller mindre generel standardafvigelse hos ordregivere.

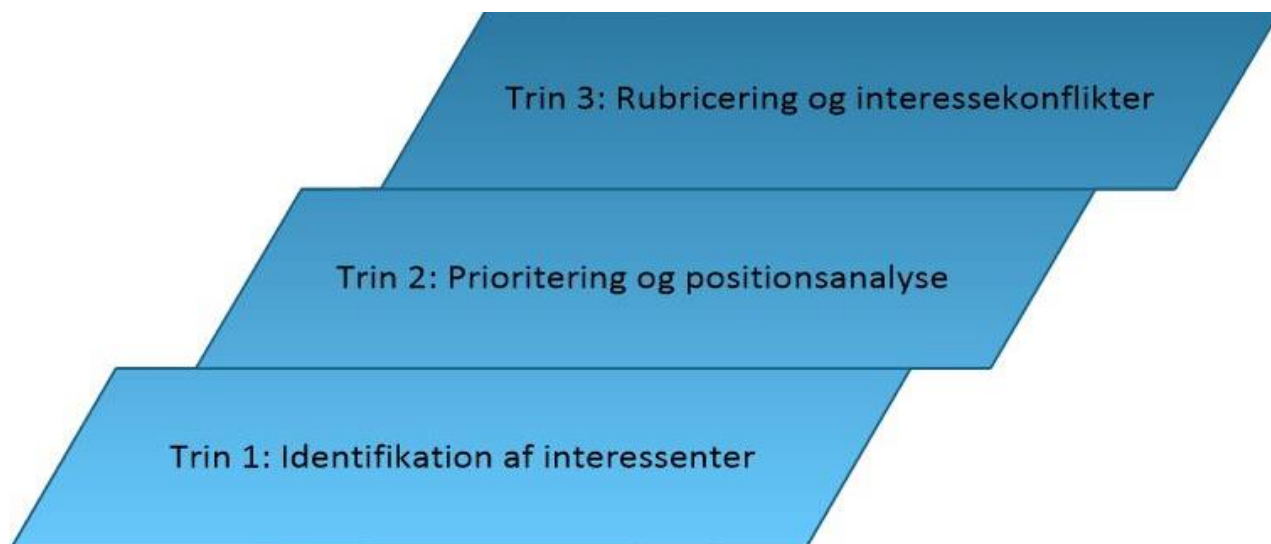
Kapitel 5

Interessentanalyse

Dette kapitel omhandler de forskellige interessenter i den danske byggebranche og deres relation til udbudsproblematikker i offentlige udbud. Interessentanalysen har til formål at behandle de identificerede problematikker fra kapitel 1 til kapitel 4. Fokusområdet for interessentanalysen derfor er at sætte de forskellige interessenters virke i relation til hinanden såvel som de fundne problematikker i den offentlige udbudskultur.

5.1 Metodisk gennemgang af interessentanalyse

Udgangspunktet og opbygningen for interessentanalysen er (Mikkelsen & Riis, 2007), med dennes 3 trin for analysen. Interessentanalysen understøttes af (Attrup & Olsson, 2008), som supplerende kilde til grafik og indhold til analysedelene. Opbygningen af interessentanalysen fremgår af figur 38, hvor analysen bevæger sig fra laveste til højeste trin:



Figur 38: mod. e. interessentanalysemodel (Attrup & Olsson, 2008) og (Mikkelsen & Riis, 2007).

Som en forudsætning for gennemførelsen af interessentanalysen er der valgt ikke at inddrage offentligtretlige organer som offentlig bygherre. Dette valg er foretaget, idet denne type bygherre differentierer sig fra de andre offentlige bygherrer og eksempelvis ikke er omfattet af offentlighedsloven. Herfor kan der ikke etableres et fyldestgørende datagrundlag som udgangspunkt for behandlingen af denne interessentgruppe.

Interessentanalysen starter med et resume af resultaterne i afsnit 5.2. Dette resume opsummerer resultaterne af interessentanalysens tre trin, som er gennemarbejdet i afsnit 5.3-5.6. Indholdet i de respektive trin gennemgås i de tilhørende afsnit.

5.2 Resume af interessentanalyse

Trin 1 i interessentanalysen identificerer de fire hovedinteressenter i den nuværende organisation i udbudsprocessen af offentlige udbud i byggebranchen til at være:

- Bygherre
- Bygherrerådgiver
- Projekterende rådgiver
- Entreprenør

Derudover er der i afsnit 5.3 fastlagt to yderligere interessentgrupper: 1 myndigheder (fx brandmyndigheder, teknisk forvaltning) og sovende interessenter (fx naboer, arkæologer) samt 2 brancheforeninger. Disse

interessentgrupper kan efter eget initiativ gå aktiv ind i udbudsprocessen ved offentlige udbud, såfremt de vurderer, at der er interesse i det konkrete projekt.

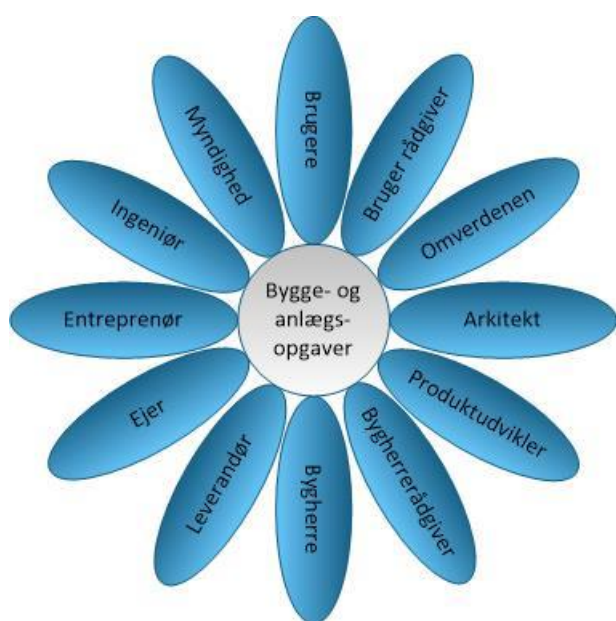
Trin 2 prioriterer og positionerer de fire hovedinteressenter i henhold til både hinanden og i udbudsprocessen. Positioneringen er interessenterne findes under afsnit 5.4.1. Bygherre findes som en mellemting af en grå eminence og ressourceperson. Bygherrerådgiver betegnes som ressourceperson, da denne ofte har mandat på bygherres vegne og fungerer som mellemlid imellem bygherre og rådgiver/entreprenør. Denne magtposition er opstået i takt med bygherrerådgivningens indtræden i byggebranchen, samtidig med at de fleste offentlige bygherrer ikke har sådanne kompetencer in-house. Den projekterende rådgiver har indvirkning på projektmateriale og bevæger sig hen mod at være en ressourceperson, dog står denne til ansvar overfor bygherrerådgiver og bygherre, og derfor kan den tekniske rådgiver ikke rangeres som ressourceperson. Entreprenøren sidder oftest som gidsel i en udbudsproces, medmindre der er tale om en totalentreprise, hvor entreprenøren har større indflydelse. Udbuds- og kontraktformen er meget bestemmende for, hvor stor frihed entreprenøren har i forhold til valg og forslag til ændringer, men som udgangspunkt gives der kun tilbud på det i anførte i et færdigt udbudsmateriale.

Trin 3 rubricerer de fire hovedinteressenter i forhold til hinanden og den offentlige udbudskultur. Rubriceringen og de tilknyttede betegnelser fremgår af afsnit 5.5.1. I rubriceringen findes bygherre i til at være en "Zealot" (fuldt støttende) med mulighed for at bevæge sig mod "Golden Triangles" (aktiv støttende, men kritisk) i forhold byggeriets andre interessenter. I udbudsprocessen findes bygherre til at være delvis "Zealot" og delvis "Waverers" (involvering, men vekslende støtte). Bygherrerådgiver defineres som en "Zealot" i forhold til bygherre og den ydelse, bygherrerådgiver skal levere til bygherre. I forhold til sin position som mellemlid for bygherre og de andre parter i byggeriet indtager bygherrerådgiver også en rolle som "Golden Triangles", hvor bygherrerådgiver støtter bygherre, men er kritisk overfor projekterende rådgiver og entreprenør. Den projekterende rådgiver placeres som en "Waverers", afhængig af hvordan projektet er vundet og markedssituationen. Entreprenøren kan efter udbudsformen indtage to overordnede rubriceringer. For totalentrepriser, hvor der skabes ejerskab for entreprenøren i projektmateriale, findes entreprenøren til at være "Golden Triangles". Derimod er situationen anderledes ved fagentrepriser, hvor muligheden for at præge udbuddet er begrænset eller ikke muligt, her rubriceres entreprenøren som "Passives" (afventende opportunist). Der er identificeret en generel interessekonflikt imellem at drive sin forretning og yde sit bedste for projektet. Især rådgivere, bygherrerådgiver som projekterende rådgiver, har en interessekonflikt mellem ABR89 som bygherres tillidsperson og at være en profitabel medarbejder for egen virksomhed.

5.3 Trin 1: Identifikation af interessenter

Identifikationen af interessenter indeholder en redegørelse for hvilke parter, som har interesse for et projekts gennemførelse. Identifikationen foretages i henhold til (Attrup & Olsson, 2007).

En udbudsproces inkluderer en bred mangfoldighed af aktører. Bygherren er i denne sammenhæng ordregiver. Bygherrerådgivere, projekterende rådgivere samt entreprenører er tilbudsgiverne, hver for sin del af den samlede udbudsproces for en bygge- eller anlægsopgave. Andre aktører tæller de influenser, der fra samfundets side påvirker udformningen af udbuddene, eksempelvis miljøorganisationer. I et specifikt udbud kan der yderligere indgå flere interessenter, eksempelvis udenlandske aktører ved EU-udbud, brugergrupper som påvirker udformningen af projektet eller investeringspartnere. I byggebranchen kan der tales om følgende interessenter, se figur 39.



Figur 39: mod.e. Interessenter i byggeriet (Naldal, 2008).

Alle interessenter har et incitament for at påvirke udbuddene i kraft af deres medvirkning i byggebranchen. Muligheden for at påvirke det aktuelle projekt varierer dog meget imellem interessenterne, og det er ikke alle interessenter, der har direkte indvirkning på den udbudsrelaterede del af projektet. Næsten alle interessenter påvirker byggeriet gennem forskellige brancheorganisationer. Derfor kan de primære interessenter ved offentlige udbud ved generalisering inddeles i følgende kategorier:

- Bygherre (offentlig)
- Bygherrerådgiver
- Projekterende rådgiver
- Entreprenør
- Myndigheder og sovende interessenter
- Brancheforeninger og brancheorganisationer (Repræsentanter for respektive aktører i byggebranchen)

I de følgende afsnit behandles den dybere identifikation af de forskellige interessenter.

5.3.1 Offentlig bygherre

I henhold til udbudsdirektivet er de offentlige bygherrer i Danmark grupperet under flere forskellige organer; *"En bygherre er offentlig når denne agerer under stat, region, kommune, offentligretlige organer eller der fra offentlig side ydes direkte tilskud på mere end 50 % til en bygge- og anlægskontrakt."* - citat udbudsdirektivet paragraf 2.

Med denne overordnede gruppering har de enkelte offentlige bygherrer deres virke indenfor hvert sit område. Disse områder inddeles ud fra en gruppes praktiske ansvarsområde, eksempelvis omfatter de statslige bygherrer Vejdirektoratet og Banedanmark. Den offentlige sundhedssektor administreres af regionerne, hvorfor disse fungerer som bygherrer til sygehuse. Kommunerne er generelt aktive ordregivere og udbyder en bred vifte af bygge- og anlægsopgaver, fra infrastruktur, skoler til regnvandshåndtering.

De enkelte offentlige bygherretypers forskellige ansvarsområder skinner igennem i forhold til, hvor meget der udbydes for og projekternes størrelse. Kommunerne og staten er klart de økonomisk største udbydere. Kommunen udbyder mange små og mellemstore projekter, hvor staten fokuserer på infrastruktur og statsligt byggeri som universiteter, hvorfor statens projekter varierer meget i størrelse. Samlet ses udbydes der i 2015, som vist i tabel 16:

Ordregivende myndighed	Anlægsloft 2015
Kommune	17,5 mia. kr.
Region	2,5 mia. kr.
Stat	16,4 mia. kr.

Tabel 16: Fastsættelse af udgiftslofter for 2014-17 (Finansministeriet 2013).

Det beløb, der investeres i bygge- og anlægsprojekter, reguleres igennem Finansloven. Herunder er kommuners økonomi baseret på aftalegrundlag mellem kommunen, Kommunernes Landsforening og den siddende regering gennem finansministeriet. Statslige bygge- og anlægsinvesteringer fordeles mellem de forskellige ministerier og kan såvel være afsat til renovering af et museum som et infrastrukturprojekt.

Foruden anførte anlægsloft gives der igennem kvalitetsfonden tilskud til forskellige bygge- og anlægsprojekter i regioner og kommuner. Kvalitetsfonden, der hører under Økonomi- og Indenrigsministeriet, bidrager med at løfte de fysiske rammer for fx folkeskolen og daginstitutioner og er blandt andet med til at finansiere de kommende supersygehuse, der i 2015 modtager et bidrag på 4,6 mia. kr. Derudover, som tilskud til bygge- og anlægsprojekter, florerer beløb i puljer til energirenovering og fornyelse. Disse puljer afsættes dog på årlig basis og fungerer dermed ikke som et konsistent tilskud (Finansministeriet, 2014a) og (Finansministeriet, 2014b).

5.3.2 Bygherrerådgiver

En bygherrerådgiver kan inddeles i to overordnede kategorier:

- Eksterne konsulenter
- Selve byggeledelsen

Den ene kategori inden for bygherrerådgivning er de eksterne konsulenter, som er fagspecialister, som hyres ind som teknisk assistance eller rådgivning indenfor unikke områder. Disse kan eksempelvis være specialister indenfor arbejdsmiljø, jurister, revisorer og controllere, som anvendes til gennemgang af fx økonomi eller efterlevelsen af socialklausuler. Konsulenttydelser kan yderligere tilbydes af eksempelvis IT-specialister til oprettelse og drift af projektweb-funktioner eller eksperter, som hyres ind til uvildig projektranskning af byggetekniske løsninger. Fra offentlig side anvendes i vidt omfang konsulenter i udbudsprocessen.

Den anden kategori er klassisk bygherrerådgivertydelser, hvor funktionerne eksempelvis anvendes i programfasen i byggeriet, hvor bygherrerådgiveren assisterer med behovsafdækningen for at få fastlagt målene og forudsætningerne for projektet. Rådgiveren assisterer her med valget af udbuds- og entreprisereformer samt udarbejdelsen af tid, pris og kvalitet for projektet. Denne funktion er hermed central i forprojektet (Naldal, 2008). Denne rådgivningskategori vil typisk varetages af rådgivningsvirksomheder, som også tilbyder fx byggeledelse som en del af sin bygherrerådgiverportefølje.

5.3.3. Projekterende rådgiver

Den projekterende rådgiver har traditionelt haft sin rolle i byggebranchen ved at udføre dimensionering og projektering på baggrund af et skitseprojekt. Derudover varetager den projekterende rådgiver ofte en stor del af tilsynet på udførelsen af projektet (Anlægsteknikforeningen, 2012).

De tekniske rådgivende virksomheder omfatter et bredt spænd af forskellige funktioner, hvorunder den primære er projekteringen udført af de rådgivende ingeniører og arkitekter. Således fungerer landmåling, landskabsarkitekter enten som interne funktioner eller eksterne samarbejdspartnere. Ved større projekter er konsortiedannelse normalt mellem flere rådgivende aktører eller i samhörighed med en entreprenør, hvis projektet eksempelvis udbydes som totalentreprise. Sker der en ændring i bygherres behov, hvortil der skal omprojekteres, kan denne ydelse afregnes ud fra rådgiverens kontraktuelle forhold eksempelvis ud fra forventede timeforbrug og timesatsen fra rådgiverens tilbudsliste. Rådgivers rolle afhænger dog ultimativt af kontraktforholdene og udbudsmaterialet, hvori det eksempelvis også kan være anført, at omprojektering sker vederlagsfrit.

5.3.4 Entreprenør

Entreprenøren er den udførende part for bygge- eller anlægsopgaven. Herunder kan blandt andet nævnes store virksomheder, små og mellemstore virksomheder og specialiserede enkeltmandsvirksomheder. Ved klassisk udbud træder en entreprenør ind i byggeriet efter et vundet udbud, oftest som fag-, hoved- eller totalentreprise. Herefter er entreprenøren ansvarlig for, at projekterendes materiale bliver omsat til det

byggeri, som ordregiveren ønsker opført. Entreprenørudbuddene forfattes således af rådgiverne på baggrund af bygherres ønsker. Heri stilles der oftest fra offentlige ordregiveres side krav om sikkerhedsstillelse, og ordregiverne kan yderligere kræve fremsendelse af nøgletal fra entreprenørerne. Dette medvirker til at sikre, at entreprenøren har økonomien og ressourcerne til at gennemføre projektet, hvilket tjener som en sikkerhed for bygherre. For enkelte små og mellemstore virksomheder kan dette dog opfattes som en markedsbarriere for deltagelse i offentlige byggerier, som det er angivet i et svar i rundspørgen, jf. kapitel 4.

5.3.5 Myndigheder og sovende interessenter

Myndighederne og de sovende interessenter er både offentlige og private instanser, der tæller omverdenen omkring bygge- eller anlægsopgaven. Myndighederne eller de sovende interessenter har ikke nødvendigvis direkte interesse i selve projektet, men deres interesse er derimod i at sikre omgivelserne og den generelle sikkerhed ved opførelsen af byggeriet.

Denne interessentgruppe indeholder organisationer underlagt fx Miljøministeriet eller Kulturministeriet, som tjener at sikre lokal fauna og flora, arkæologiske fund, bevaringsværdigt byggeri og meget andet. Et eksempel herpå kan være Naturstyrelsen. Ligeledes findes de myndigheder, som fx skal godkende afvandringsplanerne for projektet eller brandmyndighederne.

De sovende interessenter kan være lokale borgergrupper samt private organisationer eller foreninger, som kan have interesse i projektets fysiske område fx i forhold til nabogener, natur eller politiske motiver. Greenpeace vil således eksempelvis være en sovende interessent, der ikke nødvendigvis markerer sig ved hvert projekt. Erhvervsdrivende eller lodsejere, som påvirkes af projektets aktiviteter, kan også betragtes som sovende interessenter.

De sovende interessenter omfatter grupper, som normalt ikke har direkte interesse i selve bygge- eller anlægsopgaverne. Grupperne kan dog vækkes af uforudsete begivenheder og ved specielle lejligheder kan få betydelig indflydelse på projekterne.

5.3.6 Brancheforeninger og interesseorganisationer

Brancheforeningerne og interesseorganisationerne omfatter repræsentanterne for de forskellige aktører. Her har hver faggruppe sin egen brancheorganisation som repræsentant. Eksempler herpå kunne være Foreningen af Rådgivende Ingeniører (FRI) eller Forbundet Arkitekter og Designere (FAOD), som repræsenterer visse rådgiveres interesser for udbudskulturen. Ligeledes findes der for de fleste fagområder organisationer og foreninger, der på vegne af deres medlemmer varetager fagområdet interesser og indflydelse i byggebranchen.

Brancheforeninger har stor indflydelse og er med til at udstede vejledninger og anbefalinger for byggeriets parter. Her kan nævnes Bygherreforeningen, Kommunernes Landsforening som eksempler. Af andre danske brancheforeninger kan nævnes Dansk Byggeri, Arkitektforeningen og diverse laug indenfor håndværksfagene. Mange aftaler og overenskomster i byggebranchen er fremkommet med opbakning eller initiativ fra brancheforeninger og interesseorganisationer.

Interesseorganisationer kan også omfatte fagforeninger som fx IDA (Ingeniørforening Danmark). IDA leverer eksempelvis rådgivning, lønstatistikker og kurser indenfor ingeniørvidenskab, og fungerer som medlemmernes støtte på arbejdsmarkedet. Dansk Metal og 3F er ligeledes eksempler på interesseorganisationer. Sådanne interesseorganisationer findes for de fleste, hvis ikke alle, fagområder indenfor bygge- og anlægsopgaver.

5.4 Trin 2: Prioritering og positionsanalyse

Prioriteringen af interessenter sker med udgangspunkt i (Attrup & Olsson, 2008, s. 128,). Prioriteringen af interessenter foretages for at eliminere de interessenter, som ikke har direkte indflydelse på projektet, således at fokus herfra kan lægges på de primære aktører. Prioriteringen opsummeres i en matrix, der beskriver den enkelte interessents indflydelse og medvirken i forhold til problemstillingen. Der skelnes imellem fire forskellige kategorier, værende Ekstern, Grå eminence, Gidsel eller Ressourceperson. Hver kategori repræsenterer sammenhængen mellem indflydelse i forhold til medvirken vedrørende den offentlige udbudskultur og de dertil identificerede problemer. Dette illustreres grafisk i afsnit 5.4.1.

Der arbejdes ud fra følgende oversigt af interessenter:

- Bygherre
- Bygherrerådgiver
- Projekterende rådgiver
- Entreprenør
- Myndigheder og sovende interessenter
- Brancheorganisationer (fællesrepræsentanter for de respektive parter i byggebranchen)

Positionsanalysen tager udgangspunkt i (Mikkelsen & Riis, 2007). Formålet med positionsanalysen er at afdække de relevante interessenters indstilling til problemstillingen for det behandlede område. De interessenter, som identificeres og prioriteres til at være de vigtigste interessenter, analyseres her i relation til deres position i forhold til den offentlige udbudskultur.

5.4.1 Prioritering

Bygherre er traditionelt set i centrum for ethvert projekt, og dermed også centrum for udbudskulturen. Bygherre er ansvarlig for projektet fra start til slut, både juridisk og praktisk. Den offentlige bygherre har en stor indflydelse, men er samtidig bundet af lovgivning og regler. Udbudslovgivningen flytter bygherre mod at være en "Stop/Go" instans (Anlægsteknikforeningen, 2012). Bygherre placeres derfor imellem at være ressourceperson og grå eminence.

I nyere tid er flere af bygherrens funktioner blevet udført eksternt af konsulenter og rådgivere, som hverken tilhører bygherre eller den projekterende. Herigennem er bygherrerådgiveren blevet mere central for gennemførelsen og med stor indflydelse på udformningen af udbud, idet det forudsættes, at bygherrerådgiveren formulerer og kommunikerer udbudsmateriale på bygherrens vegne. Derfor er der høj aktiv delta-

gelse samtidig med stor indflydelse i udbudsprocessen fra bygherrerådgiveren. Bygherrerådgiveren betragtes deraf som udgangspunkt som en ressourceperson.

