

# Bygherrernes erfaringer med udbudsloven

Forslag til forbedringer af regelgrundlaget og  
kulturen blandt bygherrer

## Bygherrernes erfaringer med udbudsloven

Rapporten er udgivet af Bygherreforeningen med støtte fra A.P. Møller Fonden og Realdania.

Rapporten er udarbejdet af Lars Bertelsen, Rolf Simonsen og Henrik L. Bang (Bygherreforeningen).

Projektets styregruppe består af Astrid Biering Fonsbøl (AlmenNet), Pernille Illum (A.P. Møller Fonden), Christina Iversen (Boligselskabernes Landsforening), Jesper Rasmussen (BO-VEST), Steen Ejsing (DAB - Dansk Almennyttigt Boligselskab), Morten Palle Christensen (Danske Regioner), Michael Jacobsen (Jacobsen Advice), Claus Ørum/Trine Kronbøl (Kommunernes Landsforening), Henrik Lund (Realdania), Mikael Kenno Fogde (Realdania By & Byg).

Særlig tak til Martin Stæhr, Michael Jacobsen og Mikael Kenno Fogde for deres indspark i processen og i den endelige rapport.

København, marts 2020

# Indhold

<b>Forord: Bygherrerne vil have mere fokus på det gode købmandskab .....</b>	<b>4</b>
<b>Undersøgelse af bygherrernes erfaringer med udbudsloven .....</b>	<b>6</b>
<b>Bygherrernes tilgang til udbud.....</b>	<b>8</b>
Bygherrernes udbudspraksis er kendetegnet ved at afsøge mulighederne .....	8
De almene og de store offentlige bygherrers tilgang er forskellig .....	9
Bygherrerne kan arbejde mere strategisk.....	9
Bygherrerne søger hjælp hos advokaterne .....	10
Kompleksiteten hæmmer det gode indkøb.....	11
Indspark: Hold fokus på det gode indkøb .....	12
<b>Kritiske elementer i udbudsloven.....</b>	<b>14</b>
Angivelse af fabrikater .....	14
Indspark: Skab mulighed for at angive fabrikater i særlige tilfælde .....	16
Offentliggørelse af evalueringsmodeller.....	17
Behov for at kunne foretage ændringer .....	17
Anvendelse af fleksible udbudsformer .....	20
Brugen af ESPD.....	22
Håndtering af konkurs – før og efter kontraktindgåelse.....	23
De frivillige udelukkelsesgrunde .....	23
<b>Afskaf tilbudsloven som selvstændig regulering .....</b>	<b>24</b>
Indspark: Tilbudsloven har udtjent sit formål.....	26
<b>Potentialer og besparelser ved forbedringer i udbudsloven.....</b>	<b>27</b>
<b>Opsamling: Perspektiver på udbudsloven .....</b>	<b>28</b>
<b>Bilag .....</b>	<b>30</b>



## Forord: Bygherrerne vil have mere fokus på det gode købmandskab

I forbindelse med den forestående evaluering af udbudsloven har Bygherreforeningen undersøgt bygherrenes udbudspraksis og erfaringer med udbudsloven. Resultaterne fremlægges i denne rapport, hvor der ligeledes gives indspark til væsentlige opmærksomhedspunkter i den forestående evaluering af udbudsloven. Undersøgelsen giver forslag til, hvordan loven kan forbedres samt til, hvad bygherrerne selv kan gøre for at udnytte mulighederne i loven bedre.

Overordnet viser undersøgelsen, at bygherrerne finder det vanskeligt eller usikkert at navigere i det omfattende regelsæt, som består af udbudsloven, dens forarbejder, vejledninger og afgørelser primært fra Klagenævnet for Udbud og i mindre grad fra domstolene, herunder EU-domstolen. Usikkerheden stammer fra både lovkvaliteten og uklarheder eller uoverensstemmelser mellem reglernes forskellige elementer.

Det betyder, at der blandt bygherrerne opstår et fravalg af de reelle muligheder, der findes i udbudsloven, af frygt for at træde forkert. I stedet for at have fokus på det gode indkøb, bruger bygherrerne ressourcer på at afdække egen risiko for annullation af udbud og på at undgå klagesager. De kræfter, der bruges på at navigere indenfor regelsættet,

overskygger dermed det fokus, som bygherrerne burde have på at sikre, at der opnås bedst mulig kvalitet for pengene. Og det er ikke beskedne summer. Undersøgelsen anslår, at det drejer det sig om 3 mia. kr. om året, som de regulerede bygherrer kan spare på deres samlede byggeomkostninger, hvis udbudsloven forbedres.

Derfor er det bygherrenes ønske, at der med evalueringen af udbudsloven gøres en indsats for at øge mulighederne for at udøve godt købmandskab i forbindelse med indkøb af byggeri. Helt konkret peger denne undersøgelse på en række mulige forbedringer, der hver for sig vil kunne spare bygherrerne for udgifter, der i stedet kan benyttes til at skabe mere værdi for skatteborgernes penge.

Forhåbningen er derfor, at følgende forslag til forbedrede regler kan indarbejdes i en revision af udbudsloven.

# Forslag til forbedringer af udbudsloven

## Fabrikater

Giv mulighed for i særlige tilfælde at kunne specificere fabrikater for udvalgte produkter. Dette kan gøres simpelt ved at indføre direktivets tekst på området i udbudsloven. Potentielt set kan dette spare bygherrerne for omkostninger i forbindelse med udarbejdelse af udbud og i særlig grad i den efterfølgende drift, fordi der kan sikres overensstemmelse mellem fx de systemer, der bruges til at drifte et byggeri.

## Tilbudsloven

Udfas tilbudsloven, så der ikke er to forskellige regelsæt for bygge- og anlægsprojekter. Dette kan gøres ved at udvide udbudslovens afsnit IV og V til også at omfatte bygge- og anlægsprojekter under tærskelværdien. Ved denne ændring vil bygherrerne opnå større fleksibilitet og overskuelighed, da det blot vil være nogle bærende principper, der gælder for de mindre projekter frem for endnu et detaljeret regelsæt.

## Evalueringsmodeller

Reducer arbejdet med udarbejdelse af forskellige evalueringsmodeller til samme udbud. Dette kan gøres ved at indføre et "følg eller forklar princip" på området, hvor bygherrerne kun, hvis evalueringsmodellen viser sig uegnet, skal fremlægge en ny egnet model. Dette vil kunne spare bygherrerne for omkostninger, der ellers typisk er spildte, fordi de alternative evalueringsmodeller aldrig kommer i spil, ligesom de ikke bidrager til større reel gennemsigtighed for tilbudsgiverne.

## Ændringer i udbudsmaterialet

Giv bedre mulighed for at justere udbudsmaterialet efter udbud. Ved at øge muligheden for ændringer og præciseringer, der ikke ændrer konkurrencesituationen, kan man få bedre og mere værdiskabende processer samt undgå mange spildte omkostninger som følge af annullationer.

## Frivillige udelukkelsesgrunde

Indfør en platform for erfaringsudveksling, hvor ordregivere kan etablere kontakt og dele erfaringer om leverandører, som har overtrådt kontraktforpligtelser eller lignende. Dette kan spare bygherrerne for de mange ressourcer, der er forbundet med at skulle afdække leverandørers eventuelle mislighold af kontrakter. Dermed reduceres også risikoen for at indgå kontrakter med problematiske leverandører



# Undersøgelse af bygherrernes erfaringer med udbudsloven

I 2016 blev udbudsloven introduceret i Danmark som en national implementering af EU's udbudsdirektiv. De overordnede målsætninger med den danske lov handlede om forenkling og godt købmandskab i udbudsprocesserne med nøgleord som klarhed og fleksibilitet. I 2019-20 evaluerer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udbudsloven for at få indblik i, om loven fungerer efter hensigten, eller om der bør foretages justeringer.

I den sammenhæng er det afgørende at få en opsamling på bygherrernes erfaringer med implementeringen af udbudsreglerne, da de har stor indflydelse på, hvordan markeds- og samarbejdsprocesserne udspiller sig inden for bygge- og anlægssektoren. Derfor har Bygherreforeningen gennemført en undersøgelse af bygherrernes erfaringer med udbudsloven, så disse kan overleveres til styrelsen og indgå i den forestående evaluering.

Undersøgelsen giver det overordnede indtryk, at udbudslovens omfang og kompleksitet udfordrer bygherrernes udbudspraksis. For bygherrerne giver det ikke mening at se udbudsloven isoleret, men derimod i samspil med forarbejderne til loven (udbudslovsudvalgets rapport på 1000 sider) samt tilhørende vejledninger (fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen) og afgørelser i Klagenævnet for Udbud, som igen kan basere sig på afgørelser fra domstolene, herunder EU-domstolen. Dermed er det vanskeligt at tegne et entydigt billede af bygherrernes erfaringer med loven, da bygherrernes individuelle kompetencer og erfaringer på området er afgørende for, hvilken praksis de anvender.

## Udgangspunktet for analysen

For at undersøge bygherrernes erfaringer med udbudsloven har undersøgelsens udgangspunkt været at vurdere, om loven lever op til de oprindelige målsætninger – herunder om den understøtter professionelle indkøbsprocesser med god balance mellem skarpe priser og høj værdiskabelse, der afspejler sig i såvel samarbejdsprocesserne som i de færdige produkters kvalitet. Ambitionen med undersøgelsen har således været at afsøge, hvordan man kan undgå, at implementeringen af udbudsloven udfordrer de regulerede bygherrers muligheder for at indkøbe effektivt og dermed deler markedet for bygge- og anlægsopgaver i to skarpt adskilte delmarkeder.

## Udbudslovens kompleksitet kan koste samfundet dyrt

Erfaringer peger imidlertid på, at udbudsloven ikke er lykkedes med at fremme en fornuftig kombination af professionelle indkøbsprocesser og høj værdiskabelse. Og det koster samfundet dyrt, at regulerede bygherrer betaler mere end private for sammenlignelige bygge- og anlægsprojekter. Merprisen fremgår ikke altid tydeligt, da der ligeledes findes indikationer på, at en del af de midler, som de regulerede bygherrer bruger på udbuddet, investeres i merværdi i byggeriet af de private bygherrer. Det betyder, at de private bygherrer enten bygger til en lavere pris eller til samme pris med en højere kvalitet – de får altså mere for pengene.

Dermed kan det siges, at udbudslovens kompleksitet i den grad udfordrer de regulerede bygherrer og deres værdiskabelse. I denne rapport gives der anbefalinger til, hvordan bygherrerne selv kan bidrage til en mere værdiskabende udbudspraksis, men i særdeleshed også bygherrerens ønsker og anbefalinger til, hvor og hvordan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med fordel kan forbedre udbudsloven for at give samfundet mere værdi for de mange milliarder, der årligt investeres i bygninger og infrastruktur.

## Undersøgelsesspørgsmål

1. Hvad opfatter bygherrerne som positivt og problematisk i forhold til implementeringen af udbudsdirektivet ved udbudsloven med tilhørende forarbejder og vejledninger?
2. Går de regulerede bygherrer glip af muligheder på grund af udbudsreglerne – og skyldes det i givet fald direktivet eller den valgte implementering i udbudsloven?
3. Hvis de regulerede bygherrer går glip af muligheder pga. den valgte implementering i udbudsloven, hvilke omkostninger er der i givet fald forbundet dermed?
4. Kan rammerne i udbudsloven og tilhørende forarbejder og vejledninger justeres, så de virker befordrende på godt købmandskab og understøtter optimale resultater for bygherrerne?
5. Hvad kan de regulerede bygherrer selv gøre for at udnytte rammerne bedre – hvad skal der til for, at de ændrer fremgangsmåder, og hvordan kan vejledningen på udbudsområdet understøtte dette?



