



Kodeks for det gode udbud

*20 principper for og anbefalinger til
offentlige myndigheders indkøb af
digitaliseringsydelser*

Af Dansk IT i partnerskab med Dansk Industri,
IT-Branchen, Dansk Erhverv og Danske IT-Advokater

Om Kodeks for det gode udbud

Publikationen er udgivet i marts 2022 af Dansk IT i partnerskab med Dansk Industri, IT-Branchen, Dansk Erhverv og Danske IT-Advokater.

Henvendelse om publikationen kan ske til:

Dansk IT
Vermundsgarde 38A, st. tv.
2100 København Ø
Tlf: 33 11 15 60
Email: dit@dit.dk



Dansk Industri



DANSKE  ADVOKATER

DANSK **ERHVERV**

Kodeks for det gode udbud

*20 principper for og anbefalinger til
offentlige myndigheders indkøb af
digitaliseringsydelser*

Indholdsfortegnelse

Executive summary	6
1. Et nyt kodeks – baggrund og formål	8
2. Målsætninger for et nyt kodeks	10
a) Transaktionsomkostninger og procestid skal være værdiskabende	10
b) Hensynet til udbuds-compliance må ikke overskygge hensynet til forretningsbehov	11
c) Proaktiv risikohåndtering skal erstatte en udbredt nulfejlskultur	11
d) Det gode kunde-leverandørsamarbejde skal være en win-win	12
e) Udbudsprocessen skal bidrage til udvikling og læring	13
3. Den gode forberedelse	13
Princip 1: Få styr på det strategiske fundament og tag de kritiske valg up-front	13
Princip 2: Vær opdateret om løsninger og leverandører gennem løbende markedsovervågning og -dialog	15
Princip 3: Kortlæg tidligt de kritiske risici og skab så vidt muligt et fælles risikobillede	16
Princip 4: Prøv noget af – og begynd med at blive klogere	17
Princip 5: Sørg for at topledelsen tager ejerskab, og forretningsledelsen involveres fra start	17
4. Den gode vej gennem udbudsprocessen	17
Princip 6: Vælg udbudsform der i høj grad baseres på stillingtagen til egen modenhed og kapabilitet	17
Princip 7: Giv plads til dialog og afklaringer med en åben og offensiv tilgang til at dele viden	20
Princip 8: Work smarter, not harder – en god udbudsproces er fokuseret uden at være presset	21
Princip 9: Brug eksterne rådgivere med omtanke – så de også bidrager til egen kompetenceudvikling	21
Princip 10: Hold fokus på slutbrugernes behov og løsningens anvendelighed	21
Princip 11: Gå først efter det simple – og giv plads til Leverandørernes viden, idéer og afprøvet teknologi	21

Princip 12: Hav i udvælgelse af leverandører fokus på minimering af reelle risici med få og relevante mindstekrav	22
Princip 13: Giv plads til sagligt skøn og ledelsesmæssige prioriteringer – baseret på et argumenteret og dokumenteret grundlag	23
Princip 14: Tildel prisen mindre vægt, desto mere kompleks, løsningen er	24
Princip 15: Sørg for at evalueringsmodellen sikrer stor validitet og transparens	24
Princip 16: Evaluer og læg vægt på Leverandørens oplæg til risikohåndtering – med fokus på et fælles og formidlet risikobillede.....	24
Princip 17: Evaluer og læg vægt på Leverandørens oplæg til sikring af effektive processer og det gode samarbejde – og herunder på forståelsen af Kundes organisation og situation	24
5. Den gode opfølgning	25
Princip 18: Sørg for at både Kunde og Leverandør sikres en relevant og passende evaluering og tilbagemelding	25
Princip 19: Vær opmærksom på sammenhængen mellem udbuddet og det efterfølgende kontraktforløb	25
Princip 20: Lad klager være sidste udvej – og tag fælles ansvar for den gode proces.....	25
6. Anvendelse – hvordan kommer kodekset til at leve?	26

Executive summary

Denne publikation præsenterer et nyt kodeks for det gode udbud. Et kodeks, der kan tjene som vejledning og inspiration til gennemførelse af udbudsforretninger for digitale løsninger til den offentlige sektor.

Det nye kodeks er udarbejdet som opfølgning på rapporten "Statens udbudspraksis på digitaliseringsområdet – hvordan øges værdien af digitale investeringer", der blev udgivet af Dansk IT i 2020, og skal ses i sammenhæng med "Kodeks for det gode kunde-leverandørsamarbejde" fra 2016.

Bag det nye kodeks står Dansk IT i et partnerskab med Dansk Industri, IT-Branchen, Dansk Erhverv og Danske IT-Advokater. Endvidere har en række statslige styrelser og aktører bidraget til arbejdet.

I Kodeks for det gode udbud udrulles 20 principper for og anbefalinger til effektive og værdiskabende indkøb af digitaliseringsydelse. De er baseret på fem målsætninger:

- a) Transaktionsomkostninger og procestid skal være værdiskabende
- b) Hensynet til udbuds-compliance må ikke overskygge hensynet til forretningsbehov
- c) Proaktiv risikohåndtering skal erstatte en udbredt nulfejlskultur
- d) Det gode kunde-leverandørsamarbejde skal være en win-win
- e) Udbudsprocessen skal bidrage til udvikling og læring

Med dette afsæt anbefales følgende 20 principper:

Den gode forberedelse

1. Få styr på det strategiske fundament og tag de kritiske valg up-front
2. Vær opdateret om løsninger og leverandører gennem løbende markedsovervågning og -dialog
3. Kortlæg tidligt de kritiske risici og skab så vidt muligt et fælles risikobillede
4. Prøv noget af – og begynd med at blive klogere
5. Sørg for at topledelsen tager ejerskab, og forretningsledelsen involveres fra start

Den gode vej gennem udbudsprocessen

Valg af udbudsform og -proces:

6. Vælg en udbudsform, der i høj grad baseres på stillingtagen til egen modenhed og kapabilitet
7. Giv plads til dialog og afklaringer med en åben og offensiv tilgang til at dele viden
8. Work smarter, not harder – en god udbudsproces er fokuseret uden at være presset
9. Brug eksterne rådgivere med omtanke – så de også bidrager til egen kompetenceudvikling

Kravspecifikation og udvælgelseskriterier:

10. Hold fokus på slutbrugernes behov og løsningens anvendelighed
11. Gå først efter det simple og giv plads til leverandørens viden, idéer og afprøvet teknologi
12. Hav i udvælgelse af leverandører fokus på minimering af reelle risici med få og relevante mindste krav

Tildelingskriterier og evaluering:

13. Giv plads til sund fornuft og ledelsesmæssige prioriteringer – baseret på et argumenteret og dokumenteret grundlag
14. Tildel prisen mindre vægt, jo mere kompleks, løsningen er
15. Sørg for at evalueringsmodellen sikrer stor validitet og transparens
16. Evaluer og læg vægt på leverandørens oplæg til risikohåndtering med afsæt i et fælles og formidlet risikobillede
17. Evaluer og læg vægt på leverandørens oplæg til sikring af effektive processer og det gode samarbejde – og herunder på forståelsen af kundens organisation og situation

Den gode opfølgning

18. Sørg for at både kunde og leverandør sikres en relevant og passende evaluering og tilbagemelding
19. Vær opmærksom på sammenhængen mellem udbuddet og den efterfølgende kontraktindgåelse
20. Lad klager være sidste udvej og tag fælles ansvar for den gode proces

Ovenstående principper og anbefalinger forventes at virke gennem aktiv anvendelse i hverdagen og i forbindelse med specifikke udbudshandlinger – herunder eventuelt som bilag til statens standardkontrakter. Det nye kodeks kan også tilgås fra websitet detgodeudbud.dk.

1. Et nyt kodeks – baggrund og formål

Der bruges i den offentlige sektor hvert år store millionbeløb og tusindvis af timer på *udbud og indkøb* af digitaliseringsydelser. Staten alene foretager årligt digitale indkøb for ca. 16 mia. kr., og en væsentlig del af disse sker i form af udbud. Det er indlysende, at et så massivt ressourceforbrug forpligter – til omtanke, erfaringsopsamling og læring med henblik på effektivisering og optimering af processer og resultater.