Traditionelt er bygherre repræsenteret af den projektende rådgiver, som er aktiv i gennemførelsen af projektet og forfatter af entreprenørudbuddene. Disse funktioner stiller den projekterende rådgiver meget centralt overfor bygherren, men den projekterende er stadig underlagt bygherre og evt. bygherrerådgivers krav til projekteringen. Deraf kan den projekterende rådgiver, i denne organisering, bevæge sig fra at være ressourceperson mod at være et gidsel.

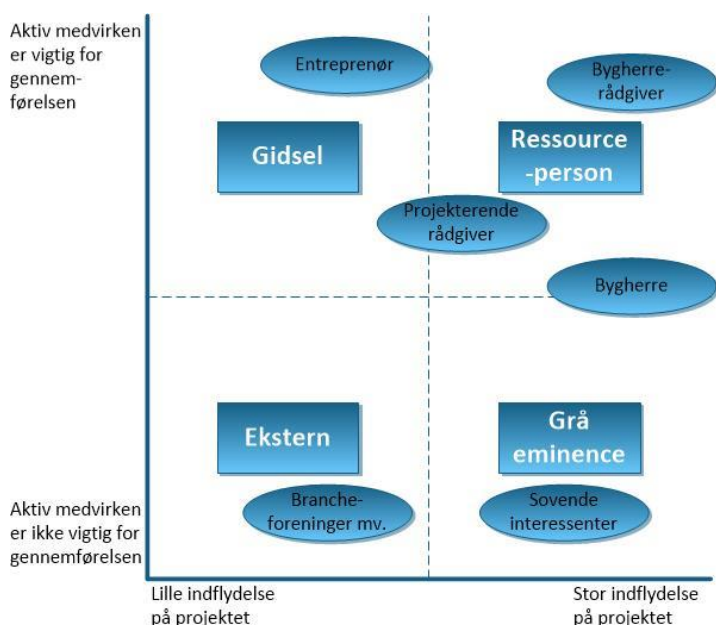
Entreprenøren er som tilbudsgiver aktiv og central for udbudsprocessen. Som tilbudsgiver af færdige udbud har entreprenøren begrænset magt i forhold til at påvirke udbuddene. I kraft af, at det offentlige er så stor en bygherre, baserer mange entreprenørvirksomheder en stor del af deres likviditet ud fra offentlige udbud. I selve udbudsprocessen er entreprenøren derfor oftest et gidsel, men placeringen afhænger af udbudsform og de kontraktuelle bestemmelser.

De sovende interessenter vækkes af projektspecifikke forudsætninger og kan få stor indflydelse på de færdige projekter, også selv om udbuddet i sig selv ikke har direkte interesse for den sovende interessent. De influerer på projekterne, men er ikke selv aktive. Som finansieringsgrundlag og med stor beslutningskompetence har politikerne stor indflydelse på antallet af offentlige udbud, men deres medvirken er sjælden til aldrig påkrævet for at gennemføre udbuddene.

I samme grad som politikere har interesse i udbuddene har også brancheforeningerne og interesseorganisationerne interesse. Disse er ikke nødvendigvis direkte involverede i udbud af konkrete opgave, hvorfor de ikke er vigtige for gennemførelsen. Samtidig afhænger deres indflydelse og involvering af bygherres og interessents egne ønsker herom. Organisationerne kan have principiel interesse i visse udbud, ligesom de på baggrund af de aktører, de repræsenterer, ønsker at påvirke den overordnede kultur. Politikere, der i spejlet ses som en sovende interessent, betragtes som grå eminencer i kraft af deres magt til at påvirke offentlige projekter, såfremt de har politisk interesse.

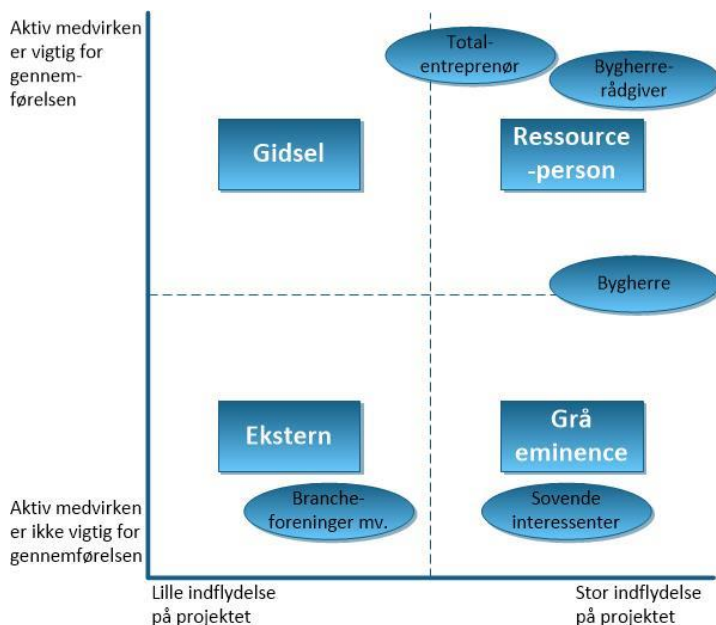
I kraft af at de sovende interessenter, brancheforeningerne og interesseorganisationerne ikke nødvendigvis har direkte influens på gennemførelsen af et konkret udbud, vægtes deres indflydelse og aktivitet lavere end de tidligere nævnte interessenter.

Ses der på et udbud opdelt i rådgiver og entreprenørydelser vil interessenterne kunne placeres som vist i figur 40.



Figur 40: mod. e. figur med interessenterne forhold i projektet ved fag- og hovedentrepriser (Attrup & Olsson, 2007).

Placeringen af interessenterne er som tidligere nævnt afhængige af det konkrete projekts udbudsform og kontraktuelle form, og dette er ment som et generaliserende billede af, hvorledes interessenter skal prioriteres i henhold til et generelt offentligt fag- og hovedentrepriseudbud. Ses der på en totalentreprise, flytter entreprenøren sig som vist på figur 41:



Figur 41: mod. e. figur med interessenterne forhold i projektet ved totalentrepriser (Attrup & Olsson, 2007).

Den offentlige bygherre, der sender projektet i udbud, er betragtet som en semi-professionel bygherre. Med semi-professionel menes det af forfatterne, at bygherre ikke besidder in-house kompetencerne til at varetage hele udbudsprocessen, men stadig har faglighed til at vurdere dele af udbudsprocessen. På trods af, at de fleste offentlige bygherrer er tilbagevendende bygherrer, vælger de fleste at benytte sig af bygherrerådgivning ved udbud. Bygherrens placering afhænger således af hvilke in-house kompetencer, der er til rådighed hos den enkelte bygherre. Afhængig af den tekniske og juridiske kyndighed kan bygherren placeres flere steder imellem at være ressourceperson og grå eminence.

Ud fra trin 1 findes de mest centrale interessenter for et konkret udbud som dem, der både er aktive og har indflydelse på projektets udformning. Bygherre har som udgangspunkt den højeste prioritering. Herefter sidestilles bygherrerådgiveren og den projekterende rådgiver som anden prioritet, idet de vurderes til at være lige centrale for påvirkningen af udbudskulturen og –processen, og ved totalrådgiver til at inkludere begge ydelser. Efter bygherre og rådgivere findes entreprenøren som tredje prioritet, denne vurderes til at være en central interessent, men kun grundet sin funktion som modtager af udbuddene. Som fjerde og femte prioritet findes de forskellige interessenter, som kan variere på baggrund af fx projektets geografi, størrelse og type.

En prioriteret rækkefølge af interessenterne i udbudsprocessen, hvor 1 er førsteprioritering, ser ud således:

1. Bygherre
2. Bygherrerådgiver samt, 2. Projekterende rådgiver
3. Entreprenør
4. Myndigheder, politikere og sovende interessenter
5. Brancheforeninger og interesseorganisationer

På baggrund af prioriteringen af interessenterne tages der for de efterfølgende dele af interessentanalysen udgangspunkt i prioritet 1-3, og der ses bort fra prioriteterne 4-5 i det efterfølgende. Fravalget af interessenter ses i relation til den manglende projektafhængighed til udbudsprocessen, der ikke kan generaliseres. Dertil er det forfatternes opfattelse, at størstedelen af interessenterne i disse to grupperinger først indtræder under udførelsen, hvilket falder udenfor specialets projektafgrænsning.

5.4.2 Positionsanalyse

De fire prioriterede interessenter er, i forhold til den offentlige udbudskultur, identificeret til at være bygherre, bygherrerådgiver, projekterende rådgiver og entreprenør, jf. afsnit 5.4.1. Interessenternes position analyseres ud fra (Mikkelsen & Riis, 2007) og behandles i de kommende afsnit.

5.4.2.1 Bygherres position

Den offentlige bygherres interesseområde omfatter hele udbudsprocessen, fra behovsafdækning til drift og evt. nedtagning, jf. afsnit 1.2. Den offentlige bygherres interesse i et projekt opstår, når en borgergruppe skal tilgodeses i form af en bygge- og anlægsinvestering. Den offentlige bygherres indstilling til udbud påvirkes af politikere, medier, foreninger og organisationer som beskrevet igennem kapitel 1. Grundet denne

påvirkning har den offentlige bygherre sjældent den absolutte magt for gennemførelsen af udbud, hvilket betyder, at de anbefalinger, bygherres eksterne rådgivere bidrager med, ikke altid til fulde realiseres.

Den eksterne påvirkning på de offentlige bygherrer om at få mest muligt ud af skatteborgernes penge, pålægger bygherren et stort pres i udbudsprocessen. Påvirkningen på den offentlige bygherre er oftest af politisk karakter. Den offentlige bygherre varetager et stort ansvar og underlægges kontinuerligt nye retningslinjer for sit virke, og følges disse ikke, vil bygherren blive pålagt politiske og økonomiske sanktioner. Det kræver ressourcer at følge nye retningslinjer, at undersøge lovgivning, paradigmer, strategier og disse ressourcer bortgår fra andre aktiviteter forbundet med byggeprocessen. Hvis der er balance imellem de krav, der stilles til offentlige bygherrer igennem sanktioner og retningslinjer og et økonomisk tilsvarende tilskud, vil bygherre muligvis involvere sig i tiltagene. Såfremt der ikke er balance, vil tiltagene negligeres og byggeriet lide under dette.

Bygherrens allierede i et projekt er de bygherrerådgivere, der findes til at assistere bygherre, samt den projekterende rådgiver. I en tidlig fase ses ofte konsulenter, der hyres til at afdække basale behov og ønsker hos bygherre, der samtidig benytter denne konsulent til at udforme udbuddet for bygherrerådgiver. Samtlige disse aktører stammer fra det private arbejdsmarked, og deres virksomheder er afhængige af bygherrens anvendelse af deres ydelser, samt at der skabes profit for egen virksomhed igennem ydelsen til bygherre. Brugen af konsulenter varierer efter hvilken offentlig sektor, der er bygherre, som det beskrives i efterfølgende i nærværende afsnit.

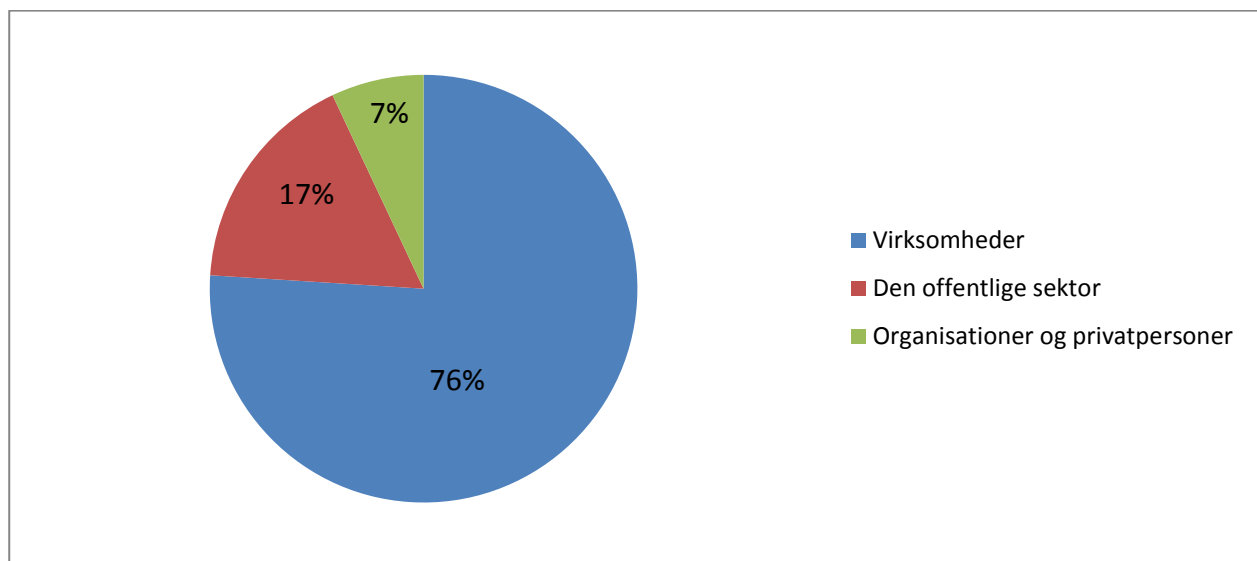
Den offentlige bygherres involvering i et projekt og dets udbud falder efterhånden, som anlægsfasen afsluttes. Dernæst flyttes fokus til andre projekter, og en ekstern instans overtager driften af det færdiggjorte projekt. Herfra genskabes bygherrens interesse kun i tilfælde af driftsproblemer, eller hvis 1- eller 5 årsgennemgang (tilsyn) giver anledning til udbedrende aktiviteter. Der bør dog skelnes imellem offentlige bygherrer. Vejdirektoratet og Banedanmark har egne projektafdelinger og varetager selv driften med deres anlæg. Kommuner og regioner har kun en teknisk afdeling tilknyttet. Alle offentlige bygherrer er professionelle i den forstand, at de som ordregiver udbyder ofte, men der er stor forskel på hvilke kompetenceniveau, den enkelte offentlige bygherre har i sin egen stab. Der er altså forskel på i hvilken grad, en offentlig bygherre er professionel, jf. afsnit 5.4.1, hvor bygherre kan være semi-professionel efter forfatternes opfattelse.

5.4.2.2 Bygherrerådgivers position

Bygherrerådgivning er en ydelse, der oftest erhverves fra den private sektor, jf. afsnit 5.4.2.1. Bygherrerådgivers rolle er at være imellem bygherre og projekterende rådgiver, hvoraf de varetager funktioner fra begge parter. I relation til de roller, som bygherrerådgiveren har overtaget fra den projekterende rådgiver, er det tidligere i specialet blevet postuleret, at honoraret for den projekterende rådgiver er faldet betydeligt de sidste årtier. Her har udtalelser fra Kim Fihl i kapitel 1 og kapitel 2 samt undersøgelserne i kapitel 4 peget på konkurrencen på rådgiverydelser som årsag til faldet på honorarstørrelsen. Dette aspekt er ikke alene årsagen, idet en del af de funktioner, som tidligere blev varetaget af den projekterende rådgiver, nu varetages af bygherrerådgiver. Her kan en bygherre fx udbyde projekteringsydelsen, tilsyn eller byggeledelse i

separate udbud. Dette fjerner funktioner fra den projekterende rådgiver, hvorfor deres honorar mindskes for at betale bygherrerådgivers ydelser.

Som følge af byggeriets nuværende organisation og anvendelsen af rådgivning meget tidlig i processen har bygherrerådgiveren et stort kendskab til de politiske motiver, som ligger bag bygherrens udbud og de behov, som driver projektet. Dette intime kendskab er en nødvendighed for at yde værdiskabende rådgivning, og derfor spænder bygherrerådgivers interesseområde bredt. Bygherrerådgiver har en stor interesse i kvaliteten af den leverede ydelse for hvert enkelt projekt. Dette begrundes i, at bygherrerådgiveren oftest vælges af bygherren på grund af bygherrerådgivers kvalitative værdier, hvorfor der lægges stor vægt på personlige relationer såvel som referenceprojekter, som det angives af svarene i rundspørgen ved tilbudsgiver i kapitel 4. De private virksomheder, som tilbyder bygherrerådgivning, tildeles opgaver på baggrund af deres evne til at kunne tilbyde det højeste kompetenceniveau i form af de bedste bygherrerådgivere. Samtidig motiveres bygherrerådgiver af det faktum, at offentlige bygherrer udgør en stor markedsandel, og i forlængelse at de offentlige bygherrer udbyder mange projekter. Dette skaber et kraftigt incitament for bygherrerådgiver til at oparbejde et så godt og intimt forhold til bygherren som muligt, således fremtidige opgaver kan vindes i kraft af gode personlige relationer. Den offentlige sektors kundedørrelse for rådgivende ingeniørfirmaer ses i figur 42. Figuren er baseret på, at ca. 30 pct. af de rådgivende ydelser er indenfor projekter for industri og fremstilling, og derfor ikke giver et fuldstændigt retvisende billede for rådgivning i bygge- og anlægsopgaver.



Figur 42: Rådgivende ingeniørers omsætning fordelt på kundegrupper i 2011 (Danmarks Statistik, 2012).

I sin position som leverandør af ydelser fra rådgivning til byggeledelse har bygherrerådgiveren en central magtposition i byggebranchens organisation. Bygherren finder bygherrerådgiver med det formål at blive påvirket og influeret af deres virke, hvorfor tilliden og alliancen mellem bygherren og bygherrerådgiver er essentiel. Bygherrerådgiver administrerer også i mange tilfælde bygherres projektøkonomi og projektets tidsplan. Samtidig kan de stilles som opgave at koordinere den projekterende rådgiver og entreprenører. I en konfliktsituation vil bygherrerådgiveren fungere som mægler mellem de andre parter i projektet.

5.4.2.3 Projekterende rådgivers position

Den projekterende rådgiver er helt central i det traditionelle byggeri, hvor denne tidligere skulle skabe hele projektet fra starten og ofte følge det ind i driftsfasen. Der er, siden rådgiverydelsen begyndte at komme i udbud, sket kompromiser ved denne rolle. I nyere tid er den projekterende rådgiver i høj grad blevet udsat for konkurrence på deres priser, også ved udbud efter det økonomisk mest fordelagtige tilbud, hvor det, som afdækket i kapitel 4, er oplevet, at bygherre ikke differentierer på de kvalitative værdier, hvorfor det ultimativt vil være prisen, som er afgørende for tildelingen. Heri er den projekterende rådgiver et offer for 'laveste pris politik' og tilsidesættelse af det totaløkonomiske aspekt, idet de ekstra investeringer, som tidligere anvendes på teknisk rådgivning, potentielt kan give tilsvarende besparelser senere i projektet. Denne overordnede udvikling har medvirket til, at den projekterende rådgiver har flyttet sig fra sin tidligere position. Dette uddybes i afsnit 5.5.1.

Det primære interesseområde for den projekterende rådgiver har i kraft af den forøgede konkurrence i kontrast til deres tidligere tillidsforhold flyttet sig, jf. kapitel 4. Rådgiveren er ikke længere 'hellig' i forhold til kvaliteten af den projekteringsydelse, de leverer, idet bygherre i højere og højere grad holder dem ansvarlige for ydelsen på samme vis som de ville holde en entreprenør ansvarlig. I centrum for denne kontrol med den projekterende rådgiver er bygherrerådgivers funktion opstået, som en mægler af bygherres ønsker. Den projekterende rådgivers interesse opstår, når denne giver tilbud på et udbud fra den offentlige bygherre og ophører, når ydelsen er leveret. Projektet kan efterfølgende have værdi som reference og/eller personlig relation til bygherre eller andre parter, der skal arbejdes med i fremtidige projekter.

5.4.2.4 Entreprenørs position

Entreprenørens position afhænger af projektets organisering, som dikterer, i hvilken rolle entreprenøren modtager udbuddene. Her kan de på baggrund af den kontraktuelle organisation være et gidsel, der skal tilpasse sig ved fagentrepriser, men kan derimod bevæge sig mod at være ressourceperson ved totalentrepriser. For typiske organisationsforhold, se figur 5 og figur 6. Entreprenørens interesse er tilsvarende simpel, da denne har en forretning, der skal drives, og det vil ske med alle nødvendige midler. En entreprenør vil agere ærbødig, så længe økonomien i virksomheden hænger sammen, men vil sjældent sky nogle midler, hvis det økonomiske pres bliver for stort. Den offentlige bygherre står her i en stor magtposition i forhold til entreprenøren, i kraft af at deres funktion og vedvarende udbyder af opgaver. Derfor vil entreprenøren som udgangspunkt positionere sig, således at et så godt forhold som muligt opstår til bygherre. Omvendt kan bygherre ikke diskriminere på markedet ud fra dårlige samarbejds-mæssige erfaringer, hvilket kan give entreprenøren en form for magt. Selv hvis en entreprenør ikke vinder et udbud fra en offentlig bygherre, er sandsynligheden for, at samme offentlige bygherre senere udbyder et lignende projekt stor, hvormed samme entreprenør kan afgive tilbud igen.