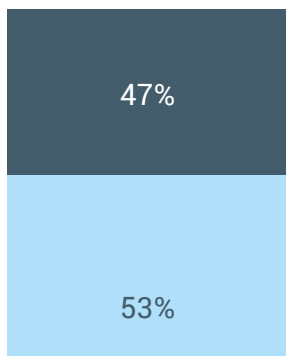
# Bygherrernes tilgang til udbud

Gennem en survey blandt de udbudsansvarlige i Bygherre-foreningens medlemsorganisationer er det forsøgt at skabe et overblik over bygherrernes tilgang til udbud. I det følgende præsenteres de overordnede resultater fra surveyen for at give et indblik, hvordan bygherrerne agerer på udbudsområdet, og hvad de har fokus på, når de tilrettelægger deres udbud.

## Bygherrernes udbudspraksis er kendetegnet ved at afsøge mulighederne

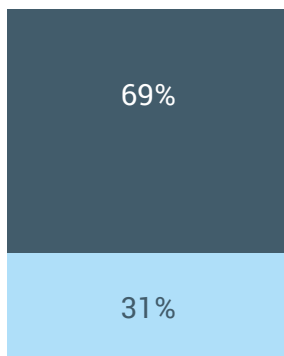
Bygherrernes generelle tilgang til udbud er at afsøge mulighederne i loven (69 procent) for at sikre et godt indkøb (61 procent). Overordnet set er bygherrerne dermed optaget af at udøve godt købmandskab, selvom det ikke fremgår entydigt, hvordan dette lader sig gøre i praksis.

Hvad synes du er vigtigst i revideringen af udbudsloven?



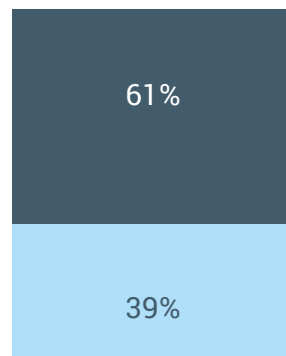
- Høj grad af præcisering, så lovens bestemmelser er entydige
- Høj grad af fleksibilitet i forhold til fortolkning af lovens bestemmelser

Hvilken af de følgende kendetegner jeres udbudspraksis bedst?



- Vi afsøger mulighederne i udbudsloven
- Vi holder os til sikre valg

Hvad har I fokus på, når I laver udbud?



- Lovens bestemmelser
- Et godt indkøb



Bygherrernes svar deler sig således næsten ligeligt mellem præferencer for fleksibilitet og fortolkning af lovens bestemmelser (53 procent) samt ønsket om entydighed og klarhed i lovens bestemmelser (47 procent).

## De almene og de store offentlige bygherrers tilgang er forskellig

De forskellige ønsker om fleksibilitet og entydighed understøtter en hypotese om, at der er en grundlæggende forskel i tilgangen til udbud mellem de udbudsansvarlige i de almene bygherreorganisationer og de udbudsansvarlige i de offentlige bygherreorganisationer. Hypotesen afspejles yderligere, når man adskiller besvarelserne. Således ønsker hele 80 procent af de almene bygherrer mere fleksibilitet i forhold til fortolkningen af lovens bestemmelser, mens det for bygherrerne samlet kun er 53 procent.

Forskellen kan skyldes en pointe, der er fremkommet i undersøgelsen om, at de almene udbudsansvarlige ofte er byggefagligt uddannet. Af denne grund er de optaget af byggeprojektets målsætninger som udgangspunkt for udbuddet, hvorimod de udbudsansvarlige hos de store offentlige bygherreorganisationer i højere grad har en juridisk baggrund og derfor bruger loven som udgangspunkt.

Dermed kan der argumenteres for, at der opstår to grundlæggende forskellige tilgange til de offentlige- og almene bygherreorganisationers udbudspraksis, der i bund og grund ønsker det samme – bedre rammer for at udøve godt købmandskab. Det kan således antages, at både almene og offentlige bygherrer ønsker mere fleksibilitet, men at deres udgangspunkt for, hvordan dette kan lade sig gøre er forskellig.

## Bygherrerne kan arbejde mere strategisk

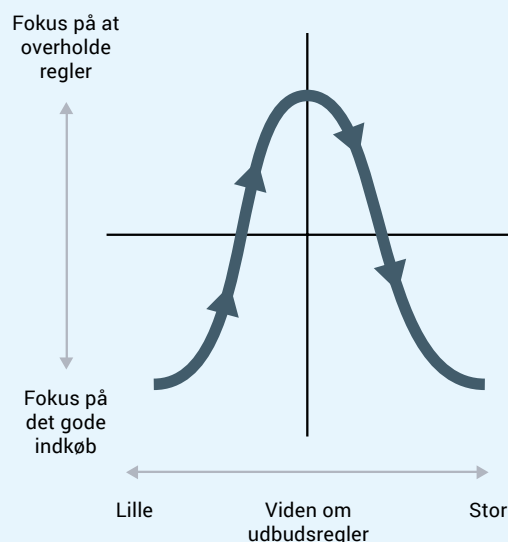
Bygherrerne er også ligeligt fordelt mellem dem, der arbejder efter en samlet udbudsstrategi i organisationen, og dem der planlægger ét udbud ad gangen. Kun 43% af de adspurgte i surveyen siger, at de har en udbudsstrategi, og flere af de interviewede bygherrer erkender, at en del af deres udbud bygger på "plejer", og at der ikke altid laves om i udbuddet for at tilpasse sig det konkrete projekt. I forlængelse af dette er der også flere, der peger på, at denne "plejer" også siger en del om, hvordan de i organisationen forholder sig til deres udbud. "Plejer" kan godt kodificeres i form af en udbudsstrategi – og i mange tilfælde vil dette være en god idé for at sikre, at der er en rød tråd i udbuddene fra samme bygherreorganisation, så der er tale om en fælles udbudsstrategi, hvor der er taget stilling til "plejer", og ikke en blandet tilgang afhængigt af den enkelte projektleders praksis.

Derfor anbefales det, at bygherrerne bliver bedre til at vurdere strategisk, hvad der aktuelt er den rigtige udbudsstrategi for deres bygherreorganisation. Det kan være en god idé, at der er en grundlæggende profil i udbuddene, som tydeligt viser tilbudsgiverne, hvilken bygherre, de står overfor. Dette vil også give sig til udtryk i, hvilke udbuds- og entrepriseformer, bygherren vælger samt, hvilket samarbejde, man lægger op til i projekterne.

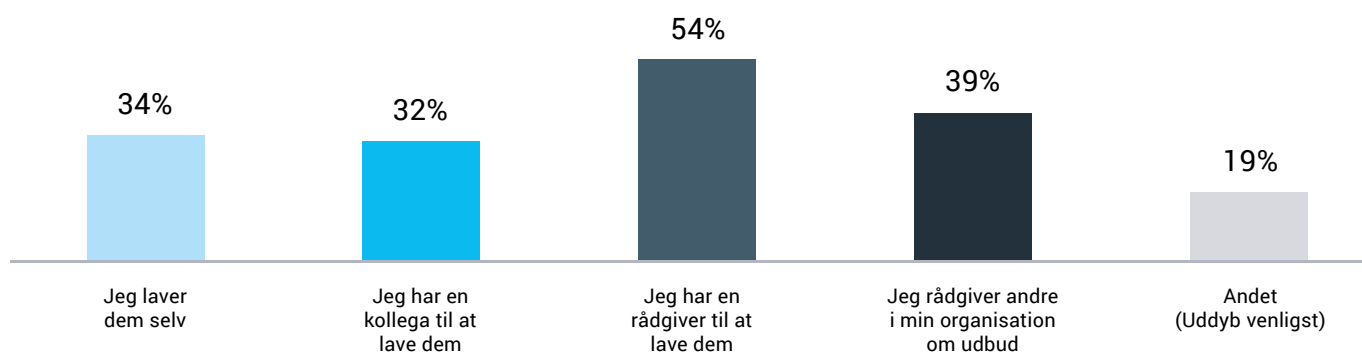
Derudover skal bygherrerne vurdere det enkelte udbud konkret i forhold til eksempelvis kompleksitet, marked eller timing. Man skal enten kunne slå til på rette tidspunkt eller tilpasse sig til den aktuelle markedssituation – herunder overveje at gå i dialog med markedet samt vælge den rette udbuds- og kontraheringsform ud fra viden om, hvilke firmaer i markedet, som er 'sultne' efter opgaver eller andre forhold. Et stort antal bydende giver ikke nødvendigvis den bedste pris, de bruger mindre energi og risikotillæget vokser.

## Kompetencemodellen

Undersøgelsen peger på, at bygherrerne har forskelligt kompetenceniveau og dette afspejles også i deres måde at arbejde med udbud. Nedenstående figur illustrerer kompetenceforskelligheden og den udvikling, vi ser hos bygherrerne. Det er typisk dem, der ved mindst eller mest om udbudsreglerne, der "bekymrer" sig mindst om dem. De "mellemvidende" bygherrer er meget opmærksomme på reglerne, men kompleksiteten i regelsættet giver en frygt for at lave fejltagelser. Derfor er det også denne gruppe, der oftest efterspørger hjælp og vejledning.



### Hvad er din rolle i forhold til udarbejdelse af udbud? (Angiv gerne flere svar)

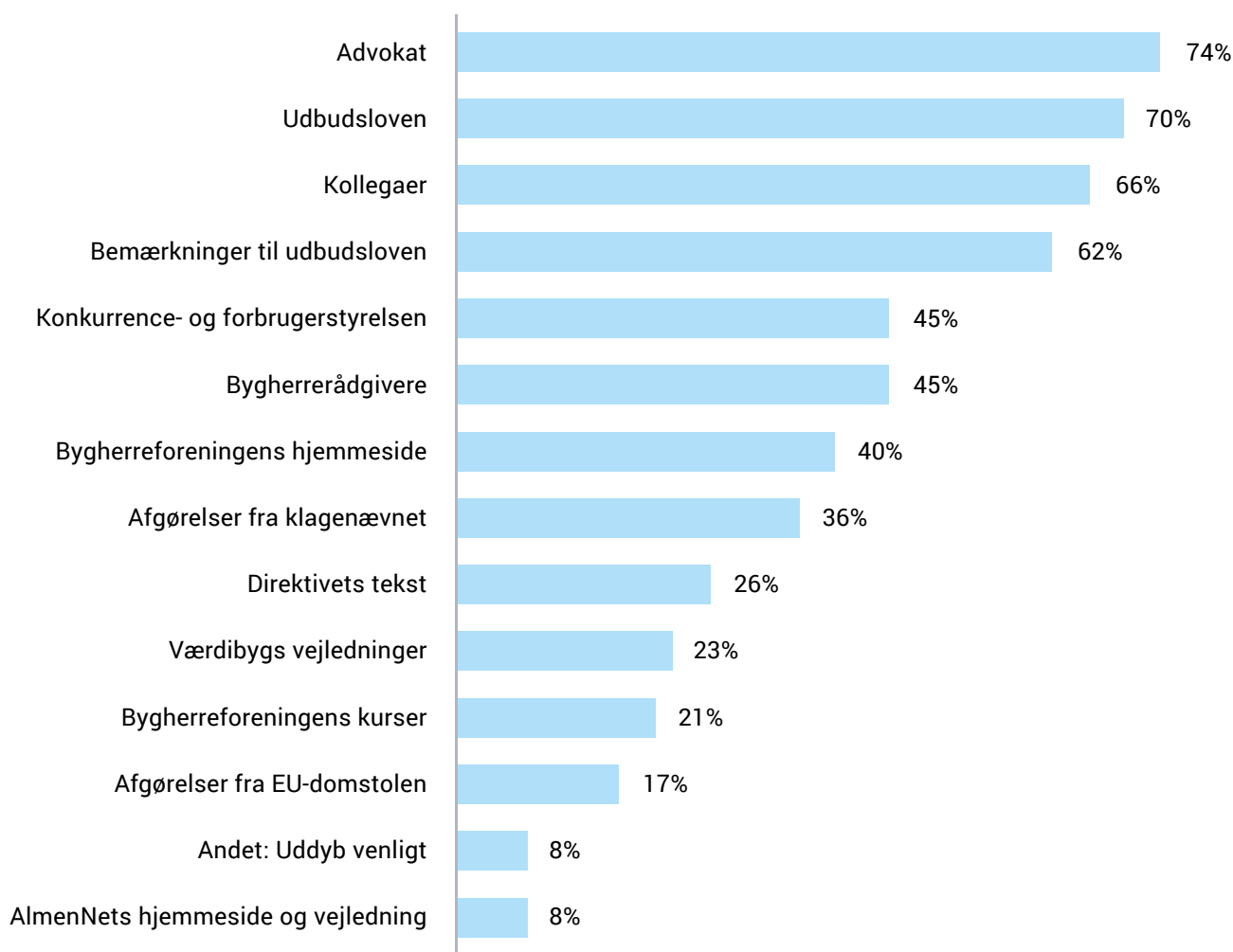


### Bygherrerne søger hjælp hos advokaterne

Tre fjerdedele af bygherrerne søger advokathjælp, når de har behov for vejledning til udbud. Derudover skeles der til selve udbudsloven og til sparring med kolleger, når der er tvivl om, hvordan et udbud skal gennemføres. I langt

mindre grad søger de udbudsansvarlige vejledning til sig selv – eksempelvis ved at gå på kurser eller lignende (21 procent) – hvilket kan hænge sammen med, at halvdelen af bygherrerne har angivet, at de har en rådgiver til at lave udbuddene. Dette kan også være forklaring på, at kun knapt halvdelen af bygherrerne efterspørger vejledning i fordele og ulemper ved de forskellige udbudsformer.