Hertil kommer, at der bruges endnu flere ressourcer på *efterfølgende udvikling og implementering* af digitale løsninger uden nogen garanti for, at de mange tiltag og projekter skaber værdi. Det er en kendsgerning, at en række større statslige it-projekter i de seneste år er kørt af sporet i forhold til den oprindelige plan og business case. Og det er sandsynligt, at flere af disse afsporinger kan føres tilbage til mangelfulde eller uhensigtsmæssige udbud.

Med andre ord: Et løbende fokus på offentlige udbud med et potentiale for optimering og forbedring er både relevant og nødvendigt. Og her kommer behovet for gode principper og erfaringsbaserede anbefalinger til god udbudsadfærd hos både de offentlige myndigheder og hos de private leverandører af digitale løsninger for alvor frem i lyset.

Flere analyser og publikationer har i de seneste år netop belyst udfordringen med offentlige udbud og det at finde "opskriften" på det gode udbud. I nærværende kontekst kan det være relevant særskilt at fremhæve to publikationer.

I 2016 udkom "Kodeks for det gode kunde-leverandørsamarbejde", som blev udarbejdet og udgivet i fællesskab af Dansk IT, Digitaliseringsstyrelsen, Dansk Industri, IT-Bramchen og IT-projektrådet. Der har efterfølgende været bred opbakning til kodekset, som tager udgangspunkt i udbudsprocessen fra et mere overordnet ledelsesmæssigt perspektiv, og som i praksis har været med til at sætte rammerne om det gode samarbejde mellem kunder og leverandører i forbindelse med større it-projekter.

I 2020 udgav Dansk IT rapporten "Statens udbudspraksis på digitaliseringsområdet – hvordan øges værdien af digitale investeringer?". Med afsæt i en omfattende dataindsamling samt interviews og samtaler med en lang række offentlige topchefer og nøgleaktører i tilknytning til statslige udbudsprocesser præsenterer rapporten 14 anbefalinger til at forny og forbedre tilgangen til den offentlige sektors indkøb af digitaliseringsydelser. I rapporten anbefales det bl.a., at der i tæt samarbejde med repræsentanter fra it-branchen og fra statens institutioner udarbejdes et *kodeks* med principper for og anbefalinger til retningslinjer, god adfærd og gode eksempler på *den gode udbudspraksis*.

På ovennævnte baggrund har Dansk IT i et partnerskab med Dansk Industri, IT-Bramchen, Dansk Erhverv og Danske IT-Advokater – og med input fra en række statslige aktører – besluttet at udarbejde og formidle et "Kodeks for det gode udbud", der kan dække behovet for guidance og læses i sammenhæng og synkroniseret med det eksisterende "Kodeks for det gode kunde-leverandørsamarbejde".

"Kodeks for det gode udbud" er konkret tilvejebragt i et arbejdsforum bestående af 16 topledelsesrepræsentanter fra statslige myndigheder, it-leverandørvirksomheder og brancheorganisationer – alle med en særlig viden om og erfaring med offentlige indkøb af digitaliseringsydelser. Kommissoriet for og deltagerne i arbejdet fremgår af BOKS 1.

"Kodeks for det gode udbud" er grundlæggende tænkt som inspiration til tilrettelæggelsen og gennemførelsen af det gode udbud. Det henvender sig særligt til topchefer, forretningsledere og indkøbere i den offentlige sektor samt disses rådgivere og leverandører af it-systemer. Kodekset er udarbejdet på basis af erfaringer og eksempler fra primært statslige digitale investeringer, men det forventes, at også kommuner og regioner kan drage nytte af og finde inspiration i materialet.

Det præsenterede kodeks tager afsæt i udbud af *større, komplekse og ofte forretningskritiske it-systemer*, men anbefalinger og principper kan anvendes generisk i forbindelse med andre typer af udbud.

Der refereres i det følgende konsekvent til *Kunden* og *Leverandøren* som den gennemgående betegnelse for henholdsvis udbyderen og tilbudsgiveren. Kunden er i nærværende sammenhæng den ordregivende statslige myndighed, der er ansvarlig for det offentlige udbud. Anvendelse af Kunde og Leverandør er et valg, der er truffet ud fra et ønske om at kunne referere til de betegnelser, der anvendes i det omtalte "Kodeks for det gode kunde-leverandørsamarbejde".

BOKS 1

Fra kommissoriet og deltagere i arbejdet

Dansk IT er i partnerskab med Dansk Industri, IT-Branchen, Dansk Erhverv og Danske IT-Advokater ansvarlig for indholdet i kodekset. Derudover har en række statslige styrelser og andre relevante aktører bidraget med input til arbejdet.

Fra kommissoriet:

"Formålet med initiativet er at udvikle og udrulle et kodeks for det gode statslige udbud, der kan samle udbydere, leverandører og rådgivere om fælles retningslinjer for god adfærd i forbindelse med udbud i staten. Et kodeks vil både skulle forholde sig til rammerne og metoderne for et udbud på et overordnet niveau og til selve tilrettelæggelsen og håndteringen af udbudsprocessen – igennem hele udbuddets livscyklus – fra behov til kontrakt. Gerne med eksempler på god praksis."

Deltagerne i arbejdet:

- Mette Rose Skaksen, Vicedirektør, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- Martin Wood, IT-Direktør, Domstolsstyrelsen
- Vibeke von der Sprong, Vicedirektør, Sundhedsdatastyrelsen
- Signe Søgaard Jeppesen, Vicedirektør, Uddannelses- og Forskningsstyrelsen
- Cecile Christensen, Vicedirektør, Det Kongelige Bibliotek
- Jimmy Kevin Pedersen, Chefkonsulent, Forsvarsministeriet
- Flemming Bent Thomsen, VP, Systematic (Dansk Industri)
- Jan Winther, Partner, Netcompany (IT-Branchen)
- Marlene Winther, Partner og advokat, DLA Piper (Danske IT-Advokater)
- Milena Krogsgaard, Partner og advokat, Kammeradvokaten
- Jimmy Holst Rydahl, Managing Director, Fortem
- Bjørn Nielsen, Salgsdirektør, Hewlett Packard Enterprise
- Malene Jæpelt, Chefkonsulent, Dansk Erhverv
- Kiann Stenkjær Hein, Management Consultant, PA Consulting
- Jan Riis, Adm. direktør, Lakeside A/S
- Jens Hornemann (formand), Adm. Direktør, Silverbullet A/S

2. Målsætninger for et nyt kodeks

Et kodeks for det gode udbud med en række normative og erfaringsbaserede anbefalinger til principper og god adfærd giver kun mening op imod en given kontekst – det *gode udbud* i forhold til hvad? I dette kapitel skitseres en række målsætninger for indsatsen med at øge værdien af digitale investeringer i forbindelse med statens udbudspraksis på digitaliseringsområdet. Målsætningerne er fortrinsvis opstillet med afsæt i analysen og anbefalingerne fra Dansk IT og de efterfølgende drøftelser med relevante interessenter indenfor offentlig digitalisering. Men også nyere publikationer fra bl.a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Digitaliseringsstyrelsen og Statens IT-råd har bidraget til de opstillede målsætninger.

Målsætningerne sætter populært sagt *hjørneflagene* for kodekset og afgrænser referencerammen for de opstillede principper og anbefalinger.

a) Transaktionsomkostninger og procestid skal være værdiskabende

Flere undersøgelser har i de seneste år peget på behovet for at nedbringe transaktionsomkostninger og procestiden i forbindelse med udbud af større og/eller forretningskritiske it-systemer. I 2019 påpegede Statsrevisorerne således på baggrund af en rapport fra Rigsrevisionen, at ministerierne burde styrke indsatsen for at minimere transaktionsomkostningerne, når de gennemfører udbud, idet der på flere områder er optimeringsmuligheder – både i ministerier og hos tilbudsgivere.

Efterfølgende har bl.a. Dansk IT kortlagt, at der i staten er en udbredt opfattelse af et potentiale for effektivisering af transaktionsomkostningerne. F.eks. peger stort set alle forretningslederne i staten på, at udbudsprocessen i meget høj grad/i høj grad tager lang tid, og næsten lige så mange angiver, at udbudsprocessen er ressourcekrævende. I den samme gruppe af ledere finder imidlertid kun cirka hver fjerde, at udbudsprocessen i meget høj grad/i høj grad sikrer et godt resultat, og at den sikrer den bedste pris. I samme undersøgelse er der fundet eksempler på udvikling af legacy-systemer, der har haft en samlet rejse af 8-9 års varighed, fra behovet konstateres, til en løsning er implementeret. Det er lang tid i en verden, hvor teknologien udvikler sig stadig hurtigere.

