

Konsortier og udbud

Kortlægning af ordregiveres
valg af egnetheds- og
udvælgelseskriterier

December 2016



Konsortier og udbud – Kortlægning af ordregiveres valg af egnetheds- og udvælgelseskræterier

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Online ISBN 978-87-7029-648-9

Rapporten er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

December 2016

Indhold

Kapitel 1	
Indledning og hovedresultater	4
1.1 Udbudsreglerne og konsortier	6
1.2 SMV'ers deltagelse - viden fra tidligere analyser	8
Kapitel 2	
Ordregiveres valg af egnethedskriterier	10
2.1 Valg af omsætningskrav på tværs af kontraktværdi og brancher	12
2.2 Valg af omsætningskrav ved udbud af rammeaftaler og fælles indkøb	14
Kapitel 3	
Ordregiveres valg af udvælgelseskriterier	19
3.1 Valg af omsætningskriterier på tværs af brancher	22
3.2 Valg af omsætningskriterier ved udbud af rammeaftaler og fælles indkøb.....	23

Kapitel 1

Indledning og hovedresultater

De fleste danske virksomheder kan kategoriseres som små- og mellemstore virksomheder (SMV'er)¹. Hvis SMV'erne ikke fuldt ud medvirker til at skabe konkurrence om de offentlige opgaver, kan det bl.a. betyde, at priserne på opgaverne forøges, og at de offentlige udgifter derfor stiger, idet konkurrencen begrænses til en mindre del af markedet og dermed ikke er så effektiv, som den kunne have været. En effektiv konkurrence om opgaverne vil understøtte vækst i produktiviteten i dansk erhvervsliv.

Med udbudsloven, der trådte i kraft 1. januar 2016, er der indført en række tiltag, som bl.a. skal bidrage til at skabe bedre adgang for SMV'er til at deltage i konkurrencen om offentlige opgaver. Eksempelvis skal ordregiver begrunde, hvis ordregiver vælger ikke at opdele en kontrakt i mindre delkontrakter.

Når mindre virksomheder, der ønsker at byde på en offentlige opgave, bliver mødt med krav til eksempelvis omsætningsvolumen, kan det give anledning til at overveje at gå sammen med andre virksomheder i et konsortium for at kunne byde på opgaven. Samarbejde kan også øge chancen for at vinde et udbud, hvis opgaven er stor og kompleks sammenholdt med den type opgaver en virksomhed normalt arbejder med.

Når to eller flere konkurrerende virksomheder går sammen i et konsortium, er der imidlertid også risiko for, at konkurrencen om den konkrete opgave svækkes. Det kan fx ske hvis virksomhederne kunne have budt på opgaven hver for sig, eller hvis samarbejdet rækker videre end den konkrete udbudte opgave. Heroverfor står de konsortier, der medvirker til at fremme konkurrencen om de offentlige opgaver ved at de konkret fører til flere tilbud pr. udbud. Tilsvarende kan samarbejde i konsortier medføre effektivitetsfordele, som er til gavn for ordregiveren. Disse gavnlige konsortier er som udgangspunkt lovlige efter konkurrenceloven.

Der kan være gode grunde til, at et udbud er tilrettelagt og udformet, som det er. Fx kan krav om omsætning fra ordregivers side afspejle et behov for at sikre sig en vis økonomisk kapacitet hos de virksomheder, der indgår kontrakt med. Tilsvarende kan udbud af rammeaftaler og store udbud, hvor flere ordregivere går sammen sikre skalafordele og dermed en mere effektiv udnyttelse af de offentlige ressourcer.

Med henblik på at kortlægge i hvilket omfang ordregivere lægger vægt på omsætningsvolumen som udvælgelseskriterium, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kortlagt ordregive-

¹ Der tages her afsæt i den definition af små- og mellemstore virksomheder, som blev brugt i forbindelse med udarbejdelsen af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse af små- og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud. I denne analyse blev SMV-begrebet afgrænset til, at fokus var på virksomheder, hvor deltagelse i tilbudsgivning i forbindelse med et offentligt udbud trak uforholdsmæssigt stærke vekslere på virksomhedens kapacitet i forhold til virksomhedens kerneområde. Denne afgrænsning blev operationaliseret som virksomheder med under 50 ansatte og en årlig omsætning/samlet årlig balance, der ikke oversteg 10 mio. EUR. Denne afgrænsning er mere snæver end EU's definition af SMV'er, der indbefatter 99,7 pct. af alle danske virksomheder. Der kan læses mere om afgrænsningen af SMV-begrebet i bilag 1 til analysen af små- og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud.

res brug af egnetheds- og udvælgelseskriterier i begrænsede udbud². Kortlægningen er gennemført i samarbejde med Rambøll og dækker alle begrænsede udbud i perioden 1. januar 2015 – 30. april 2016. I alt indgår ca. 1.000 udbud i kortlægningen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på baggrund af kortlægningen udarbejdet denne rapport, som lægger vægt på at beskrive de resultater, der har relevans for konsortie-problemstillingen, herunder brugen af omsætningsvolumen som udvælgelseskriterium. Desuden inddrages andre tilgængelige data til at belyse SMV'ers deltagelse i offentlige myndigheds udbud og virksomheders deltagelse i konsortier.

Hovedkonklusionerne fra kortlægningen vedrørende ordregiveres valg af egnetheds- og udvælgelseskriterier fremgår af boks 1.1 nedenfor.

Boks 1.1 Hovedkonklusioner

Ordregiveres valg af egnethedskriterier

Hvad gælder:

Udbudsloven slår fast, at der som udgangspunkt ikke må stilles krav til omsætning i forbindelse med vurderingen af tilbudsgivernes egnethed, der overstiger 2 gange opgavens værdi.

Resultater af kortlægning:

- » I 28 pct. af de begrænsede udbud lægger ordregiver vægt på omsætning som egnethedskriterium.
- » Statslige ordregivere lægger oftest vægt på omsætning som egnethedskriterium. I 59 pct. af de statslige udbud lægger ordregiver vægt på omsætning som egnethedskriterium, mens det gør sig gældende for 19 pct. af de udbud, der gennemføres af en kommunal ordregiver.
- » Omsætning som egnethedskriterium anvendes oftest indenfor udbud af it-tjenesteydelser. I 60 pct. af de udbud, der gennemføres på dette område lægger ordregiver vægt på omsætning.
- » I 34 pct. af de udbud, der omhandler udbud af en rammeaftale, lægger ordregivere vægt på omsætning som egnethedskriterium.

Ordregiveres valg af udvælgelseskriterier

Hvad gælder:

Udbudsloven fastsætter ingen restriktioner i forhold til at benytte omsætning som udvælgelseskriterium, når der skal vælges mellem de virksomheder, der lever op til egnethedskravene.

Resultater af kortlægning:

- » I 19 pct. af de begrænsede udbud lægger ordregiver vægt på omsætning som udvælgelseskriterium.
- » Der er ét eksempel i kortlægningen på, at omsætning optræder som det eneste udvælgelseskriterium – svarende til 0,1 pct. af de udbud, der indgår i undersøgelsen. Omsætningskrav som udvælgelseskriterium optræder således stort set altid i kombination med andre typer af udvælgelseskriterier.

² Det skal fremhæves, at egnethed i udbudslovens § 140 i udbudsdirektivet (2014/14/EU) er benævnt kvalitativ udvælgelse, mens udvælgelse i § 145 er benævnt begrænsning af antallet af ansøgere i udbudsdirektivet.

- » I de tilfælde, hvor ordregiver lægger vægt på mere end ét udvælgelseskriterium, er der ingen eksempler på, at omsætning er det kriterium, der vægter højest.
- » I 77 pct. af de begrænsede udbud lægger ordregiver vægt på referencer som udvælgelseskriterium. Referencer er det udvælgelseskriterium, der anvendes oftest og tillægges størst vægt i forbindelse med udvælgelsen.
- » I 19 pct. af de udbud, der omhandler udbud af en rammeaftale, lægger ordregiver vægt på omsætning som udvælgelseskriterium.
- » Krav til omsætning som udvælgelseskriterium er ikke mere udbredt i forbindelse med udbud af rammeaftaler end ved udbud af enkeltstående opgaver.
- » I 25 pct. af de udbud, der gennemføres på vegne af en sammenslutning af ordregivere eller en indkøbscentral, lægges der vægt på omsætning som udvælgelseskriterium.

Kortlægningen viser, at op imod 1/5 af ordregiverne lægger vægt på omsætning i forbindelse med udvælgelsen af de egnede virksomheder, som i sidste ende kan byde på opgaven. Omsætning er dog ikke det afgørende kriterium. Det er således virksomhedernes referencer, der samlet set lægges størst vægt på i forbindelse med udvælgelsen. For de virksomheder som opfylder egnethedskravene gælder dermed i de fleste tilfælde, at deres størrelse målt ved omsætning ikke er afgørende for, om de udvælges til at afgive et endeligt tilbud på opgaven.

Samtidig viser kortlægningen, at brugen af omsætning som udvælgelseskriterium ikke er mere udbredt ved udbud af rammeaftaler end i udbud, der ikke vedrører rammeaftaler.

Det er ikke muligt på baggrund af kortlægningen at afgøre, om de krav ordregiverne stiller i forbindelse med henholdsvis egnethedsvurderingen og udvælgelsen, er uhensigtsmæssige. Det vil afhænge af en konkret vurdering af det enkelte udbud.