Hvis I er i tvivl om, hvordan et udbud skal gennemføres, hvor søger I så hjælp?  
(Vælg gerne flere svar)



## Kompleksiteten hæmmer det gode indkøb

Undersøgelsens resultater giver det generelle indtryk, at bygherrerne finder udbudsloven særdeles kompliceret, og at de derfor søger hjælp til deres udbudspraksis. Udbudsloven har fokus på regler – ikke det gode indkøb. Derfor opfattes loven som tung at arbejde med, hvilket resulterer i, at bygherrerne er tvunget til at alliere sig med advokater for at være sikre på, at de navigerer korrekt i de komplekse regler. Det vil være ønskeligt, at reglerne forenkles, så byg-

herrerne i højere grad kan fokusere på det gode indkøb. Bygherrerne kan dog også selv gøre en indsats ved at øge deres kompetence- og bevidsthedsniveau på området, så de bliver mere fortrolige med udbudsloven. Fordelen vil i så fald være, at de kan bringe loven i spil på en mere konstruktiv og løsningsorienteret måde frem for blot at se den som begrænsning – dette kunne eksempelvis bakked op af vejledninger til, hvordan man laver det gode indkøb inden for rammerne af udbudsloven frem for, hvordan man overholderne reglerne, som det der primært tilbydes nu fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

# Indspark: Hold fokus på det gode indkøb

Samtale med Michael Jacobsen, Jacobsen Advice, tidligere formand for Bygherre-foreningens Markedsudvalg og mangeårig offentlig bygherre

Med udbudslovens indførelse i 2016 var det ambitionen at skabe de bedst mulige rammer for konkurrencen om de offentlige indkøb og dermed en optimal udnyttelse af de offentlige midler. Formålet var således at sikre, at indkøbene kunne foregå så effektivt som muligt og med lavest mulige omkostninger for både ordregiverne og leverandørerne. Fire år senere er det svært at se, at denne ambition er blevet opfyldt. Særligt de offentlige udbud er fortsat stærkt præget af andre forhold, fx stort fokus på udbudsjuraen og "det lovlige udbud" samt forfølgelsen af andre politiske mål som fx lokale arbejdsmarkedsforhold. Disse forhold skal naturligvis respekteres, men er med til at sløre den effektive konkurrence og den bedst mulige udnyttelse af de offentlige midler i forbindelse med den enkelte transaktion. Derfor bør der i evalueringen af udbudsloven først og fremmest skabes et fornyet fokus på, hvordan man gennem udbudsloven kan understøtte det gode indkøb og dermed en optimal anvendelse af skatteborgernes penge. Sådan lyder det fra Michael Jacobsen, Jacobsen Advice, tidligere formand for Bygherreforeningens Markedsudvalg og mangeårig offentlig bygherre.

## Søg inspiration i det private byggeri

Typisk har offentlige byggeprojekter stor kompleksitet, økonomi og påvirkning af samfundet. Dermed bliver de også mål for mange politiske interesser, der kan ende med at blive indarbejdet i udbuddet og i sidste ende føre til, at udbuddet forfølger andre eller flere formål end det effektive indkøb:

*"I det private byggeri har bygherren primært fokus på at tilgodese egne forretningsmæssige hensyn. I modsætning til offentlige bygherrer, er de private bygherrer dermed ikke forpligtet til at tilgodese små og mellemstore virksomheder eller af politiske grunde at tilgodese det lokale erhvervsliv, medmindre det tjener et veldefineret forretningsmæssigt formål. En privat bygherre er dermed optaget af, hvordan man får den bedste kvalitet til*

*den bedste pris – altså at gøre det gode indkøb. Den offentlige bygherre bør have mulighed for tænke på samme måde inden for udbudslovens rammer. Derfor kan man kun håbe, at evalueringen af udbudsloven vil føre til bedre rammer for de offentlige bygherrer til at gøre det gode indkøb",* siger Michael Jacobsen.

## Frygten for fejl hæmmer det gode indkøb

De offentlige bygherrer har af mange gode grunde fokus på overholdelse af udbudslovens krav. Dette fokus betyder imidlertid, at det juridisk sikre udbud kommer til at betyde mere end det gode forretningsmæssige indkøb. En del af forklaringen er, at loven er kompliceret og detaljeret. For at sikre det gode indkøb skal bygherrerne være bevidste om, hvilke risici, der er forbundet med et udbud. Det forudsætter en grundig analyse af, hvordan udbuddet kan tilrettelægges i forhold til markedet, så man kan sikre et tilfredsstillende kontraktgrundlag, en sikker udbudsproces og et kvalificeret felt af bydende. Men ofte gennemføres udbud uden en forudgående analyse og stillingtagen til, hvordan man vil udbyde, eller hvilke risici, der reelt set er forbundet med projektet. Og det er et problem, siger Michael Jacobsen:

*"Når man som bygherre ikke får risikohåndteret sit projekt fra starten, risikerer man at få tilbud ind, hvor den tilbudte pris indeholder en form for forsikringspræmie for unødigt tunge udbuds- eller kontraktvilkår. Det hæmmer det gode indkøb, og det er på ingen måde befordrende for hverken en effektiv konkurrence eller et godt tilbud",* siger Michael Jacobsen.

Han påpeger samtidig, at risikohåndteringen også omfatter udbudsprocessen. Bygherrerne må nødvendigvis skaffe sig viden og overblik over udbuddets risici og usikkerheder, men også over de muligheder, som reglerne og retspraksis har for at understøtte det gode indkøb og dermed en optimal anvendelse af skatteborgernes penge. Og denne viden og overblik bør så vidt muligt op-

bygges i bygherrens egen organisation. Hvis frygten for at overtræde reglerne bliver styrende, ender man med at placere sig risikomæssigt midt på vejen uden at afsøge mulighederne for det gode og effektive indkøb. Derfor opfordrer Michael Jacobsen til, at bygherrerne gør sig fortrolige med lovens regler og de muligheder, de giver, frem for at blive skræmt af lovens kompleksitet.

## **Lav vejledninger til det gode indkøb**

I evalueringen af udbudsloven bør man holde fokus på, hvordan man laver det gode indkøb. Det vil være svært at minimere lovens kompleksitet, da den udspringer af en EU-kontekst. Derfor bør man i højere grad fokusere på at udarbejde lige så gode vejledninger til, hvordan man laver det gode indkøb som dem, der er lavet til, hvordan man overholder reglerne, siger Michael Jacobsen. Fokus bør med andre ord i højere grad flyttes fra regler til indkøb:

*”Med gode og grundige vejledninger kan man få et solidt kendskab til lovens muligheder og vejen til det gode forretningsmæssige indkøb. Myndighederne bør analysere, hvilke sten, der kan fjernes eller minimeres, så det bliver mere sikkert for udbyderne at manøvrere i markedet og forholde sig til risiko. Det kan være med til at vække en appetit på at afsøge mulighederne bredere og bl.a. i endnu højere grad bruge dialog og forhandling i udbudsprocessen. På den måde kan bygherren blive en endnu bedre markedsoperatør og indkøber til gavn for skatteborgernes penge”,* slutter Michael Jacobsen.



## Kritiske elementer i udbudsloven

I det følgende gennemgås de elementer i udbudsloven, som undersøgelsen har vist er særligt kritiske for bygherrerne, og hvor der potentialer i at revidere loven, så den understøtter, at bygherrerne kan foretage gode indkøb. De kritiske elementer beskrives hver især ud fra en vinklet problemstilling på området. Derefter udfoldes området med pointer fra undersøgelsen, inden der gives en anbefaling til, hvordan området kan forbedres – enten gennem ændringer i udbudsloven eller gennem forbedret praksis hos bygherrerne.

De kritiske elementer er:

- Angivelse af fabrikater
- Offentliggørelse af evalueringsmodeller
- Behov for at kunne foretage ændringer
- Anvendelse af fleksible udbudsformer
- Brugen af ESPD
- Håndtering af konkurs – før og efter kontraktindgåelse
- De frivillige udelukkelsesgrunde

### Angivelse af fabrikater

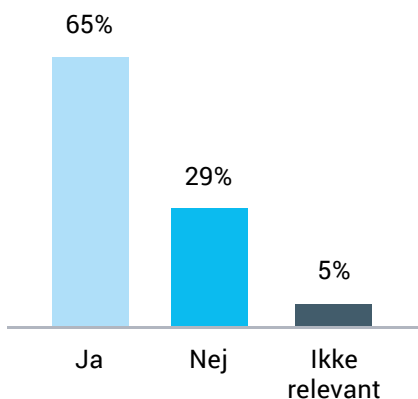
#### Bør der være mulighed for at angive fabrikater?

Erfaringer viser, at bygherrerne i meget vidt omfang udfordres af ikke at kunne angive fabrikater. Surveyen viser, at to tredjedele af bygherrerne har oplevet udfordringer ved ikke at kunne angive fabrikater i deres udbud, mens 89 procent mener, at der i høj eller meget høj grad bør være mere fleksibilitet i forhold til bygherrernes muligheder for at kunne angive fabrikater.

#### Manglende angivelse af fabrikater fordyrer driften

Bygherrernes frustration over ikke at kunne angive fabrikater skyldes, at de er nødsaget til at lave lange beskrivelser af produkterne, hvis de ønsker et specifikt match. Eksempelvis kan det være i forbindelse med en renovering, tilbygning eller lignende, hvor man ønsker installationer, der spiller sammen med det eksisterende CTS-system. Det kan være målere eller ventilationssystemer, hvor man uden at kunne angive et fabrikat eller mærke vil være nødsaget til at give sig i kast med en beskrivelse, der dækker behovet. Denne proces er selvfølgelig langt mere ressourcetung, end blot at kunne bruge den specifikke angivelse.

Har I oplevet udfordringer med at lave udbud uden at angive fabrikater?

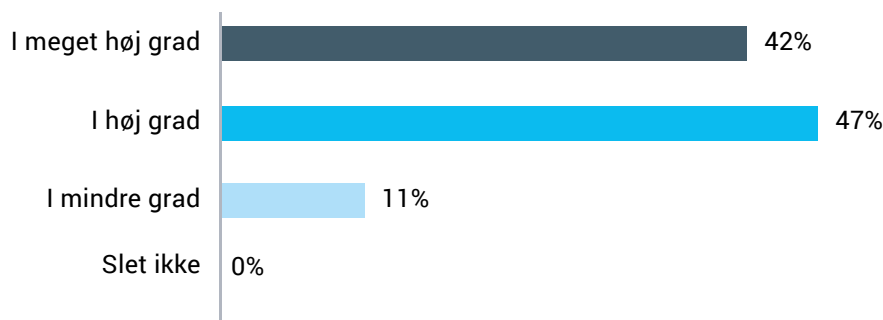


*"Når vi skal indkøbe malere til vores boliger, skal de naturligvis passe med det system, vi bruger i forvejen. Men vi må ikke beskrive det konkrete produkt. Derfor er vi nødt til at indkøbe det som bygherreleverance. Det er ofte dyrere og betyder, at vi ikke kan få entreprenøren til at indbygge dem som en del af deres opgave. Vi kender vores byggerier rigtig godt, da vi også varetager driften, men det er svært at bruge den viden vores driftsfolk har til at vælge løsninger og produkter, som vi ved fungerer."*

De øgede omkostninger gælder dog ikke kun på den korte bane i forbindelse med udbuddet. Også på den lange bane kan det vise sig at være dyrt, hvis man ikke får det specifikke produkt, da det er dyrere at drifte og vedligeholde forskellige produkter i en bygning.