Dansk IT har i den sammenhæng bl.a. anbefalet, at offentlige myndigheder ser på mulighederne for at reducere omkostninger til tidskrævende kortlægninger og for-analyser forestået af eksterne konsulenter – for i stedet at gå mere direkte til afprøvning og udvikling i nogle iterative forløb.

Heroverfor står naturligvis, at udvikling af nye it-systemer er betydelige investeringer, der forudsætter et grundigt forarbejde. Transaktionsomkostninger og procestid i forbindelse med udbuddet er i den forbindelse nødvendige elementer i kvalificeringen af et beslutningsgrundlag. Så udfordringen er at finde det rette niveau i forhold til den specifikke kontekst, graden af eksisterende dokumentation og organisationens modenhed.

Målsætning 1

Transaktionsomkostninger og procestid skal være værdiskabende og stå i et rimeligt forhold til udbuddets genstand og størrelse.

b) Hensynet til udbuds-compliance må ikke overskygge hensynet til forretningsbehov

Formålet med offentlige udbud er i bund og grund at skabe konkurrence og et marked for omkostningseffektive og innovative it-løsninger, der genererer værdi for den offentlige forretning. Det er med det sigte samt et hensyn til transparens, ligestilling og compliance, at udbudsloven er vedtaget og implementeret som en regulatorisk ramme om et balanceret forhold mellem på den ene side compliance i forhold til overholdelse af udbudsloven og på den anden side forretningsunderstøttelse.

Flere forhold tyder dog på, at balanceforholdet i de senere år er blevet skævvredet i retning af compliance – en udvikling, der bl.a. beskrives i Dansk IT's analyse af statens udbudspraksis. På trods af udbudslovens relativt rummelige rammer har fortolkningen og anvendelsen af loven medført en mere restriktiv praksis, hvor forebyggelse af klager og juridiske garderinger har overskygget det gode købmandskab. Denne praksis er ikke optimal. Valg og indkøb af digitaliseringsydelser skal i første led være drevet af forrettningens behov og ledelsens strategiske prioriteringer.

Målsætning 2

Indkøb og udbud af it-systemer må ikke domineres af hensynet til jura og udbuds-compliance. Det skal afbalanceres til understøttelsen af forrettningens behov i forhold til lovgivning og offentlige services – tilvejebragt effektivt og rettidigt.

c) Proaktiv risikohåndtering skal erstatte en udbredt nulfejlskultur

I Dansk IT's analyse af statens udbudspraksis konkluderes det, at udbudsprocessen i høj grad er påvirket af en politisk og administrativ bekymring for at lave fejl i udbudsprocessen og den hermed forbundne risiko for, at et udbud skal gå om eller ende i Klagenævnet.

Bekymringen er til en vis grad forankret i det merarbejde og de betydelige meromkostninger, der knytter sig til at gennemføre et nyt udbud, men først og fremmest handler det i staten – som i hele den offentlige sektor – om at undgå kritik, tab af legitimitet og uhensigtsmæssig politisk opmærksomhed.

Udfordringen er, at det er *selve bekymringen* for fejl – og den hermed sammenhængende nulfejlskultur – frem for de faktiske fejlhændelser, der styrer og ofte besværliggør udbudsprocessen. Faktum er, at antallet af klager sammenlignet med andre lande er lavt og har været faldende i de seneste mange år. En nulfejlstilgang understøtter ikke – og i værste fald modarbejder den – behovet for innovation og afprøvningen af ny teknologi. Bekymring for fejl og klager må ikke afholde Kunden fra at tage de forretningsmæssigt relevante og rigtige beslutninger baseret på aktiv risikovurdering og –mitigering. Mod og innovation skal kunne belønnes i den rigtige sammenhæng.

Målsætning 3

En udbredt nulfejlskultur skal afløses af en mere struktureret og proaktiv risikohåndtering, hvor risici kortlægges, analyseres og vurderes som udgangspunkt for aktive og faktisk baserede mitigerende handlinger i forhold til det konkrete udbud.

d) Det gode kunde-leverandørsamarbejde skal være en win-win

På den ene side tyder meget på, at samarbejdet mellem Kunder og Leverandører i de seneste år - og efter lanceringen af det omtalte "Kodeks for det gode kunde- og leverandørsamarbejde" fra 2016 - har udviklet sig positivt. Etableringen af forskellige samarbejdsfora og en offensiv italesættelse af behovet for samarbejde har efter alt at dømme fremmet åbenhed og tillid.

På den anden side kan det konstateres, at samarbejdet fortsat udfordres i den specifikke udbudssituation, hvor Kunderne ofte taler om Leverandørernes forsinkelser, scope-creep og manglende leverancer, og Leverandører for deres part taler om rigide processer med "forkerte" deltagere samt manglende ledelsesinvolvering og åbenhed fra de offentlige udbydere. Der er med andre ord et forbedringspotentiale.

En sidste, men væsentlig del af det gode udbud handler om, at både Kunder og Leverandører opfører sig ordentligt og møder hinanden fordomsfrit og konstruktivt - på tværs af faserne i udbudsprocessen. Det gode udbud understøtter et godt samarbejde. Her henvises til "Kodeks for det gode kunde-leverandørsamarbejde" med fokus på principperne heri. Se BOKS 2.

Målsætning 4

Det gode udbud skal sikre, at samarbejdet mellem Kunder og Leverandører etableres som en win-win relation. Det er i udbudsprocessen, at grundlaget for den nødvendige gensidige tillid og åbenhed skabes, og samarbejdet om det efterfølgende udviklings- eller implementeringsprojekt funderes.

BOKS 2

Fra Kodeks for det gode kunde-leverandørsamarbejde

De 7 grundprincipper for kunde-leverandørsamarbejdet kan medvirke til at skabe en kultur, der kan påvirke samarbejdet i en positiv retning.

Principperne er ikke låst til projektets faser, men er gældende for hele projektets levetid:

- Projekt og samarbejde forankres i topledelsen
- Der styres efter fælles mål og efter de vigtigste forretningsmæssige behov
- De rette kompetencer matches og er til stede gennem hele projektet
- Governance og scope tilpasses projektets karakter og drøftes tidligt
- Problemer, udfordringer og risikoanalyser deles hele vejen gennem projektet
- Der holdes fokus på transparens og åbenhed
- Tidlig og vedvarende dialog dyrkes

e) Udbudsprocessen skal bidrage til udvikling og læring

Gennemførelse af et udbud er både tids- og ressourcekrævende. Det er det for de statslige myndigheder, der forbereder og gennemfører udbuddet. Og det er det for de mange leverandører, der ofte bruger tid på både prækvalifikation og tilbudsafgivelse, og hvor der for de fleste er direkte negativ return-on-investment. I det lys og i et overordnet investeringsperspektiv er det vigtigt, at enhver udbudsproces bidrager til en langsigtet læring og opkvalificering af både myndigheder og af leverandørfeltet – og ikke mindst af de leverandører, der ikke kom i valgklasse i første runde. Fokus skal være på at udvikle et mere modent og konkurrenceeffektivt marked for digitale indkøb med bedre og billigere udbud og tilbud på den lange bane.

Målsætning 5

Det gode udbud skal bidrage positivt til udvikling af modenhed og kapabiliteter hos både Kunder og Leverandører med henblik på at udvide markedet og opkvalificere indkøbet af digitaliseringsydelse.

3. Den gode forberedelse

Forberedelsesfasen er kritisk og afgørende for det gode udbud. Det er i afklaringen af udbuddets strategiske grundlag og de indledende overvejelser om udbudsform, at forudsætningerne og grundlaget for udbudsprocessen etableres.

I forhold til den gode forberedelse peger dette "Kodeks for det gode udbud" på en række væsentlige anbefalinger og principper til guidance og efterlevelse:

Princip 1: Få styr på det strategiske fundament og tag de kritiske valg up-front

Det er en central forudsætning for et vellykket udbud, at der som en del af forberedelsen etableres et strategisk fundament, hvor Kunden aktivt og kvalificeret træffer en række strategiske valg. Det kan f.eks. være i forhold til prioritering af de kritiske forretningsmæssige behov og fastlæggelse af scope. Eller det kan være en stillingtagen til nyudvikling versus konfigurering af et standardssystem og herunder balancen mellem in-sourcing versus out-sourcing. Manglende strategiske valg i forberedelsesfasen indebærer, at kritiske afklaringer og afgrænsninger skubbes til senere i udbudsfasen, hvilket kan komplicere krav og begrænse løsninger. I BOKS 3 tilbydes der en skabelon og en quickguide til opstilling af udbuddets strategiske platform.