Ordregivere har interesse i at sikre effektiv konkurrence om opgaven, og at de bedste virksomheder byder på opgaven. Samtidig har ordregivere en interesse i at reducere transaktionsomkostningerne for sig selv, men også for tilbudsgiverne, da tilbudsgivernes omkostninger helt eller delvist overvælttes i prisen på den offentlige opgave.

På den baggrund kan det generelt fremhæves, at ordregivere, hver gang en opgave udbydes, aktivt bør tage stilling til, hvilke egnetheds- og udvælgelseskriterier, der sikrer, at konkurrencen om opgaven er skarp, og at de bedst egnede virksomheder deltager. En virksomheds størrelse er i den sammenhæng ikke nødvendigvis et velegnet kriterium for, om virksomheden er den bedst kvalificerede til at løfte den udbudte opgave.

1.1 Udbudsreglerne og konsortier

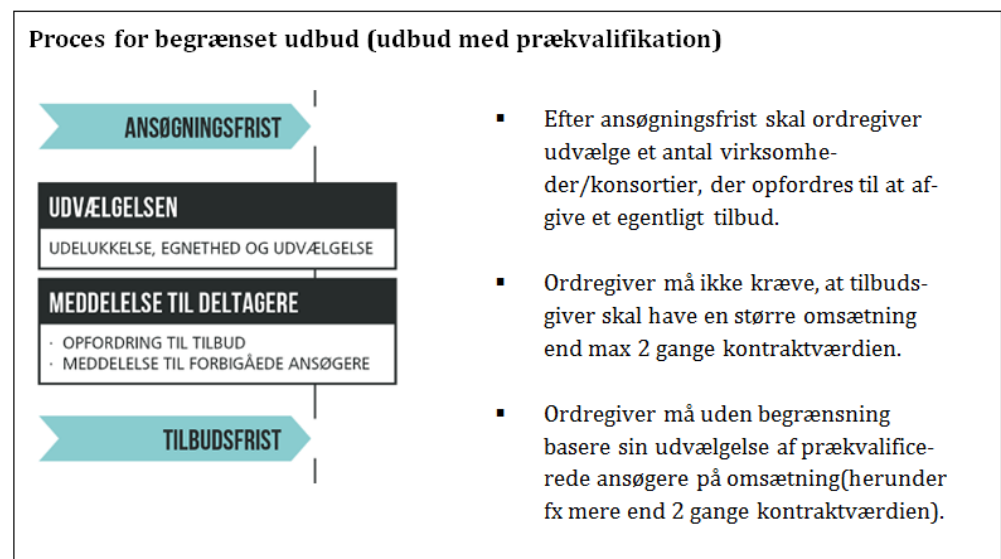
Udbudsområdet er primært reguleret i udbudsloven, som trådte i kraft 1. januar 2016. Et konsortium er i udbudsretlig forstand et aftalebaseret samarbejde mellem to eller flere virksomheder med henblik på at afgive tilbud på en offentlig kontrakt. Udbudsloven indebærer ikke i sig selv forhindringer for, at virksomheder går sammen i et konsortium for i fællesskab at byde på en udbudt opgave. Konsortier skal behandles som alle andre tilbudsgivere i udbudsprocessen, og konsortier må hverken stilles bedre eller ringere end andre tilbudsgivere.

Det vil således ikke være i overensstemmelse med udbudsloven direkte at stille krav om, at det udelukkende er konsortier, der kan byde på en konkret opgave³. Ligesom det ikke vil være i overensstemmelse med loven at stille krav om, at en dansk virksomhed skal byde sammen med en udenlandsk partner.

Udbudsproceduren "begrænset udbud"

Udbudsproceduren begrænset udbud beskrives i udbudslovens §§ 58-60 og er kendetegnet ved, at udbudsproceduren er opdelt i to faser: en ansøgningsfase og en tilbudsphase. Det er illustreret i figuren nedenfor.

Figur 1.1 Proces for begrænset udbud



Enhver virksomhed kan deltage i ansøgningsfasen, men kun de tilbudsgivere, der af ordregiveren modtager opfordring hertil, kan afgive et tilbud. Ordregiver kan således begrænse antallet af tilbudsgivere. Det reducerer isoleret set konkurrencen men kan samtidig sikre, at det kun er de bedste virksomheder, der deltager, og at transaktionsomkostningerne på både ordregiver- og tilbudsgiverside begrænses. Der er fri adgang til at benytte proceduren "begrænset udbud". Ordregiver vil derfor altid kunne vælge at benytte denne procedure.

Med baggrund i de offentliggjorte kriterier for udelukkelse, egnethed og udvælgelse opfordrer ordregiver det fastsatte antal ansøgere til at afgive tilbud på opgaven – herefter er anden fase indledt.

Uafhængigt af hvilken udbudsprocedure ordregiver vælger, vil ordregiver som hovedregel opstille en række egnethedskriterier. Vurderingen af en virksomheds egnethed afgør, om virksomheden overhovedet kan komme i betragtning til at løse den udbudte opgave. Eg-

³ Jf. udbudsloven § 139, stk. 2. Det følger af udbudsloven, at man som ordregiver ikke kan stille krav om, at en sammenslutning af økonomiske aktører skal have en bestemt retlig form.

nethedsvurderingen skal således sikre, at ordregiver indgår kontrakt med en virksomhed, der er egnet til at løfte opgaven.

I forbindelse med vurderingen af ansøgerens egnethed må der stilles krav til minimumsomsætning, men kravet til den årlige omsætning må ikke overstige 2 gange opgavens værdi⁴. Kravet er indført med henblik på at tilgodese mindre virksomheders adgang til at byde på offentlige opgaver, idet høje minimumskrav til ansøgernes eller tilbudsgivernes omsætning kan afskære mindre virksomheder fra at byde eller "tvinge" mindre virksomheder til at gå sammen i konsortier for at leve op til omsætningskravet.

Kravet gælder også udbud af rammeaftaler. For rammeaftaler skal minimumskrav til omsætning fastsættes på grundlag af den forventede maksimale værdi af specifikke kontrakter, som vil blive gennemført samtidig. Er værdien ikke kendt, skal kravet fastsættes på grundlag af den anslåede samlede værdi af rammeaftalen. Omsætningskravene kan derfor potentielt blive relativt høje i de tilfælde, hvor der tages afsæt i rammeaftalens samlede forventede kontraktværdi, mens rammeaftalen reelt dækker over en række mindre, enkeltstående indkøb, som mindre virksomheder ville kunne byde ind på.

Når en opgave udbydes efter proceduren "begrænset udbud", vil ordregiver skulle udvælge et antal virksomheder blandt de egnede virksomheder, der opfordres til at afgive endeligt tilbud på opgaven. I forbindelse med udvælgelsen kan ordregiver lægge vægt på en række kriterier, herunder fx referencer, omsætning m.v. Der gælder ingen restriktioner i forhold til at benytte omsætning som udvælgelseskriterium, når ordregiver skal udvælge blandt de egnede virksomheder, der skal opfordres til at afgive tilbud. Her kan ordregiver således sortere de mindste blandt de egnede virksomheder fra med omsætningskrav eller andre krav, hvis ordregiver finder det hensigtsmæssigt.

1.2 SMV'ers deltagelse - viden fra tidligere analyser

Der er tidligere gennemført analyser mv., der kan være med til at sige noget om, i hvilket omfang der er udfordringer i forhold til SMV'ers deltagelse i offentlige myndigheders udbud og virksomheders deltagelse i konsortier. Hovedkonklusioner fra tidligere analyser fremgår af boksen neden for.

Boks 1.2 Hovedkonklusioner fra andre analyser

Små- og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud

- » SMV'er deltog i konkurrencen om ca. to tredjedele af de opgaver, som det offentlige udbød.
- » SMV'erne vandt ca. halvdelen af de udbud, der indgik i undersøgelsen, hvor ordregiver kunne oplyse, hvem der havde vundet.
- » Ud af SKI's ca. 300 forskellige leverandører har knap en femtedel under 10 ansatte og en tredjedel af SKI's leverandører færre end 20 ansatte.

Udbud af rammeaftaler og konsortier

- » Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fandt i analysen " *Offentlige indkøb via centrale rammeaftaler*" fra 2015 ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirkede markedsstrukturen på sigt, når der blev set på tværs af alle de undersøgte aftaler.

⁴ Dog undtagen i tilfælde, hvor der er særlige risici forbundet med bygge- og anlægsarbejderne, tjenesteydelserne eller vareleverancerne. Jf. § 142, stk. 2. Dette skal dog begrundes.

- » De centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram samt hhv. de tværregionale og de tværkommunale indkøbsfællesskaber udgjorde på et helt overordnet niveau en lille del af det samlede offentlige forbrug.
- » Der var konsortier på fire af Statens Indkøbsprograms 25 rammeaftaler og 14 af SKI's 39 frivillige rammeaftaler.
- » Konsortierne synes i overvejende grad at være til stede på rammeaftaler, der vedrørte konsulentytelser, bl.a. inden for it samt ingeniør og arkitektydelser.
- » Den hyppigste årsag blandt virksomhederne til at byde i et konsortium, var, at virksomhederne ikke selv kunne levere hele sortimentet (35 pct.).
- » Ca. hver fjerde respondent tilkendegav, at virksomheden godt kunne have budt alene, men at det var økonomisk mest fordelagtigt at byde i konsortium.

