Aalborg Universitet - Kandidatspeciale
Cand.scient.techn. - Byggeledelse
Januar 2016

DET STRATEGISKE UDBUD

Jan Kam Lauritzen & Jens Falk Møller
Hovedrapport

TITELBLAD

Aalborg Universitet:
Det Teknisk-Naturvidenskabelige Fakultet
Studienævnet for Byggeri & Anlæg
Sofiendalsvej 11
DK-9200 Aalborg SV

Titel:
Det strategiske udbud

Projektperiode:
Fra d. 02/09-15 til d. 06/01-16

Projektgruppe:
Gruppe 11 – Cand.scient.techn. - Byggeledelse

Gruppemedlemmer:
Jan Kam Lauritzen
Jens Falk Møller

Vejleder:
Lene Faber Ussing
Anne Marie Herforth

Oplag:
Sideantal, hovedrapport: 114
Sideantal, appendiks: 75
Antal bilag: 8

Synopsis

Danmark står i en situation, hvor samtidigheden af en række store og komplekse bygge- og anlægsprojekter resulterer i en række samfundsmæssige udfordringer. Flere eksempler indikerer, at der allerede nu eksisterer problemer med at skabe tilstrækkelig konkurrence på udbud underlagt EU-direktiverne ved anvendelse af traditionelle udbudsprocedurer. En væsentlig udfordring består i den begrænsede kapacitet de danske entreprenører har til rådighed, samtidig med de er blevet mere selektive og risikobevidste omkring opgaveudvælgelsen.

Fremadrettet bør bygherrerne agere langt mere strategisk og kollektivt i projekterne for at imødekomme den aktuelle markedssituation. Dette omfatter blandt andet udbudsprocessen, udbudsmaterialet samt muligheden for dialog i forbindelse med fremtidige udbud. Alt dette i bestræbelserne på at gennemføre de udbudte projekter i overensstemmelse med afgørende kriterier som tid, pris og kvalitet.

Nærværende kandidatspeciale tager afsæt i den kommende udbudslov, som folketinget vedtog d. 19. november 2015 og som træder i kraft d. 1. januar 2016. Udbudsloven indeholder en række nye tiltag og præciseringer, hvis formål skal sikre større fleksibilitet samt en mindre rigid udbudsproces for både ordre- og tilbudsgiver.

På baggrund det teoretiske fundament der er oparbejdet igennem et litteraturstudie, indledes en empirisk undersøgelse gennem en række kvalitative forskningsinterviews for at afdække potentialet ved anvendelsen af udbudsproceduren *udbud med forhandling.* Undersøgelsen viser, at der er bred enighed om udbudsprocedurens potentiale hvis den anvendes korrekt.

Gennem tredje og sidste interviewrunde præsenteres resultaterne fra undersøgelsen præsenteres for relevante nøglepersoner hos Region Nordjylland med henblik på at motivere til at tage denne alternative udbudsform i betragtning, hvor det vurderes hensigtsmæssigt.

FORORD

Dette kandidatspeciale er udarbejdet af Jan Kam Lauritzen og Jens Falk Møller og udgør det skriftlige produkt af det afsluttende semester på kandidatuddannelsen cand.scient.techn. med speciale i byggeledelse. Uddannelsen hører under det Teknisk-Naturvidenskabelige Fakultet ved Aalborg Universitet. Kandidatspecialet er udfærdiget i henhold til gældende studieordning af 27/11-2014 fra Studienævnet for Byggeri og Anlæg.

Skriveperioden strækker sig fra d. 02/09-2015 til d. 06/16-2015.

Afslutningsvis rettes en stor tak til vejledere Lene Faber Ussing og Anne Marie Herforth for motiverende og konstruktiv vejledning igennem hele fremstillingsprocessen af dette speciale. Endvidere skal der lyde en stor tak til samtlige informanter der har deltaget i forbindelse med specialets interviewstudie. Dette samarbejde samt denne imødekommenhed har uden tvivl haft afgørende værdi for rapporten.

God læselyst

Jan Kam Lauritzen

Jens Falk Møller

LÆSEVEJLEDNING

I nærværende specialerapport vil henvisninger til kilder, figurer, tabeller og billeder fremsættes løbende. Der henvises til tabel- og figurlisten på s. 8 samt til litteraturlisten på s. 112, hvor kilderne, uanset type, er oplistet i alfabetisk orden.

Der anvendes en tilpasset udgave af Harvardmetoden til kildehenvisning, hvilket betyder, at trykte kilder angives i rapporten, [efternavn, år, side]. Henvisningen refererer til litteraturlisten, hvor litteraturen altid optræder med forfatter, år og titel og bøger desuden med udgave og forlag. Dette er ligeledes gældende ved brug af elektroniske kilder, som i rapporten angives med [forfatter, år]. Der forekommer forskellige publikationer fra samme forfatter i rapporten, kan kilden identificeres på årstallet eller eventuelt alfabetisk, i tilfælde af, at publikationerne er udgivet samme år.
Citeringen angives: *"citat"* [efternavn, år, side]. Er kilden angivet før punktum refereres til den pågældende sætning. Er kilden angivet efter punktum refereres til hele afsnittet.

Figurer, tabeller og billeder er nummererede i henhold til det pågældende kapitel. Den første figur i kapitel X benævnes derfor Figur X.1, og den efterfølgende Figur X.2. Forklarende tekst forefindes under hver figur, og metode for kildehenvisning vil anvendes i overensstemmelse med ovenstående redegørelse. Det skal dog præciseres, at der ikke angives kilde ved figurer og tabeller udarbejdet af forfatterne.

Der er i rapporten anvendt links i både indholdsfortegnelse og henvisninger. Henvisningerne refererer til andre sider i rapporten og angives (s. xx). Hvis betegnelsen (s. xxf) eller (s. xxff) anvendes betyder det henholdsvis den pågældende side "+ følgende" eller "+ flere følgende"

I den trykte udgave af specialerapporten er Appendiks og Bilag er vedlagt på USB bagerst i rapporten.

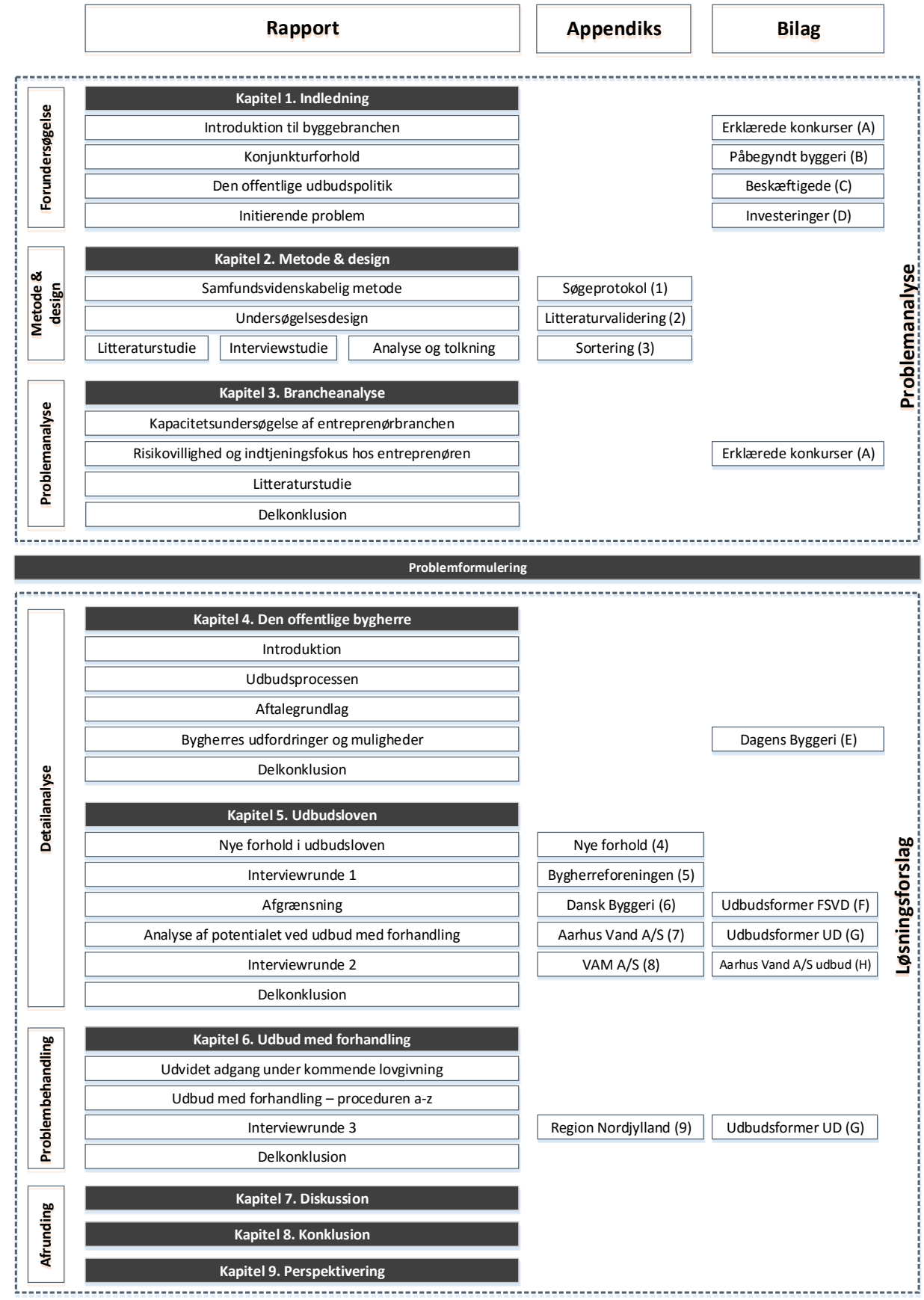
Rapportstruktur

Strukturen for rapporten er et resultat af forfatternes metodiske overvejelser og valg af undersøgelsesdesign.
Der optræder en grafisk illustration af rapportens opbygning på efterfølgende side (Figur 0.A). Overordnet er rapporten opdelt i en problemanalyse og et løsningsforslag, derunder i seks sektioner, en forundersøgelse & udvælgelse, en metode & design, en hovedanalyse, en problembehandling, diskussion & konklusion og en afrunding. Under de seks rapportsektioner er i alt 9 kapitler med tilhørende hovedafsnit og underafsnit.
De to fremhævede kasser på Figur 0.A illustrerer de to dele. I venstre spalte er inddelingen af kapitler illustreret, i midterste spalte er angivet tilknytningen af appendiks og i højre spalte er tilknytningen af bilag angivet. I rapporten vil der fremgå fem overskriftsniveauer med følgende struktur:

X Overskrift 1
X.X Overskrift 2
Overskrift 3
Overskrift 4
(Overskriftniveau 1 og 2 fremgår af indholdsfortegnelse)

Begrebsafklaring

- Ordregivende myndighed (Staten, regionerne, kommunerne eller offentligretlige organer)
- Udbud med forhandling (Udbudsformen, *udbud med forhandling)*
- Utilstrækkelig konkurrence (Ét konditionsmæssigt tilbud)
- Svag konkurrence (To konditionsmæssige tilbud)
- Tilstrækkelig konkurrence (Tre konditionsmæssige tilbud eller derover)
- Udbudsprocedure og udbudsform (Én og samme ting)



Figur 0.A – Oversigt

ABSTRACT

The purpose of this master thesis is to examine the societal challenges that occur as a consequence of a number of simultaneous complex large-scale building and infrastructure projects in Denmark. Several examples already indicate difficulties creating sufficient competition in public procurement according to the EU directives using traditional approaches. A major challenge is on one hand the limited capacity that Danish contractors possess while they on the other hand have become more selective and aware of risks when choosing their projects. In the future owners should act more collectively and strategic to meet the current market situation. This implicates among other focus on the tender process, the tender material and also the timing and opportunity for dialogue. This is to endeavour completion of the procured projects according to important criteria such as time, price and quality.

This master thesis is based on the forthcoming Public Procurement Act, which The Danish Parliament adopted on November 19, 2015. The act is coming into force on January 1, 2016. The new Danish Public Procurement Act contains a number of initiatives that seek to ensure greater flexibility and a less rigid tender process favouring both contracting entities and bidders.

Through a literature review the authors of this thesis have achieved the theoretical foundation to work with the issues stated. Initially an empirical study using qualitative research interviews were conducted to uncover to which extent the new Danish Public Procurement Act will contribute to more attractive tenders. The main focus of this thesis was the new procurement act and its implications. It was further narrowed through the interviews to focus primarily on the negotiated procedure. By the commencement of the procurement act the access to this type of tendering will increase considerably. The answers in the preliminary interviews suggest a broad consensus about the potential of this tender procedure if used correctly. The negotiated procedure applies in particular to complex projects where standard solutions are considered inadequate and where the bidding contractors' competencies may contribute to more innovation and better solutions. In addition the bidders are offered an opportunity to present and clarify bids during the negotiation process. If disagreements arise between requirements and bids, the owner and the bidder may negotiate these terms resulting in a revised bid. This results in improved opportunities for negotiating terms like price, reservations, organization, process, innovation, technical capability etc. Thus this tender process seems to be the key in identifying the best-qualified contractor for a given project, and thereby resulting in the greatest value for money.

The conclusions of the analysis are presented to relevant key persons in Region Nordjylland in order to motivate them to consider using this alternative tender process and thereby achieve more value for public funds. Finally, it is discussed whether this negotiable tender process is a definitive solution to the challenges initially stated.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING 10

1.1. INTRODUKTION 10
1.2. KONJUNKTURFORHOLD 10
1.3. DEN OFFENTLIGE UDBUDSPOLITIK 12
1.4. INITIERENDE PROBLEM 13

2. METODE OG DESIGN 17

2.1. SAMFUNDSVIDENSKABELIG METODE 18
2.2. UNDERSØGELSESDESIGN 19

3. BRANCHEANALYSE 27

3.1. KAPACITETSUNDERSØGELSE AF ENTREPRENØRBRANCHEN 27
3.2. RISIKOVILLIGHED OG INDTJENINGSFOKUS HOS ENTREPRENØREN 28
3.3. LITTERATURSTUDIE 29
3.4. DELKONKLUSION 32
3.5. PROBLEMFORMULERING 33

4. DEN OFFENTLIGE BYGHERRE 35

4.1. INTRODUKTION 35
4.2. UDBUDSPROCESSEN 36
4.3. AFTALEGRUNDLAG 44
4.4. BYGHERRES UDFORDRINGER OG MULIGHEDER 47
4.5. DELKONKLUSION 51

5. UDBUDSLOVEN 53

5.1. NYE FORHOLD I UDBUDSLOVEN 54
5.2. INTERVIEWRUNDE 1 58
5.3. AFGRÆNSNING 64
5.4. ANALYSE AF POTENTIALET VED UDBUD MED FORHANDLING 65
5.5. DELKONKLUSION 69
5.6. INTERVIEWRUNDE 2 70
5.7. DELKONKLUSION 78

6. UDBUD MED FORHANDLING 80

6.1. UDVIDET ADGANG UNDER KOMMENDE LOVGIVNING 81
6.2. UDBUD MED FORHANDLING – PROCEDUREN A-Z 83
6.3. INTERVIEWRUNDE 3 95
6.4. DELKONKLUSION 100

7. DISKUSSION 102

8. KONKLUSION 107

9. PERSPEKTIVERING 111

LITTERATURLISTE 112

FIGUR- OG TABELLISTE

Figur 0.A – Oversigt **4**
Figur 1.A – Påbegyndt byggeri 1985 – 2014 (Datasæt fra Dansk Byggeri, se Bilag B) **11**
Figur 1.B – Beskæftigede i bygge- og anlægsbranchen 2005 – 2014 (se Bilag C) **12**
Figur 1.C – Større investeringer i offentlige institutioner 2012 - 2020 (se Bilag D) **14**
Figur 2.A – Fasernes input/output **17**
Figur 2.B – Forskellige typer undersøgelsesformål [Andersen 2008] **18**
Figur 2.C – Sortering af artikler **22**
Figur 2.D – Oversigt over interviews **23**
Figur 2.E – Analogi mellem validitet og pålidelighed [Babbie 2014] **24**
Figur 3.A – 381 respondenter svar [Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde 2014b, s. 41] **31**
Figur 4.A – Eksemplificering af aftalegrundlag i totalentreprise **44**
Figur 5.A – Anvendte udbudsformer under forsyningsvirksomhedsdirektivet 2011-2015 (Bilag F) **66**
Figur 6.A – Væsentlige forhold vedr. forhandlingsforløbet **84**
Figur 6.B – Fuld forhandlingsproces [Udbudsportalen 2013, s. 47] **86**
Figur 6.C – Mulige forhandlingsemner **88**
Figur 6.D – Faseopdelt forhandling [Udbudsportalen 2013] **89**
Figur 6.E – Indhold af referatet **92**
Figur 6.F – Region Nordjylland **95**
Figur 7.A – Rentabilitet **104**

Tabel 2.A – Søgestreng faglitteratur **20**
Tabel 2.B – Søgestreng artikler **21**
Tabel 2.C – Inklusionskriterier **21**
Tabel 4.A – Tærskelværdier 2014 og 2015 [Europa-kommissionen 2013] **38**
Tabel 5.A – Oplysninger om informanter, interviewrunde 1 **58**
Tabel 5.B – Oplysninger om informanter, interviewrunde 2 **70**
Tabel 6.A – Oplysninger om informanter, interviewrunde 3 **95**

1 INDLEDNING

1. INDLEDNING

Dette kapitel præsenterer specialets udgangspunkt og grundstudie. Dette sker ved at betragte den danske bygge- og anlægsbranches tilstand gennem det seneste årti, i al almindelighed og i særdeleshed de politiske initiativer der blev iværksat i samme periode. Derfor er kapitlet primært redegørende og har til formål at skabe et nuanceret billede af byggebranchens aktuelle tilstand set i et samfundsmæssigt perspektiv.
Afslutningsvis fremsættes den initierende problemstilling, som besvares i det efterfølgende kapitel.

1.1. INTRODUKTION

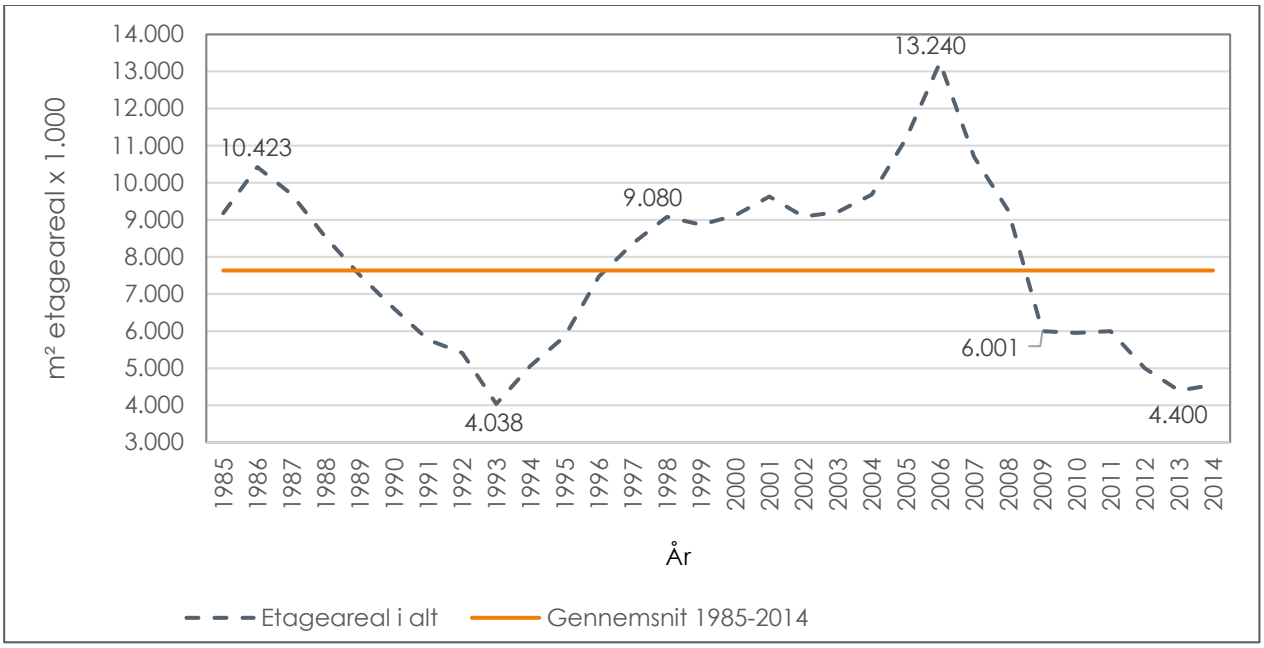
Bygge- og anlægssektoren er en udskældt branche, hvor en lang række rapporter og analyser igennem tiden har rettet kritik herimod for lav produktivitetsudvikling i forhold til andre brancher og lande [BAT-kartellet 2010]. Data og måling er akilleshælen i enhver sådan analyse, eftersom det er vanskeligt generere valide datasæt til at sammenligne produktivitetsudviklingen på tværs af brancher eller lande. Derfor kan disse data ikke anvendes ukritisk uden risiko for at drage fejlagtige konklusioner, men faktum er at Danmark, har haft en meget lav produktivitetsvækst siden 1995 [Dansk Industri 2013, s. 2].
Indtjeningen i bygge- og anlægsbranchen er ligeledes under pres, hvilket afspejles i det store antal af konkurser der indtraf i perioden fra 2007 og frem til 2010, hvor kurven toppede i marts måned med i alt 102 konkurser (Bilag A). Derfor har mange virksomheder de seneste år, forsøgt at innovere og effektivisere en række processer, for at opnå højere indtjening og sikre sit fremadrettede eksistensgrundlag. Ud over det lave produktivitetsniveau kan en del af årsagen til den lave indtjening tilskrives de rammevilkår, som branchen er underlagt, som eksempelvis den offentlige udbudspolitik, efterspørgslen fra private bygherrer, renteudviklingen for lån, udfordringer med at opnå de nødvendige kreditter etc.

Samfundsøkonomisk er byggeri og anlæg en helt central branche, dels i kraft af sin størrelse samt branchens produkter – boliger, sygehuse, kontordomiciler, veje, etc. De samlede bygge- og anlægsinvesteringer beløb sig i 2013 til 76 milliarder kr. hvilke på daværende tidspunkt svarede til 4,1 procent af det danske bruttonationalprodukt. [Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2014, s. 5]

1.2. KONJUNKTURFORHOLD

Bygge- og anlægsbranchen er historisk set en konjunkturfølsom branche som har været igennem en turbulent periode det seneste årti. Aktiviteterne nåede et ekstraordinært højt niveau i midten af 00'erne, hvilket også viste sig som uholdbart da en decideret overophedning indtraf i perioden fra 2002 til 2006, hvor bygge- og anlægsaktiviteterne steg med ca. 25 procent. Det var i særdeleshed markedet nybyggeri der bidrog til denne stigning, hvor produktionen her steg med omkring med 45 procent i perioden [Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014, s. 2]. Det er ikke atypisk, at aktiviteten inden for byggeri og anlæg udviser større udsving end andre erhverv, men en tilsvarende udvikling var ikke set siden slutningen af 1980'erne. Aktiviteterne inden for den seneste periode resulterede i en uhensigtsmæssig overophedning af byggeaktiviteterne, hvor en vidtrækkende tilpasning i retningen mod en normalisering var uundgåelig. I perioden 2006 - 2010 faldt produktionen indenfor bygge- og anlægsbranchen med omkring 25 procent, og det var ikke overraskende inden for markedet nybyggeri, hvor det største fald indtraf.

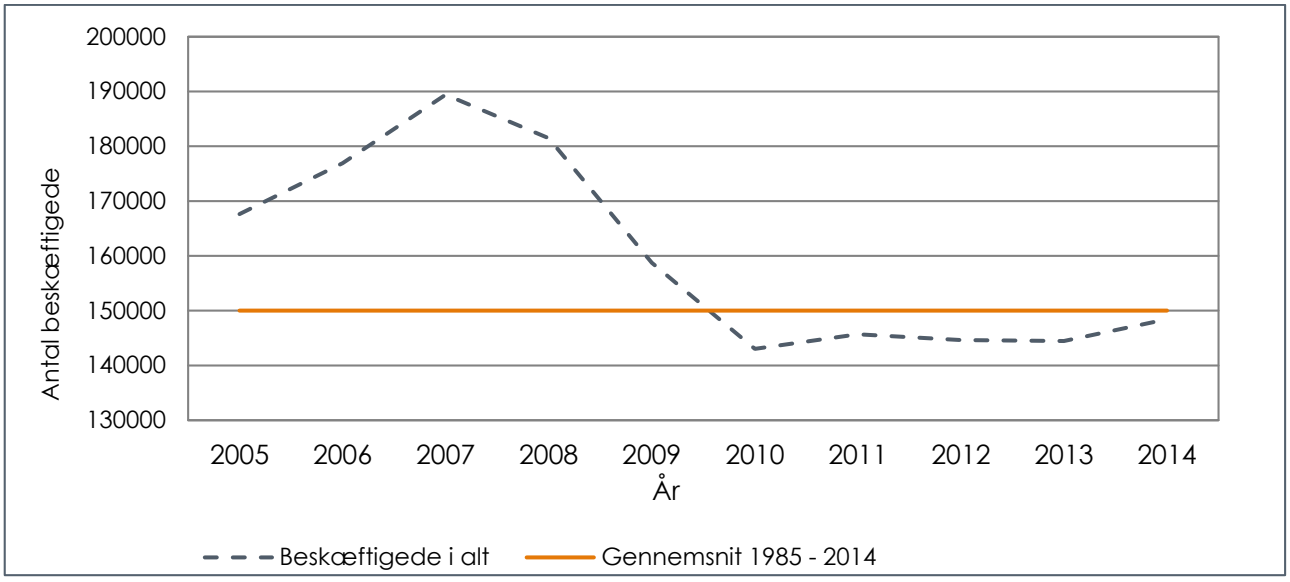
Det var primært private investorer der bidrog til overophedningen med enorme boligprojekter i en periode hvor de offentlige aktiviteter udgjorde et minimum. I 2010 var andelen af nybyggeri halveret i forhold til BNP sammenholdt med 2006 [Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014, s. 3]. Samme tendens ses når den årlige mængde påbegyndt byggeri betragtes. I dag ligger niveauet stadig markant under gennemsnittet. (Figur 1.A)



Figur 1.A – Påbegyndt byggeri 1985 – 2014 (Datasæt fra Dansk Byggeri, se Bilag B)

Dette skal ses i lyset af at den daværende regering iværksatte en række tiltag der har bidraget positivt til en branche i stærk tilbagegang. Foruden disse finansielle stimuli ville tilbagegangen, alt andet lige, have været langt større. Siden 1993 har gennemsnittet for den offentlige andel af nybyggeriet udgjort 24 procent, hvor den i 2006 blot udgjorde 14 procent mens den i 2014 var steget til 36 procent. Derfor befinder branchen sig i dag i en markant anderledes markedssituation end for bare 10 år siden. [Dansk Byggeri 2015, s. 9]

Beskæftigelsen steg parallelt med byggeaktiviteterne i midten af 00'erne. Fremgangen i beskæftigelsen steg frem til 2007, hvor den ramte det højeste niveau i næsten 30 år og udgjorde dermed en væsentlig andel af den samlede beskæftigelse i Danmark [Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014]. Her oplevede virksomhederne massiv mangel på kvalificeret arbejdskraft, hvor ledigheden var tæt på nul inden for eksempelvis elektrikerfaget. Derfor var konkurrencen om arbejdskraften stor og der blev eksempelvis ansat udenlandske håndværkere for at imødekomme den store efterspørgsel i byggebranchen.



Figur 1.B – Beskæftigede i bygge- og anlægsbranchen 2005 – 2014 (Datasæt fra Danmarks Statistik, se Bilag C)

Fra midten af 2008 til 2010 var beskæftigelsen i den danske bygge- og anlægsbranche i frit fald og blev reduceret med næsten 20 procent. Sidenhen har antallet af beskæftigede været forholdsvist konstant. I 2014 steg den samlede beskæftigelse med 4.000 arbejdere, hvilket kan tilskrives blandt andet BoligJob-ordningen, renovering af almene boliger samt udbedringer af skaderne forårsaget af stormene Bodil og Allan. Dette resulterede i det højeste beskæftigelsesniveau siden 2010, samtidig svarende til det gennemsnitlige niveau over de seneste 30 år jævnfør Figur 1.B. Væksten inden for beskæftigelsen er resultatet af de nuværende offentlige bygge- og anlægsinvesteringer som i dag er historisk høje, hvor der blandt andet investeres i sygehusbyggerierne, større infrastrukturprojekter som Femern Bælt-forbindelsen samt letbaner. Foruden disse offentlige investeringer ville beskæftigelsen i branchen, alt andet lige, være faldet, eftersom de private bygherrers aktivitetsniveau stadigvæk er historisk lavt [Dansk Byggeri 2015, s. 13].

1.3. DEN OFFENTLIGE UDBUDSPOLITIK

Der bruges årligt adskillige milliarder på at opføre, renovere og vedligeholde offentlige bygninger. Som der er redegjort for tidligere, varierer de offentlige investeringer når andelen af nybyggeri betragtes. Denne variation afspejler regeringens muligheder for at påvirke branchen i forhold til konjunkturudsving. Derfor ses det ofte at regeringen iværksætter ekstraordinære tiltag inden for byggeriet når konjunkturerne medfører eksempelvis tilbagegang i beskæftigelsen, et øget antal konkurser eller manglende private investeringer. Dette gøres eksempelvis ved at lave en strategisk fremrykning af allerede planlagte investeringer. På den måde kanaliseres flere midler ud i byggebranchen end budgetteret. Derfor påpegede de økonomiske vismænd, som er formænd for *Det Økonomiske Råd*, i september 2009 at regeringen burde øge fremrykningen af de offentlige investeringer yderligere, eftersom de hidtidige tiltag ikke havde den tilstrækkelige effekt til at begrænse det markante fald i beskæftigelsen [Sørensen, Ros, and Whitta-jacobsen 2009]. Denne udmelding tyder på at regeringens indledende håndtering af krisen var utilstrækkelig i kraft af at krisens fulde omfang først identificeres over et år efter krisen indtraf.

Problematikken med de utilstrækkelige fremrykninger forstærkes i og med de ikke får øjeblikkelig effekt. Entreprenørvirksomheden Per Aarsleff A/S udtaler at på baggrund af ovenstående budskab fra *Det Økonomiske Råd*, at effekten først vil vise sig efter ca. to år, da fremrykningerne vedrører blandt andet større infrastrukturprojekter hvis kompleksitet og omfang kræver langvarig planlægning [Ritzau 2009]. Det kræver derfor stor opmærksomhed fra regeringens side, i forhold til omfanget og effekten af fremrykningerne kombineret med de igangværende offentlige investeringer. Dette forhold er mindst ligeså vigtigt på vej ud af en krisetid, som regeringen påstår vi er nu, da der risikeres et uhensigtsmæssigt stort udbud af offentlige projekter og dermed at fordyre projekterne på grund af manglende kapacitet i byggeriets virksomheder [Finansministeriet 2015, s. 20]. Regeringen beretter i den seneste økonomiske redegørelse for august 2015 om en stramning af finanspolitikken:

"I takt med at den økonomiske fremgang tager til, bør finanspolitikken gradvist strammes i forhold til det lempelige udgangspunkt. Det er afgørende i forhold til at sikre, at stabiliseringspolitikken er symmetrisk hen over de økonomiske konjunkturer – det vil sige, at lempelser under lavkonjunkturer modsvares af tilsvarende stramninger, når konjunkturerne bedres. " [Finansministeriet 2015, s. 20]

Der er således brug for at stramme finanspolitikken således risikoen for en økonomisk overophedning reduceres. Dette vidner om den svære disciplin regeringen skal håndtere med op- og nedjusteringer af offentlige investeringer, som skal sikre et sundt og stabilt marked som er afstemt med konjunkturen.

1.4. INITIERENDE PROBLEM

På baggrund af ovenstående kan det udledes, at bygge- og anlægssektoren er en branche i konstant forandring med store udsving i aktivitetsniveauet, hvor bygherrer, rådgivere og entreprenører, så vidt muligt, skal være på forkant med samfundsudviklingen og de konjunkturudsving der forekommer. Tilbage i 2011 udtalte den tidligere direktør i A-kassen ASE Jesper Bøge i forbindelse med en artikel i Berlingske Business meget sigende:

"Når økonomien er forkølet, har byggeriet lungebetændelse. " [Berlingske Business 2011]

De vækstpolitiske indgreb regeringen har iværksat, har indtil nu, overvejende haft positiv effekt på branchen under konjunkturtilbageslaget. I forhold til den aktuelle markedssituation, er der er flere indikatorer der peger på begyndende udfordringer i visse delmarkeder af bygge- og anlægsbranchen, især når det gælder håndteringen af større og komplekse projekter:

Mellemstore entreprenører dropper millionentrepriser
[Licitationen 2015a]

Virksomheder gider ikke byde på offentlige millionkontrakter
[UgebrevetA4 2014]

Kraftig vækst i efterspørgsel på entreprenører: Store projekter sætter byggebranchen under pres
[Bygherreforeningen 2014a]

I 2014 iværksatte Bygherreforeningen en analyse, på baggrund af den kendsgerning, at mange offentlige bygherrer oplevede problemer med at skabe tilstrækkeligt konkurrence på de større byggeprojekter. Dette resulterede i en rapport ved navn "Store byggeprojekter i et vanskeligt dansk marked – Bygherrernes udfordringer og handlemuligheder", der blev publiceret d. 23. juni. 2014 [Bygherreforeningen 2014b]. Her konkluderer analysen ligeledes, at der er udsigt til kapacitetsudfordringer som resultat af en række større planlagte offentlige bygge- og anlægsprojekter.

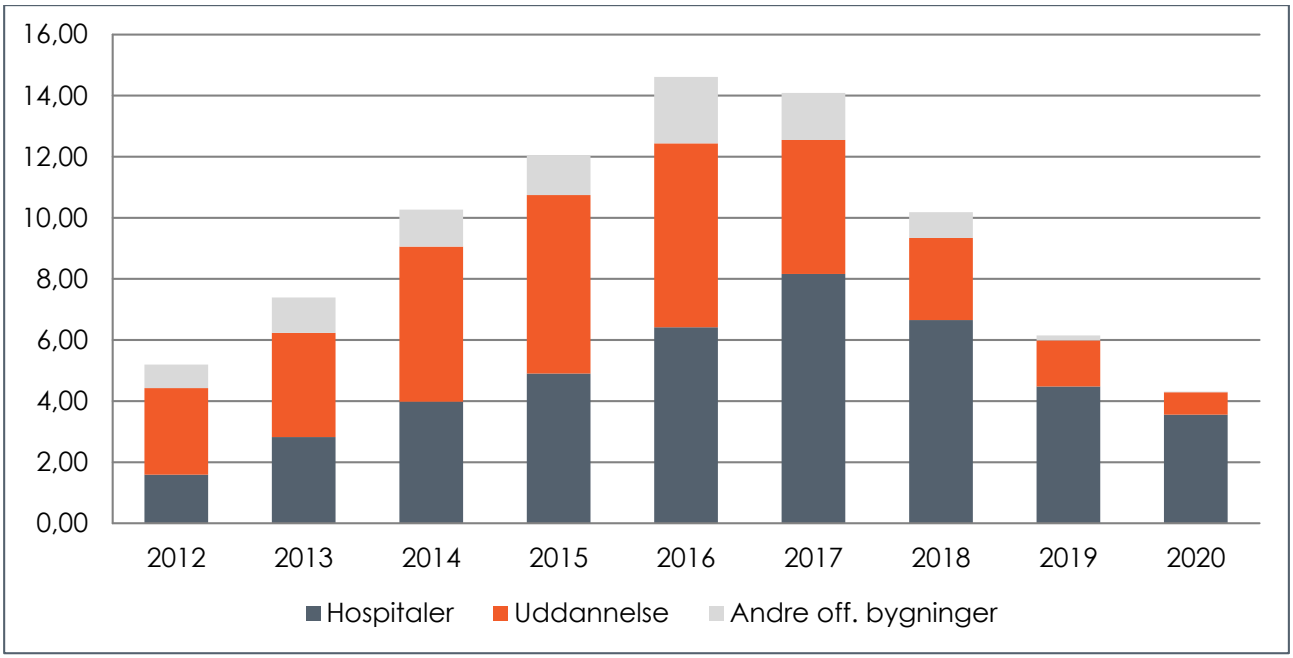
I kølvandet på offentliggørelsen af Bygherreforeningens rapport udsendte *Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet* en pressemeddelelse hvori det kunne læses at problemstillingen allerede var kendt [Klima- Energi- og Bygningsministeriet 2014]:

"Regeringen genkender problemstillingen som den er beskrevet i Bygherreforeningens rapport. Det er relevant med en indsats fra såvel bygherrer, branchen og samfundet i bredere forstand for at afbøde konsekvenserne af ubalancerne i markedet, der kan lede til højere priser, forsinkede tidsplaner og manglende kvalitet. "

Daværende klima-, energi- og bygningsminister *Rasmus Helveg Petersen* udtalte endvidere følgende omkring kapacitetsudfordringerne i byggeriet [Klima- Energi- og Bygningsministeriet 2014]:

"Udfordringerne begynder allerede at vise sig og kan forventes at blive forværret i de kommende år, når det offentlige skal udbyde endnu flere store byggerier. "

Der tegner sig efterhånden et kart billede omkring den øgede mængde af udbud inden for store offentlige byggerier. Denne antagelse understøttes af den seneste Konjunkturanalyse fra februar 2015, foretaget af Dansk Byggeri.



Figur 1.C – Større investeringer i offentlige institutioner 2012 - 2020 (Datasæt fra Dansk Byggeri, se Bilag D)

Ovenstående Figur 1.C omfatter offentlige projekter der overstiger 50 millioner kr. Det illustreres at de offentlige investeringer i 2012 udgjorde 5,2 milliarder kr. mod forventede 14,6 milliarder i 2016, altså en stigning på 9,4 milliarder svarende til 181 procent. Der er altså tale om en markant stigning i omfanget af større byggerier, hvor projekterne i mange tilfælde har en stor volumen kombineret med en høj kompleksitet.

Dette faktum vækker imidlertid en vis undren og bekymring hos forfatterne, der stiller spørgsmålstegn ved om den danske bygge- og anlægsbranche har kapacitet og kompetencer til imødekomme den stigende efterspørgsel samt hvorvidt staten, regionerne og kommunerne er i stand til at udbyde projekterne tilpas attraktive, således der sikres tilstrækkelig konkurrence. I forfatternes optik forekommer det ligeledes foruroligende eftersom der kun eksisterer en relativt lille skare af "store" entreprenører i branchen.

Det forventes at der vil være øget risiko for en ny overophedning af bygge- og anlægsbranchen i de kommende år. Dette kommer til udtryk ved en tiltagende mængde af større opgaver, der formentlig ikke er tilstrækkeligt kvalificerede entreprenører til at varetage. Dette vil medføre en forværring af konkurrencesituationen samt en fordyring af de store offentlige projekter, hvorved der skabes en ubalance i markedet. Bygherrerne står dermed over for en betydelig udfordring i forhold til, at skabe attraktive udbud.