Tjekliste til udbuddets strategiske fundament – kritiske valg og overvejelser inden udbudsstart

1) Forstå forretningsbehovet:

- a) Hvilket problem vil vi gerne løse med den nye løsning?
- b) Er der noget i forretningsmodellen eller f.eks. i lovgivningen, der kan drejes eller forenkles inden digitalisering?
- c) Hvilke er de mest kritiske forretningsprocesser, og hvem "ejer" dem?
- d) Hvem er vores nøgleinteressenter, og hvordan involverer vi dem?

2) Krav til værdiskabelse:

- a) Hvilken værdi og hvilke gevinster forventer vi at få ud af løsningen? (økonomisk, service- og kvalitetsmæssigt samt organisatorisk)
- b) Kan vi kvantificere og opgøre værdien?
- c) Kan vi kommunikere forventningen til værdiskabelse til leverandørerne?

3) Fastlæggelse af scope:

- a) Hvad er vores Minimal Viable Product (MVP) – minimumsløsningen – og hvad er mulige tillægspakker hertil?
- b) Kan vi nøjes med MVP for at reducere kompleksitet og sikre projektrealisering?
- c) Er der kritiske afhængigheder – til anden lovgivning, dataoverdragelse, 3. partssystemer eller underleverandører?
- d) Skal drift tænkes ind fra start i systemdesignet?

4) Systemstrategi:

- a) Kan hele eller dele af forretningsbehovet løses gennem tilpasning eller videreudvikling af det eksisterende system?
- b) Kan hele eller dele af forretningsbehovet løses gennem konfigurering af et standardssystem, der allerede findes i markedet?
- c) Vil det være en fuld integreret løsning eller "best-of-breed" løsning med integrationer, der bedst matcher behovet?
- d) Skal den nye løsning "stå alene" eller passes ind i et eksisterende systemlandskab?
- e) Er der krav til standarder eller tilpasning til en fælles offentlig rammearkitektur?

5) Identifikation og evaluering af leverandør- og løsningsmarkedet

- a) Er der nye eller alternative tilgange i markedet, der kan supplere eller innovere den eksisterende tilgang?
- b) Er der allerede relevante løsninger og leverandører på markedet?
- c) Hvordan er konkurrencesituationen på markedet – og er det noget, der skal tages hensyn til?
- d) Hvor modne er de eventuelt eksisterende løsninger og leverandører – herunder i samarbejdet med den offentlige sektor?
- e) Har vi andre særlige krav til valg af leverandører?

6) Evaluering af egne kapabiliteter og parathed

- a) Har vi ejerskab og forståelse af de kritiske processer?
- b) Har vi styr på forretningsprocesser og data – er de strukturerede og dokumenterede?
- c) Er vores teknologiske platforme tidssvarende?
- d) Har vi styr på organisation og roller?
- e) Har vi de fornødne kompetencer – ledelsesmæssigt, forretningsmæssigt og it-mæssigt?
- f) Har vi nok erfaringer og viden om udbud af digitale løsninger?
- g) Har vi den fornødne kapacitet?
- h) Hvilke muligheder har vi for at styrke os med eksterne ressourcer og kompetencer?

7) Processtrategi:

- a) Hvad er den overordnede tidsramme – og hvad definerer den?
- b) Er der mulighed for og plads til at afprøve innovative tilgange?
- c) Skal der arbejdes med udvikling af prototyper, hands-on forprojekter eller afprøvning af delkomponenter inden udbuddet?
- d) Hvilke centrale hensyn skal der tages i etableringen af en projektorganisation?
- e) Hvordan får vi involveret brugere og medarbejdere på den rigtige måde?
- f) Er der særlige krav til interessenthåndtering?

8) Udbudsstrategi:

- a) Valg af udbudsform
- b) Stillingtagen til anvendelse og eventuelt valg af eksterne rådgivere
- c) Leverandørstrategi
- d) Fastlæggelse af udvælgelses- og tildelingskriterier

Princip 2: Vær opdateret om løsninger og leverandører gennem løbende markedsovervågning og -dialog

Som en del af forberedelsen af et udbud tilfører det væsentlig værdi til både kravbeskrivelsen og udbudsprocessen, hvis Kunden på forhånd har etableret et *kendskab til markedet* i form af eksisterende og potentielle løsninger. Dette kendskab kan opbygges gennem en løbende og konstant markedsovervågning af løsninger og leverandører samt en offensiv og værdiskabende markedsdialog med relevante leverandører forud for det specifikke udbud. Leverandørerne skal på deres side være åbne, ærlige og aktive i at give Kunden indsigt i de anvendte løsninger, men også turde udfordre og problematisere forudsætningerne for og rammerne om udbuddet af en konkret løsning. Tilgangen skal være et fælles ønske om en kritisk dialog, der gør alle parter klogere. Se eksempel 1.

EKSEMPEL 1

Case: Region Midtjylland – udbud med markedsdialog

Da Region Midtjylland skulle anskaffe en ny identitetsløsning, oplevede man behovet for at kortlægge eksisterende løsninger for at få en bedre fornemmelse af, hvad der er state-of-the-art brugermæssigt og teknologisk.

Regionen ønskede derfor at komme i dialog med leverandørmarkedet. For at dialogen ikke blot skulle blive en præsentation af de seneste salgs-slides, ønskede regionen, at leverandørerne stillede op med et kørende fysisk setup, hvor de kunne demonstrere, om de kunne imødekomme en række user stories, som regionen havde udarbejdet til formålet. Der var stor tilslutning til processen, der blev gennemført over ca. to måneder gennem adskillige møder med enkeltleverandører og konsortier. Fra regionen deltog en bred skare af repræsentanter med stort kendskab til de praktiske arbejdsgange på regionens sygehuse, it-driften, arkitekturfunktionen m.fl.

Markedsdialogen var en stor succes og gav overraskende og vigtig ny viden til regionen. Det viste sig bl.a., at der er et relativt stort internationalt leverandørmarked med leverandører i både Norden, Europa og USA, og at der var nye teknologier og standarder på vej, som forventes at blive markedsledende inden for få år. Ingen af leverandørerne kunne umiddelbart imødekomme alle regionens user stories, men processen gav et rigtig godt billede af, hvilke user stories, der gav de største udfordringer. Sidst men ikke mindst gav leverandørdialogen et billede af, hvor vigtigt det er at formulere sine behov på en åben måde, så leverandørerne får mulighed for at finde gode, kreative løsninger for at imødekomme dem.

Læringspunkter:

- Hvis der skal anskaffes eller udskiftes kritiske it-løsninger, bør det kraftigt overvejes at tænke leverandørdialog ind i udbudsprocessen.
- En velforberedt og styret markedsdialog kan lede til meget værdifuld viden hos både kunder og leverandører.
- Kunder kan få vigtig viden om nye muligheder, nye/kommende teknologier og om, hvordan man bedst tilrettelægger det kommende udbud.
- Leverandører får vigtig viden om, hvad kundens væsentligste behov er, og hvad der er vigtigt at fokusere på i det kommende tilbud.

Princip 3: Kortlæg tidligt de kritiske risici og skab så vidt muligt et fælles risikobillede

Risikostyring er efterhånden en indarbejdet og dokumenteret praksis i styringen af større it-projekter. Det anbefales i den forbindelse, at en risikostyringstilgang indarbejdes allerede i forbindelse med forberedelsen og gennemførelsen af udbudsprocessen. Det gode udbud skal således bygge ovenpå en initial analyse af kritiske risici og på baggrund heraf en overordnet og ledelsesforankret risikostrategi. To forhold er i den forbindelse afgørende. For det første, skal Kundens risikoanalyse i videst mulig udstrækning involvere og deles med potentielle Leverandører, så der fra start etableres en fælles risikovurdering, og risikohåndteringen

kan indgå i leverandørens løsningsforslag. For det andet, skal risikoanalysen afbalanceres med en analyse af de forretningsmæssige muligheder og den up-side, der knytter sig til de kritiske risici. Det centrale er, at ledelsen vurderer muligheder og risici op imod hinanden.