Kvaliteten af det modtagne udbud er central for entreprenøren, idet der heri ligger flere strategiske elementer. Et udbud af ringe kvalitet kan indebære en stor risiko for entreprenøren. Omvendt kan den ringe kvalitet af udbud også danne grundlaget for ekstraarbejder i udførelsen, hvor entreprenøren kan tjene. Heri kan være en balance for, hvad den enkelte entreprenør fokuserer på i forhold til tilbudsgivningen. Dog er udbudsmateriale af høj kvalitet generelt den bedste situation for entreprenøren, idet denne bedre vil kunne planlægge sin produktion, afgive en præcis pris og udføre sit arbejde hurtigt og effektivt. Derigennem

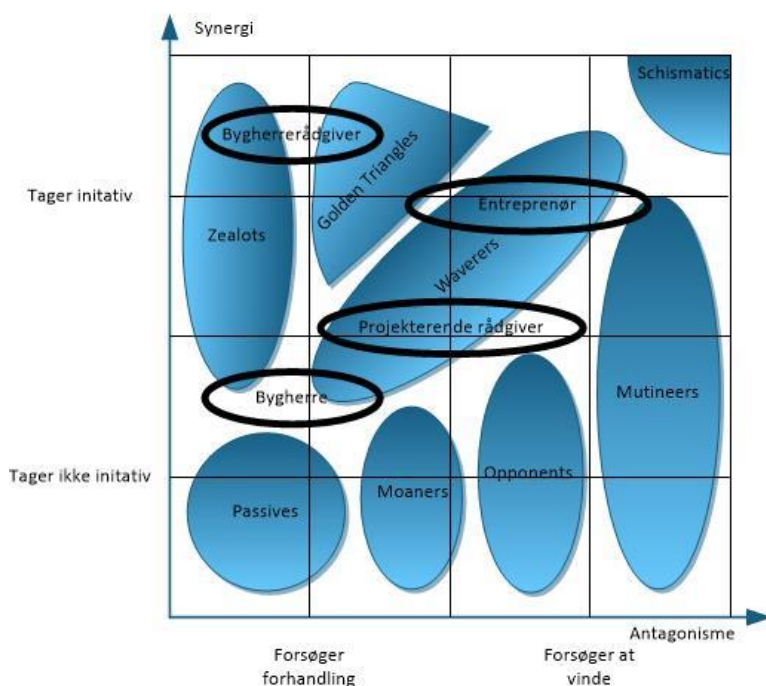
skal den enkelte byggeplads driftes i kortere tid, og risikoen for dagbod mindskes ligeledes. Der er i forhold til udbud stort fokus på kvantificerbarhed af ydelserne i henhold til udbudsreglerne, hvilket ses som det mest centrale punkt i en entreprenørs tilbudsgivning.

5.5 Trin 3: Oplevede udbytte/fordele for interessenter

Trin 3 behandler fordelene for interessenterne, og der tages udgangspunkt i den enkelte interessents position i forhold til, hvordan de vil agere overfor hinanden og i udbudsprocessen. Formålet med trin 3 er at afdække motiver og mål for interessenterne i forhold til de andre interessenter samt analysere på interessekonflikter. Hertil analyseres i trin 3 i forhold til en rubricering, interessekonflikter og forandringer i udbudskulturene efter (Mikkelsen & Riis, 2007) suppleret af (Attrup & Olsson, 2008).

5.5.1 Rubricering af interessenter

Rubricering kan beskrives som de spændingsfelter, hver part i et projekt falder indenfor. Figur 43 viser en rubricering med opsatte og navngivne spændingsfelter.



Figur 43: Rubricering af interessenter (Mikkelsen & Riis, 2007).

Det ses af figuren, at akserne angiver henholdsvis synergi og antagonisme. Der kan altså arbejdes imod projektet (antagonisme) eller forsøge hjælpe projektet (synergi), afhængig af hvordan man forholder sig som involveret part i et projekt. Nedenstående lister de forskellige typer:

- Zealots støtter fuldt ud.
- Passives afventer stillingtagen og ser, hvad der tjener dem bedst.
- Golden Triangles støtter aktivt, men vil også forholde sig kritisk og foreslå forbedringer.
- Waverers involverer sig, men deres støtte kan være vekslende bestemt af deres opfattelse af situationen.
- Moaners er passive, men kritiserer og er negative.
- Opponents er negative og imod, men de viger for overtalelse og magt.
- Mutineers er modstandere og parat til at lade det hele falde uanset prisen.
- Schismatics støtter, men er samtidig kritiske og ønsker at tage føringen i projektet.

Disse ovenstående begreber anvendes i den følgende gennemgang af de fire hovedinteressenter identificeret igennem trin 1 og trin 2, jf. afsnit 5.2 og afsnit 5.3.

5.5.1.1 Bygherre

Den offentlige bygherres rubricering afhænger i et vist omfang af hvilken offentlig bygherre, der er udbyder. Dette skal ses i lyset af de organisationsforskelle og in-house kompetencer, der er ved de enkelte offentlige ordregivere, jf. semi-professionelle og professionelle offentlige bygherrer i afsnit 5.4.1. Grundlæggende set er bygherre rolle teoretisk placeret som "Passives", idet de fleste af bygherres funktioner er uddelegeret på bygherrerådgiveren og den projekterende rådgiver. Det er disse interessenter, som på vegne af bygherren, skal tage initiativet og styre projektet. Når bygherre ikke fuldstændigt kan rubriceres som "Passives", skyldes det, at der i visse konfliktsituationer opstår en forøget indflydelse fra bygherren, hvor interessenten anvender sin magt til at skære igennem for de andre interessenter som en "Stop/Go" funktion. Denne tilgang bevæger bygherren mod "Zealots" og "Waverers".

Argumentet understøttes dog ikke af resultaterne i kapitel 4 i forhold til den udbudskultur, der findes for den offentlige bygherre. Her er det udtrykt, at den offentlige bygherre ikke nødvendigvis støtter op omkring udbudsreglerne, men mere ser sig selv som afmægtig i forhold til systemet. Rammerne accepteres som en nødvendighed og en betingelse for projekter indenfor branchen, men holdningen til rammerne og støtten til dem er ikke ensartet positiv. Derfor rubriceres bygherren ikke som en "Zealot" i forhold til udbudskulturen, men som en delvis "Zealot" og delvis "Waverers".

5.5.1.2 Bygherrerådgiver

Bygherrerådgiverens formål er at støtte bygherre fuldt ud og derfor også støtte projektet i samme grad. Derfor klassificeres bygherrerådgiver til at være "Zealot". Denne klassificering understøttes af resultaterne af kapitel 4, hvor der er fundet et meget positivt billede på, hvorvidt bygherrerådgiveren er tillidsperson for bygherren. Dette gør sig gældende både fra ordregiver og tilbudsgiver. Heri er der også fundet yderligere indikationer på, at bygherrerådgiveren i højere grad end den projekterende rådgiver er tillidsperson for bygherre. Dette understøtter rubriceringen af bygherrerådgiver set i forhold til rubriceringen af den projekterende rådgiver. Bygherrerådgiveren kan i forhold til projekterende rådgiver og entreprenør bevæge sig mod at være "Golden Triangles", idet bygherrerådgiveren stadig aktivt støtter bygherre, men samtidig vil forholde sig kritisk overfor entreprenøren og den projekterende. Denne rubricering understøtter den rolle, som bygherrerådgiveren har i kraft af sin position som ressourceperson.

5.5.1.3 Projekterende rådgiver

Den projekterende rådgiver rubriceres som værende "Waverers". Her agerer rådgiveren som "Waverers" i form af en vekslende støtte og lavere involvering end fx bygherrerådgiveren. Når den projekterende rådgiver rubriceres således, at deres felt strækker sig en smule ind over "Mutineer"-området, er dette fordi, de projekterende rådgivere i den nuværende markedssituation er pressede på prisen for deres ydelser. Kim Fihl mener, at en besparelse, der potentielt kan være for bygherre i den alternative løsning, ses som en

ekstraudgift for den projekterende rådgiver, idet det kræver ressourcer at undersøge løsningen. I en sådan situation er den projekterende rådgiver en "Mutineer" i forhold til bygherre og projektet.

Som bygherre er der mulighed i udbuddet for at præge valget af den projekterende rådgiver ved at vægte de kvalitative værdier højere, og dermed forsøge at flytte den projekterende rådgivers placering i rubriceringen. Dette kan dog være en svær bevægelse, idet projekterende efterhånden har tilvænnet sig den nuværende konkurrencesituation, hvor det angives af Kim Fihl, at rådgivere er presset på prisen af deres ydelser. Konkurrencesituationen understøtter den projekterende rådgivers positionering imellem ressourceperson og gidsel. Denne situation kan medføre en interessekonflikt, se afsnit 5.5.2.

5.5.1.4 Entreprenør

Entreprenøren involverer sig aktivt, men vil til enhver tid tilpasse sig situationen. Foreligger muligheden, vil entreprenøren omvendt forsøge at tilpasse situationen bedst muligt til dem selv; Entreprenører vil gerne tage styring som "Schismatics", idet de så vil opnå magt til at gennemføre projektet på egne præmisser. Entreprenøren kan bevæge sig både mod "Golden Triangles" og "Mutineers" afhængig af de andre interessenters ageren. Inkluderes entreprenøren i samarbejdet på et bredt plan, eksempelvis i totalentrepriser, vil entreprenøren flytte sig mod "Golden Triangles". Ekskluderes entreprenøren, vil denne miste ejerskabsfor nemmelse med projektet og gå mod at være "Passives", med en strategi om at sikre sig selv bedst muligt. Entreprenøren kan dermed ses som en afventende opportunist, der i hver enkel situation vurderer, hvad der er bedst for ham selv. Entreprenøren er den mest agile interessent, der omstiller sig efter hver enkel situation, og dermed rubriceres som alle givne muligheder. Entreprenøren opnår først magt i udførelsen, hvor interessenten befinder sig som et gidsel i udbudsprocessen.

5.5.2 Interessekonflikter i udbudsprocessen

Igennem undersøgelser i kapitel 4 findes det, at ordregiveren ved tildeling af rådgiverydelser forsøger at skabe et udbudsmateriale, som tilgodeser seriøse virksomheder, der ikke dumper honorar blot for at vinde opgaver. Samtidig har ordregiveren fokus på at opstille rammerne for opgaven tydeligt, således tilbudsgiver kan stille med de rigtige personer til at løse opgaverne. Disse områder er samtidig i fokus ved de bydende, hvor der fokuseres på at opfylde samtlige tildelingskriterier såvel som udvælgelseskriterier på bedste vis. Dog eksisterer der blandt tilbudsgivere en tvivl omkring ordregivernes varians i kvalitative vurderinger, hvor det opleves, at der er meget lav spredning på de tildelte karakterer ved tilbudsevalueringen, jf. kapitel 4, hvor det nævnes, at det reelt set er en priskonkurrence i alle tilfælde ved tilbudsevaluering. Dette øger risikoen for, at flere tilbudsgivere vurderes relativt ens på kvalitative kvalifikationer, og at det dermed alligevel ender med at være laveste pris, som er udslagsgivende for tildelingen.

Der ses tendenser vedrørende tjenesteydelser på, at ordregiver finder de nuværende tærskelværdierne for rådgiverydelser for lave. Ligeledes opleves tidspres og omfanget af udbudsmaterialet som en hæmsko samtidig med, at større afvigelser fra de almene aftalegrundlag medfører større uklarheder i forhold til ansvarsfordelingen mellem parterne. Herunder ses ordregiveres anførelser omkring fravigelser fra AB-reglerne i særlige betingelser (SB) som problematiske.

I forholdet mellem entreprenøren og de andre interessenter opstår interessesammenfaldet og den efterfølgende konflikt oftest i forhold til udvælgelsen eller tildelingen af et arbejde. Yderligere kan en annullering af et udbud give anledning til en interessekonflikt, selv når annulleringen sker på baggrund af saglige argumenter. Dette skyldes, at annullering kan være mere økonomisk fordelagtigt end en potentiel klagesag for ordregiver. Herved accepteres en ekstraudgift for den offentlige myndighed på baggrund af tvivl omkring vurderinger af selve udbudsmaterialet. Ordregiver kan ved tvivl have incitament til at lade et udbud blive annulleret som et led i risikostyringen.

Alle tilbudsgivere i byggeriet har en forretning at drive og skal således skabe værdi for både bygherre og sit eget bagland. Rådgiver, både bygherrerådgiver som projekterende rådgiver, kan således komme i en interessekonflikt i forhold til ABR89, der foreskriver, at rådgiver skal agere som bygherres tillidsperson. Dog skal rådgiverydelsen samtidig være en indtægtskilde for sin egen virksomhed, hvilket kan give en interessekonflikt.

Mange af de konflikter, der opstår i forbindelse med udbudsprocessen og den omkringliggende kultur, kan betegnes som en form for pseudokonflikter; konflikter hvor der ingen reel uenighed er, ej heller eksisterer modsatrettede opinioner eller interesser. I stedet er der tale om konflikter, hvor kilden er fejlfortolkninger og misforståelse af kommunikation eller data. Et eksempel på en pseudokonflikt kan være, hvis en interessent fejlfortolker en dialog, og herefter arbejder ud fra den forkerte forståelse. Konflikten opstår her, når parten bliver opmærksom på uoverensstemmelsen, og herefter stiller økonomiske spørgsmål, i forhold til kompensation for den allerede leverede/manglende ydelse og ansvarsforholdet i relation til vidensdelingen. Der kan ofte tales om ensidige konflikter, hvor "modparten" slet ikke er klar over konflikten eksisterer.

5.6 Sammenstilling af interessentanalyse

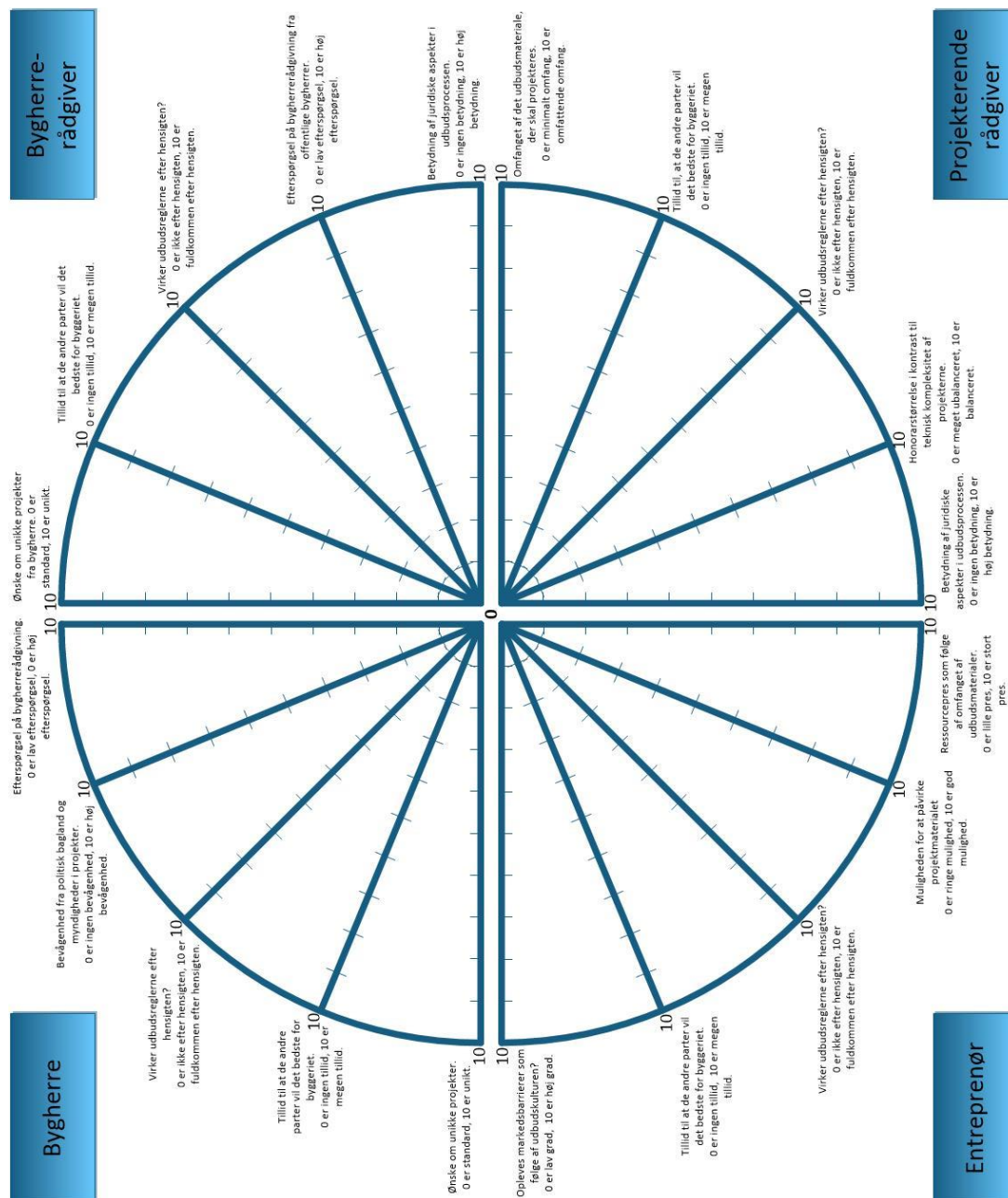
Interessentanalysen omhandler håndteringen af de forskellige interessenter. Denne foretages på baggrund af analyseresultaterne fra de tidligere trin og omfatter samtlige primære interessentgrupper i forhold til den offentlige udbudskultur i Danmark. Målsætningen for håndteringen af interessenter er at fastlægge en strategi for, hvordan der ud fra samtlige parter forskellige motiver kan skabes en balanceret og sund udbudskultur. Alle interessenterne skal have lige betingelser for at udføre deres virke. Lige adgang og forhold i relation til markedet. Derfor handler en succesfuld udbudskultur ikke om at tilgodese én interessent, men om at skabe balance mellem samtlige interessenter.

At have balance mellem interessenterne er helt central for at opnå en sund branche, hvor alle interessenter og dermed også samfundet som helhed kan trives. Forfordes én enkel interessent, vil betingelserne for at drive forretning indenfor markedet forvrides, og investeringerne vil udeblive. Ergo er det sundeste for branchen og også samfundet, som trives på baggrund af en sund og økonomisk velfungerende industri, en ligevægt mellem interessenterne. I branchen er en form for samfundspagt nødvendig, før alle kan trives, og denne pagt eksisterer på sin vis allerede i AB-reglerne, hvor rollerne for byggeriets parter fremgår. Dog varetager AB-reglerne ikke alene udbudskulturen eller den balance, der skal ligge heri.

I gennem specialet er der via litteraturstudiet, de kvantitative undersøgelser og interessentanalysen i nærværende kapitel undersøgt, hvorledes de fire hovedinteressenter i byggebranchen har det i udbudsproces-

sen af offentligt udbudte bygge- og anlægsopgaver. Der er afdækket de juridiske rammer, den offentlige udbudsproces er underlagt samt, hvorledes processen opfattes af såvel ordregiver som tilbudsgiver. Dernæst er der via kvantitative undersøgelser forsøgt at blotlægge eventuelle tendenser eller gennemgående meninger hos ordregiver og tilbudsgiver. Flere af disse spørgsmål har sin oprindelse i Kim Fihls udtalelser igennem kapitel 1 og 2. Slutteligt er der igennem interessentanalysen identificeret og positioneret hovedinteressenter i forhold til hinanden, deres virke i byggebranchen samt deres forhold til udbudsprocessen. Paradigmet i kapitel 3 er for hver interessent opbygget af 5 hovedpunkter, som er identificeret som havende stor indflydelse på interessentens oplevelse af den nuværende situation indenfor den offentlige udbudskultur. Denne model danner rammen for kapitel 6, hvor der udføres kvalitative interviews for at uddybe og diskutere de foreløbige resultater i kapitel 1 til 5. Modellen udfyldes dernæst af interviewperson fra hver af de fire parter i byggebranchen.

Ud fra alle disse betragtninger og resultater opstilles følgende paradigme med målintikatorer på næste side af forfatterne.



Figur 44: Opstillet paradigme med målnindikatorer.

Kapitel 6

Kvalitative undersøgelser

Dette kapitel omhandler de kvalitative studier i form af interviews med byggeriets forskellige parter. Kapitlets og interviewenes baggrund findes i de kvantitative undersøgelser i kapitel 4 og interessentanalysen i kapitel 5. Resultaterne herfra og problemstillingerne behandlet i disse kapitler udgør basis for interviewguides og fokuspunkter i interviewene. Der er i afsnit 6.2 et resume, der samler resultaterne fra de kvalitative undersøgelser.

6.1 Baggrund for interviews

Med baggrund i litteraturstudiet omkring udbudskulturen og dennes juridiske rammer er der via de kvantitative undersøgelser og interessentanalysen fastlagt tendenser og holdninger omkring udbudskulturen indenfor offentlige udbud. Litteraturstudiet beskriver her, hvorledes den offentlige udbudskultur har en betydelig socialøkonomisk indvirkning på det danske arbejdsmarked indenfor bygge- og anlægsopgaver. Baseret på interviews udført med bygherrerådgiver Kim Fihl og advokat indenfor udbudsjura Tina Braad samt et litteraturstudium af de juridiske rammer for de offentlige udbud er der udført kvantitative undersøgelser for at kortlægge eventuelle tendenser, der er fremherskende i den nuværende offentlige udbudskultur.

Ud fra dette samt en interessentanalyse har interviewene til formål at tegne et billede af den nuværende udbudskultur indenfor offentlige udbud af bygge- og anlægsopgaver. Afslutningsvis i hvert interview bedes hver interviewperson, med undtagelse af jurister, om at udfylde den respektive del af paradigmet der vedrører deres arbejdsområde.

Interviewene er udført som beskrevet i afsnit 3.6. Formålet med kapitlet er at få kvalificerede kvalitative syn på, hvordan udbudskulturen for hver part i byggebranchen er givet. Slutteligt er der en udfyldt model som beskrevet i afsnit 3.8 og afsnit 5.6. Interviewguides findes i appendiks A og referater fra interview findes i appendiks B.

Specialets foregående kapitler udgør derfor basis for de kvalitative interviews, dette kapitel omhandler.

6.2 Resume af kvalitative undersøgelser

Offentlige ordregivere har oplevet en omstruktureret organisation i forhold til in-house kompetencer, hvorved der centralises forskellige afdelinger og funktioner. Samtidig sendes flere funktioner og ydelser i udbud, hvilket har forøget efterspørgslen på bygherrerådgivning. Eksterne konsulenter inddrages tidligt i processen, allerede ved behovsafdækningen af projektet. I denne inddragelse kan der anvendes funktionsudbud grundet tidspres og manglende forudsætninger i forhold til projektet. Ofte er det svært for bygherre i denne fase af projektet at kende og fuldt ud kvantificere de nødvendige ydelser. Det påpeges, at de lave tærskelværdier på rådgiverydelser giver anledning til, at der oftere end ønsket skal anvendes EU-udbud, og at denne situation vurderes til at være til ugunst for projekterne.

Ved tilbudsgivning på rådgiverydelser vægtes de kvalitative værdier højt, og der fokuseres især på personlige kompetencer, organisationen og CV'er. Trods en høj vægtning på kvalitative værdier oplever rådgivere til stadighed en markedssituation, hvor der i høj grad konkurreres på prisen. Denne konkurrence har medført lavere honorarer, og rådgivernes mentalitet bevæger sig mod en entreprenørtilgang, hvor det i højere grad specificeres hvilke ydelser, deres tilbud indeholder. Her har specielt den projekterende rådgiver bevæget sig, hvilket bekræfter rubriceringen i interessentanalysen, jf. afsnit 5.5.1. Denne udvikling synes at være af genkendt bygherre, der accepterer, at alle har en forretning, som skal drives. Derfor betragtes imødegåelse af ekstraarbejder som en naturlig del af byggeriet, så længe det sker ud fra en vurdering af rimeligheden i kravene.