Kilder:

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, "Små- og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud", 2013

Ski.dk: <https://www.ski.dk/Viden/Sider/Kan-SMVer-blive-leverandoerer.aspx>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, "Offentlige indkøb via centrale rammeaftaler", 2015

Kapitel 2

Ordregiveres valg af egnethedskriterier

I dette kapitel beskrives de resultater fra kortlægningen, der knytter sig til ordregiveres brug af egnethedskriterier.

En tilbudsgiver er egnet til at gennemføre den udbudte kontrakt, hvis virksomheden lever op til de krav til virksomhedens egnethed, som ordregiveren har opstillet i udbudsmaterialet. I udbudslovens § 140 beskrives, hvilke typer af krav der kan stilles til ansøgere eller tilbudsgiveres egnethed. Kravene skal relatere sig til enten udøvelsen af det pågældende erhverv, virksomhedens økonomiske og finansielle formåen eller virksomhedens tekniske og faglige formåen.

Kravene til virksomhedens egnethed skal stilles som minimumskrav, og de skal offentliggøres i udbudsbekendtgørelsen⁵. Kravene skal være relevante for udførelsen af den konkrete kontrakt, og dermed hænge sammen med kontraktens genstand og værdi. Ordregiveren kan som tidligere beskrevet i udgangspunkt ikke kræve, at virksomheden har en omsætning pr. år, som overstiger det dobbelte af kontraktens anslåede værdi.

Kravene giver ordregiver mulighed for at skabe større sikkerhed for, at ansøgerne har de nødvendige ressourcer til at gennemføre kontrakten, både i forhold til virksomhedens økonomiske robusthed og i forhold til virksomhedens tekniske kvalifikationer.

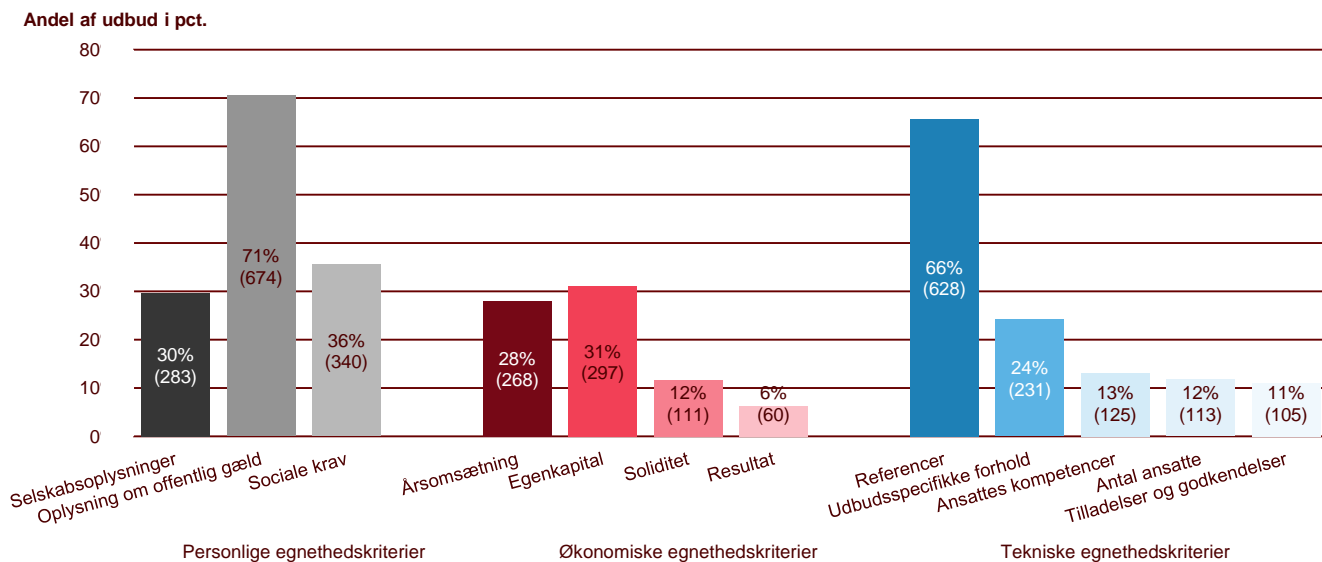
Det fremgår af kortlægningen, at ordregivere i forbindelse med 92 pct. af de offentliggjorte begrænsede udbud i perioden 2015 – april 2016 angiver egnethedskriterier i udbudsbekendtgørelsen. Samlet set opstiller:

- » 50 pct. af ordregiverne økonomiske/finansielle minimumskrav til egnethed
- » 75 pct. af ordregiverne tekniske minimumskrav til egnethed
- » 76 pct. af ordregiverne minimumskrav til personlige forhold til at vurdere virksomhedernes egnethed.

I forbindelse med egnethedsvurderingen efterspørger ordregivere især dokumentation for, hvorvidt virksomhederne har offentlig gæld, samtidig med at der stilles krav til virksomhedernes referencer. Det fremgår af figur 2.1, som viser hvilke konkrete kriterier ordregivere har lagt vægt på i forbindelse med egnethedsvurderingen.

⁵ Jf. udbudslovens § 140 stk. 2.

Figur 2.1 Ordregiveres valg af egnedskriterier



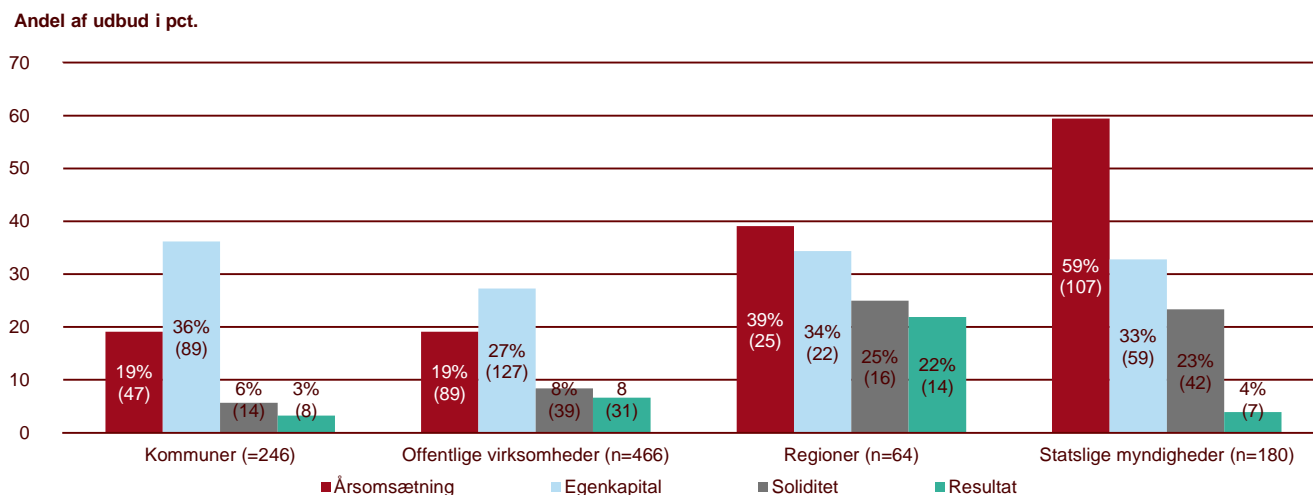
Anm.: Tallene er baseret på 956 begrænsede udbud.

Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

Egenkapital og årsomsætning er de mest anvendte egnedskriterier, når det kommer til at stille minimumskrav til virksomhedernes økonomiske/finansielle formåen. I 31 pct. af de begrænsede udbud i undersøgelsen stiller ordregivere således minimumskrav til egenkapital, mens der i 28 pct. af de begrænsede udbud stilles minimumskrav til årsomsætning.

Statslige ordregivere opstiller oftest minimumskrav til årsomsætning i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt virksomhederne er egnede til at løfte den udbudte opgave. Det fremgår af figur 2.2 nedenfor.

Figur 2.2 Valg af økonomiske egnhedskriterier fordelt på myndighedstype



Anm.: Tallene bygger på 246 kommunale udbud, 466 udbud gennemført af offentlige virksomheder, 64 regionale udbud og 180 udbud gennemført af statslige myndigheder.

Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

De statslige ordregivere har således i 59 pct. af de kortlagte, begrænsede udbud stillet minimumskrav til virksomhedernes årsomsætning i forbindelse med egnhedsvurderingen. Det er væsentligt mere end i regioner og kommuner.

Der er ikke forskelle på kontraktværdien på tværs af de udbud, der gennemføres af henholdsvis kommuner, offentlige virksomheder, regioner og statslige myndigheder. Der er således ikke en tendens til, at fx statslige ordregivere oftere udbyder opgaver med høje kontraktværdier sammenlignet med de andre typer af ordregivere.