*"Det ville klart være bedre, hvis man kunne henvise til det produkt man forventer – også i forhold til den efterfølgende drift, vil der være store fordele"*

I hvor høj grad oplever I et behov for øget fleksibilitet i udbudsloven i forhold til at kunne angive fabrikater i udbudsmaterialet



#### **Anbefaling: Lad udbudsloven følge direktivets ordlyd**

Advokat Claus Berg påpeger i bogen "Udbudsloven" (Tremmer 2016, afsnit 20), at udbudslovens ordlyd i forhold til fabrikater adskiller sig fra direktivets. I direktivet anføres, at en angivelse af mærke undtagelsesvist er tilladt, hvis en tilstrækkeligt nøjagtig og forståelig beskrivelse ellers ikke kan lade sig gøre. Claus Berg fremhæver også, at blandt andet driftshensyn i tekniske anlæg og installationer kan nødvendiggøre dette, hvilket underbygges af en klagenævnsafgørelse (af 5. november 2008). Af denne grund bør der være mulighed for, at udbudsloven justeres, så den følger direktivets ordlyd på området. Dermed får bygherrerne mulighed for at angive fabrikater, hvis der er tungtvejende hensyn, der fordrer dette.

## Indspark:

# Skab mulighed for at angive fabrikater i særlige tilfælde

Samtale med Martin Stæhr, advokat og partner, advokatfirmaet Stæhr Schütze Ingemann

I dag er mulighederne for at efterspørge et specifikt fabrikat i et udbud yderst begrænsede. Det er særligt uhensigtsmæssigt, hvis man eksempelvis står med en større renoverings- eller tilbygningssag og er afhængig af, at de tekniske systemer er kompatible. Derfor bør man i evalueringen af udbudsloven overveje, om bygherren i videre udstrækning skal have mulighed for at efterspørge et specifikt fabrikat. Sådan lyder det fra advokat og partner, Martin Stæhr, fra advokatfirmaet Stæhr Schütze Ingemann.

## Angiv fabrikater og spar på driften

Det er svært at sikre sine leverancer, når det ikke er muligt at efterspørge et specifikt fabrikat i udbuddet. For et byggeri er det en stor risiko at løbe, da det kan have afgørende betydning for de fremtidige driftsomkostninger. Eksempelvis kræver det ekstra ressourcer at vedligeholde forskellige komponenter og inventar i den samme bygning, og i større skala bliver det tungt at drifte forskellige sikkerhedssystemer eller tekniske anlæg. Derfor bør man i forbindelse med evalueringen af udbudsloven overveje, om der skal være adgang for bygherren til i særlige tilfælde at kunne angive et specifikt fabrikat i sit udbud uden at skulle skrive "eller tilsvarende", siger Martin Stæhr.

*"Jeg møder ofte repræsentanter for bygherrer, der fortæller mig, at det ikke handler om at omgå udbudsreglerne, men at det i visse tilfælde simpelthen ikke er teknisk muligt at undlade at henvise til et helt konkret fabrikat, hvis der skal etableres et sammenhængende byggeri. Mit svar er altid, at udbudsloven på dette punkt desværre ikke er særligt praktisk rationel, og at vi selv i de helt særlige undtagelsessituationer, hvor det er legalt at henvise til et fabrikat, er nødsaget til at skrive "eller tilsvarende", lyder det fra Martin Stæhr.*

## Undgå rod i projektstyringen

Nogle bygherrer løser i dag udfordringen med fabrikater ved at foretage indkøbet af det nødvendige fabrikat som en bygherreleverance via den udbudsretlige delydelses-

regel. Denne model, der kun kan anvendes inden for en begrænset økonomisk ramme, er imidlertid ikke en fuldendt løsning på udfordringerne i udbudsloven.

*"Det kan skabe noget rod i projektstyringen, at man bliver tvunget til at gøre noget til en bygherreleverance alene af hensyn til udbudsreglerne. Et byggeprojekt skulle gerne organiseres med henblik på at sikre det bedste byggeri og ikke ud fra, hvordan man bedst tackler udbudsreglerne. Det er ikke værdiskabende at lave den type benspænd, når det kan gøres mere simpelt",* siger Martin Stæhr.

## Indfør udbudsdirektivets tekst i loven

Ifølge Martin Stæhr kan nøglen til at løsne op for problemstillingen være, at man indfører udbudsdirektivets tekst vedrørende fabrikater i udbudsloven. Udbudsdirektivets tekst åbner for, at man i videre udstrækning, end hvad der følger af udbudsloven, kan angive fabrikater i et udbudsmateriale og uden altid at skulle anføre "eller tilsvarende". Netop dette vil være en stor hjælp for bygherrene:

*"Udbudslovens regulering af fabrikater virker umiddelbart mere restriktiv end udbudsdirektivet. Derfor bør man overveje simpelthen bare at erstatte den nu værende tekst i udbudsloven vedrørende fabrikater med direktivets tekst. En sådan justering vil være juridisk uproblematisk, da man blot læner sig direkte op ad udbudsdirektivet. Der er med andre ord tale om en lille ændring, som man let kan foretage i den kommende evaluering af udbudsloven. Til gengæld kan man opnå en stor effekt ved at gøre det",* siger Martin Stæhr.

De begrænsede muligheder for at angive fabrikater i udbudslovens nuværende form betyder både drifts- og ressourcemæssige merudgifter, som ifølge Martin Stæhr kan minimeres med en mindre justering, så lovens tekst harmonerer med direktivets. Derfor opfordrer han til, at der i evalueringen af udbudsloven skabes mulighed for, at bygherrene fremover kan angive fabrikater i videre udstrækning og dermed sikre en større værdiskabelse.



## Offentliggørelse af evalueringsmodeller

### Bør der være øget fleksibilitet i forhold til evalueringsmodeller?

Det kan være svært at lave sikre evalueringsmodeller, og det er ressourcetungt for bygherrerne at afdække alle tilbudsscenarier tidligt. Erfaringer med kravet om at fremlægge den fulde evalueringsmodel viser allerede nu eksempler på ordregivere, der ender med at fremlægge primære, sekundære og tertiære modeller osv. for at sikre, at udbuddet holder. Dermed kan det antages, at der bruges betydelige ressourcer i dette arbejde, der hverken tjener bygherrer eller tilbudsgivere. Og som heller ikke reelt styrker hverken gennemsigthed eller forudsigelighed.

### Bygherrerne ønsker øget fleksibilitet

Ifølge undersøgelsen ønsker næsten halvdelen af bygherrerne øget fleksibilitet i forhold til evaluering af tilbud. Samtidig er det dog kun en fjerdedel, som i høj eller meget høj grad oplever det som en udfordring for deres arbejde at skulle offentliggøre de fulde evalueringsmodeller tidligt. Forklaringen kan findes i, at bygherrerne i høj grad har vænnet sig til den nye praksis, selvom de samtidig udtrykker, at det ikke er blevet lettere at lave gode evalueringsmodeller. I de fleste tilfælde går det godt, men det er u hensigtsmæssigt, når man låses til en evalueringsmodel, der viser sig ikke at være egnet. Ofte bliver løsningen at annullere udbuddet, hvilket koster tid og penge for bygherren og øger transaktionsomkostningerne hos tilbudsgiverne betydeligt ved, at udbuddet skal gå om, og at de dermed skal udarbejde et nyt tilbud til en ny evalueringsmodel. Alternativt skal man dække sig ind med fremlæggelse af primære, sekundære og tertiære modeller osv., men det giver næppe den ønskede gennemsigthed, som gør, at tilbudsgiverne kan afgive bedre tilbud.

### Anbefaling: Følg eller forklar

For at minimere det ressourceforbrug, der er forbundet med at udarbejde og forholde sig til evalueringsmodeller, bør der indføres et "følg eller forklar-princip". Det vil sige, at der fortsat er krav om at lægge en model frem fra start, men der også er en mulighed for, at tilbudsgiverne i særlige tilfælde kan forklare, hvorfor de ikke kan følge

den evalueringsmodel, der er lagt frem fra start. Dermed slipper bygherrerne for at skulle fremlægge en hel række evalueringsmodeller i de tidlige faser. I stedet rettes fokus på at fremlægge én solid evalueringsmodel fra start, hvorefter der kun benyttes en anden model, hvis der sagligt kan argumenteres for, hvorfor den første var uegnet.

## Behov for at kunne foretage ændringer

### Er der behov for bedre muligheder for at foretage ændringer i udbudsmaterialet?

Med kravet i udbudsloven om offentliggørelse af det fulde udbudsmateriale fra start er det blevet endnu vigtigere at kunne foretage ændringer i udbudsmaterialet, idet man i processen ofte vil opdage eller gennem spørgsmål blive gjort opmærksom på fejl eller formuleringer, som skal rettes. Alternativet til at foretage ændringer er enten uklarhed eller at udbuddet må gå om, hvilket ikke er i nogens interesse. Det er derfor oplagt at undersøge om mulighederne for at foretage ændringer i udbudsmaterialet er tilstrækkelige i udbudsloven.

### Giv bygherrerne bedre mulighed for at justere materialet uden at skulle annullere udbuddet

I forhold til udbudslovens bestemmelse om, at hele udbudsmaterialet skal offentliggøres sammen med udbudsbekendtgørelsen viser undersøgelsen, at bygherrerne har vænnet sig til den nye praksis. Det betyder, at bygherren og dennes rådgivere skal tage stilling til flere ting, inden udbudsforløbet sættes i gang. Selvom det kan give en længere samlet udbudsproces, ser mange bygherrer også værdien i, at udgangspunktet for projektet beskrives mere udførligt i udbudsmaterialet. Det giver tilbudsgiverne mulighed for at kigge ind i udbudsmaterialet, inden de søger prækvalifikation. Erfaringer viser dog også, at materialet ikke læses grundigt, før tilbudsgiverne ved, om de er blevet prækvalificeret. Det betyder, at der dukker spørgsmål og behov for afklaringer op undervejs.

Så selvom bygherrerne har vænnet sig til den nye praksis, ønsker de ret markant en større fleksibilitet i forhold til at kunne foretage ændringer i udbudsmaterialet efter offentliggørelse. Således ønsker tre fjerdedele af bygher-

terne at få bedre mulighed for at justere forglemmelser og uklarheder uden at skulle annullere udbuddet. 4 ud af 5 bygherrer efterspørger dermed bedre muligheder for at foretage ændringer i udbudsmaterialet efter udbuddet er sat i gang.

#### **Anbefaling: Lettelse af ordregivers bevisbyrde som løsning**

Der lader til at være bred anerkendelse af problemstillingen om at kunne foretage ændringer blandt både ordregivere og tilbudsgivere – både i byggeriet og i andre brancher (se boks). Som det er nu, er det kun i lovbestemmelserne, at mulighederne for at foretage ændringer i udbudsmaterialet behandles. Problemstillingen vedrører særligt, om ændringer i mindstekrav anses for grundlæggende forhold, som påvirker konkurrencen. Derfor bør der i loven indføres en lettelse af ordregivers bevisbyrde, fx at denne kun skal sandsynliggøre, at konkurrencesituationen ikke påvirkes ved de ændringer af udbudsmaterialet, som foretages. Væsentlige ændringer bør ledsages af forlængelse af tidsfrist.