Tilbudsgivningen for entreprenører er i takt med det stigende omfang af udbudsmaterialet blevet mere ressourcekrævende. Kravene og omfanget er stigende, og det opleves ofte, at udbudsmaterialet er mangelfuldt, fordi rådgiverne er pressede. Der er generelt enighed blandt de adspurgte, at fokus på tekniske specifikationer er medvirkende til, at udbudsmaterialet er tiltaget i omfang.

Der opleves blandt parterne stor tillid til at de forskellige aktører ønsker det bedste for projektet, såfremt deres egen virksomhed trives i samme proces. Vigtigheden i at arbejde mod projektets bedste ses i relation til at være en god samarbejdspartner, der fremtidig får opgaver med nogle af de involverede. Hvis alle havde maksimal tillid til de andre parter, burde udbuds- og samarbejdsformer som OPP og andre solidariske udbudsformer være mere udbredt.

Grundet tillidsforholdene imellem bygherre og rådgiver indgives der generelt sjældent klager fra rådgiverens side. Oftest søges dialog ved ordregiver for at opretholde tilliden frem for at indgive klager. Der er desuden forbundet store økonomiske og ressourcemæssige omkostninger ved at føre en klagesag: Klagegebyr, advokatbistand og interne omkostninger, der eksempelvis bruges til at levere dokumentation til klagesagen.

I forhold til udbudskulturens ændringer som følge af markedsliberaliseringen og udbudslovgivningen opleves det, at markedsbetingelserne i højere grad tilskynder den åbne konkurrence i kontrast til tidligere, hvor prisaftaler og tildeling via netværk forekom både for entreprenører og rådgivere. Det bemærkes, at der er dele af udbudslovgivningen, der ikke fungerer optimalt, men reglerne accepteres og efterleves. Det handler primært om at forstå og sætte sig ind i lovgivningen.

Byggebranchen vurderes til at være en unik branche i forhold til den måde, hvorpå branchen kobler teknik og jura i udbudsprocessen. Der er desuden stor tradition i branchen, både i udbudskultur og organisering imellem branchens parter. Branchen findes også speciel, idet den er meget kontraktuel, eksempelvis med AB-regler. Både i kapitel 4 og igennem interviewundersøgelsen udtrykkes, at der forekommer store afvigelser til AB-reglerne fra ordregivers side, nærmest som en standardskabelon.

De interviewede personer er blevet spurgt om hvilken effekt, den kommende udbudslov vil have. Der har ikke været nogen gennemgående opfattelser blandt respondenterne, som alle virker afventende i forhold til implementeringen. I forhold til den nye mulighed omkring udbud med forhandling er det afdækket, at interviewpersonerne mener, at udbudsformen vil være for dyr at gennemføre for samtlige parter. De interviewede tvivler i dag på, om udbudsformen får den tiltænkte effekt. Dog påpeges muligheden for, at der opstår en balancesituation i anvendelsen af udbudsformen, hvor omkostningerne opvejes af den forøgede kvalitet.

6.3 Udvalgelse af interviewpersoner

Det er valgt at interviewe fire forskellige parter, der til dagligt arbejder med opgaver tilknyttet udbudsprocessen:

- Bygherre (regional)
- Bygherrerådgiver
- Projekterende rådgiver
- Jurister / udbudsansvarlige ved rådgivende virksomhed

Der er taget kontakt til og udført interviews som beskrevet i afsnit 3.6, hvor der er fremsendt forskningsspørgsmål til interviewpersoner, men interviewspørgsmålene er ukendte for interviewerpersonerne. Det er i udvælgelsen søgt at interviewe personer, der har stor erfaring indenfor byggebranchen, og som kan beskrive udviklingen indenfor udbudskulturen baseret på egen erfaring. Derudover er der taget kontakt til en entreprenør i en større dansk entreprenørvirksomhed, og via dialog med entreprenøren er specialets problemstillinger og emner diskuteret, således at entreprenøren får baggrunden for at udfylde og kommentere på det opstillede paradigmeudsnit for dennes rolle i den offentlige danske udbudskultur. Baggrunden for at interviewe jurister ansat hos en rådgivende virksomhed er, at det ønskes at vide, hvorledes jurister ser på udbudsprocessen i henhold til at være både ordre- og tilbudsgiver.

Det er valgt at tage kontakt til ordregiver og tilbudsgivere i større danske virksomheder samt jurister tilknyttet større danske virksomheder som anvist i tabel 17.

Virksomhed	Navn	Stillingsbetegnelse	Interviewdato
NIRAS A/S	Poul Arendrup	Bygherrerådgiver, projektdirektør	05. maj 2015
COWI A/S	Bent Alsted	Projekterende rådgiver, Chief Project Manager	06. maj 2015
Region Nordjylland	Heine Overby	Bygherre, kontorchef	07. maj 2015
COWI A/S	Bitten Munk Warmdahl og Vibeke Jessen	Cand. Jur., Project Director Cand. Jur., bygherrerådgiver/jurist	11. maj 2015
A. Enggaard A/S	Kristoffer Styru	Entreprenør, projektleder	27. maj 2015

Tabel 17: Oversigt over interviewpersoner, tilhørsforhold, stillingsbetegnelse og dato for interviews.

Tabel 18 viser informationerne omkring interviewene.

Interview nr.	Interviewperson	Dokumentnavn	Appendikshenvisninger
Interview_03	Poul Arendrup	Referat_Interview_03	Appendiks B.03
Interview_04	Bent Alsted	Referat_Interview_04	Appendiks B.04
Interview_05	Heine Overby	Referat_Interview_05	Appendiks B.05
Interview_06	Bitten Munk Warmdahl og Vibeke Jessen	Referat_Interview_06	Appendiks B.06

Tabel 18: Informationer omkring interviews.

Der forekommer ikke et interviewreferat med Kristoffer Stystrup, men der er indhentet samtykke vedrørende hans udtalelser og udfyldelse af paradigmeudsnittet 6.5.4 via mail. Referatet af interviewet med Poul Arendrup er forfattet af interviewpersonen selv ud fra en fremsendt skabelon fra forfatterne. Referatets tekst fremstår uredigeret som modtaget via mail fra Poul Arendrup, men er dog indført i forfatterens referatskabelon.

6.4 Interviewudførelse

Alle udførte interviews har visse fællesspørgsmål, som direkte kan sammenlignes. Herudover indeholder de enkelte interviews udvalgte spørgsmål møntet på, hvordan interviewpersonen fungerer i sin nuværende position, og hvordan denne med sin erfaring oplever udbudskulturen som enten bygherre, bygherrerådgiver, projekterende rådgiver eller en jurist ansat ved en rådgivende virksomhed. Der er som tidligere nævnt ikke udført et interview med en entreprenør, men derimod har forfatterne haft en dialog omkring paradigmeudsnittet for en entreprenør. Udfyldelsen af paradigmet for de fire hovedinteressenter findes under afsnit 6.5.

Det er formålet med det respektive interview at anspore interviewpersonen i retning af baggrunden for de parametre, forfatterne har stillet op til måling af, hvordan udbudskulturen opleves.

6.4.1 Interviewresultater

I det følgende sammenstilles og argumenteres der ud fra de forskellige interview, og de sammenfaldende emner, der er afdækket igennem kapitel 4 og 5. Der henvises til interviewguide og -referaterne i appendiks A og B.

6.4.1.1 Den offentlige bygherre

Heine Overby nævner, at man som offentlig bygherre er underlagt specielle forhold. Projekterne, en regional bygherre står for, er bestemt på politisk plan, og deraf skal der hentes mange godkendelser, bevillinger og involvering af udvalg i processen. Dette er unikt for en offentlig bygherre. Det forventes, at der skabes mest muligt værdi for skattepengene, og deraf findes en politisk bevågenhed på de offentlige projekter. Heine Overby beskriver, at der inddrages brancheforeninger som FRI og lignende i tildelingsbeslutningen af udbud. Der benyttes oftest en dommerkomité, bestående af fagfolk fra forskellige fagområder i byggeriet og repræsentanter fra bygherre selv. Derved vurderes tilbuddene objektivt og gennemsigtigt, således det bedste projekt vælges.

Bent Alsted, der tidligere har været ansat hos en større kommune, forklarer, at der tidligere lå et større projekteringsansvar hos selve bygherren, men udviklingen ledte mere hen imod, at kommunen skulle agere som professionel bygherre, og derigennem kun varetage, administrere og kontrollere de ydelser, der blev købt ind i stedet for at blive udført in-house. Dette medførte en sammenføring af diverse tekniske afdelinger, der i de fleste kommuners blev til en Teknisk Forvaltning. Med denne udvikling blev kompetenceni-

veauet in-house reduceret betydeligt, og i takt med udbudslovgivningens indtræden betød udviklingen, at de fleste ydelser skulle købes ind.

Bent Alsteds personlige erfaring understøttes af Poul Arendrup, der ligeledes beskriver, hvordan de offentlige bygherrer i stadig større grad efterspørger konsulenttydelser som bygherrerådgivning og juridisk rådgivning i starten af udbudsprocessen. Dette genkender Bitten Warmdahl og Vibeke Jessen ligeledes i deres virke som jurister indenfor byggejura. Tina Braad udtaler også, at hendes primære klienter er offentlige bygherrer. Der er bred enighed i interviewstudiet om, at der for de fleste offentlige bygherrer er sket en reduktion i in-house kompetencerne, samtidig med indkøb af bygherrerådgivning er steget. Dermed understøttes interessentanalysens positionering, at den offentlige bygherre ikke fuldstændigt kan betragtes som en ressourceperson i samme grad som tidligere. Ligeledes understøttes forfatterens argument om semi-professionelle bygherrer under afsnit 5.4.1.

6.4.1.2 Udbudsprocessen, rådgiverydelser

Afhængig af det konkrete projekt kan rådgiverydelsernes udbudsform og funktion variere meget. Som regional bygherre forklarer Heine Overby, at der oftest tages kontakt til en konsulent, før udbudsprocessen påbegyndes. Traditionelt på større byggerier benyttes der oftest totalrådgivning hos Region Nordjylland, da der er erfaring med, at dette på ny-opførte bygge- og anlægsprojekt har givet positive resultater. Med totalrådgivning undgås også tab af viden igennem processen, da det er samme rådgiver, der varetager ydelser. Poul Arendrup genkender problematikken med, at rådgiverydelser ofte bliver delt ud over mange forskellige funktionsudbud, hvorved der ikke kan detailprojekteres i de tidligere faser af udbudsprocessen. Begrundelsen for funktionsudbud skyldes tærskelværdierne for rådgiverydelser, der ifølge de fleste adspurgte i rundspørgen og i interviewene hurtigt medfører, at rådgiverydelser skal i EU-udbud, og derfor gennemgår en tidskrævende proces. I et forsøg på at dæmme op for den tidsforlængelse, EU-udbud medfører, udbyder mange offentlige bygherrer rådgiverydelser i funktionsudbud og får dermed skabt et miljø, der resulterer i mange halvfærdige løsninger på tegnebordet. Poul Arendrup mener ikke, at det på nogen måde gavner projektet i sin helhed.

6.4.1.3 Tilbudsgivning af rådgiverydelser

Måden, der indhentes rådgiverydelser på til de offentlige bygherrer, baseres oftest på tildelingskriteriet det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Her bruges især kvalitative værdier som CV'er, referencer og organisation, fortæller både de adspurgte rådgivere og bygherren. Heine Overby mener, at udvælgelseskriterier og kvalitative værdier sikrer, at tilbudsgiveren er kompetent på sit område. Derefter afhænger tildelingen kun af, om prisen harmonerer med de kvalitative tildelingskriterier. Dette understøttes af Bent Alsted, der redegør for, at de ofte giver tilbud på disse betingelser. Han fortæller yderligere, at der først vurderes, om udbuddet indeholder elementer, der gør, at man vælger ikke at afgive tilbud. Ved afgivelse af tilbud fokuseres på de tilgængelige kompetencer i den konkrete projektperiode hos virksomhederne, og ud fra dette sammensættes et projektteam. Det er dette projektteam, der skal opfylde de kvalitative krav i udbudsmaterialet. Poul Arendrup tilslutter sig værdien af kvalitative krav såsom CV'er og erfaring ved tilsvarende opgaver i udbudsmaterialet for rådgiverydelser. Han tilføjer hertil, at man som bygherrerådgiver huskes og

derigennem efterspørges. Ordregivere ønsker ofte den samme bygherrerådgiver, så netværket og derigennem tilliden imellem bygherre og bygherrerådgiver har stor betydning.

Den tekniske udvikling og deraf medfølgende kompleksitet i byggeriet kan mærkes hos rådgiverne. Markedssituationen og mindre honorarer til de rådgivende parter har affødt en ny kultur hos projekterende rådgivere og bygherrerådgiver. I tilbudsgivningen præciseres det i højere grad, hvad ydelsen indeholder. Således kan der henvises til, hvad den oprindelige kvantificering for ydelserne var. Bent Alsted nævner her, at der sættes et timeloft for hver medarbejder på projektet. Problemet og presset på rådgiver er derfor i at holde sig under dette timeloft. Som eksempel herpå illustrerer Bent Alsted dette ved antallet af møder. Såfremt det er gjort klart, at der vil forekomme møder hver 14. dag, men bygherre vil have det hver 7. dag, er det ikke en del af ydelsen, og dermed skal dette kompenseres for. Denne udvikling bekræftes ikke direkte af Heine Overby, der dog tilføjer, at det er en del af det professionelle samarbejde imellem byggeriets parter. Såfremt det ønskes en ekstraydelse, der ikke er specificeret, skal ydelsen naturligvis honoreres tilsvarende. Dette er gældende for rådgiver som entreprenør.

6.4.1.4 Tilbudsgivning, entreprenør

De adspurgte tilbudsgivere jf. kapitel 4 giver generelt udtryk for, at omfanget af udbudsmateriale i mange tilfælde er unødvendigt stort. Her peges især på lovgivningen omkring, at der ikke må anvendes produktnavne, men at der i stedet kun må fremgå neutrale tekniske specifikationer og krav. Heine Overby medgiver, at dette kan være et parameter, der har gjort udbudsmaterialet mere omfangsrigt; en holdning, der generelt deles blandt de interviewede og ligeledes hos de adspurgte i rundspørgen i kapitel 4.

Kristoffer Styrup genkender, at udbudsmaterialet generelt de sidste 10 år har været stigende i omfang. Der sendes mere udbudsmateriale ud end tidligere, hvilket både presser rådgiverne, der forfatter entreprenørudbuddet, og entreprenørerne, der skal afgive tilbud. Dokumentation er blevet lettere med digitaliseringen, men omfanget er samtidig steget. Kristoffer Styrup rejser spørgsmål om, hvorvidt kvaliteten i udbud er steget ens med omfanget af udbudsmaterialet.

Kristoffer Styrup påpeger, at tilbudsgivning afhænger af to overordnede elementer: Udbudsformen og udbudsbeskrivelsen. Der gives tilbud efter kravene i udbudsmaterialet, og kravene varierer fra projekt til projekt. Derigennem skal entreprenøren hele tiden omstille sig og afgive tilbud forskelligt. Ligeledes er udbudsformen bestemmende for, hvor meget en entreprenør kan præge og ændre projekt materialet. Her ses især fag- og hovedentrepriser som de mest stringente udbud, hvor der udelukkende skal prissættes ydelser og ikke gives forslag til ændringer eller projekteres selv. Derimod er totalentrepriser, igen afhængig af udbudskravene, mere frie i tilbudsgivningen. Kristoffer Styrup påpeger, at man som totalentreprenør ofte kan præge projektet og arbejde mod løsninger, der opfylder bygherrens behov og ønsker til fulde. Entreprenøren er således et gidsel af udbudsform og udbudsmaterialet, og entreprenøren er derfor nødsaget til at agere agilt. Disse pointer understøtter det agile i entreprenørens rubricering i afsnit 5.5.1 samt entreprenørens placering som gidsel i henhold til afsnit 5.2.

6.4.1.5 Tillid i byggebranchen

Spørgsmålet omkring tillid i byggebranchen henvender sig til interviewpersonerne på to måder: Tilliden imellem bygherre og de rådgivende parter samt tilliden til de andre parter i byggeriet vil det bedste for projektet.

Både bygherrerådgiver såvel som den projekterende rådgiver skal i henhold til ABR89 agere som bygherres tillidsperson, og dette er også undersøgt i kapitel 4. Bent Alsted mener, at bygherrerådgiver og projekterende rådgiver er ligestillet, og at begge agerer som bygherres tillidsperson. Han tilføjer, at hvis de som rådgiver er hyret ind i en totalentreprise, er det entreprenøren, der er den projekterendes bygherre i det konkrete projekt. Dette påvirker dog ikke selve projekteringen, hvor der generelt sigtes efter det fagligt bedste produkt, uanset organisationsmåden. Bent Alsteds udlægning af, hvorledes en projekterende rådgiver kan "skifte" bygherre i forhold til en bygherrerådgiver, der kun er tilknyttet den offentlige bygherre, kan være medvirkende til, at opfattelsen for bygherrerådgiver og den projekterende rådgiver ikke er ens for ordregiverne i kapitel 4.

Tilliden til, at de andre parter i byggeprocessen vil det bedste for byggeriet, er generel høj. Heine Overby påpeger, at der tilgodeses seriøse virksomheder i tilbudsfasen, og udvælgelsesprocessen såsom nøgletal sikrer, at der findes kompetente og seriøse tilbudsgivere. Poul Arendrup tilslutter sig dette og mener, at hvis udvælgelsesprocessen og de kvalitative værdier er sat rigtig op, kan man nærmest basere tildelingen udelukkende på pris. De kvalitative værdier får dermed tillagt større betydning for at skabe tillid til faglige kompetencer, eksempelvis illustreret fra Poul Arendrup med, at bygherrerådgivere bliver valgt på baggrund af referencer, erfaring og samarbejdskompetencer. Udviklingen med at anvende kvalitative værdier og prækvalifikation er blevet stigende populært i udvælgelseskriterier, mener Poul Arendrup.

Kristoffer Styup nuancerer billidet af tillid ved at sige, at man som part i byggeriet vil det bedste for projektet på baggrund af, at det ikke ønskes at blive husket som en dårlig samarbejdspartner. Ofte benyttes de samme samarbejdspartnere, fordi det derved sikres, at der er en fælles forståelse og tillid imellem parterne. Kristoffer Styup påpeger, at elementet af relationer er ved alle parter i byggeriet, fra bygherre til leverandør. Såfremt de andre parter kendes, er tilliden høj. Hvis de andre parter ikke kendes, er der mindre tillid. Selv om alle parter er kendt i projektet, skal alle drive en forretning – og det kommer først. Hvis alle parter havde fuld tillid til hinanden, burde samtlige offentlige projekter løses ved OPP eller lignende solidarisk udbudsform, mener Kristoffer Styup.

6.4.1.6 Udbudslovgivning, generelt

En udtalelse, der generelt giver genlyd hos alle interviewpersoner som værende positiv, er ligebehandlingsprincippet af tilbudsgivere. Tidligere er det oplevet fra alle interviewede, at det handlede mere om "Know-Who" end "Know-How", altså at der blev indgået aftaler igennem netværk og ikke gennem åben konkurrence. Udviklingen og afskaffelsen af prisaftaler, karteldannelse og lignende er alle enige om har bidraget til en bedre markeds- og konkurrencesituation.

Alle specialets interviewpersoner angiver, at der er dele af udbudslovgivningen, der måske kan sættes spørgsmålstegn ved eller ændres, men samtidig accepteres reglerne. Samtlige har under interviewene udtalt, at det i bund og grund handler om at agere professionelt og opbygge egne kompetencer indenfor de

juridiske rammebetingelser, så man forstår sammenhængen og faldgrupperne. Udbudsprocessen kan synes kompliceret udefra, men netop derfor gives der udtryk for, at man som professionel aktør skal acceptere og forstå rammerne, man arbejder under.

Tærskelværdier for rådgiverydelse ses både i rundspørgen i kapitel 4 og i interviewene i nærværende kapitel som til tider uforståeligt lav. Specielt for EU-udbud, hvor håndværkerydelsens tærskelværdi er væsentligt højere, mener Heine Overby, at der kunne være incitament for, at tjenesteydelsen på rådgivning kunne hæves. Ligeledes mener Poul Arendrup, at den lave tærskelværdi medfører de førnævnte mange funktionsudbud, der ofte forringer kvaliteten af det samlede projekt. Han så gerne tærskelværdien for rådgiverydelser hævet.

I kapitel 4 angives der fra tilbudsgivere, at fravigelser fra AB-reglerne er ved at nå et omfang, hvor der reelt set er større fravigelser end original tekst. Det postuleres, at ordregiver har udviklet en slags standardafvigelse til AB-reglerne, hvilket er problematisk. Bent Alsted udtrykker, at dette ofte ses fra offentlige ordregivere, men at afvigelserne er fra kundens side – og dermed også kundens eget ansvar.

6.4.1.7 Klager i udbudsprocessen

I forbindelse med undersøgelsen af klagesager igennem specialet, er der sjældent set klager over udbudsprocessen fra en rådgiver, bygherrerådgiver som projekterende rådgiver. Bitten Warmdahl og Vibeke Jessen bekræfter, at det næsten aldrig ses, at en rådgivende virksomhed indgiver klager. Dette begrundes med, at man som rådgiver gerne vil bevare et sundt tillidsforhold til bygherre, og at bygherre oftest vil udbyde igen. I stedet for at klage søges der dialog med bygherre, såfremt det er uforstående, hvorfor opgaven ikke blev tildelt. Poul Arendrup sporer også en større grad af uoverensstemmelser imellem byggeriets parter grundet udbudsreglerne, der giver anledning til klager både i udbudsprocessen og under udførelsen.

Bitten Warmdahl og Vibeke Jessen mener, at alle parter i byggeriet er bedst tjent med at løse opståede problematikker igennem dialog. Bitten Warmdahl og Vibeke Jessen påpeger, at klagersager tidligere har været mere problematiske, end det ses nu. Der er mangel på principielle domme og retningslinjer hos klageinstanser, og man får sjældent 100 % medhold i en klagesag. Udviklingen indenfor Klagenævnet for Udbud med indskærpelse af beføjelser med revision af håndhævelsesloven har gavnet systemet, mener Bitten Warmdahl og Vibeke Jessen. De vurderer, at branchen er så unik i kombinationen af jura og teknik, at de særskilte dømmende instanser, såsom voldgift, er nødvendige for branchen.