Kan og vil entreprenørbranchen imødekomme den stigende efterspørgsel?

Forfatternes antagelser kan naturligvis ikke stå alene. Derfor søges denne påstand legimiteret igennem litteraturstudie for at afklare om der eksisterer et reelt problem på brancheniveau. Herudover er det nødvendigt at dokumentere de indledende overvejelsers aktualitet og relevans i relationen til branchen generelt.

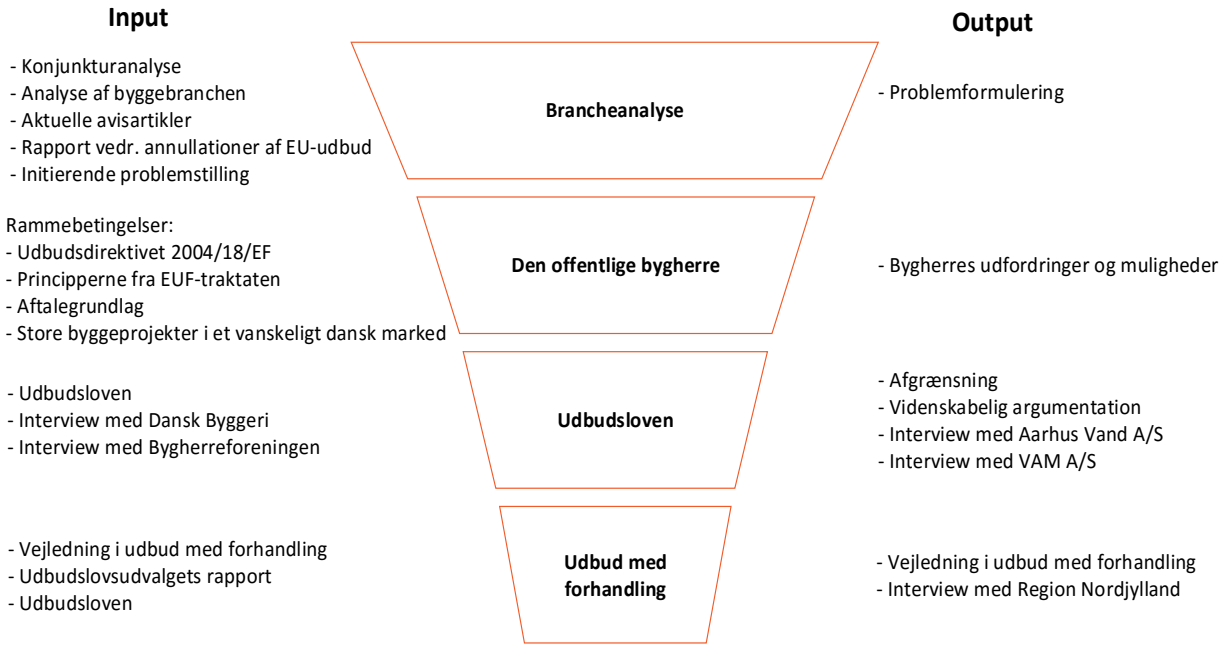
2

METODE & DESIGN

2. METODE OG DESIGN

Valg af de rette metoder er fundamentalt for at sikre konsistent dataindsamling på et videnskabeligt og validt grundlag. I følgende kapitel præsenteres de metodiske tilgange og arbejdsprocesser der er anvendt under fremstillingen af nærværende kandidatspeciale. Kapitlet redegør for specialets samfundsvidenskabelige metode samt det valgte undersøgelsesdesign. Valget af metoder er sket ud fra en filosofi om, at fremgangsmåderne bør understøtte specialets undersøgelsesformål på bedste vis. I kapitlet diskuteres undersøgelsens grundlag kritisk ved at reflektere over metodernes styrker og svagheder, samt hvilken indvirkning metodevalgene kan have på resultaterne.

For at give et visuelt indblik i den metodemæssige struktur for opgaven, samt for overskueligheden er nedenstående figur udarbejdet. Figur 2.A angiver således input og output til de respektive faser.
Af Figur 0.A fremgår desuden en oversigt over hele specialeopgavens indhold inklusive appendiks- og bilagsrapport.

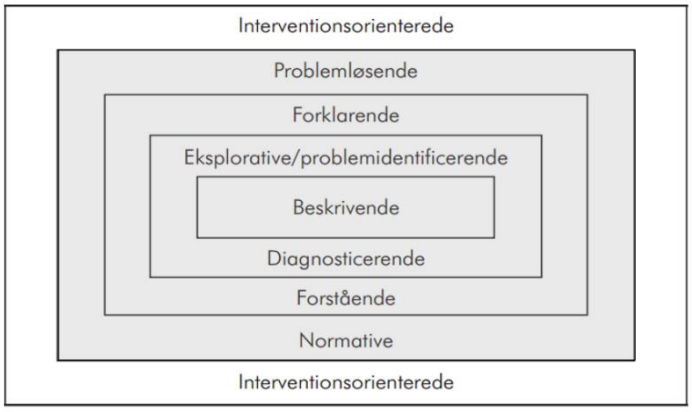


Figur 2.A – Fasernes input/output

2.1. SAMFUNDSVIDENSKABELIG METODE

Specialets vidensproduktion og arbejdsproces er overordnet sket ud fra en samfundsvidenskabelig og problemorienteret tilgang. Der er imidlertid flere veje der fører til målet, hvorfor det, i nærværende afsnit, begrundes hvilke metoder der bedst muligt understøtter vidensproduktionen og opgavens formål.

Indledningsvist findes det nødvendigt at at beskrive denne opgaves metodemæssige formål, da dette har væsentlig inflydelse på hvilket genstandsfelt der undersøges, hvilke metoder der anvendes hertil samt årsagen til undersøgelsen. Der tages udgangspunkt i Ib Andersens Den skinbarlige virkelighed [Andersen 2008]. Ib Andersen præsenterer nedenstående Figur 2.B hvor der skelnes mellem følgende formål (Grå markering angiver denne opgaves formål):



Figur 2.B – Forskellige typer undersøgelsesformål [Andersen 2008]

Figuren viser at de forskellige formål er "indlejret" i hinanden, startende indefra. Dette kan forklares ved at betragte denne opgaves formål som, i sin helhed, er af problemløsende/normativ karakter, idét det forsøges at bringe en løsning på offentlige ordregiveres udfordring med at skabe udbud der er attraktive for både bygherre og entreprenør.
Dette forudsætter således at opgaven også er forklarende/forstående ved at undersøge årsagerne til de udfordringer der opleves i forbindelse med ovenstående. Den skal desuden være diagnosticerende for igennem en problembaseret analytisk tilgang at inddrage empiriske studier samt eksisterende teori og derigennem belyse den givne udfordring. Undersøgelsen er ligeledes eksplorativ, idet formålet er at identificere hvorvidt nuværende rammebetingelser er årsagen til uattraktive udbud. Indledningsvist er opgaven dog beskrivende for at give læseren et indblik i det valgte emneområde.
Denne problemløsende tilgang udmønter sig endeligt i en undersøgelse af de processuelle forhold der vedrører udbudsformen, udbud med forhandling.

2.2. UNDERSØGELSESDESIGN

Dataindsamlingen i nærværende speciale udgør en kombination af litteratur- og interviewstudie hvorfor dette afsnit vil indeholde en redegørelse af de overordnede rammer for indsamlingen af data samt valg af analyse og tolkningsmetoder. Undersøgelsesdesignet skal sikre at de indsamlede data er i stand til at sikre besvarelsen af den fremsatte problemformulering.

Litteraturstudie

Specialets teoretiske ramme består af et litteraturstudie hvor der er anvendes en systematisk søgestrategi til identifikation af relevant litteratur i forhold til specialets fokusområde. Litteratursøgningen er opdelt i to faser. Fase 1: Redegørelse for informationssøgningen inden problemformuleringen fremsættes, og Fase 2: -efter problemformuleringen fremsættes. Litteraturen udgør et fundamentalt element i dette speciale, hvorfor alt materialet er behandlet kritisk med afsæt i følgende forhold:

- Hvem har lavet materialet?
- Forfatterens faglige autoritet og troværdighed
- Er publikationen kun tilgænglig på internettet?
- Objektivitet
- Aktualitet
- Metoder og dokumentation

[Rienecker, Stray Jørgensen, and Skov 2012]

Fase 1:

For at tilføre rapporten et tidsaktuelt perspektiv, samt at identificere den aktuelle tilstand i branchen, er der gjort brug af artikler fra fagblade, brancheanalyser og internetsider, med relevans i forhold til specialets problemanalyse.

Søgningen af litteratur er sket, dels gennem artikeldatabasen Infomedia som indeholder artikler fra en række fagblade, aviser og tidsskrifter. Endvidere er der søgt inspiration i publikationer fra brancheorganisationerne; Bygherreforeningen, Dansk Byggeri, Dansk Industri, Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde og Ingeniørforeningen i Danmark, for derved at skabe et oplyst og tidsaktuelt grundlag forud for fremsætning af problemformuleringen.

Fase 2:

For at opnå en bred faglig viden omkring gældende udbudsret, inden for byggeri og anlæg, er der, som tidligere nævnt foretaget et omfattende litteraturstudie af eksisterende teori og lovgivning. Fundamentet for denne viden er skabt gennem en række relevante bøger som er resultatet af en målrettet udvælgelse. Der findes langt over 100 bøger inden for emnet og derfor er udvælgelsen som angivet i nedenstående Tabel 2.A. Af hensyn til at sikre faglitteratur udarbejdet på et solidt empirisk grundlag, samt for at sikre høj aktualitet er det valgt udelukkende at medtage bøger fra og med 2010. Dette sikrer en betragtelig årrække fra implementeringen af direktiverne i 2004, til at indarbejde erfaringer og klagenævnspraksis.

Søgeord	(udbud*)	
Inklusionskriterier	Indeholder søgeord i: Dokumenttype: Sprog: Udgivelsesår:	Titlen Bog Dansk Fra 2010 til 2015
Antal resultater	12	
Heraf udvalgte bøger efter gennemgang af forord, indholdsfortegnelse og referenceliste	4	- *Udbudsret i byggeriet* [Berg 2012] - *Udbudsprocessen* [Offersen 2010] - *Udbud af offentlige kontrakter* [Nielsen 2010] - *Aktuel udbudsret* [Hagel-Sørensen 2011]

Tabel 2.A – Søgestreng faglitteratur

I forbindelse med argumentationen for det valgte fokusområde, er det fundet nødvendigt at foretage en videnskabelig underbygning heraf. For at sikre en systematisk litteratursøgning, er der konstrueret en søgestreng med det formål at præcisere og afgrænse områdefeltet hvori denne begrundelse og retfærdiggørelse søges.

Litteratursøgningen er indledt med en generel søgning igennem Aalborg Universitetsbiblioteks (AUB) database, som abonnerer på en lang række betalingsressourcer, med det formål at identificere relevante videnskabelige artikler inden for fokusområdet. Søgningen blev foretaget med vejledning fra en akademisk medarbejder fra AUB med stor ekspertise inden for informationssøgning i videnskabelige databaser.

Søgningen er opdelt i tre kategorier med ligeværdige søgeord på henholdsvist dansk og engelsk inden for hver kategori, hvilket fremgår af Tabel 2.B. Indledningsvist blev der foretaget en søgning på hver af de tre kategorier hvilket resulterede i flere hundrede tusinde hits, hvorfor en kombination af alle tre kategorier blev foretaget, hvilket resulterede i 778 hits og dermed udgjorde den endelige søgestreng. Ud over en markant reduktion i antallet af hits, skønnes kombinationen af kategorier ligeledes at resultere i den litteratur der har størst relevans for dette speciale fokusområde.

Den fulde søgeprotokol fremgår af Appendiks 1.

	Kategori 1 Udbud		Kategori 2 Forhandling		Kategori 3 EU
Termer	udbud	AND	forhandling	AND	EU
	OR		OR		OR
	procurement		negotiat*		europ*

Tabel 2.B – Søgestreng artikler

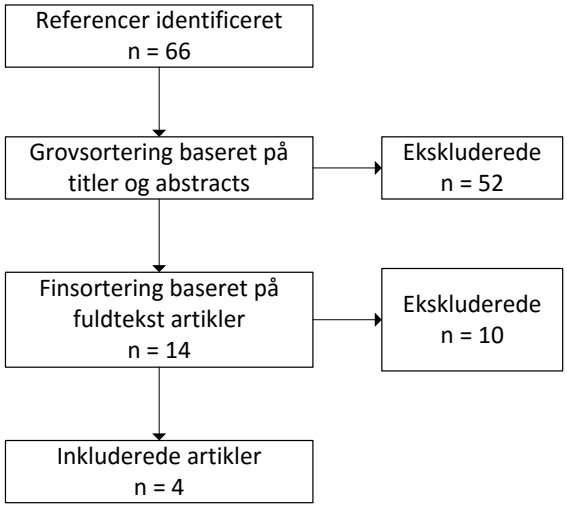
I forbindelse med den yderligere afgrænsning har forfatterne opstillet en række inklusionskriterier (Tabel 2.C). Der inkluderes alene peer-reviewed tidskrifter, eftersom dette er en integreret del af publikationsproceduren for langt de fleste videnskabelige publikationer, hvor artiklen har været til bedømmelse hos et ekspertpanel for at sikre at der er foretaget korrekt og valid forskning [Wallin and Eriksen 2015]. Endvidere inkluderer forfatterne alene dansk- og engelsksprogede artikler der er udgivet fra år 2004 og frem til 2015. Argumentationen hertil skal findes i, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 (udbudsdirektivet) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 (forsyningsvirksomhedsdirektivet) trådte i kraft dette år.

Søgestreng	(udbud* OR procurement) AND (forhandling OR negotiat*) AND (europ* OR EU)	
Inklusionskriterier	Vis kun: Dokumenttype: Sprog: Udgivelsesår:	Peer-reviewed tidsskrifter Artikel Dansk og engelsk Fra 2004 til 2015
Antal resultater	66	

Tabel 2.C – Inklusionskriterier

Der fremkommer i alt 66 hits på baggrund af den konstruerede søgestreng hvor ovenstående inklusionskriterier samtidig er overholdt. Forfatterne har valgt at betragte samtlige af disse artikler, hvor den efterfølgende grovsortering er baseret på titler og abstracts. Irrelevante artikler, i forhold til specialets fokusområde er derefter ekskluderet. Afslutningsvis er der er foretaget en finsortering af de resterende artikler på baggrund af artiklernes fuldtekst hvor det endeligt afgøres hvorvidt en artikel skal inkluderes eller ekskluderes. Den beskrevne proces er visualiseret i nedenstående Figur 2.C.
De 4 artikler der er inkluderet efter finsorteringen vil efterfølgende indgå i den videnskabelige underbygning af det fremsatte fokusområde.

Sorteringen af de 66 artikler fremgår af Appendiks 2.



Figur 2.C – Sortering af artikler

Kritik af litteratursøgning

Fase 1:

I forbindelse med fase 1, anvendes flere internetkilder, hvor det er nødvendigt at have for øje, at der ikke eksisterer regler for, hvad der må publiceres og af hvem, og dermed er der ingen garanti for kildens validitet. Forfatterne har derfor forholdt sig kritiske over for førnævnte forhold som Rienecker, Stray Jørgensen og Skov fremsætter (s. 19). Derfor anvendes som udgangspunkt artikler fra anerkendte aviser, eksempelvis Licitationen som forfatterne vurderer besidder et vist niveau af saglighed.
Der er ligeledes anvendt publikationer fra brancheorganisationer og her er forfatterne særligt opmærksomme på en vis grad af subjektivitet eftersom der er særinteresser at varetage.

Fase 2:

I denne fase anvendes der primært litteratur i bogform til at beskrive teori og lovgivning. Der er som udgangspunkt gjort brug af bogen Udbudsret i byggeriet af Claus Berg. For at sikre validiteten af denne bog, er der foretaget et omfattende baggrundstjek af Claus Berg (Appendiks 2) som på baggrund heraf anses som valid. Forfatterne har yderligere anvendt tre bøger (Tabel 2.A), hvis formål har været at supplere førnævnte bog.

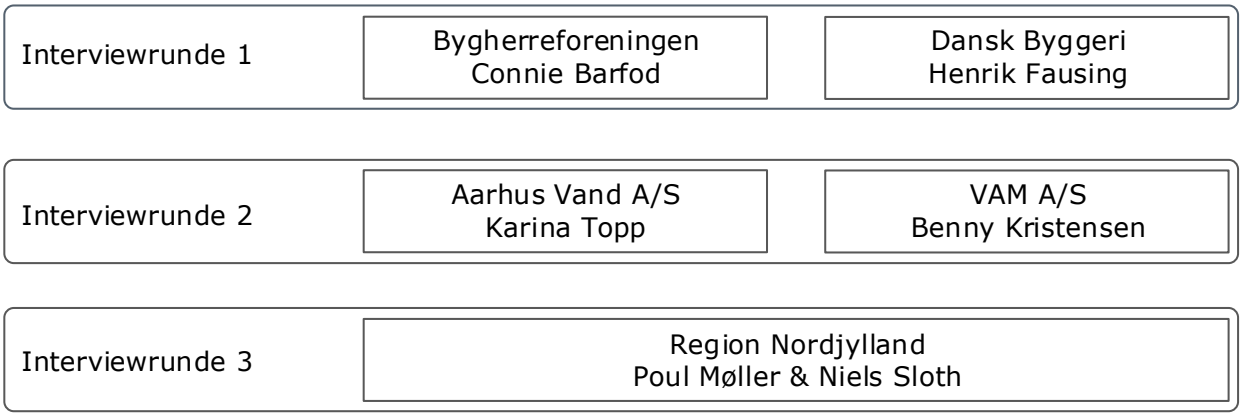
Endvidere er der gjort brug af videnskabelige artikler i denne fase. Som en del af inklusionskriterierne er der kun medtaget peer-reviewed tidsskrifter hvilket understøtter validiteten omkring høj videnskabelig kvalitet og objektivitet, hvorfor det forsvares at anvende disse. Som en generel kritik af artiklerne kan dog nævnes at ingen af disse er danske og derfor ikke tager hensyn til dansk lovgivning. Forfatterne har således forholdt sig kritisk til de elementer i artiklerne der vedrører fremmed lovgivning.

Interviewstudier

Som led i besvarelsen af problemformuleringen har forfatterne gennemført en række kvalitative forskningsinterviews. En særlig styrke ved det kvalitative forskningsinterview er, at man selektivt udvælger informanter der besidder unik viden og information og hvor der samtidig er mulighed for en direkte opfølgning på eller uddybning af informantens svar. Strukturen nærmer sig en hverdagssamtale, men som professionelt interview er det forbundet med en særlig tilgang og spørgeteknik [Kvale and Brinkmann 2009].

Dette vurderes som en yderst hensigtsmæssig metode i forsøget på at skabe detaljeret indsigt i informanternes beretning omkring bestemte forhold i relation til specialets fokusområde.

Informanterne er udvalgt på baggrund af en formålsbestemt strategi som i modsætning til randomiseret udvælgelse ikke fordrer at informanterne udvælges, fordi de er repræsentative for en større gruppe, men fordi de er relevante for forskningsspørgsmålet eller den forståelse der udvikles som funktion af undersøgelsen [Kvale and Brinkmann 2009]. Forfatterne har fundet det hensigtsmæssigt at udvælge informanter der har forskellige centrale hensyn at varetage. Udvælgelsen af informanter er foretaget ad hoc, som undersøgelsen har taget form. Af Figur 2.D fremgår de informanter der har indvilget i at deltage og derved stille informationer, tolkninger og erfaringer til rådighed.



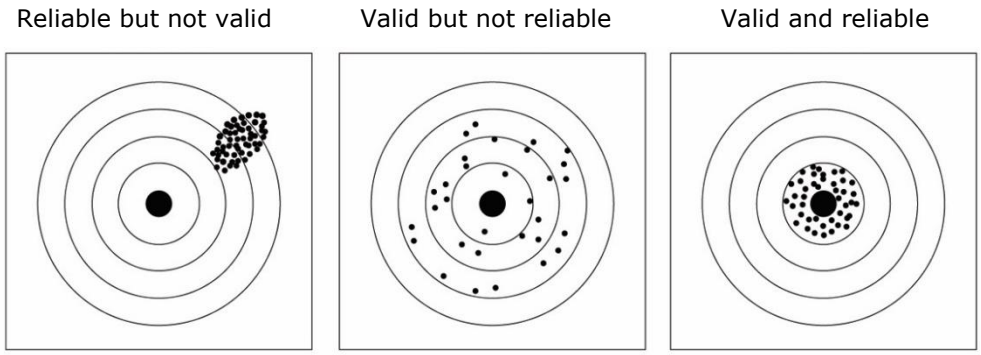
Figur 2.D – Oversigt over interviews

Reliabilitet og validitet

I forbindelse med interviewstudier spiller begreberne reliabilitet og validitet en væsentlig rolle, når overensstemmelse mellem teoretiske begreber og empiriske variabler analyseres.

Reliabilitet er et udtryk for konsistensen og pålideligheden af forskningsresultatet. Reliabiliteten behandles ofte i relation til spørgsmålet om hvorvidt resultater kan reproduceres på andre tidspunkter og af andre forskere [Kvale and Brinkmann 2009, s. 271]. For at øge reliabiliteten har forfatterne udarbejdet interviewguides til hver enkelt interview i relation til det aktuelle undersøgelsesformål. Endvidere er dokumentationen af interviewene sket via lydoptagelser, hvorfor reliabiliteten øges eftersom det friholdes for intersubjektive unøjagtigheder.

Validitet referer til gyldigheden og relevansen af et udsagn. Gyldigheden viser om der findes generel overensstemmelse mellem det teoretiske og empiriske begrebsplan [Andersen 2008, s. 83]. Validitet defineres ofte ved at stille spørgsmålet: måler vi det, vi tror vi måler [Kvale and Brinkmann 2009, s. 172].



Figur 2.E – Analogi mellem validitet og pålidelighed [Babbie 2014]

Analyse og tolkning

De kvalitative forskningsinterviews udgør en væsentlig del af datagrundlaget for rapporten, og derfor har specialegruppen valgt at udspecificere den metodiske tilgang for interviewanalysen. Ordet metode betyder oprindeligt vejen til målet, hvilket betyder at tilgangen til analysen har indflydelse på tilgangen til interviewet. Netop derfor er det essentielt at præcisere tilgangen forud for udførelsen af interviewene. Der tages udgangspunkt i Kvale og Brinkmanns Interview [Kvale and Brinkmann 2009], som angiver to måder hvorpå en interviewanalyse kan angribes. Den første metode, kaldet 1000-sidersspørgsmålet, illustrerer i bund og grund at det er den anden metode der bør vælges.

Hvordan finder jeg en metode til at analysere de 1000 sider interviewudskrifter jeg har indsamlet?

Der er imidlertid flere årsager til det ikke hensigtsmæssigt at gribe analysen an på denne måde. Det er for omfangsrigt, for sent at stille spørgsmålet samt at analyse på udskrifter kan være misvisende blot for at nævne nogle af årsagerne [Kvale and Brinkmann 2009, s. 211-217]. Derfor er analysemetoden fastsat forud for interviewene og består af seks trin som anvendes til udarbejdelse af interviewguides, udførelsen af interviewet samt efterfølgende bearbejdning [Kvale and Brinkmann 2009, s. 217]:

1. Interviewpersonerne beskriver deres livsverden i interviewet igennem en spontan beretning af hvad interviewpersonerne oplever, føler og foretager sig i relation til emnet, hvilket afdækkes igennem de indledende spørgsmål.
2. Interviewpersonerne opdager nye relationer i løbet af interviewet ved at der stilles åbne og eksplorative spørgsmål som interviewpersonen forholder sig til.
3. Intervieweren kondenserer og fortolker under interviewet og sender disse for disse fortolkninger retur, hvorefter udsagnene bekræftes, præciseres eller afkræftes, hvilket resulterer i et selvkorrigerende interview.

4. Fortolkning af interviewet kan gøres på flere måder. Af ressourcemæssige årsager er der i dette speciale ikke foretaget minutiøse transskriptioner af interviewene, men derimod skrevet fyldige sammendrag. Af litteraturen fremgår 3 analysemetoder til fortolkning, når der fokuseres på meningen med interviewet; Meningskondensering, meningskategorisering og meningsfortolkning [Kvale and Brinkmann 2009, s. 219]. Til samtlige interviews i nærværende undersøgelse anvendes meningskondensering, da formålet her er at udlede hovedpointerne og betydningen af de interviewedes meninger og udsagn.
   Meningskategorisering forudsætter en kvantificering af oplysningerne, hvilket ikke er vurderet hensigtsmæssigt. Meningsfortolkning sker igennem søgning efter en dybere mening og resulterer i en tekstudvidelse, hvilket ligeledes er vurderet uhensigtsmæssigt.
5. Efter analyse og fortolkning af interviewene leveres materialet tilbage til interviewpersonerne for bekræftelse heraf. Forfatterne vurderer at dette trin er overflødigt når der allerede i denne listes tredje trin, igennem meningskondensering og fortolkning har taget selvkorrigerende foranstaltninger (Se pkt. 3).
6. Dette sjette trin giver mulighed for at udvide analysen fra beskrivende og fortolkende til også at omfatte handling. Der er her tale om handling fra interviewpersonerne som kan være baseret på den viden der er produceret i interviewene. Specialegruppen forsøger i forbindelse med interviewrunde 3, at motivere de udvalgte informanter til at tage specialets løsningsforslag med i betragtning ved kommende udbud.

3

BRANCHEANALYSE

3. BRANCHEANALYSE

Som svar på den initierende problemstilling foretages en kapacitetsmæssig undersøgelse af entreprenørbranchen med den hensigt at afdække hvorvidt der er tilstrækkelige ressourcer til håndtering af den øgede mængde større udbud som nævnt i den initierende problemstilling (s. 13).
Dertil afdækkes hvorvidt der er sket ændringer i entreprenørernes strategi på baggrund af finanskrisen.
Det synliggøres desuden igennem et litteraturstudie, at det ikke alene er entreprenørernes kapacitet og ressourcer, men i ligeså høj grad forhold som risiko og indtjening i entreprenørbranchen, der har indvirkning på konkurrenceforholdende i udbudsprocessen. Desuden inddrages en rapport vedrørende annullationer af EU-udbud, for at udlede indsatsområder til forbedring af offentlige udbud.

3.1. KAPACITETSUNDERSØGELSE AF ENTREPRENØRBRANCHEN

På baggrund af indledningen (s. 10ff) findes det essentielt at afdække hvorvidt der eksisterer en branchemæssig flaskehals forårsaget af manglende kapacitet i entreprenørbranchen.

"Konklusionen på vores analyse er, at der er et øget marked, hvor der de kommende 4-5 år kan forventes en ekstra omsætning inden for byggeri på 10-15 mia. kr./år, og at en betydelig del af denne ekstraomsætning sker på de store og komplekse byggeprojekter. Det vurderes, at entreprenører p.t. ikke har en kapacitet, der modsvarer efterspørgslen." [Bygherreforeningen 2014b, s. 10]

Således fremgår det af Bygherreforeningens undersøgelse, der søger afdækning af bygherrernes aktuelle udfordringer samt tilhørende handlemuligheder. Der lægges især vægt på størrelsen og kompleksiteten af de projekter der, i de kommende år skaber den ovenfornævnte meromsætning i byggebranchen. Det konkretiseres at meget få, store entreprenører har kapacitet og kompetencer til at løfte disse opgaver og begrundes endvidere med at, hvis de fem største entreprenører skulle optage hele den ovennævnte vækst, skulle de fordoble deres omsætning inden for byggeri [Bygherreforeningen 2014b, s. 11]. Der fremsættes desuden påstande om at flaskehalsen ikke nødvendigvis fremkommer på baggrund af manglende arbejdskraft. I stedet handler det om selve entreprenørorganisationen, som dækker over eksempelvis erfaring og styringskompetencer til at forvalte store og komplekse projekter samt strukturelle ledelsessystemer (systematiserede processer) og den finansielle kapacitet (likviditet) i organisationen.

Det er dog sjældent at de større entreprenører egenhændigt varetager større byggerier, hvad enten der er tale om udbud i total-, hoved- eller fagentreprise. Oftest udbydes dele af den samlede entreprise som underentrepriser, hvilket er med til at underbygge ovenstående påstand om at det er organisatoriske kapabiliteter der er den knappe ressource i denne sammenhæng.

Som det tidligere er nævnt er det med al sandsynlighed urealistisk at de store entreprenører påtager sig hele denne store mængde af opgaver. Om det kapacitetsmæssigt er muligt, er alene op til ledelsen i disse virksomheder at beslutte, da der er adskillige muligheder for at byde på disse projekter med en højere andel af fremmedproduktion. Dermed sagt er det ikke en kapacitetsmæssig umulighed men en ledelsesmæssig beslutning som afhænger af adskillige andre faktorer end den aktuelle ressourcetilgængelighed.

3.2. RISIKOVILLIGHED OG INDTJENINGSFOKUS HOS ENTREPRENØREN

I nærværende afsnit undersøges det hvilke faktorer der påvirker hvorvidt entreprenørerne vælger at byde på de større opgaver, da der imidlertid er "røre i vandende" omkring entreprenørernes villighed til at afgive tilbud herpå. Indledningsvist analyseres entreprenørernes nøgletal for at tegne et billede af det holdningsskifte der har tegnet sig i post-krisetiden, ligesom antallet af konkurser i branchen inddrages. Problemstillingen behandles herefter igennem inddragelse af aktuelle artikler fra byggeriets dagblade. Udvælgelsen af artiklerne er foretaget i relation til søgemetoden, som er beskrevet nærmere i metodeafsnittet (s. 17ff).

Fra ukritiske til selektive entreprenører

Som tidligere nævnt fandt en overophedning sted mellem 2002 og 2006 (s. 10). Jagten på høj toplinje medførte at entreprenørerne var decideret ukritiske i forhold til hvilke opgaver de påtog sig og i forlængelse heraf medførte manglen på kvalificeret arbejdskraft at man ligeledes var ukritisk over for hvilke medarbejdere man ansatte, herunder både håndværkere, projektledere etc. En sådan risikovillighed er ikke holdbar i længden, hvilket også kom til udtryk i forbindelse med finanskrisens indtræf, hvor der mellem 2008 og 2010 viste sig en lang række konkurser som konsekvens heraf (Bilag A).

Herefter måtte branchen tilpasse sig, og virksomhederne trimmede organisationerne for at sikre eksistensen. Det medførte desuden starten på et strategisk holdningsskifte hos entreprenørerne som gik fra fokus på omsætning og tro på at dette vil sikre tilsvarende højere indtjening, til i højere grad at fokusere på den indtjening, som var under pres grundet for risikofyldte opgaver og generelt manglende kompetencer i medarbejderstaben. Dette skete ved alene at påtage sig opgaver man var sikker på at tjene penge på, hvilket medførte en kritisk tilgang over for kvaliteten af arbejdskraften. Den ændrede tilgang fik desuden en afsmittende effekt på antallet af konkurser som aftog, hvilket i dag har bragt antallet af konkurser ned på niveauet svarende til det før finanskrisen (Bilag A).

I Deloittes årlige analyse af byggebranchen fra 2012 ses effekten af en mindre risikovillig tilgang, hvor der efter et par år med tilpasning og tilbagegang, igen opleves fremgang i den gennemsnitlige indtjening pr. medarbejder i entreprenørbranchen mellem 2010 og 2011. Det er alene de store virksomheder som har sværere ved at tilpasse sig det ændrede marked og som oplever fald i indtjeningen pr. medarbejder [Deloitte 2012, s. 27]. Betragtes den efterfølgende årrække ses at indtjeningskurven for de store virksomheder først vender mellem 2013 og 2014 [Deloitte 2015, s. 24]. Med en væsentligt stigning i indtjeningen hos de større entreprenører ses det tydeligt at markedet påvirkes markant i positiv retning, hvormed det tolkes at de større entreprenører har en tydelig indflydelse på markedets generelle udvikling.

Det kan dermed konkluderes at der i takt med entreprenørernes holdningsskifte opleves en foreløbigt stigende indtjeningsevne når antallet af medarbejdere i virksomhederne betragtes. Denne positive tendens falder dog sammen med den tidligere beskrevne belastning der i øjeblikket påhviler byggebranchen i forbindelse med volumenen af de mange større offentlige investeringer.

3.3. LITTERATURSTUDIE

Litteraturstudiet tager udgangspunkt i aktuelle artikler fra byggeriets dagblade, hvor forskellige aktører fra udførende virksomheder i branchen giver deres syn på problematikker vedrørende offentlige udbud, herunder høje transaktionsomkostninger, komplicerede udbud, mangel på kvalificeret arbejdskraft og uhensigtsmæssige konkurrencesituationer.

Virksomheder gider ikke byde på offentlige millionkontrakter [UgebrevetA4 2014]
Ifølge en undersøgelse foretaget af UgebrevetA4 er der generelt for få bydende på de offentlige udbud, hvilket skaber en utilfredsstillende konkurrencesituation og dermed, med overvejende sandsynlighed, højere pris på opgaverne. Derudover øger et mindre antal bydende risikoen for karteldannelse og dermed ulovlig prisdannelse.
Projektdirektør fra Dansk Byggeri, Henrik Fausing, beretter at byggebranchens virksomheder ikke vil byde på uinteressante offentlige opgaver og spiller således bolden over til bygherrerne, som i højere grad skal bidrage til lavere transaktionsomkostninger og højere sandsynlighed for tildeling af opgaven. Entreprenørerne er ikke interesserede i et højt antal bydende, da dette vil mindske vinderchancerne og det medfører derfor et fravalg af opgaven. Udgifterne til tilbudsregning er for høje i forhold til hvad der kan tjene på opgaven hvis den vindes, kombineret med sandsynligheden for at vinde i det hele taget.
Projektdirektøren påpeger desuden at en prækvalifikation vil giver skarpere bud, idét opgaverne således i højere grad står mål med de ressourcer der bruges på tilbuddet, hvilket øger incitamentet for at komme med en skarp pris.
Slutteligt fremsættes argumenter for at de offentlige bygherrer selv har ansvaret for, for få og for høje bud på projekterne, hvilket kan forårsages af en uhensigtsmæssig risikofordeling samt af modstridende og tvetydigt udbudsmateriale, hvilket alt sammen er med til at gøre udbuddet mindre attraktivt.

Mellemstore entreprenører dropper millionentrepriser [Licitationen 2015a]
I artiklen udtaler den administrerende direktør Svend Pedersen, i den mellemstore entreprenørvirksomhed HHM A/S, at virksomhederne i dette segment ikke har ressourcerne til at byde på mange offentlige opgaver, som især de større renoveringsopgaver i den almene boligsektor. Direktør Mikkel Baastrup, fra entreprenøren B. Nygaard Sørensen uddyber med følgende:

"For vores vedkommende er der en grænse for, hvor langt vi vil være med. Vi vil simpelthen ikke satse hele butikken på en enkelt entreprise. "

Det kan dermed udledes at selektiviteten helt eller delvist opstår på baggrund af manglende ressourcer som eksempelvis, kvalificeret arbejdskraft eller risikovillig kapital. Den branchemæssige holdning er dermed at der er skabt en flaskehals i forhold til mængden af projekter der udbydes fra det offentliges side og byggebranchens nuværende produktionskapacitet. Da produktionskapaciteten er en relativ størrelse afhænger det i høj grad af risikoprofilen på de enkelte udbud samt virksomhedens risikovillighed. Det fremgår således at virksomhederne ikke mener at der er tilstrækkeligt kvalificerede håndværkere og ingeniører, til at forløse det branchemæssige vækstpotentiale der eksisterer på baggrund af de mange offentlige udbud.
Virksomhederne mærker en positiv udvikling på baggrund af organisationsmæssige optimeringer og en mere selektiv tilgang samt et større fokus på risikohåndtering.

Men som konsekvens af denne, sammenlignet med tidligere, forsigtige tilgang, må flere mellemstore entreprenører nu erkende at de ikke kan følge med udbuddet af offentlige opgaver.
Dette medfører at mange udbud annulleres, forårsaget af manglende konkurrence på netop de større offentlige opgaver, hvilket er uholdbart, da dette uundgåeligt vil medføre dyrere og forsinkede projekter.

Topchefer: Spilder millioner på udbud [Licitationen 2015c]
Administrerende direktør Allan Jørgensen, i Kemp & Lauritzen som er en af landets største teknikentreprenører, bidrager til debatten og erklærer sig samtidigt enig med Henrik Fausing, Dansk Byggeri (s. 29), i at bygherrerne bærer en stor del af ansvaret for ovenfornævnte problemstillinger:

"Udbuddene bliver stadig mere komplicerede og omstændelige. Så det tager tid og kræver en stor organisation at afgive tilbud, ligesom man skal have ressourcer til hele tiden at være opdateret på den seneste teknologiske udvikling. "

Der hersker et stort fokus på indtjeningen hvorfor det kritiseres at der sædvanligvis prækvalificeres fem bydende til en opgave, hvoraf de fire har spildt de transaktionsomkostninger som er forbundet med kalkulation af et tilbud. Kritikken skaber genlyd i branchen hvor også direktøren fra den konkurrerende virksomhed Lindpro A/S, Peter Kaas Hammer, beretter:

"Jeg håber, at branchen og bygherreledet modner sig på en måde, så man bliver endnu skarpere på prækvalifikationerne, så færre virksomheder skal regne på opgaverne. Og at man samtidig bliver mere nuanceret i forhold til hvilke kriterier, der lægges til grund for tildelingen, samt typen af entreprenør, der skal udføre projektet. "

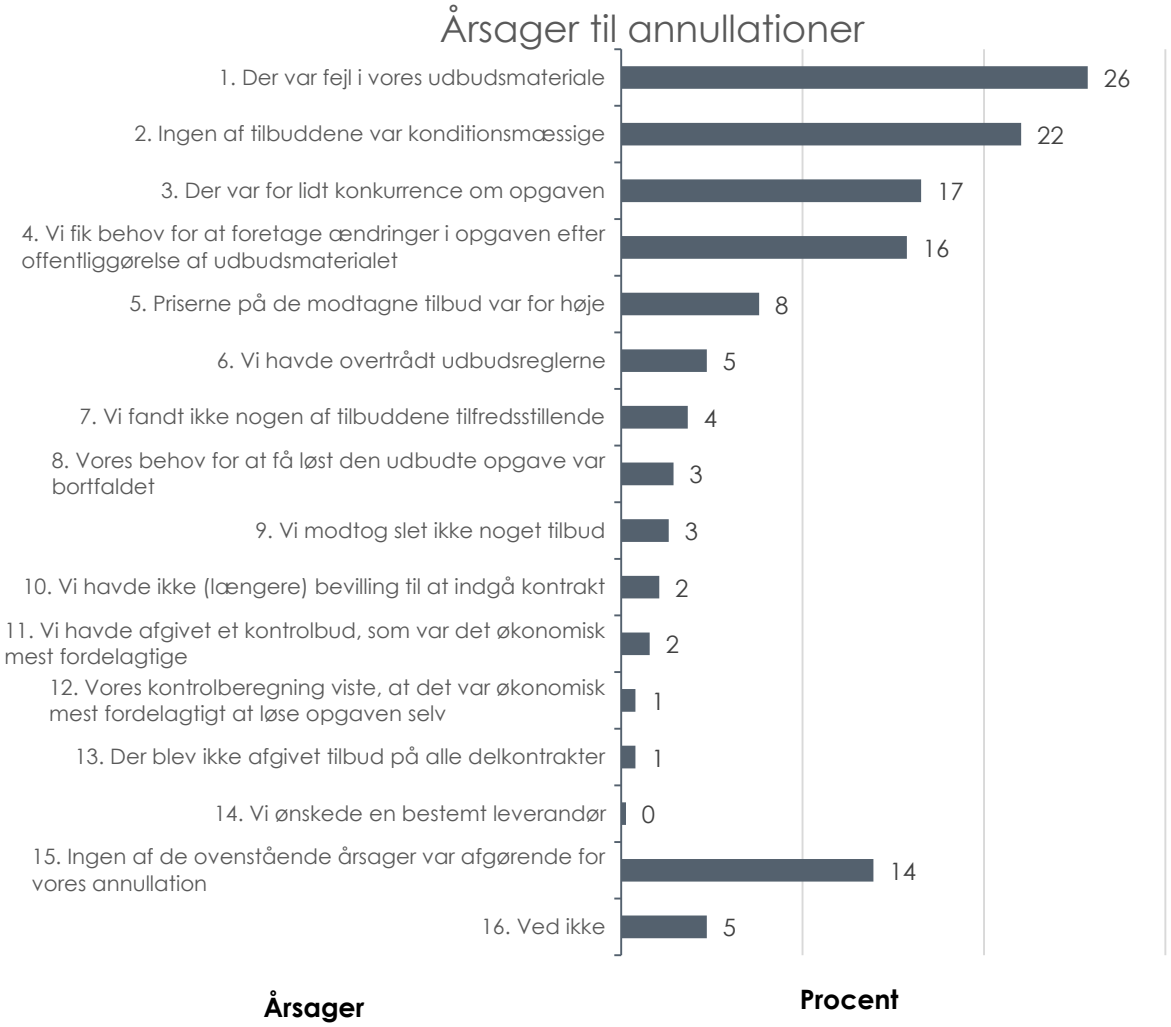
Der tegner sig, i entreprenørleddet, et billede af utilfredshed med det massive ressourcespild i tilbudsprocessen hvilket man mener ordregiveren har et større ansvar for at tilrettelægge optimalt for alle parter. Uhensigtsmæssige udbud øger yderligere incitamentet for at være selektiv og opmærksom på risici i udvælgelsesprocessen, hvilket i den nuværende markedssituation ikke er gavnligt, hvis vækstpotentialet betragtes, samt det faktum at de offentlige midler ikke udnyttes bedst muligt.
Tendensen i markedet peger på at de udbudte opgaver ikke er interessante nok til at virksomhederne vil påtage sig disse og derigennem vækste. Virksomhederne mangler motiver for at byde på de offentlige opgaver i form af eksempelvis økonomiske, sikkerheds- eller risikomæssige incitamenter.