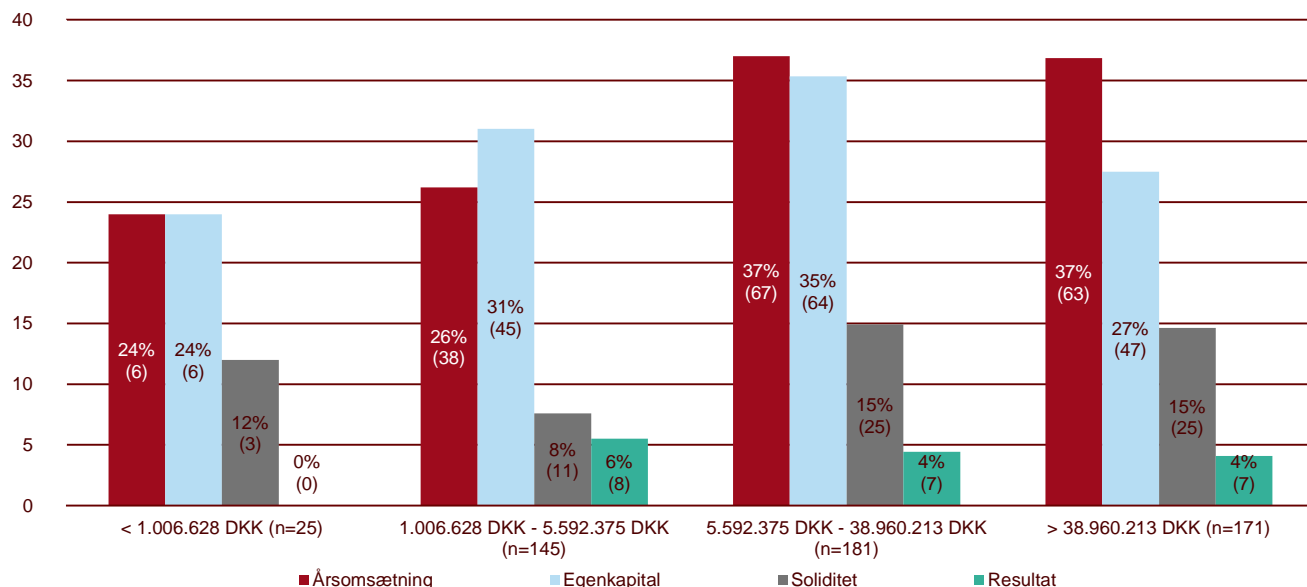
2.1 Valg af omsætningskrav på tværs af kontraktværdi og brancher

Ordregivere lægger mere vægt på årsomsætning som egnhedskriterium, når den samlede kontraktværdi er høj.⁶ Således indgår årsomsætning som kriterium i 37 pct. af udbuddene, når kontrakten er over 5,6 mio. kr. For mindre kontrakter indgår omsætningen som egnhedskriterium i omkring 25 pct. af udbuddene, jf. figur 2.3.

⁶ Tallene bygger på 522 udbud, hvor det har været muligt at opgøre den samlede kontraktværdi eller den forventede kontraktværdi.

Figur 2.3 Valg af økonomiske egnedskriterier fordelt på kontraktværdi

Andel af udbud i pct.



Anm.: Tabellen er baseret på 522 udbud, hvor der enten er angivet en forventet kontraktværdi eller en endelig kontraktværdi. Intervallerne i tabellen svarer til EU's tærskelværdi for forskellige opgavetyper.

Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

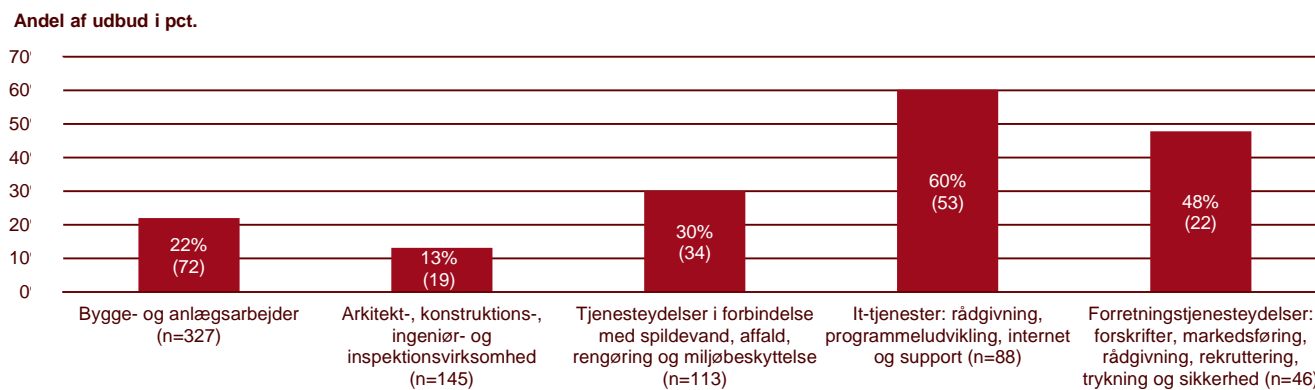
Det kan synes overraskende, at ordregivere i 24 pct. af de begrænsede udbud, der har en kontraktværdi på op til 1 mio. kr., har fundet det nødvendigt at stille krav til virksomhedernes årsomsætning⁷. Det er desuden bemærkelsesværdigt, at en række ordregivere har valgt at offentliggøre en udbudsbekendtgørelse for udbud af opgaver på under 1 mio. kr., der i udgangspunktet ikke er udbudspligtige. Der kan være tale om, at ordregiverne har været usikre på opgavens samlede kontraktværdi, eller at ordregiver ser fordele i også at annoncere mindre udbud.

Minimumskrav til omsætning i forbindelse med vurderingen af egnethed er mest udbredt i udbud af it-tjenester, herunder rådgivning, programmeludvikling, internet og support⁸. Det er illustreret i figur 2.4 nedenfor.

⁷ Det skal bemærkes, at der optræder få udbud i kortlægningen med en kontraktværdi på under 1 mio. kr.

⁸ Kategoriseringen af opgavetype bygger på de CPV-koder, som ordregiver har angivet i udbudsbekendtgørelsen. CPV-kode kategoriseringen er foretaget for kontrakter, da det samme udbud kan indeholde delkontrakter indenfor forskellige CPV-koder.

Figur 2.4 Valg af egnethedskriteriet årsomsætning på tværs af brancher



Anm.: Figuren illustrerer brugen af egnethedskriteriet årsomsætning på tværs af de fem brancher, hvor der er identificeret flest udbud i kortlægningsperioden. De fem brancher udgør 75 pct. af det samlede antal udbud i den kortlagte periode.

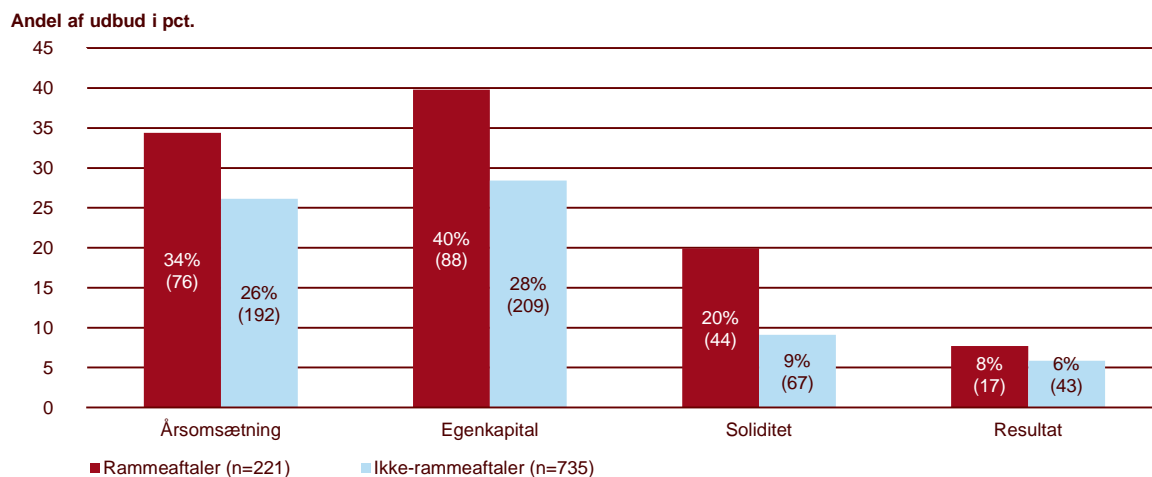
Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

I 60 pct. af udbuddene af it-tjenester anvender ordregiverne mindstekrav til årsomsætning som egnethedskriterie. Indenfor bygge- og anlægsopgaver og arkitektvirksomhed m.v. er omsætningskrav mindre udbredt.

2.2 Valg af omsætningskrav ved udbud af rammeaftaler og fælles indkøb

Ved udbud af rammeaftaler stiller ordregivere oftere minimumskrav til årsomsætning i forbindelse med egnethedsvurderingen end i udbud, der ikke omhandler en rammeaftale. Det fremgår af figuren nedenfor.