6.4.1.8 Jura i tekniske rammer

Alle interviewpersoner er adspurgt omkring udbudsprocessen indenfor byggebranchen. Jurister som ingeniører er enige om, at branchen er unik grundet flere punkter. Bitten Warmdahl og Vibeke Jessen påpeger, at byggebranchen altid har haft tradition for udbud og udbudsprocessen, hvilket andre brancher først er pålagt efter revision af udbudslovgivningen. De mener også, at dette er med til at gøre byggejuraen speciel, da byggebranchen er meget kontraktuelt opbygget og procesorienteret. Heri påpeges det, at man skal have kendskab til samarbejdsformer og opbygning af byggebranchen. Tina Braad gør i kapitel 2 opmærksom på, at blandingen af teknisk viden og jura gør branchen yderligere kompliceret i udbudsprocessen. Igennem inter-

viewene er det adspurg, hvorvidt det egentligt var behov for både jurister og ingeniører i udbudsprocessen. Poul Arendrup mener, at jurister ofte involveres af bygherre tidligt i udbudsprocessen grundet det store lavgrundlag. Af selvsamme grund arbejdes der mod et tættere samarbejde mellem jurist og ingeniør i COWI. Bitten Warmdahl og Vibeke Jessen fortæller, at tidligere sad jurister som en selvstændig funktion i COWI, men med de nyere tiltag er juristerne tilknyttet den afdeling, deres ekspertise omhandler. På denne måde forsøges det at koble juraen tættere på det tekniske i ydelserne, COWI leverer. Bent Alsted er overbevist om, at der er behov for både jurister og ingeniører til at gennemføre en udbudsproces. Dette bakkes op af Bitten Warmdahl og Vibeke Jessen, der understreger, at en jurist alene ikke kan gennemføre en udbudsproces ved komplekse bygge- og anlægsprojekter. Der er altså en konsensus om, at en jurist ikke fuldt kan vurdere de tekniske krav, og en ingeniør ikke fuldt kan vurdere de juridiske krav, der er til udbudsprocessen. Symbiosen imellem disse to aktører og hver deres faglige erfaring er en nødvendighed for en værdiskabende udbudsproces.

4.6.1.9 Kommende udbudslov

Med revisionen af udbudslovgivningen og den kommende udbudslov sker der forandringer i udbudsprocessen. Disse ændringer indeholder eksempelvis lettere adgang til at anvende udbudsformen 'udbud med forhandling'. Hvorvidt denne udbudsform vil blive benyttet, er der blandt interviewpersonerne delte meninger omkring. Poul Arendrup mener, at forhandlingsrunderne vil fordyre tilbudsgivningen så meget, at det ikke længere vil være attraktivt at afgive tilbud. Bent Alsted tilslutter sig denne mening. Det henvises fra begge til, at der i den nuværende udbudsform allerede eksisterer udbud med forhandling gennem konkurrencepræget dialog. Konkurrencepræget dialog anvendes sjældent, og ved anvendelse er det oftest med negative erfaringer til følge. Bitten Warmdahl og Vibeke Jessen mener dog, at udbud med forhandling fremadrettet vil blive brugt hyppigere, og at der på sigt vil findes et naturligt økonomisk leje fra både tilbudsgiver og ordregiver. Dette tilslutter Kristoffer Styrup sig og underbygger sin udtalelse med, at hvis der ikke kommer økonomisk balance, vil udbudsformen ikke benyttes. Bitten Warmdahl og Vibeke Jessen er overbeviste om, at så snart udbudsformen vinder indpas og rodfastes som en reel udbudsform, vil det skabe bedre projekter for bygherren. Heine Overby præciserer, at denne udbudsform fra bygherres side kun vil have relevans i totalrådgivning og totalentrepriser.

Poul Arendrup bemærker, at udbudsloven ikke umiddelbart berører tærskelværdier for rådgivning, og at det ikke bliver mindre bureaukratisk at gennemføre mindre udbud. To ting, som Poul Arendrup savner forbedringer indenfor.

Den nye udbudslov medfører yderligere, at udbudsmaterialet skal offentliggøres samtidig med udbudsbekendtgørelsen. Denne ændring mener Bent Alsted kun vil presse rådgiver yderligere i deres tid i forhold til honorar, og samtidig vil der opstå et behov for at forklare bygherre, hvad denne ændring reelt betyder for projektet. Der vil således efter Bent Alsteds overbevisning, at der overfor bygherre skal gøres opmærksom på, at projektopstarten og projekteringen skal ske endnu tidligere end under de nuværende regler, eller at projektperioden skal forlænges.

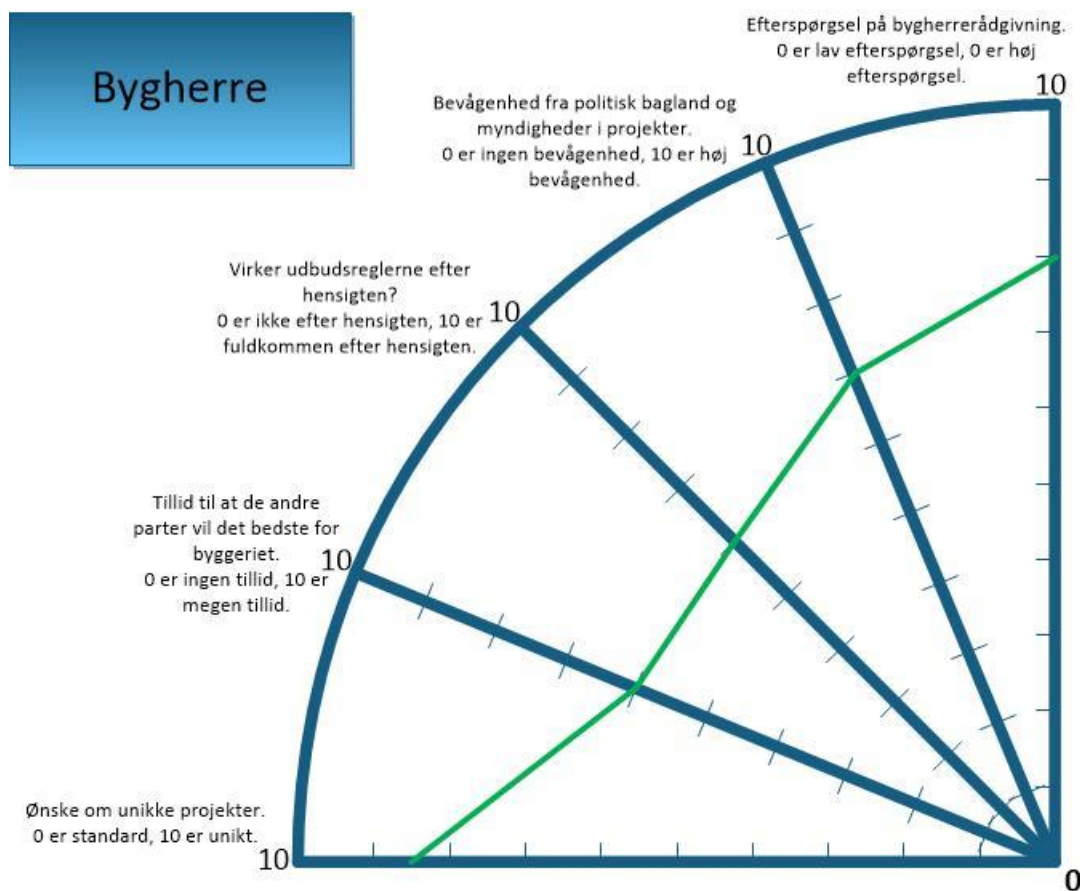
Derudover er kendskabet til den kommende udbudslov for størstedelen af interviewpersonerne begrænset.

6.5 Udfyldelse af paradigmeudsnit

Interviewpersoner er i forlængelse af interviewene bedt om at udfylde hver deres del af paradigmet som vist i afsnit 5.6. Hver enkel interviewperson har kun fået vist det udsnit af modellen, der relaterer sig til deres respektive arbejdsområde. Det er valgt ikke at vise eller oplyse, hvorledes andre respondenter har udfyldt deres udsnit for ikke at præge svarene. Alle respondenter er blevet bedt om at kommentere sine svar i paradigmet. Entreprenøren har forinden fået forklaret problemstillingerne i specialet, hvad der menes med de opstillede spørgsmål samt ladet entreprenøren kommentere på sine svar. De udfyldte udsnit af modellen præsenteres i det følgende.

6.5.1 Bygherre

Bygherres opfattelse af udbudskulturen er baseret på, at det offentlige skal være en professionel bygherre, der agerer på vegne af borgerne og politikerne. Samtidig med ansvaret for at opfylde et behov, skaber realiseringen af et projekt baseret på bedst mulig udnyttelse af skatteborgernes penge et stort politisk pres på den offentlige bygherre, der skal skabe et økonomisk sundt projekt. Figur 45 viser det udfyldte paradigme for bygherren.



Figur 45: Paradigmeudsnit, bygherre.

Paradigmet illustrerer en stor efterspørgsel på unikke byggeprojekter, en efterspørgsel Heine Overby beskriver som stigende. Projekter skal ikke kun være funktionelle, men også æstetiske og innovative, derfor er det ikke nok at udføre typebyggerier for offentlige ordregivere, der kan blive beskyldt for at have betalt for et kedeligt og ikke-tidssvarende byggerier. Ønsket om unikke offentlige byggeprojekter er derfor relativt stort og anføres til 7 af 10, samt at der ligeledes anføres en politisk bevågenhed på 6 ud af 10. Dog gøres det opmærksomt på, at ikke alle projekter får samme bevågenhed, hvilket skal ses i politisk sammenhæng. Et supersygehus er mere politisk attraktivt end en cykelsti.

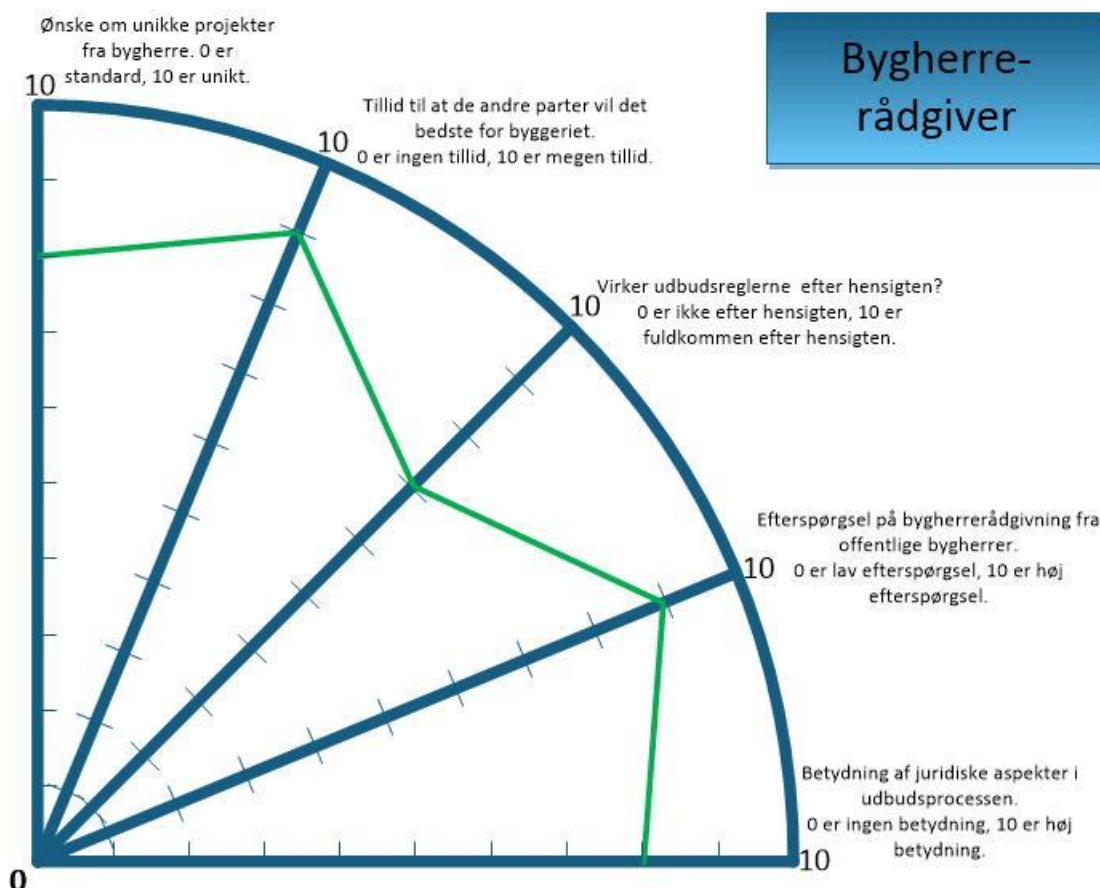
Ønsket om unikke byggeprojekter afføder samtidig et behov for større kompetencer og kvalificerede ydelser. Da offentlige bygherre generelt skal udbyde alle ydelser, teknisk rådgiver som bygherrerådgiver, er det undersøgt hvor stor efterspørgsel, der er på bygherrerådgivning. Spørgsmålet henvender sig til udarbejdelse af bygherrerådgiverudbud, projekterende rådgiverudbud og entreprenøruddbud. Dertil er angivet, at der generelt er et behov og en efterspørgsel efter bygherrerådgivning svarende til 8 af 10.

Udbudsreglerne skaber fri konkurrence og gennemsigtighed, men de indebærer stadig elementer, der har forbedringsmuligheder fra en bygherres perspektiv. Lange tidsfrister og lave tærskelværdier for rådgiver-ydelser placerer udbudsreglernes virkning efter hensigten på 6 af 10.

En generel betragtning af tilliden til de andre parter i byggeriet baseres fra en offentlig bygherre på et professionelt forhold, hvor man betaler for det, man får. Det aftales, godkendes og accepteres, at alle parter har en forretning at køre, hvilket placerer tilliden på 6 af 10.

6.5.2 Bygherrerådgiver

Bygherrerådgiverens position, juridisk som tekniskfagligt, er tidligt i udbudsprocessen i assistance til bygherren. Der arbejdes på at afdække bygherrens behov, og indenfor de økonomiske rammer og overordnede tidsplan at sikre, at bygherren får den bedste rådgivning, og dermed den ønskede kvalitet samt bedste udbudsform til projektet. Figur 46 viser det udfyldte paradigme for bygherrerådgiveren.



Figur 46: Paradigmeudsnit, bygherrerådgiver.

I takt med de offentlige bygherrer mærker en stigende kompleksitet i byggerier, afspejles dette også både i efterspørgslen på bygherrerådgivere og den kompleksitet i byggeri, der arbejdes med som bygherrerådgiver. Der er en høj efterspørgsel på bygherrerådgivere fra offentlige bygherrer ud fra bygherrerådgivers perspektiv, hvilket sættes til 9 af 10. De projekter, der arbejdes med, er ligeledes for bygherrerådgiver blevet mere komplekse og stiller større krav. Ønsket om unikke projekter sættes til 8 af 10.

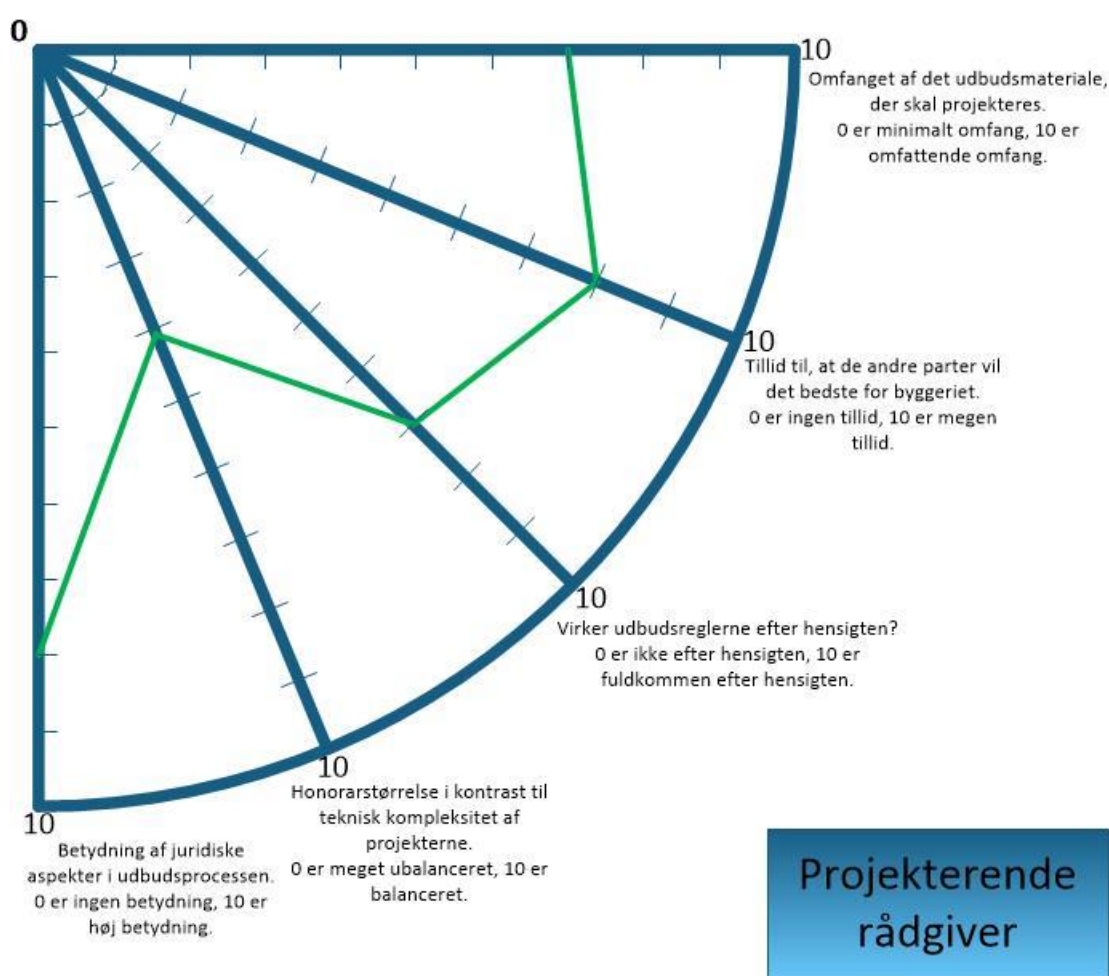
Bygherrerådgiver oplever generelt en høj tillid til de andre parter i byggeriet. Der arbejdes mod et professionelt produkt fra alles side, men det er dog et professionelt samarbejde, der honoreres fair alle parter imellem. Tilliden til de andre parter i byggeriet sættes til 9 af 10 fra bygherrerådgiver.

De juridiske rammer, en bygherrerådgiver arbejder under, har stor betydning og er et element i udbudsprocessen, der er stor opmærksomhed omkring. Betydningen af juraen i udbudsprocessen sættes til 8 af 10. Den frie og gennemsigtige konkurrence, som udbudsreglerne har til mål at fremme, ses fra bygherrerådgivers side til at være velfungerende og sættes til 7 af 10. Der er enkelte dele af udbudsreglerne, der

ikke fungerer optimalt, såsom de tekniske beskrivelser uden produktnavne og tærskelværdierne for rådgivervurderelser. Den lave tærskelværdi for rådgivning kan nogle gange gøre, at projektet mister viden igennem udbudsprocessen, da projektet ofte ikke kan færdigprojekteres af samme rådgiver, uden en større udbudsforretning skal igangsættes og i udbud.

6.5.3 Projekterende rådgiver

Den projekterende rådgiver står som mellemløbet imellem bygherre/bygherrerådgiver og entreprenør. Dermed er rådgiveren både tilbudsgiver, men samtidig også med til at udforme udbudsmateriale, som en entreprenør skal afgive tilbud på baggrund af. Figur 47 viser det udfyldte paradigme for den projekterende rådgiver.



Figur 47: Paradigmeudsnit, projekterende rådgiver.

Den projekterende rådgiver arbejder meget under udbudslovgivningen og behandler den som udformende og bydende part. Vurderingen af betydningen af juridiske aspekter i udbudsprocessen vurderes til 8 af 10, hvilket afspejler en bydende såvel som udformende position. I forlængelse er udviklingen og den nuværende situation indenfor udbudslovgivning generelt positiv og vurderes til 7 af 10. Hertil uddybes, at der til

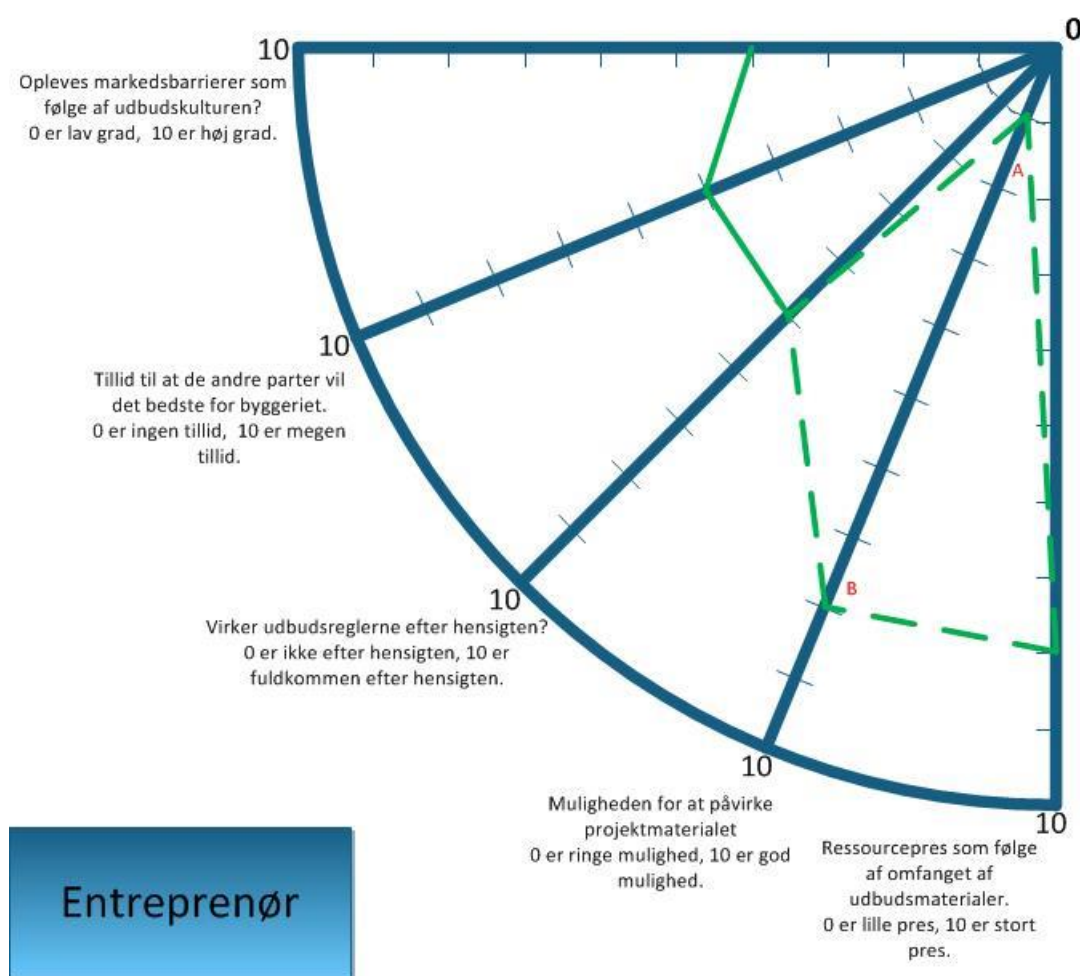
tider manglende sammenhæng mellem bygherrens ønsker og de reelle gældende regler omkring tidsfrister ved offentlige udbud. Dette gør det svært at arbejde under med at yde den bedst mulige rådgivning.