Opsummering
Ovenstående er som nævnt skildringer fra entreprenørvirksomheder samt deres brancheforeninger. For at understrege pålideligheden af resultaterne, undersøges herunder omfanget af nærværende problemstilling. Det afdækkes i hvor høj grad udbuddene annulleres for at underbygge at de offentlige bygherrer står med en udfordring de er tvunget til at reagere på. I forlængelse heraf undersøges de bagvedliggende årsager, for at afdække hvorvidt der er et umiddelbart potentiale for en løsning.

Annullationer af EU-udbud

I forlængelse af ovenstående aktualiteter undersøges herunder i hvor høj grad problemet understøttes af data vedrørende annullationer af EU-udbud. Dette datasæt klarlægger årsagerne til annullationerne som sammenholdes med branchens tilkendegivelser i ovenstående artikler.

Rådet for offentligt-privat samarbejde (ROPS) har foretaget en analyse der viser at de offentlige myndigheder annullerer hvert sjette EU-udbud. Dette tal er væsentligt højere i Danmark end i de skandinaviske lande som vi sædvanligvis sammenligner os med [Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde 2014a, s. 21]. Der er umiddelbart adskillige årsager til disse relativt mange annullationer, hvor ordregiver har direkte indflydelse på nogle og indirekte på andre. Dette belyses gennem en undersøgelse af årsagerne til de pågældende annullationer. Resultaterne af undersøgelsen illustreres herunder (Figur 3.A):



Figur 3.A – 381 respondenters (ordregiveres) svar på *Hvilke af følgende årsager var afgørende for jeres annullation?* (Op til tre svar) [Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde 2014b, s. 41]

47 procent af det samlede antal annullationer skyldes enten at: 2. man ingen konditionsmæssige tilbud modtog (22%), 3. der var for lidt konkurrence om opgaven (17%) eller 5. priserne var for høje (8%).
Disse tre årsager har flere direkte sammenhænge da manglende konkurrence vil fjerne incitamentet for at afgive skarpe priser, hvor manglende konditionsmæssige tilbud, alt andet lige, vil øge prisen [Konkurrencestyrelsen 2000, s. 48]. En fordyrelse af projektet, i denne fase, opstår på baggrund af øgede transaktionsomkostninger, højere licitationspriser eller en kombination heraf. Endvidere bør det præciseres at bygherre kun har indirekte indflydelse på disse årsager, hvormed der menes at de ikke beror på konkrete fejl begået af ordregiver, men som denne ville have kunnet undgået ved at have ageret anderledes i udbudsprocessen.

Endnu 47 procent af ordregiverne angiver dertil en række årsager som de har direkte indflydelse på: 1. Fejl i udbudsmaterialet (26%), 4. Behov for ændringer i udbudsmaterialet efter offentliggørelse (16%) og 6. Overtrædelse af udbudsregler (5%). Disse årsager kan tilskrives regulære fejl fra ordregivers side.

Uanset om ordregiver har direkte eller indirekte indflydelse på ovenfornævnte årsager, bakkes entreprenørernes påstande om forbedringsmuligheder ved offentlige udbud op. Der er jævnfør ovenstående Figur 3.A et stort og uforløst potentiale ved at forhøje kvaliteten i udbuddene samt ved at ved en mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse af udbuddet med henblik på at tiltrække flere og samtidigt, de rigtige bydende.

3.4. DELKONKLUSION

Det fremgår at der de kommende år vil være en stor belastning på markedet som følge af den offentlige udbudspolitik. Denne belastning medfører et pres på især de større entreprenørers ressourcer og kompetencer. Undersøgelsen peger desuden på at der, ud fra et risikomæssigt synspunkt, synes at være tilfredshed med indtjeningen, da entreprenørerne ikke er villige til at kompromittere den beskedne men dog stabile vækst, og derfor ikke er indstillet på at øge omsætningen i specielt stort omfang.
Det ses i branchen at entreprenørerne er selektive i udvælgelsen af opgaver, hvor de påtager sig de mest attraktive opgaver i forhold til risiko og indtjeningsmuligheder. Dermed står bygherrerne med en udfordring med at skabe tilstrækkelig konkurrence på de mange store bygge- og anlægsopgaver, som vil bidrage til bedre og billigere projekter samt at borgerne således får mest muligt for pengene.
I en undersøgelse af årsagerne til de annullerede EU-udbud fremgår det desuden at ordregiver har indflydelse på rigtig mange af disse, hvilket indikerer et latent behov for at styrke kompetencerne i bygherreorganisationerne.

3.5. PROBLEMFORMULERING

Af indledningen fremgår at den offentlige udbudspolitik, set i bygge- og anlægsperspektiv, historisk set og i høj grad er præget af konjunktursvingningerne. Dette hænger sammen med størrelsen og vigtigheden af branchen set i samfundsøkonomisk perspektiv. Derfor anvendes udbudspolitikken som en konjunkturregulator, hvilket i skrivende stund efterlader branchen med en stor mængde udbud iværksat for at holde hånden under branchen igennem finanskrisen. Det er især de store og komplekse projekter som først realiseres nu, da planlægning- og forberedelsesperioden her er relativ lang. Dette sætter imidlertid et pres på branchen, og efterlader denne i en situation med utilstrækkelig konkurrence om opgaverne. Der er flere årsager til denne svækkede konkurrence, hvor de offentlige ordregivere har et stort ansvar for at tilrettelægge opgaverne og især udbuddene således disse er attraktive for de bydende.

På baggrund af ovenstående overvejelser og refleksioner udledes følgende problemformulering:

> Hvordan sikrer offentlige ordregivere attraktive udbud af større, offentlige bygge- og anlægsprojekter?

For at undersøge ovenstående tages der udgangspunkt i de rammebetingelser som offentlige bygherrer er underlagt, både de nuværende og de kommende, for at anskueliggøre hvilke handlemuligheder ordregiveren har, når de står over for udbud af føromtalte projekter.

Afgrænsning

Det fremgår af problemformuleringen at det er de offentlige ordregiveres udbudstilgang der undersøges, hvilket omfatter staten, regionerne og kommunerne.

Derudover afgrænses genstandsfeltet til at omhandle udbud af større bygge- og anlægsopgaver, hvilket udelukker projekter opgaver med en anslået værdi under de såkaldte tærskelværdier som afgør hvorvidt en opgave skal udbydes i henhold til den nationale lovgivning eller EU-direktiverne. Tærskelværdien for bygge- og anlægsarbejder udgør i 2015, 38.624.809 kr. [Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2015a]

Med attraktive udbud skal forstås et udbud der sikrer optimal udnyttelse af offentlige midler. Udbuddet skal være tiltalende for entreprenøren i forhold til indtjeningsmuligheder og risikoprofil og skal samtidig sikre bygherre det bedst mulige produkt til en pris der er bestemt på baggrund af tilstrækkelig konkurrence der ikke involverer flere tilbudsgivere end højst nødvendigt.

4

DEN OFFENTLIGE BYGHERRE

4. DEN OFFENTLIGE BYGHERRE

I nærværende kapitel redegøres der indledningsvis for traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmådes udbudsretslige principper, efterfulgt af en gennemgang af de rammevilkår offentlige ordregivere er underlagt i form af lovgivning inden for køb af bygge og- anlægsprojekter i offentligt regi. Der tages udgangspunkt i gældende lovgivning for 2015 som skal sikre et oplyst grundlag om de krav og regler der gør sig gældende ved et offentligt udbud.

4.1. INTRODUKTION

Offentlige myndigheder og visse offentligt kontrollerede virksomheder skal ved indkøb af bygge- og anlægsarbejder følge udbudsreglerne. Overordnet skal reglerne sikre, at potentielle tilbudsgivere har lige adgang til offentlige kontrakter, samt effektiv konkurrence således der opnås bedst mulig udnyttelse af offentlige midler.
Udbudsreglerne består af henholdsvis EU-regler som omfatter udbudsdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet samt nationale regler som består af tilbudsloven.

Offentlige kontrakter er ligeledes underlagt en række grundlæggende udbudsretslige principper omhandlende den frie bevægelighed mellem medlemsstaterne i EU som blev vedtaget i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-traktaten). Traktaten indeholder krav om ligebehandling, gennemsigtighed, ikke-diskrimination og proportionalitet [Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2013].

Princippet om ligebehandling

Det fremgår af udbudsdirektivets artikel 2 at ordregiver skal overholde ligebehandlingsprincippet. Dette princip skal sikre at der ikke ydes forskelsbehandling af ansøgere og tilbudsgivere. Offentlige myndigheder skal derfor behandle identiske situationer ensartet, medmindre der kan påvises en saglig grund der retfærdiggør en forskelsbehandling. Kravet er gældende i alle faser af udbudsprocessen. Det betyder for eksempel, at der under udarbejdelsen af udbudsmaterialet ikke må anvendes løsninger der favoriserer bestemte tilbudsgivere. Efterfølgende rettelser eller tilføjelser i udbudsmaterialet skal fremsendes til alle tilbudsgivere samtidigt. [Berg 2012]

Princippet om gennemsigtighed

Princippet indebærer, at der skal være offentlighed omkring anskaffelsen et hvilket som helst projekt, hvor ordregiver skal sikre at projektet er klart beskrevet og alle relevante oplysninger er tilgængelige for potentielle tilbudsgivere. Herved skabes muligheden for at potentielle tilbudsgivere, kan tilkendegive interesse i at afgive tilbud på det aktuelle projekt. Kravet om gennemsigtighed bidrager ligeledes til opfyldelse af ligebehandlingsprincippet. [Berg 2012]

Princippet om ikke-diskrimination

Af EUF-traktaten fremgår desuden princippet om ikke-diskrimination. Princippet har til formål at sikre at der ikke sker forskelsbehandling blandt tilbudsgivere på baggrund af nationalitet. Forbuddet mod nationaldiskrimination fremgår EUF-traktatens artikel 18. Yderligere findes der regler omkring den frie bevægelighed som også optræder i traktatens artikel 34,35,45,49 og 56. Dette indebærer at ordregiver ikke må stille krav om anvendelse af bestemte produkter eller dansk arbejdskraft [Berg 2012].
Tilbage i 1993 håndhævede EU-domstolen netop dette princip og underkendte den såkaldte "køb dansk-klausul" i forbindelse med udbuddet af den faste forbindelse over Storebælt, også kendt som Storebælt-sagen (C243/89) [EU-domstolen 1993].

Princippet om proportionalitet

Proportionalitetsprincippet indebærer, at ordregiver udarbejder udbudsmaterialet samt tilrettelægger og gennemfører udbudsprocessen på en måde der står i rimeligt forhold til det aktuelle projekt. Dermed må der ikke opstilles urimelige krav til potentielle tilbudsgivere således der er sammenhæng mellem de krav, der stilles til tilbudsgiveren, og det aktuelle projekt. [Berg 2012]

4.2. UDBUDSPROCESSEN

Udbudspligtige kontrakter

Offentlige indkøb af bygge- og anlægsarbejder er alene EU-udbudspligtige, hvis de overstiger de såkaldte tærskelværdier. Om udbuddet gennemføres efter EU-direktiverne eller tilbudsloven afhænger derfor af det konkrete indkøb og dets anslåede økonomiske værdi. Direktivernes tærskelværdier revideres hvert andet år og den seneste revision af udbudsdirektivet blev foretaget i december 2013 ved Kommissionens Forordning og trådte i kraft d. 1. januar 2014 [Europa-kommissionen 2013]. Tærskelværdierne i EU-direktiverne opgives i euro hvorefter Europa-Kommissionen offentliggør modværdierne i medlemslandenes nationale valutaer [Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2015a].

Tilbudsloven udgør de nationale regler vedrørende kontraktindgåelse i offentligt regi og udgør et supplement til EU-reglerne. Tilbudsloven tages i anvendelse når det aktuelle indkøbs anslåede økonomiske værdi ikke overstiger de fastsatte EU-tærskelværdier. Som der er redegjort i afgrænsningen (s. 33) er offentlige kontrakter under tærskelværdierne imidlertid uden for dette speciales rammer og vil derfor ikke blive behandlet yderligere.

EU-direktiverne gælder for alle myndigheder i den offentlige sektor. I direktiverne sondres der mellem forskellige myndighedstyper:

- Statslige myndigheder
- Regionale- og kommunale myndigheder
- Offentligretlige organer

Statslige myndigheder kategoriseres i dansk kontekst, som Folketinget og samtlige ministerier med tilhørende styrelser og institutioner jævnfør bilag IV i udbudsdirektivet [Erhvervs- og Vækstministeriet 2011].

Regionale- og kommunale myndigheder omfatter samtlige landets regioner og kommuner samt institutioner og afdelinger herunder. Eksempelvis skoler, børnehaver etc. [Berg 2012].

Definitionen af et *offentligretligt organ* forudsætter, jævnfør udbudsdirektivets artikel 1 stk. 9, at en række forhold er indfriet. Offentligretlige organer skal være oprettet med det formål, at imødekomme almenhedens behov. Organet skal være en juridisk person og dele af driften skal finansieres af staten, regionale eller lokale myndigheder, eller andre offentligretlige organer.
Alle tre forhold skal være indfriet, for at blive betragtet som et offentligretligt organ og dermed være omfattet af udbudsreglerne. Eksempler på danske offentligretligt organer: Post Danmark, Danmarks Radio og Sund og Bælt Holding A/S med tilhørende datterselskaber A/S Storebælt og A/S Øresund. [Erhvervs- og Vækstministeriet 2011].

Denne præcisering er relevant i kraft af differentierede tærskelværdier, i udbudsdirektivet, mellem statslige myndigheder, regionale/kommunale myndigheder og offentligretslige organer hvilket fremgår af Tabel 4.A.
Når ordregiver har vedtaget et indkøb, er det jævnfør udbudsdirektivets artikel 9, ordregivers opgave at foretage en beregning af kontraktens anslåede økonomiske værdi eksklusive moms. I denne beregning skal der tages hensyn til det anslåede samlede beløb, herunder enhver form for optioner.
Artikel 9 stk. 3, i udbudsdirektivet præciserer at bygge- og anlægsprojekter eller et projekt til indkøb af en vis mængde varer og/eller tjenesteydelser ikke må opdeles med henblik på at udelukke det fra direktivets anvendelsesområde [Erhvervs- og Vækstministeriet 2011, s. 23].

For at kunne foretage en korrekt beregning og efterfølgende kategorisere den i overensstemmelse med gældende tærskelværdier, er det afgørende at den ordregivende myndighed, kender typen af indkøb.

Udbudsdirektivet skelner mellem tre typer af offentlige indkøb [Erhvervs- og Vækstministeriet 2011]:

- Indkøb af bygge- og anlægsarbejder
- Vareindkøb
- Indkøb af tjenesteydelser

Udbudsdirektivet	Statslige myndigheder:	Regionale/kommunale myndigheder og offentligretlige organer
Tjenesteydelser:		
Bilag II A tjenesteydelser	998.019 kr.	1.541.715 kr.
Bilag II A tjenesteydelser i kategori 8 og kategori 5	1.541.715 kr.	1.541.715 kr.
Bilag II B tjenesteydelser	1.541.715 kr.	1.541.715 kr.
Delydelser	595.832 kr.	595.832 kr.
Varer:		
Vareindkøb	998.019 kr.	1.541.715 kr.
Delydelser	595.832 kr.	595.832 kr.
Bygge- og anlæg:		
Bygge- og anlægsarbejder	38.624.809 kr.	38.624.809 kr.
Koncessioner	38.624.809 kr.	38.624.809 kr.
Delarbejder	7.447.900 kr.	7.447.900 kr.

Tabel 4.A – Tærskelværdier 2014 og 2015 [Europa-kommissionen 2013]

Udbudsbekendtgørelse

Kontrakter der overstiger gældende tærskelværdier for udbud, skal annonceres efter udbudsdirektivets regler. Dette indebærer en obligatorisk offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse, bortset fra undtagelsestilfældet *udbud med forhandling uden forudgående udbudsbekendtgørelse* i henhold til udbudsdirektivets artikel 31. Udbudsbekendtgørelsen skal indeholde en række oplysninger omkring udvælgelses- og tildelingskriterier samt en beskrivelse af projektet således, en potentiel tilbudsgiver kan danne sig et indtryk af projektets karakter og dets omfang. Udbudsbekendtgørelsen sætter derved rammerne for projektet og derved kan potentielle tilbudsgivere afgøre om et projekt er interessant og relevant at byde på. Offentliggørelsen af udbudsbekendtgørelsen sker gennem EU-Tidende og bliver automatisk offentliggjort via den elektroniske TED-database. Ordregiver må ikke offentliggøre udbudsbekendtgørelsen over for potentielle tilbudsgivere, før afsendelse til EU-Tidende [Hagel-Sørensen 2011, s. 40]. Ordregiver kan vælge, at supplere udbudsbekendtgørelsen med et udbudsmateriale hvis der er behov for at uddybe specifikke forhold. Det er frivilligt at udarbejde udbudsmateriale, men i praksis må det antages at det er de færreste udbud der er så simple og ukomplicerede at udbudsbekendtgørelsen vil rumme alle relevante oplysninger og derved ikke kræver et supplement, i form af et udbudsmateriale.

Som nævnt ovenfor udgør udbudsbekendtgørelsen rammerne for udbuddet og er i princippet bindende, hvilket betyder, at der eksempelvis ikke kan foretages væsentlige udvidelser af projektet, indbygges optioner eller ændringer af projektets varighed som i forvejen ikke er beskrevet i udbudsbekendtgørelsen. Viser der sig et behov for mindre ændringer eller tilføjelser efter udbudsbekendtgørelsen er offentliggjort, er der mulighed for at indsende en supplerende bekendtgørelse.

Er der behov for at foretage væsentlige ændringer, eksempelvis i forhold til projektets omfang eller tidspunktet for udførelsen, kan det være nødvendigt at annullere den oprindelige udbudsbekendtgørelse og indrykke en helt ny, hvori ændringerne er indarbejdet.

Det er efterfølgende tilbudsgivers opgave, at sikre overensstemmelse mellem tilbuddet og de fremsatte udbudsbetingelser der er angivet i henholdsvis udbudsbekendtgørelsen og udbudsmaterialet.
Er det ikke tilfældet, vil tilbuddet blive kategoriseret som ukonditionsmæssigt, hvilket betyder at tilbuddet er ugyldigt og ikke må tages i betragtning til opgaven.

Udbudsformer

Ved udbud der er omfattet af udbudsdirektivet skal ordregiver gennemføre udbuddet efter den fastlagte udbudsprocedure samt i relation til den enkelte udbudsform. Der findes en række forskellige udbudsformer, hvor nogle kræver flere ressourcer end andre. Det er væsentligt at understrege, at ordregiver ikke frit kan vælge mellem alle udbudsformer. Offentligt og begrænset udbud kan dog altid anvendes under udbudsdirektivet og disse to udbudsformer vil herunder blive gennemgået.

Offentligt udbud

> *Ved »offentligt udbud« forstås procedurer, hvor alle interesserede økonomiske aktører kan afgive tilbud.*

Udbudsformen *Offentligt udbud* står altid til rådighed for ordregiveren. Udbudsformen er karakteriseret ved, at alle interesserede kan anmode om udbudsbetingelserne og efterfølgende afgive tilbud på den konkrete opgave, inden for den fastsatte tidsfrist for tilbudsafgivelse.
Ordregiver har således pligt til at fremsende udbudsbetingelserne til alle interesserede tilbudsgivere inden 6 dage efter modtagelse af anmodningen.
Der indgår ingen prækvalifikationsrunde ved offentligt udbud hvor ordregiver kan frasortere og reducere antallet af tilbudsgivere. Trods det, skal ordregiver foretage en egnethedsundersøgelse vedrørende henholdsvis obligatoriske og frivillige udelukkelsesgrunde (s. 41f). Ved *offentligt udbud* foretages denne egnethedsundersøgelse inden selve bedømmelsen af tilbuddene [Offersen 2010, s. 25].

I udbudsbekendtgørelsen skal der fastsættes en deadline for afgivelse af tilbud. Som udgangspunkt mindst 52 dage, regnet fra afsendelsen af udbudsbekendtgørelsen til EU's publikationskontor. Fristen regnes i kalenderdage. Tidsfristen kan forkortes ved eksempelvis at gøre udbudsmaterialet tilgængeligt digitalt jævnfør udbudsdirektivets artikel 38, stk. 5.
Offentligt udbud kan være hensigtsmæssigt i situationer hvor udbuddet består i standardiserede byggeprojekter, hvor ordregiver ønsker stor konkurrence eller i situationer hvor ordregiver ikke kender markedet tilstrækkeligt og det kan være vanskeligt at udvælge egnede tilbudsgivere. Ordregiver skal dog være bevidst omkring det betydelige ressourceforbrug der kan opstå i forbindelse med denne udbudsform, eftersom ordregiver er forpligtet til at udsende udbudsmaterialet til alle interesserede og ligeledes forpligtet til at evaluere alle indkomne tilbud. Endvidere tvinger offentligt udbud ordregiver, i store træk, til at have færdiggjort udbudsmaterialet inden for fristen på de 6 dage, i forbindelse med fremsendelse af udbudsmateriale.
Offentligt udbud kan, som redegjort for tidligere (s. 29ff), afholde tilbudsgivere fra at bruge ressourcer på at afgive tilbud som følge af de potentielt mange andre konkurrenter.

Begrænset udbud

> *ved »begrænset udbud« forstås procedurer, som enhver økonomisk aktør kan ansøge om at deltage i, men hvor kun de økonomiske aktører, der af de ordregivende myndigheder modtager opfordring dertil, kan afgive tilbud.*

Som præsenteret i indledningen af afsnittet er begrænset udbud ligeledes en udbudsform der altid kan tages i anvendelse af en offentlig ordregiver, uden særlige forhold skal gøre sig gældende. Ved denne udbudsform opdeles udbudsprocessen i to faser; en prækvalifikationsfase og en tilbudsfase.
Under prækvalifikationsfasen skal ordregiver foretage en egnethedsvurdering af de ansøgere der ønsker at byde på opgaven, i relation til de oplyste udvælgelseskriterier [Offersen 2010, s. 26].
I forlængelse heraf udvælges det antal tilbudsgivere der får mulighed for at deltage i den efterfølgende tilbudsfase. Ved begrænset udbud under udbudsdirektivet skal der som minimum vælges 5, jævnfør artikel 44 stk. 3. Efter fristen for tilbudsafgivelse skal ordregiver evaluere de indkomne tilbud fra de udvalgte tilbudsgivere. Fristen for modtagelse af anmodninger om prækvalifikation er som udgangspunkt 37 dage, regnet fra datoen hvor udbudsbekendtgørelsen bliver sendt til EU's publikationskontor i henhold til udbudsdirektivets artikel 37, stk. 3, litra a. Fristen kan også ved denne udbudsform forkortes ved at gøre udbudsmaterialet tilgængeligt digitalt.
Der er ikke fastsat regler omkring varigheden af selve prækvalifikationen, derved er det helt op til ordregiver hvor længe prækvalifikationen skal vare. Ved denne udbudsform skal udbudsmaterialet først fremsendes når prækvalifikationen er afsluttet, hvilket giver ordregiver mulighed for at færdiggøre udbudsmaterialet sideløbende med prækvalifikationen.
Fordelene ved begrænset udbud er, at ordregiver udelukkende skal fremsende udbudsmaterialet til de prækvalificerede tilbudsgivere og ligeledes kun evaluere disse tilbud. Der kan desuden være et større incitament for kvalificerede tilbudsgivere til at afgive bud, eftersom konkurrencefeltet begrænset til det antal tilbudsgivere der er oplyst i udbudsbekendtgørelsen.

Udbudsdirektivet indeholder yderligere en række udbudsformer, som kan anvendes i særlige situationer. Betingelserne fremgår af udbudsdirektivets artikel 29-33 og 67:

- Konkurrencepræget dialog
- Udbud med forhandling med forudgående udbudsbekendtgørelse
- Udbud med forhandling uden forudgående udbudsbekendtgørelse
- Rammeaftaler
- Dynamiske indkøbssystemer
- Projektkonkurrencer

Udvælgelse af tilbudsgivere og tildeling af kontrakt

For en god ordens skyld, skal det indledningsvist præciseres, at der skelnes skarpt mellem udvælgelses- og tildelingskriterier. Kriterierne kan adskilles således, at udvælgelseskriterierne omhandler en bagudrettet vurdering af virksomhedens generelle egnethed og tildelingskriterierne relaterer sig til den fremadrettede løsning af det aktuelle udbud. Kriterier der anvendes i forbindelse med udvælgelsen kan ikke genanvendes i forbindelse med tildelingen [Berg 2012, s. 668].

Udvælgelseskriterier

Som tidligere nævnt skal bygherre foretage en egnethedsvurdering af entreprenørerne i henhold til udbudsdirektivet, hvor generelle forhold som eksempelvis virksomhedens tekniske og finansielle kapacitet samt gæld til det offentlige eller strafbare forhold vurderes [Nielsen 2010, s. 281].

Måden hvorpå udvælgelseskriterierne anvendes er imidlertid afhængigt af udbudsformen. Ved begrænset *udbud* anvendes udvælgelseskriterierne til at afgøre, hvilke entreprenører der skal have muligheden for at afgive tilbud. Denne manøvre er også kendt som prækvalifikation.
Ved et offentligt udbud vurderer ordregiver samtlige indkomne tilbud i relation til udvælgelseskriterierne. Formålet er hermed at frasortere de tilbudsgivere som ikke opfylder mindstekravene og derfor skal udelukkes fra konkurrencen. Alle tilbud, der imødekommer mindstekravene, skal efterfølgende vurderes.

Indledningsvist skal ordregiver foretage en vurdering om hvorvidt udvælgelseskriterierne er opfyldt eller om der er grund til udelukkelse af en eller flere tilbudsgivere. Udbudsdirektivets artikel 45 sondrer mellem obligatoriske og frivillige udelukkelses grunde:

Obligatorisk udelukkelse

Hvis bygherren er bekendt med at en virksomhed der ansøger om prækvalifikation eller afgiver et tilbud, er dømt for visse særlige former for kriminalitet, har bygherre pligt til at udelukke disse. I udbudsdirektivets artikel 45, stk. 1, er de særlige former for kriminalitet oplistet, som eksempelvis, hvis tilbudsgiveren har en endelig dom for EU-svig, organiseret kriminalitet, bestikkelse eller hvidvaskning af penge. Bygherre kan anmode tilbudsgiver om at fremskaffe straffeattest eller tilsvarende dokumentation.
Bygherre har ikke pligt til at foretage en aktiv undersøgelse af de obligatoriske udelukkelsesgrunde, medmindre bygherre har kendskab til eller mistanke om at virksomheden har været dømt for særlig kriminalitet.

Frivillig udelukkelse

I udbudsdirektivets artikel 45, stk. 2 er der angivet en række frivillige udelukkelsesgrunde, hvilket i praksis betyder at bygherre har ret, men ikke pligt til at udelukke virksomheder der er involveret i et af forholdende i udbudsdirektivets artikel 45, stk. 2 som blandt andet omfatter:

- Konkurs
- Dom for strafbar handling, der rejser tvivl om den pågældendes faglige hæderlighed
- Alvorlige fejl i forbindelse med udøvelsen af virksomhedens erhverv
- Afgivelse af urigtige oplysninger i erklæringer til ordregiver

Vælger bygherre at gøre brug af en af de frivillige udelukkelsesgrunde, gælder det for alle ansøgerne eller tilbudsgivere der eksempelvis har afgivet urigtige oplysninger i forbindelse med udbuddet [Udbudsportalen 2011].

Tildelingskriterier

Når deadline for afgivelse af tilbud er overskredet og ordregiver har sikret sig at de indkomne tilbud opfylder minimumskravene i forhold til udvælgelseskriterierne skal det endeligt afgøres hvem af de bydende der skal tildeles kontrakten. Dette skal afgøres på baggrund af det oplyste tildelingskriterium i udbudsbekendtgørelsen. Ordregiver har fuld valgfrihed mellem de to hovedkriterier som fremgår af udbudsdirektivets artikel 53, stk. 1:

- Økonomisk mest fordelagtige tilbud
- Laveste pris

Laveste pris

Dette tildelingskriterium vedrørende laveste pris, giver ikke umiddelbart anledning til tvivlsspørgsmål, eftersom det udelukkende er tilbudsgiverens pris der skal tages i betragtning samt at ordren tilfalder den aktør der forlanger den laveste pris. Når ordregiver vælger, at der udelukkende skal konkurreres på pris er udbudsmaterialet, som følge heraf, ofte detaljeret således at tekniske krav er klart beskrevet. Det gør der muligt at sammenligne de indkomne priser. Ved tildeling på baggrund af laveste pris, kan kontrakten alene tildeles den tilbudsgiver der afgiver den laveste pris.

Økonomisk mest fordelagtige tilbud

Tildelingskriteriet der vedrører det økonomisk mest fordelagtige tilbud kræver, at der skal foretages en vurdering af de enkelte underkriterier der er fastsat i udbudsbekendtgørelsen. Dette vil sige, at ordregiver får mulighed at inddrage andre elementer af tilbuddet end prisen alene. Underkriterierne skal have relevans i forhold til den enkelte opgave eftersom tilbudsgivernes egnethed er vurderet gennem udvælgelseskriterierne. Eksempler på underkriterier:

- Pris
- Organisation
- Kvalitet

Der eksisterer ikke en udtømmende liste over mulige underkriterier, og derfor har ordregiver stor indflydelse på de underkriterier der vedtages, så længe de relaterer sig til det aktuelle projekt.

I forbindelse med EU-udbud, skal ordregiver oplyse kriteriernes indbyrdes vægtning i udbudsbekendtgørelsen, ved at angive den procentsats hvert enkelt underkriterium udgør.
På baggrund af dette, er det hensigtsmæssigt at anvende en egnet evalueringsmodel, som eksempelvis en pris- eller pointmodel. Det er dog vanskeligt og uklogt at fastlægge alle detaljerne vedrørende modellen forud for modtagelse af tilbuddene [Offersen 2010 s. 73]. Modellerne skal understøtte evalueringen af de enkelte tilbud i relation til underkriterierne og sikre at tildelingen af opgaven sker til det økonomisk mest fordelagtige tilbud samtidig med at principperne om gennemsigtighed og ligebehandling overholdes. Det skal præciseres at ordregiver altid skal vurderes tilbuddene i relation til de opstillede kriterier og ikke i relation til de øvrige indkomne tilbud.

På baggrund af flere afgørelser fra klagenævnet skal ordregiver, samtidig med tildelingen af kontrakten, udarbejde en skriftlig evalueringsrapport [Berg 2012, s. 742]. I denne rapport skal det fremgå hvorledes

ordregiver er nået frem til det økonomiske mest fordelagtige tilbud. Evalueringsrapporten udgør således dokumentation og begrundelse til de forbigåede tilbudsgivere.

Klagemulighed

Vurderer en part sig uretmæssigt forbigået i forbindelse med et udbud kan der indgives en klage. I Danmark hedder den administrative klageinstans Klagenævnet for Udbud (Klagenævnet).

Klagenævnets primære opgave er at behandle klager over offentlige ordregiveres overtrædelser af EU's udbudsdirektiver eller EUF-traktatens principper omkring ligebehandling, gennemsigtighed etc. Klagenævnet varetarer desuden klager vedrørende udbud under tilbudsloven. Formålet med Klagenævnet er at opfylde Danmarks forpligtelser i henhold til kontroldirektiverne og består af et formandskab på i alt 8 dommere, herunder 1 formand og 7 næstformænd samt et antal sagkyndige medlemmer.
Klagenævnet sammensættes i relation til den konkrete sag, og der er altid repræsenteret en af de 8 dommere som også fungerer som formand i den aktuelle sag, samt et af de sagkyndige medlemmer.
Klagenævnets formand kan i særlige tilfælde udvide antallet af medlemmer blandt både formandskabet og de sagkyndige, hvor de alle skal deltage i afgørelsen af klagen.
Det er vigtigt at præcisere, at Klagenævnet ikke har kompetence til at behandle kontraktlige forhold medlem ordregiver og den vindende tilbudsgiver, hvis eksempelvis den vindende tilbudsgiver misligholder kontrakten. Sådanne tvister henhører i givet fald under domstolene eller voldsgiftretten.
Hvis bygherren efter kontraktindgåelse ophæver en entrepriseaftale som følge af Klagenævnets afgørelse, kan den vindende entreprenør ofte kræve erstatning for sit tab som følge at kontraktens annullering. Et sådant erstatningskrav må i givet fald rejses ved domstolene eller voldgiftnævnet for bygge- og anlægsvirksomhed, hvis kontrakten er indgået på baggrund af aftalegrundlaget AB92, ABT93 eller ABR89.

Det er fastsat i håndhævelseslovens §6 at enhver med retlig interesse kan klage til klagenævnet. Denne terminologi indebærer i en udbudsmæssig sammenhæng, at ansøgere om prækvalifikation og tilbudsgivere i det pågældende udbud har klageret.

Det er væsentligt at præcisere at der som udgangspunkt intet er til hinder for, at anlægge en civil retssag om overtrædelse af udbudsreglerne ved domstolene og dermed gå uden om Klagenævnet.

4.3. AFTALEGRUNDLAG

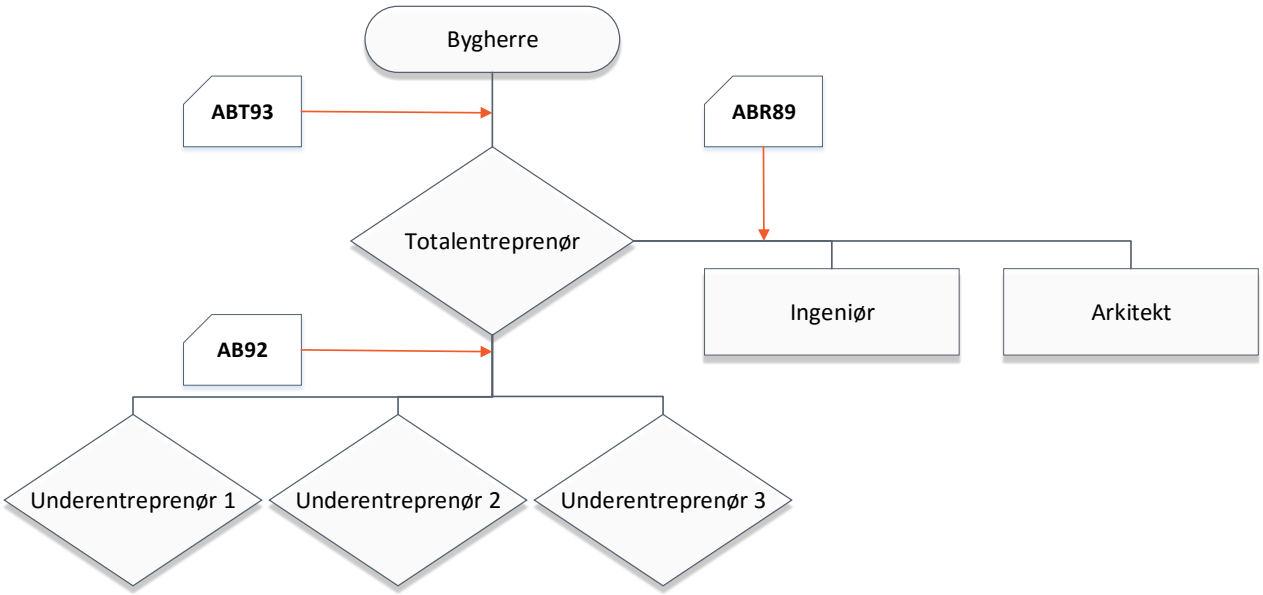
Når ordregiver skal indgå aftale med en tilbudsgiver er man som udgangspunkt fritstillet inden for Aftalelovens rammer med hensyn til udformning af kontraktmaterialet. Der er imidlertid en lang række forhold de involverede parter skal forholde sig til. Til dette formål findes der en række standardiserede aftaledokumenter (AB-reglerne) der i praksis anvendes i de fleste professionelle byggesager. I statslige og statsstøttede bygge- og anlægsvirksomheder er anvendelse af AB-reglerne obligatorisk, som det fremgår af §6 stk. 2 i Cirkulære om pris og tid på bygge- og anlægsarbejder m.v. [Klima- Energi- og Bygningsministeriet 1991].