Figur 2.5 Økonomiske egnhedskriterier ved udbud af rammeaftaler og udbud, der ikke vedr. en rammeaftale

**Anm.:**

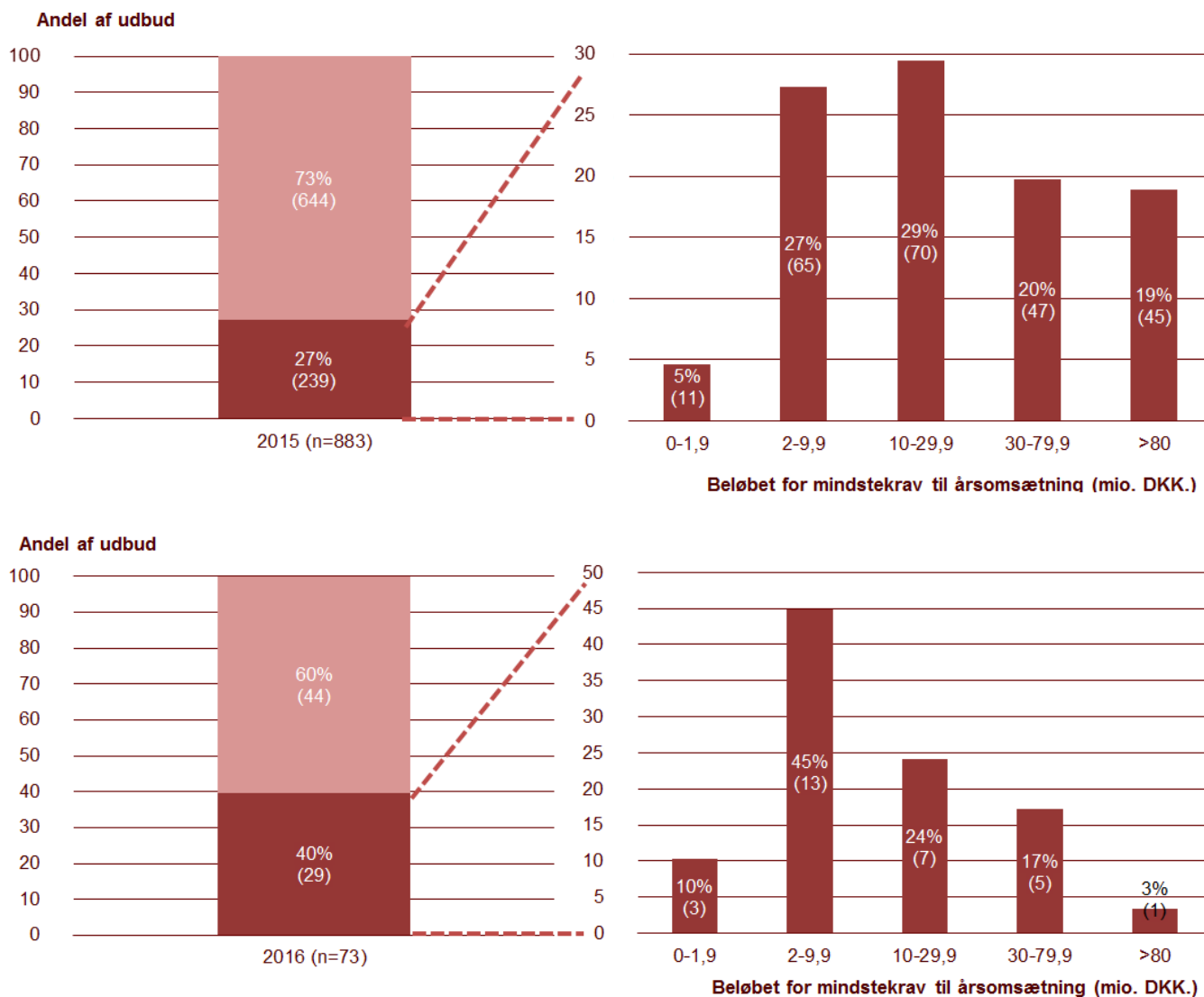
Tallene bygger på 221 begrænsede udbud af rammeaftaler og 735 begrænsede udbud, der ikke vedrører en rammeaftale.

Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

Ordregivere stiller oftere krav til omsætning i forbindelse med egnhedsvurderingen, når der gennemføres fælles indkøb sammen med andre myndigheder – fx på vegne af en sammenslutning eller indkøbscentral. Det kan afspejle, at disse udbud i gennemsnit har en større kontraktsum.

Der er en tendens til, at brugen af omsætning som egnhedskriterie i de begrænsede udbud er steget fra 2015 til 2016. Det fremgår af figuren nedenfor. Det skal dog bemærkes, at der ved kortlægningens afslutning er gennemført relativt få begrænsede udbud i 2016. Desuden er der en tendens til, at ordregivere sammenlignet med tidligere har gennemført færre udbud i de første måneder af 2016. Derudover har ordregivere valgt at anvende begrænsede udbud i lidt mindre omfang end tidligere.

Figur 2.6 Brugen af omsætningskrav som egnethedskriterium på tværs af 2015 og 2016



Anm.: Tallene er baseret på 956 begrænsede udbud.

Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

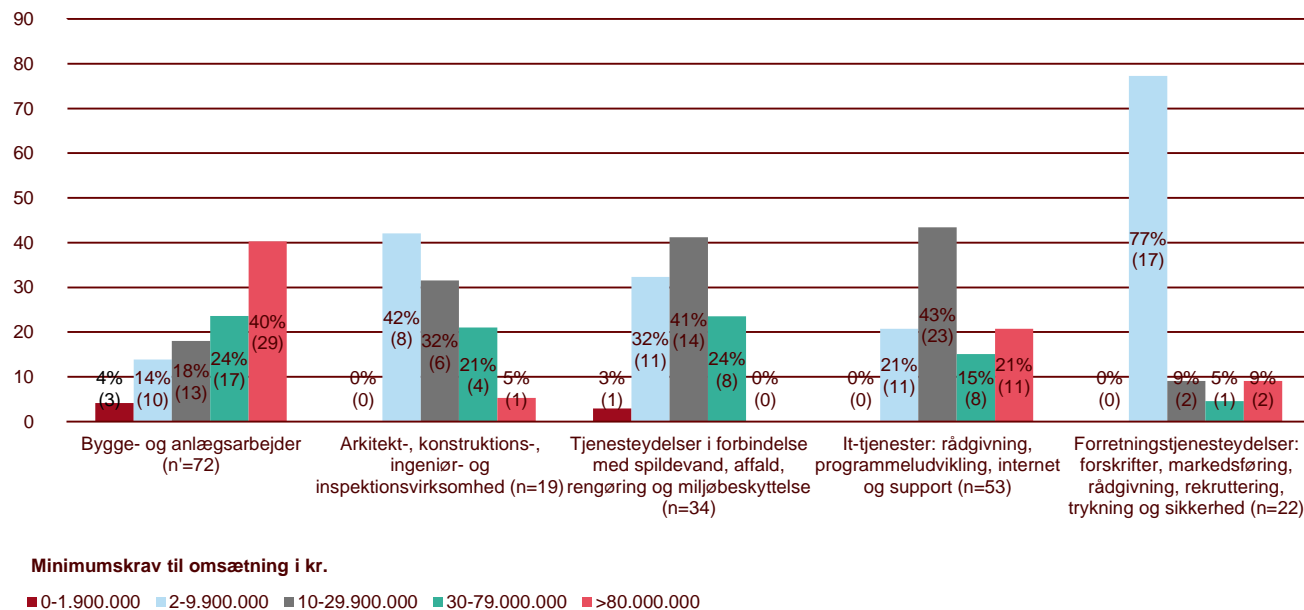
Ordregivers minimumskrav til årsomsætning i 2016 er samtidig lavere end i 2015. Det kan skyldes, at der som nævnt er sat et loft for, hvor høje krav ordregivere må stille til tilbudsgivernes årsomsætning i forbindelse med vurderingen af egnethed.

Ordregivere stiller de højeste krav til omsætning i forbindelse med udbud af bygge- og anlægsopgaver. I 40 pct. af udbuddene af bygge- og anlægsopgaver, hvor ordregiver har stillet minimumskrav til årsomsætning som egnethedskriterium, har ordregiver stillet som minimumskrav, at virksomhederne har en omsætning på over 80 mio. kr. For udbud af it-tjenesteydelser gælder det, at ordregivere i 21 pct. af udbuddene stiller som krav, at virksom-

hederne som minimum har en årsomsætning på over 80 mio. kr. Det fremgår af figuren nedenfor.

Figur 2.7 Minimumskrav til årsomsætning fordelt på brancher

Andel af udbud i branchen i pct.