Princip 4: Prøv noget af – og begynd med at blive klogere

I forbindelse med et påtænkt udbud anbefales det, at Kunden – hvor det er muligt og relevant – gennemtænker og udnytter muligheden for at "blive klogere" allerede i forberedelsen af udbudsprocessen. Gode greb kan i den forbindelse f.eks. være gennemførelse af hands-on forprojekter, demonstrationer og praktisk afprøvning af løsningskomponenter med én eller flere leverandører under overholdelse af reglerne for markedsdialog. Og det kan være samarbejde med en specifik leverandør om udvikling af en prototype eller et proof-of-concept afhængig af det konkrete behov. Ved at prøve noget af kan risikoen minimeres, usikkerheden kan mindskes, og sandsynligheden for en relevant specifikation og en god udbudsproces kan øges.

Udbudsloven rummer muligheden for at tilrettelægge sin markedsdialog på flere måder og hermed kvalificere udbuddet med input fra én eller flere Leverandører i forberedelsesfasen. Forudsætningen er overholdelse af de grundlæggende udbudsprincipper om ligebehandling, gennemsigtighed og ikke-diskrimination. Det vigtige er at sikre sig, at udvalgte leverandørers opnåede indsigt og særlige viden systematisk udstilles til og deles med markedet.

Princip 5: Sørg for at topledelsen tager ejerskab, og forretningsledelsen involveres fra start

Det gode udbud skal allerede i forberedelsesfasen være forankret i forretningsledelsen, så udbudsprojektet ikke bare understøttes, men drives ud af forretningsmæssig viden og strategisk overblik. For så vidt angår de samfunds- og forretningskritiske løsninger skal også topledelsens involvering og ejerskab sikres – herunder med repræsentation i projektet på direktionens niveau. Leverandøren skal kunne matche Kundens ledelsesmæssige repræsentation og herunder stå inde for involvering af leveranceansvarlige ledelses- og nøglepersoner.

4. Den gode vej gennem udbudsprocessen

Med afsæt i forberedelsesfasen skal det gode udbud finde *den bedste vej* igennem selve udbudsprocessen fra første annoncering til valg af leverandør. Den bedste vej kan være forskellig fra udbud til udbud – afhængig af bl.a. domæne, kritikalitet, kompleksitet og marked – men med "Kodeks for det gode udbud" præsenteres en række principper, der i vid udstrækning er generiske. Principperne er i dette kapitel disponeret i forhold til de overordnede faser i udbudsprocessen: 1) Valg af udbudsform og proces; 2) Kravstillelse og udvælgelseskriterier; og 3) Tildelingskriterier og evalueringsmodeller.

Valg af udbudsform og -proces

Princip 6: Vælg udbudsform der i høj grad baseres på stillingtagen til egen modenhed og kapabilitet

Valg af udbudsform skal i vid udstrækning baseres på Kundens analyse af egen organisatorisk modenhed og af leverandørmarkedets modenhed. I denne kontekst giver f.eks. udbud af egne *rammeaftaler* og *dynamiske*

indkøbssystemer både fleksibilitet og effektive indkøb, men de stiller større krav til Kundens modenhed som indkøbsorganisation, ejerskab til processerne og overblik over løsningsbehov – og til Leverandørens modenhed. Omvendt vil anvendelse af fællesoffentlige rammeaftaler som f.eks. SKI være en god mulighed for mindre og uerfarne indkøbsorganisationer.

Valg af udbudsform er med andre ord en ligning, der indregner variabler som kompetencer, processer, ledelse samt erfaring med og viden om løsningen og udbudsprocessen. Når det er sagt, anbefales det alt andet lige, at udgangspunktet for valg af udbudsform er de *fleksible udbudsformer*, da de giver mulighed for bedre afstemning af forventninger mellem Kunde og Leverandør og bedre muligheder for rettelse af fejl og mangler i udbudsmateriale og tilbud. Se BOKS 4.

BOKS 4

Modenhedskrav til Kunder og Leverandører – og matchning til udbudsformer

Det kan i udbudsprocessens forskellige faser være relevant at tage stilling til og at operationalisere eventuelle krav eller forventninger til modenhed – både hos Kunden og Leverandøren. Med modenhed menes i nærværende kontekst at have de nødvendige kompetencer samt veludviklede og dokumenterede arbejds-gange og processer på plads i forhold til primært udbudsprocessen.

Fokus på modenhed vil for Kunder fortrinsvis have relevans i etableringen af udbuddets strategiske fundament og i den forbindelse som grundlag for valg af udbudsform, således som det opridset til tjeklisen i BOKS 3. I forhold til Leverandøren vil opstilling og opgørelse af modenhed give mulighed for at vurdere markedets matchning af de strategiske behov og løsningsmæssige krav, der er forudsat.

Dansk IT har tidligere – i regi af Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling – bidraget til publikationen "Modenhed i it-baserede forretningsudviklingsprojekter" (2006) – og herunder til udvikling af modeller til måling af modenhed hos Kunder og Leverandører. Her er Kundemodenhed i en lidt bredere sammenhæng afgrænset ved:

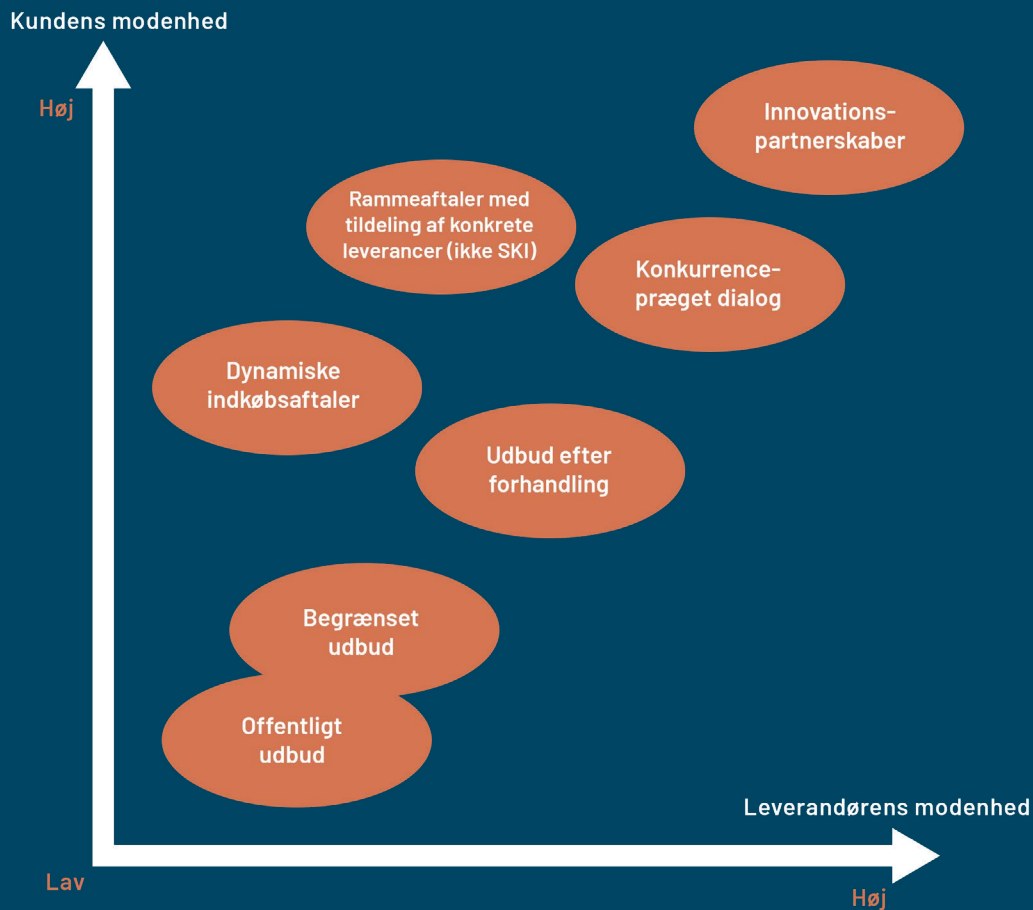
- a) Evnen til at sikre en optimal it-understøttelse af forretningen/forvaltningen
- b) Evnen til at styre og gennemføre it-baserede forretnings- og forvaltningsprojekter
- c) Evnen til at håndtere relationer til leverandører af udvikling/tilpasning/implementering af it-systemer

ved:

- a) Evnen til at udvikle og tilpasse it-systemer
- b) Evnen til at styre projekter
- c) Evnen til at samarbejde med kunden
- d) Sikkerhedsmæssige krav til leverandørens arbejdsmetoder i projektet
- e) Evnen til at overholde krav til leverancer, kvalitetssikringer, rapporter m.v.