AB-reglerne indeholder blandt andet nedenstående aftaledokumenter:

- ABR89 - Almindelige bestemmelser for teknisk rådgivning og bistand
- AB92 - Almindelige betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed
- ABT93 - Almindelige betingelser for totalentreprise

AB-reglerne er ikke lovregler der er vedtaget af folketinget men derimod "agreed documents" som er udarbejdet gennem forhandling mellem byggeriets parter, for at sikre et afstemt aftalegrundlag der ikke favoriserer nogen parter frem for andre [Klima- Energi- og Bygningsministeriet 1994]. Fælles for AB-reglerne er, at de skal vedtages mellem parterne for at være gældende. Nedenstående eksempel illustrerer hvor de forskellige AB-regler finder anvendelse i en totalentreprise (Figur 4.A).

AB-reglerne bør som hovedregel anvendes uden fravigelser. Bygherre har dog ret til at foretage fravigelser fra aftalegrundlaget, hvis denne finder det nødvendigt. Statslige bygherrer og statsstøttet byggeri, herunder almene boligorganisationer, er underlagt instruks om at anvende AB92 og ABT93 uden særligt begrundede fravigelser.



Figur 4.A – Eksemplificering af aftalegrundlag i totalentreprise

ABR89

Almindelige bestemmelser for teknisk rådgivning og bistand, er udarbejdet med henblik på teknisk rådgivning og bistand inden for bygge- og anlægsområdet og finder anvendelse mellem klient og rådgiver - arkitekter, rådgivende ingeniører, bygherrerådgivere etc. ABR89 kan også anvendes mellem en totalrådgiver og en underrådgiver eller mellem en totalentreprenør og rådgiver. ABR89 regulerer således forholdet mellem klient og rådgiver og fastlægger de principper, som skal lægges til grund for aftaleforholdet ved en given opgave.

ABR 89 regulerer blandt andet forhold som:

- Rådgivningen
- Honorering
- Ophavsret
- Tidsfrister
- Ansvar
- Udskydelse og standsning af opgaver
- Misligholdelse
- Tvister

[Klima- Energi- og Bygningsministeriet 1997]

AB92

Almindelige Betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed udgør de centrale aftaleforhold mellem bygherre og entreprenør eller entreprenør og underentreprenør. AB92 opstiller retningslinjer for byggeprocessens afvikling og samler sig om parternes samvirke, parternes stilling ved ændringer i arbejdet og ved uforudsete forhold, risikofordeling, ansvar for mangler, forsinkelser etc.

AB 92 indeholder følgende hoveddisposition:

- Udbud og tilbudsgivning
- Sikkerhedsstillelse og forsikring
- Entreprisens udførelse
- Betalingsforhold
- Levering
- Mangler
- Tvister

[Klima- Energi- og Bygningsministeriet 1994]

ABT93

Almindelige betingelser for totalentreprise finder anvendelse ved totalentrepriser indenfor bygge- og anlægsvirksomhed og anvendes mellem bygherre og totalentreprenør hvor sidstnævnte også står for projekteringsydelsen. ABT93 regulerer i stort omfang samme forhold som AB92, hvilket er oplistet ovenfor. ABT93 adskiller sig fra AB92 ved at reglerne tager højde for, at totalentreprenører ikke blot står for udførelsen af byggeopgaven, men også projekteringen.

Ud over de nævnte bekendtgørelser og cirkulærer i ovenstående afsnit, findes der yderligere en række regler som offentlige ordregivere skal forholde sig til. Nedenfor er der oplistet et par eksempler, - listen er ikke udtømmende.

- Bekendtgørelse om kvalitetssikring af byggearbejder i alment byggeri etc.
- Bekendtgørelse om anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi (IKT) i alment byggeri

4.4. BYGHERRES UDFORDRINGER OG MULIGHEDER

Som skildret i kapitel 3 står bygherre over for en række udfordringer grundet den aktuelle markedssituation. Herunder uddybes disse udfordringer og samtidig suppleres med afdækning af de umiddelbare muligheder bygherre har for at løse disse. Der tages i den forbindelse udgangspunkt i den gældende lovgivning som fremsat i nærværende kapitel.

Entreprenørbranchens kapacitet blev i ovenstående afsnit undersøgt, hvor det viste sig at branchen på visse områder står overfor ressourcemæssige udfordringer. Som eksempel kan nævnes kompetencerne i forhold til at lede og gennemføre store og komplekse bygge- og anlægsopgaver, da der på nuværende tidspunkt opleves en overflod af disse. Af undersøgelsen fremgår det desuden af entreprenørernes selektive tilgang og lave risikovillighed påvirker efterspørgslen på disse offentlige opgaver. På den ene side kæmper entreprenørbranchen med disse udfordringer og på den anden side findes en række offentlige ordregivere, i form af stat, regioner og kommuner, der skal forholde sig til denne lave efterspørgsel, for at sikre optimal udnyttelse af de offentlige midler. Konkurrencesituationen er, som konstateret ovenfor, for svag til at sikre dette og derfor er det nødvendigt med handling fra bygherrerne.

Bygherrernes brancheforening, Bygherreforeningen, der repræsenterer både offentlige og private bygherrer, iværksatte i 2014 et arbejde der skulle afdække bygherrernes muligheder for at løse udfordringerne med den stigende volumen i føromtalte projekter. Et sådant tiltag vidner om at bygherrerne både er opmærksomme på problematikken, villige til at handle herpå samt sit branchemæssige ansvar bevidst. Indledningsvist fremsættes dog den påstand at disse tiltag alene er nødvendige på baggrund af kombinationen af selektive entreprenører og et øget udbud af store byggeopgaver, og at bygherrerne som gruppe, således er uden skyld i denne uhensigtsmæssige situation. Med dette sagt vidner tiltaget om at man som repræsentant for bygherrerne er indstillet på at tage et større ansvar og af rapporten fremgår det i forbindelse med forventningen om en forværring i forhold til at få tilstrækkeligt med skarpe bud på opgaverne:

"Derfor er det bydende nødvendigt med en indsats fra såvel bygherrer som samfundet i bredere forstand"

"Derfor må bygherrerne sætte sig ind i entreprenørernes tankegang for at kunne tilpasse sig den aktuelle markedssituation. Dette handler blandt andet om udbudsmateriale og udbudsproces – om timing og mulighed for dialog i forbindelse med udbud. Også realistiske budgetter og tidsplaner er et vigtigt adgangspunkt – ligesom en aktiv stillingtagen til fordeling af ansvar og risiko mellem parterne. " [Bygherreforeningen 2014b, s. 3]

Generelt er Bygherreforeningens holdning at man som bygherre har et ansvar at udnytte markedet mere optimalt end på nuværende tidspunkt. Dette stemmer overens med entreprenørbranchens ytringer vedrørende offentlige udbud (s. 29f) samt føromtalte opgørelse vedrørende annullationer af offentlige udbud (s. 31), hvorfra det samstemmende lyder at der er plads til forbedringer. Herunder undersøges det med aktuelle dagbladsartikler hvilke konkrete tiltag ordregiverne bør foretage for at afhjælpe udfordringerne.

For meget detaljerytteri hos offentlige bygherrer [Dagens Byggeri 2015]

Det fremgår af DI Videnrådgivernes medlemsundersøgelse 2015 at 70 procent af rådgiverne angiver, at de har fravalgt at byde på opgaver på grund af for høje transaktionsomkostninger. Derudover angives det at det er udbydernes urimelige krav til tilbudsmaterialets udformning og omfang som i høj grad er årsag til dette fravalg:

"Næsten 60 procent af rådgiverne angiver, at det er krav til tilbudsmaterialet, der er meget ressourcekrævende i et offentligt udbud. " [DI Videnrådgiverne 2015]

I forlængelse heraf berettes eksempelvis om krav fra udbyderen om at op imod 25 procent af projektet tegnes på hovedprojekt-niveau i forbindelse med en arkitektkonkurrence, hvilket koster anseelige ressourcer når især de bydende som ikke vinder opgaven betragtes. Derudover det faktum at disse tegninger angiveligt ikke tillægges nogen betydning i udbudsrunden, hvor der vurderes ud fra mere grundlæggende kriterier, som eksempelvis den overordnede arkitektur og materialevalg. Der skeles desuden til at private bygherrer er mere effektive og rationelle end offentlige, da de beder om den bedste idé, frem for en høj detaljeringsgrad.

Direktøren fra Danske Ark, Lene Espersen, ytrer i forbindelse med analysen:

"Vi skal tilbage til, at når udbuddet udfærdiges, er det den konkrete løsning af opgaven, der konkurreres om. " [Dagens Byggeri 2015]

"Udfordringen er at det offentlige beder om en masse ting som de ikke har brug for, og som man vel at mærke slet ikke er forpligtet til i forhold til EU-reglerne. " (Bilag E)

Af ovenstående citater fremgår det at udbuddene sjældent er tilrettelagt optimalt, samt at der konkret bruges for mange ressourcer som følge af det offentliges bureaukrati. Ordregiver bør i forbindelse med udbuddet overveje om de krav der stilles til tilbudsmaterialet har en afsmittende virkning på tilbudsprisen. I sidste ende er der således kun én til at afholde de transaktionsomkostninger der opstår i forbindelse med udbudsproceduren.

Offentlige bygherrer bør bygge som de private [Licitationen 2013]

I forlængelse af ovenstående udtalelser fra Danske Ark, vedrørende et manglende på fokus på løsning af opgaven og dermed skabelsen af produktet, hvor der skeles misundeligt til de private bygherrer, bringes herunder konkrete tiltag på hvordan offentlige ordregivere kan opnå samme resultater inden for de fastlagte rammer.

Den nu tidligere administrerende direktør for Kuben Byg, Knud Erik Busk giver i 2013 en række bud på hvordan offentlige bygherrer bedst muligt udnytter de muligheder der findes inden for den nuværende lovgivning.

Han lægger blandt andet op til en mere enkel og tillidsbaseret byggeproces, frem for bureaukrati og tvister. Netop byggeprocessen skal således i fokus frem for det konfliktplagede byggeri som kendetegner offentligt byggeri i dag.

Desuden lægges der vægt på øget brug af prækvalifikationer både i rådgiver- og entreprenørudbud for at skærpe konkurrencen samt valg af entreprenør senest efter forprojekt og gerne tidligere, hvor kontrakten skal baseres på beskrivende mængdefortegnelser. Herefter skal entreprenør og rådgivere i fællesskab færdigprojektere tegningsmaterialet, ligesom parterne her i fællesskab skal udfærdige en bindende detailtidsplan samt en plan for sikkerhed og sundhed.
Denne proces har til hensigt at skabe et tættere samarbejde mellem parterne for derved at opnå højere enighed om ydelserne og en optimering af projektet.

Rådgivere bruger 250 millioner kroner for meget på udbud [Licitationen 2015b]

Graden af professionalisme varierer markant offentlige bygherrer imellem. Jan B. Sørensen, administrerende direktør i rådgivervirksomheden AI A/S, fremhæver især boligselskaberne som dygtige til at holde de bydendes ressourceforbrug på et minimum, hvor andre stiller krav der går langt ud over sund fornuft.
Der bruges årligt op imod en halv milliard kroner på at afgive tilbud på offentlige opgaver, hvilket jævnfør FRI er ca. 250 millioner for meget. Dermed kan bygherrerne, ved at optimere udbuddene halvere tilbudsomkostningerne, hvis de offentlige ordregivere i samarbejde med sine rådgivere bliver mindre rigide og bedre til ikke at overdrive kravene til hvad der skal afleveres i tilbudsfasen.
Af konkrete tiltag foreslår Carsten Toft Boesen, der er administrerende direktør i rådgivervirksomheden NIRAS, at de offentlige bygherrer bruger de fælles aftalesystemer, indbyder 3-5 bydende for at sikre konkurrencen, alene anmoder om relevant information samt ikke laver EU-udbud hvis projektets forventede værdi er under EU's tærskelværdier.

Store byggeprojekter i et vanskeligt dansk marked [Bygherreforeningen 2014b]

Bygherreforeningen giver desuden en række anbefalinger til de offentlige ordregivere, som kan medvirke til at afhjælpe de førnævnte problematikker. Heraf har specialegruppen valgt at fremhæve enkelte anbefalinger.

Anvend projektspecifik udbudsstrategi

Som del af en meget konservativ byggebranche er mange bygherrer tilbøjelige til ukritisk at anvende de samme udbudsprocedurer på vidt forskellige projekter. Det anbefales at der aktivt tages stilling til hvilken udbudsform der passer til det enkelte projekt, og som del heraf laver markedsundersøgelser for at understøtte denne beslutning. Disse markedsundersøgelser kan eksempelvis afdække mulige bydende og samtidigheden med andre lokale udbud.
Dertil skal der øget fokus på de bydendes tilbudsomkostninger og tidsforbrug. Der hersker stor utilfredshed i branchen med det nuværende niveau for transaktionsomkostningerne, hvorfor bygherrerne har et ansvar for at mindske disse mest muligt.
Bygherren bør desuden overveje hvorledes det er muligt at inddrage entreprenøren tidligt i forløbet. Som led i en projektoptimering kan det være fordelagtigt at udnytte entreprenørens kompetencer i de tidlige faser ligesom man kan udnytte denne sparring til en gensidig placering af risikoelementer.

Hensigtsmæssig risikofordeling

Bygherreforeningen efterlyser et fokus på risikostyring og –ledelse, således de bydende har bedre mulighed for at gennemskue projektets risikoprofil. Bygherre skal tidligt afdække risikoområder og screene projektet med henblik på at finde risikoreducerende alternativer.

Derudover skal bygherrerne arbejde med at placere risikoen hos dem der indflydelse på og mulighed for at håndtere disse. Det kræver desuden en stor indsats fra bygherre at få synliggjort risikoprofilen så tidligt i udbudsprocessen som muligt. Risikoprofilen afhænger i høj grad af den konkrete anvendelse af AB-reglerne, hvorfor disse bør anvendes som tiltænkt.

Oprust på kompetencer

I takt med markedsudviklingen der, som nævnt tidligere, har sat branchen under pres med de mange større projekter, oplever branchen også mangel på kompetencer hos bygherrerne. Mange bygherrer har ikke tidligere arbejdet med så store projekter som det er tilfældet nu, og i disse tilfælde er det nødvendigt med en kompetencemæssig oprustning.

"Ideelt set skal bygherren råde over nogle af de dygtigste folk for kunne udfylde den professionelle indkøbsrolle. " *[Bygherreforeningen 2014b, s. 36]*

Det er essentielt at kunne matche sine samarbejdspartnere og dermed yde modspil til både rådgivere og entreprenører. Derfor er det nødvendigt at have væsentlige kompetencer inhouse.

"Man får modspil på det niveau, man betaler for, og det virker som regel stærkere med egne folk end med indkøbte rådgivere og bygherrerådgivere. " [Bygherreforeningen 2014b, s. 22]

Af konkrete eksempler på kompetencebehov kan nævnes en mere professionel tilgang til projektledelse og herunder også budgettering og tidsplanlægning. Det er alle discipliner hvor en grundlæggende tilgang ikke er tilstrækkelig når vi taler om ledelse af store og komplekse byggerier. Ved at implementere en mere avanceret tilgang til disse discipliner, vil bygherre opleve mere præcise og pålidelige resultater, samtidig med at forudsigeligheden i projektet forøges.

4.5. DELKONKLUSION

Som led i besvarelsen af problemformuleringen er det i ovenstående undersøgt hvilke udfordringer og handlemuligheder offentlige ordregivere har inden for de gældende rammer. Litteraturen på området er imidlertid relativt aktuel, hvorfor den bærer præg af en hvis afventning over for den kommende udbudslov. Dette medfører at denne lovgivning ikke bliver behandlet i specielt stort omfang i litteraturen og især i Bygherreforeningens rapport, hvor forfatterne så objektivt som muligt forsøger at forhold sig til bygherres udfordringer og handlemuligheder.
På trods af litteraturens manglende forhold til den kommende lovgivning som implementeres primo 2016 har specialegruppen fundet det relevant at undersøge disse udfordringer og handlemuligheder. Dette vil bidrage til at skabe et nuanceret billede udfordringerne, i kontekst til det marked hvori disse er opstået samt i relation til de rammer der tages afsæt i.

For at svare på problemformulering med afsæt i den gældende lovgivning er der igennem kapitlet tilvejebragt en række forsømte fokusområder samt tiltag som bygherre bør iværksætte, for at sikre attraktive udbud på de omhandlende opgaver.
Specielt giver det genlyd fra branchen at der er en for høj grad af bureaukrati, hvilket i mange tilfælde medfører langt højere transaktionsomkostninger end nødvendigt. De offentlige bygherrer stiller urimelige og unødvendigt strenge krav til tilbudsgiverne, fordi de blandt andet ikke tilpasser udbudsproceduren til det enkelte projekt, og bruger de samme udvælgelses- og tildelingskriterier fra sag til sag. Man bør i højere grad tage stilling til behovet i det enkelte projekt og om procedurerne i sig selv og i sammenhæng er værdiskabende.
Den offentlige bygherre skal i større omfang sætte sig ind i de bydendes måde at tænke på, og tilrettelægge udbuddene således de bydende har mulighed for at tjene penge herpå. Derfor er det også en forudsætning at indtænke en langt mere hensigtsmæssig risikofordeling. Dermed ikke sagt at risikofordelingen hidtil har været urimelig, men der findes tilfælde hvor risikoelementer har været placeret uhensigtsmæssigt i forhold til den enkelte aktørs mulighed for at påvirke det særskilte forhold. Markedet bærer aktuelt præg af en lang række omfattende bygge- og anlægsprojekter, både hvad angår varighed, økonomi og kompleksitet. Betragtes det ledelses- og styringsmæssige kompetencebehov der opstår i forbindelse med denne øgede mænge udbud, må det nødvendigvis erkendes at offentlige bygherrer ikke traditionelt set har været i besiddelse heraf. Derfor opstår behovet imidlertid for en oprustning på disse kompetencer, da ordregiver bør sikre sig at man kan yde kvalificeret modspil og sparring til både sine rådgivere og tilbudsgivere.

I den udvalgte litteratur er der i nærværende kapitel givet eksempler på hvorledes ordregiver skaber attraktive udbud for både sig selv og for tilbudsgiverne. Dette er gjort med afsæt i gældende lovgivning hvilket fremadrettet skal danne grundlag for en undersøgelse af mulighederne der åbner sig med den kommende lovgivning.

5 UDBUDSLOVEN

5. UDBUDSLOVEN

EU's Ministerråd vedtog i februar 2014 et udbudsdirektiv. Udbudsdirektivet omhandler alene processuelle regler, der fastsætter hvordan det offentlige skal købe ind og ikke hvad, der skal købes ind. Direktivet skal senest være implementeret i medlemsstaterne i april 2016 [Erhvervs- og økonomiministeriet 2014].

I Danmark er det vedtaget at implementere udbudsdirektivet i en ny udbudslov. I juni 2013 nedsatte regeringen et udvalg om dansk udbudslovgivning (Udbudslovsudvalget), hvis opgave bestod i, at udarbejde et udkast til et lovforslag, der implementerer det føromtalte udbudsdirektiv i dansk ret. I henhold til udvalgets kommissorium skulle udkastet i videst muligt omfang føre til:

Større klarhed
Forenkling
Større fleksibilitet
Lavest mulige transaktionsomkostninger for både ordregivere og leverandører
[Erhvervs- og økonomiministeriet 2014]

Udbudslovsudvalgets rapport blev publiceret i december 2014 og lægger op til en forenkling af de nuværende udbudsregler som både de offentlige ordregivende myndigheder og det private erhvervsliv vil nyde gavn af.

Agnete Gersing, formand for Udbudslovsudvalget og direktør i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, udtalte efter offentliggørelsen af rapporten:
”Jeg er glad for at kunne aflevere et samlet lovudkast på vegne af et enigt udvalg. Jeg glæder mig også over, at alle parter har deltaget konstruktivt i arbejdet og medvirket til at finde gode løsninger. ”
Lovforslaget til den nye udbudslov blev fremsat i Folketinget i marts 2015 og byggede på udbudslovsudvalgets udkast. Udbudsloven skulle efter planen være vedtaget den 4. juni jævnfør tidsplanen for L 164 - forslag til udbudslov *[Folketinget 2015a]*, med henblik på, at de nye regler kunne træde i kraft den 1. oktober 2015. Lovforslaget bortfaldt imidlertid, da det ikke nåede at blive færdigbehandlet på grund af folketingsvalget der blev udskrevet d. 27. maj [Folketingets Oplysning 2015]. Konsekvensen blev derfor, at forslaget til den nye udbudslov først blev fremsat d. 7. oktober af den nye erhvervs- og vækstminister Troels Lund Poulsen. Lovforslaget er overordnet set en genfremsættelse af det tidligere lovforslag fra marts 2015 hvor der er indført en række justeringer og præciseringer af lovteknisk karakter. [Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2015b]
1. behandling af forslaget til udbudsloven (L 19 – forslag til udbudslov) fandt sted d. 29. oktober hvor der, efter forfatternes vurdering, var overvejende var enighed omkring den nye udbudslov. Forfatterne så 1. behandlingen via direkte transmission fra folketingssalen gennem Tv-kanalen FOLKETINGET [Folketinget 2015d].

5.1. NYE FORHOLD I UDBUDSLOVEN

Der er foretaget en lang række ændringer i den kommende udbudslov i forhold til den nuværende lovgivning. Derfor har forfatterne valgt kun at behandle de væsentligste ændringer i relation til specialerapportens fokusområde, hvor der igennem afsnittet er taget udgangspunkt i L 19 – forslag til udbudslov. Se desuden afgrænsning i Appendiks 4. Indledningsvist fremsættes en kort redegørelse samt formålet med den aktuelle ændring. Formålet er derfor at afdække hvilke forhold og ændringer der potentielt ville kunne bidrage til mere fleksible og attraktive udbud. Afslutningsvist foretages en vurdering af de belyste forhold eftersom de vil udgøre spørgerammen i forbindelse med de indledende interviews med forskellige brancheorganisationer.

Offentliggørelse af udbudsmaterialet samtidig med udbudsbekendtgørelsen

Der er tilføjet en paragraf i den nye udbudslov hvilket indebærer, at ordregiveren fremadrettet skal offentliggøre det komplette udbudsmateriale samtidig med udbudsbekendtgørelsen. Dette forhold er nyt i forbindelse med udbudsloven. Det betyder således at ordregiveren skal give fri, direkte og fuld elektronisk adgang til udbudsmaterialet samme dag som udbudsbekendtgørelsen offentliggøres i EU-Tidende, medmindre udbudsmaterialet er fortroligt. Her kan ordregiver undlade at give fri, direkte og fuld elektronisk adgang til udbudsmaterialet. I sådanne tilfælde skal ordregiveren angive, hvor og hvordan potentielle tilbudsgivere kan opnå adgang til de fortrolige dele af udbudsmaterialet jf. § 132, stk. 2.

Formålet med at offentliggøre udbudsmaterialet samtidig med udbudsbekendtgørelsen er at sikre øget gennemsigtighed for potentielle tilbudsgivere. Konsekvensen af dette forhold resulterer i, at ordregiver skal fastlægge kravspecifikationer tidligere end hidtil. Endvidere giver den samtidige offentliggørelse mulighed for, at ordregiveren kan fastsætte kortere minimumsfrister.

Evalueringsmetode

Det gældende udbudsdirektiv indeholder ikke en bestemmelse, der eksplicit regulerer, hvorvidt en ordregiver har pligt til at offentliggøre hvilke evalueringsmetoder, ordregiveren anvender til evaluering af tilbud. Klagenævnet for Udbuds praksis på området er entydig og fastslog, at ordregiveren som udgangspunkt ikke har pligt til at offentliggøre evalueringsmetoden i udbudsmaterialet eller på anden måde foretage en forudgående offentliggørelse af evalueringsmetoden [Folketinget 2015b, s. 52].
Det forhold at ordregiveren tidligere har måttet vente med at fastsætte metoden for evaluering til efter tilbudsfristens udløb, medførte at ordregiver frit kunne vælge den evalueringsmodel ordregiveren fandt mest egnet efter tilbudsfristen.

Dette nye forhold resulterer desuden i, at ordregiver skal fastlægge evalueringsmetoden i forbindelse med offentliggørelsen af udbudsmaterialet. Evalueringsmetoden kan eksempelvis basere sig på en prosamodel, prismodel eller pointmodel. Således skabes der et bedre vurderingsgrundlag for potentielle tilbudsgivere om hvorvidt de ønsker at allokere ressourcer til at udarbejde et tilbud ved at sammenholde oplysningerne omkring evalueringsmetoden med tildelingskriterier og eventuelle underkriterier. Tilbudsgiver kan ligeledes anvende oplysningerne til at optimere og afstemme tilbuddene eftersom sammenhængen mellem tildelingskriterier, underkriterier og evalueringsmetoden er kendt. Offentliggørelsen af evalueringsmetoden medfører endvidere, at tilbudsgiverne kan kontrollere, at evalueringen af tilbuddene er foregået i overensstemmelse med evalueringsmetoden.

Udbudsloven vil herved bidrage til øget gennemsigtighed for de tilbudsgivere, der ønsker at byde på offentlige projekter.

Fleksible procedurer – udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog

Som redegjort for i kapitel 4, har det tidligere kun været muligt at anvende udbudsformerne Udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog i særlige situationer og på særlige betingelser.
Udbudsloven åbner op for en mere dialogbaseret udbudsproces mellem den offentlige ordregiver og de private tilbudsgivere som følge af den udvidede adgang til de fleksible udbudsprocedurer, udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog.
Direktiv 2014/24/EU, Artikel 26, stk. 4, indeholder en udtømmende liste med tilfælde, hvor den offentlige ordregiver kan anvende en af de to omtalte udbudsformer. Det er også nyt, at betingelserne for anvendelsen af udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog er blevet harmoniseret, således kan ordregiver frit vælge mellem disse, såfremt der er tale om et af de oplistede tilfælde.

Den udvidede adgang til dialog og forhandling tilgodeser både ordregiver og tilbudsgiverne eftersom disse fleksible procedurer, i høj grad, understøtter innovation og effektivitet således der kan gøres brug af nye løsninger der ikke allerede er tilgængelige på markedet eller hvis det aktuelle projekt er af kompleks karakter.

Fælles europæisk udbudsdokument

De kommende regler forskriver, at tilbudsgivere skal anvende, og ordregiverne acceptere en form for egenerklæring, som betegnes som et fælles europæisk udbudsdokument (European Single Procurement Document - ESPD). Dette dokument vil fungere som et foreløbigt bevis på, at tilbudsgiveren opfylder kravene i forhold til udvælgelseskriterierne. Når den vindende tilbudsgiver er identificeret, er det udelukkende den, der skal fremsende den fulde dokumentation. Ordregiver kan dog altid bede tilbudsgiverne om at fremsende supplerende dokumentation hvis dette er nødvendigt for at sikre korrekt afvikling af udbudsprocessen.
Tilbudsgiver kan genbruge ESPD forudsat at denne fortsat lever op til de erklærede forhold. EU-Kommissionen vil udforme en standardformular for ESPD.

De nye regler medvirker såvel til en forenkling samtidig med at tilbudsgivernes omkostninger til dokumentation reduceres.

Modernisering af fremgangsmåderne for ordregivernes fastsættelse af tidsfrister

Der findes både simple og komplekse udbud, uanset hvilken udbudsform der anvendes. Derfor er det en konkret vurdering, om fristerne for modtagelse af ansøgninger og tilbud skal forlænges i forhold til minimumsfristerne. I Udbudsloven er der foretaget en revidering, således at minimumsfristerne er blevet kortere end tidligere. Ordregiverne skal dog altid ud fra den konkrete vurdering fastsætte en passende frist med udgangspunkt i kontraktens kompleksitet, hvorfor der også skal afsættes den nødvendige tid til udarbejdelse af tilbud, hvor minimumstidsfristerne i bestemmelserne for de enkelte udbudsprocedurer altid skal respekteres. Denne revision muliggør derfor en kortere udbudsproces og øger ordregiverens fleksibilitet især i forbindelse med mindre og simple udbud.

Indledende markedsundersøgelser

Det fremgår ikke eksplicit af det gældende udbudsdirektiv, hvornår og i hvilket omfang en ordregiver kan indgå i dialog med en potentiel tilbudsgiver forud for et udbud. Den kommende udbudslov præciserer, at der er mulighed for en dialog med markedet inden iværksættelsen af et udbud. Denne markedsundersøgelse kan anvendes i planlægningen og gennemførelsen af et udbud, forudsat at ordregiver sikrer der ikke sker en konkurrencefordrejning eller overtrædelse af ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet.

Ordregiver kan eksempelvis indgå i dialog med potentielle tilbudsgivere om de tekniske krav til det aktuelle indkøb for at sikre, at den nyeste viden indarbejdes i udbudsmaterialet. Denne markedsundersøgelse skal bidrage til et bedre markedskendskab således udbuddet er konformt med markedet samt om udbuddet skal udbydes på baggrund af eksempelvis funktionskrav.

Livscyklusomkostninger

Der bliver med udbudsloven tre mulige tildelingskriterier; pris, omkostninger og bedste forhold mellem pris og kvalitet. Tildelingskriteriet pris er identisk med det vi i dag kender som laveste pris. Ved tildelingskriteriet omkostninger er det muligt at inddrage alle former for omkostninger, herunder anskaffelsespris, driftsomkostninger, bortskaffelsesværdi og livscyklusomkostninger. Bedste forhold mellem kvalitet og pris, giver ligesom økonomisk mest fordelagtig mulighed for fastsættelse af underkriterier som miljø, organisation etc. Dertil kan prisen også fastsættes som omkostninger, således bedste forhold mellem omkostninger og kvalitet, opnås.

Dermed åbner udbudsloven op for en langt mere holistisk tilgang til vurdering af ressourceforbruget i projekterne.

Opsummering

Af de belyste emner har forfatterne selektivt truffet afgørelsen vedrørende hvilke der skal indgå i spørgerammen for de indledende interviews. Med til vurderingen hører hvor stort et potentiale de enkelte emner har i forhold til at løse den, i problemformuleringen, beskrevne udfordring.
Forfatterne så af helhedshensyn gerne at alle emnerne blev medtaget i interviewene. Men da disse interviews er af tidsbegrænset karakter er det vurderet at 3 emner vil være rimeligt at medtage for at sikre tilstrækkelig behandling heraf. De tre emner der arbejdes videre med er:

- Offentliggørelse af udbudsmaterialet samtidig med udbudsbekendtgørelsen
- Fleksible procedurer – udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog
- Indledende markedsundersøgelser

Argumentet herfor skal findes i at offentliggørelsen af udbudsmaterialet forud for prækvalifikation vil øge gennemsigtigheden for tilbudsgiver, betragteligt. De fleksible udbudsformer åbner op for langt mere kommunikation og afstemte projekter gennem udbudsprocessen hvilket anses som særdeles gunstigt. Igennem den efterfølgende behandling vil forfatterne dog udelukkende fokusere på udbud med forhandling. Dette skyldes, at denne udbudsform er tilgængelig på lige fod med offentligt og begrænset udbud under forsyningsvirksomhedsdirektivet, hvorfor der opstår en mulighed for en sammenligning senere i specialets undersøgelse. Ligeledes ser forfatterne potentiale i præciseringen vedrørende indledende markedsundersøgelser. Dette tiltag indebærer således også muligheden for at fremme dialogen med markedet og de potentielle tilbudsgivere, hvilket vil give projekter der i højere grad er konforme med markedet og således mere attraktive.

5.2. INTERVIEWRUNDE 1

I nærværende afsnit foretages en behandling af specialegruppens indledende interviewrække. Disse interviews er foretaget med det formål at få branchens umiddelbare reaktion på L 19 forslag til udbudsloven og forventninger til virkningen af den kommende udbudslov.

Udvælgelse af informanter

Der er indledningsvist foretaget to interviews, af nøglepersoner der repræsenterer hver sin fløj i branchen. Dette skal sikre et nuanceret billede af branchens holdninger, hvilket skal anvendes som led i den videre afgrænsning af nærværende opgave.

De to interviews er foretaget med det formål indledningsvist at på belyst hvilke muligheder og udfordringer informanterne ser for sine medlemmer i henhold til den kommende udbudslov og nærmere bestemt hvilke der kan bidrage til mere attraktive udbud. Igennem disse interviews har informanterne mulighed for uddybende at frembringe sine perspektiver, ligesom det er muligt for specialegruppen dybdegående at undersøge emnerne.

Med afsæt i problemformuleringen er der udfærdiget identiske interviewguides til informanterne således resultaterne af disse kan sammenholdes og analyseres for at afdække eventuelt modstridende holdninger og interesser.

Informant	**Primær stilling**	**Organisation**
Connie Barfod	Medlem af udbuds- og konkurrenceudvalget	Bygherreforeningen
Henrik Fausing	Projektdirektør	Dansk Byggeri

Tabel 5.A – Oplysninger om informanter, interviewrunde 1

For at sikre validiteten af interviewet har vi bedt de to informanter om at forholde sig til spørgsmålene ud fra deres respektive engagement i brancheorganisationerne (Henholdsvis Bygherreforeningen og Dansk Byggeri) og derved frasortere holdninger og interesser der tager afsæt i informanternes, i denne opgaves henseende, sekundære engagementer.

Connie Barfod (CB)

Bygherreforeningen er en brancheorganisation som varetager både de private og offentlige bygherrers interesser. Dette sker blandt andet igennem diverse udvalg og netværk som via dialog med branchen og myndigheder forsøger at fremføre de professionelle bygherrers holdninger og derved præge udviklingen i byggeriet.

CB er cand.oecon. og medlem af udbuds- og konkurrenceudvalget i Bygherreforeningen der eksempelvis har udarbejdet en bygherreguide om udbudsstrategier. Sekundært, i denne sammenhæng, er CB projektdirektør ved Region Hovedstaden, hvor hun står i spidsen for opførelsen af Nyt Hospital Herlev, hvor hun således også til dagligt arbejder med udbud. Adspurgt vedrørende erfaring med udbud beretter informanten at igennem nuværende og tidligere stillinger som blandt andet Souschef i Bygningsstyrelsen har hun 15 års erfaring.

Henrik Fausing (HFA)

Dansk Byggeri repræsenterer som erhvervs- og arbejdsgiverorganisation virksomheder inden for byggeri, anlæg og byggeindustri. Dette medfører blandt andet ansvaret for at sikre overenskomster samt for at øve politisk indflydelse på sine medlemmers vegne.

HFA er uddannet akademiingeniør samt advokat og er projektdirektør i juridisk afdeling i Dansk Byggeri. HFA medvirker desuden i en række udvalg som eksempelvis AB-udvalget der arbejder med en revision af byggeriets aftalesystem, samt især udbudslovsudvalget der har haft til opgave at fremsætte et forslag til en ny dansk udbudslov. HFA har igennem sit virke i Dansk Byggeri tilegnet sig 40 års erfaring med udbud.

Interviewanalyse

Herunder fortolkes interviewene i relation til analysetrin 4/6 som beskrevet i metodeafsnittet (s. 24f).
Det er, som tidligere beskrevet og argumenteret for (s. 57), valgt at interviewe informanterne om de tre følgende emner; offentliggørelse af udbudsmaterialet sammen med udbudsbekendtgørelsen, udbud med forhandling og øget mulighed for tidlig markedsdialog.
I forbindelse med dialogen opstod yderligere ét specifikt emne i begge interviews. Mere specifikt var der tale om den regelændring der dikterer offentliggørelse af evalueringsmodellen der bruges ved kontrakttildeling. Dette emne behandles ligeledes, og på lige fod med de øvrige emner, i indeværende afsnit, da det efter specialegruppens opfattelse er et emne af væsentlig betydning for begge parter.

Se fyldige sammendrag af begge interviews i henholdsvis Appendiks 5 og 6.

1. Offentliggørelse af udbudsmaterialet sammen med udbudsbekendtgørelsen

Henrik Fausing (HFA)
Indledningsvist tillægger HFA det stor betydning at risikoprofilen bliver fuldt gennemsigtig på det tidspunkt der træffes beslutning om hvorvidt potentielle tilbudsgivere vil ansøge om prækvalifikation. Derudover har det betydning for hvilke rettelser der kan sendes ud efter udbudsmaterialet:

"Ændringer i form af specifikationer der ikke er ubetydelige, udsendt via et rettelsesblad, vil normalt betyde at man skal starte forfra. "

En ikke ubetydelig ændring defineres i henhold til Max Havelaar sagen (C-368/10) præmis 55:

"Hvis potentielle tilbudsgivere havde haft kendskab til ændringen og dette havde medført interesse for prækvalifikation, eller modsat, hvis man kendte denne ændring på ansøgningstidspunktet og ikke ville have ansøgt. " [EU-domstolen 2012]

HFA forventer en tendens med flere udbud på funktionskrav da Europa-Kommissionen har i tankerne at udbyder skal undersøge hvad markedet kan tilbyde, hvilket gøres mest optimalt ved at udbyde på ydeevnespecifikationer.

Connie Barfod (CB)
Dette kan medvirke til at bygherre ikke får prækvalificeret potentielle tilbudsgivere der, efter prækvalifikation og udlevering af udbudsmaterialet, ikke vælger at afgive tilbud alligevel. Dermed vil konkurrencesituation potentielt blive forbedret som følge af denne ændring, da tilbudsgiver har langt bedre mulighed for at gennemskue forhold som omfang, kompleksitet, risikoprofil, før der ansøges om prækvalifikation. CB udtrykker dog en vis bekymring for om denne lovændring vil få indflydelse på entreprenørernes ageren i forbindelse med ansøgning om prækvalifikation:

"Det er interessant om entreprenørerne slår automatpiloten fra og ikke beder om prækvalifikation på alting, men at de bruger tiden og ressourcerne på at sætte sig ind i hvad det så rent faktisk er for en opgave. "

Dette medfører en forventning om at entreprenørerne skal blive mere selektive over for hvilke opgaver der ansøges om prækvalifikation på. I den nuværende situation indtræffer denne selektivitet først når entreprenørerne skal afgøre om der skal afgives tilbud. Entreprenørerne bør i højere grad overveje hvorvidt opgaven passer til virksomhedens strategi og om man vil kunne bidrage positivt til den konkrete opgave før der søges om prækvalifikation.

Af udfordringer kan det nævnes at ordregiver får en mere presset udbudsproces i og med bygherre vil få kortere tid til at udarbejde udbudsmaterialet. Dette kan ifølge CB medføre flere fejl i udbudsmaterialet samt et højere ressourceforbrug.

2. Udbud med forhandling

Henrik Fausing (HFA)
Udbudsformen giver mulighed for at bygherren kan få tilpassede løsninger, da der efter modtagelse af tilbud, er mulighed for at bede tilbudsgiverne om at forbedre tilbuddet på en række parametre, hvor ordregiver i henhold til den gældende lovgivning skal vælge et af de indkomne tilbud uden mulighed for at forbedre det.
Bygherre skal dog være opmærksom på at det koster ressourcer hos både ordre- og tilbudsgiver. Disse øgede transaktionsomkostninger skal, for bygherre, stå mål med det forbedrede produkt da det desuden vil få en afsmittende effekt på tilbudspriserne.
Ordregiveren skal gøre sig overvejelser om hvilket grundlag man ønsker at udbyde på:

"Hvis man udbyder på byggeprogram er der meget at forhandle om, men udbyder man med mange specifikationer er der meget lidt at forhandle om. Og så kan man ligge alle steder ind imellem. "

Mængden der forhandles om har således indflydelse på hvor mange ressourcer der bruges i denne fase, ligesom antallet af tilbudsgivere der forhandles med har betydning for de samlede transaktionsomkostninger. Det bliver dermed en vigtig opgave for ordregiver at sikre at udbuddet er attraktivt i denne henseende, og dermed at der ikke forhandles med flere end højst nødvendigt.