Ud fra udbudsreglerne nævnes, at de tekniske specifikationer kan være en byrde, der er med til at skabe et større udbudsmateriale, end der måske reelt er behov for. Generelt er kompleksiteten i bygge- og anlægsopgaver stigende, og dette smitter af på omfanget af udbudsmateriale, der skal projekteres. Omfanget sættes til 7 af 10. I sammenhæng med en stigende kompleksitet og større omfang af udbudsmateriale er et målepunkt derigennem også, om honorarstørrelsen på projekter er tilsvarende. Dette menes det ikke at være, og dertil bemærkes, at rådgivere presses på prisen for at vinde udbuddet. Dertil er også sket en ændring i, hvorledes der afgives tilbud fra en projekterende rådgiver. Dertil bemærkes, at honorarstørrelse i forhold til kompleksitet i byggeriet sættes til 4 af 10.

Tilliden til de andre parter i branchen er ud fra en projekterende rådgivers opfattelse rimelig høj. Der arbejdes mod de bedste løsninger i de konkrete projekter, men samtidig er forholdet imellem byggeriets parter professionelt, og der arbejdes ud fra konkret formulerede ydelser og aftaler. Såfremt der ændres i projektgrundlaget, ageres der professionelt imellem alle parter, og der honoreres tilsvarende efter aftale. Tilliden til de andre parter i byggeriet sættes til 7 af 10 fra en projekterende rådgivers perspektiv.

6.5.4 Entreprenør

Entreprenøren står som udførende og modtager af dertil relaterede udbud. I den forbindelse orienterer entreprenøren sig hele tiden om hvilke af de udbudte opgaver, som svarer til hans portefølje. Der tages fra entreprenørens side hele tiden stilling til udbud. Både i forhold til, hvad der bydes på og i forhold til selve udførelsen, hvor de leverede ydelser holdes op mod tilbudslistor og arbejdsbeskrivelser, der baserer sig på udbudsmaterialet. Figur 48 viser det udfyldte paradigme for entreprenøren.



Figur 48: Paradigmeudsnit, entreprenør. A i figuren er for fag- og hovedentrepriser, B i figuren er for totalentrepriser.

Entreprenøren oplever ikke umiddelbart, at udbudskulturen opsætter barrierer for markedet. Dog genkendes det, at udbudsformer med elementer som nøgletal og referencer af mindre virksomheder kan opfattes som barrierer. Dette påpeges som værende målet med anvendelsen af de kvalitative værdier eller prækvalifikationen og derfor ikke et problem. Udbudsformen og opgavetyper har stor betydning for, hvorledes markedsbarrierer opfattes. Såfremt der i udførelsen skal ageres hurtigt med at finde entreprenører, afhænger valget eksempelvis ikke kun af kvalitative værdier eller laveste pris, grundet de tidsfrister udbudsformen er underlagt. Entreprenøren mener, at prækvalifikation kan være den bedste udbudsform, men at den ofte ikke er mulig at gennemføre indenfor projektets tidsplan. Markedsbarrierer vægtes således til 4 af 10 fra en entreprenør i en stor virksomhed.

Tilliden til, at de andre parter i byggeriet alle arbejder ud fra, hvad det bedste for projektet er, finder entreprenøren kompliceret at besvare. Spørgsmålet afhænger både af udbudsformen og opgavetypen, hertil uddybes det, at relationerne imellem de involverede parter er altbetydende for tilliden i byggeprocessen. Såfremt de andre parter i byggeriet er kendte samarbejdspartnere, kan tilliden være høj til, at alle arbejder mod det bedste projekt. Yderligere tilføjer entreprenøren, at hvis man skaber og plejer en god relation til bygherre, sikres en glad bygherre igennem hele byggeprocessen. Mellem ukendte parter kan tilliden være lav. Overordnet set skal alle drive en forretning, samtidig med at de gerne vil skabe gode relationer med henblik på fremtidige projekter. Stilles det generelle tillidsaspekt i byggebranchen op på en spids, er spørgsmålet: Hvis alle har 10 i tillid til hinanden, ville alle projekterne med det offentlige så ikke være OPP-projekter? Tilliden sættes til 4-5 af 10.

Udbudsreglerne er i sin grundidé et godt tiltag mod at skabe fair konkurrence og gennemsigtighed, mener entreprenøren. Kvantificerbart og entydigt udbudsmateriale sikrer bygherre det bedste produkt til prisen, men entreprenørens påpeger udfordringer for at opnå det mål. Udbudsreglernes tekst vurderes positivt, men anvendelsen og dermed udbudskulturen, vurderes til for ofte kun at fokusere på pris og ikke reelle vurderinger af både kvalitet og pris. Dette understøttes afsnit 5.4.2 og de kvantitative undersøgelser. Ligeledes fremstår udbudsmaterialet ofte mangelfuldt og bærer præg af pressede rådgivere. Entreprenøren påpeger, at udbudsformen og kontraktstyring har stor betydning for, hvorledes udbudsreglerne kommer i spil, fx kan der være meget eller begrænset medbestemmelse i totalentrepriser. Entreprenøren uddyber, at hvis man eksempelvis sidder inde med viden omkring en alternativ løsning, som er billigere og/eller af højere kvalitet for bygherre, kan udbudsreglerne gøre tilbuddet ukonditionsmæssigt. Hvorvidt udbudsreglerne fungerer efter hensigten vurderes til 4 af 10.

Muligheden for at påvirke projektmateriale for en entreprenør afhænger af udbudsformen. Således beskrives, at der ved totalentrepriseudbud er mulighed for at lave ændringer i projektet fra entreprenørens side. Indflydelsen på projektmaterialet er dog dette afhængig af, hvor meget der er forudbestemt af udbudsmaterialet. Entreprenøren har få indsigelser ved fagentrepriser, hvor ydelserne oftest er meget udspecificerede i udbudsmaterialet. Derfor er der anført to svar for denne kategori: 1 af 10 for fag- og hovedentrepriser (A), og 8 af 10 for totalentrepriser (B).

Udbudsmaterialets omfang og krav er steget støt de sidste mange år, dertil også elementer i udbudsprocessen som prækvalifikationsmateriale samt kvalitetssikringsdokumentation. Samlet set er ressourceforbruget steget for alle byggeriets parter, mener entreprenøren. Der bruges betydelige ressourcer på at gennemlæse projektmaterialet, der konsekvent øges i omfang. Hertil stiller entreprenøren spørgsmål ved, hvorvidt kvaliteten af udbuddene følger med omfanget. Ressourcepresset findes til 8 af 10.

Kapitel 7

Refleksion

Dette kapitel reflekterer over specialet som en helhed og de valg, der er foretaget igennem projektperioden. Der ses tilbage på de erfaringer, der er gjort i arbejdet med specialet samt emner, der er behandlet. Der fokuseres især på at beskrive de forhold, der kunne være gjort anderledes eller udbygget.

Specialets udgangspunkt

Indledningsvist er der taget kontakt til Kim Fihl for at finde en retning og toning af specialet indenfor udbudsprocessen. Kim Fihls udtalelser kunne med fordel være udbygget med flere interviews af samme karakter for at supplere, underbygge og triangulere postulaterne. Det enkelte eksplorative interview blev alene gjort til baggrunden for undersøgelsesdesignet i specialet og dermed også udgangspunktet for de valgte problemstillinger, der blev undersøgt. Med denne tilgang til specialets undersøgelsesfelt blev det deraf også forudbestemt, at specialet metodisk tog en deduktiv tilgang. I stedet kunne der være taget udgangspunkt i spørgeskemaer, der var formuleret generelt omkring den nuværende udbudskultur for at anlægge en induktiv tilgang. Ud fra besvarelsene kunne der efterfølgende laves undersøgelsesdesign omkring, hvorvidt udsagnene havde noget på sig.

Makroanalyser

Udgangspunktet for at illustrere samfundsrelevansen af at behandle udbudskulturen som problematik er en PEST-analyse. Analysen er blot et af de værktøjer, der kan bruges til at overskueliggøre, hvorledes en problemstilling rodgår sig i omverdenen. Denne makroanalyse kunne være spændende at supplere eller erstatte med behandling af nogle af de problematikker, som stammer fra de udgivelser der behandles i specialets andre kapitler.

Det juridiske aspekt

For specialets forfattere, som begge er teknisk uddannede diplomingeniører, har arbejdet med jura, lovtekster og udbudsprocessen i sin helhed været en prøvelse, og afgrænsningen til kun at undersøge den offentlige udbudskultur var derfor nødvendig. Omfanget af jura, de retslige instanser og sammenhængen imellem EU-lovgivning, dansk lov og "agreed documents" har været større end først forventet, og det har taget betydeligt længere tid at overskue sammenhængen mellem lovgivning og udbudsprocessen. Havde der ikke været mulighed for juridisk sparring med Niels Henriksen med hans erfaring indenfor udbudsret, især Klagenævnet for Udbud, havde forståelsen og omfanget af byggejura i specialet været betydelig mindre. Tina Braads ekspertise indenfor området har ligeledes stillet skarpt på, at byggejura ikke er simpelt, hverken for en ingeniør eller jurist.

Empiri og analyser

De kvantitative undersøgelser, som udgør grundlaget for kapitel 4, er delvist baseret på andre undersøgelser og delvist baseret på Kim Fihl. Arbejdet med at opstille og forstå udformningen af spørgeskemaer for dernæst at opsætte dem i et for forfatterne nyt program har været både læreligt og besværligt. SurveyXact er et brugervenligt program, men det kræver tid at sætte fuldstændigt ind i. Der burde være taget kontakt til en person med erfaring i at bruge programmet, således de fodfejl, der er gjort i projektperioden, var undgået. Ligeledes burde der være lavet en kildekritik tidligere i projektforslaget af AAU-rapporten, således sammenstillingsgrundlaget med dennes kvantitative undersøgelser og deres originalkilde fra rops.dk kunne være bedre og mere kritisk gennemarbejdet. Svarprocenten for tilbudsgivere var omkring 17 %, og der blev ikke modtaget nogen besvarelser fra projekterende rådgivere i de to uger, spørgeskemaet var tilgængeligt for respondenterne. Ligeledes kunne det tilsigtes i udvælgelsen af tilbudsgivere, at der blev indhentet et ens antal besvarelser for hver virksomhedsstørrelse angivet i kapitel 3. Dette kunne nuancere billedet af, om virksomhedsstørrelsen og holdninger hang sammen. Generelt er der kun større virksomheder, der har

medvirket i rundspørgen. Der burde være sat større fokus på at få de private tilbudsgivere til at medvirke i rundspørgen, da offentlige myndigheder ofte deltager i sådanne rundspørger og undersøgelser. Dette ses også på svarprocenten, der lå betydeligt højere hos offentlige ordregivere end hos de private tilbudsgivere.

Interessentanalysen lider under de forhold, der gør sig til kende i den lave svarprocent fra tilbudsgivere. Eksempelvis har det været svært at behandle og placere den projekterende rådgiver, der således kun kunne placeres efter litteratur og understøttende kilder. Analysen kunne nuanceres ved at behandle brancheforeninger og interesseorganisationer dybere for at få et fuldkommen billede af, hvorledes disse har indvirkning på udbudskulturen, klagesager og udbudsprocessen for offentlige udbud.

Interviewpersonerne i kapitel 6 er alle tilknyttet større virksomheder, der har mangeårig erfaring indenfor deres respektive felt. Deres opfattelsen af feltets rammer er bestemt af subjektive og virksomhedsmæssige holdninger samt det geografiske område, interviewpersonerne tilhører og arbejder i. Undersøgen kunne give andre resultater såfremt andre personer var interviewet, selv indenfor samme virksomhed som de allerede adspurgte. Ligeledes kan situationen af udbudskulturen opfattes forskelligt på baggrund af geografiske og konkurrencemæssige forskelle, hvorfor udbudskulturen i Nordjylland ikke nødvendigvis kan sidestilles med udbudskulturen i Storkøbenhavn. Det ville have været spændende at interviewe formanden for Klagenævnet for Udbud, Michael Ellehauge, vedrørende klagemønsteret samt at triangulere Kim Fihls og Tina Braads opfattelser af dette. Desværre havde formanden ikke mulighed for at deltage i et interview. I stedet er der taget udgangspunkt i udtalelser og publikationer fra Klagenævnet og relevante udgivelser på området. Slutteligt ville et reelt interview med en eller flere entreprenører give et mere nuanceret billede af, hvorledes udbudskulturen opleves for en entreprenør.

Andre brancher og lande

Overordnet kunne det være spændende at sammenligne byggebranchens nuværende situation indenfor offentlige udbud med andre brancher for at se, om der er sammenfald eller andre metoder, der gør, at de samme problemer ikke eksisterer. Endvidere ville en privat bygherre indenfor en bygge- og anlægsopgave være spændende at have interviewet for at sammenstille betingelserne den offentlige bygherre er underlagt i forhold til en privat bygherre. Som et videre studium kunne der også sammenlignes med, hvorledes udbudskulturen er i andre lande i EU, ud fra samme parametre som specialet har anvendt. Her kunne der også lægges fokus på nogle af de i specialet anvendte kilder omkring udbudskulturen for de nordiske lande, der fx fremgår af rapporten "Analyse af klagemønsteret i udbudsklagesager".

Kapitel 8

Diskussion

Dette kapitel diskuterer de resultater, der er fremkommet i arbejdet med specialets problemstillinger. De forskellige udsagn, meninger og holdninger til den offentlige udbudskultur sammenstilles og diskuteres i det følgende. Kapitlet er opbygget omkring centrale emner, der har indflydelse på den offentlige udbudskultur i Danmark.

Klagemønsteret

Rapporter og analyser fra Udbudsrådet viser et fald i antallet af klagesager bragt for Klagenævnet for Udbud. Chikane- og klagekulturen omkring offentlige udbud synes vendt. Revisionen af håndhævelsesloven, bedre advokatbistand, stigning af klagegebyr – alle disse faktorer spiller ind i det store billede af klagenedgangen siden 2011. Men er problemet med dårlige udbud egentlig løst blot ved, at klageantallet er faldet? Er det sikkert, at man ved at ændre klageprocessen og økonomisk sanktionere får bedre offentlige udbud i sidste ende? Bare fordi det er sværere og dyrere at klage end før, er det så ensbetydende med, at udbudsmaterialets kvalitet er blevet bedre?

Klagenævnet selv har i deres årsberetning udtalt, at faldet sandsynligvis kan relateres til, at deres beføjelser er indskrænket. I det Klagenævnet før kunne hjælpe klager med at formulere påstande korrekt, såfremt det blev vurderet, at påstandene kunne tages til følge. Denne mulighed findes ikke længere og har helt sikkert haft en stor indflydelse på antallet af indkomne klager, men efterlader denne udvikling ikke små og mellemstore virksomheder, der ikke har juridisk bistand, in-house kompetencer eller ressourcer til at hyre eksperterne alene i den juridiske verden? Ligeledes kan både Kim Fihl og Tina Braad have ret i deres antagelser om, hvorfor antallet af klagesager er faldende eller ordregivere kan simpelthen være blevet bedre til at udforme udbudsmateriale. Større virksomheder har ofte en afdeling med jurister eller ressourcerne til at hyre kompetente konsulenter, men hvad med det mellemstore tømmefirma? Bliver de mindre spiller på markedet tvunget til at acceptere, at det er for dyrt for dem at klage – også selvom de har ret?

Kompetenceniveau hos den offentlige bygherre

Udviklingen indenfor udbud og udbudsret har efterladt den offentlige ordregiver med betydelig mindre in-house kompetencer end tidligere, hvor der blev projekteret hos ordregiverne. Liberaliseringen og udbudslovgivningen har medvirket til, at størstedelen af ydelserne, der knytter sig til udbudsprocessen, skal i udbud. Bygherre bevæger sig herigennem mod kun at være en styringsmekanisme, der varetager de indkøbte ydelser i projektførelsen. Dertil kan adspørges, hvorvidt der så behov for, at bygherre stadig skal være tekniskfagligt kompetent? Hvis der helt fra opstarten af et projekt, endda inden behovsafdekningen, hyres en ekstern konsulent til at lave udbud til fx bygherrerådgiver eller projekteringsydelser, og der senere findes en byggeledelse til at drifte byggepladserne på bygherres vegne, hvorfor skal bygherren så overhovedet være en ingeniør eller lignende? Dette vil dog ultimativt være et politisk spørgsmål i forhold til, hvorvidt den offentlige sektor skal styrkes eller slankes.

I takt med at den offentlige bygherre må løse færre opgaver internt i udbudsprocessen, hvorledes skabes der så et attraktivt og udviklende arbejdsmiljø for at få kompetente medarbejdere? Tidligere var det offentlige lønførende, hvilket langt fra kan siges at være tilfældet i den nuværende lønsituation imellem det private og offentlige. Herunder er særligt de laveste løntrin lave, hvilket måske forklarer hvorfor *”91 % svarer, at de foretrækker at finde job i privat regi, mens 46 % ønsker at begynde deres arbejdsliv i det offentlige”* – citat Ingeniørforeningen, IDA (Ingeniørforeningen IDA, 2015). Lønnen tilskrives en stor del af denne situation, hvor det private har lønstigning procentvis på mere end det dobbelte af, hvad det offentlige har. Når denne udvikling ser ikke ud til at vende, kan der så sikres et tilstrækkeligt højt teknisk kompetenceniveau hos det offentlige? Skal det gøres mere attraktivt, både arbejdsmiljømæssigt som lønmæssigt, at arbejde hos en offentlig ordregiver, således kvaliteten i udbudsprocessen højnes, eller er løsningen modsat, at

man accepterer denne udvikling og tilpasser sig indenfor det offentlige ved at lave strategier for indkøb hos det private af kompetencer, specielt rådgivende ydelser?

Rådgivers rolle

Måden, der afgives rådgivertilbud på, er et resultat af konkurrencesituationen. Med faldende honorarer og stigende konkurrence er rådgivere nødt til at agere anderledes, end de førhen har gjort. Tilbudsgivere udspecificerer præcist i aftalegrundlaget, hvad rådgiverydelserne kvantificeret vil indeholde. Alt ud over det i beskrevet i aftalegrundlaget betragtes dermed som evt. ekstraarbejde, hvilket minder om måden, entreprenører typisk opstiller deres tilbud på. Rådgiveres beskrivelser af tilbuddets forudsætninger er på sin vis et forbehold – der i dette speciale resultater synes kendt og accepteret af branchens parter, men er denne udvikling sund? Flytter rådgiver sig over på at skabe profit for sin egen virksomhed frem for kvalitet for projektet, hvis denne udvikling ikke har balance i, at der kan gives en fornuftig pris i sammenhæng med kvalitet? Der outsources type-arbejder til fx Indien, Kina og andre lande, hvor timeprisen er lavere for de samme ydelser. Dette sænker den gennemsnitlige timepris for et projekt, men de danske aktører har stadig et timeloft, der oftest bliver presset pga. konkurrencesituationen. Bør der sættes ind tidligere i udbudsfasen og afsættes et større honorar af den samlede projektsum til projektering, eller er den nuværende markedsituation for grundfæstet til, at dette vil medføre reelle ændringer i tilbudsgivningen? På samme måde kan det diskuteres, om hvorvidt rådgiver stadig opfylder sin rolle som bygherres tillidsperson.

AB-regler

ABR89 kan som aftaleform have medvirket til at gøre den projekterende mindre konkurrencedygtig, idet den projekterende i lang tid har været fritaget for økonomiske konsekvenser af de konflikter, som kan opstå i løbet af projektet fx med entreprenøren. ABR89 kan herigennem have virket som en sovepude for rådgiveren, i kraft af de særlige aftalevilkår som indgår i denne. Når rådgiveren efterhånden bevæger sig mod at agere i henhold til AB92, står rådgiveren så i en brydningstid, hvor deres rolle kan vise sig at være ved at blive taget til revision fra at være tillidsperson til at være en entreprenør? Ender det ultimativt med, at bygherre sidder alene på den ene side af bordet? Ligeledes kan det undres, hvorfor AB-reglerne ikke vedtages ved lov for offentlige bygherrer, idet statslige bygherrer allerede nu er underlagt at benytte disse. Fravigelserne i AB-regler er historisk set altid opstået, selv efter revisioner, og er en ny revision i stedet for implementering ved lov ikke bare at udskyde problemet?

Den kommende udbudslov

Implementeringen af den kommende udbudslov vil snart gennemføres, og dermed findes der fremadrettet 3 lovgivninger, der skal følges ved offentlige udbud. Indholdet og konsekvenserne af udbudsloven kan ikke fuldt ud forudses, men der er fundet både positive og negative holdninger allerede inden implementeringen. Hvis den nuværende udbudslovgivning allerede er svær for de fleste offentlige ordregivere, hvad vil en tredje lovgivning på området så hjælpe? Burde udbudsloven ikke i stedet have samlet, udbygget og revideret

ret tilbudsloven og udbudsdirektivet, således der kun var ét eneste dokument at tage hensyn til i en udbudsproces for offentligt udbudte opgaver?