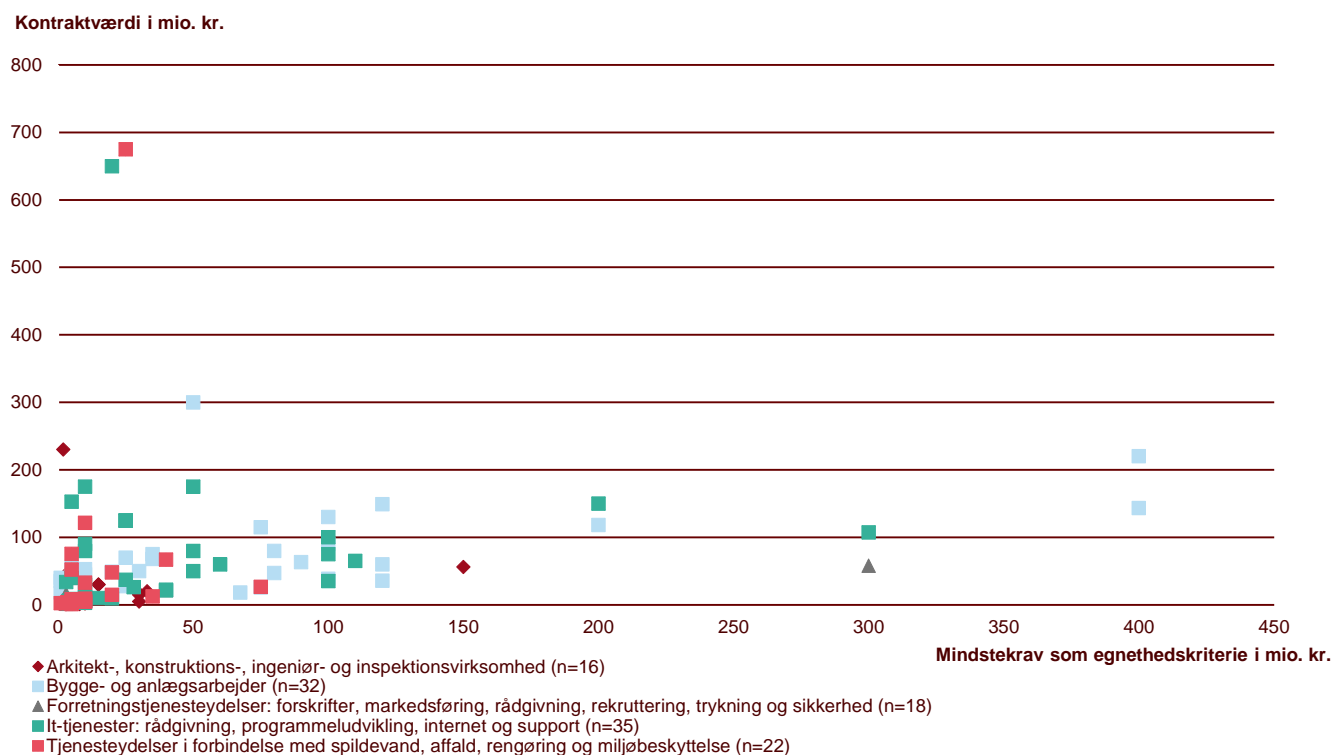
Anm.: Figuren illustrerer minimumskrav til virksomhedernes omsætning i mio. kr. på tværs af de fem brancher, hvor der er identificeret flest udbud i kortlægningsperioden. De fem brancher udgør 75 pct. af det samlede antal udbud i den kortlagte periode. Tallene i figuren er baseret på 200 udbud. I alt er der 719 udbud på tværs af de fem største brancher i den kortlagte periode, hvoraf der i forbindelse med de 200 af disse er stillet minimumskrav til omsætning som egnedskriterium.

Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

I udbud af forretningstjenesteydelser stiller ordregivere i størstedelen af udbuddene som minimumskrav, at virksomheder har en årsomsætning på mellem 2-10 mio. kr.

Der er en vis tendens til, at en høj kontraktværdi med større sandsynlighed er ledsaget af, at der stilles krav til årsomsætning som egnedskriterium. Der er samtidig eksempler på, at minimumskrav til årsomsætning overstiger kontraktværdien med mere end faktor tre. Det fremgår af figur 2.8 nedenfor.

Figur 2.8 Sammenhæng mellem minimumskrav til årsomsætning og kontraktværdi på tværs af brancher



Anm.: Figuren illustrerer minimumskrav til virksomhedernes omsætning i mio. kr. sammenholdt med kontraktværdien for det enkelte udbud. I figuren fremgår tal for de fem brancher, hvor der er identificeret flest udbud i kortlægningsperioden. De fem brancher udgør 75 pct. af det samlede antal udbud i den kortlagte periode. Tallene i figuren er baseret på 123 udbud, idet der i alt er 123 udbud på tværs af de fem største brancher, hvor der er stillet minimumskrav til omsætning som egnhedskriterium samtidig med, at der fremgår en anslået eller en endelig kontraktværdi.

Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

Kapitel 3

Ordregiveres valg af udvælgelseskriterier

Dette kapitel beskriver de af kortlægningens resultater, der vedrører ordregiveres valg af udvælgelseskriterier.

Ordregiver kan i alle udbudsprocedurer på nær proceduren *offentligt udbud* vælge at begrænse antallet af bydende ved at foretage en udvælgelse blandt de egnede ansøgere. Kun de udvalgte ansøgere opnår adgang til at afgive tilbud eller deltage i dialogen. På den måde kan ordregiver begrænse antallet af tilbudsgivere. Det kan som nævnt begrænse konkurrencen om opgaven, men omvendt kan der sikres konkurrence blandt de bedste virksomheder, samtidig med at transaktionsomkostningerne holdes nede.

Udvælgelsen skal foretages efter objektive kriterier, som ordregiveren har fastsat på forhånd og oplyst i udbudsmaterialet. En udvælgelse kan særligt være hensigtsmæssig, når ordregiver har en forventning om et stort antal egnede ansøgere. I boksen nedenfor beskrives eksemplarer på, hvordan ordregivere kan fastsætte udvælgelseskriterier.

Boks 3.1

Eksempler på, hvad ordregivere kan lægge vægt på i forbindelse med udvælgelsen

Når ordregiver skal fastsætte kriterierne for udvælgelsen gælder, at kriterierne skal være objektive og ikke-diskriminerende. Herudover skal kriterierne for udvælgelsen leve op til de generelle principper om proportionalitet.

I forlængelse heraf kan ordregiver opstille kriterier i forhold til ansøgernes eller tilbudsgivernes:

- » Økonomiske og finansielle formåen
- » Tekniske og faglige formåen.

Derudover kan ordregiver lægge vægt på andre forhold, fx:

- » Bedste konkurrencefelt.

Det skal i så fald være klart beskrevet i udbudsmaterialet, hvordan det bedste konkurrencefelt identificeres. Ordregiver kan eksempelvis tilkendegive, at:

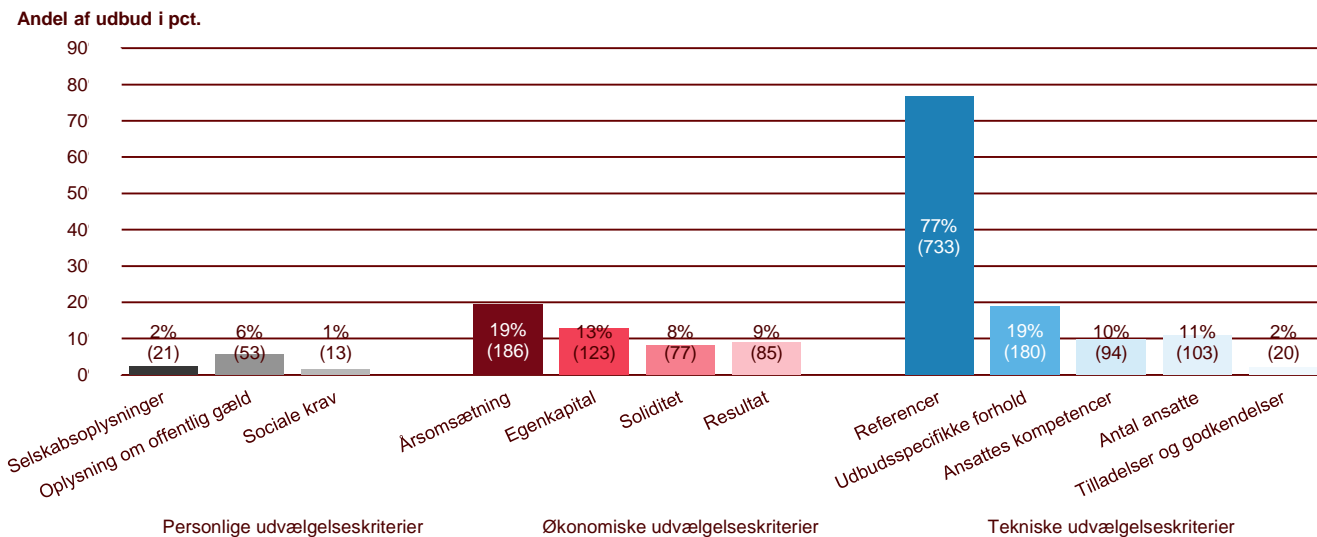
- » der ved udvælgelsen bliver lagt vægt på, at de udvalgte ansøgere har forskellige virksomhedsprofiler, fx at der både er små-, mellemstore, store og udenlandske virksomheder blandt de ansøgere, som vil blive opfordret til at afgive tilbud.

I 83 pct. af de offentliggjorte begrænsede udbud i perioden, specificerer ordregiver sine udvælgelseskriterier i udbudsbekendtgørelsen. Der er således offentliggjort 162 begrænsede udbud i perioden, hvor ordregiver ikke specificerer sine udvælgelseskriterier nærmere i selve udbudsbekendtgørelsen. Disse 162 udbud overholder ikke udbudslovens krav om, at udvælgelseskriterierne skal oplyses i udbudsbekendtgørelsen⁹.

Oftest stiller ordregivere krav til virksomhedernes tekniske kapacitet og herunder virksomhedernes referencer i forbindelse med udvælgelsen. Det fremgår af figuren nedenfor.

⁹ Jf. udbudsloven § 145, stk. 3, nr. 3.