Adspurgt om hvorvidt frygten for klagesager potentielt kan medføre et fravalg af denne udbudsform svarer HFA følgende:

"Ikke umiddelbart. Forsyningsvirksomhederne har brugt denne udbudsform i mange år og det er deres foretrukne udbudsform. "

HFA tilføjer at han ikke er i tvivl om at både bygherre og entreprenør er indstillede på at investere de ressourcer som det kræver at medvirke i en sådan forhandling. Entreprenøren skal hovedsageligt vurdere om opgaven er interessant ud fra risikoprofilen, indtjeningsmuligheden samt hvor mange man er i konkurrence med.

Connie Barfod (CB)
Fra bygherres synspunkt er der ligeledes store perspektiver i denne udbudsform:

"Det er på nuværende tidspunkt et stort problem at man skal foretage et så stort indkøb uden at have en dialog omkring varen. "

Bygherre får muligheden for at afklare en lang række spørgsmål der ikke ville have mulighed for ved den énvejskommunikation, som kendetegner udbudsprocessen i byggebranchen på nuværende tidspunkt. Man får desuden bedre muligheder for at vurdere den enkelte tilbudsgiver igennem et sådant forhandlingsforløb.

CB forudser dog en række udfordringer for bygherre ved anvendelse af denne udbudsform. Selve udbudsproceduren stiller store ressourcemæssige krav i forbindelse med forhandlingerne og derudover kræver en sådan proces væsentlige kompetencer.
Bygherre skal i det nuværende marked i langt højere grad kende produktet, tage dialog med og give modspil til rådgivere og entreprenører samt at agere som professionel kravstiller. Denne tendens vil sandsynligvis forstærkes hvis udbud med forhandling anvendes.

Adspurgt om hvorvidt frygten for klagesager potentielt kan medføre et fravalg af denne udbudsform svarer CB følgende:

"Ja det tror jeg sagtens det kan, det synes jeg man har set med den nuværende udbudslov som også havde nogle muligheder, dog ikke helt så åbenbare. Men der har man været meget stereotype i sine valg af metoder fordi man havde noget der virkede og man i virkeligheden var bange for juraen i det. "

CB tilføjer at hun er overbevist om at både ordre- og tilbudsgiver er interesserede i dialogen der følger med denne udbudsform.

3. Øget mulighed for tidlig markedsdialog

Henrik Fausing (HFA)
Der er ifølge HFA ikke nogle ændringer i retstilstanden. Dog har usikkerheden vedrørende den nuværende lovgivning medført at det fulde potentiale ikke er blevet udnyttet. Bygherre er ofte bange for at overtræde ligebehandlingsprincippet og fravælger derfor at lave markedsundersøgelser, da man har frygtet at havne i Klagenævnet for Udbud på grund af inhabilitet.
Regelpræciseringen vedrørende markedsundersøgelser vil givetvis medføre at ordregiver, i videre omfang end tidligere, vil gøre brug af denne mulighed, da der fremadrettet vil være klare retningslinjer herfor.
Retningslinjerne foreskriver at ordregiver kan orientere sig om hvad markedet kan tilbyde og i den forbindelse hvorvidt det er muligt at udbyde med specifikke krav eller om det er mest optimalt at udbyde på funktionskrav.
Dog skal ordregiver ikke forvente at få innovative løsninger fra en eksempelvis entreprenører som denne vil kunne udnytte til sin egen fordel. I en sådan situation vil bygherre være nødsaget til at udbyde på funktionskrav eller med forhandling således den bydende får mulighed for at drage nytte af sine idéer.

"En markedsundersøgelse er ikke nødvendigvis driveren for innovative produkter, innovation bør komme fra de bydende selv. "

Connie Barfod (CB)
CB er imidlertid af en anden opfattelse end HFA i forhold til oplevelsen af i hvor stor udstrækning der er gjort brug af markedsundersøgelser. Især de tekniske løsninger har CB et indtryk af man som bygherre går i dialog med markedet om, inden udbud.
CB kan desuden ikke genkende problematikken med frygt for overtrædelse af ligebehandlingsprincippet. Hun er meget bevidst om at det er tilladt at sondere markedet for løsninger inden igangsætning af udbud og tilføjer at frygten først indtræder efter udbuddet, hvor bygherre også i prækvalifikationsfasen, skal sikre sig at alle tilbudsgivere er stillet lige.

På spørgsmålet om hvorvidt usikkerheden omkring de nuværende regler er en barriere for innovative løsninger og nye produkter svarer CB således:

"Ja. Det tror jeg bestemt. Folk er dødsensangste at få en klagesag, derfor finder man en model for at gennemføre et udbud og den bruger man så hver gang. Man vurderer derfor ikke hvilken vare man skal købe ind, og tilpasser således ikke sin udbudsform. Det kunne man godt ønske sig noget mere. "

4. Evalueringsmodeller
Informanterne gav under interviewet, hver for sig og uden tilskyndelse fra specialegruppen, udtryk for henholdsvis optimisme og bekymring over for regelændringen vedrørende offentliggørelse af evalueringsmodellen. Derfor har forfatterne valgt at medtage dette emne for at undersøge hvorvidt dette kan afhjælpe problemstillingen og potentielt medføre mere attraktive udbud.

Henrik Fausing (HFA)
Det er ikke direktivfastlagt, men op til EU's medlemslande om de hver især vil implementere et krav om offentliggørelse af evalueringsmodellen i den nationale lovgivning. HFA og Dansk Byggeri mener at man kun kan overholde traktatens principper om ligebehandling og gennemsigtighed ved at offentliggøre modellen.
Særligt fra tilbudsgivers synspunkt giver det en langt større gennemsigtighed og dermed mulighed for at gennemskue de kriterier der tildeles ud fra, men også hvorledes disse kriterier indgår i den samlede model.

Connie Barfod (CB)
Der bliver udvist bekymring for hvorledes denne regelændring kan håndteres. Bekymringen bunder i manglende vejledninger i udarbejdelsen af en model samt manglende erfaringer med at udarbejde modellen så tidligt. Ordregiver skal fremadrettet, uden informationer om tilbuddene, kunne offentliggøre en model der tager højde for alle mulige scenarier i forbindelse med tilbudsafgivelsen, hvor det har hidtil været muligt at tilpasse modellen efter modtagelsen af tilbud, og således sikre sig en retvisende og fair bedømmelse.
Bygherreforeningen mener at det er en overfortolkning af direktivet, og det bliver kaldt en bureaukratisering af processerne.

Delkonklusion
På baggrund af ovenstående redegørelse af de nye forhold, der gør sig gældende i forbindelse med den kommende udbudslov, sammenholdt med interviewene af de to brancheorganisationer, Dansk Byggeri og Bygherreforeningen kan det udledes at byggebranchens rammevilkår ændres i en sådan grad at

branchens aktører unægteligt skal forholde sig til en ny og anderledes tilgang til udbudsprocessen. Qua brancheorganisationernes divergerende interesser eksisterer der imidlertid ikke fuld enighed omkring formålet med og potentialet i samtlige elementer forfatterne præsenterede for de to informanter. Derfor foretages herunder en udredning af potentialet for hver af de 4 emner i relation til problemformuleringen, hvilket skal danne grundlag for den yderligere afgrænsning af nærværende opgave.

1. At udbudsmaterialet skal offentliggøres sammen med udbudsbekendtgørelsen øger gennemsigtigheden for tilbudsgiver og derved bliver udbuddene mere attraktive end hidtil. Desforuden vil ændringen sikre bedre konkurrence i og med ordregiver har et langt bedre grundlag for at vurdere ansøgerne, og dermed at prækvalificere de rigtige tilbudsgivere samt det rigtige antal. Dog skal bygherre være opmærksom på ressourceforbruget i forbindelse med denne ændring, da udbudsprocessen bliver mere presset end tidligere.

2. Det bliver fremadrettet muligt at anvende Udbud med forhandling i langt større udstrækning. Dette giver bygherre mulighed for at afstemme projekterne igennem forhandlingen, efter tilbudsafgivelse. Potentielt vil dette give projekter der i langt højere grad modsvarer bygherres ønsker. Udfordringen ved brug af denne udbudsform er at holde transaktionsomkostningerne på et niveau der modsvarer den projektforbedring der opnås igennem forhandlingerne, da det uundgåelig vil give et øget ressourceforbrug at medvirke i disse.

3. Præciseringen af retningslinjerne for tidlig markedsdialog vil give bygherre bedre muligheder for at sondere markedet og blive oplyst om hvad markedet tilbyder. Dog betyder ændringen ikke at bygherre umildbart vil kunne tilegne sig kreative og innovative løsninger fra eksempelvis entreprenørerne for derved at udbyde disse løsninger i konkurrence. Bygherre har desuden, som altid, ansvaret for at ligebehandling- og gennemsigtighedsprincippet overholdes hvis der indledes dialog med en potentiel tilbudsgiver.

4. Ved ikrafttrædelsen af udbudsloven skal ordregiver offentliggøre evalueringsmodellen hvilket, ligesom offentliggørelsen af udbudsmaterialet, er med til at skabe højere gennemsigtighed for tilbudsgiverne forud for tilbudsafgivelse ligesom det vil sikre ligebehandling i tildelingen. For ordregiver bliver det imidlertid en kompleks opgave at udfærdige en evalueringsmodel der tager højde for samtlige scenarier ved en given tilbudsafgivelse.

Der er utvivlsomt potentiale i samtlige af de behandlede emner. Forfatterne vil igennem det følgende afsnit argumentere for relevansen af en yderligere og uddybende undersøgelse af hver enkelt emne og dermed den endelige afgrænsning af specialerapporten.

5.3. AFGRÆNSNING

Grundet studieordningens fastsatte rammer, den fysisk begrænsning af sideantal og den determinerede tidsramme hertil, kræver det fremsatte fokusområde en præciserende afgrænsning.

Denne afgrænsning fastsætter de endelige rammer for specialets fokusområde, hvilket udmønter sig i en detaljeret og nuanceret bearbejdning af et af den fire ovenstående emner.

Indledningsvist argumenterer forfatterne for en afgrænsning fra emne nr. 1 og 4. Her er der tale om en regel, hvor udbudsmaterialet skal offentliggøres samtidigt med udbudsbekendtgørelsen og en regel der dikterer en offentliggørelse af ordregivers evalueringsmodel i udbudsbekendtgørelsen. Forfatterne øjner uden tvivl positive elementer i disse regler, og der hersker ingen tvivl om, at udbudsprocessen skal struktureres anderledes fremadrettet og i særdeleshed for ordregiver. Men hvorvidt disse regler vil resultere i, at tilbudsgiver foretager et konkret tilvalg af en opgave omkring tilbudsafgivelse på bagrund af disse regler stiller forfatterne spørgsmålstegn ved. Yderligere argumentation for at afgrænse sig fra disse emner er at ordregiver ikke har nogen form for indflydelse på disse regler og således blot skal overholde dem. Dette betyder fremadrettet at der ikke vil blive foretaget yderligere behandling af disse elementer.

Ved betragtning af emne nr. 2 og 3 er der tale om henholdsvis en udvidet adgang til udbud med forhandling og en præcisering omkring tidlig markedsdialog. I disse to emner eksisterer der, efter forfatternes opfattelse, helt andre og langt mere vidtrækkende perspektiver og muligheder. Her har ordregiver mulighed for at foretage et reelt valg omkring udbudsform eller om hvorvidt denne ønsker at foretage en markedsundersøgelse inden et udbud iværksættes.

Præciseringen vedrørende indledende markedsundersøgelser er, som nævnt tidligere, et positivt element i forhold til ordregivers tilegnelse af viden. På trods heraf stiller forfatterne spørgsmål ved de kreative og innovative muligheder der foreligger heri. Hermed forstås at potentielle tilbudsgivere mangler incitamenter for at investere i en sådan dialog.
Derimod vil tilbudsgiverne sandsynligvis i langt højere grad være motiverede for at deltage i et udbud med forhandling. Heri ligger nemlig muligheden for at forhandle projekterne bedre og samtidigt tilpasse projekterne til sit eget produktionsapparat.

Derfor vil det fremadrettede fokus rettes mod udbudsformen *udbud med forhandling*, samt de forhold der relaterer sig hertil. Det skyldes at der i forbindelse med valg af udbudsform eksisterer en reel mulighed for at anvende den udbudsprocedure ordregiver finder mest hensigtsmæssig i det enkelte situation.

5.4. ANALYSE AF POTENTIALET VED UDBUD MED FORHANDLING

I dette afsnit vil forfatterne afdække det umiddelbare potentiale ved udbudsformen udbud med forhandling, hvor der vil blive argumenteret for perspektiverne ved indledningsvist at præcisere procedurerne for udbudsformen og efterfølgende inddrage empiri vedrørende udbudsformens anvendelse under forsyningsvirksomhedsdirektivet samt at supplere de indsamlede data ved at inddrage relevant forskningsbaseret litteratur. Dette skal sikre et velunderbygget grundlag for den videre undersøgelse. Derudover skal det sikre en forhøjelse af vidensniveauet for både forfattere og læsere i og med de efterfølgende interviews og undersøgelser kræver et dybere kendskab til de tekniske procedurer samt til argumentationen for anvendelsen af udbudsformen.

Hvad er udbud med forhandling?

Under de frit tilgængelige udbudsformer, offentligt og begrænset udbud, er ordregiver tvunget til at vælge et af de modtagne tilbud uden mulighed for at ændre eller forbedre projektet. Tilbudsgiver afleverer sædvanligvis et tilbud indeholdende en pris, hvorefter ordregiver således kan vurdere om den samlede pakke er tilstrækkelig attraktiv.
Fordelen ved udbud med forhandling er at ordregiver har mulighed for at forhandle om betingelserne ved de indkomne tilbud. Der kan imidlertid være flere grunde til nødvendigheden af dette, jævnfør to partnere ved kammeradvokaten, Rasmus Holm Hansen og Kristian Hartlev:

"De fleste ordregivere og leverandører har oplevet, at hvad der blev opfattet som klart, da det blev skrevet, alligevel - og måske endda med god grund - blev misforstået af modtageren." [Hartlev and Hansen 2013]

Sandsynligheden for at tilbudsgiveren har forstået udbudsmaterialet i overensstemmelse med ordregiverens hensigt vurderes som minimal. Dertil skal lægges at der ofte er tale om udvikling og organisering af komplekse projekter hvilket yderligere øger risikoen for, som tilbudsgiver, ikke at ramme det ønskede produkt.
Igennem én eller flere forhandlingsrunder er der således mulighed for at tilpasse tilbuddet og dermed gøre tilbudsgiveren i stand til at tilbyde kunden et produkt der stemmer overens med forventningerne.
Ordregiver kan på denne måde, igennem relativ simpel dialog, sikre sig klar opfyldelse af sine krav, hvilket vil resultere i højere værdi og dermed højere bygherretilfredshed.

Hvad kan der forhandles om?

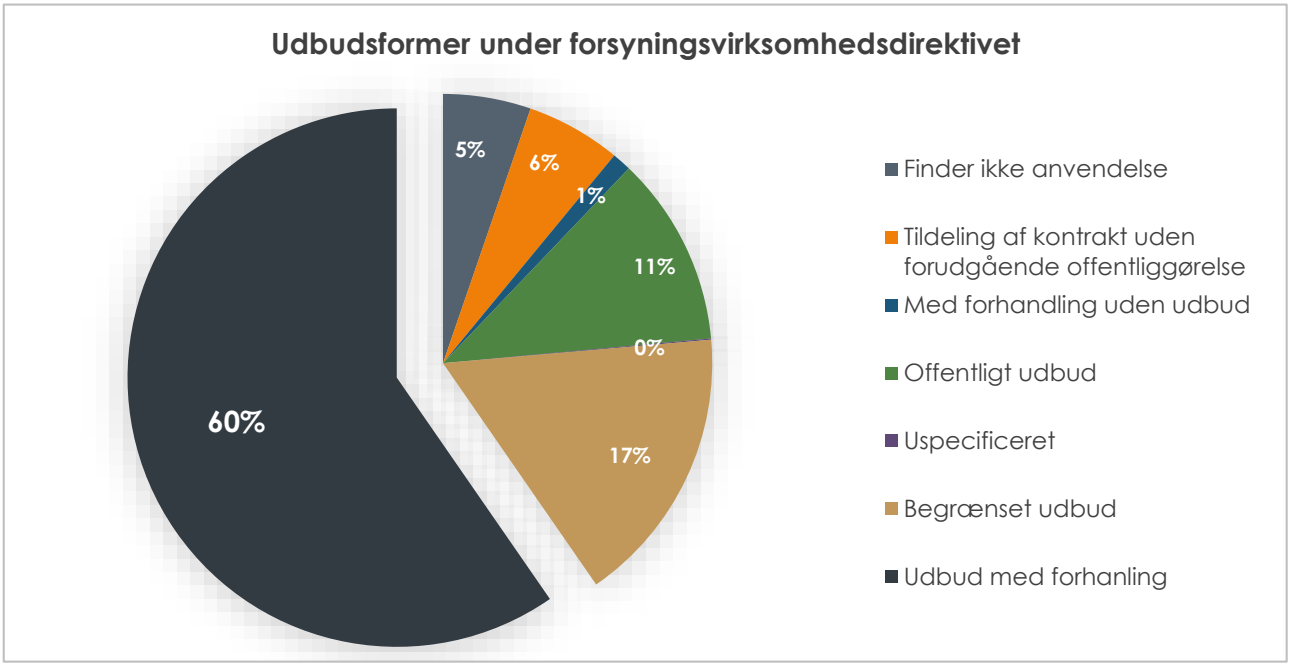
Under udbudsdirektivet kan der imidlertid forhandles om alle elementer der ikke medfører væsentlige ændringer i forhold til kravene i udbudsmaterialet, da dette vil medføre at udbuddet skal annulleres og gå om. Derfor afhænger forhandlingsmulighederne i høj grad af detaljeringen af udbudsmaterialet. Jo tidligere et grundlag der udbydes på jo mere er der at forhandle om.
Dermed kan der afhængigt at kravene i udbudsmaterialet forhandles om en lang række forhold herunder eksempelvis tid, økonomi, kvalitet og materialer, processer, innovation, organisation mm. Disse forhold kan alle medvirke til at skabe højere værdi for bygherren.
I et senere afsnit (s. 83ff) foretages der en systematisk og mere detaljeret gennemgang af de forhold der hæfter sig til udbudsformen i relation til byggeri og anlæg.

Udbud med forhandling under forsyningsvirksomhedsdirektivet

I forbindelse med de indledende interviews fremkom det for specialegruppen at, udbud med forhandling har været og er stadig, klart den foretrukne udbudsform for forsyningsvirksomheder. Denne oplysning fremkom i forbindelse med informant Henrik Fausings svar (Appendiks 6) på spørgsmålet om hvorvidt ordregivers frygt for klagesager vil resultere i et fravalg af denne udbudsform.

Dette fremkom imidlertid ret interessant for specialegruppen, da forsyningsvirksomhederne øjensynligt har en præference for udbudsformen, hvilket i sagens natur fandtes relevant at dykke yderligere ned i. For at bekræfte dette forhold har specialegruppen indhentet data fra TED-databasen som er et supplement til EU-Tidende (Bilag F), hvilket bekræfter at udbudsformen er den mest anvendte under forsyningsvirksomhedsdirektivet, med klar overvægt (60%) (Figur 5.A). Udbudsformerne offentligt og begrænset udbud udgør alene henholdsvis 11 procent og 17 procent. Denne fordeling er markant anderledes når de forskellige udbudsformer betragtes under udbudsdirektivet (Bilag G).

Dette tyder på at der eksisterer et potentiale i denne udbudsform eftersom forsyningsvirksomhederne har haft frit valg mellem offentligt udbud, begrænset udbud og udbud med forhandling, og foretrækker udbud med forhandling.



Figur 5.A – Anvendte udbudsformer under forsyningsvirksomhedsdirektivet 2011-2015 (Bilag F)

Forskningsbaseret argumentation

Som sidste led i argumentationen om valget af afgrænsningen til udbudsformen, udbud med forhandling, følger her en undersøgelse der tager udgangspunkt i en række selektivt udvalgte artikler. Denne udvælgelse er beskrevet nærmere i metodeafsnittet (s. 19ff). Indledningsvist tages udgangspunkt i to artikler: "Assessing Contractor Selection Criteria Weights with Fuzzy AHP Method Application in Group Decision Environment" og "Quality of Tender Documents: Case Studies from the UK", med det formål at underbygge udfordringerne med de traditionelle udbudsformer hvortil der suppleres med artikler fra de føromtalte artiklers referencelister.

Dertil tages udgangspunkt i yderligere to artikler: "Ban-on-Negotiations in Tender Procedures: Undermining 'Best Value for Money'" og "Mitigating Contractual Hazards in Public Procurement: A Study of Swedish Local Authorities", der omhandler selve forhandlingsproceduren og især belyser behovet herfor, hvorfor disse behandles mere dybdegående. Her suppleres ligeledes igennem artiklernes referencelister.

Valg af de rette udførende er af afgørende betydning for projekternes udførelse og succes. Det er essentielt at få valgt en pålidelig og kompetent entreprenør og ifølge Jaskowski, Slawomir og Bucon, en af de vigtigste opgaver bygherren overhovedet skal løse for at opnå et tilfredsstillende projektudfald. Et uhensigtsmæssigt valg af entreprenør kan potentielt være fatalt for projektet i form af forsinkelser, budgetoverskridelser, byggesjusk og endda konkurser for både ordre- og tilbudsgiver. En udbudsprocedure bør fremme processen der skal sikre et optimalt entreprenørvalg [Jaskowski, Slawomir, and Bucon 2010]. Artiklen behandler selve vurderingen og udvælgelsen af entreprenører i forbindelse med prækvalifikationen til hvilket der findes flere metoder. Disse udvælgelsesmetoder og -modeller ligger dog uden for denne opgaves afgrænsning, men kunne være yderst relevant at behandle i anden henseende.

I praksis er udbudsmaterialet sjældent klart, konsistent og fyldestgørende [Laryea 2011]. Dette besværliggør udarbejdelsen af tilbudsmaterialet uanset om der er tale om kalkulation, udvikling af et konkurrenceforslag eller andet. Dette bekræftes desuden af Liu og Ling som påviser en sammenhæng mellem kvaliteten af udbudsmaterialet og den fortjeneste som entreprenøren påregner byggesagen [Liu and Ling 2005]. Denne ringe kvalitet afføder, foruden denne højere margin, potentielt en række uhensigtsmæssigheder så som unøjagtige kalkulationer, tvister og krav om ekstraregninger. Mangel på gennemskuelighed og entydighed i udbudsmaterialet kan desuden have indflydelse på entreprenørens beslutning om at søge prækvalifikation eller at afgive tilbud. Derfor er det essentielt at potentielle tilbudsgivere forstår bygherres krav og ønsker, hvilket ikke er plausibelt når det tages i betragtning at der er vandtætte skotter imellem ordre- og tilbudsgiver under udbudsprocessen ved de traditionelle udbudsformer. Hvis det ikke er muligt at udarbejde et udbudsmateriale der sikrer entreprenøren 100 procent klarhed over bygherres ønsker og krav er det nødvendigt at fjerne disse skotter, da det ellers vil øge både transaktionsomkostninger og de samlede omkostninger for projektet igennem entreprenørens forbehold, specificering af udbudsmaterialet og gætteri i tilbudsfasen. [Laryea 2011]

En måde hvorpå disse skotter kan fjernes er ved at anvende udbud med forhandling som åbner op for en dialog i udbudsproceduren som kan være med til at skabe konsensus omkring opgavens omfang. Dette synes igennem de ovenfornævnte studier ikke at være muligt når der alene kommunikeres på skrift igennem udbudsmaterialet, fremsendte spørgsmål hertil og tilbagesendte rettelsesblade.

Ban-on-negotiations in tender procedures: Undermining 'Best Value for Money' [Krüger 2004]

Markedet for offentligt byggeri er under markant udvikling, både i forhold til den samfundsøkonomiske situation som giver en række udfordringer men også i forhold til nyere indkøbsmetoder som OPP, OPS og lignende. Tendensen vidner om at lokale ordregivere som kommuner og regioner ikke er i stand til at identificere sine krav, på grund af især manglende markedskendskab [Krüger 2004].

Den kommende udbudslov åbner imidlertid op for flere muligheder der kan hjælpe offentlige ordregivere med at definere sine behov, herunder blandt andet klare rammer for tidlig markedsdialog samt udbud med forhandling.

Som artiklens titel angiver stiller Kai Krüger, i forbindelse med implementeringen af de direktiverne i 2004, spørgsmålstegn ved om det principielle forbud mod forhandling under traditionelle udbudsformer modarbejder det direktivfastlagte princip om best value for public money.

"*The more complex the contract, the greater the necessity to spend time, expertise, resources and efforts on details in negotiations.* " [Krüger 2004]

Nødvendigheden af en forhandling afhænger i høj grad af produktet der indkøbes. I forbindelse med enkle projekter hvor procedurer, tekniske løsninger etc. er gennemprøvede og effektiviserede giver en forbedringsorienteret forhandling om produktet mindre mening end ved mere avancerede og komplekse projekter. Som offentlig bygherre med ansvaret for forvaltning af offentlige indtægter skal der i henhold til udbudslovens formål, i høj grad være fokus på, ikke kun at sikre de laveste priser men at sikre bedst mulig udnyttelse af disse midler [Erhvervs- og økonomiministeriet 2014]. Dermed skal bygherre tage hensyn til flere andre forhold end prisen herunder især kendskab til hvad markedet kan tilbyde som igen kan bidrage til andre relevante forhold som planlægning, tekniske løsninger, design og funktionalitet. Som nævnt tidligere i nærværende afsnit er der risiko for at bygherrerne ikke har forudsætningerne og den nødvendige indsigt, for at beskrive disse forhold så tilstrækkeligt detaljeret at tilbudsgiverne forstår det, hvilket medfører at ordregiver ofte nøjes med noget som ikke sikrer bedst mulig udnyttelse af midlerne [Krüger 2004].

Mitigating contractual hazards in public procurement: a study of Swedish local authorities [Waara 2008]

Tidligere i rapporten (s. 47) er det forsøgt at drage en parallel til private bygherrer, der ikke er underlagt samme rammebetingelser og derfor kan agere mere frit og mere hensigtsmæssigt [Licitationen 2013]. Dette bakkes op i en artikel der tager udgangspunkt i svenske kommuners udbud. Indledningsvist fremsættes følgende postulat:

"*Private sector buyers often award construction contracts through negotiation rather than through open competitive tendering. Negotiating with a reputable contractor is a way to mitigate contractual hazards.* "

Fredrik Waara påstår at ordregiver igennem en forhandling kan afbøde de kontraktmæssige risici der kendetegner byggeriet i dag. Ved et møde, ansigt til ansigt, mellem entreprenør og bygherre forud for tildelingen vil det være muligt løse flere af de forhold som er nævnt i artiklen ovenfor, ligesom bygherre kan bruge mødet til at vurdere troværdighed og pålidelighed hos entreprenøren.

Der hersker imidlertid en frygt for øgede transaktionsomkostninger, som jævnfør interviewrunde 1 (Appendiks 5 og 6), som minimum skal modsvares af den forbedring af produktet der opnås igennem denne forhandling. Det må forventes at valget af en indledningsvist mere ressourcetung udbudsprocedure må give lavere produktions- eller transaktionsomkostninger efterfølgende [Waara 2008]. Her er dog vigtigt ikke alene at opgøre projektets succes i forhold til økonomiske præstationsmål men også at værdisætte den eventuelle produktforbedring som bygherren modtager.
Nærværende artikel tager udgangspunkt i en empirisk undersøgelse udført af Bajari, McMillan & Tadelis vedrørende 4087 private erhvervsbyggerier. Her behandles spørgsmålet om hvorvidt anvendelse af henholdsvis priskonkurrencer eller forhandling, til valg af entreprenører er mest hensigtsmæssigt. Næsten halvdelen af projekterne blev forhandlet [Bajari, McMillan, and Tadelis 2008].
Det er imidlertid et tungtvejende argument for at vælge udbud med forhandling, at private bygherrer med frit valg inden for udbudsform og –procedurer, i så høj grad vælger forhandlingsdelen til.
Konklusionen på Bajari, McMillan og Tadelis' artikel er at ordregiver, når det handler om komplekse projekter, så vidt muligt bør vælge cost-plus kontrakter igennem forhandling frem for fastpris-kontrakter igennem udbud i priskonkurrence. Rationalet er at kontrakttypen gør det lettere at indarbejde de ændringer og modifikationer der utvivlsomt vil opstå i et projekt efter kontraktindgåelse samt at forhandlingen fremmer kommunikationen mellem ordre- og tilbudsgiver. Derudover indikerer artiklen at en pointmodel til tildeling af kontrakten, frem for laveste pris, vil mindske kontraktmæssige risici.

5.5. DELKONKLUSION

For at legitimere det valgte fokusområde er det valgt at bringe forskelligt empiri i spil. Indledningsvist er der foretaget en afdækning af de muligheder der foreligger inden for den kommende lovgivning, hvormed det er fastslået at ordregivers mulighed for at forbedre tilbuddene fremkommer særdeles attraktiv.
Forsyningsvirksomhederne har imidlertid brugt denne udbudsform igennem en længere periode, og siden 2011 har 60 procent af alle udbud under forsyningsvirksomhedsdirektivet været med forhandling. Denne klare præference til udbud med forhandling tolkes af forfatterne som udpræget positiv og underbyggende for nærværende valg af fokusområde.
Slutteligt er det valgt at argumentere for fokusområdets berettigelse ved at inddrage er række videnskabelige artikler, der relaterer sig til emnet. Der argumenteres for at valg af den rette udførende er af afgørende betydning for et projekts succes. Udbud med forhandling har vist sig at have særdeles positiv indvirkning på dette valg, da ordre- og tilbudsgiver igennem en sådan forhandling får et indgående kendskab til hinanden i kontrast til den skriftlige kommunikation eller mangel på samme der foregår under udbudsproceduren ved de sædvanlige udbudsformer.
Forfatterne af de to primære artikler i afsnittet [Krüger 2004; Waara 2008] argumenterer for at forhandlingen er essentiel for at opnå best value for money samt for at skabe en fælles forståelse for opgaven. Der inddrages desuden et studie der omhandler privat byggeri i Californien, USA, hvor der er stor udstrækning benyttes forhandling når der er frit valg. Dette vidner igen om at udbudsformen giver nogle muligheder som mangler ved de traditionelle udbud.

5.6. INTERVIEWRUNDE 2

I foregående afsnit (s. 65ff) blev potentialet ved udbudsformen, udbud med forhandling, belyst. Specialegruppen har dermed underbygget og en i en vis grad legtimeret opfattelsen af, at denne udbudsform vil være en gevinst for både ordre- og tilbudsgivere.
Udbud med forhandling resulterer tilsyneladende i mere attraktive udbud eftersom bygherre får et projekt der i langt højere grad modsvarer sine ønsker og behov. Derudover får tilbudsgiverne mulighed for at bidrage med sine spidskompetencer samt for at revidere sit tilbud på baggrund af øget klarhed om opgavens omfang, som opnås igennem forhandlingerne.

Det fremgår ligeledes at 60 procent af alle udbud under forsyningsvirksomhedsdirektivet udbydes med forhandling, hvorfor det findes nærtliggende at undersøge hvorledes forsyningsvirksomhederne strukturerer denne proces i bestræbelserne på at skabe attraktive udbud og succesfulde projekter.
I relation til forsyningsvirksomhedernes udbudsprocedure findes det endvidere afgørende at afdække entreprenørernes opfattelse af og tilgang til udbud med forhandling.

Udvælgelse af informanter

Af ressourcemæssige årsager har forfatterne valgt kun at interviewe én forsyningsvirksomhed samt én entreprenør, til trods for at et bredt udsnit af branchen, af flere årsager havde været at foretrække. Det har været af afgørende betydning at de to virksomheder har en indbyrdes relation således der kan drages sammenligninger omkring holdninger og erfaringer igennem forhandlingerne. Dernæst har ønsket været at identificere en entreprenør der tidligere har udført opgaver der har været underlagt, både forsyningsvirksomheds- og udbudsdirektivet, for igennem dette interview at udnytte muligheden til at drage parallellen til udbud af bygge- og anlægsopgaver. Slutteligt skal det nævnes at specialegruppen ikke har ønsket repræsentativitet i denne del af opgaven, da et "best practice"-eksempel vil være af større nytte, således de gode erfaringer kan forsøges overført til bygge- og anlægsbranchen.

Specialegruppen har igennem studiet stiftet bekendtskab med forsyningsvirksomheden Aarhus Vand A/S som er en af de større forsyningsvirksomheder i Jylland og som samtidig har udbudt over 30 opgaver i udbud med forhandling siden 2011 (Bilag H). På baggrund af Aarhus Vand A/S' dokumenterede erfaring vurderer forfatterne det hensigtsmæssigt at undersøge denne virksomheds tilgang til udbudsformen.
Igennem informationssøgning på Aarhus Vands A/S' hjemmeside fremkom det, at entreprenørvirksomheden VAM A/S netop havde genvundet en rammeaftale med Aarhus Vand A/S, som ellers udløb ultimo 2015. VAM A/S er en mellemstor entreprenørvirksomhed med hovedsæde i Vester Alling i Østjylland, og udfører opgaver både under udbuds- og forsyningsvirksomhedsdirektivet.
Det lykkedes at arrangere interviews med nøglepersoner fra begge virksomheder (Tabel 5.B).

Informant	**Stilling**	**Virksomhed**
Karina Topp	Souschef	Aarhus Vand A/S
Benny Kristensen	Adm. Direktør	VAM A/S

Tabel 5.B – Oplysninger om informanter, interviewrunde 2

Som nævnt i metodeafsnittet (s. 24) benyttes analysemetoden meningskondensering, da det ønskes at frembringe hovedbetydningen af interviewene. Dette foregik ved at specialegruppen, igennem en række interviewspørgsmål, søgte svar på de mere overordnede forskningsspørgsmål (Se Appendiks 7 og 8 for interviewguides). Herunder tages der udgangspunkt i disse forskningsspørgsmål hvor de to interviews vil blive fortolket i forlængelse af hinanden med én afsluttende delkonklusion.

Karina Topp (KT)

Informanten er Souschef i Aarhus Vand A/S med 200 ansatte som er et aktieselskab der er 100 procent ejet af Aarhus Kommune. Karina er uddannet bygningsingeniør og har været ansat i Aarhus Vand A/S i 11 år og har opnået hendes erfaring med udbud herigennem.

Benny Kristensen (BK)

Forfatterne har fået mulighed for at interviewe den administrerende direktør igennem de seneste 8 år. BK er uddannet byggetekniker og har tidligere har været ansat som afdelingsleder i 8 år hos Arkil A/S. Igennem sit virke i henholdsvis VAM A/S og Arkil A/S, har BK igennem de sidste 16 år opnået stor ekspertise og erfaring inden for udbudsprocessen.
I dette interview er der ligeledes fremsat en række forskningsspørgsmål, der søges afdækket som et led i besvarelsen af problemformuleringen, hvilket også udgør rammerne for formidlingen.

Aarhus Vand A/S

Indledningsvist var formålet med interviewet at afdække i hvor høj grad virksomheden anvender udbud med forhandling, samt hvilke fordele og ulemper udbudsformen resulterede i. Yderligere havde interviewet til hensigt at afdække hvilke elementer i udbudsprocessen bygherre skal være særlig opmærksom på. Interviewet skulle endvidere bidrage til et løft af vidensniveauet i specialegruppen samtidig med at potentialet ved at anvende denne udbudsform under udbudsdirektivets rammer blev belyst.

Forskningsspørgsmål 1: På hvilket grundlag fastlægges udbudsproceduren?

Formålet med spørgsmålet var at afdække forløbet omkring virksomhedens valg af udbudsform samt beslutningsgrundlaget herfor.

Som udgangspunkt anvender Aarhus Vand A/S altid udbud med forhandling ved EU-udbud. Dette er ikke alene af økonomiske årsager men også i høj grad af muligheden for at stille krav til entreprenørens organisation, samarbejde, arbejdet med processer og evnen til at innovere. Når der stilles krav til disse parametre mener Aarhus Vand A/S, at det er vigtigt at have forhandlingsdelen med hvor entreprenøren også får mulighed at præsentere sit tilbud samt overvejelserne vedrørende samarbejde, proces og innovation. Derved udgør forhandlingen et væsentligt element i udvælgelsen af den rette tilbudsgiver.

"De opgaver vi udbyder nu, er opgaver på omkring 1 milliard over 6 år og dermed EU-udbud og vi laver altid udbud med forhandling. "

Det er også muligt at opstille samme underkriterier ved begrænset udbud med prækvalifikation hvor Aarhus Vand A/S fremhæver to grunde til, at dette ikke er hensigtsmæssigt. Det første består i at udbudsmaterialet skal beskrives ned til mindste detalje og samtidig er det svært at gennemskue de komplekse tilbud uden en forhandlingsrunde.

Forskningsspørgsmål 2: Hvilke fordele / ulemper er der forbundet ved brug af udbud med forhandling?
Formålet med spørgsmålet var afklaring af og indsigt i konsekvenserne, positive såvel som negative, ved brug af udbudsformen, udbud med forhandling.

En af de mest iøjnefaldende fordele ved udbudsformen er muligheden for at entreprenørerne kan give en præsentation af materialet kombineret med den efterfølgende forhandling, hvor der indgås en dialog mellem parterne og derved har Aarhus Vand A/S mulighed for at hjælpe tilbudsgivere ved at oplyse weak-points således entreprenøren efterfølgende kan revidere sit tilbud for derved at stå stærkere i konkurrencen om udbuddet. Aarhus Vand A/S beretter også om, at denne udbudsform giver mulighed for bedre forståelse af komplekse opgaveporteføljer. Da KT blev bedt om at vurderer resultaterne af udbudsformen var hun meget klar i mælet:

"Resultaterne er ganske fremragende, så tror jeg ikke at jeg kan sige det mere mildt. "

Specialegruppen stiller imidlertid spørgsmål ved det øgede ressourceforbrug og de øgede transaktionsomkostninger som følge af forhandlingsprocessen, hvortil KT svarer følgende:

"Ved at udbyde på denne måde slipper man for at udbyde 100 små projekter og man vil slet ikke opnå samme positive resultater pga. skiftende aktører fra projekt til projekt. Så transaktionsomkostningerne ved udbud med forhandling kommer mangfoldigt ind i form af gode projekter over 6 år. "

KT forklarer at det er nogle meget attraktive kontrakter, fordi de strækker sig over 6 år og derved har entreprenøren sikret en grundproduktion i virksomheden. Men der er samtidig forbundet store økonomiske omkostninger eftersom det koster flere hundrede tusinde at udarbejde et tilbud hvorfor nogle entreprenører teamer op for at kunne håndtere udbudsprocessen. Aarhus Vand A/S har aldrig oplevet udfordringer under forhandlingerne som følge af manglende kompetencer hos entreprenørerne.