Udbud med forhandling ses som en fremtidig udbudsform, der vil højne byggeriets kvalitet, da man i forhandlingsrunder mere præcist kan opfylde bygherrens krav. Problematikken ligger her i, at forhandlingsrunder er ressourcekrævende, både for bygherre og tilbudsgiver. Såfremt udbudsformen ikke får skabt en balance imellem udgifter for tilbudsgiver og den økonomiske kompensation fra ordregiver, kan udbudsformen gå hen og blive som konkurrencepræget dialog: snarere en undtagelse end almindeligt anvendt.

Med den kommende udbudslov skal udbudsmaterialet offentliggøres samtidig med udbudsbekendtgørelsen. Denne udvikling vil presse rådgivere endnu mere, end de allerede er. Dette kan frygtes at flytte rådgiveren endnu mere mod en entreprenørmæssig indstilling til sine ydelser, og hvis ordregiverne ikke opdager behovet for inddragelse af rådgiver endnu tidligere i udbudsprocessen, end det ses i dag, kan projekterne lide under store tidspres. I sidste ende skal der ske en omvæltning i udbudsprocessen og inddragelse af rådgiver, før udviklingen ikke går i en forkert retning.

Balance i byggebranchen

Paradigmet, der beskriver de fire hovedinteressenters opfattelse af den nuværende udbudskultur og dens virke på netop deres fagområde, afspejler, at hver part har områder, der kan forbedres for at balancere den nuværende udbudskultur som helhed. Generelt angives det fra alle i specialet værdien af relationer og personlig kendskab i byggeprocessen. Såfremt en part i byggeriet har meget indflydelse i forhold til de andre, vil dette demotivere de andre aktører, der vil befinde sig som gidsler. Dertil kan diskuteres, om udbudsreglerne og udbudskulturen tilgodeser bygherre for meget, således uafhængig af udbudsform skal konkurreres på pris både for rådgiver og entreprenør. Den priskonkurrence, der foregår under den nuværende udbudskultur, bevirker, at bygherre får ydelsen billigere, da de tilbudsgivende parter ikke føler, at de kvalitative værdier reelt har betydning i evalueringsfasen. Er det reelt for store krav fra bygherre i forhold til honorarstørrelser for rådgivere, der skaber en ubalance, som i sidste instans påvirker entreprenøren?

Det er forfatterens holdning, at den nye udbudslovgivning ikke vil skabe en balance i paradigmet. Dette postulat skal ses i lyset af de undersøgelser og analyser, forfatterne har gennemgået samt dialogen med erhvervslivet i specialeperioden. Udbudsloven kan ikke skabe den dynamik, der vil ændre på gennemskueligheden i offentlige udbud. Meningen med at opnå en simplificeret og mere transparent udbudsproces med en udbudslov kan ikke umiddelbart ses af forfatterne, der tværtimod mener, at indførelsen af udbudsloven især vil presse rådgivere endnu mere.

Samlet set vurderes det af forfatterne, at den kommende udbudslov vil skabe øget forvirring, større kompleksitet i udbudsprocessen samt skabe et større administrativt ressourcespild for alle parter i byggeriet. I gældende dansk byggejura findes flere forskellige lovgivninger som udbudsloven, tilbudsloven, udbudsdirektivet, håndhævelsesdirektiver, AB-regler og alle tilknyttede lovtekster. Forfatterne mener, at der i stedet bør anvendes samme tilgang, som det er set med de tekniske eurocodes. Lovgivningen bør betragtes som en slags eurocode, hvortil de nationale love, såfremt de afviger fra EU-lovgivningen, organiseres som annekser. Således findes der én samlet lovgivning med nationale tiltag.

Kapitel 9

Konklusion

Dette kapitel opsamler og konkluderer på specialets undersøgelser og analyser. Slutteligt præsenteres det samlede paradigme, der illustrerer den nuværende situation indenfor udbudskulturen omkring offentlige udbud i Danmark.

Dette speciale behandler den offentlige udbudskultur i Danmark indenfor bygge- og anlægsopgaver og dertil knyttede tjenesteydelser. I specialet er undersøgt samfundsrelevansen for offentlige udbud og sammenhængen imellem den socioøkonomiske effekt og funktionen af den offentlige bygherre. De juridiske rammer og baggrund for den offentlige udbudsproces er fastlagt og sat i relation til klagemønsteret. Herudfra er det undersøgt, hvorledes både ordregiver og tilbudsgiver ser den nuværende udbudskultur ud fra deres virke i byggebranchen.

De offentlige udbuds samfundsrelevans er kortlagt i PEST-analysen. Analysen konkluderer, at de offentlige udbud er underlagt en stort politisk bevågenhed. Det er desuden påvist, at bygge- og anlægssektoren yder et betydelig bidrag til Danmarks BNP, og at staten i sammenspillet med nationaløkonomien anvender offentlige bygge- og anlægsopgaver til at stimulere økonomien. Det konkluderes, at der er ønske om, at de offentlige udbud skal medvirke til at styrke sociale aspekter og skabe gunstige sociale kår for arbejderne, samt at fremme teknologi, og det konkluderes, at denne udvikling vil fortsætte, både frivilligt og via udbudsreglerne. Dermed kan det ud fra PEST-analysen konkluderes, at de offentlige udbud i bygge- og anlægssektoren har stor betydning for samfundet som helhed.

Der er tidligt i specialet udført et eksplorativt interview med bygherrerådgiver Kim Fihl, der ud fra Udbudsrådets rapport om klagemønsteret pointerer tendenser og udvikling indenfor udbudskulturen i byggebranchen i relation til offentlige udbud. Disse udtalelser og pointer anvendes som specialets problematiserende indgangsvinkel til udbudskulturen.

For bedre at forstå udbudsprocessen og de elementer, der foregår fra bygherres ønske om et projekt til det færdige projekt, er det undersøgt, hvordan udbudsprocessens faser forløber og er indbyrdes afhængige. Der er i udbudsprocessen store lovmæssige krav og faldgrupper, som kan være medvirkende til, at udbudsprocessen kræver et intimt kendskab til jura i relation til en tekniskfaglig disciplin som byggeri. Således kan det konkluderes, at udbudsprocessen er kompliceret, både tekniskfagligt og juridisk. Analysen og gennemgangen af byggejura viser, hvorledes lovgivningen på området har undergået markante ændringer. Denne fastslår, at der løbende er foretaget ændringer i lovgivningen, både nationalt og internationalt, for at skabe åben og fri konkurrence. Det konkluderes, at håndhævelsen af udbudslovgivningen i Danmark var mangelfuld indtil Storebæltsdommen og indførelsen af kontroldirektiver. Samtidig er det ved gennemgang af klagemuligheder for offentligt bygge- og anlægsprojekter konkluderet, at Klagenævnet for Udbud primært varetager udbudsrelaterede tvister. I forlængelse har det ikke entydigt været muligt at konkludere årsagen til stigningen i klagesager fra til 2010 og det efterfølgende fald i klagesager.

Resultaterne fra PEST-analysen og kortlægningen af de juridiske rammer for bygge- og anlægsområdet med speciel fokus på udbudsprocessen danner grundlag for kvantitative undersøgelser. Disse er udført i form af elektroniske spørgeskemaer til ordregivere og tilbudsgivere. Spørgeskemaernes konklusioner er opstillet herunder:

- Det hyppigste form for rådgivning anvendt ved udbud er ingeniørmæssig bygherrerådgivning, der er benyttet i næsten 70 % af alle udbud. Denne er oftest indhentet ved begrænset udbud med eller uden prækvalifikation. Ordregivere angiver at udbudsformen er benyttet i 60 % af det seneste udbud. Billedet ses ens for AAU-rapporten. I ROPS-rapporten er fordelingen af udbudsformerne anderledes grundet svarfordelingen fra ydelsestyperne.

- De hyppigste udbudsformer for rådgiverydelser angives til det økonomisk mest fordelagtige tilbud med 60 % og laveste pris med 20 %.
- Næsten alle ordregivere angiver, at de har en udbudsstrategi, og ligeledes at udbudsformen stort set fastlægges af bygherre selv. Omkring 40 % af ordregivere angiver også, at deres udbudsform indenfor bygge- og anlægsopgaver er politisk forudbestemt. To tredjedele af ordregiverne giver plads til, at den projekterende rådgiver kan ændre på udbudsmaterialet og udbudsformen, såfremt der er argumenter for dette.
- Tilliden til, at bygherrerådgiver fungerer som bygherres tillidsperson, er høj fra bygherre. Over 80 % af ordregiverne føler sig enige eller helt enige i, at bygherrerådgiveren varetager sin position som tillidsperson. Derudover er 60 % af ordregiverne enige om, at den projekterende rådgiver også fungerer som deres tillidsperson. Ingen er dog hertil helt enige, og enkelte angiver, at de er uenige.
- Langt overvejende findes der ingen klagestrategier hos ordregiver og tilbudsgiver. Det er næsten kun de statslige myndigheder, der angiver, at de har en forhåndsstrategi ved eventuelle klagesager.
- Både ordregiver og tilbudsgiver angiver ressourceforbrug som den primære årsag til at undgå klagesager. Dette understøtter både AAU-rapporten som ROPS-rapporten. Ordregiver og tilbudsgiver er enige om, at der oftest klages over tildelingskriterier i udbudsprocessen. Dog angiver mange også, at der slet ikke klages.
- Ordregivere er overvejende enige i, at udviklingen indenfor udbudsret er positivt. Tilbudsgiver er uenig i dette, og to tredjedele svarer direkte, at udviklingen ikke har haft en positiv effekt.

Spørgeskemaerne angiver således både elementer, hvor ordregiver og tilbudsgiver er enige, men også hvor de er uenige. Det bemærkes ud fra svarene endvidere, at udbudsmateriales omfang er stigende, at antallet af fravigelser fra AB-regler har nået et kritisk punkt, og at rådgiveren opleves at være presset i pris og deraf leverer ufuldstændige udbudsmaterialer. Desuden konkluderes, at mange respondenter ser tærskelværdierne for rådgiverydelser som problematiske og udbudsprocessen underlagt for lange tidsfrister. Resultaterne fra spørgeskemaerne afkræfter, for bygge- og anlægsbranchen, Udbudsrådets og Kim Fihls betragtning omkring en klagekultur og chikanesager fra tilbudsgivere, idet der hverken fra ordregivers eller tilbudsgivers side ses en tendens i at klage. Det konkluderes, at der oftest indgives klager over tildelingsprocessen, og at der ikke findes en direkte forbindelse til en speciel udbudsform. Derimod findes en skepsis om, hvorvidt der eksisterer langsigtet gevinster ved at klage.

Interessentanalysen identificerer og prioriterer hovedinteressenterne i udbudsprocessen og overfor hinanden. Hovedinteressenterne findes til:

- Bygherre
- Bygherrerådgiver
- Projekterende rådgiver
- Entreprenør

Det er ud fra en rubricering af hovedinteressenterne opstillet, hvorledes de respektive interessenter stiller sig overfor hinanden og udbudsprocessen. Interessentanalysen placerer den offentlige bygherre som en ressourceperson influeret af sit politiske bagland, bygherrerådgiver ses som en eftertragtet allieret til bygherre, og den projekterende rådgiver og entreprenøren findes som forsigtige opportuniste afhængigt af

udbudsformen. På baggrund af rubriceringen og de kvantitative undersøgelser opstilles et paradigme, der undersøger balancen imellem hovedinteressenterne.

Igennem de kvalitative undersøgelser konkluderes det, at udbudskulturen hos rådgiver, bygherrerådgiver og projekterende rådgiver, har udviklet sig idet der afgives tilbud på baggrund af specificerede ydelsesbeskrivelser. Ydelser, der ikke er indeholdt i udbudsbeskrivelsen, betragtes som ekstraarbejder. Dette flytter rådgiverydelserne sig mod en mere entreprenørmæssig holdning. Det påpeges, at udviklingen i høj grad af præget af konkurrencesituationen og pressede honorarstørrelser. Dette bekræfter Kim Fihls antagelser. Det konkluderes ligeledes, at denne udvikling er udbredt og accepteret af bygherre. Interviewstudiet konstaterer også, at bygherrerådgivning har vundet stort indpas i byggebranchen, og bygherrerådgivere er eftertragtede hos offentlige bygherrer. Hovedkonklusionerne fra interviewene er opstillet nedenunder:

- Undersøgelserne viser, at der eksisterer høj tillid imellem bygherre, bygherrerådgiver og projekterende rådgiver, samt at der fra samtlige disse parter værnes om tilliden.
- Udviklingen indenfor ydelserne fra den projekterende rådgiver er blevet mere fragmenteret, og der er kommet forøget fokus på indhold og omgang af ydelserne.
- Undersøgelserne konstaterer, at bygge- og anlægsbranchen er meget kontraktuel, hvori juraen og teknikken er så sammenflettet, at det ene ikke kan stå alene uden det andet.
- Det konkluderes, at der er en udbredt accept af udbudsreglerne i byggebranchen, men der spores også skepsis i relation til omvæltninger i en traditionsrig bygge- og anlægssektor.
- Undersøgelserne konkluderer, at der er et begrænset kendskab til den kommende udbudslov blandt de tekniske aktører. De juridiske aktører er bekendt med indholdet og forholder sig overvejende skeptiske overfor den kommende udbudslov.

Det konkluderes, at offentlige bygherrer politisk og bureaukratisk er underlagt mere strikse forhold end private bygherrer. Omfanget af politisk bevågenhed fra start til slut afhænger af projektets politiske værdi.

Den projekterende rådgivers loyalitet er altid hos sin kunde. Dette kan være medvirkende til, at ordregivere i de kvantitative undersøgelser ikke angiver samme form for tillid til den projekterende rådgiver som til bygherrerådgiver, da bygherrerollen for projekterende rådgiver skifter ved totalentrepriser. Det konstateres, at den projekterende rådgiver søger at yde kvalitetsrådgivning for projektet, ligegyldigt hvorledes rådgiveren er tilknyttet projektet.

I interviewet med Bitten Warmdahl og Vibeke Jessen konkluderes det, at der er stigende fokus på at forbedre udbudsprocessen. Der sigtes mod at integrere jura med det tekniskfaglige i ingeniørfagene for at sikre en smidig og kontrolleret udbudsproces. Interviewene konkluderer slutteligt, at hverken jura eller teknisk faglighed alene sikrer en god udbudsproces. Der er behov for en symbiose og balance imellem jurister og fagpersoner, begge med kendskab til branchens tradition og udbudsformer.

Den kommende udbudslovgivning får en blandet modtagelse i interviewstudiet. Generelt ses udbud med forhandling som et godt tiltag, såfremt der imellem ordregiver og tilbudsgiver findes et økonomisk leje, der er balanceret. Dog konstateres en skepsis i indførelsen af endnu en lovgivning på området frem for en sammenføring og opdatering af de nuværende regler omkring udbudsprocessen.

Paradigmet for de fire hovedinteressenter belyser, hvorledes hver part i byggebranchen opfatter den nuværende udbudskultur i offentlige udbud som en helhed. Paradigmet fremstår udfyldt i sin helhed slutteligt i konklusionen. Paradigmet konkluderer følgende:

- Den offentlige bygherre er underlagt en politisk proces, der gør, at de offentlige projekter er under en stor bevågenhed fra myndigheder og politikere. Dette er dog projektafhængigt.
- Der benyttes oftest bygherrerådgivere på offentlige bygge- og anlægsprojekter, og efterspørgslen på bygherrerådgivere er stor.
- De offentlige projekter skal i stigende grad være unikke i form og funktion, hvilket stiller store tekniske krav til rådgiver som såvel entreprenør. Der findes ikke balance mellem kompleksiteten i byggeriet og rådgiverhonoraret.
- Bygherrerådgiver som såvel projekterende rådgiver kan påvirke udbudsform og udbudsmateriale, såfremt der argumenteres for dette. Således understøttes de kvantitative undersøgelser. Entreprenøren kan afhængig af udbudsform og udbudskrav påvirke projektmateriale i varierende omfang.
- Alle parter er enige om, at omfanget af udbudsmaterialet er stort og ressourcekrævende. Der findes generelt en holdning til, at omfanget er ved at blive unødvendigt stort, og byggeriet lider under dette.
- Hvorvidt udbudsreglerne virker efter hensigten findes der ikke et entydigt billede af. Alle parter mener, at enkelte elementer i udbudsreglerne hindrer udbudsprocessen. Et eksempel herpå er tærskelværdier, der medvirker til funktionsudbud. Der nævnes også misbrug af tildeling ved det økonomisk mest fordelagtige tilbud, hvor de kvalitative værdier sættes ens for alle, således prisen er det eneste afgørende ved evalueringen af tilbud.
- Tilliden til de andre parter i byggeriet varierer fra part til part. Alle parter angiver, at det helt og holdent afhænger af, hvem der er involveret i projektet. Alle har en forretning at drive, og således vil der være en interessekonflikt i at gøre mere for projektet, end der kan tjenes hjem til egen virksomhed. Det påpeges, at hvis alle havde fuld tillid til hinanden i byggeriet, ville udbudsformer som OPP være hyppigere anvendt.

Paradigmet konkluderer, at rådgiverne er pressede som følge af ønsket om unikke projekter i relation til lave honorarer. Dertil oplever entreprenøren, at der ofte er større mangler og uklarheder i udbudsmaterialet, som således slutteligt fordyrer projektet. Rådgiver som entreprenør lider under tildelingsfasen, hvor prisen reelt er mere og mere afgørende, selv ved det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Bygherre lider ikke på samme måde. Tilliden er baseret på, at der vil undgås bad standing, og at relationen og tillid imellem parterne ikke skades. Samtidig driver alle en forretning, og balancen herimellem er afgørende for, hvor stor tillid byggebranchens parter har til hinanden.

Heraf konkluderes det, at balancen imellem parterne kan forbedres. I relation til den kommende udbudslov, der dikterer, at udbudsmateriale skal udgives med udbudsbekendtgørelsen, forudses rådgiverne at blive yderligere pressede i pris og tid. Tilliden i byggebranchen synes at have en realistisk balance i, at alle har forståelse for, at hver part har en forretning at drive. Det samlede udfyldte paradigme fremgår af figur 49 på side 136.

Slutteligt rejser forfatterne spørgsmål om, hvorvidt den offentlige bygherre skal slankes, således alle ydelser i udbudsprocessen skal tilfalde professionelle private virksomheder. Alternativet ses fra forfatterne som tilføjelse af offentlige midler, således behovsafdekning og udbud til bygherrerådgivning sker in-house. Ofte ses udbudsstrategier fra offentlige bygherrer kun møntet på udførelse og entreprenører, hvorimod det bør undersøges, om ikke også rådgiverydelser bør have en tilsvarende strategi. Dette er i sidste instans en politisk beslutning.



Projekterende rådgiver

Kapitel 10

Perspektivering

Dette kapitel omhandler en perspektivering omhandler de undersøgelser og retninger, som kan undersøges i forlængelse af specialet. Det er valgt at opbygge perspektivering på baggrund af emnerne i hvert af kapitlerne 1-6.

Kapitel 1

Udbudsrådets udgivelser fra 2012 omkring vejledning i udbudsprocessen (Udbudsrådet, 2012a) og klagemønstre (Udbudsrådet, 2012b) anvendes som udgangspunkt for det eksplorative interview med Kim Fihl i kapitel 1. Disse indeholder statistiske sammenligninger af klagemønstret imellem Danmark, Sverige og Norge. Statistikkerne viser, at klagehyppigheden i Danmark er relativt lav i forhold til nabolandene, hvilket vidner om at, klagesystemet enten er anderledes i Danmark, eller at selve udbudsprocessen er mindre problemfyldt end i de lande.

Hertil kunne det have været interessant at opstille sammenligninger mellem udbudsproceduren for Danmark og de andre lande. Herunder også fx Tyskland, England eller Holland, der kulturelt har fællestræk med Danmark. En undersøgelse af klagestatistikker for landende kunne foretages, samtidig med at nationale holdninger samt procedurer inden for udgivelsen EU-udbud kunne undersøges for at sætte den danske byggebranche i relation til andre EU-landes.

Kapitel 2

Kapitel 2 beskæftiger sig med de juridiske rammer for den danske udbudskultur. Disse rammer er under specialets skabelse under revision i form af en kommende udbudslov. Høringen af denne lov blev afsluttet 08/01-2015 og ikrafttrædelsesdatoen er, sat til 01/10-2015 (Digitaliseringsstyrelsen, 2014a). Implementeringen af den nye udbudslov skal senest ske 01/04-2016. 'Forslag til den kommende udbudslov' indeholder flere forskellige revisioner i forhold til gældende udbudspraksis, som eksempelvis kortere tidsfrister. Yderligere indeholder rapporten fra Udvalget om dansk udbudslovgivning de overvejelser, som ligger til grund for implementeringsforslagene (Digitaliseringsstyrelsen, 2014b). Med udgangspunkt et litteraturstudie i disse udgivelser kan det undersøges, hvorvidt den kommende udbudslov vil gøre udbudsprocessen mere smidig. Hertil kan ligeledes undersøges, hvordan de bagvedliggende kræfter medvirker til skabelsen af loven og de motiver, der driver kræfterne. Influenserne fra aktører som fx Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, LO, Dansk Erhverv, Dansk byggeri, Dansk Industri, Foreningen af offentlige indkøbere, FRI og Håndværksrådet mv. kan deri undersøges. Disse interessenters indgangsvinkel og motiver til den kommende udbudslovgivning er brede og varierede, og holdningerne påvirker indholdet på forskellig måde.

Der er en generel holdning til, at rådgiverydelsers lave tærskelværdi er medvirkende til at påvirke den samlede kvalitet af udbudsprocessen og det færdige byggeri. Et studie omkring andre EU-landes nationale udbudslovgivning tilsvarende den danske tilbudslov og disses tærskelværdier for rådgiverydelse kunne evt. afdække, og proportionaliteten imellem håndværkerydelser og rådgiverydelser er tilsvarende det i udbudsdirektivets kunne undersøges. I den danske tilbudslov er rådgiverydelsens tærskelværdi ca. 10 % af håndværkerydelsen, hvorimod den kun er 4 % i udbudsdirektivet. Om Danmark er alene i at have så stor en procentvis afvigelse imellem håndværksydelse og rådgiverydelse, kunne være spændende at undersøge for at fastslå, om EU-tærskelværdien for rådgiverydelser er korrekt placeret i forhold til medlemslandenes nationale satser.

Kapitel 3

Metodisk burde specialet undergå analytisk induktion som nævnt i metodekapitlet. Ved at følge en analytisk induktiv tilgang kan specialets resultater enten be- eller afkræftes, enten ved at gentage studiet eller forsøge at modbevise studiet. I takt med udvidelsen af litterære kilder, relevante interviewpersoner og andre nye kilder bør kildekritikken udvides tilsvarende for at sikre validitet i undersøgelsesdesignet. Det omstillede paradigme kan ligeledes anvendes som udgangspunkt til at undersøge specialet reliabilitet.