## Årsagen til annullationer af EU-udbud



Baseret på 543 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017. Beregninger er vægtede. Respondenterne havde mulighed for at angive op til tre svar, hvorfor tallene summer til mere end 100 pct. I gennemsnit er der 1,3 årsager pr. annullation.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse "Annullationer af danske EU-udbud" (2019).

### Generelle tal for annullationer af udbud

Fra: Status for offentlig konkurrence 2019 (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, dec. 2019)

Ca. hvert fjerde danske EU-udbud bliver annulleret. Annullationer indebærer alt andet lige ekstra omkostninger for både ordre- og tilbudsgivere. Størstedelen af de annullerede udbud genudbydes dog med samme eller revideret materiale. Annullationerne skyldes ofte fejl i udbudsmaterialet og behov for at foretage æn-

dringer. Ordregivere angiver også, at de kan føle sig nødsaget til at annullere et udbud for at undgå en klagesag. Når udbuddet annulleres med henvisning til fejl eller behov for ændringer, bliver udbuddet typisk offentliggjort på ny i en delvist tilpasset form.

## Anvendelse af fleksible udbudsformer

### Er de fleksible udbudsformer blevet udbredt?

Med udbudsloven i 2016 blev der åbnet for brug af dialog og mere fleksible udbudsformer for at understøtte muligheden for bedre købmandskab. Erfaringer viser, at mange bygherrer har forsøgt sig med særligt "Udbud med forhandling", men også, at der er mange, der af forskellige årsager afholder sig fra at anvende de fleksible udbudsformer.

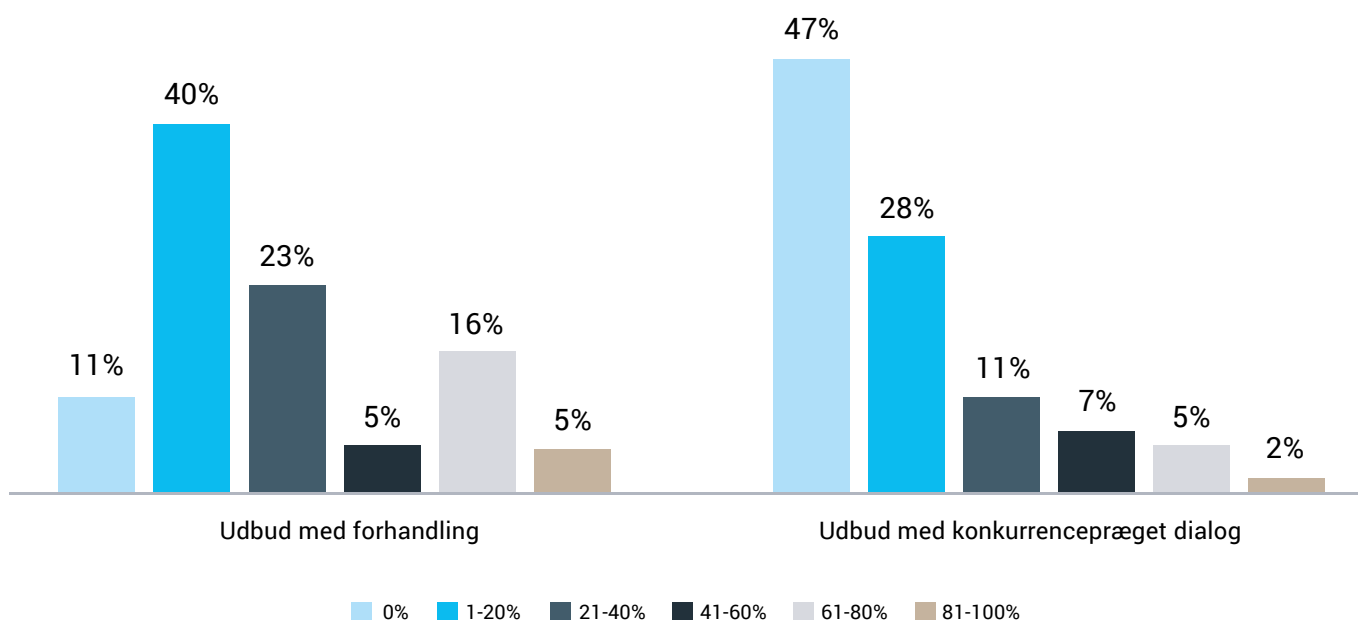
### Udbud med forhandling vinder frem

Bygherrerne har særligt taget "Udbud med forhandling" til sig, idet knapt halvdelen af de adspurgte bygherrer anvender udbudsformen på mere end 20 procent af deres udbud, og fem procent anvender den på mere end 80 procent af deres udbud. Dette er relativt høje tal sammenlignet med den generelle situation for udbud efter udbudsloven på tværs af brancher (se boks).

"Konkurrencepræget dialog", der er en anden af de fleksible udbudsformer, anvendes i mindre grad (75 procent anvender den på mindre end 20 procent af deres udbud). Forklaringen ligger i, at konkurrencepræget dialog opfattes som en tungere og mere kompliceret proces, der er bedst egnet på større og mere komplekse projekter, som også udgør en mindre del af det samlede marked. Eksempelvis vurderes det også, at konkurrencepræget dialog kun i sjældne tilfælde er relevant for eksempelvis alment byggeri, og her kun hvis det er et kontraktmæssigt komplekst setup.

Udtræk fra udbudsdatabase TED viser, at på tværs af alle brancher er andelen af udbud i Danmark med fleksible procedurer steget fra 1,1 % i 2015 til 14,3 % i 2018 (målt på antal udbud efter udbudsdirektivet). I 2018 udgjorde udbud med forhandling 97% af udbuddene med fleksible procedurer (424 ud af 435).

Hvor stor en andel af jeres udbud efter udbudsloven er:



### Anbefaling: Start med de oplagte opgaver

Generelt er der en meget positiv holdning til at bruge de fleksible udbudsformer, selvom mange bygherrer stadig kun er i gang med de første par projekter eller er ved at gøre sig deres første erfaringer i konkrete udbud. At nogle bygherrer endnu ikke har gjort sig de store erfaringer med de fleksible udbudsformer kan skyldes, at de ser en risiko for høje transaktionsomkostninger, når det gælder udbud med forhandling (37 procent), mens det for konkurrencepræget dialog skyldes, at det ikke vurderes gavnligt i forhold til opgaverne (32 procent). Derfor må det antages, at der er potentiale for at udbrede de fleksible udbudsformer i endnu højere grad – eksempelvis ved at lave og udbrede vejledninger, der kan guide bygherrerne sikkert gennem processen<sup>1</sup>. En god måde at komme i gang med de fleksible udbudsformer er at starte med at afprøve dem på de mest oplagte opgaver og opsamle erfaringer derfra. Det kan eksempelvis være ved at anvende udbud med forhandling på en almindelig totalentreprise. Derefter kan man fx tilpasse konceptet, så det også kan anvendes på mindre opgaver, herunder på rådgivningsopgaver – eller at gå videre til at afprøve konkurrencepræget dialog på mere krævende opgaver.

### Brug for klarhed i udbudslovens regelsæt

Bygherrerne har rykket sig meget sammenlignet med det generelle billede af udbydere, når det kommer til at bruge udbud med forhandling. Dog er der stadig nogle spørgsmål, som bygherrerne ønsker tydeliggjort i regelsættet omkring udbudsloven. Det handler eksempelvis om, hvornår man afholder licitation og afslører tilbuddene (særligt interessant, hvis man udskiller tilbudsgivere undervejs i forløbet), adgangen til at foretage ændringer af mindstekrav i udbudsmaterialet (hvad er grundlæggende ændringer?) eller muligheden for at reducere antallet af tilbudsgivere inden første forhandlingsrunde. Derfor vil udbredelse og anvendelse af vejledning på området kunne bidrage til skubbe på den stigende anvendelse af de fleksible udbudsformer.

## Bygherreforeningens og Værdibygs guides til Udbud med forhandling

Bygherreforeningen og Værdibyg har tidligt udgivet guidelines til udbud med forhandling inden for byggeri. Begge kommer med gode råd til, hvordan man som bygherre og tilbudsgiver tilrettelægger og gennemfører et effektivt forhandlingsforløb med en værdiskabende dialog for alle parter. Dette er blevet set som en opfordring til at afprøve de fleksible former og har sænket barriererne for at komme i gang for bygherrerne.



<sup>1</sup> Som eksempelvis Bygherreforeningens "Udbud med forhandling – en drejebog til bygherrer" (2016) eller Værdibygs "Udbud med forhandling" (2018)

## Brugen af ESPD

### Hvordan kan brugen af ESPD forbedres?

Formålet med ESPD (European Single Procurement Document) er at etablere et standardiseret format til aflevering af oplysninger, som er krævet i udbudsmaterialet. Det har imidlertid vist sig at medføre store praktiske problemer med både den udgave, som EU har stillet til rådighed, og de kommercielle aktørers udgaver, som er kommet til på det seneste. Spørgsmålet er derfor, hvad der skal til for, at brugen af ESPD bliver en succes.

### ESPD er ikke blevet en fordel

Omkring halvdelen af bygherrerne oplever ikke ESPD som en fordel for deres arbejde (53 procent). Dette indikerer, at ESPD ikke er blevet implementeret, som det var tanken i forhold til at lette udbuds- og tilbudsprocessen og skabe mere overskuelighed. I forlængelse heraf svarer også omkring halvdelen, at de ville benytte andre metoder end ESPD, hvis de havde muligheden.

Set i lyset af, at ESPD har været et krav i knapt fire år, kan man undre sig over, at den ikke er blevet en mere fast del af bygherrernes rutiner endnu. Besvarelserne skal dog sammenholdes med, at en tredjedel faktisk ser ESPD som en fordel for deres arbejde, mens knapt en tredjedel vurderer, at de ikke ville anvende andre metoder. Derfor bør det være en ambition i højere grad at kunne standardisere og automatisere dele af arbejdet med ESPD'en, hvis den for alvor skal fungere efter hensigten. Det kræver at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen påtager sig en mere aktiv rolle.

### Anbefaling: Gør ESPD mere enkel og automatiseret

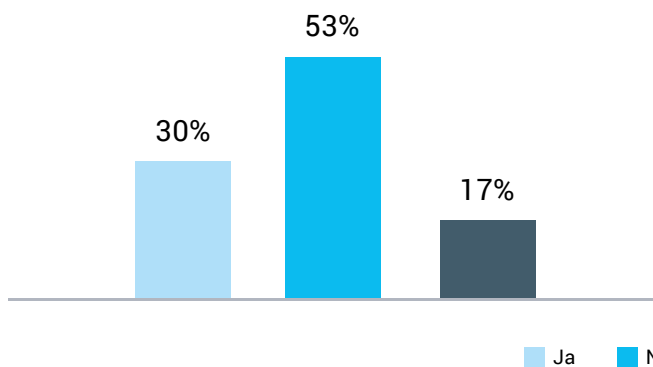
Der er flere punkter, hvor bygherrerne ønsker sig forbedringer i udbudsloven, så brugen af ESPD i højere grad bliver et værdiskabende element i udbudsprocessen. Den manglende ensartethed mellem forskellige kommercielle udbydere tjenester giver et ønske om, at man fra statslig side gennemfører et koordineret digitaliseringsprojekt, hvor man på en standardiseret måde trækker de registeroplysninger, som allerede findes, så der sikres ensartethed på tværs af forskellige ordregivere.

Endvidere er der nogle områder, som savner klarhed – blandt andet er der uklarhed om formulering vedrørende obligatoriske udelukkelsesgrunde, om nye oplysninger skal dokumenteres (efter ESPD er udfyldt), eller hvilke oplysninger, der skal afleveres af alle ansøgere og hvilke, der kun skal afleveres af den vindende tilbudsgiver. Jo flere oplysninger, der kun indhentes fra den vindende tilbudsgiver, jo smidigere bliver processen. Endelig er der udfordringer med dokumentation for udenlandske ansøgers egnethed.