Når Aarhus Vand A/S udbyder kontrakter er en af betingelserne, at enhedspriserne reduceres med 10 procent i løbet af en kontraktperiode. Entreprenørerne bliver målt på, hvorvidt de evner dette. Og det gør de understreger KT:

"Over de seneste 10 år har Aarhus Vand A/S reduceret projektomkostninger med 35 procent. Vi har en årlig portefølje på 150 millioner så det er mange penge der er i spil. "

Det er vigtig at understrege at, dette ikke udelukkende er et resultat af udbudsformen men skyldes i høj grad også parteringaftalens elementer. Men KT fremhæver endnu en gang at det er afgørende at finde de rigtige parter til en partneringaftale og det er her udbud med forhandling bliver relevant, for det er vanskeligt hvis der anvendes offentligt eller begrænset udbud.

Der blev afslutningsvis spurgt ind til ulemperne ved udbudsproceduren. Hvortil informanten beretter at ulemperne er at transaktionsomkostningerne bliver højere samtidig med at udbudsprocessen bliver længere.

"Jeg har svært ved at se nogle ulemper - hvis man har en opgave til 200.000 skal man ikke anvende udbud med forhandling, processen er alt for tung - der skal noget volumen bag. "

Forskningsspørgsmål 3: Hvordan organiseres et forhandlingsforløb ved udbud med forhandling?
Formålet med spørgsmålet var at opnå dybere indsigt i selve forhandlingsforløbet og herunder hvilke forhold der kan forhandles om og hvorledes det sikres at lovgivningen samt ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet overholdes.

Det kører efter en "næsten" fast model. Aarhus Vand A/S har gjort sig mange overvejelser omkring hvad der er mest værdiskabende, samtidig med at de hjælper tilbudsgiverne bedst muligt.
I forbindelse med det seneste udbud, blev der afholdt et informationsmøde på brancheniveau, hvor de berettede omkring kommende udbud samt om hvorledes processen omkring udbuddene var planlagt. De fremmødte fik desuden mulighed for at stille spørgsmål. Der var i omegnen af 160 deltagere som repræsenterede op mod 50 virksomheder under informationsmødet.
Antallet af prækvalificerede afhænger imidlertid af kontraktens omfang og hvor mange potentielle tilbudsgivere der findes i markedet.

Strukturen for sidste afbud var som følger:

- Infomøde omkring de 6 kommende udbud
- Annoncering i EU-Tidende
- Prækvalifikation
- Udbudsmateriale udsendes
- Infomøde vedrørende det konkrete udbud
- Aflevering af tilbud
- Første forhandlingsrunde
- Revideret tilbud
- Evaluering af tilbud og kontrakttildeling

I udbudsgrundlaget er det indskrevet, at der med sikkerhed vil være én forhandlingsrunde, eventuelt to. Hvorvidt den anden runde skal effektueres vurderes på baggrund af den første forhandlingsrunde og de reviderede tilbud. Forfatterne spurgte efterfølgende ind til hvilke elementer der blev typisk blev forhandlet om, og til det svarer KT:

"Vi forhandler om det hele – økonomi (35%), organisation (20%), proces (30%) og innovation (15%). Det er ret massivt, vi går alle tildelingskriterierne igennem med vores kommentarer. Vi anvender paradigmer for at sikre, at vi stiller tilbudsgiverne ens, det holder ikke hvis vi kun snakker pris med den ene og innovation med den anden. "

Disse paradigmer er dynamiske således, at hvis en entreprenør stiller spørgsmål til et forhold vi ikke har beskrevet tilstrækkeligt skrives det i referatet som udsendes til alle entreprenører. Derfor opfordrer Aarhus Vand A/S også til, at entreprenørerne gennemlæser hele referatet eftersom noget er specifikt og andet er generelt.
Hvis der er skabt konsensus omkring opgaven efter første forhandling og priserne kan sammenlignes, således der ikke forekommer uoverensstemmelser, er det faktisk afgjort hvem kontrakten tildeles.

Forskningsspørgsmål 4: Er udbud med forhandling forbundet med større risiko for klagesager?
Dette spørgsmåls hensigt var at skabe et overblik over virksomhedens erfaring med klagesager, under udbud med forhandling.

I de udbud der har fundet sted, har Aarhus Vand A/S ikke haft en eneste klage i forhold til udbudsprocessen, hvilket ifølge KT kan tilskrives, at processen er så åben og gennemsigtig.

"Det her er anden måde at udbyde på, og der er ikke mange der gør det. Vi gør det på kontinuerlige projekter og det kan man også gøre hvis man skal bygge 20 rækkehuse 5 år i træk - jeg forstår slet ikke der ikke er flere der gør det. "

Aarhus Vand A/S tager blandt andet ud og underviser på eksempelvis Aalborg Universitet og Navitas i Aarhus (red. ingeniørhøjskolen). Endvidere føres en dialog med KL der forsøger at motivere kommunale bygherrer.

"Vi gør alt hvad vi kan for at udbrede denne udbudsform - men det er en branche der er svær at skubbe på. "

KT mener ikke at kommende bygherrer skal bekymre sig om klagesager men om bygherres tilgang til udbuddene. Bygherre skal skifte rolle for at arbejde på denne måde, da man før sloges med rådgivere og entreprenører om prisen og projektet, hvilket ikke er hensigtsmæssigt. Nu skal bygherren agere sparringspartner i projektet, og det er projektet der er omdrejningspunktet. Det er en udfordring at foretage det "mindset-skifte" som bygherre. Det handler desuden om, at de folk der varetager bygherrerollen er dygtige nok og om de vil være en del af en sådan samarbejdsform.

"Vi kompetenceløfter i Aarhus Vand. Hvis man ikke har det som et af sine mål og ønsker den traditionelle bygherrerolle skal man bare fortsætte med det man plejer - Det kræver at man ændrer mindset hvis det skal lykkedes. "

"Bygherre skal kunne tænke strategisk, visionært, processer og kunne facilitere. Ikke kun i din egen virksomhed men på en portefølje af ti virksomheder - det kræver høje ledelseskompetencer"

VAM A/S

VAM A/S er en danskejet mellemstor entreprenørvirksomhed, der beskæftiger omkring 130 personer og blev grundlagt i 1953. VAM A/S udfører stort set alle former for entreprenørarbejder, eksempelvis byggemodning, kloakering, betonarbejder og nedgravning af forsyningsledninger og har derfor referencer inden for både udbuds- og forsyningsvirksomhedsdirektivet. Virksomheden har oplevet vækst i omsætningen de seneste fem år og omsatte i 2014 for 186 millioner. VAM A/S har en professionel bestyrelse og den daglige ledelse varetages af administrerende direktør Benny Kristensen.

Hvilke præferencer har entreprenøren til typen af bygherre og udbudsform?

Formålet med dette spørgsmål var at opnå indsigt i virksomhedens valg af opgaver.

80 procent af VAM A/S' omsætning genereres igennem projekter der er udbudt af offentlige bygherrer, hvor rammeaftalerne med Aarhus Vand A/S udgør en væsentlig del. Hvis opgaverne betragtes i forhold til direktiverne falder langt størstedelen af opgaver ind under forsyningsvirksomhedsdirektivet.

"Vi har en klar præference for offentlige bygherrer. "

Når VAM A/S indleder en tilbudsproces er der flere kriterier der har afgørende betydning for, hvorvidt et udbud er interessant eller ej. BK fremhæver blandt andet en kombination af kendskab til ordregiver, opgavens karakter og vægtning af tildelingskriterier. VAM A/S oplever et stigende antal af udbud hvor det ikke udelukkende er prisen der er i fokus, men også i høj grad de bløde værdier hvilket VAM A/S bifalder.

"Lige så snart vi kommer ind i udbudsformer hvor tildelingskriteriet ikke er laveste pris, så synes jeg det bliver spændende, for tingene blive mere nuancerede. "

BK fortæller samtidig at der stadigvæk bydes på opgaver ved udbudsprocedurerne *offentligt* og *begrænset udbud*, hvor det ofte er laveste pris der er afgørende. BK tilføjer dog at, hvis han skulle sætte sig i bygherres sted ville det være vigtigt at få en samarbejdspartner der ikke udelukkende har konkurreret på prisen.

Forfatterne spurgte endvidere ind til, hvilke præferencer VAM A/S måtte have til opgavens karakter, hvor BK forklarer at virksomhedens spidskompetencer er ledningsarbejder fra terræn og ned, samt jord- og betonarbejder mens opgavens karakter ikke alene er afgørende og fortsætter:

"Vi er entreprenører med stort E! Men selvfølgelig udnytter vi vores spidskompetencer til også at komme med en skarp pris. "

Apropos skarp pris udtaler BK afslutningsvis i forbindelse med første forskningsspørgsmål:

"Entreprenørverdenen er jo sådan at, det er jo ikke den der har sprunget innovationen igennem de sidste 10-15 år og jeg vil sige at vi skal virkelig gøre tingene smartere og innovation er en meget vigtig del af vores hverdag, -vi har derfor ansat en strategi- og innovationskoordinator. "

Hvilket incitament har entreprenøren for at indgå i en forhandling og hvordan effektueres denne forhandling?
Dette spørgsmål skal belyse fordele og ulemper i forbindelse med forhandlingerne ifølge entreprenøren, for at afklare om der eksisterer åbenlyse fordele i forhandlingerne for begge parter, eller om det primært er ordregiver der har gavn af forhandlingerne.

Der er en række fordele forbundet med udbud med forhandling. I BK's optik, er muligheden for at nuancere tilbuddet og lægge ord bag den skrevne tekst i forbindelse med forhandlingerne et vigtigt element. Derudover fremhæves dialogen med ordregiver, hvor eventuelle tvivlspørgsmål kan afklares inden tilbuddet revideres og det endelige tilbud afgives. I forbindelse med nuværende rammeaftale for Aarhus Vand A/S, har virksomheden gennemgået en positiv udvikling omkring innovation og processer.

"Den nævnte opgave har bidraget til udvikling af virksomheden i forhold til samarbejde med kunden samt tværfagligt med de andre samarbejdspartnere. Det bidrager til et kompetenceløft for hele virksomheden, hvilket igen kan udnyttes i andre opgaver. "

Forfatterne spurgte efterfølgende ind til, hvordan forhandlingsforløbet typisk foregår, hvor BK tager udgangspunkt i den seneste forhandling med Aarhus Vand A/S.

Bygherren er naturligvis forpligtet til at sikre at økonomien kommer på plads hvorefter dialogen omkring de andre tildelingskriterier kan påbegynde. Det er vigtigt at ordregiver er opmærksom på at, tildelingskriterierne ikke udformes så prisen vægter for højt:

"Prisen må ikke fylde mere end at de andre parametre kommer i spil. "

Ud over prisen forhandles i høj grad om organisation og innovation. Netop innovationsdelen er vigtig for det kan lykkes med den prisreduktion der stilles som krav i kontakten med Aarhus Vand A/S. Det anses som særdeles positivt at Aarhus Vand A/S forhandler detaljeret om eksempelvis innovation og processer hvilket ifølge BK skaber en tryghed for at tilbudsgiveren når hele tilbudsmaterialet igennem, således alle elementer der kunne eksistere usikkerheder omkring, bliver belyst.
De mindre positive elementer i udbud med forhandling består i transaktionsomkostningerne, som er klart højere. Det er selve udarbejdelsen af tilbuddet som er den primære omkostning.

"I kraft af organisationens størrelse er vi nødt til at være selektive. Der bliver bundet ekstremt mange ressourcer til at udarbejde disse tilbud. "

Det kan desuden være nødvendigt at supplere med ressourcer udefra, da der oftest skal en rådgiver med. Her det vigtigt at være på forkant med udviklingen, da gode rådgivere hurtigt er optagede. Det er vigtigt at sikre at de kompetencer er med fra start. Det er undertiden et krav at rådgiverne deltager under forhandlingerne.
BK afrunder nærværende forskningsspørgsmål med at synliggøre endnu et incitament for VAM A/S til deltagelse i Aarhus Vand A/S' udbud af rammeaftaler med partnering og dermed også deltage i udbud med forhandling.

"Partnering bidrager med arbejdsglæde. Det er en helt anden kultur og derfor er det også vigtigt fremadrettet at vinde disse rammeaftaler, da det vil være svært at omstille medarbejderne til at arbejde i konfliktfyldte fagudbud. "

Hvilke erfaringer har VAM A/S gjort sig med udbud med forhandling?

Formålet var at opnå viden om virksomheden erfaringer i kontrast til ordregivernes erfaringer med udbudsformen.

Første gang VAM A/S stiftede bekendtskab med udbud fra Aarhus Vand A/S var VAM A/S meget spændte. Men en rammeaftale på 6 år skaber kontinuitet, derfor var det et udbud der var værd at gå efter.
Aftalen indeholdte også muligheden for at arbejde med udviklingsmål i hverdagen, hvilket har været med til at understøtte virksomheden ud over normal drift.

"Det er utroligt positivt at en forsyningsvirksomhed som udspringer af det offentlige vil flyttes. Det vil vi også gerne. "

"Jeg vil sige at jo mere vi giver, jo mere får vi - og vores deltagelse ved Aarhus Vand har været med til at løfte vores virksomhed væsentligt. "

Under forhandlingerne er det utroligt vigtigt at bygherre spørger ind til de ressourcer og kompetencer entreprenøren har beskrevet i tilbuddet og om de reelt bliver involveret i opgaven.

"Derfor er det også vigtigt i forhold til kemi og ordentlighed, at vi lykkes, fordi hvis vi dumper igennem og fejler, så bliver vi bare udelukket næste gang. "

VAM A/S erfarer også at der skal være noget volumen i projekterne før det kan betale sig at bruge ressourcer på et forhandlingsforløb. Det er svært at fastsætte en økonomisk grænse, men udbuddene behøver nødvendigvis ikke være trecifret millionbeløb før et udbud med forhandling er interessant.

"Vi er nødt til at se på hvilke ressourcer der skal sendes efter sådan et tilbud, og være kritiske i forhold til hvilke muligheder der er for at få opgaven. "

Det sker også VAM A/S ikke vinder de udbud de deltager i, hvor den efterfølgende evalueringsrapport fremhæves som et vigtig redskab til kontinuerlig læring. Især evalueringsrapporterne fra Aarhus Vand A/S (Red. udarbejdes af rådgiveren Bascon) er meget nuancerede og professionelle samt af høj kvalitet og brugbarhed sammenlignet med andre bygherrer.

Det er i øvrigt meget forskelligt hvilke evalueringsmetoder de offentlige ordregivere anvender. Parametrene vurderes forskelligt bygherrer imellem og det er problematisk at evalueringsmodellen ikke offentliggøres.

Hvilke perspektiver har den udvidede adgang til udbud med forhandling?
Igennem dette spørgsmål søges BK's bud på og holdning til den udvidede adgang til udbudsproceduren, hvor at afdække om branchen har tro på at denne udbudsform vil resultere i mere attraktive udbud.

"Jeg tror at over åre vil flere benytte sig af den og jeg ser den som kærkommen da den er med til at gøre nogle ting mere gennemskuelige i forhold til evalueringsparametre hvilket er en meget vigtig del. "

BK tror også på sigt, at udbudsformen vil nå samme niveau som under forsyningsvirksomhedsdirektivet.

5.7. DELKONKLUSION

Formålet med denne interviewrunde har været, at afdække incitamentet for såvel ordregiver som tilbudsgiver ved anvendelse af udbudsformen *udbud med forhandling.* Yderligere har forfatternes hensigt været at få informanternes perspektiver i forbindelse med udbud med forhandling under udbudsloven, hvor forfatterne vil argumentere for, at der eksisterer et potentiale i anvendelsen af udbudsformen på baggrund af den foreløbige undersøgelse.

Der hersker ikke tvivl om, at både Aarhus Vand og VAM A/S er positivt stemte når det drejer sig om udbudsformen *udbud med forhandling*, og de fremhæver indledningsvist i begge interviews at en af de klare fordele ved denne udbudsprocedure er præsentationsdelen, hvor entreprenørerne for mulighed for at nuancere sit tilbud ved at forklare de bagvedliggende tanker omkring det indsendte tilbud. Der er enighed om, at forhandlingsrunderne resulterer i mere afstemte projekter i forhold til bygherres ønsker og behov. Det tilføjes endvidere at, en detaljeret gennemgang af underkriterierne resulterer i en vis trykhed og sikkerhed for at tilbuddet indeholder de efterspurgte elementer.

Begge parter udtaler afslutningsvis at de forudser vidtrækkende perspektiver for udbud med forhandling under udbudsloven. Benny Kristensen forudser endda, at det over tid vil ramme et tilsvarende niveau som det i dag ses under forsyningsvirksomhedsdirektivet.

6

UDBUD MED FORHANDLING

6. UDBUD MED FORHANDLING

Folketinget vedtog den 19. november 2015 Danmarks første udbudslov med ikrafttrædelse d. 1. januar 2016 [Folketinget 2015e]. Sammenlignet med gældende lovgivning (direktiv 2004/18/EF) giver den kommende udbudslov udvidet adgang til udbudsformen, udbud med forhandling. Denne udbudsprocedure kan anvendes enten med eller uden forudgående udbudsbekendtgørelse. Nærværende kapitel omhandler førstnævnte tilfælde. Indledningsvist redegøres for udbudsformens anvendelsesområde i gældende lovgivning hvorefter der redegøres for ændringerne i udbudsloven, samt foretages en gennemgang af udbudsforløbet. Dette sker dels gennem en tolkning af udbudslovens paragraffer og tilknyttede direktivartikler, udbudslovsudvalgets rapport samt vejledning fra udbudsportalen.dk for derigennem at skabe et nuanceret og detaljeret overblik over denne udbudsform.

Det gældende udbudsdirektiv (direktiv 2004/18/EF) definerer udbud med forhandling således:

"Ved "udbud med forhandling" forstås procedurer, hvor ordregiver henvender sig til økonomiske aktører, som ordregiver selv udvælger, og forhandler kontraktens vilkår med en eller flere af disse. " [Erhvervs- og økonomiministeriet 2014]

Det er i nogen grad misvisende at ordregiver selv udvælger de økonomiske aktører, da proceduren foregår på samme måde som ved begrænset udbud, igennem en prækvalifikation.

Hvornår kan udbud med forhandling anvendes inden for gældende rammer?

Af artikel 30 i det gældende udbudsdirektiv (direktiv 2004/18/EF) fremgår det hvilke tilfælde, der kan begrunde anvendelsen af udbud med forhandling efter forudgående udbudsbekendtgørelse. Der eksisterer imidlertid kun ganske snævre rammer for udbud med forhandling hvor det kun er muligt at anvende i situationer hvor:

a. Der i forbindelse med et offentligt eller et begrænset udbud eller en konkurrencepræget dialog er afgivet tilbud, som ikke er forskriftsmæssige, eller er afgivet tilbud, som er uantagelige efter nationale bestemmelser.
b. I undtagelsestilfælde, når bygge- og anlægsarbejdernes, vareindkøbenes eller tjenesteydelsernes art eller de hermed forbundne risici ikke muliggør en forudgående samlet prisfastsættelse.
c. I det omfang, hvor den tjenesteydelse, der skal præsteres, især hvis det drejer sig om tjenesteydelser i kategori 6 i bilag II A og intellektuelle tjenesteydelser, som for eksempel tjenesteydelser vedrørende projektering af arbejder, er af en sådan art, at kontrakten ikke kan specificeres tilstrækkelig nøjagtigt til, at den kan indgås ved at vælge det bedste tilbud i henhold til reglerne for offentligt eller begrænset udbud.
d. Når der er tale om offentlige bygge- og anlægskontrakter, der udelukkende udføres med henblik på forsøg, forskning eller videreudvikling, og som ikke skal sikre rentabiliteten af forsknings- og udviklingsomkostningerne eller dækning af disse.

Det er af ovenstående ingen umiddelbare muligheder for at vælge udbud med forhandling da alle fire tilfælde drejer sig om undtagelser, der kun sjældent vil finde anvendelse. Dette bakkes desuden op af data fra TED der viser at udbudsformen, under udbudsdirektivet, alene er blevet anvendt 22 gange mellem 2011-2015, svarende til 0,8 procent (Bilag G).

6.1. UDVIDET ADGANG UNDER KOMMENDE LOVGIVNING

I det nu vedtagne lovforslag til Udbudslovens, §61 [Folketinget 2015c] opstilles rammerne for den fremtidige anvendelse af udbud med forhandling.
Stk. 1: En ordregiver kan anvende udbud med forhandling i følgende tilfælde:

1. Ved bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser, der opfylder et eller flere af følgende kriterier:
    a. ordregiverens behov kan ikke imødekommes uden tilpasning af allerede tilgængelige løsninger,
    b. kontrakten omfatter design eller innovative løsninger,
    c. kontrakten kan på grund af særlige omstændigheder med hensyn til dens art, kompleksitet eller de retlige og finansielle forhold eller risici i forbindelse hermed ikke tildeles uden forudgående forhandling, eller
    d. ordregiveren kan ikke fastlægge de tekniske specifikationer tilstrækkelig præcist med henvisning til en standard, en europæisk teknisk vurdering, en fælles teknisk specifikation eller en teknisk reference, jf. punkt 2-5 i bilag VII til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EU-Tidende 2014, nr. L 94, side 65).

2. Når der i forbindelse med et offentligt eller begrænset udbud kun afgives ikkeforskriftsmæssige eller uacceptable tilbud, jf. stk. 2 og 3.

Stk. 2. Ved ikkeforskriftsmæssige tilbud efter stk. 1, nr. 2, forstås navnlig tilbud, hvor:
1. tilbuddet ikke lever op til kravene i udbudsmaterialet,
2. tilbuddet er modtaget for sent,
3. der foreligger bevis for ulovlig samordning eller bestikkelse eller
4. ordregiveren har konstateret, at tilbuddet er unormalt lavt.

Stk. 3. Ved uacceptable tilbud efter stk. 1, nr. 2, forstås navnlig tilbud, som
1. er indgivet af tilbudsgivere, som ikke lever op til de fastsatte minimumskrav til egnethed, eller
2. overstiger det af ordregiveren på forhånd fastsatte budget.

Stk. 4. Når en ordregiver udnytter muligheden i stk. 1, nr. 2, er ordregiveren ikke forpligtet til at offentliggøre en udbudsbekendtgørelse, når alle tilbudsgiverne under det forudgående offentlige eller begrænsede udbud har afgivet tilbud i overensstemmelse med udbudsprocedurens formelle krav, og hvis de alle opfylder kravene i § 159, stk. 2, 2. pkt., nr. 1-3.

Der er hovedsageligt under stk. 1 den udvidede adgang til udbud med forhandling forekommer. Stk. 2 omhandler alene mulighederne der opstår som følge af manglende konditionsmæssige tilbud, hvilket ikke adskiller sig fra det gældende direktiv (direktiv 2004/18/EF).
Stk. 1, litra b., er, efter forfatternes vurdering, reelt den ændring der giver udvidet adgang til udbud med forhandling, når det omhandler entreprenørudbud. Når kontrakten indeholder design eller innovative løsninger omfatter det som udgangspunkt alle totalentrepriseopgaver, da entreprenøren her står for hele eller dele af projekteringen. Dette synspunkt bakkes op af Bascon, som er en virksomhed med speciale i bygherrerådgivning, der tilkendegiver at [Bascon 2015]:

"Ethvert udbud af rådgivning og langt de fleste udbud af totalentrepriser vil kunne gennemføres som udbud med forhandling. "

Advokathuset Horten, med speciale i blandt andet udbuds- og entrepriseret, udtaler at især stk. 1, litra a, b og c, er de tilfælde der vil give øget adgang til at anvende udbud med forhandling [Horten Advokatpartnerselskab 2014]. Derudover udtaler Bech-Bruun, som ligeledes er en advokatvirksomhed med speciale i blandt andet EU-udbud og entrepriseret, følgende [Bech-Bruun 2015]:

"Den udvidede adgang til at forhandle gælder i alle tilfælde, hvor ordregiver køber andet end standardiserede "hyldevarer. "

Dette er selvsagt et definitionsspørgsmål, men det må antages at størstedelen af alle byggeprojekter ikke kan kategoriseres som standardiserede "hyldevarer". Dette relaterer sig til Stk. 1, litra a., hvor det er fastsat at udbud med forhandling må benyttes hvis bygherres behov ikke kan modsvares af en allerede tilgængelig løsning. Dog vil det, ved sene udbud, ofte forholde sig sådan at løsningen er gjort tilgængelig af bygherres rådgivere, hvorfor det ikke vil kunne lade sig gøre at anvende udbudsformen her.

Det er derfor forfatternes klare opfattelse at rammerne for anvendelse af udbudsformen, udbud med forhandling, bliver udvidet betragteligt med implementeringen af udbudsloven. Dette sammenholdt med den løbende argumentation igennem kapitel 5, giver anledning til en udtømmende gennemgang af faserne ved denne udbudsform, hvor der tages udgangspunkt i gældende vejledning fra Udbudsportalen [Udbudsportalen 2013]. Udbudsportalen er en offentligt tilgængelig tjeneste iværksat af Kommunernes Landsforening som tilbyder offentlige ordregivere og private aktører vejledning i, viden om og værktøjer til udbud. Vejledningen er udarbejdet forud for tilblivelsen af Udbudsloven hvorfor denne lovgivning naturligvis inddrages for at sikre overensstemmelse. Dertil er det fundet nødvendigt i enkelte tilfælde at supplere med udbudslovsudvalgets rapport [Udbudslovsudvalget 2014].
Indledningsvist præsenteres en oversigt over de faktiske faser, hvorefter alle overvejelser der skal gøres forud for, under og efter de enkelte faser forklares.

6.2. UDBUD MED FORHANDLING – PROCEDUREN A-Z

Herunder foretages en redegørelse af hele forløbet der knytter sig til udbudsformen, udbud med forhandling, med følgende disposition med afsæt i Udbudsportalens vejledning [Udbudsportalen 2013]:

- Før udbuddet
- Udformning af udbudsmaterialet
- Efter tilbudsafgivelse
- Gennemførelse af forhandlingerne
- Efter forhandlingerne

Før udbuddet

Ved udbud med forhandling skal ordregiver i første omgang sikre sig at udbuddet opfylder et af de ovenfor oplistede tilfælde i §61.

Dernæst skal ordregiver tage stilling til hvorvidt det er hensigtsmæssigt at udbyde projektet i udbud med forhandling, sammenlignet med offentligt og begrænset udbud. Dette blev indledningsvist behandlet i afsnit 5.4 (s. 67). Dette handler blandt andet om i hvor høj grad det er muligt for ordregiver at definere sine ønsker og krav og dermed om ordregivers markedskendskab, eller om hvorvidt ordregiver skal bruge forhandlingerne til at tilpasse entreprenørernes tilbud. En af de store fordele, som tidligere nævnt, er at ordre- og tilbudsgiver på et meget tidligt tidpunkt får et indgående kendskab til hinanden hvilket kan have stor betydning for det efterfølgende samarbejde. Ordregiver bør desuden til enhver tid overveje om det øgede ressource- og tidsforbrug, der opstår som følge af valget af denne udbudsform, står mål med den forbedring af tilbuddene der forventes. Ordregiver skal således gøre sig klart at det kræver anseelige ressourcer at gennemføre en forhandling afhængigt af målet med forhandlingen. Derudover kræver et udbud med forhandling at ordregiver har en vis erfaring med udbud generelt og især et indgående kendskab til ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, da alle forhandlinger i sagens natur foregår fortroligt og bag lukkede døre.

Eksempler hvor udbud med forhandling er velegnet

- Ordregiver har ikke lagt sig fast på én bestemt løsning og er villig til at tilpasse sine krav til ydelsen.
- Indkøb af ikke-standardydelser eller hvor der findes mange forskellige standardydelser.
- Ordregiver er i tvivl om, hvad markedet kan levere.
- Indkøb af ydelser hvor der er høj grad af priskonkurrence.
- Aftaler hvor en standardydelse skal tilpasses ordregivers særlige krav.
- Aftaler hvor der efter kontraktindgåelse skal være et betydeligt samarbejde mellem ordregiver og leverandør.
- Ordregiver er i tvivl om, hvorvidt kontraktvilkårene er markedskonforme.
- Der skal være mulighed for at undgå, at tilbud må kasseres, fordi de ikke er konditionsmæssige.

[Udbudsportalen 2013]

Eksempler hvor udbud med forhandling kan være mindre velegnet

- Ordregiver har lagt sig fast på én bestemt løsning og er ikke villig til at tilpasse sine krav til ydelsen.
- Ordregiver ved, hvad markedet kan tilbyde.
- Indkøb af ydelser hvor der i forbindelse med udbuddet alene kan forventes begrænset priskonkurrence.
- Kontrakten er af begrænset værdi.
- Ordregiver har ikke mulighed for at afsætte tid eller ressourcer til at gennemføre forhandlinger.
- Ordregiver har ingen eller kun begrænset kendskab til udbudsreglerne.

[Udbudsportalen 2013]

En sidste indledende overvejelse som ordregiver skal gøre sig er hvilke elementer der kan og skal forhandles om. I udbudslovens § 66. Stk. 2. fremgår det:

"Det indledende tilbud skal danne grundlag for den efterfølgende forhandling. Der kan ikke forhandles om de endelige tilbud og grundlæggende elementer, herunder mindstekrav og kriterier for tildeling. " [Folketinget 2015c]

Som udgangspunkt kan der lovligt forhandles om udbudsmaterialet. Dette kan tilpasses under forhandlingerne hvor der både kan fjernes og tilføjes nye krav. For at overholde ligebehandlingsprincippet må ordregiver ikke under forhandlingen ændre eller ophæve krav der tidligere har været angivet som ufravigelige. Derudover må udbudsmaterialet ikke ændres så grundlæggende at potentielle tilbudsgivere kunne have haft interesse i at byde, eller at konkurrencen forrykkes mellem de bydende. Ændringer skal holdes inden for udbudsbekendtgørelsens overordnede beskrivelse af opgaven. [Erhvervs- og økonomiministeriet 2014]

Udformning af udbudsmaterialet

Når udbudsmaterialet skal udarbejdes er der flere overvejelser ordregiver bør gøre sig, herunder formålet med forhandlingerne samt hvad ordregiver ønsker at opnå herigennem.
Der er forhold der skal beskrives henholdsvis i udbudsbekendtgørelsen og i selve udbudsbetingelserne, hvilket vil blive gennemgået igennem dette kapitel. For ordregiver er det essentielt at sikre fleksibilitet i opgaven.

Hvilke krav gælder til beskrivelse af forhandlingsprocessen?

Som ordregiver er det vigtigt at finde balancen i forhold til hvor detaljeret beskrivelsen af kontraktgenstanden skal være. Den skal være således at potentielt bydende finder den dækkende for det resultat der skal leveres men heller ikke så snæver at en efterfølgende forhandling begrænses. Dette gøres mest hensigtsmæssigt ved at holde beskrivelsen på funktionsniveau frem for tilbundsgående at specificere løsninger. Disse kan altid specificeres senere i forløbet. [Udbudsportalen 2013]
Ordregiveren skal i henhold til udbudslovens §62. Stk. 2. desuden angive følgende udbudsbekendtgørelsen:

1) hvorvidt ordregiveren vil forbeholde sig ret til at tildele en kontrakt på grundlag af det indledende tilbud,

2) hvorledes forhandlingsforløbet forventes at forløbe, herunder om forhandlingerne skal forløbe i flere faser

§62. Stk. 2 pkt. 2.
For mest mulig gennemsigtighed kan ordregiver med fordel beskrive følgende forhold vedrørende forhandlingsforløbet:

1. Hvor mange forhandlingsmøder der vil blive afholdt.
2. Hvordan vil forhandlingerne forløbe?
3. Vil forhandlingerne være faseopdelt med en udskillelse af tilbudsgiverne undervejs?
4. Hvilke dele af udbudsmaterialet kan der forhandles om, og hvilke dele er ufravigelige?
5. Behandling af fejl i tilbuddet samt forbehold.
6. Hvilke temaer vil være genstand for forhandling?
7. Forventet tid og sted for forhandlingerne, herunder forhandlingernes længde.
8. Debriefingmøder med de tilbudsgivere der ikke tildeles kontrakten.

[Udbudsportalen 2013, s. 43-44]

Figur 6.A – Væsentlige forhold vedr. forhandlingsforløbet

med henblik på at begrænse antallet af tilbud, der skal forhandles, og

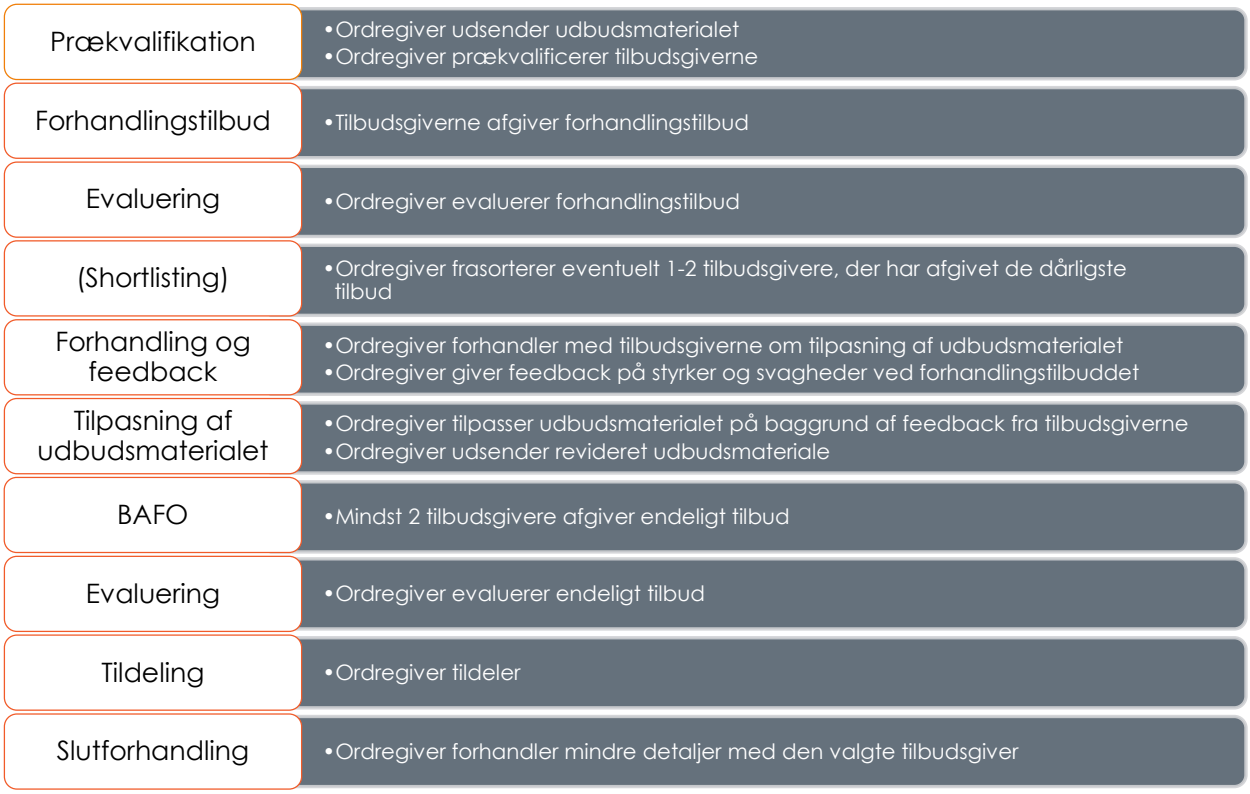
3) hvorvidt ordregiveren vil yde vederlag til deltagerne i forhandlingerne. [Folketinget 2015c, s. 12]

I henhold til pkt. 1 kan det forekomme relevant at ordregiver har mulighed for at vælge det indledende tilbud således han under ingen omstændigheder vil blive stillet værre ved det endelige tilbud. Denne problemstilling blev drøftet under interviewet med Aarhus Vand A/S (Appendiks 7), hvor Karina Topp dog afviste at dette havde betydning for ordregiver.
For tilbudsgiver er det relevant at vide hvor mange forhandlingsrunder der forventes at blive afholdt, om der bliver "shortlistet" samt andre relevante forhold omkring forhandlingerne, hvilket skal offentliggøres jævnfør pkt. 2. (Se i øvrigt Figur 6.A). Af ressourcemæssige årsager er det i sagens natur nødvendigt at det oplyses hvorvidt der vil blive ydet vederlag i henhold til pkt. 3.
Stk. 3 angiver at ordregiveren skal oplyse tildelingskriterierne og herunder også evalueringsmodellen. Derudover skal det angives hvilke elementer der definerer mindstekravene som skal opfyldes af tilbudsgiver [Erhvervs- og økonomiministeriet 2014]. Senere vil fordelen ved en opdeling af kravene i 3 kategorier blive belyst (s. 89).

Det må antages at ordregiver ønsker det mest muligt fleksible udbudsforløb ved valg af denne udbudsform. Derfor er det i ordregivers interesse at udforme udbudsbetingelserne således afgivne tilbud ikke bliver ukonditionsmæssige når de ikke overholder mindstekravene eller når der tages forbehold. Disse forhold kan nemlig forhandles bort under forhandlingerne, hvis ordregiver har forbeholdt sig den ret i udbudsbekendtgørelsen.

Det skal ligeledes angives i udbudsbekendtgørelsen hvor mange deltagere ordregiver forventer at forhandle med. Ordregiver skal som udgangspunkt sikre sig at der er tilstrækkelig konkurrence om opgaven.
I henhold til §64 skal ordregiveren dog, udvælge mindst tre ansøgere som opfordres til at afgive indledende tilbud. Udvælgelsen skal desuden ske i henhold til §145 som fastslår at udvælgelsen skal foretages ved brug af objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Derudover skal ordregiver beskrive hvor mange der opfordres til at afgive tilbud, evt. i form af et interval samt hvilke kriterier der ligger til grund for udvælgelsen. Udvælges mere end 5 skal dette begrundes. [Folketinget 2015c]

Som nævnt tidligere kommer struktureringen af forhandlingsforløbet an på formålet med valget af denne udbudsform. Hvis ordregivers hensigt alene er at tilbudsgiverne skal afgive konditionsmæssige tilbud findes der en procedure kaldet forhandling light, som kun kræver begrænsede ressourcer da det eneste formål er at forhandle forbehold og tilbudselementer der strider mod mindstekravene, væk. Ordregiver vil til gengæld ikke opnå det kommercielle udbytte som der i denne opgave sigtes efter, hvor ordregiver i sidste ende får mere værdi for pengene. [Udbudsportalen 2013, s. 44]
Herunder præsenteres en oversigt over de faktiske faser når formålet med forhandlingerne er at opnå de bedst mulige tilbud (Figur 6.B).