I den nævnte publikation tilbydes en generisk model til operationalisering og måling af modenhed, der i en tilpasset og opdateret form eventuelt kan være til inspiration i forbindelse med udbud af en digital løsning.

Samlet vil evalueringen af myndighedens egen modenhed og af Leverandørens modenhed bidrage til fastlæggelsen af den mest hensigtsmæssige udbudsform, idet stigende fleksibilitet i udbudsprocessens faser ofte stiller større krav til modenhed hos begge parter. I figuren nedenfor er udbudslovens forskellige udbudsformer indplaceret i forhold til dimensionerne lav/høj Kundemodenhed og lav/høj Leverandørmodenhed.



Princip 7: Giv plads til dialog og afklaringer med en åben og offensiv tilgang til at dele viden

Det er en fælles interesse for Kunde og Leverandør, at et udbud oplyses og kommunikeres så klart som muligt, så manglende forståelse og misforståelser kan forebygges. Det forudsætter åbenhed, dialog og forventningsafstemning undervejs, hvor ønsket om tilstrækkelig afklaring går foran risikoen for at sige noget forkert. Fra Kundens side handler det om ikke at begrænse dialog og information af frygt for klager eller at udbuddet skal gå om. Og fra Leverandørens side handler det om løbende i processen at spørge ind til og kommentere på udbudsmaterialet og herunder gøre opmærksom på fejl, hvis de opdages.

Den mest formaliserede form for dialog i udbudsprocessen er *forhandling*. Forhandling vil som hovedregel tilføre værdi til udbudsprocessen. Forhandling kan give mulighed for scoping og skalering af processen efter behov og åbne op for gensidig læring. Der skal dog være fokus på reel forhandling og tilstedeværelse af relevante og nødvendige kompetencer fra begge sider. Under forhandling kan Kunden og Leverandøren have en dialog om, at tilbuddet er indenfor rammerne af udbudsmaterialet. Se eksempel 2.

EKSEMPEL 2

Case: SKI – Dynamisk indkøbssystem til udbud af standardsoftware

Standardsoftware ændres og optimeres nærmest konstant, hvilket giver en udfordring i at fastlægge alle vilkår i udarbejdelsen af et udbudsmateriale. Derfor besluttede SKI at gøre brug af det dynamiske indkøbssystem. Ved at benytte sig af denne udbudsform havde SKI bedre mulighed for skabe en markedskonform aftale, der ikke vil blive outdated. I 02.06 er der ikke noget specifikt sortiment koblet på aftalen. Det kommer først, når kunderne specificerer deres behov. Udbuddet er dynamisk i og med, at der løbende er optag for leverandører. Leverandører kan forsøge sig med optag flere gange, og udbuddet "låser" således ikke markedet, som det ellers kan være tilfældet. På denne måde sikres muligheder for leverandører, samtidig med at der tages hånd om udfordringen med konstant udviklende behov for softwareløsninger hos kunden.

SKI har været i tæt dialog med leverandører under udviklingen af udbudsmaterialet. Der har således været fokus på bilaterale dialoger, bl.a. med de store globale virksomheder, samt fokus på at engagere de leverandører der var med på den tidligere 02.06 (2017) aftale. Sidstnævnte har været opnået ved at gøre brug af leverandørfølgegrupper, der har fulgt udbudsprocessen indenfor de juridiske rammer. Dette har medvirket til at skabe en aftale, som markedet og kunderne har taget godt imod.

Både kunder og leverandører fremhæver, at aftalen er nem at bruge. For leverandørerne har aftaleformen samtidig skabt mere gennemsigtighed i, hvad kunderne efterspørger, og dermed en mulighed for at tilpasse udbuddet til efterspørgslen. For kunderne er det en stor fordel, at der er både små og store leverandører på aftalen. Ved udgangen af 2021 var der knap 200 leverandører på aftalen, heraf er ca. 85% SMV'er.

Læringspunkter:

- Overvej grundigt hvilken udbudsform, der kan skabe mest værdi.
- Medtænk muligheden for at bruge en udbudsform, der tillader løbende optag af leverandører.
- Fokuser både tid og ressourcer på at ramme markedet, hvor markedet er. Gør så vidt mulig brug af en flersidet markedsdialog.

Princip 8: Work smarter, not harder - en god udbudsproces er fokuseret uden at være presset

En effektiv udbudsproces forudsætter fokus og fastholdelse af momentum. Men omvendt skal udbud også gennemføres med respekt for det tidsforbrug, som parterne skal investere i besvarelsen af udbuddet. Med dette afsæt skal der gives rimelige tidsfrister for besvarelsen, og der skal værnes om ferieperioder. Endvidere vil det være god udbudsskik så vidt muligt at bygge udbuddet op omkring afprøvede koncepter, standarder og kendte projektledelsesværktøjer med mulighed for genbrug, hvor det giver mening og er relevant samt at understøtte udbudsprocessen digitalt med f.eks. elektronisk og let adgang til udfyldelse af bilag.

Princip 9: Brug eksterne rådgivere med omtanke - så de også bidrager til egen kompetenceudvikling

Anvendelse af *eksterne rådgivere* - til f.eks. foranalyser, processtyring og juridisk assistance - kan qua tilførsel af ressourcer og kompetencer tilføre værdi til udbudsprocessen. Ved anvendelse af eksterne rådgivere skal Kunden dog være opmærksom på disses bidrag til transaktionsomkostningerne, samt at *ansvaret* for og *ejerskabet* til udbuddet og valg af løsning ikke kan udliciteres. Kunden kan i den forbindelse overveje incitamentsmodeller, hvor særligt ind-stationerede konsulents kompensation i højere grad kobles til resultatet end til processen. Endelig er det vigtigt at sikre, at viden oparbejdet af de eksterne rådgivere under udbuddet overdrages effektivt ved overgangen fra udbud til projekt. Viden bør derfor løbende indsamles og overdrages til Kunden gennem strukturerede kompetenceudviklingsforløb.

Kravstillelse og udvælgelseskriterier

Princip 10: Hold fokus på slutbrugernes behov og løsningens anvendelighed

En god kravspecifikation har fokus på de behov og problemer, der skal løses - med involvering af slutbrugere og med fokus på beskrivelse af use-cases og user-stories som gennemgående principper. Alt andet lige skal udbud være med til understøtte anvendelighed og brugervenlighed i forbindelse med udrulning og ibrugtagning af større it-systemer.

Princip 11: Gå først efter det simple - og giv plads til Leverandørernes viden, idéer og afprøvet teknologi

Antallet af krav i forbindelse med et udbud skal generelt set begrænses, og specifikationen af *krav forenkles mest muligt*. Specifikationen skal beskrive, *hvad* løsningen skal kunne i forhold til forretningsproblemet og hvilken værdi, der skal skabes. Ikke *hvordan* løsningen teknologisk er bygget op. Kravspecifikationen kan med fordel være inspireret af viden om løsninger i markedet og så vidt muligt give plads til, at Leverandøren kan sætte egne kompetencer, erfaringer, teknologier/systemer og løsningskomponenter i spil. Og i den forbindelse have mulighed for at reducere prisen. Det skal under alle omstændigheder være tydeligt og gennemskueligt overfor Leverandøren, hvilke krav Kunden prioriterer og ser som forretningskritiske. Se eksempel 3.

EKSEMPEL 3

Case: Sundhedsdatastyrelsen – rammeaftale til facilitering af et iterativt udviklingsforløb

Sundhedsdatastyrelsen har som en del af udmøntningen af det samlede program for styrkelse af området for hører Rehabilitering anvendt SKIs rammeaftale til at udbyde udviklingen af et fagspecialiseret modul til anvendelse af både offentlige og private høreklivnikker, som muliggør samspil mellem høreklivnikkers fagsystemer. Formålet med anvendelsen af SKIs ramme har været at finde en enkel udbudsform, begrænse omfanget af kravspecifikationen til et behovs- og forretningsmæssigt niveau og igangsætte afklarings- og udviklingsaktiviteten. Selve udviklingsfasen blev tilrettelagt i et iterativt forløb, hvor kunden via 14 dages sprints har bistået med at afklare tvivlsspørgsmål, løbende testet releases og kunnet se - og gribe ind - hvis projektets fremdrift blev hindret.