Kapitel 4

De kvalitative undersøgelser fokuserer ikke i særlig høj grad på de offentlige ordregiveres udbudsstrategier. Dette kan have været et relevant aspekt at undersøge med henblik på, hvordan udbudsstrategien ved de forskellige ordregivere anvendes. Dertil kan undersøges, hvorvidt visse udbudsformer i større grad end andre giver anledning til problemer, eller om der er tendenser inden valget af udbudsformer som følger projektets karakter. Hertil kan der stilles skarpt på egnetheden og effekten af de forskellige udbudsformer afhængigt af, hvilken projekttype som udbydes. Et sådant fokus vil undersøge Heine Overbys udtalelser omkring, hvornår det fx er mest gunstigt at vælge totalentrepriser, og hvornår det er mest gunstigt af vælge fagentrepriser. Herudfra ville erfaringerne kunne systematiseres i udbudsstrategierne. Yderligere ville der kunne undersøges, i hvor stort omfang ordregiverne anvender andre udbudsformer og muligheder end undersøgt i specialet. Dermed kunne der ske en sammenstilling af udbudsform, udbudsproces, udbudskultur og klagemønstre.

Det er igennem specialet erfaret, at ordregivere som oftest kun har en strategi for udbud i forhold til entreprenørudbud. Ordregiveren har sjældent strategier og organisering omkring indhentning af rådgiverydelser, ej heller til den indledende øvelse med at få et udbud vedrørende bygherrerådgiverydelserne opstillet. Der findes kun 'empiriske' retningslinjer for valg af projekterende rådgiver, mens konsekvente strategier for, hvornår, hvordan og hvorfor rådgiverydelserne indhentes ikke er observeret i forbindelse med specialet. Her kunne det være interessant at undersøge, om de offentlige ordregivere har de rigtige forudsætninger for at indhente rådgiverydelse, og hvorvidt de forskellige rådgivere og konsulenter indtræder i projektet på det rigtige tidspunkt. En undersøgelse ville her tage udgangspunkt i Rigsrevisionens 'Beretning om statens brug af konsulenter' eller ordregivere som eksempelvis Vejdirektoratets kontraktstyringssystem. Rigsrevisionen (2014) konkluderer, at *"Denne tredje undersøgelse viser, at statens brug af konsulenter stadig kun i begrænset omfang er baseret på strategier og analyser af, hvilke typer opgaver der mest hensigtsmæssigt bør løses af egne medarbejdere eller af konsulenter."* Videre udtaler Rigsrevisionen: *"Rigsrevisionen konstaterer desuden, at 4 ud af 10 konsulentkøb med en kontraktsum på over 500.000 kr. ikke var blevet annonceret, som tilbudsloven foreskriver."* Markeringen af foretaget af forfatterne. Der er altså incitament for at undersøge og optimere denne proces af konsulenttydelser.

Kapitel 5

Resultatet af interessentanalysen er opstillingen af en balancemodel, hvori succeskriteriet er, at alle interessenter tilgodeses i lige stor grad. I denne model er opstillingen tiltænkt med en bred formulering, hvori den positive og negative udvikling for de enkelte kriterier kan undersøges og opstilles mod hinanden. For at

denne model kan bidrage til at give et fyldestgørende billede af byggebranchens arbejdsbetingelser i forbindelse med den offentlige udbudsproces, er det dog nødvendigt med kvantificerede data hentet på tværs af hele landet.

Udfyldelsen af paradigmet i nærværende speciale er indskrænket, idet der kun er én aktør af de fire hovedinteressenter, der vurderer situationen for den respektive interessentgruppe. Hertil burde flere respondenter på tværs af geografi og organisationer have angivet deres svar således paradigmet repræsenterer en generel opfattelse frem for en enkelt subjektiv mening.

Som et led i indhentningen af supplerende svar til modellen, vil en kategorisering af respondenterne efter baggrundsvARIABLE være central. Denne kategorisering vil fx kunne være virksomhedsstørrelse, kommune-størrelse, geografi eller demografi. Herigennem kan der undersøges, hvorvidt fx mindre kommuner eller virksomheder i højere grad end større oplever udbudsreglerne som en hæmsko for at gennemføre projekter. Derudover kan det undersøges, om der er geografiske forskelle på tilliden i branchen, eller om respondentens erfaring fx har betydning for opfattelsen af, om udbudsreglerne virker efter hensigten.

Tages der hensyn til baggrundsvARIABLE i en kvantitativ besvarelse af paradigmet, skabes et mere nuanceret billede af, om der indenfor de enkelte interessentgrupper er fraktioner, som oplever effekten af udbudskulturen på mere negativ vis end andre, og dermed også hvem der skal tildeles særlig opmærksomhed.

Kapitel 6

Med resultaterne af de kvalitative undersøgelser, er mange af udbudsprocessens problematiske elementer fastlagt. Hertil har interviewene med Heine Overby, Poul Arendrup, Bent Alsted, Bitten Warmdahl og Vibeke Jessen samt dialogen med Kristoffer Stystrup bidraget med et klart billede af de ressourceforbrug, der er for de forskellige interessenter gennem udbudsprocessen.

Disse bidrag har samlet set medvirket til at tegne specialets opfattelse af de generelle procedurer som vurderes værdiskabende og hvor de ressourcetunge procedurer er placeret. I den forbindelse kunne det være interessant at gennemføre en value-chain analyse på udbudsprocessen som en helhed. En analyse som ikke kun er begrænset til at omfatte én enkelt aktørs del af værdikæden, men i stedet betragter hele processen som en helhed. Ved inddragelse af alle aktører værdikæder vil der kunne opnås en forøget forståelse for sammenhængene, hvorved processen som helhed kan effektiviseres i stedet for, at der blot suboptimeres på delelementer af udbudsprocessen.

En samlet værdikædeanalyse vil kunne belyse, hvordan samtlige aktørers ressourceforbrug fordeler sig, og herudfra give et billede af, hvor i udbudsprocessen der bedst vil kunne findes optimeringsmuligheder. Hvilket samlet vil kunne medvirke til at sænke de enkelte parterers transaktionsomkostninger; *”Faseinddelingen af byggeriet og den fragmenterede værdikæde kan imidlertid indebære risiko for suboptimering og deraf afledte transaktionsomkostninger”* – citat Damvad, Konkurrencemiljøet i dansk byggeri. (Damvad, 2013)

Kapitel 11

Litteraturliste

Kapitlet indeholder den anvendte litteratur i specialet. Denne er organiseret med bøger først, som fremkommer i alfabetisk rækkefølge. Herefter oplistes digitale kilder, som fremkommer i anvendt rækkefølge i de respektive kapitler.

11.1 Bøger, i alfabetisk orden

Anlægsteknikforeningen i Danmark (2012). *Anlægsteknik 2 – Styling af byggeprocessen*. 3. udgave, 2. oplag. Polyteknisk Forlag.

ISBN 978-87-502-1024-5

Attrup, M. L. & Olsson, J. R. (2008). *Power i projekter og portefølje*. 2. udgave, 5. oplag. DJØF Forlag.

ISBN 978-87-574-1665-7

Berg, Claus (2012). *Udbudsret i byggeriet*. 1. udgave, 1. oplag. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

ISBN 978-87-574-1756-2

Boolsen, Merete Watt (2008). *Spørgeskemaundersøgelser: fra konstruktion af spørgsmål til analyse af svarene*. 1. udgave, 2. oplag. Hans Reitzels Forlag.

ISBN 978-87-412-5143-1

Bryman, Alan (2012). *Social research methods*, 4th edition. Oxford University Press.

ISBN 978-0-19-958805-3

Dahl et al. (2009). *Styrk projektarbejdet – en redskabsbog til problemorienteret projektarbejde*. 1. udgave, 3. oplag. Biofolia.

ISBN 978-87-913-1926-6

Finansministeriet (2014a). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2015*. Rosendahls – Schultz Distribution.

ISBN 978-87-87353-49-6 (elektronisk ISBN 978-87-87353-50-2)

Finansministeriet (2014b). *Budgetoversigt 2. august 2014*. Rosendahls – Schultz Distribution.

ISBN 978-87-87353-53-3 (elektronisk ISBN 978-87-87353-54-0)

Hansen, L. Lone & Werlauff, Erik (2013). *Den juridiske metode – en introduktion*. 1. udgave, 1. oplag. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

ISBN 978-87-574-3138-4

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2014). *Status for offentlig konkurrence 2014*.

(online) ISBN 978-87-7029-5925

Konkurrencestyrelsen (1999). *EU's udbudsdirektiver, Vejledning*

(online) ISBN: 87-7029-1527

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009). *InterView: introduktion til et håndværk*. 2. udgave, 5. oplag. Hans Reitzel Forlag.

ISBN 978-87-412-5198-1

Johnson et al. (2014). *Exploring Strategy*. 10th edition, Pearson Education Limited.

ISBN 978-1-292-00254-5 (printet version med cases)

Mikkelsen, Hans & Riis, Jens O. (2007). *Grundbog i projektledelse*. 9. udgave. Forlaget PROVEDO ApS.
ISBN 87-89477-25-1

Naldal, Torben (2008). *Byggeriets faser og organisering*. 1. udgave, 2. oplag. Nyt Teknisk Forlag.
ISBN 978-87-571-2584-9

Nielsen, Ruth (2010). *Udbud af offentlige kontrakter*. 4. reviderede udgave, 1. oplag. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
ISBN 978-87-574-2072-2

Poulsen et al. (2011). *EU udbudsretten*. 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
ISBN 978-87-574-1619-0

Project Management Institute (2013). *A guide to the Project Management Body of Knowledge* (PMBOK guide). Fifth edition. Project Management Institute, Inc.
ISBN 978-1-935589-67-9

Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2014). *Udbudskulturen i Danmark*.
(online) ISBN 978-87-70295-77-2

Udbudsrådet (2012b). *Analyse af klagemønstret i udbudsklager*.
(online) ISBN 978-87-7029-480-5

11.2 Digitale kilder, fortløbende i anvendt orden

Kapitel 1

Fagbladet Ingeniøren, Birgitte Marfelt;
<http://ing.dk/artikel/entreprenorer-radgiversnes-sjuskede-udbud-koster-os-dyrt-135161>,
publiceret 2012, besøgt 08/04-2015.

Berlingske Media, Helen Siegumfeldt;
<http://www.business.dk/oekonomi/oestaftalen-hjaelper-ikke-byggebranchen>
publiceret 2006, besøgt 09/04-2015.

Networking by Innovation Lab ApS, Michael Emborg;
<http://networking.ilab.dk/netvaerk/fremtidens-byggeri/>
publiceret 2014, besøgt 09/04-2015.

Erhvervs- og Byggestyrelsen, Erhvervs- og Byggestyrelsen;
<http://www.bygst.dk/media/13763/bygherrevejledning-.pdf>, Rapport: "Bygherrevejledning 2008 - Forskrifter og generelle retningslinjer for offentlig byggevirksomhed"
publiceret 2008, besøgt 10/02-2015.

DST (Danmarks statistik), statistikbanken;

<http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/SelectTable/omrade0.asp?SubjectCode=11&PLanguage=0&ShowNews=OFF>

publiceret 2014, besøgt 15/02-2015.

Herning Kommune, Kommunernes Landsforening;

http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_66753/cf_202/Herning_Kommune_-_Erhvervsudviklingsstrategi.PDF

publiceret 2010, besøgt 16/02-2015.

Region Midtjylland, Region Midtjylland;

http://www.regionmidtjylland.dk/politik/regionsr%C3%A5dets+m%C3%B8der/visdagsorden?file=21-01-2009/Aaben_dagsorden/Bilag/Punkt_8_Bilag_1_.pdf, "VISION FOR ÅRHUS AS EUROPEAN CAPITAL OF CULTURE 2017"

publiceret 2009, besøgt 16/02-2015.

Nordisk Råd, Nordisk Råd;

<http://www.norden.org/da/om-samarbejdet-1/samarbejdsomraader/den-nordiske-velfaerdsmodel/om-den-nordiske-velfaerdsmodel>

ingen publikationsdato, besøgt 16/02-2015.

Commission of European Communities, Commission of European Communities;

http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf

publiceret 1985, besøgt 09/04-2015.

Statsministeriet, VK-regeringen;

http://stm.dk/publikationer/holdbar_vaekst_11/holdbar_vaekst.pdf

publiceret 2011, besøgt 17/02-2015.

Danmarks Radio, Pia Stenbæk & Ingrid M, Schmidt;

<http://www.dr.dk/Nyheder/Regionale/MidtVest/2014/11/04/074504.htm>

publiceret 2014a, besøgt 17/02-2015.

Fagbladet Ingeniøren, Adam Fribo;

<http://ing.dk/artikel/metrobyggeriet-har-overtraadt-stoejgraenserne-111-gange-paa-et-halvt-aar-174070>

publiceret 2015a, besøgt 17/02-2015.

Danmarks Radio, Camilla Rozenfeld & Anne Diklev Pallesen;

<http://www.dr.dk/Nyheder/Regionale/Koebenhavn/2014/07/06/065314.htm>

publiceret 2014b, besøgt 17/02-2015.

JP/Politikens hus, Jakob Sorgenfri Kjær;

<http://politiken.dk/oekonomi/dkoekonomi/ECE2223104/skatteborgere-maa-betale-for-den-forsinkede-metro/>

publiceret 2014, besøgt 17/02-2015.

Folketinget, Civilstyrelsen;

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=163870>, cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter af 02/07-2014
publiceret 2014, besøgt 09/04-2015.

Folketinget, Civilstyrelsen;

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=70061>, ILO-konvention nr. 94, 13/03-1957
publiceret 1957, besøgt 09/04-2015.

TV 2 Danmark A/S, Jonatan Rying Larsen;

<http://nyhederne.tv2.dk/2015-02-09-s-kamp-mod-social-dumping-er-et-faelles-ansvar>
publiceret 2015, besøgt 15/02-2015.

3F, Dorian Roman;

<http://www.fagbladet3f.dk/temaer/metro/126d547cedf54dda8ec1b70e3517c215-20140705-italiensk-metro-snyd-rumnere-fr-65-kroner-i-timen>
publiceret 2014, besøgt 15/02-2015.

3F, Klaus Buster Jensen,

<http://www.fagbladet3f.dk/temaer/metro/f6828737687f4ee9a6ff0e6e8adda0db-20150115-3f-rejser-historisk-krav-mod-metrofirma-paa-47-millioner>
publiceret 2015, besøgt 15/02-2015.

Dansk Industri, Finn Georg Bald;

<http://di.dk/Opinion/Uddannelse/pages/%E2%80%9Dviharetfaellesansvarforpraktikpladser%E2%80%9D.aspx?printType=1>
publiceret 2015, besøgt 15/02-2015.

JP/Politikens Hus, Jacob Sorgenfri Kjær;

<http://politiken.dk/oekonomi/ECE1857101/metrobyggeri-har-kun-to-laerlinge/>
publiceret 2013a, besøgt 15/02-2015.

Ritzau, ingen anførelse;

<http://www.information.dk/telegram/321441>
publiceret 2013a, besøgt 15-02-2015.

Ingeniørforeningen Danmark, Klaus Jørgensen et al.;

https://ida.dk/sites/prod.ida.dk/files/produktivitet_i_byggeriet_ida_analyse.pdf, IDA-analyse "produktivitet i byggeriet"
publiceret 2014, besøgt 18/02-2015.

Folketinget, Civilstyrelsen;

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144517>,
IKT-bekendtgørelsen rev. 13/02-2013b, besøgt 09/04-2015.

Bynum, Patrick et al. (2013). *Building Information Modeling in Support of Sustainable Design and Construction*. American Society of Civil Engineers, DOI: 10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000560, besøgt 17/02-2015.

Fagbladet Ingeniøren, Ulrik Andersen;
<http://ing.dk/artikel/ny-vejledning-kan-draebe-den-faste-anlaegspris-175394>
publiceret 2015b, besøgt 20/04-2015.

Digitaliseringsstyrelsen, Justitsministeriet;
<https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/42280> - Offentlig myndighed (høring af lovændringer)
publiceret 2015, besøgt 09/04-2015.

Udbudsportalen, Udbudsrådet;
<http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Klagesager-i-udbudsprocesser-hvordan-undgar-man-dem/>
publiceret 2012a, besøgt 14/02-2015.

Kapitel 2

Kommunernes Landsforening, Susanne Nørlund Munk;
<http://www.danskekommuner.dk/Artikelarkiv/2014/Magasin-21/Farre-klager-over-udbud/>
publiceret 2014, besøgt 20/04-2015.

Udbudsportalen, Udbudsrådet;
<http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Direktiver-love-og-regler/Udbudsregler/>,
besøgt 17/02-2015.

Udbudsportalen, Udbudsrådet;
<http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Direktiver-love-og-regler/Udbudsregler/Tilbudsloven-Danske-regler-for-udbud/>,
besøgt 18/02-2015.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen;
<http://www.kfst.dk/Offentlig-konkurrence/Udbudslov/Kvik-gennemgang-af-udbudsrapporten>,
sidst opdateret 15/12-2014, besøgt 18/04-2015.

Aalborg Kommune, ingen anførelse;
<http://www.aalborg.dk/business/for-leverandoerer>,
besøgt 20/04-2015.

Ministeriet for by, bolig og landdistrikter, boligejer.dk;
<http://boligejer.dk/abforbruger>,
sidst opdateret 09/03-2015, besøgt 23/04-2015.

Den Europæiske Unions domstol, Den Europæiske Unions domstol;
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dbc715be750f644c4fa3f58e8661e705ab.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbNb0?text=&docid=96776&pageIndex=0&doclang=DA&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=548474>, Storebæltsdommen af 22. juni 1993 i sag C-243/89
besøgt 19/04-2015.

Digitaliseringsstyrelsen, KFST mf.;
<http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/0119e29d-c5ba-45b2-9d8b-c2f0b621e922/Ministerens%20forslag%20til%20udbudslov.pdf>
publiceret 2014a, besøgt 21/05-2015.

Folketinget, Civilstyrelsen;
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=113858>, Tilbudsloven (gældende),
besøgt 28/04-2015a.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen;
<http://www.kfst.dk/Offentlig-konkurrence/Regler-og-vejledninger-mm/Taerskelvaerdierne/Taerskelvaerdier-2014-og-2015>, tærskelværdier for 2014-2015 (gældende),
besøgt 19/04-2015.

Udbudsportalen, Udbudsrådet;
<http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Juridiske-artikler/Offentlige-private-partnerskaber-OPP-og-andre-samarbejdsformer-ved-offentlige-bygge-og-anlagskontrakter/>,
besøgt 04/05-2015.

Digitaliseringsstyrelsen, KFST mf.;
<http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/0119e29d-c5ba-45b2-9d8b-c2f0b621e922/Rapport%20fra%20udvalg%20om%20dansk%20udbudslovgivning%20-%20december%202014.pdf>
publiceret 2014b, besøgt 21/05-2015.

Folketinget, Civilstyrelsen;
<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=164280>, Retsplejeloven (gældende),
besøgt 30/04-2015b.

Udbudsportalen, Udbudsrådet;
<http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Direktiver-love-og-regler/Udbudsregler/Stand-still-/>,
besøgt 30/04-2015.

Udbudsportalen, Udbudsrådet;
<http://www.udbudsportalen.dk/Strategi-og-Politik/Modeller-for-OPS/Klassisk-udbud/>
besøgt 19/04-2015.

Klagenævnet for Udbud, Erhvervsstyrelsen;
<https://erhvervsstyrelsen.dk/aarsberetninger-klagenaevn>, Årsberetning 2013
besøgt 14/05-2015.

Folketinget, Civilstyrelsen;
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=137281>, 'Udbudsdirektivet'
besøgt 28/04-2015c.

Kapitel 3

Europakommissionen, De Europæiske Fællesskaber;
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sme_definition/sme_user_guide_da.pdf;
publiceret 2005, besøgt 16/02-2015.

Rambøll A/S, SurveyXact;
www.surveyexact.dk,
Besøgt 27/02-2015.

Nørgaard et al., (2015). *Udbudskulturen i den danske bygge- og anlægsbranche*. Kandidatspeciale fra Aalborg Universitet (benævnt AAU-rapport i nærværende speciale).
<http://www.anlaegsteknikforeningen.dk/medlemssektion/browse/filer/diverse/udbudsgruppen-rapport.pdf>
besøgt 17/05-2015.

Kapitel 5

Finansministeriet (2013), Finansministeriet;
http://www.fm.dk/~media/files/offentlige-udgifter/udgiftsloft/fastsaettelse-af-lofter_hovednotat.ashx?la=da
besøgt 16/05-2015.

Danmarks Statistik, Danmarks Statistik;
www.dst.dk/nytudg/14649,
Nyt fra Danmarks Statistik nr. 548, besøgt 18/05-2015.

Kapitel 8

Ingeniørforeningen, IDA, *ingen angivet*;
<https://ida.dk/synspunkter/arbejdsmarkedspolitik/nyuddannede-vil-helst-arbejde-i-det-private>,
publiceret 2015, besøgt 23/05-2015.

Kapitel 11

Rigsrevisionen, Rigsrevisionen;

<http://www.rigsrevisionen.dk/media/2008207/20-2013-KEMIN.pdf>,

publiceret 2014, besøgt 21/05-2015.

Energistyrelsen, Damvad;

http://www.ens.dk/sites/ens.dk/files/byggeri/konkurrencesituationen_i_byggeriet_endelig_december_2013_.pdf

publiceret 2013, besøgt 21/05-2015.

Appendiks

Dette appendiks indeholder Appendiks A, B, C og D, der relaterer sig til specialet.

Appendikserne indeholder:

Interviewguides

Interviewreferater

Mailkorrespondance med Voldgiftsnævnet For Bygge- Og Anlægsvirksomhed

Samlet studieplan

Appendiks	Sideantal	Navn
A.	16	Interviewguides - A.01 Tina Braad - A.02 Poul Arendrup - A.03 Bent Alsted - A.04 Heine Overby - A.05 Bitten Munk Warmdahl & Vibeke Jensen
B.	24	Interviewreferater - B.01 Kim Fihl - B.02 Tina Braad - B.03 Poul Arendrup - B.04 Bent Alsted - B.05 Heine Overby - B.06 Bitten Munk Warmdahl & Vibeke Jensen
C.	4	Mailkorrespondance C.01 Voldgiftsnævnet For Bygge- Og Anlægsvirksomhed
D.	3	Samlet studieplan D.01 Samlet studieplan