Figur 6.B – Fuld forhandlingsproces [Udbudsportalen 2013, s. 47]

Indledningsvist skal det tilføjes at dette er forfatterne af vejledningens bud på processen der kan bidrage til at skabe de bedste tilbud. Der kunne evt. forhandles om udbudsmaterialet allerede inden tilbudsafgivning eller forhandlingerne kunne i højere grad dreje sig om den tilbudte løsning frem for strong points og weak points ved tilbuddene. Dermed er der rig mulighed for at ordregiver selv kan påvirke forløbet, så længe gældende bestemmelser overholdes.
Herunder foretages en gennemgang af de enkelte faser i ovenstående Figur 6.B:

Prækvalifikation:
Ordregiver udarbejder et fuldt udbudsmateriale som under de traditionelle udbudsformer. Dog skal det tilføjes at udbudsmaterialet skal offentliggøres samtidig med udbudsbekendtgørelsen i takt med ikrafttrædelsen af udbudsloven d. 1/1-2016. Dermed kan ordregiver ikke som tidligere færdiggøre udbudsmaterialet under prækvalifikationsproceduren i henhold til §63. stk. 3.
Herefter udvælger ordregiver i henhold til §145 stk. 4 pkt. 2 mindst 3 ansøgere til at afgive tilbud.

Forhandlingstilbud:
Tilbudsgiveren afgiver et indledende tilbud på baggrund af udbudsmaterialet. Ordregiver bør sikre sig bedst mulig konkurrencesituation igennem forhandlingerne ved at, angive at mangler eller forbehold i forhandlingstilbuddet ikke fører til ukonditionsmæssige tilbud.

Evaluering af forhandlingstilbud:
Ordregiver skal evaluere de indledende tilbud på baggrund af de tildelingskriterier der ligger til grund for den endelige vurdering og som i øvrigt skal angives i udbudsbekendtgørelsen. Dette kan gøres ved at oplyse tilbudsgiveren om styrker og svagheder ved tilbuddet.
Modellen som beskrevet ovenfor (Forhandling light) hvor det eneste motiv er at tilpasse tilbuddet til udbudsmaterialet, kan give mening ved mindre udbud, mens det vil ofte være for ressourcekrævende at anvende den fulde forhandlingsproces på disse udbud.
Løbende evaluering og feedback på forhandlingstilbuddene giver tilbudsgiverne mulighed for at forbedre sine tilbud på især de punkter hvor man er mindre konkurrencedygtig set i forhold til andre tilbud. En forbedring af tilbuddet er således en nødvendighed for at bibeholde muligheden for kontrakttildelingen. Her findes det essentielt at oplyse at ordregiver alene må forholde sig til det enkelte tilbud og under ingen omstændigheder må oplyse tilbudsgiveren om indholdet af de andre tilbud.

Faseopdelt forhandling:
Ordregiveren skal oplyse i udbudsbekendtgørelsen om det ønskes løbende at selektere tilbudsgivere fra, også kaldet shortlisting, for at begrænse antallet af tilbud. Hvis dette ønskes skal der ligge en evaluering til grund for denne løbende selektering. I udbudslovens §66 Stk. 3 er det fastslået at det er muligt at faseopdele forhandlingerne.

Forhandling og feedback:
Formålet med forhandlingerne bør være angivet i beskrivelsen af forhandlingen som skal være at finde i udbudsbetingelserne. Her bør tilbudsgiver desuden kunne danne sig et overblik over hvilke emner der vil blive forhandlet om, hvilke der ikke kan forhandles om, samt hvorvidt og hvorledes der vil blive evalueret og givet feedback.
Forhandlingen bygger på en gensidig samtale om både kravene i udbudsmaterialet og indholdet af tilbuddet. Især når formålet er at skabe mest mulig værdi for bygherre kan det være gunstigt at tilbudsgiver formår at bidrage med sin viden og sine kompetencer og derigennem får præget ordregiveren. Dertil skal ordregiver naturligvis påpege over for tilbudsgiver hvad der stemmer overens med ordregivers krav og ønsker, samt hvad der ikke gør.

Tilpasning af udbudsmaterialet:
Det er muligt for ordregiver løbende igennem forhandlingerne at tilpasse udbudsmaterialet. Dog skal ordregiver være opmærksom på ikke at bryde den fortrolighed man er underlagt under forhandlingerne. Samtidig må de oprindelige udbudsbetingelser ikke ændres væsentligt, hvilket afhænger af en konkret vurdering af det enkelte tilfælde [Udbudslovsudvalget 2014, s. 583]. Udgangspunktet må være at tilpasningen af udbudsmaterialet kun kan være begrænset og at det primært er indholdet i tilbuddene der kan behandles under forhandlingerne [Klagenævnet for Udbud 2001].

Endeligt tilbud:
Efter sidste forhandlingsrunde afgiver tilbudsgiverne det endelige tilbud også kaldet BAFO (Best And Final Offer). Ordregiver haf pligt til at tilsikre at konkurrencesituationen er bevaret på dette stade, hvilket betyder at mindst to tilbudsgivere er med i de sidste forhandlinger og opfordres til at afgive endeligt bud.

Evaluering af endeligt tilbud samt tildeling:
Evaluering af det endelige tilbud foregår i henhold til de tildelingskriterier og den evalueringsmodel der er annonceret i udbudsbekendtgørelsen.

Slutforhandling:
Ordregiver kan forbeholde sig muligheden for at afholde en slutforhandling efter kontrakttildelingen. Dog kræver det at tilbudsgiver ligeledes er indstillet på denne forhandling. Der kan af hensyn til ligebehandlingsprincippet alene foretages ændringer der ikke er væsentlige.

Ovenstående eksempel på hvorledes udbudsproceduren kan organiseres er et forslag til ordregivers vej til det kommercielt bedste resultat. Som nævnt tidligere bør en sådan procedure alene anvendes hvis der er et tilstrækkeligt forbedringspotentiale og dermed at kontraktens værdi og kompleksitet er betragtelig.

"Til gengæld er det også denne model, der giver det største kommercielle udbytte, og hvor der erfaringsmæssigt er det største potentiale for, at forhandlingerne medfører væsentligt mere konkurrencedygtige tilbud." [Udbudsportalen 2013, s. 50]

Planlægning af forhandlingsmøderne
Forhandlingerne holdes individuelt med hver tilbudsgiver således der er mulighed og incitamenter for at skabe det bedst mulige tilbud til ordregiver uden risiko for at andre tilbudsgivere skal lade sig inspirere heraf. Tilbudsgiverne skal jævnfør ligestillingsprincippet så vidt muligt, have lige lang tid til at forberede sit tilbud samt til at bearbejde den feedback der efterfølgende gives. Derfor bør forhandlingerne afholdes så tæt på hinanden som muligt.

Det vil ofte være hensigtsmæssigt at drøfte i hvert fald følgende forhold:
- Risikofordeling
- Om ordregivers krav indebærer behov for, at tilbudsgiveren udvikler nye produkter
- Prisdrivende elementer (*cost drivere*) i udbudsmaterialet
- Tilbudsgiverens eventuelle forbehold
- Tidsplan
- Krav til ydelsen
- Kontraktvilkår
- Betalingsmekanisme
- Incitamenter og bod
- Hvilke parametre man vil måle opfyldelsen på

[Udbudsportalen 2013, s. 51]

Figur 6.C – Mulige forhandlingsemner

Forhandlingsemner
Det kan være hensigtsmæssigt for ordregiver at beskrive i udbudsbetingelserne hvilke emner der vil blive behandlet under forhandlingerne. Dette vil give større adgang til at forhandle om disse ting da tilbudsgiver således vil være indstillet på dette. Ulempen kan være at lægge sig fast på bestemte emner hvis nye opstår i forbindelse med forhandlingerne, og at tilbudsgiver således vil være mindre villig til at forhandle om disse. Derfor bør sådanne beskrivelser af emnerne annonceres med et vist forbehold.
Som tidligere beskrevet er rammerne for forhandlingsemner temmelig vide (Figur 6.C).

Tilrettelæggelse af en faseopdelt forhandling

For at spare både ordre- og tilbudsgiver for unødige transaktionsomkostninger kan det være hensigtsmæssigt at frasortere enkelte tilbudsgivere imellem forhandlingsrunderne og dermed foretage en shortlisting. Dette skal ligeledes angives i udbudsbetingelserne ligesom det skal beskrives hvordan shortlistingen vil foregå. Som regel vil det foregå som illustreret i Figur 6.D:

Figur 6.D – Faseopdelt forhandling [Udbudsportalen 2013]

Ordregiver kan i udbudsbetingelserne beskrive at shortlistingen alene foregår ved bedømmelse af enkelte underkriterier eller ved eksempelvis at kræve at tilbuddene scorer 75 ud af 100 mulige points. Dette skal dog nøje beskrives for opfyldelse af ligebehandling- og gennemsigtighedsprincippet. Desuden skal der gives en passende begrundelse til fravalgte tilbudsgivere. Dette kan eksempelvis gøres ved at oplyse de fravalgte om gennemsnitspriser og gennemsnitlig grad af anden kravopfyldelse for de udvalgte, således tilbudsgiverne kan danne sig et indtryk af forskellene, og således vurdere om der er basis for at klage over shortlistingen.

Hvad skal ordregiver være opmærksom på i forhold til tildelingskriterierne?

Tildelingskriterierne er grundstenen i forhandlingerne og indikerer hvordan tilbudsgiverne forventes at ændre sine tilbud. Uanset om der evalueres for at shortliste eller tildele er det tildelingskriterierne der ligger til grund herfor. Tilbuddenes strong eller weak points vil ligeledes altid være vurderet i kontekst af tildelingskriterierne. Således er ordregiver nødsaget til at sikre overensstemmelse mellem tildelingskriterierne og de forhandlingsemner som er beskrevet ovenfor.

Udformning af udbudsmaterialet

Som udgangspunkt skelnes der mellem et åbent og et lukket udbudsmateriale. Sidstnævnte kan ordregiver vælge såfremt denne har et indgående markedskendskab og derved er klar over hvilket produkt der ønskes samt et ønske om at styre forhandlingerne i en bestemt retning. Dermed fastsættes kravene til produktet allerede indledningsvist, som det kendes fra de traditionelle udbudsformer. Kravenes detaljering kan dog variere afhængigt af ordregivers ønsker og indsigt i den givne ydelse.
Modsat kan ordregiver udarbejde et åbent udbudsmateriale og således ikke fremsætte egentlige krav men alene en beskrivelse af behovet. Dette skal danne grund for et indledende møde hvor tilbudsgiverne deler sine forslag, hvorefter der udarbejdes en kravspecifikation. Denne procedure kræver umiddelbart endnu flere ressourcer. Forfatter stiller imidlertid spørgsmål ved om ikke ordregiver indledende burde kontakte en rådgiver som kunne assistere med specificering af kravene, frem for at indhente sådanne tilbud fra samtlige tilbudsgivere. [Udbudsportalen 2013, s. 55-56]

Opdeling af krav i forskellige kategorier

Ordregiver kan ved at opdele kravene i almindelig krav og mindstekrav antyde hvilke specifikationer der er genstand for forhandling og hvilke der ikke er. Kravene kan opdeles i 3 kategorier [Udbudsportalen 2013, s. 57]:

Almindelige krav er reelt bygherres ønsker, hvilke der kan tages forbehold for i både forhandlingstilbuddet og det endelige tilbud.
Mindstekrav kan der tages forbehold for i de indledende tilbud, men ikke i det endelige. Der må således forhandles om disse for at tilbudsgiver kan afgive et endeligt bud.
Ufravigelige mindstekrav er krav der ikke kan forhandles om, hverken på baggrund af de indledende eller endelige tilbud. Et forbehold over for et ufravigeligt krav vil medføre udelukkelse fra de videre forhandlinger.

I udbudslovens § 62. Stk. 3. står det skrevet at disse mindstekrav skal fastsættes i udbudsmaterialet. Dog kan der være fornuft i at inddele kravene som ovenfor, for at tydeliggøre hvilke krav der kan forhandles om.

Efter tilbudsafgivelse

Evaluering af tilbuddene

Afhængigt af om der, som tidligere nævnt, er tale om et indledende eller et endeligt tilbud er der forskel på hvor grundig evalueringen skal være. Det er også af betydning om evalueringen skal ligge til grund for en shortlisting.
Hvis evalueringen omhandler et indledende tilbud og bruges til feedback i forhold til tilbudsgivers styrker og svagheder kan ordregiver frit tilrettelægge evalueringen med afsæt i hvor der er størst potentiale for forbedring af tilbuddet.
Ordregiver skal, under forhandlingerne, altid behandle de forbehold der eventuelt måtte være taget over for mindstekravene, da de ikke kan indgå i det endelige tilbud.
Jævnfør §66 stk. 4 skal ordregiver dokumentere forhandlingsforløbet, da der er stor risiko for at overtræde ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet under forhandlingerne. Dette kan gøres ved at udarbejde en evalueringsrapport og supplere med mundtlig feedback.
Ligebehandling betyder desuden at den feedback ordregiver skal give skal have samme detaljeringsgrad uanset hvilken tilbudsgiver der modtager.

Hvis evalueringen vedrører det endelige tilbud (BAFO) skal der, modsat ovenfor, udarbejdes en fuldstændig tilbudsevaluering, ligesom tilbuddene skal granskes for eventuelle forbehold der gør tilbuddet ukonditionsmæssigt. Ordregiver har mulighed for, hvis beskrevet i udbudsbekendtgørelsen, at anmode en tilbudsgiver om at frafalde et forbehold efter endelig tilbudsafgivelse.
Generelt er det essentielt at den feedback der gives under forhandlingerne, hvad enten der oplyses om strong eller weak points, også afspejles i den endelige vurdering. Hvis ikke vil tilbudsgiver opleve et inkonsekvent forhandlingsforløb, og ikke opleve ligebehandling.

Invitation til forhandlingerne

Uanset om der er tale om indledende eller afsluttende forhandlinger skal der fremsendes en invitation til tilbudsgiverne. Det skal i invitationen oplyses hvilke emner der forhandles om. Dette bør ske i form af en dagsorden for forhandlingen der kan tilpasses det enkelte tilbud, hvorfor den først bør udarbejdes efter eventuelt forudgående tilbudsevaluering. Af hensyn til ligebehandling skal ordregiver sikre at alle tilbudsgivere får samme oplysninger. Dog kan forhandlingerne godt vedrøre forskellige emner så længe tilbuddene vurderes på samme grundlag.

Medmindre der shortlistes skal samtlige tilbudsgivere inviteres til alle forhandlinger, hvilket vil sige at alle får et lige antal forhandlinger, således der er lige mulighed for at forbedre sine tilbud. Dette fremgår af §66. stk. 1.

Som nævnt tidligere bør forhandlingerne placeres i forlængelse af hinanden af hensyn til tilbudsgivers forberedelses- og bearbejdningstid. Af mere praktiske hensyn kan nævnes at der imellem de enkelte forhandlinger bør indlægges en buffer til skriftlig dokumentation af forhandlingsforløbet, at drøfte den afsluttede forhandling samt at forberede sig til den kommende forhandling.

Ordregivers forberedelse af forhandlingerne

Ordregiveren kan forberede både sig selv og tilbudsgiveren ved at anmode tilbudsgiveren om skriftlig tilbagemelding på udvalgte tilbudselementer forud for forhandlingerne. Dette kan relatere sig til eksempelvis baggrunden for et forbehold, konsekvensen hvis forbeholdet fjernes eller ordregiver kan bede om en redegørelse for de alternative vilkår der ønskes af tilbudsgiver.
På samme måde kan ordregiveren bede tilbudsgiver tilrette eller omformulere tilbuddet i forhold til fejl, mangler eller uklarheder. Disse muligheder åbner op for afklaring af bagateller og for at fremme konsensus forud for forhandlingerne.

Gennemførelse af forhandlingerne

Som beskrevet tidligere har ordregiver mulighed for at drage stor kommerciel nytte af denne udbudsform. Udfordringen er imidlertid at sikre overholdelse af ligebehandlings- og gennemsigtigheds-princippet på grund af de fortrolige forhandlinger. Ordregiver skal være yderst opmærksom på ikke at yde forskelsbehandling, utilsigtet eller tilsigtet.
Derfor findes det relevant at gennemgå forhandlingsforløbet.

Forhandling med én tilbudsgiver

Som udgangspunkt er det kun i sjældne tilfælde tilstrækkeligt at forhandle med én tilbudsgiver. Som tidligere nævnt skal ordregiver sikre reel konkurrence, hvilket vil kræve mere end én tilbudsgiver. Imidlertid kan der dog opstå situationer hvor dette kan være tilladt, hvis der for eksempel kun findes én tilbudsgiver der kan udføre den pågældende opgave, eller at der modtages færre end 3 ansøgninger. Hvis der alene forhandles med en enkelt tilbudsgiver er bør begge parter gøre sig klart hvilke alternativer modparten har i forhold til at nå til enighed. For ordregiver er konkurrencesituationen undertiden svækket hvilket vil stille den pågældende tilbudsgiver stærkere. Dog har ordregiver dog ingen hensyn at tage til andre tilbudsgivere, hvorfor det er lettere at overholde principperne i EUF-traktaten.

Forhandling med flere tilbudsgivere

Under forhandlingerne beskrevet umiddelbart herover, har parterne imidlertid kun to hensyn at tage; sit eget og "modpartens". Ved forhandlinger med flere involverede tilbudsgivere tages der nødvendigvis også hensyn til hvilke tilbud ens konkurrenter afgiver. Der skal dermed ikke alene, som ovenfor, nås til enighed med ordregiveren om opgaven, men derimod skal fokus være på, for tilbudsgiver, at komme frem til det tilbud der stiller denne bedst muligt i konkurrencen om opgaven. Ordregiver kan under forhandlingerne ikke alene pleje sine egne interesser ved eksempelvis at ændre udbudsmaterialet på en sådan måde at dei ikke er i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet. Det er dog ikke ulovligt at tilgodese enkelte tilbudsgivere frem for andre, så længe ordregiver har saglige argumenter der beviser at ordregiver kan opnå eksempelvis store økonomiske besparelser ved en sådan ændring. Dette vil dog bero

på en konkret vurdering i hver enkelt tilfælde, hvorfor det anbefales at ordregiver gør sig nøje overvejelser om sådanne ændringer.
Spørgsmålet om ligebehandling og gennemsigtighed er imidlertid den største forskel i forhold til om der forhandles med én eller flere tilbudsgivere.

Hvem bør deltage i forhandlingerne?

En af de muligheder der er ved et udbud med forhandling er, at parterne mødes og opnår et indgående kendskab til hinanden. Derfor er det essentielt at de deltagende parter også er dem som er ansvarlige for realiseringen af projektet efter kontrakttildeling. Ordregiver er imidlertid selv ansvarlig for at have de rette personer til at lede forhandlingerne. Derudover kan ordregiver stille krav om at tilbudsgiver stiller til forhandlingerne med de rigtige kompetencer. Dette vil være i alles interesse da forhandlingerne er med til at skabe fælles forståelse, hvilket minimerer sandsynligheden for efterfølgende uoverensstemmelser.
Til forhandlingerne kan de desuden være relevant for begge parter at medbringe relevante specialister og fagpersoner som har en stor viden inden for de emner forhandlingen omhandler.

Hvordan maximeres den kommercielle gevinst ved forhandlingerne?

Indledningsvist er det essentielt at der skabes konsensus omkring forhandlingernes formål, det praktiske forløb samt hvilke tiltag forhandlingen kan afføde. Derudover kan ordregiver med fordel præcisere at forhandlingerne er fortrolige og oplyse tilbudsgiver om dennes muligheder for eventuelt at klage, alt sammen for at etablere tillid.
Den feedback som gives af ordregiver er redskabet der medfører den egentlige forbedring af tilbuddene. Ved at ordregiver igennem sin evaluering gør tilbudsgiver opmærksom på både styrker og svagheder ved tilbuddene har tilbudsgiver en enestående mulighed for at optimere sit tilbud i forhold til sine konkurrenter. Dog må der til forhandlingerne ikke oplyses om konkrete elementer ved de andre tilbud. Derfor kan ordregiver med fordel oplyse om det enkelte tilbud er stærkt eller svagt på et givent punkt sammenlignet med de andre eller med gennemsnittet. Det er dog vigtigt at ordregiver sikrer en rød tråd mellem den feedback der gives under hele forløbet, tildelingskriterierne og den endelige evaluering.
Ved at tillade tilbudsgiver at stille spørgsmål til udbudsmaterialet og bestemte forhold gives et større indblik i årsagerne til de valgte løsninger og der skabes dermed konsensus. Tilbudsgiver får dermed fjernet den eventuelle usikkerhed omkring udbudsmaterialet hvilket kan være med til eksempelvis at sænke prisen.
Der bør endvidere være mulighed for, for begge parters vedkommende, at tage en timeout under forhandlingen såfremt der opstår behov for at drøfte et emne internt.

Referat af forhandlingsmøderne

Referatet kan med fordel indeholde en opfølgning på ovenstående feedback for at forebygge mod misforståelser.
Det kan være hensigtsmæssigt for ordregiver at udarbejde skriftlige referater således det kan dokumenteres at principperne i EUF-traktaten er overholdt.

Referaterne bør som minimum indeholde følgende oplysninger:

- Tid og sted for mødets afholdelse.
- Navn og stilling på deltagerne i mødet.
- Forhandlingstemaer.
- Hvilken feedback der blev givet til tilbudsgiver.
- Hvilke input tilbudsgiver gav til ordregiver.
- Hvilke øvrige oplysninger af betydning for udbuddet der blev givet til tilbudsgiver.

[Udbudsportalen 2013, s. 75]

Figur 6.E – Indhold af referatet

Derudover skal et referat, som altid, sikre overensstemmelse mellem parterne om forhandlingens udfald. Referatet kan desuden anvendes til at kontrollere om alle tilbudsgivere er behandlet lige. Se i øvrigt Figur 6.E.

Efter forhandlingerne

Afhængigt af om forhandlingen er indledende, afsluttende eller om den har foregået efter tildeling skal ordregiver være opmærksom på en række forhold.

Hvis forhandlingerne kun har været ført med én tilbudsgiver

Det vil i visse tilfælde være muligt at udarbejde en kontrakt på grundlag af forhandlingerne. I andre tilfælde er det nødvendigt at tilbudsgiveren afgiver et endeligt bud. Begge parter har under hele forløbet været klar over at der kun har været én tilbudsgiver og er således indstillet på et samarbejde. Derfor når parterne ofte til enighed umiddelbart efter forhandlingerne.

Hvis forhandlingerne har været ført med flere tilbudsgivere

Hvis der er tale om den sidste forhandling skal ordregiver tildele kontrakten i henhold til de fastsatte kriterier. Er der ikke tale om den endelige forhandling skal ordregiver overveje om der er brug for yderligere forhandling eller om der kan afgives et endeligt bud på baggrund af den overståede forhandling.

Er der derimod tale om en slutforhandling med valgte tilbudsgiver er en sådan ofte omhandlende kontraktuelle betingelser. Det er ikke tilladt at forhandle om væsentlige emner under en slutforhandling, der ville have haft indflydelse på hvilken tilbudsgiver der blev tildelt kontrakten.

Ordregiver bør i professionelt og læringsøjemed overveje om der bør afholdes debriefinger med tilbudsgivere der ikke fik kontrakten. Sådanne møder kan bidrage til større forståelse for tildelingen og mindske risikoen for klager. Ud over disse praktiske årsager vil det også bidrage til tilbudsgivernes læringsproces. Denne udbudsform medfører som nævnt tidligere betydeligt højere transaktions-omkostninger for såvel ordre- som tilbudsgiver. Derfor vil en debriefing desuden virke anerkendende over for disse tilbudsgivere.

Bør ordregiver indrykke en profylaksebekendtgørelse?

Der kan opstå situationer hvor ordregiver kan drage fordel af at indrykke en frivillig forudgående bekendtgørelse om kontraktindgåelse i henhold til håndhævelseslovens §4 (Profylaksebekendtgørelse). Dette gøres for at kontrakten ikke kan erklæres for uden virkning. Hvis ordregiver indrykker en profylaksebekendtgørelse i EU-Tidende om at det agtes at indgå kontrakt med den tildelte tilbudsgiver, må der ikke indgås kontrakt inden for 10 kalenderdage.

Ulempen kan være at der skabes unødig opmærksomhed omkring kontraktindgåelsen hvilket i sig selv vil give øget risiko for klagesager. Denne mulighed bør derfor kun udnyttes hvor der er en reel sandsynlighed for at kontrakten bliver erklæret for uden virkning.

Opsummering

I nærværende afsnit er det undersøgt hvorvidt og hvorledes det vil være muligt at anvende udbudsformen, udbud med forhandling, ved offentlige bygge- og anlægsprojekter under den kommende udbudslov. Det er forfatternes klare holdning at denne udbudsform vil bidrage positivt til de enkelte projekter og til branchen som en helhed. Derfor er der foretaget en gennemgang af hele udbudsforløbet med vejledning til både ordre- og tilbudsgivers ageren i dette forløb. Gennemgangen er udelukkende et eksempel der tager udgangspunkt i tilgængelige vejledninger, hvorfor udbudsformen med stor sandsynlighed, i nogen grad vil kunne anvendes anderledes end beskrevet i indeværende afsnit. Dog skal der ikke herske nogen som helst tvivl om at denne beskrivelse vil bidrage til en facilitation af implementeringen af denne udbudsform.

Ovenstående giver konkrete eksempler på de muligheder der opstår med denne udbudsform samt hvordan de udnyttes i praksis. Derudover sættes der fokus på de udfordringer som både ordre- og tilbudsgiver vil opleve i forbindelse med forhandlingsforløbet. Der er især fokus på ordregivers mulighed for at drage mest mulig kommerciel nytte af forhandlingerne og på den måde skabe mere værdi i projektet, hvilket sker igennem den interaktion der forekommer i forbindelse med forhandlingerne. Her forsøger ordre- og tilbudsgiver sammen at nå frem til det produkt som passer begge parter bedst muligt. Derudover er der stort fokus på ordregivers udfordring med at overholde gennemsigtigheds- og især ligebehandlingsprincippet. De mange grænseflader som ordregiver bevæger sig opad, gør det til en stor opgave at sikre overholdelse af disse principper.

6.3. INTERVIEWRUNDE 3

Igennem løsningsforslaget er der foretaget en detaljeret redegørelse for den fuldstændige udbudsproces ved udbud med forhandling. Udbudsformen adskiller sig markant fra de udbudsformer der hidtil har været tilgængelige under udbudsdirektivet. Formålet har været at skabe et oplyst grundlag for offentlige ordregivere og dermed en forståelse af og et godt afsæt til, at gennemførere et projekt gennem udbud med forhandling. Igennem Interviewrunde 3 forsøger forfatterne at afdække på hvilket grundlag den nuværende udbudsprocedure fastlægges samt hvilke udfordringer og muligheder den offentlige ordregiver oplever i forbindelse med den nye udbudslov, og især udbud med forhandling.

Udvælgelse af informanter

Specialerapporten tager udgangspunkt i offentlige ordregivere på regionsniveau. Danmark er opdelt i 5 regioner, hvis største opgave består i at varetage det danske sundhedsvæsen, herunder sygehusene. Derved varetager regionerne en professionel bygherrerolle, i forbindelse med opførelse af nyt eller renovering af eksisterende sygehusbyggeri samt andre regionale institutioner. I alle fem regioner investeres der i nye "supersygehuse" samtidig med regionernes andre opgaver håndteres.
Igennem et temamøde ved navn: Ny udbudslov og supersygehus, afholdt af Væksthus Nordjylland og Region Nordjylland, har forfatterne fået kendskab til nøglepersoner i organisationen for Nyt Aalborg Universitetshospital (NAU) hvorfor forfatterne har valgt at indbyde disse til interviews.

Informant	**Stilling**	**Virksomhed**
Poul Møller	Kontorchef - Nyt Aalborg Universitetshospital	Region Nordjylland
Niels Sloth	Kontorchef - Bygninger og Anlæg	Region Nordjylland

Tabel 6.A – Oplysninger om informanter, interviewrunde 3

Regionen dækker et areal på ca. 7.879 km². Region Nordjylland består af 11 kommuner og udgør den regionale myndighed for 580.272 nordjyder [Region Nordjylland 2015]. Region Nordjylland med centralforvaltning i Aalborg dækker det tidligere Nordjyllands Amt, de nordlige dele af Viborg Amt og en mindre del af Århus Amt.

Figur 6.F – Region Nordjylland

Som tidligere nævnt, har forfatterne udnyttet muligheden for at afholde Interviewrunde 3, med to nøglepersoner fra regionen inden for hver deres område af byggeri i regionen.

I forbindelse med opførelsen af NAU nedsatte Regionsrådet i Region Nordjylland i april 2010 en projektorganisation til at varetage samtlige opgaver vedrørende det 155.000 m² store sygehus. Der blev dengang afsat 4,1 milliarder kr. i 2009 til byggeriet.

Poul Møller

Poul Møller (PM) har indvilget i at deltage i et interview og er kontorchef i det sekretariat der håndterer økonomi og jura på NAU. PM er uddannet jurist fra Aarhus Universitet i 1999 og har tidligere været ansat i Nordjyllands Amt samt i flere kommuner og siden 2009 i Region Nordjylland. Siden 1999 har PM beskæftiget sig med offentlige udbud og med særlig fokus på byggeri og anlæg siden 2003.

Niels Sloth
Yderligere har kontorchef Niels Sloth (NS) fra afdelingen Bygninger og Anlæg, i Region Nordjylland (RN), som varetager den daglige drift af regionens øvrige institutioner indvilget i at deltage i et interview. NS er uddannet arkitekt fra Arkitektskolen i Aarhus i 1982, og er primært ansvarlig for Sygehus Vendsyssel, Sygehus Thy-Mors og alle sociale institutioner samt strategisk arbejde i regionen.

Interviewanalyse
Formålet med interviewet var for specialegruppen at tilegne sig viden omkring regionens udbudsprocedurer og hvilke overvejelser der bliver gjort i forbindelse med udbuddene samt valg af udbudsform. Derudover havde interviewet til hensigt at diskutere mulighederne i den kommende udbudslov, og især udbud med forhandling samt hvorvidt der er fremadrettet eksisterer mulighed for anvendelsen af denne. I nærværende afsnit tages udgangspunkt i de fremsatte forskningsspørgsmål som i interviewet blev suppleret med en række interviewspørgsmål.
Da interviewet foregik med to repræsentanter fremkom der forskellige holdninger og opfattelser igennem interviewet hvilket der i det følgende vil blive redegjort for. Der skelnes i det følgende mellem RN og NAU.

På hvilket grundlag fastlægges udbudsproceduren?
Formålet med spørgsmålet var at afdække forløbet omkring valg af udbudsform samt beslutningsgrundlaget herfor både i RN og på NAU.

Det er en undtagelse, at RN anvender offentligt udbud. Årsagen hertil skal findes i at markedet anser det som en stor belastning at afgive tilbud i forbindelse med et offentligt udbud, eftersom konkurrencesituationen er anderledes sammenlignet med et begrænset udbud. RN benytter derfor hovedsageligt muligheden for prækvalifikation.
Det er attraktivt for både rådgivere og entreprenører eftersom antallet af tilbudsgivere reduceres samtidig med entreprenører der ikke har de nødvendige kvalifikationer, frasorteres.

"Ved offentligt udbud, får man altid laveste fællesnævner og det er vi ikke interesseret i. " (Niels Sloth, RN)

Det forholder sig imidlertid anderledes i forbindelse på NAU, hvor rådgiverydelsen traditionen tro udbydes som begrænset udbud, eftersom det er vigtigt med dokumenteret erfaring inden for sygehusbyggeri samtidig med at rådgiverne har tekniske kompetencer og økonomiske soliditet.
Entrepriserne udbydes i offentligt udbud hvilket også er strategien fremadrettet eftersom erfaringerne ifølge PM viser, at det er den udbudsform der skaber den bedste konkurrencesituation. Dermed foregår valget af udbuds- og entrepriseform ikke i relation til den enkelte opgave men er således bestemt på forhånd.

"Hovedreglen er, at vi anvender offentligt udbud i fagentreprise. " (Poul Møller, NAU)

I forlængelse af denne udtalelse beretter NS om to projekter i Thisted og Hjørring hvor der opført to fælles akutmodtagelser i fagentreprise.

"Det er dybt problematisk at bygge i fagentreprise. " (Niels Sloth, RN)

Med måden der udbydes på i dag forskyder rådgiverne projekteringen ud til fagentreprenørerne og de har ingen indbyrdes relation. De skal ikke lave den koordinering hvilket vil sige at rådgiverene skal lave entreprenørenes koordinering - og det sker ikke, derfor er der et stort spild forbundet med denne udbudsform. Ved at anvende begrænset udbud er RN sikker på hvem der får mulighed for at afgive tilbud og der stilles nogle krav der hæver barren, og hvilket regionen har lige gjort det ved et andet projekt i Hjørring hvor der blev anvendt begrænset udbud i fagentreprise med laveste pris som tildelingskriteriet.

"Jeg ville i princippet hellere anvende tildelingskriteriet, økonomisk mest fordelagtig men det var der nogle der syntes det var lidt for avanceret i en fagentreprise. " (Niels Sloth, RN)

Valget af udbuds- og entrepriseform i RN er, i modsætning til på NAU, kontekstafhængigt med det forbehold at der administrativt er vedtaget en kompetenceplan, der fastslår at der skal tages hensyn til små og mellemstore virksomheder. Dette er en politisk bestemt hvilket indsnævrer det udbudsmæssige råderum.

Dermed er der det alene erfaringerne fra RN der tages i betragtning på spørgsmålene vedrørende udvælgelses- og tildelingskriterier. I regionen er man imidlertid tilhænger af begrænset udbud da barren således hæves for hvem der får lov at byde. Med hensyn til valg af tildelingskriterie er der umiddelbart heller ikke frit valg, på trods af at NS helst så alle udbud tildelt efter økonomisk mest fordelagtig, i henhold til ovenstående citat, der insinuerer at der er administrative bestemmelser der besværliggør processen.
Når der tildeles efter økonomisk mest fordelagtig vægter prisen op til 35 procent. Af andre underkriterier nævner NS proces, bemanding og kvalitet, hvor processen vægter relativt højt. Formålet er her ikke at påføre driften permanente udgifter fordi der udføres en middelmådig kvalitet. PM imidlertid af den opfattelse at man vil bringe sig selv i en vanskelig situation politisk hvis ikke tilbuddet med den laveste pris vælges:

- *"Vi har brugt tildelingskriteriet økonomisk mest fordelagtigt mange gange og vi har indtil nu, ikke haft modstand fra politisk hold."* (Niels Sloth, RN)
- *"Det har i vel ikke brugt på entreprenørudbud?"* (Poul Møller, NAU)
- *Jo - vi har flere eksempler på totalentrepriser og rådgiverudbud, hvor tildelingen er sket til ikke lavestbydende."* (Niels Sloth, RN)
- *"Det lyder interessant"* (Poul Møller, NAU)

Inden for de tekniske fag bliver der ofte anvendt funktionsudbud, da både NS og PM ser fordele ved at inddrage de udførende i projekteringen af disse opgaver. Det er dog endnu ikke fastlagt hvorledes teknikudbuddene bliver udformet på NAU, om end PM kan se fordele i at samle teknikken i et udbud på tværs af byggeriet.

Forfatterne spurgte uddybende indtil hvorledes informanterne oplever konkurrencesituationen overordnet set og i særdeleshed på NAU. Hertil beretter NS at der var 6-8 bydende ved sidste udbud, hvilket han vurderer som fint. PM beretter imidlertid om få bydende på den nyligt udbudte råhusentreprise på NAU, hvor der dog forventes væsentlig større konkurrence på de kommende udbud. Dette til trods har PM ikke intentioner om at anvende begrænset udbud.

Hvilke muligheder / udfordringer er der forbundet med den kommende udbudslov?

Formålet med dette forskningsspørgsmål er at afdække hvorvidt informanterne har samme formodninger om udbudsloven som forfatterne, samt hvorvidt det vil få indflydelse på det fremadrettede arbejde i RN og på NAU. Specielt er det vigtigt for specialegruppen at klarlægge informanternes holdning og eventuelle tilgang til udbud med forhandling.

NS fremhæver indledningsvist at ændringen med at det Fælles Europæiske Udbudsdokument (ESPD), hvorefter PM bidrager med følgende udsagn omkring den kommende udbudslov:

"Det er ikke noget der vil ændre vores udbudsstrategi. Den udvidede adgang omkring udbud med forhandling er ikke noget, vi ser nogle store, eller forbedrede muligheder i." (Poul Møller, NAU)

Begge informanter peger dog på afskaffelsen af annonceringspligten for kontrakter mellem 500.000 kr. og tærskelværdien for EU-udbud, som en forbedring.

Forfatterne spørger herefter ind til hvilke kompetencer informanterne mener en offentlig bygherre bør besidde, hvor der især fremhæves juridiske kompetencer i henhold til udbudsprocessen, økonomistyring samt teknisk indsigt. Informanterne forventer ikke at den kommende udbudslov vil give behov for andre kompetencer.

Informanterne bliver herefter spurgt til hvorvidt udbudsformen udbud med forhandling kan være interessant i RN og på NAU. Begge parter er enige i at der er fordele ved at inddrage entreprenøren på et tidligere stadie, hvor NS udtrykker at der især i totalentrepriser er mulighed for at anvende udbudsformen. PM påpeger desuden at det muligvis kunne have været gavnligt at have en dialog om udførelsesmetoder på råhusentreprisen på NAU:

"Der hersker ingen tvivl om, at der findes entreprenører der ligger inde med viden der kan optimere processer, hvor rådgiveren ikke er opmærksom på dette og stiller krav der direkte er et benspænd for entreprenøren. " (Poul Møller, NAU)

Informanterne er ikke afvisende overfor at anvende udbudsformen i det fremadrettede arbejde, hvor PM i særdeleshed forventer at forhandlinger om tekniske løsninger og udførelsesmetoder vil være oplagte forhandlingsemner.

"Jo mere dialog man kan have med aktørerne generelt set jo bedre, og jo tidligere denne ligger jo bedre må det også være. " (Poul Møller, NAU)

Dette står i skærende kontrast til valget om alene at anvende offentligt udbud samt laveste pris som tildelingskriterium, hvor der er meget lidt dialog. På den ene side er informanten klar over hvad der skal til for at forbedre processerne og projekterne generelt, men på den anden side er han bange for at foretage de nødvendige tiltag. Især fokus på anlægsomkostningerne fylder ifølge PM utroligt meget, hvilket kan føre til at driften påføres unødige omkostninger. Ved at anvende offentligt udbud opstilles meget snævre rammer for entreprenørerne at innovere og udvikle på:

"Det står entreprenørbranchen frit for at udvikle og innovere lige så tosset de vil. " (Poul Møller, NAU)

Begge informanter supplerer med at mindre entreprenører i regionen vil opleve forhandlingsrunder som bøvlede, fordyrende og risikofyldte. Ordregiver skal uden tvivl være varsom med hvad der kræves af enkeltmandsvirksomheder, men forfatterne vil dog påstå at langt de fleste entreprenører både vil kunne håndtere en forhandlingsprocedure, men også have en vis interesse i at deltage heri. Dette afhænger selvsagt af hvor omfattende forhandlinger der er tale om, samt med hvilket formål de foretages.
Dette hænger imidlertid sammen med at entreprenøren vil få mulighed for at bidrage til projektet samtidig med at få indsigt i det givne projekt og mulighed for at skabe et tillidsforhold til bygherre.

Er udbud med forhandling forbundet med større risiko for klagesager?