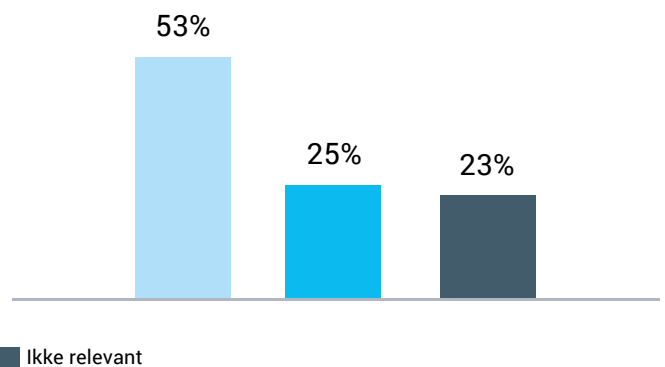
*”ESPD skulle medføre mindre transaktionsomkostninger, men har reelt medført større i og med, at vores tilbudsgivere har svært ved at udfylde dem”.*

Derfor bør det også overvejes, om der fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens side kan indtages en mere aktiv rolle i forhold til de kommercielle udbydere – eksempelvis med fokus på krav til struktur, brugervenlighed og en indbygget vejledning i platforme/portaler.

Oplever I brugen af ESPD som en fordel for jeres arbejde?



Hvis I havde mulighed for det, ville I så anvende andre metoder end ESPD?



## Håndtering af konkurs – før og efter kontraktindgåelse

### Hvordan håndteres det når en kontraktpart går konkurs?

Generelt er mange bygherrer usikre på, hvordan det skal håndteres, når en kontraktpart går konkurs. Der kan skelnes mellem før og efter kontrakt – og mellem kontrakt med konsortier og med enkeltfirmaer. Det centrale spørgsmål er, om der skal et nyt udbud til, for at man kan gå videre med projektet. Der vil i mange bygge- og anlægsprojekter være betydelige ressourcer og samfundsinteresser i spil. Tidselementet er afgørende, og uklarhed om procedurerne må ikke sætte projekterne i stå i længere tid.

### Udskiftning af konsortiedeltager ved konkurs

En tredjedel af bygherrerne har oplevet, at en deltager i et konsortium er gået konkurs. Lidt over halvdelen mener, at det i høj grad er en udfordring, at udbudsloven ikke udspecificerer mulighederne for at fortsætte et kontraktforhold, når en deltager i et konsortium går konkurs. Herunder er det særligt af interesse, om det er muligt at udskifte en konsortiedeltager eller overdrage opgaven til den eller de tilbageværende leverandører i konsortiet.

### Anbefaling: Tydeliggørelse og vejledning om konkurser

Da det ikke er sjældent, at denne situation opstår, kunne det med fordel tydeliggøres i udbudsloven, at der kan ske udskiftning af en konsortiedeltager, der er gået konkurs. Også generelt vil det være en fordel med større klarhed over, hvordan man håndterer konkurser blandt tilbudsgivere – både før og efter kontraktindgåelse. Her kunne også vejledninger bidrage til klarhed for bygherrerne på området.

## De frivillige udelukkelsesgrunde

### Bør det være muligt at indhente viden om leverandører?

Blandt Bygherreforeningens medlemmer har der gennem længere tid været efterspurgt en løsning til at indhente viden om leverandører, som bør udelukkes efter principperne om frivillig udelukkelse i udbudsloven. Udfordringen er, at bygherrerne risikerer at indgå aftale med leverandører, der tidligere har været involveret i problematiske sager. Dermed overtager bygherrerne en række udfordringer, som de kunne have været foruden, hvis de på en struktureret måde havde mulighed for at indhente viden om andres erfaringer med leverandøren inden kontraktindgåelsen.

### Behov for vejledning og overblik

Bygherrerne oplever et behov for vejledning i, hvordan man undgår leverandører, som har været involveret i problematiske sager (68 procent). En tredjedel af bygherrerne har ifølge surveyen været i en situation, hvor de har anvendt de frivillige udelukkelsesgrunde for at undgå at indgå kon-

trakt med virksomheder, som på den ene eller anden vis har udvist dårlig performance i tidligere kontraktrelationer.

*”Man har ikke lov til at blive klogere i udbudsloven. Det er enten/eller. Udelukkelser handler i høj grad om, at man nærmest ikke kan udelukke nogen, hvis der er dårlige erfaringer med dem. Nogle aktører er rigtig gode til at skrive tilbud, men elendige til at udføre. De udnytter, at vi, som offentlig instans, ikke kan udelukke dem, eller at det er meget besværligt.”*

Derudover efterspørges også større klarhed om anvendelsen af frivillig udelukkelse generelt og de afledte konsekvenser af denne, herunder periode for udelukkelse samt standarder for selfcleaning.

### Anbefaling: Indfør platform for erfaringsudveksling

I henhold til loven har bygherrerne i disse tilfælde pligt til at indhente oplysninger om misligholdelse af kontrakter, som har givet anledning til udelukkelse hos andre bygherrer. Udfordringen er dog, at det i dag ikke er muligt at få adgang til den slags oplysninger, uden at den enkelte bygherre skal lave et større afdækningsarbejde.

*”Som offentlig bygherre kunne vi ønske en bedre adgang til at udelukke bydere, der er dårlige erfaringer med fra tidligere sager”.*

Denne sagsgang er ressourcetung, og der findes heller ikke vejledninger til, hvordan det bør foregå for at tilgodese ligebehandling og åbenhed i forhold til leverandørerne. Af denne grund kan der argumenteres for, at der er behov for vejledning og hjælp til, hvordan man som bygherre bør håndtere denne forpligtelse i lovgivningen, så det sker på en saglig måde og samtidig ikke fører til stærkt øgede transaktionsomkostninger. Derfor kunne der være fordele i at etablere en platform for erfaringsudveksling, som ikke i sig selv er et register, men hvor ordregivere kan etablere kontakt og dele erfaringer om leverandører, som har overtrådt kontraktforpligtelser eller lignende.

Der er desuden brug for, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i forlængelsen af evalueringen af udbudsloven arbejder med at tydeliggøre afgrænsningen af obligatoriske og frivillige udelukkelsesgrunde, herunder bedre retningslinjer for anvendelse af de frivillige udelukkelsesgrunde. Der er også brug for afklaring af usikkerhed om, hvordan man håndterer selfcleaning og sikrer ligebehandling. Bygherreforeningen foreslår, at der oprettes et centralt organ til vurdering af selfcleaning. Dette kan kobles med forslaget om en platform for erfaringsudveksling. Endelig gør lange sagsforløb, at der er brug for længere udelukkelsesperioder samt klarhed om beregning af denne.



## Afskaf tilbudsloven som selvstændig regulering

Udover de kritiske elementer i udbudsloven, ser Bygherreforeningen den forestående revision af loven som en oplagt mulighed for også at kigge på tilbudsloven. Derfor har undersøgelsen også behandlet spørgsmålet om, hvorvidt tilbudsloven og udbudsloven også i fremtiden skal bevares som to selvstændige lovgivninger. I det følgende præsenteres bygherrernes overvejelser, pointer fra undersøgelsen samt anbefalinger til at forbedre området.

### Er der behov for at bevare tilbudsloven?

Blandt bygherrer har det været drøftet, hvorvidt der er behov for, at tilbudsloven bevares som en selvstændig regulering, eller om det er for omfattende både at have en tilbuds- og en udbudslov at navigere efter. I 2014 pegede produktivitetskommissionen på afskaffelsen af tilbudsloven som et element til bedre overordnet produktivitet i byggeriet<sup>2</sup>. Derfor bør det overvejes, ved den forestående evaluering af udbudsloven, at lade tilbudsloven erstatte af udbudslovens afsnit IV og V. På den måde vil regu-

leringen af kontrakter under tærskelværdien i højere grad ske gennem de generelle udbudsretlige principper om ligebehandling, gennemsigtighed, proportionalitet og ikke-diskrimination – uden at indeholde særskilte processuelle regler for indhentning af tilbud. Denne tilgang vil give en bedre fleksibilitet på de mindre projekter og dermed bidrage til at minimere skellene mellem regulerede og private bygherrers indkøb.

*”Det er en mærkværdighed, at man har nogle tærskelværdier, men under dem har man alligevel en masse procesregler. Det betyder, at det næsten er nemmere at have en byggesag til 40 mio. end en til et par hundredetusinde, fordi man skal sidde og lave en masse procesarbejde på de små udbud.”*

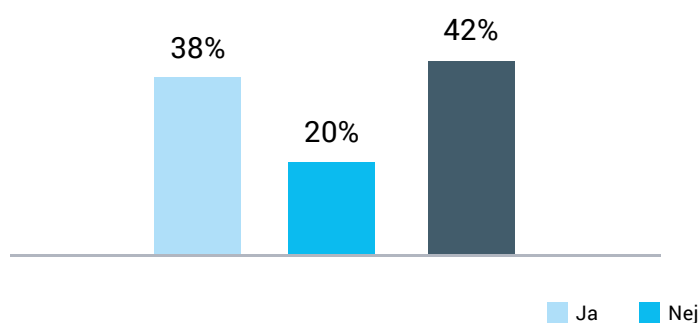
### Bygherrerne kan både se fordele og ulemper

Der er ikke et entydigt svar på spørgsmålet om, hvorvidt tilbudsloven bør bevares som en selvstændig regulering i surveyen. Her fordeler bygherrerne sig ved, at 38 procent mener, at det vil være en fordel, at tilbudsloven bevares som selvstændig regulering af de mindre udbud, mens 20

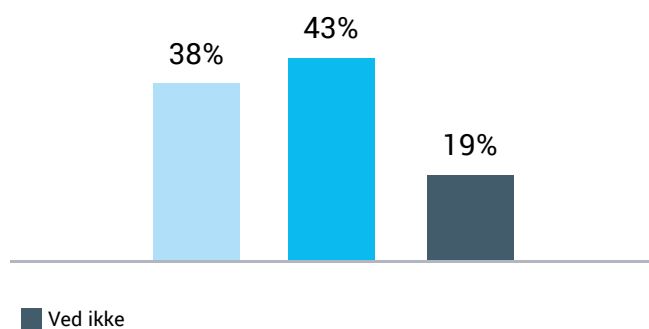
<sup>2</sup> Produktivitetskommissionens Analyserapport 6 ”Offentlig-privat samarbejde” (februar 2014)



Er det en fordel, at tilbudsloven bevares som en selvstændig regulering?



Ville det være en fordel for jer, at tilbudslovens bestemmelser indarbejdes i et selvstændigt afsnit i udbudsloven?



procent er modstandere. Hele 42 procent svarer imidlertid "ved ikke".

Argumenterne er på den ene side, at det vil være at skyde gråspurve med kanoner, hvis man skal bruge udbudslovens komplicerede bestemmelser på små udbud. Derfor er der brug for fortsat at have forenklede regler som regulering på de mindre projekter. Flere peger dog også på, at tilbudsloven er utidssvarende på flere områder, og som minimum bør ajourføres. Argumentet på den anden side er, at det er simplere, hvis der kun er én samlet lovgivning, men at det skal være med en enklere tilgang til de mindre projekter, som rent faktisk også findes i udbudslovens afsnit IV og V (som dog ikke gælder byggeri og anlæg i dag).

*"Der er ingen grund til at have to regelsæt, som skal regulere samme lille område. Slet ikke når der, som nu, er overlap imellem udvalgte bestemmelser på tværs af lovene [...]. Det giver blot usikkerhed, ligesom tilbudslovens begrebsangivelser ikke længere er tidssvarende. Det er dog væsentligt, at indkøb under tærskelværdierne stadig bevares fleksibelt, herunder gerne fortsat fx med underhåndsbud mv."*

#### **Anbefaling: Lad udbudsloven afsnit IV og V tage over for tilbudsloven**

En mulighed for at imødegå begge hensyn kunne være at indarbejde tilbudsloven i udbudsloven. Surveyen leverer ikke et entydigt svar på, om bygherrerne vurderer dette som en fordel. Således svarer 38 procent af bygherrerne, at det vil være en god ide at indarbejde tilbudsloven i udbudsloven, mens 42 procent er imod. Forklaringerne fra de to "fløje" går lidt firkantet på "Lad os nøjes med én lov på udbudsområdet" og "Tilbudsloven er nem at bruge". Det sidste argument er igen et udtryk for den kompleksitet, der opleves i udbudsloven. Det centrale for begge argumenter er dog, at bygherrerne ikke ønsker at miste den fleksibilitet, der er for indkøb under tærskelværdien.