Læringspunkter:

- Iterative forløb egner sig godt til udvikling af fagspecialistapplikationer eller moduler med et snævert eller fast scope.
- Denne model kræver en kontinuerlig indsats og aktiv deltagelse fra kundens side, og derudover er der styrket behov for lokal beslutningskompetence.
- Et iterativt forløb er ingen garanti mod overløb på tid eller budget - som denne case også demonstrerer - men ressourcerne er ikke gået til overspecifikation, ubrugte analyser eller overhead i udbudsprocessen.
- Kunden har brugt midlerne på en mindre og fokuseret løsningspecifikation, udviklingsaktiviteter hos leverandøren (i casen et mindre udviklingshus) samt ekstern bistand til leverandørstyring og teknisk projektledelse.

Princip 12: Hav i udvælgelse af leverandører fokus på minimering af reelle risici med få og relevante mindstekrav

Prækvalifikation er en god måde at scanne og prioritere i et stort leverandørfelt. Prækvalifikationsprocessens formål er primært at sikre leveringssikkerhed og herunder de udvalgte leverandørers evner og nødvendige kapabiliteter til at gennemføre opgaven med succes. Ofte fokuseres der i prækvalifikationen for ensidigt på formelle kriterier som f.eks. størrelse og kapacitet, men fokus bør først og fremmest være på nedbringelse af den reelle risiko og herunder kobles til kundens strategiske overvejelser i forhold til samarbejdspartnere. Hovedreglen vil være *få og relevante mindstekrav* med simple og målrettede udvælgelseskriterier.

Adgang til konsortiedannelse i prækvalifikationen kan medvirke til en større bredde og variation i feltet af løsninger og leverandører. Se eksempel 4.

EKSEMPEL 4

Case: Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) – forstærket indkøbspolitik

Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelses (FMI) såkaldte forstærkede indkøbspolitik har til formål at sikre højst mulig kvalitet under størst konkurrence, ved bl.a. at fremme SMV'ers deltagelse i udbud og derigennem fremme innovation og teknologisk udvikling.

Den forstærkede indkøbspolitik indebærer en bred række tiltag, som blandt andet berører økonomi, virksomhedssekventering, referencer samt vareprøver som alternativ til referencer. Konkret kan økonomisk formåen f.eks. ikke anvendes som et direkte udvælgelseskriterium. Der stilles derudover ikke minimumskrav til teknisk og faglig formåen. FMI kan yderligere stille krav om indlevering af vareprøver, så udvælgelsen kan finde sted på baggrund af virksomheders egenskaber til at producere produkter, der ligner det, som udbydes. Slutteligt betyder virksomhedssekventeringen, at der reserveres pladser til virksomheder i 4 grupper inddelt efter størrelse, hvor virksomheder inden for de givne grupper konkurrerer om prækvalifikationen.

FMI's forstærkede indkøbspolitik illustrerer flere centrale pointer i nærværende kodeks. Med eksemplet tydeliggøres det, hvordan det strategisk i forbindelse med prækvalifikation og udbud kan bidrage til at udvide markedet og derved skabe bedre muligheder for leverandører såvel som kunder. Den inkluderende tilgang skaber derved et godt fundament for en bred udvikling og læring for markedets aktører. I stedet for at fokusere ensidigt på formelle kriterier som f.eks. størrelse, er politikken et eksempel på, hvordan prækvalifikationen kan tænkes strategisk anderledes både for at give industrien bedre muligheder for at komme i betragtning og forbedre sig, samt at øge FMI's markedskendskab.

Læringspunkter:

- Ved at indtænke bedre vilkår for bl.a. SMV'erne i forbindelse med prækvalifikation og udbud kan man bidrage til at udvide markedet og derved skabe bedre muligheder for både kunder og leverandører.
- En inkluderende tilgang til prækvalifikation skaber et godt fundament for en bred udvikling og læring for markedets aktører.
- Ved ikke at fokusere ensidigt på formelle kriterier som f.eks. størrelse kan man tage et bredere – og sundere – strategisk perspektiv i forbindelse med prækvalifikation.

Tildelingskriterier og evaluering

Princip 13: Giv plads til sagligt skøn og ledelsesmæssige prioriteringer – baseret på et argumenteret og dokumenteret grundlag

Tildelingskriterier skal som udgangspunkt være relevante, gennemskuelige og målrettet Kundens forretningsmæssige behov. Nogle tildelingskriterier vil naturligt være objektive og målbare, men der skal også gives *plads til kvalitative vurderinger, sagligt skøn og sund fornuft* baseret på operationalisering af faglige vurderinger og ledelsesmæssige prioriteringer indenfor de valgte tildelingskriterier. Der er juridisk intet til hinder for brugen af skønsmæssige og kvalitative kriterier med behørig hensyntagen til ligebehandling og dokumentation for beslutningsgrundlaget.

Det kan i den sammenhæng supplerende overvejes at indarbejde praktiske evalueringselementer som f.eks. tidligere nævnte code-camps og proof-of-concept i udbuddet, således at evalueringen ikke blot bliver en papirøvelse. Dette kræver dog godt kendskab til udbudsreglernes rammer og modenhed hos Kunde og Le-

verandør i forhold til deltagelse i sådanne processer. Dansk IT har i forhold til dette princip uddybet mulighederne for kvalitative vurderinger i et notat med titlen "Statens udbudspraksis på digitaliseringsområdet: Hvordan kan der skabes mere plads til reel vurdering, skøn og sund fornuft i tilbudsvurderingen?" Det kan downloades via link i BOKS 5.

Princip 14: Tildel prisen mindre vægt, desto mere kompleks, løsningen er

Forholdet mellem *pris* og *kvalitet* som tildelingskriterier skal alt andet lige afspejle udbuddets kompleksitet og perspektiv: jo større kompleksitet, jo mindre skal prisen vægte i forhold til kvaliteten. Faktum er, at en kompleks løsning både er sværere at prissætte for en Leverandør og sværere at budgettere og værdisætte for en Kunde. Risikoen for at prisen overstyrer beslutningen stiger med andre ord, når kompleksiteten øges. Omvendt gælder det for mere standardiserede løsninger, hvor det er let at sammenligne og sværere at differentiere på kvalitet, at prisen alt andet lige skal veje tungere som tildelingskriterium.

Forudsætningen og rationale for ovenstående er, at der forud for udbuddet er sket den nødvendige forenkling af forretningsproblemet, og at mest mulig kompleksitet allerede er drevet ud.

Princip 15: Sørg for at evalueringsmodellen sikrer stor validitet og transparens

Evalueringsmodel skal baseres på brug af afprøvede tildelings- og evalueringsmodeller og værktøjer, der så vidt muligt sikrer *transparens* og *gennemskuelighed* og giver de tilbudsgivende leverandører forklaring og forståelse for valg og fravalg. En for ensidig anvendelse af standardiserede tildelingsmodeller baseret på kvantitative og objektive forhold indebærer dog en risiko for, at evaluering og valg af Leverandør reduceres til en point-opgave, der sætter det overordnede, strategiske, ledelses- og forretningsmæssige skøn ud på sidelinjen.

Princip 16: Evaluer og læg vægt på Leverandørens oplæg til risikohåndtering – med fokus på et fælles og formidlet risikobillede

Forståelse og mitigering af risici skal være væsentlige elementer i tildelingskriterier og evaluering. Risikovurderingen og risikobilledet skal være fælles for Kunden og Leverandøren, men det er – som nævnt tidligere – sidstnævnte, der skal præsentere og blive vurderet på sin risikoforståelse og risikohåndtering – og herunder hvordan denne matcher kundens oplæg. Leverandøren skal således dokumentere og formidle en risiko-mitigering, der læner sig ind i det fælles risikobillede.