Specialegruppen er tidligere i forløbet blevet bekendtgjort med at offentlige ordregivere foretrækker de udbudsformer der erfaringsmæssigt giver færrest klagesager, hvilken fører til mangel på nytænkning og udvikling. Dette undersøges herunder hvorvidt informanterne er enige i denne påstand.

Inden for byggeri oplever informanterne ingen klager. Det hænder dog, at enkelte entreprenører gør tilløb til at indgive en klage. Eksempelvis oplevede NS en klage på baggrund af en evaluering som dog bortfaldt, da entreprenøren aldrig fulgte op på sagen. Ifølge NS hænger en sådan klage sammen med skuffelsen over ikke at blive tildelt kontrakt hvilken er større lige i kølvandet på en licitation eller tilbudsevaluering. Ofte handler utilfredsheden blandt tilbudsgiverne om bygherres tolkning af forbehold ved det tilbud med laveste pris, hvilket har tvunget bygherre til at vælge en højere pris. Der eksisterer derfor enighed blandt informanterne om at de er gode til at tage sådanne tilfælde i opløbet, og ved opfyldelse af ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet behandle alle tilbudsgivere ordentligt.

PM stiller imidlertid spørgsmålstegn ved om det vil gå så let ved en forhandlingsprocedure:

"… så længe der er en ordregiver og en tilbudsgiver der taler sammen bag en lukket dør, vil der stå nogle udenfor og tænke: Er der nu rent mel i posen? " (Poul Møller, NAU)

PM tilføjer endvidere at man mangler værktøjerne til at gennemføre et udbud med forhandling samt at offentlige bygherrer vil være tilbageholdne indtil de bliver fortrolige med det og især får klagenævns-praksis på området. Specialegruppen stiller herefter spørgsmål til hvordan de skal blive fortrolige med det samt få klagenævnspraksis hvis de netop er tilbageholdne.

"Når man er en del af et politisk system bliver man bare kigget på fra alle sider og derfor er jeg som embedsmand lidt forsigtig, man får typisk skæld ud hvis man laver fejl og sjældent tak for det gode man laver. " (Poul Møller, NAU)

På trods af ovenstående citater åbner PM op for at afprøve udbudsformen på et hjørne af NAU, hvis det forekommer hensigtsmæssigt. Ligeledes giver NS tilsagn om at undersøge mulighederne for at udbyde med forhandling på et kommende projekt i Aars.

6.4. DELKONKLUSION

Specialegruppen har igennem Interviewrunde 3 undersøgt Region Nordjyllands forhold til de muligheder der opstår i forbindelse med ikrafttrædelsen af den kommende udbudslov og især udbudsformen udbud med forhandling. Generelt forholder informanterne sig kritiske til udbudsloven som helhed hvor de ikke vurderer at den medfører hverken nye muligheder eller en forenkling.

I forhold til den konkrete udbudsform fremstod begge informanter særdeles positive over for delelementerne på et teoretisk niveau, herunder eksempelvis øget dialog og forbedrede tilbud via forhandlingerne. Dog forekom informanterne meget tilbageholdne omkring en mere praktisk anvendelse, hvilket til dels kan forklares med manglende dybdegående kendskab til udbudsformen.

7 DISKUSSION

7. DISKUSSION

Formålet med nærværende diskussionsafsnit er at diskutere de tilvejebragte resultater for at give læseren et bedre grundlag at vurdere validiteten af disse. Derfor tages der udgangspunkt i de emner forfatterne vurderer, giver størst anledning til en kritisk diskussion således afsnittet anvendes selvkritisk. Der tages umiddelbart udgangspunkt i de resultater der relaterer sig til specialerapportens problemformulering, og som fremgår af de løbende delkonklusioner i denne rapport.
Afslutningsvis vil forfatterne anspore til debat om hvorvidt de offentlige bygherrer kan og vil udnytte de synliggjorte muligheder der opstår i forbindelse med ikrafttrædelsen af udbudsloven, hvortil yderligere tidsaktuelle artikler vil blive inddraget for supplerende validering af forfatternes synspunkter og tolkninger.

Der vil i følgende diskussion være fokus på specialegruppens løsning på problemformuleringen, hvilket i grove træk beror sig på at regionale bygherrer anvender udbudsformen udbud med forhandling hvor det er muligt og gavnligt. Baseret på denne løsning har forfatterne formuleret en række diskussions-spørgsmål.

Er udbud med forhandling løsningen på alle byggebranchens udfordringer?

Er det muligt at opnå de samme resultater uden brug af partnering og/eller rammeaftaler (ville det fungere uden? eller have samme effekt?)?
De erfaringer specialegruppen har inddraget i undersøgelsen fra forsyningsvirksomhedsdirektivet, er underlagt en række særlige omstændigheder som bidrager til det positive resultat der her opnås. Det er vanskeligt at overføre disse erfaringer direkte til udbudsdirektivet, da disse omstændigheder ikke nødvendigvis er gældende her. At der er tale om væsentlige gentagelser i kontrakten og at projektet dermed kan udbydes som rammeaftale er uden tvivl en fordel da entreprenørerne i dette tilfælde får en vis kontinuitet og dermed har et bedre grundlag for at udbytte gentagelseseffekten og derudover at skabe løbende forbedringer på. Denne scenario kan være svært at overføre direkte til byggebranchen da opgaver af en vis volumen sjældent vil være hensigtsmæssige at udbyde som rammeaftale. På den ene side er resultaterne med disse rammeaftaler glimrende, men som tidligere konkluderet er det dog sandsynligt at entreprenørens kompetencer og knowhow alligevel vil kunne komme i spil og bidrage positivt til komplekse og voluminøses projekter, til trods for at gentagelseseffekten ikke er ligeså høj. Modsat er der utallige eksempler på at et byggeprojekt kan udføres med partnering som samarbejdsform, hvilket har stor betydning for udnyttelsen af det tillidsbånd der etableres allerede under forhandlingerne. Tillidsbåndet forstærkes imidlertid med eksempelvis de incitamentsaftaler (deling af over- og underskud) der er indeholdt i den fulde partneringmodel, hvor det er essentielt at få tilknyttet den rigtige entreprenør, hvilket er lettere at vurdere igennem et forhandlingsforløb frem for et skriftligt udbudsforløb.
Uden at underkende den synergi der opstår som resultat af ovenfornævnte omstændigheder, postuleres det at et byggeprojekt udbudt med forhandling og med partnering som samarbejdsform, potentielt vil medføre samme synergi som førnævnte projekt, om end gentagelseseffekten og dermed effektivitetspotentialet ikke er af samme kaliber.

Ses der bort fra partnering er mulighederne knap så vide. I en sådan situation fjernes det fællesøkonomiske incitament efter kontraktindgåelse. Udbyttet vil dermed hovedsageligt realiseres forud for kontraktindgåelse, hvor der mellem bygherre og entreprenør samarbejdes om projektoptimering og -forbedring. Der kan argumenteres både for og imod at det givtige samarbejde vil fortsætte efter kontraktindgåelse, men dette beror i høj grad på om der i kontrakten tilføjes fælles målsætninger der sikrer tillid og en konstruktiv samarbejdskultur.
Modsat giver partnering således meget lidt mening under de traditionelle udbudsformer, da entreprenøren her vælges ud fra en række objektive kriterier, uden samme muligheder for at vurdere kemi, intentioner, fremtidigt samarbejde, etc.

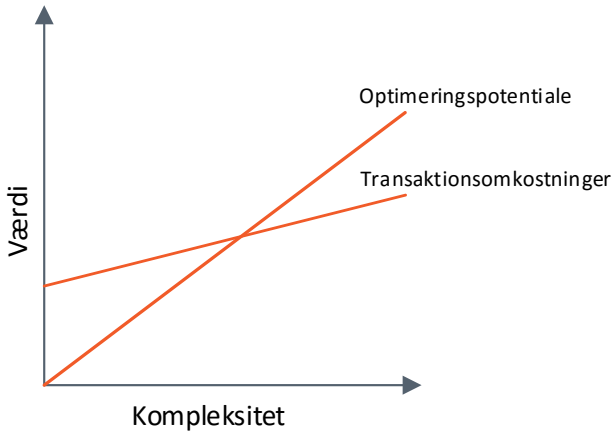
Har entreprenørerne tilstrækkelige incitamenter for at dele informationer under forhandlingerne?

Et af de vigtigste kriterier for succes i et forhandlingsforløb er entreprenørens vilje og evne til at bidrage med sine spidskompetencer under forhandlingen. Uden entreprenørens bidrag vil der ikke opnås særligt forbedrede tilbud og dermed ikke højere værdi for bygherre. Derfor er det bydende nødvendigt at entreprenøren har tilstrækkeligt med incitamenter for at bidrage til processen. Dette hænger altafgørende sammen med sammensætningen af tildelingskriterierne og nærmere bestemt vægtningen af underkriterierne. Hvis der i evalueringsmodellen er lavet en fordeling med for stor overvægt til prisen, kan tilbudsgiver nøjes med at afgive et lavt tilbud og ikke tillægge de resterende underkriterier særlig opmærksomhed, og således stadig blive tildelt opgaven. Ved at afgive et lavt tilbud og ikke bidrage til en forbedring af projektet, kan entreprenøren efterfølgende forsøge at tjene sine penge ved ekstraarbejde. Dette forekommer er ikke i trit med ordregivers hensigt. Der er i selvsagt ikke nogen klar grænse for hvor højt prisen må vægte, dog er det nødvendigt at ordregiver er klar over hvilke konsekvenser det kan medføre.
Hvad enten de resterende kriterier omhandler proces, innovation eller organisation, vil de ikke blive tillagt megen opmærksomhed hvis prisen vægter for højt. Derudover skal der være mulighed for at skille sig ud når disse kriterier bedømmes. Hvis de ikke bliver vurderet efter fortjeneste og med den reelle spredning vil det igen være prisen der er afgørende. Ordregivers incitament for ikke at tillægge prisen for høj vægtning hænger imidlertid sammen med at de resterende kriterier, hvis sammensat rigtigt, har en prisreducerende effekt. Hvis og når ordregiver vælger at anvende udbud med forhandling er det derfor vigtigt at tildelingskriterierne bliver sammensat hensigtsmæssigt, da hele forhandlingsprocessen ellers vil falde sammen. Modsat er det vigtigt at tilbudsgiver går ind til forhandlingerne med de rigtige intentioner og en reel vilje til at skabe højere værdi for begge parter. Et incitament for entreprenøren til at bidrage til en forbedring af projektet, kan være at fremstå kompetent og professionel i forhandlingerne og således opnå en højere score på underkriteriet organisation og/eller bemanding. Derudover kan en sådan tilgang give en forventning om at bygherre senere vil gengælde den ærlighed og ordentlighed der blev udvist i forhandlingerne.

Hvornår er det rentabelt at anvende udbud med forhandling?

Som nævnt tidligere medfører anvendelsen af udbud med forhandling væsentligt højere transaktionsomkostninger for både bydende entreprenører samt for bygherre. Bygherre skal således vurdere hvorvidt en eventuel forhandling vil være hensigtsmæssig når de samlede transaktionsomkostninger og værdien af det endelige projekt sammenholdes (Se Figur 7.A for illustration).

Der er selvsagt ikke nogen præcis tærskel for i hvilke tilfælde det kan betale sig at udbyde med forhandling. Det afhænger imidlertid af kompleksiteten og herunder flere faktorer som gentagelser, volumen, behov for markedskendskab etc. Netop på baggrund af de mange faktorer er det væsentligt at bygherre gør sig grundige overvejelser om produktets beskaffenhed forud for valg af denne udbudsform (Egentlig forud for valg af alle udbuds- og entrepriseformer, men mere om det i næste afsnit). Dermed lægges der op til at bygherre i hvert tilfælde skal vurdere hvor stort optimeringspotentialet er i det udbudsmateriale der sendes ud til potentielle tilbudsgivere. Hvis bygherre mangler viden om produktet der skal erhverves og vil sikre sig at få alle ønsker og krav dækket efterfølgende, er udbudsformen ligeledes attraktiv. Dog vil det ikke være rentabelt hvis bygherre har en høj viden om produktet og således er i stand til at beskrive produktet fuldstændigt.



Figur 7.A – Rentabilitet

Er der behov for en yderligere professionalisering af den offentlige bygherrerolle?

Offentlige bygherrer møder i dagspressen kritik for manglende kompetencer når det gælder organisering, planlægning og koordinering af større bygge- og anlægsprojekter [Danmarks Radio 2014], hvor *"løndannelse og øvrige incitamenter kan være en udfordring i at tiltrække de rigtige folk"* [Bygherreforeningen 2014b, s. 22]. Forfatterne stiller således spørgsmål ved om bygherrerollen som helhed skal løftes kompetencemæssigt frem for at udvide de muligheder og rammer ordregiverne er underlagt, og dermed gøre organisering og strukturering af offentlige udbud til en mere kompleks opgave.

I forbindelse med tredje interviewrunde fremkom det for specialegruppen at mange forhold i offentlige udbud er politiske bestemte samt at ordregiverne i høj grad er underlagt et politisk og samfundsmæssigt pres for at udnytte offentlige midler bedst muligt. Dette fører imidlertid til frygt for at afvige fra de procedurer hvori ordregiver har erfaring med at undgå at komme i politisk uføre. I et forsøg på at undgå at vække politisk opsigt, fører det til ansættelser af DJØF'ere i stillinger hvor der i høj grad er brug for kompetencer inden for projektledelse, byggeteknik, udbud- og entrepriseret samt projekt- og virksomhedsøkonomi. Dette vidner om at fokus er flyttet fra løsning af opgaven til en bureaukratisk forebyggelse af politiske udfordringer. Fokus bør ikke være på at ageren i det politiske system, men på budgettering, tidsplanlægning og risikostyring som er essentielle elementer i styring af større byggeprojekter. For at understrege pointen bringes følgende citat igen:

"Ideelt set skal bygherren råde over nogle af de dygtigste folk for kunne udfylde den professionelle indkøbsrolle. " [Bygherreforeningen 2014b, s. 36]

Hvis ikke ordregiver har kompetencerne til at matche sine samarbejdspartere på samtlige ovenstående parametre, vil udbyttet være derefter.
Det er klart at der på den ene side skal være nogle overordnede politisk bestemte rammer for eksempelvis økonomi, men på den anden side bliver udviklingen af det konkrete projekt ofte låst fast hvis den politiske indflydelse fortsætter for langt ned i projektorganisationerne. Der bør imidlertid være plads til at fastsætte en dynamisk udbudsstrategi der med afsæt i markedsundersøgelser sikrer at der træffes velbegrundede beslutninger om valg af projektspecifikke udbuds- og entrepriseformer.
Det kan desuden være en fordel at indgå i tidlig markedsdialog omkring disse valg, således det sikres at der tages hensyn til entreprenørernes præferencer og at der dermed er efterspørgsel for opgaven.

Bygherreforeningen maner til besindighed med anvendelsen af denne udbudsform. Hvem tør vove pelsen?

I forbindelse med første interviewrunde blev specialegruppen oplyst om Bygherreforeningens tilbageholdne tilgang til de udbudsformer der kan bidrage med øget fleksibilitet. Holdningen er imidlertid at bygherrerne skal begrænse brugen af disse indtil der er mere erfaring og retspraksis på området, hvilket forekommer paradoksalt for specialegruppen, der hellere vil opfordre til rettidig omhu. Dermed sagt skal bygherrerne ikke ukritisk anvende denne udbudsform, men bør som det mindste overveje hvilke potentielle gevinster de kan tilføre projekterne. Samme tilbageholdenhed viste sig imidlertid i tredje interviewrunde, hvilket dog, i nogen grad, blev opblødt som mulighederne blev diskuteret. Det vidner imidlertid om manglende kendskab, hvilket igen forekommer bekymrende, når det tages i betragtning hvornår lovgivningen træder i kraft.
Frem for at stigmatisere disse udbudsformer bør bygherreforeningen sammen med eksempelvis Kommunernes Landsforening eller Danske Regioner, iværksætte tiltag der aktivt skal støtte enkelte ordregivere som del af et udviklingsforløb. For forfatterne er der ingen tvivl om at kendskabet til mulighederne skal udbredes, hvis de skal vinde indpas, ligesom der skal følge vejledning på baggrund af en effektiv videns- og erfaringsdeling som del af en kollektiv indsats.

8 KONKLUSION

8. KONKLUSION

Kan og vil entreprenørbranchen imødekomme den stigende efterspørgsel inden for byggeri og anlæg?

Dette spørgsmål dannede således rammen for brancheanalysen på baggrund af specialets indledende kapitel. Dette skete for at oparbejde en viden om og forståelse for de udfordringer offentlige bygherrer står over for i forbindelse med større udbud under EU-direktiverne.

For at synliggøre aktualiteten og vigtigheden i undersøgelsen blev der indledningsvist iværksat en brancheanalyse. Her udledtes det, at branchen frem mod 2020 vil opleve et øget udbud inden for store og komplekse byggerier i Danmark. Dette udbud medfører et pres på især de større entreprenørers ressourcer og kompetencer, eftersom det hidtil har været dem der, i vid udstrækning, har varetaget disse opgaver.
Allerede nu oplever mange bygherrer vanskeligheder med at få tilstrækkeligt med skarpe tilbud. Det fremgår af de bagvedliggende analyser i kapitel 3, at de offentlige myndigheder i gennemsnit annullerer hvert sjette EU-udbud, hvoraf 47 procent af det samlede antal annullationer skyldes enten, der var for lidt konkurrence om opgaven, priserne var for høje eller at man ingen konditionsmæssige tilbud modtog.
Grunden hertil skal findes i kølvandet på finanskrisen, tilbage i 2007, hvor branchen oplevede en markant stigning i antallet af konkurser. De entreprenører der stadigvæk eksisterer i branchen har trimmet medarbejderstaben og øget fokus på centrale elementer i virksomheden. Derfor opleves der en vis selektivitet i entreprenørenes valg af opgaver, hvor der søges en stabil indtjening samtidig med de er forbundet et minimum af risiko. Hvis dette ikke er tilfældet undlader mange at afgive tilbud.

Tidligere har ordregiver haft stor frihed til at vælge mellem mange tilbudsgivere i forbindelse med udbud, men markedet har ændret sig. Derfor bør bygherre fremadrettet have fokus på at skabe attraktive udbud der skal sikre potentielle tilbudsgiveres interesse for det aktuelle projekt. På baggrund af brancheanalysen udledtes specialets problemformulering:

Hvordan sikrer offentlige ordregivere attraktive udbud af større, offentlige bygge- og anlægsprojekter?

For at besvare ovenstående problemformulering, har forfatterne redegjort for de rammebetingelser offentlige bygherrer er underlagt i 2015 for at skabe et overblik over bygherres udfordringer og muligheder i overensstemmelse med gældende lovgivning. Endvidere afdækkes de nye muligheder der opstår i forbindelse med Danmarks første udbudslov, som folketinget vedtog den 19. november 2015 og som træder i kraft d. 1. januar 2016.
Som en naturlig forlængelse i arbejdet med udbudsloven iværksatte forfatterne "Interviewrunde 1", hvis formål var at afdække hvorledes brancheorganisationerne, Bygherreforeningen og Dansk Byggeri oplevede stemningen blandt sine medlemmer i forbindelse med udsigten til en ny udbudslov. Interviewene blev afholdt hver for sig, men ud fra identiske interviewguides således resultaterne kunne sammenholdes.
Det stod hurtigt klart at de to repræsentanter havde divergerende holdninger i forhold til mulighederne og konsekvenserne af udbudsloven. Særligt offentliggørelsen af evalueringsmodellem blev genstand for vidt forskellige holdninger og tolkninger.

Derimod opstod der imidlertid konsensus omkring udbudsformen *udbud med forhandling*, hvor begge parter så et potentiale i en forhandling mellem ordregiver og tilbudsgiver. I den forbindelse blev forfatterne opmærksomme på at denne udbudsform var den mest anvendte under forsynings-virksomhedsdirektivet, hvilket forfatterne efterfølgende validerede.

For at legitimere en yderligere behandling af føromtalte udbudsform, og besvare problemformuleringen, foretog forfatterne en gennemgang af den videnskabelige litteratur inden for området hvilket yderligere synliggjorde berettigelsen for videre bearbejdning.

Efterfølgende blev "Interviewrunde 2" iværksat med det formål at afdække hvorledes en offentlig bygherre og en entreprenør, begge underlagt forsyningsvirksomhedsdirektivet og med indbyrdes relation, opfattede og håndterede en udbudsproces hvori der indgik forhandlinger. Ligeledes søgte forfatterne indsigt i de resultater og erfaringer de forskellige aktører havde tilegnet sig. Der var bred enighed mellem informanterne, om at udbud med forhandling udgør nøglen til attraktive udbud på den præmis, at tildelingskriteriet økonomisk mest fordelagtige anvendes og prisen ikke vægter mere end at de andre parametre kommer i spil. Niels Sloth fra Region Nordjylland angiver vægtningen til maksimalt 35 procent. Begge parter fremhæver dialogen som unik, hvor parterne får mulighed for at tilrette tilbuddet således det imødekommer bygherres krav og ønsker i videst muligt omfang. Der eksisterer yderligere enighed om, at projekterne bør have en vis volumen før det er hensigtsmæssig at udbyde med forhandling, eftersom transaktionsomkostningerne øges, i kraft af den tid der er forbundet med forhandlingerne og revisionen af entreprenørens tilbud.

Informanten fra Aarhus Vand A/S beretter om en reduktion af anlægsudgifterne på 35 procent over de seneste 10 år, hvilket er opsigtvækkende. I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at denne reduktion ikke udelukkende kan tilskrives udbud med forhandling men en kombination af en rammeaftale på 6 år udbudt i partnering hvor udbudsformen udbud med forhandling blev anvendt.
Der hersker ingen tvivl omkring en forhandling kræver både seriøse og engagerede parter der besidder et højt kompetenceniveau for at indfri det fulde potentiale i denne udbudsproces.

I det efterfølgende afdækkes de konkrete lovgivningsmæssige ændringer i forhold til udbud med forhandling. Tidligere har der kun i særlige tilfælde kunnet gøres brug af udbudsformen. Udbudsloven træder i kraft d. 1 januar 2016 og åbner op for muligheden for at udbyde med forhandling i langt højere grad. På baggrund af det faktum har forfatterne redegjort for hele udbudsprocessen for at skitserer hvordan et forhandlingsforløb kan struktureres og synliggjort relevante elementer der kan indgå i en forhandling.

På baggrund af resultaterne fra henholdsvis litteratur- og interviewstudiet valgte forfatterne at præsenterer dem igennem "Interviewrunde 3", hvortil der var indbudt to nøglepersoner inden for udbud af byggeri, i Region Nordjylland. Gennem interviewet oplevede forfatterne vidt forskellige opfattelser blandt de to informanter omkring Regionens tilgange og muligheder i forbindelse med udbud. Holdningen til udbudsformen udbud med forhandling blev også modtaget med en vis skepsis.

"Den udvidede adgang omkring udbud med forhandling er ikke noget, vi ser nogle store, eller forbedrede muligheder i. " -Poul Møller, NAU

Igennem argumentationen for det dokumenterede potentiale der ligger i forhandlingsdelen, bliver informanterne mindre afvisende for at afprøve og gøre sig erfaringer med udbud med forhandling.

"Det kunne da godt tænkes man kunne gennemføre et hjørne af projektet efter de nye forhandlingsmuligheder, - nogen skal jo gå forrest og som stor offentlig bygherre kan man jo sige, at vi på et eller andet plan er forpligtet til at prøve. " -Poul Møller, NAU

"Jeg har det ligesom Poul. Det kunne da være spændende og prøve, vi er ved at planlægge et projekt i Aars, det er vist den eneste mulighed der er i nyere tid, hvor vi kan gøre det. " Niels Sloth, Region Nordjylland

Afslutningsvis blev der foretaget en kritisk diskussion hvor forfatterne diskuterer hvorvidt udbud med forhandling er svaret på alle bygge branchens udfordringer.
Det konkluderes at kombinationen af et udbud med forhandling af en rammeaftale i partnering har været en succes under forsyningsvirksomhedsdirektivet. Forfatterne stiller dog spørgsmålstegn ved, at samme resultater kan opnås inden for byggeri under udbudsloven, eftersom det er vanskeligt at udbyd store og komplekse bygge- og anlægsopgaver som rammeaftaler. Til trods for det, anbefaler forfatterne at offentlige bygherrer tager denne udbudsform i betragtning fremadrettet hvor det vurderes hensigtsmæssigt, se Figur 7.A. At indgå i en forhandling skaber muligheden for at afstemme projektet så det imødekommer bygherres ønsker og krav i videst muligt omfang.

Forfatterne anbefaler afslutningsvis at bygherrerne fremadrettet tager mere ansvar for projektet og tilrettelægger udbuddet strategisk for at imødekomme den aktuelle markedssituation. Dette omfatter blandt andet at der er sammenhæng mellem udbudsform og typen af projekt. Alt dette i bestræbelserne på skabe mest muligt værdi og udnyttelse af offentlige midler.

9 PERSPEKTIVERING

9. PERSPEKTIVERING

Dette kapitel giver et bud på de samfundsmæssige implikationer nærværende opgave vil medføre hvis anbefalingerne effektueres. Endvidere synliggøres en række relevante emner til videre forskning inden for området, hvis der skeles ud over forfatternes afgrænsning.

Resultaterne af specialets undersøgelser viser at perspektiverne for udbudsformen, udbud med forhandling, er ganske store. Gennem rapporten præsenteres en relativ klar mulighed for anvendelsen af denne udbudsform, trods visse forudsætningerne skal være opfyldt for en anvendelse er hensigtsmæssig. Gribes muligheden af en offentlig bygherre med mod og tro på, at forhandlingerne vil bidrage til højere værdi, vil resultaterne følge. Bygherrerne bør desuden udnytte det erfaringsgrundlag der eksisterer ved forsyningsvirksomhederne. Virksomheder som Aarhus Vand A/S vil utvivlsomt kunne bidrage til en mere gnidningsfri indkøringsperiode. Derudover eksisterer der bygherrerådgivere med samme erfaringer, om end det vil være at foretrække at bygherrerne indledningsvist opruster på egne kompetencer, som behandlet i diskussionsafsnittet (s. 102ff).

- Det bør som det første forsøges at etablere et samarbejde med den/de bygherrer der iværksætter det første udbud med forhandling. Her bør der initieres en dialog omkring strukturering af udbudsprocessen med afsæt i nærværende opgaves løsning, hvorefter der bør foretages en data-/erfaringsopsamling samt en evaluering. Det er essentielt at få indsamlet og offentliggjort de første erfaringer med udbudsformen, for herefter at tilpasse nærværende vejledning.

- Der bør desuden foretages en tilbundsgående undersøgelse af offentlige bygherres kompetencer. Det bør undersøges hvilke kompetencer der er brug for, hvilke kompetencer der eksisterer samt årsagerne til eventuelle manglende eller fejlplacerede kompetencer.

- På lige fod med udbudsformen udbud med forhandling, er der blevet mulighed for at anvende konkurrencepræget dialog eller den nye udbudsprocedure innovationspartnerskab. Disse udbudsformer falder uden for specialets afgrænsning, men forfatterne er overbeviste om, at der ligeledes eksisterer et potentiale heri. Derfor kunne lignende opgaver tage udgangspunkt i en af disse udbudsformer. Derudover er det interessant at undersøge rådgiverudbud og især projektkonkurrencer, hvor der ligeledes er hjemmel for at have en dialog vedrørende udbudsmaterialet samt en efterfølgende optimering. Paralleller og erfaringer kan herefter drages til nærværende opgave.

- Der er utvivlsomt et kæmpe potentiale i kombinationen af udbud med forhandling og partnering. Udbudsformen fordrer tillid i den indledende fase og partnering gør i den efterfølgende. Specialegruppen har ligeledes afgrænset sig fra issues der vedrører partnering. Derfor er det interessant at iværksætte en videnskabelig undersøgelse der måler partnerings indvirkning på omtalte udbudsforløb. Derudover bør det undersøges om de fordele der opstår som følge af rammeaftaler kan overføres til byggerier af mere kompleks karakter.

LITTERATURLISTE

Andersen, Ib. 2008. *Den Skinbarlige Virkelighed*. 4. udgave. Frederiksberg C: Forlaget SL.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. 2014. *En Branches Bidrag Måles I BNP Og Beskæftigelse*. København.

Babbie, Earl. 2014. *The Practice of Social Research*. 14. udgave. Boston, Massachusetts: Cengage Learning.

Bajari, Patrick, Robert McMillan, and Steven Tadelis. 2008. "Auctions Versus Negotiations in Procurement: An Emperical Analysis." *The Journal of Law, Economics, & Organization* 25(2).

Bascon. 2015. "Nyhedsbrev." *Indsigt 28-04-2015*. Retrieved December 7, 2015 (http://bascon.dk/fileadmin/Nyheder/Filer/Indsigt-01.pdf).

BAT-kartellet. 2010. *Produktivitet I Byggeriet*.

Bech-Bruun. 2015. "Ny Udbudslov 2015." Retrieved December 7, 2015 (http://www.bechbruun.com/~/media/Files/Videncenter/Nyhedsbreve/EU+og+Konkurrence/2015/Udbudslov2015_web.pdf).

Berg, Claus. 2012. *Udbudsret I Byggeriet*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Berlingske Business. 2011. "Nedgang Og Sortsyn Truer Selvstændige." Retrieved October 27, 2015 (http://www.business.dk/oekonomi/nedgang-og-sortsyn-truer-selvstaendige).

Bygherreforeningen. 2014a. *Kraftig Vækst I Efterspørgsel På Entreprenører: Store Projekter Sætter Byggebranchen under Pres*. Retrieved October 1, 2015 (http://www.bygherreforeningen.dk/presse/15-pressemeddelelser/1481-store-projekter-saetter-byggebranchen-under-pres).

Bygherreforeningen. 2014b. "Store Byggeprojekter I et Vanskeligt Dansk Marked -Bygherrernes Udfordringer Og Handlemuligheder." Retrieved December 20, 2015 (http://www.bygherreforeningen.dk/vaerktojer/filarkiv/publikationer/1905-store-projekter-i-et-vanskeligt-dansk-marked).

Dagens Byggeri. 2015. "For Meget Detaljerytteri Hos Offentlige Bygherrer." Retrieved October 30, 2015 (http://www.dagensbyggeri.dk/artikel/86824-for-meget-detaljerytteri-hos-offentlige-bygherrer).

Danmarks Radio. 2014. "Region Magter Ikke Opgaven Som Bygherre." *dr.dk*. Retrieved December 17, 2015 (http://www.dr.dk/nyheder/regionale/midtvest/dansk-byggeri-advarer-region-magter-ikke-opgaven-som-bygherre).

Dansk Byggeri. 2015. *Konjunkturanalyse*. København.

Dansk Industri. 2013. *Produktivitetsudviklingen Skuffer*. København. Retrieved (http://di.dk/SiteCollectionDocuments/Opinion/Konjunktur/Produktivitet/Produktivitetsudviklingen skuffer.pdf).

Deloitte. 2012. *Analyse Af Byggebranchen 2012*. København.

Deloitte. 2015. *Analyse Af Bygge- Og Anlægsbranchen 2015*. København.

Erhvervs- og Vækstministeriet. 2011. *BEK 712 Af 15/06-2011 Om Fremgangsmåderne Ved Indgåelse Af Offentlige Vareindkøbskontrakter, Offentlige Tjenesteydelseskontrakter Og Offentlige Bygge- Og Anlægskontrakter*.

Erhvervs- og økonomiministeriet. 2014. *Rapport Fra Udvalg Om Dansk Udbudslovgivning*.

EU-domstolen. 1993. "Kendelse: Kommisionen Mod Danmark C-243/89."

EU-domstolen. 2012. "Kendelse: Kommissionen Mod Holland C-368/10."

Europa-kommissionen. 2013. *Kommissionens Forordning (EU) Nr. 1336/2013 Af 13. December 2013*.

Finansministeriet. 2015. *Økonomisk Redegørelse August 2015*. København.

Folketinget. 2015a. *L 164 Forslag Til Udbudslov, Som Fremsat*. København.

Folketinget. 2015b. *L 19 Forslag Til Udbudsloven, Som Fremsat*. København.

Folketinget. 2015c. *L 19 Forslag Til Udbudsloven, Som Vedtaget*. København.

Folketinget. 2015d. "Møde Nr. 8 I Salen." Retrieved (http://www.ft.dk/webtv/video/20151/salen/8.aspx?from=28-10-2015&to=30-10-2015&selectedMeetingType=Salen&committee=-1&as=1#player).

Folketinget. 2015e. "Oversigt over Afstemninger." Retrieved November 24, 2015 (http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l19/22/43/afstemning.htm#dok).

Folketingets Oplysning. 2015. "Valgkampens Længde Siden 1953." Retrieved October 5, 2015 (http://www.ft.dk/Folketinget/Oplysningen/Valg/Valgkampens_laengde.aspx).

Hagel-Sørensen, Karsten. 2011. *Aktuel Udbudsret*. København: Jurist- og Økonomforbundet.

Hartlev, Kristian, and Rasmus Holm Hansen. 2013. "Udbud Med Forhandling - Fra En Praktisk Synsvinkel." Retrieved November 24, 2015 (http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Juridiske-artikler/Udbud-med-forhandling---fra-en-praktisk-synsvinkel/#_ftn2).

Horten Advokatpartnerselskab. 2014. "Den Nye Danske Udbudslov Sendt I Høring." Retrieved December 8, 2015 (http://www.horten.dk/Nyhedsliste/2014/December/Den-nye-danske-udbudslov-sendt-i-hoering#Udvidet).

Jaskowski, Piotr, Biruk Slawomir, and Robert Bucon. 2010. "Assessing Contractor Selection Criteria Weights with Fuzzy AHP Method Application in Group Decision Environment." *Automation in Construction* 19:120–26.

Klagenævnet for Udbud. 2001. "Kendelse: Judex A/S Mod Århus Amt 14/9-01."

Klima- Energi- og Bygningsministeriet. 1991. *Cirkulære Om Pris Og Tid På Bygge- Og Anlægsarbejder M.v.*

Klima- Energi- og Bygningsministeriet. 1994. *Vejledning Om AB 92 - Almindelige Betingelser for Arbejder Og Leverancer I Bygge- Og Anlægsvirksomhed Af 10.12.1992 Bygge- Og Boligstyrelsen, Januar 1994*.

Klima- Energi- og Bygningsministeriet. 1997. *ABR 89 - Almindelige Bestemmelser for Teknisk Rådgivning Og Bistand*.

Klima- Energi- og Bygningsministeriet. 2014. "Nyt Dialogforum Om Kapacitetsudfordringer I Byggeriet." Retrieved September 30, 2015 (http://www.efkm.dk/nyheder/nyt-dialogforum-kapacitetsudfordringer-byggeriet).

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. 2013. *Bliv Klogere På EU-Udbud*. Valby.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. 2015a. "Tærskelværdierne." Retrieved December 22, 2015 (http://www.kfst.dk/Offentlig-konkurrence/Udbud/Udbudsregler/Taerskelvaerdierne).

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. 2015b. "Udbudslov." Retrieved October 30, 2015 (http://www.kfst.dk/Offentlig-konkurrence/Udbudslov).

Konkurrencestyrelsen. 2000. *Konkurrenceredegørelse 2000*.

Krüger, Kai. 2004. "Ban-on-Negotiations in Tender Procedures: Undermining 'Best Value for Money.'" *Journal of Public Procurement* 4(3):397–436.

Kvale, Steinar, and Svend Brinkmann. 2009. *Interview - Introduktion Til et Håndværk*. 2. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.

Laryea, Samuel. 2011. "Quality of Tender Documents: Case Studies from the UK." *Construction Management and Economics* 29(3):275–86.

Licitationen. 2013. "Offentlige Bygherrer Bør Bygge Som de Private." September 25. Retrieved (http://www.licitationen.dk/article/view/182486/offentlige_bygherrer_bor_bygge_som_de_private#.VnaoHhXhChc).

Licitationen. 2015a. "Mellemstore Entreprenører Dropper Millionentrepriser." Retrieved (http://apps.infomedia.dk/Ms3E/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e510011b).

Licitationen. 2015b. "Rådgivere Bruger 250 Millioner Kroner for Meget På Udbud." Retrieved (http://www.licitationen.dk/article/view/218447/radgivere_bruger_250_millioner_kroner_for_meget_pa_udbud).

Licitationen. 2015c. "Topchefer: Spilder Millioner På Udbud." Retrieved (http://www.licitationen.dk/article/view/207197/topchefer_spilder_millioner_pa_udbud).

Liu, Min, and Yean Yng Ling. 2005. "Modeling a Contractor's Markup Estimation." *Journal of construction, engineering and management* 131(4):391–99.

Nielsen, Ruth. 2010. *Udbud Af Offentlige Kontrakter*. 4. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Offersen, René. 2010. *Udbudsprocessen*. København: Thomson Reuters.

Region Nordjylland. 2015. "Fakta Om Nordjylland." Retrieved December 10, 2015 (http://www.rn.dk/Genveje/Fakta-om-nordjylland.aspx).

Rienecker, Lotte, Peter Stray Jørgensen, and Signe Skov. 2012. *Den Gode Opgave: Håndbog I Opgaveskrivning På Videregående Uddannelser*. 4. udgave. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Ritzau. 2009. "Aarsleff: Offentlige Investeringer Får Effekt Om et Par år." April. Retrieved (http://apps.infomedia.dk/Ms3E/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e1794d90).

Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. 2014a. *Analyse Af Annullationer Af EU-Udbud*. Valby.

Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. 2014b. *Datarapport - Analyse Af Annullationer Af EU-Udbud*. Valby.

Sørensen, Peter Birch, Michael Ros, and Hans Jørgen Whitta-jacobsen. 2009. "Vismænd: Fremryk Investeringer I Byggeriet." 2009. Retrieved (http://apps.infomedia.dk/Ms3E/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e1a7147d).

Udbudslovsudvalget. 2014. "Rapport Fra Udvalg Om Danks Udbudslovgivning."

Udbudsportalen. 2011. *Udbud – Trin for Trin*.

Udbudsportalen. 2013. *Vejledning I Udbud Med Forhandling*. København.

UgebrevetA4. 2014. "Virksomheder Gider Ikke Byde På Offentlige Millionkontrakter." September. Retrieved (http://www.ugebreveta4.dk/virksomheder-gider-ikke-byde-paa-offentlige-millionko_19816.aspx).

DI Videnrådgiverne. 2015. "Høje Transaktionsomkostninger Fraholder Virksom- Heder Fra at Byde På Offentlige Opgaver." Retrieved (http://viden.di.dk/SiteCollectionDocuments/Foreningssites/viden.di.dk/Transaktionsomkostninger-kvalitativ.pdf).

Wallin, Johan A., and Mette Brandt Eriksen. 2015. "Peer Review." *Syddansk Universitet*. Retrieved December 2, 2015 (http://www.sdu.dk/bibliotek/fag/medicin/litteratursoegning+vejledning+og+ref/peer+review).

Waara, Fredrik. 2008. "Mitigating Contractual Hazards in Public Procurement: A Study of Swedish Local Authorities." *Construction Management and Economics* 26(2):137–45.

Økonomi- og Indenrigsministeriet. 2014. *Økonomisk Analyse Nr. 21, Juni 2014. Tilpasning I Byggeriet Efter Overophedningen*.