Figur 3.1 Ordregiveres valg af udvælgelseskriterier



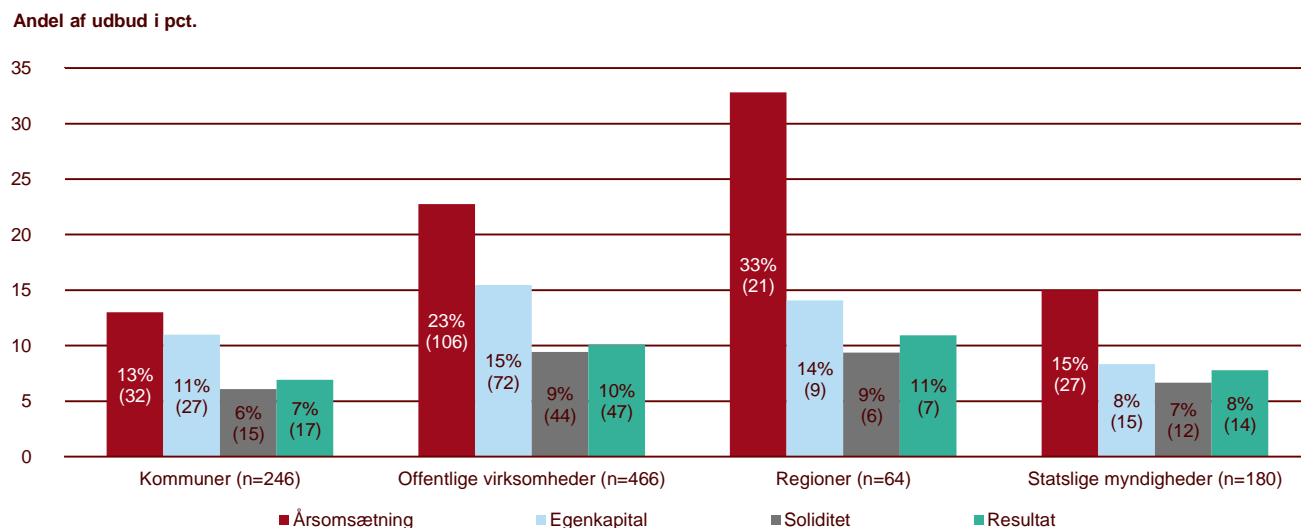
Anm.: Tallene er baseret på 956 begrænsede udbud.

Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

Ordregivere vægt på omsætning som udvælgelseskriterium i forbindelse med 19 pct. af de offentliggjorte begrænsede udbud i kortlægningen. Omsætning som udvælgelseskriterium er det mest anvendte af de økonomiske kriterier for udvælgelse. Herefter kommer egenkapital.

Regionale ordregivere lægger oftere vægt på økonomiske forhold i forbindelse med udvælgelsen af tilbudsgivere, hvilket kan afspejle opgavernes karakter. Ordgiveres brug af økonomiske udvælgelseskriterier fremgår af figuren nedenfor.

Figur 3.2 Valg af økonomiske udvælgelseskriterier fordelt på myndighedstype



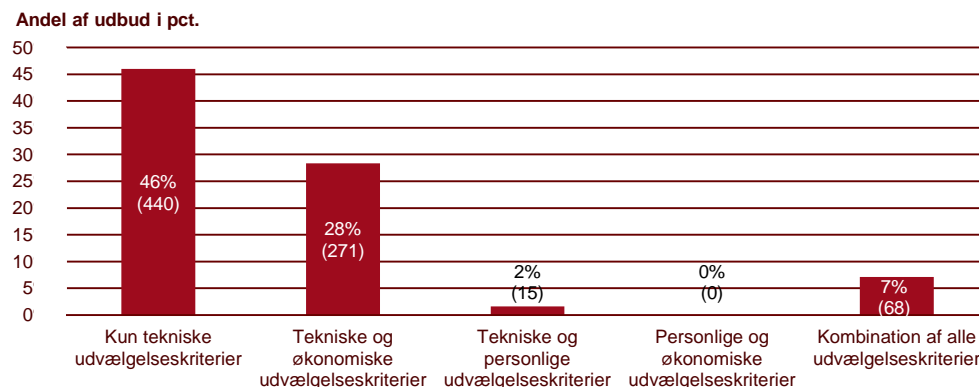
Anm.: Figuren er baseret på 956 begrænsede udbud. Tallene bygger på 246 kommunale udbud, 466 udbud gennemført af offentlige virksomheder, 64 regionale udbud og 180 udbud gennemført af statslige myndigheder.

Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

Brugen af omsætning som udvælgelseskriterium ser ikke ud til at være steget fra 2015 og frem til de første 4 måneder af 2016.

Referencer vægtes højst

For lidt under halvdelen af de gennemførte begrænsede udbud i perioden gælder, at ordregiver udelukkende opstiller udvælgelseskriterier, der vedrører teknisk kapacitet, jf. figur 3.2 nedenfor. Til sammenligning er der kun to eksempler på, at ordregiver udelukkende lægger vægt på økonomiske forhold som udvælgelseskriterium og ét enkelt eksempel på, at omsætning optræder som eneste udvælgelseskriterium. I det konkrete tilfælde er der tale om ydelsesspecifik omsætning. Det vil sige omsætning, der udelukkende knytter sig til det konkrete opgaveområde, der er i udbud og ikke virksomhedens samlede omsætning.

Figur 3.3 Ordregiveres brug af kombinationer af udvælgelseskriterier

Anm.: Tallene baserer sig på 956 begrænsede udbud.

Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

Der er i alt 354 begrænsede udbud i kortlægningsperioden, hvor ordregivere opstiller flere kriterier for udvælgelse. Det typiske billede er at der lægges vægt på hhv. tekniske og økonomiske forhold.

I godt halvdelen af de udbud, hvor ordregiver angiver mere end et udvælgelseskriterium, er det også anført, hvilket kriterium som på overordnet niveau tillægges størst vægt. I resten af udbuddene er der derimod ikke i selve udbudsbekendtgørelsen nogen information om, hvad der tillægges størst vægt.

Når ordregiver beskriver en vægtning mellem flere kriterier, så er det helt overvejende teknisk kapacitet og herunder særligt referencer, der er det afgørende for, hvilken tilbudsgiver der bliver prækvalificeret. Udvalgseskriteriet referencer optræder således som det vigtigste kriterium i 148 udbud¹⁰. Det svarer til 91 pct. af de udbud, hvor ordregiver angiver mere end et kriterium, og hvor det samtidig angives, hvilke kriterier på mere detaljeret niveau der tillægges størst vægt.

3.1 Valg af omsætningskriterier på tværs af brancher

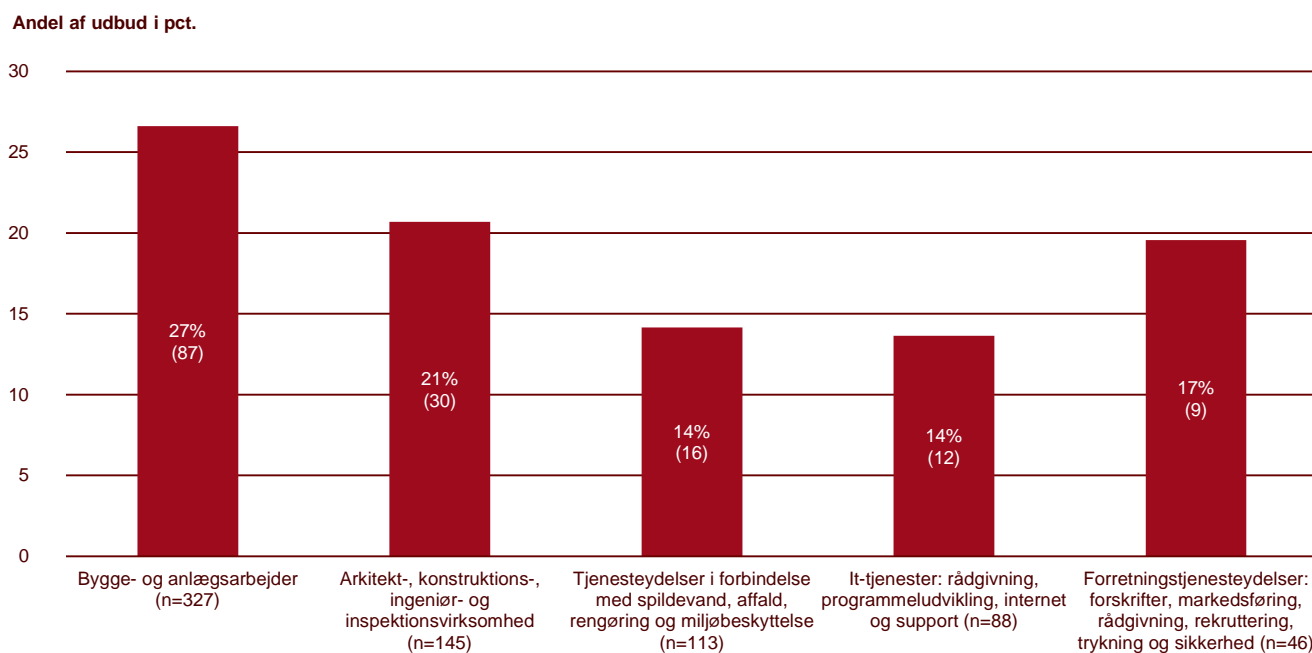
Kortlægningen peger på, at der er visse forskelle i ordregiveres brug af omsætning som udvælgelseskriterium på tværs af brancher. Det kan afspejle forskelle på kontrakternes størrelse og karakter.