For at imødekomme begge synspunkter, kan man som beskrevet lade udbudslovens afsnit IV og V tage over for tilbudsloven. Hvis man udvider gyldigheden af de to afsnit til også at omfatte udbud af bygge- og anlægsopgaver, bevares den ønskede enkelhed, og samtidig sikres en fleksibilitet for bygherrerne. Disse afsnit er mindre detaljerede i forhold til udbudsprocessen, men fastlægger i stedet nogle principper, som man skal navigere efter. Der er derfor gode grunde til at lade tilbudsloven erstatte af udbudslovens afsnit IV og V som led i den forestående evaluering.

## Indspark:

# Tilbudsloven har udtjent sit formål

Samtale med Mikael Kenno Fogde, advokat, Realdania By & Byg og formand for Bygherreforeningens Markedsudvalg

Med evalueringen af udbudsloven er det naturligt at tænke, om tilbudsloven ikke også trænger til en revision. Spørgsmålet er, om den efterhånden aldrende lov overhovedet tjener et formål i fremtiden. Ifølge formand for Bygherreforeningens Markedsudvalg, Mikael Kenno Fogde, er der nu en unik mulighed for at indarbejde tilbudsloven i udbudsloven og dermed sikre de regulerede ordregivere en større fleksibilitet og øget frihed.

## Tilbudsloven er ikke længere ajour med byggeriet

Tilbudsloven blev indført i 2001 og omfatter indhentning af tilbud på bygge- og anlægsprojekter under EU's tærskelværdier. For mange bygherrer betyder det, at der er større frihed ved at anvende tilbudsloven frem for den EU-regulerede udbudslov. Med sin seneste revision i 2007 har tilbudsloven dog svært ved bl.a. at følge med den digitale udvikling i byggeriet. Derfor kalder loven på en revision, siger Mikael Kenno Fogde:

*"Der er flere regler i tilbudsloven, der ikke egner sig til en digital tid. Eksempelvis har tilbudsgiver ret til at være fysisk til stede ved tilbudsåbninger (§ 7). Det er en ikke-digital måde at vise transparens på, som bør kunne gøres bedre. Derudover bliver man omfattet af tilbudsloven, hvis man som offentlig ordregiver blot lægger én enkelt krone i et byggeprojekt (§ 1 stk. 2 nr. 2). Modsat skal man som ordregiver som udgangspunkt lægge mere end halvdelen af byggesummen, før man bliver omfattet af udbudsloven. Tilbudsloven begrænser dermed mere end den har ry for. I stedet ser jeg store potentialer i, at den indarbejdes i udbudsloven".*

## Indarbejd tilbudslovens område i udbudsloven og få større fleksibilitet

Helt konkret er der tale om, at man kan indarbejde tilbudslovens område i udbudslovens afsnit IV og V. Det vil give mulighed for at bevare enkelheden, og samtidig sikre, at der i højere grad fokuseres på nogle bærende principper frem for at beskrive specifikke processer, som det er tilfældet med tilbudsloven i dag, mener Mikael Kenno Fogde:

*"Ved at indarbejde tilbudsloven i udbudslovens afsnit IV og V vil man kunne bevare enkelheden. Derfor vil man som offentlig bygherre få langt større fleksibilitet – faktisk vil jeg sige, at det er det tætteste man kan komme på at have samme fleksibilitet som en privat bygherre for projekter under tærskelværdierne",* siger Mikael Kenno Fogde.

## Vær opmærksom på grænseoverskridende interesse

Hvis tilbudsloven indarbejdes i udbudsloven, er det afgørende, at man er opmærksom på den grænseoverskridende interesse for udbuddet. Det bør dog ikke være en reel udfordring, da det blot handler om en mulig pligt til annoncering, påpeger Mikael Kenno Fogde. I stedet vil man kunne lette et område for bygherrerne, der vil have potentialer i forhold til at lave fleksible og omkostningsbesparende udbud.

*"Det er vigtigt, at man gør sig klart, om et projekt til eksempelvis 30 mio. kroner en sjælden gang har en klar grænseoverskridende interesse. I så fald skal man annoncere udbuddet. Det er der dog ikke noget nyt i, da de fleste ordregivere allerede gør det i dag. Hvis du til gengæld er uden for grænseoverskridende interesse, skal du primært sikre dig, at indkøbet foregår på markedsvilkår. Det vil sige, at du frit kan indhente et eller flere tilbud – nøjagtig som en privat bygherre ville gøre. Der bør dermed være besparelser at hente på transaktionsomkostningerne",* siger Mikael Kenno Fogde.

Samtidig tilføjer han, at nyt ofte er svært. Derfor skal man tage højde for, at der vil være en indkøringsperiode forbundet med at afskaffe et stort instrument som tilbudsloven. Alligevel er det svært at se, hvilket formål en særskilt tilbudslov skal tjene i fremtiden, når der nu er en oplagt mulighed for at indarbejde den i udbudslovens revision. Derfor opfordrer Mikael Kenno Fogde til, at man forsøger at deregulere området ved at fjerne tilbudsloven og dermed skabe mere fleksibilitet og klarhed for bygherrerne, så der fokuseres på det gode indkøb samt lavere transaktionsomkostninger til gavn for tilbudsgiverne og til gunst for de offentlige kasser.

# Potentialer og besparelser ved forbedringer i udbudsloven

Som opsamling på undersøgelsen har Bygherreforeningen bedt bygherrerne om at reflektere over de mulige besparelser, der kan følge med de foreslåede forbedringer. I det følgende gives der et indblik i bygherrenes refleksioner.

## Gør udbudsloven det dyrere at bygge for regulerede bygherrer?

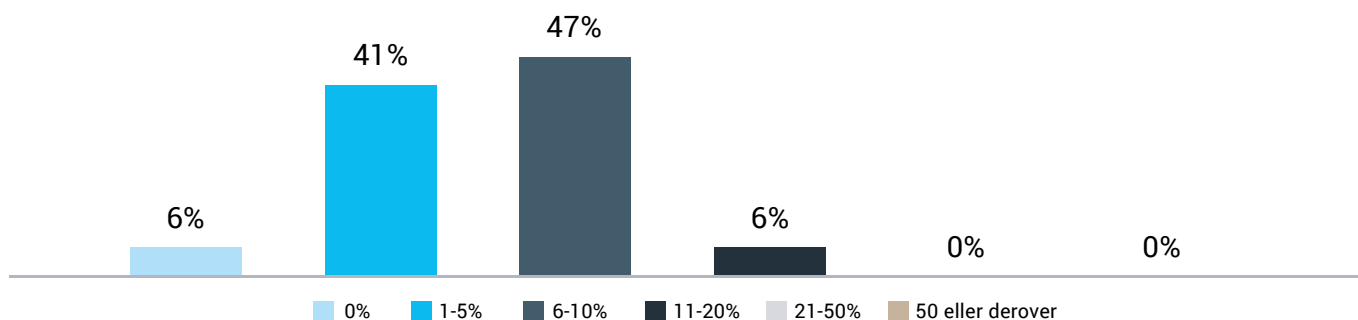
Gennem undersøgelsen har der været en generel diskussion af de økonomiske konsekvenser af at være underlagt udbudsloven. Udbudsloven bidrager til et overordnet samfundshensyn om at sikre gennemsigtighed og konkurrence, så de tilgængelige midler bruges bedst muligt. Samtidig er der mange ressourcer forbundet med at lave udbud, der ikke nødvendigvis skaber en tilsvarende værdi. Spørgsmålet er imidlertid, om omkostningerne kan gøres op i et reelt økonomisk tab for de regulerede bygherrer, eller om der snarere er tale om indirekte omkostninger i de regulerede bygherres projekter.

Derudover er der i mindre skala også mulighed for besparelser på transaktionsomkostninger i forbindelse med udbud. Her vurderer halvdelen af bygherrerne, at der kan spares over 6 procent, mens en fjerdedel mener, at der kan spares mere end 11 procent<sup>4</sup>.

## Forskelle mellem private og regulerede bygherrer ses ofte i kvalitet

Gennem undersøgelsen er der fremkommet eksempler på, at private bygherrer kan bygge 10-15 procent billigere end de regulerede<sup>5</sup>. Flere udsagn understøtter dog også en formodning om, at de private bygherrer ofte investerer de sparede penge direkte i byggeriet i form af øget kvalitet. Det betyder, at selv hvor de samlede udgifter til byggeriet ude fra set er de samme for regulerede og private bygherrer, så er byggeriets kvalitet ofte ret forskellig. De midler, som de regulerede bygherrer bruger ekstra som følge af udbudsloven, kan de private bygherrer investere

Hvis du skulle opgøre besparelspotentialet for de mulige forbedringer af udbudsloven ift. dit indkøb, hvad vil du så anslå dem til at være?



## Mulighed for milliardbesparelser

Over halvdelen af bygherrerne mener, at forbedringer af udbudsloven har et potentiale for besparelser på mere end 5%. Udregnet som et vægtet gennemsnit af besvarelserne estimerer bygherrerne, at de forbedringer i form af eksempelvis smidigere udbudsprocesser og indkøbsmuligheder, der følger af en forbedret udbudslov, kan føre til besparelser på i snit 5,9% af indkøbet. Hvis denne vurdering sættes i relation til en anslået årlig byggevolumen på 50 mia. kr.<sup>3</sup> for projekter over tærskelværdien blandt de regulerede bygherrer, er der tale om mulige årlige besparelser på 3 mia. kr. Ifølge de regulerede bygherrer er der således potentiale for en milliardgevinst, hvis udbudsloven justeres, så den i højere grad smidiggør deres udbudspraksis.

i at forbedre byggeriets kvalitet. De regulerede bygherrer får derfor ikke fuld værdi af deres investeringer, og bygger enten dyrere eller til samme pris, men med lavere kvalitet og dårligere materialer.

3 De 50 mia. kr. i årligt volumen for regulerede bygherres bygge- og anlægsprojekter over tærskelværdien er anslået ud fra tal for 2019 fra Byggepipeline.dk

4 Selvom de angivne procentvise besparelser er sammenlignelige med de ovenstående for indkøbets værdi, er størrelsesordenen her en anden, idet besparelserne i transaktionsomkostningerne udregnes med udgangspunkt i de samlede transaktionsomkostninger, som i sig selv udgør i omegnen af 10% for et entrepriseudbud og 35% for et rådgiverudbud (på tværs af store og små projekter).

5 Disse udsagn gælder indenfor byggeri af boliger og kontorer.



# Opsamling: Perspektiver på udbudsloven

Udgangspunktet for denne undersøgelse har været at give svar på fem spørgsmål ud fra bygherrerne erfaringer med udbudsloven. I nedenstående opsamling perspektiveres undersøgelsen ud fra spørgsmålene, og der gives indblik i, hvordan bygherrerne ser mulighederne for at forbedre loven samt, hvad de selv kan gøre for at udnytte de lovgivningsmæssige rammer bedre.

## 1. Hvad opfatter bygherrerne som positivt og problematisk i forhold til implementeringen af udbudsdirektivet ved udbudsloven med tilhørende forarbejder og vejledninger?

Bygherrerne er bevidste om, at det kan være nødvendigt med en lov, som sikrer ordentlige processer i forbindelse med udbud af offentligt finansierede opgaver. Særligt har bygherrerne taget de fleksible udbudsformer som udbud med forhandling til sig. Bygherrerne finder det imidlertid problematisk, når processerne spænder ben for det egentlige formål med et indkøb. Eksempelvis, når man er nødsaget til at bruge mange ressourcer uden, at det bidrager til en egentlig værdiskabelse i projektet. Det kan være i forbindelse med evalueringsmodeller, hvor man føler sig nødsaget til at udarbejde en række alternative modeller for at sikre, at udbuddet holder eller ved behov for ændringer i udbudsmaterialet, hvor man risikerer at skulle annullere udbuddet. Derfor er bygherrerne

optaget af, at udbudsloven bliver evalueret med et mål om at effektivisere processerne, så de i højere grad bidrager til det oprindelige formål om at skabe plads til det gode købmandskab og reel gennemsigtighed i udbuddet.

