

Dato: 23. august 2011

Vedr.: DANSK IT's holdningspapir om revision af udbudsregler og -praksis

Dette holdningspapir er udarbejdet af en arbejdsgruppe under DANSK IT's udvalg for it i den offentlige sektor. Arbejdsgruppen består af:

- Henrik Pedersen, udviklings- og it-chef, Gentofte Kommune
- Lars Andersen, Vice President, NNIT
- Niels Pagh-Rasmussen, Executive Architect, IBM Danmark
- Søren Staugaard Nielsen, Business Manager, Rambøll Danmark

Medlemmerne af arbejdsgruppen repræsenterer i denne sammenhæng alene deres egne synspunkter.

Fra DANSK IT's sekretariat har deltaget: Anders Sparre, afdelingschef

Overordnede problemer

Det er DANSK IT's opfattelse, at den nuværende udbudspraksis er en blokering for it-udviklingen i det offentlige. Reglerne (og særligt måden de bliver anvendt på) **fordyrer udbud**, virker **hæmmende for innovation og konkurrence** og gør **udvikling af løsninger langsommere**. Dette står i kontrast til et udtalt ønske om konkurrence, effektivitet, innovation og agilitet. Årsagerne er mange:

Rigid fortolkning af udbudsregler

- Den nuværende praksis baseres på en rigid fortolkning af eksisterende udbudsregler, som præsenterer betydelige juridiske risici. For at undgå juridiske risici vælger udbydere udbudsformer og kravspecifikationsmetoder, der er mere rettet imod at undgå juridiske risici end at give værdi til løsningen. Gode tilbud afvises med henvisning til, at der er begået rent formelle fejl, uanset den reelle betydning er ubetydelig.
- De omfattende formaliakrav forhindrer desuden ofte mindre og innovative virksomheder i at deltage i udbud.
- Mange aflysninger og genudbud forsinker udviklingen og fordyrer tilbudene.
- Det er ganske vist kernen i juridisk rådgivning at påpege risici, men alt for tit bliver det mest risikoreducerende råd fra Kammeradvokaten fulgt uden at der også foretages en forretningsmæssig afvejning.

For tidlig låsning af løsningsdesign

- Selve udbudsprocessen virker hæmmende for innovation og nytænkning, fordi løsningen typisk skitseres meget detaljeret i selve udbudsspecifikationen.
- Udbydere drager ikke tilstrækkelig nytte af, hvad markedet kan tilbyde, og de går derved glip af væsentlige gevinster.
- Manglende dialog forud for og i udbudsprocessen forhindrer innovation, mindsker løsningernes opfyldelse af de forretningsmæssige behov og øger risikoen og dermed prisen i projekterne.
- For stor og upræcis detaljering i kravspecifikationen. Der findes mange eksempler på et ukritisk genbrug af tidligere udbudsmateriale i stedet for, at man sætter sig bedre ind i, hvad den aktuelle opgave er. Det er fint med detaljerede funktionelle/effekt-mæssige krav, men tekniske krav bliver let for specifikke. Der stilles ugenemtænkte, generiske krav (fx overholdelse af alle OIO-standarder selv om kun nogle enkelte er relevante).

For høje transaktionsomkostninger

- Små projekter udbydes på samme måde som store, hvilket gør de små uforholdsmæssigt dyre.
- EU's udbudsregler fastsætter en minimumsgrænse for, hvornår noget skal i udbud. Ofte ses det, at udbydere bundler en række små opgaver, så de kommer op til udbudsgrænsen - tilsyneladende i en iver efter overholdelse af udbudsreglerne. Konsekvensen er, at opgaver, der reelt er alt for små, sendes i udbud.
- Valg af udbudsform synes ikke altid at være konkret begrundet i den ønskede ydelse, det relevante marked og projektets størrelse.
- For mange ufravigelige krav reducerer omkostningerne ved evaluering men medfører typisk et meget større tab af innovation i de modtagne tilbud.
 - Giver mindre fleksibilitet for leverandøren til at være innovativ og arbejde iterativt.
- Misbrug af rammeaftaler.
 - Udbydere vælger rammeaftaler (som fx SKI), ikke fordi de giver bedre løsninger eller besparelser, men udelukkende fordi transaktionsomkostningerne og de juridiske risici reduceres.

Anbefalinger

DANSK IT anbefaler, at udbudspraksis ændres hos både rådgivere, udbydere, tilbudsgivere, Konkurrencestyrelsen og Klagenævnet for Udbud. Der er behov for et samlet sporskifte, som Folketinget og konkurrencemyndighederne skal tage initiativet til og sætte rammerne for: En udbudslov, hvor Folketinget klart tilkendegiver behovet for en mere effektiv praksis. Konkurrencemyndighederne bør i langt højere grad formulere konkrete, brugbare vejledninger, så udbyderne har lettere ved at gennemføre udbud.

Ny praksis ønskes fra rådgiverne

- Genanvend tidligere udbudsmaterialer intelligent.
- Giv bedre rådgivning om markedssituationen, så de mange urealistiske udbud undgås, hvor kravspecifikationen er alt for omfattende til kundens budget.
- Hold jer til K01 og K02-kontrakterne og lav kun varianter, når det er bydende nødvendigt i forhold til sagens genstand.

Ny praksis ønskes fra udbyderne

- Skaler udbudsprocessen, så det bliver mere situationsbestemt.
 - Del op i mindre bidder frem for at lave mammutudbud. Overvej genbrug og anvendelse af standardkomponenter. Der bruges for mange penge på at udvikle ting, som allerede findes i forvejen.
 - Vælg udbudsform konkret.
- I forbindelse med udbud af såkaldte lovbaserede løsninger: Præciser hvilke implikationer lovgivning og myndighedspraksis har for løsningen og dens processer (frem for blot at henviser til, at "løsningen skal overholde gældende lovgivning").
- Brug Kammeradvokaten og andre juridiske rådgivere på den rigtige måde, så de giver aktivt input til den risikorådgivning, som er kernen i juridisk rådgivning.

Ny praksis ønskes fra tilbudsgiverne

- Lær at leve med, at I taber udbud og lad være med misbruge lov om aktindsigt til at skaffe konkurrentinformation m.v.
- Begræns brugen af klager i klagenævnet, når sagen er tabt. Det fremmer kun nidkærheden over for formelle fejl og øger i sidste ende tilbudsomkostningerne.

Ny praksis ønskes fra Konkurrencestyrelsen

- Vær synlig og gør en aktiv indsats for at mindske problemerne.
- Giv bedre vejledning om udbud - også vedrørende de situationer, der udbyder flest juridiske risici.
- Understøt standardisering/automatisering af trivielle indkøb inklusive standardudbudsmaterialer.
- Giv vejledning om gennemførelse af dialogbaseret udbud. Peg på, hvornår de alternative udbudsmetoder med fordel kan anvendes.
- Gør det lettere at anvende konkurrencepræget dialog.

Ny praksis ønskes fra Klagenævnet for Udbud

- Skab gennem fortolkningen af udbudsreglerne større åbenhed over for anvendelse af konkurrencepræget dialog.
- Læg mindre vægt på formelle overtrædelser, hvis de ikke har nogen reel betydning for udfaldet.

Kontaktperson vedr. dette notat

Anders Sparre, afdelingschef, politisk afdeling, DANSK IT
tlf. +45 33 17 97 87 | mobil: +45 26 27 24 94 | asp@dit.dk