Princip 17: Evaluer og læg vægt på Leverandørens oplæg til sikring af effektive processer og det gode samarbejde – og herunder på forståelsen af Kundes organisation og situation

Der skal i forbindelse med opstilling og evaluering af tildelingskriterier være betydelig fokus på *governance* og *projektorganisering* som forudsætning for det gode samarbejde. Det er en kendsgerning, at et tillidsfuldt og velorganiseret samarbejde mellem Kunde og Leverandør baseret på gode professionelle relationer og erfaringer er en vigtig forudsætning for succesfuld eksekvering af et digitaliseringsprojekt. Det handler både om organisations- og beslutningsmodellen, og det handler om fælles forventningsafstemning – herunder

med mulighed for uformelle samtaler i et fortroligt rum. Kunden skal prioritere en nuanceret fremstilling af forventningerne til samarbejdet, og Leverandøren skal i betydeligt omfang præsentere og blive vurderet på sin forståelse af og tilgang til styring, organisering, bemanning og samarbejdsform.

5. Den gode opfølgning

Ligesom forberedelsen af et udbud er væsentlig for det samlede resultat, er opfølgningen efter valg af leverandør kritisk for succes. Det handler om koblingen til kontraktindgåelse, læringseffekter og forebyggelse af ikke-værdiskabende aktindsigter og klager. Derfor har principper i forbindelse med opfølgning på udbuddets afgrøelse en plads i et "Kodeks for det gode udbud":

Princip 18: Sørg for at både Kunde og Leverandør sikres en relevant og passende evaluering og tilbagemelding

Både tabende og vindende tilbudsgivende Leverandører skal – udover den umiddelbare begrundelse for til- eller fravalg – altid tilbydes et *opfølgende møde*, hvor Kunden i en konstruktiv dialog giver mundtligt feedback på det afgivne tilbud. Både som anerkendelse af tilbudsarbejdet og med henblik på læring og langsigtet opkvalificering af leverandører til fremtidige udbud. Omvendt skal det også være legitimt og naturligt, at Kunden modtager feedback fra Leverandøren på både udbudsprocessen og det materielle grundlag for valg af løsning og Leverandør.

Princip 19: Vær opmærksom på sammenhængen mellem udbuddet og det efterfølgende kontraktforløb

Valg af udbudsform, udarbejdelse af kravspecifikation, opstilling af tildelingskriterier og evaluering skal sikres en kobling til det efterfølgende kontraktforløb. U hensigtsmæssigheder i en udbudsproces spejles over i uhensigtsmæssigheder i *kontraktforløbet*, der spejles over i uhensigtsmæssigheder i eksekveringen af projektet. Som udgangspunkt skal kontrakten indgå som et bilag i udbudsmaterialet, men med opmærksomhed på, at aftalegrundlaget skal gives plads til yderligere efterfølgende afklaringer og fleksibilitet, når projektet går i gang. Anvendelsen af standardiserede kontraktparadigmer og standardklausuler kan højne kvaliteten af udbuddet, men disse skal tilpasses konkret med henblik på at sikre udvikling eller implementering af den bedste løsning.

Princip 20: Lad klager være sidste udvej – og tag fælles ansvar for den gode proces

Klage over et udbud til Klagenævnet er en rettighed for tilbudsgiver, der skal respekteres. Men *klager skal være sidste udvej*, når dialogen ikke slår til. Det indebærer, at leverandørens opklaring af uklarheder, spørgsmål og indsigelser overfor udbudsmaterialet skal fremhæves så tidligt i udbudsforløbet som muligt, fremfor at eventuelle fejl i materialet bruges som "klageventil", hvis udbuddet tabes. Klager og trusler om klager må ikke blive rituelle som led i en leverandørs markeds- og konkurrentovervågning. Fra kundesiden er det generelt vigtigt, at der er et reelt ønske om og en offensiv tilgang til at oplyse, afklare og supplere udbudsmaterialet for tilbudsgiverne. Dette i modsætning til en defensiv tilgang til f.eks. spørgsmål-svar, hvor besvarelser begrænses og minimeres mest muligt af hensyn til risikoen for klager.

6. Anvendelse – hvordan kommer kodekset til at leve?

En positiv og synlig effekt af et adfærdskodeks forudsætter, at anbefalinger og principper kommer til live gennem aktiv anvendelse – i hverdagen og i forbindelse med specifikke udbudshandlinger.

Parterne bag denne publikation har valgt, at "Kodeks for det gode udbud" skal være så let tilgængelig på nettet som mulig, så potentielle brugere kan tilgå publikationen til enhver tid, og så der kan linkes til publikationens website fra relevante samarbejdspartnere.

Som led i en aktiv formidling ønskes det, at "Kodeks for det gode udbud" skal understøttes af en kreds af udvalgte ambassadører, der kan bidrage til aktivt at formidle, henvise til og inddrage de 20 principper og anbefalinger. Væsentlige interessenter vil her være Statens IT-råd, Digitaliseringsstyrelsen, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, SKI samt organisationerne bag nærværende publikation.

Som nævnt indledningsvis har det været ambitionen, at "Kodeks for det gode udbud" skal lanceres og løbende italesættes som et supplement til "Kodeks for det gode kunde-leverandørsamarbejde". "Kodeks for det gode udbud" vil i den forbindelse positioneres som et bilag ved indgåelse af aftaler baseret på statens standardkontrakter i lighed med "Kodeks for det gode kunde-leverandørsamarbejde".

Det nævnte website kan tilgås på detgodeudbud.dk, der vil være den digitale platform for deling af erfaringer og eksempler til opdatering og formidling af de 20 principper og anbefalinger. Andre kilder til supplerende information fremgår af BOKS 5.

BOKS 5

Relevante information om udbud:

Digital platform for deling af erfaringer og eksempler

<https://detgodeudbud.dk/>

Dansk IT's rapport om statens udbudspraksis på digitaliseringsområdet

<https://www.dit.dk/Nyheder/Rapport/Udbudspraksis>

Kodeks for det gode kunde-leverandørsamarbejde

<https://cutt.ly/cAmABuV>

Statens udbudspraksis på digitaliseringsområdet: Hvordan kan der skabes mere plads til reel vurdering, skøn og sund fornuft i tilbudsvurderingen?

<https://www.dit.dk/Om-Dansk-IT/Bestyrelse-Udvalg-Fagraad/Udvalget-for-IT-i-den-Offentlige-Sektor>

Udbudsportalen

<https://udbudsportalen.dk/>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

<https://www.kfst.dk/udbud/udbudsregler/>

Udbud.dk

<https://www.udbud.dk/>

Fakta om SKI-aftaler

<https://www.ski.dk/videnssider/fakta-om-ski-aftaler/>

Dansk industri om udbud

<https://www.danskindustri.dk/brancher/di-radgiverne/fokusomrader/offentlige-indkob-og-udbud/>

Kammeradvokaten om udbud

<https://kammeradvokaten.dk/services/kontrakter-og-udbud/udbudsoversigten-20222023-nemt-overblik-over-udbudsreglerne>

IT-Branchen om udbud

<https://itb.dk/raadgivning/it-udbud/>

Dansk Erhvervs netværk for udbud

<https://www.danskerhverv.dk/Medlemskab-og-netvaerk/netvaerk/netvark-for-udbud/>

Om Kodeks for det gode udbud

Publikationen er udgivet i marts 2022 af Dansk IT i partnerskab med Dansk Industri, IT-Branchen, Dansk Erhverv og Danske IT-Advokater.

Henvendelse om publikationen kan ske til:

Dansk IT

Vermundsgarde 38A, st. tv.

2100 Købennavn Ø

Tlf: 33 11 15 60

Kodeks for det gode udbud

Denne publikation præsenterer et nyt kodeks for det gode udbud. Et kodeks, der kan tjene som vejledning og inspiration til gennemførelse af udbudsforretninger for digitale løsninger til den offentlige sektor.

Det nye kodeks er udarbejdet som opfølgning på rapporten "Statens udbudspraksis på digitaliseringsområdet - hvordan øges værdien af digitale investeringer", der blev udgivet af Dansk IT i 2020, og skal ses i sammenhæng med "Kodeks for det gode kunde-leverandørsamarbejde" fra 2016.

Bag det nye kodeks står Dansk IT i et partnerskab med Dansk Industri, IT-Branchen, Dansk Erhverv og Danske IT-Advokater. Endvidere har en række statslige styrelser og aktører bidraget til arbejdet.

I Kodeks for det gode udbud udrulles 20 principper for og anbefalinger til effektive og værdiskabende indkøb af digitaliseringsydelser.