## 2. Går de regulerede bygherrer glip af muligheder på grund af udbudsreglerne – og skyldes det i givet fald direktivet eller den valgte implementering i udbudsloven?

Generelt set er udbudsloven med til at sikre en retfærdig og gennemskelig proces for udbud af opgaver, men i denne undersøgelse gives der flere eksempler på, at skatteydernes penge kunne forvaltes mere fornuftigt. Områder af udbudsloven nødsager således bygherrerne til ressourcetunge procedurer for at overholde vilkår, som ikke virker befordrende for det gode indkøb. Bygherrerne mister dermed muligheden for at bruge deres ressourcer på tiltag, der kan være mere værdiskabende for samfundet. Undersøgelsen giver eksempler på overimplementering, hvor udbudsloven indsnævrer mulighederne i forhold til EU-direktivets formuleringer. Eksempelvis er angivelse af fabrikater og udarbejdelse af evalueringsmodeller regler, som de regulerede bygherrer er nødsaget til at overholde uden, at det giver reel værdi for bygherrer, tilbudsgivere eller samfund.

### **3. Hvis de regulerede bygherrer går glip af muligheder pga. den valgte implementering i udbudsloven, hvilke omkostninger er der i givet fald forbundet dermed?**

Undersøgelsen anslår, at der er et potentiale for 5,9 % lavere priser ved en tilretning af udbudsloven samt derudover yderligere besparelser i form af lavere transaktionsomkostninger. Den kvalitative del af analysen har derudover frembragt erfaringer fra bygherrer med indsigt på tværs af det private og det regulerede marked, der viser, at private bygherrer kan bygge op til 15 % billigere end de regulerede. Udover udbudsregler kan en række afledte effekter være i spil, herunder bedre markedskendskab osv. Men ofte investerer de private bygherrer disse besparelser i bedre kvalitet i byggeriet. Det betyder, at de samlede udgifter til byggeriet i nogle tilfælde ser ud til at være sammenlignelige for regulerede og private bygherrer, men at det er byggeriets kvalitet, der er forskellig. Undersøgelsen illustrerer, ud fra det anslåede besparelsepotentiale, at der i Danmark kan spares i størrelsesorden af 3 mia. kr. om året på de regulerede bygherres indkøb af bygge- og anlægsprojekter over tærskelværdien. Potentialet er muligvis større endnu, hvis man medtager bidraget fra transaktionsomkostninger og afledte effekter på bygherrens indkøbskultur og -sædvaner. En direkte sammenligning er vanskelig, fordi besparelserne i private projekter i vidt omfang omsættes til et løft af kvaliteten i byggeriet, hvilket selvfølgelig også vil være en mulighed ved besparelser hos de regulerede bygherrer.

### **4. Kan rammerne i udbudsloven og tilhørende forarbejder og vejledninger justeres, så de virker befordrende på godt købmandskab og understøtter optimale resultater for bygherrerne?**

Det er på tide med et perspektivskifte, hvor man i højere grad fokuserer på, hvordan man laver det gode indkøb frem for, hvordan man overholder reglerne. Den nuværende tone i debatten om udbudsloven vidner om en mistillid, som ikke styrker hverken det gode samarbejde eller et godt købmandskab. Derfor bør der fokuseres på, hvordan man skaber en effektiv og optimal proces

for indkøb. Mere specifikt kan der fx justeres i forhold til muligheden for at angive fabrikater, hvor der tyder på at være en overimplementering af EU-direktivet i udbudsloven. Ligesom der for at sikre større fleksibilitet og færre annullationer i forlængelse af kravet om offentliggørelse af det fulde udbudsmateriale fra start, bør være muligt at indføre en lettelse af ordregiverens bevisbyrde, så man får bedre muligheder for at justere fejl eller tilrette formuleringer frem for at skulle annullere udbuddet. Men generelt savnes der bedre lovkvalitet i form af bedre sammenhæng mellem forarbejder, lov og tilhørende vejledninger.

### **5. Hvad kan de regulerede bygherrer selv gøre for at udnytte rammerne bedre – hvad skal der til for, at de ændrer fremgangsmåder, og hvordan kan vejledningen på udbudsområdet understøtte dette?**

De regulerede bygherrer kan anvende de fleksible udbudsformer i endnu højere grad. De har allerede rykket sig meget, men der ligger også gode muligheder i en bredere anvendelse af både markedsdialog og udbud med forhandling som en vej til bedre indkøb. Her vil større overskuelighed i reglerne være en hjælp til at gøre bygherrerne mere trygge, inden de tager næste skridt og forsøger sig med at tage de nye udbudsformer til sig og anvender dem på nye måder og på flere områder. Samtidig kan bygherrerne begynde at afsøge mulighederne i udbudsloven bedre. Eksempelvis kan de overveje at flytte fokus fra regler til projekt ved først at fokusere på, hvad der skal til for at lave det bedst mulige indkøb og derefter, hvordan reglerne kan understøtte dette. Der er imidlertid ingen tvivl om, at bygherrerne finder udbudsloven særdeles omfattende og kompliceret, og der er derfor potentiale i at lave mere målrettede vejledninger, som kan hjælpe bygherrerne til at tænke på det gode indkøb som udgangspunkt for udbuddet frem for et snævert fokus på overholdelse af regler som udgangspunkt. Derudover vil en mere målrettet kompetenceopbygning på udbudsområdet også være en vej frem for bygherreorganisationerne – enten gennem opbygning af specialiserede kompetencer i egen organisation, udvikling af udbudsstrategier for projektporteføljen eller efteruddannelse af medarbejdere.

# Bilag

## Metode

For at få indblik i bygherrernes erfaringer med udbudsloven har Bygherreforeningen foretaget en minisurvey og afholdt en workshop for 40 udvalgte udbudspraktikere. Resultaterne fra minisurveyen er sammen med temaer og pointer fra workshoppen bearbejdet og anvendt som udgangspunkt for en survey, der er gennemført blandt udbudsansvarlige i de 134 af foreningens medlemsorganisationer, der er reguleret af udbudsloven<sup>6</sup>. Svarprocenten blandt de udbudsansvarlige var på 40 procent, hvilket betegnes som tilfredsstillende.

- Jesper Rasmussen, BO-VEST
- Steen Ejsing, DAB - Dansk Almennyttigt Boligselskab
- Morten Palle Christensen, Danske Regioner
- Michael Jacobsen, Jacobsen Advice
- Claus Ørum Mogensen/Trine Kronbøl, Kommunernes Landsforening
- Henrik Lund, Realdania
- Michael Kenno Fogde, Realdania By & Byg



Løbende dialog med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennem Teknisk Arbejdsgruppe for Evaluering af Udbudsloven

Derudover er der gennemført kvalitative interviews med en række bygherrer og udbudseksperter for at få kvalificeret, hvor de væsentligste fokuspunkter for bygherrernes udbudsarbejde er. Gennem hele forløbet har Bygherreforeningen været i dialog med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Dette gennem deltagelse i deres Tekniske Arbejdsgruppe for Evaluering af Udbudsloven, hvor foreningen har repræsenteret bygherrernes interesser og overleveret erfaringer fra undersøgelsen.

## Styregruppe

En bredt funderet styregruppe har fulgt projektet og løbende kommenteret på undersøgelsens pointer. Styregruppe består af:

- Astrid Biering Fonsbøl, AlmenNet
- Pernille Illum, A.P. Møller Fonden
- Christina Iversen, Boligselskabernes Landsforening

## Ekspertinterviews

Indledningsvist blev der foretaget en række interviews med forskere og praktikere på udbudsområdet for at få et dybere indblik i relevante temaer og diskussionspunkter i forhold til udbudsloven. Følgende personer er blevet interviewet i den forbindelse:

- Carina Risvig Hamer, Syddansk Universitet
- Ole Helby Petersen, Roskilde Universitet
- Martin Stæhr, Advokatfirmaet Stæhr Schütze Ingemann
- Michael Jacobsen, Jacobsen Advice
- Mikael Kenno Fogde, Realdania By og Byg

## Minisurvey

Som optakt til workshoppen foretog Bygherreforeningen en minisurvey blandt deltagerne. Svarprocenten var på 93

<sup>6</sup> oktober 2019

procent, og resultaterne blev anvendt som et indledende overblik over bygherrernes erfaringer med udbudsloven og mulige diskussionstemaer til workshoppen.

## Workshop

For at få indblik i bygherrernes erfaringer med udbudsloven blev udvalgte offentlige, almene og private bygherrer inviteret til workshop for at diskutere ligheder og forskelle i deres udbudspraksis. Dagen var delt op i tre temaer:

- Bygherrernes erfaringer med udbudsloven
- Forskelle i regulerede og private bygherrers indkøbsprocesser
- Kultur og praksis i regulerede indkøb

Hvert tema blev indledt med et oplæg, hvorefter erfaringer blev diskuteret. Workshoppens deltagere var fordelt i grupper og hver gruppediskussion blev ført til referat for efterfølgende at kunne anvendes som baggrund for undersøgelsen. Workshoppens deltagere var:

- Pernille Illum, A.P. Møller Fonden
- Martin Stæhr, Advokatfirmaet Stæhr Schütze Ingemann
- Jesper Thomsen, Akelius
- Niels Eilersgaard, Alboa
- Astrid Biering Fonsbøl, AlmenNet
- Klaus Freddi Julshøj, Boligforeningen VIBO
- Birgitte Fæster, Boligselskabernes Landsforening
- Claus Pedersen, BO-VEST
- Jesper Rasmussen, BO-VEST
- Lene B. Rasmussen, DAB - Dansk Almennyttigt Boligselskab
- Steen Ejsing, DAB - Dansk Almennyttigt Boligselskab
- Katrine Zacho Dahl, Deloitte
- Mette Mylin, Egedal Kommune
- Esben Wong, EjendomsInvest
- Britt Engdal Hansen, Folketinget
- Helene Bjergelund, FSBbolig
- Maria Flyvholm Jakobsen, Furesø Kommune
- John Kim Fletting, Fællesadministrationen af 2009
- Michael Jacobsen, Jacobsen Advice
- Claus Ørum Mogensen, Kommunernes Landsforening
- Malcolm Costigan, Københavns Ejendomme og Indkøb
- Gerti Axelsen, Lejerbo

- Morten Jonathan Ventegodt, Lejerbo
- Susan Højgaard, Lyngby-Taarbæk Kommune
- Nikolaj Carlsson, Privatbo
- Mikael Kenno Fogde, Realdania By & Byg
- Marianne Kaae Nielsen, Region Hovedstaden
- Klaus Paulsen, Region Midtjylland
- Helle Lange, Vejdirektoratet

## Survey

Med afsæt i resultater fra minisurveyen og pointer fra workshoppens diskussioner fik Bygherreforeningen konsulentvirksomheden DAMVAD Analytics til at gennemføre en survey blandt udbudsansvarlige i de af foreningens medlemsorganisationer, der er reguleret af udbudsloven (134 personer, oktober 2019). Svarprocenten var på tilfredsstillende 40 procent, og surveyens resultater er blevet brugt som kvantitativt grundlag for den videre undersøgelse af bygherrernes erfaringer med udbudsloven.

## Interviews

For at supplere det kvantitative datagrundlag og uddybe de pointer, der er fremkommet gennem undersøgelsen, blev der foretaget en række kvalitative interviews med følgende bygherrer:

- Jakob Reddersen, AKF Koncernen
- Gorm Evers, Boligforeningen AAB
- Nicolai Muhs, Civica
- Helene Bjergelund, FSBbolig
- Malcolm Costigan, Københavns Ejendomme og Indkøb
- Marianne Kaae Nielsen, Region Hovedstaden



Foto: Kontraframe