Udvælgelseskriteriet omsætning anvendes oftest i forbindelse med udbud af bygge- og anlægsopgaver. I 27 pct. af udbuddene på dette område lægges vægt på omsætning i forbindelse

¹⁰ Ud af de 181 udbud, hvor ordregiver beskriver en vægtning af udvælgelseskriteriet, er det udelukkende i forbindelse med 163 udbud, at ordregiver beskriver vægtningen på detaljeret og ikke blot overordnet niveau.

med udvælgelsen. Udbuddene af bygge- og anlægsarbejder i kortlægningen har ofte relativt høje kontraktværdier. Det er i forbindelse med udbud af tjenesteydelser vedrørende spildevand m.v. og it-tjenester, at omsætning som udvælgelseskriterium anvendes mindst. Krav til omsætning er heller ikke videre udbredt for udbud af forretningstjenester.

Figur 3.4 Valg af udvælgelseskriteriet årsomsætning på tværs af brancher



Anm.: Figuren illustrerer brugen af årsomsætning som udvælgelseskriterium på tværs af de fem brancher, hvor der er identificeret flest udbud i kortlægningsperioden. De fem brancher udgør 75 pct. af det samlede antal udbud i den kortlagte periode.

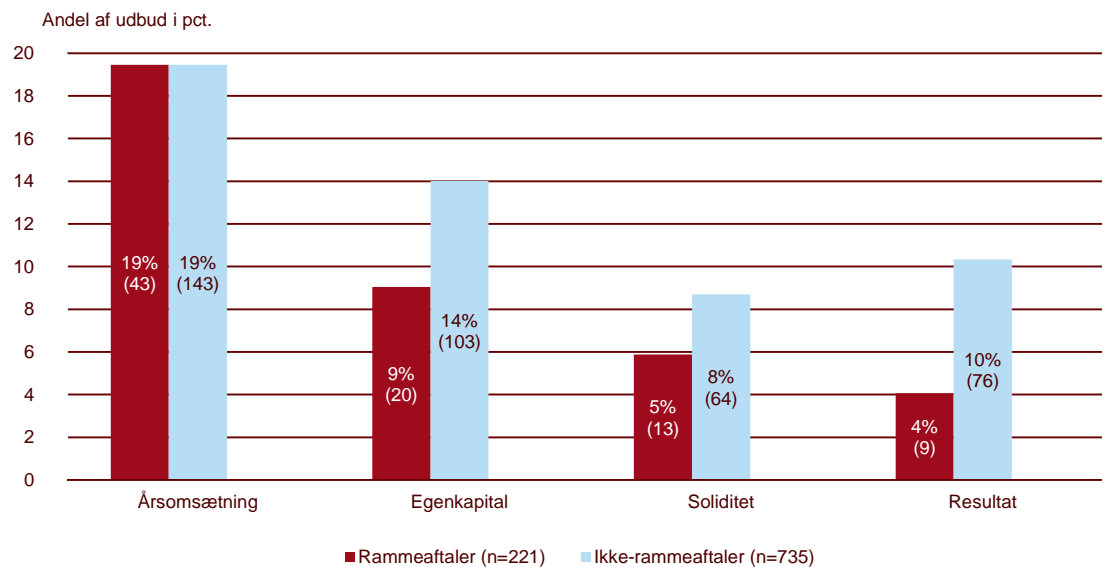
Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

Som nævnt tidligere er det relativt udbredt at der i udbud af it-tjenester og forretningstjenesteydelser stilles krav til omsætning i forbindelse med *egnethedsvurderingen* (se figur 2.4), mens det altså ikke i særlig grad er tilfældet i forbindelse med udvælgelsen.

3.2 Valg af omsætningskriterier ved udbud af rammeaftaler og fælles indkøb

I 19 pct. af de begrænsede udbud, hvor der er tale om udbud af en rammeaftale, lægger ordregiver vægt på omsætning som udvælgelseskriterium. Det er nogenlunde samme andel som for udbuddene i kortlægningen generelt set. Omsætning er det økonomiske kriterium, der oftest anvendes i forbindelse med udbud af rammeaftaler, jf. figur 3.5.

Figur 3.5 Økonomiske udvælgelseskriterier ved udbud af rammeaftaler og udbud, der ikke vedr. en rammeaftale



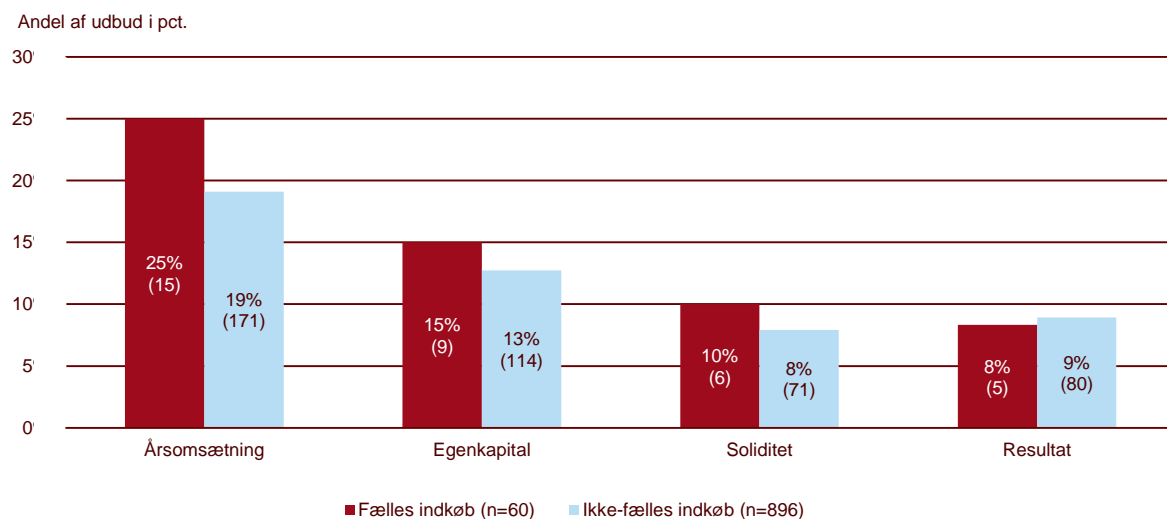
Anm.: Tallene bygger på 221 begrænsede udbud af rammeaftaler og 735 begrænsede udbud, der ikke vedrører en rammeaftale.

Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

Langt størstedelen af de udbudte rammeaftaler, hvor det er muligt at opgøre en kontraktværdi, har en samlet kontraktværdi på over 5,6 mio. kr. Det gælder for 100 ud af de i alt 122, hvor kontraktværdien kan opgøres.

Kortlægningen peger på, at der kan være en lille tendens til, at årsomsætning hyppigere optræder som udvælgelseskriterium, når ordregivere køber ind i fællesskab. I 25 pct. af de begrænsede udbud, der gennemføres på vegne af en sammenslutning af ordregivere eller en indkøbscentral, lægges således vægt på omsætning som udvælgelseskriterium. Dette kan afspejle kontrakternes størrelse, når der købes ind i fællesskab.

Figur 3.6 Økonomiske udvælgelseskræterier ved udbud der foretages i fællesskab

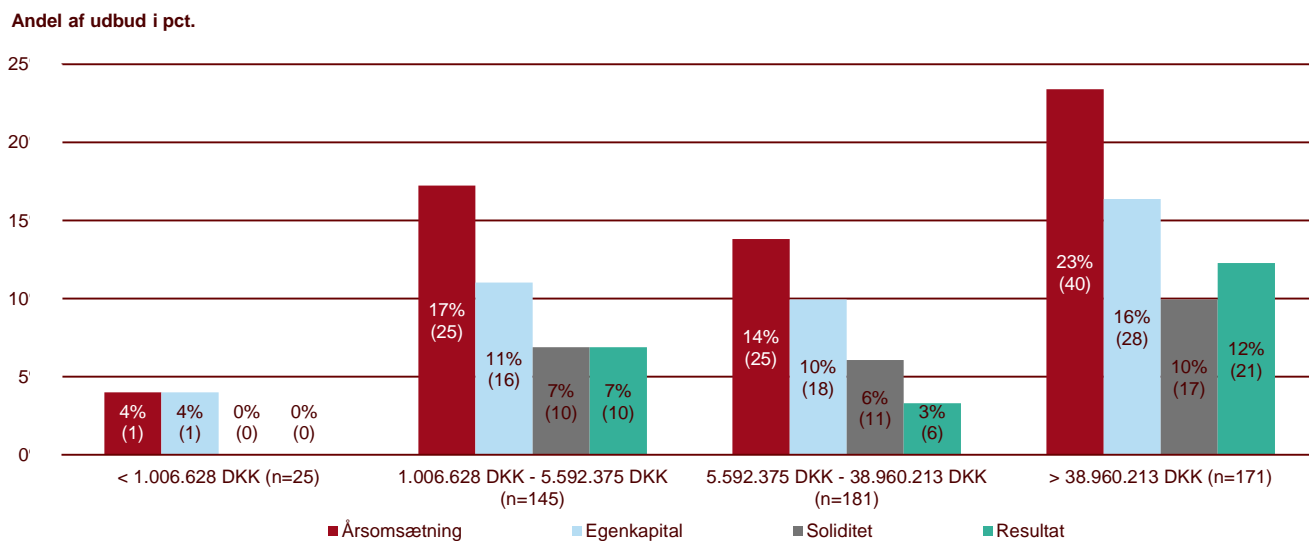


Anm.: Tallene bygger på 60 begrænsede udbud, der er foretaget på vegne af en sammenslutning af ordregivere eller en indkøbscentral og 896 begrænsede udbud, der ikke er foretaget i fællesskab.

Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

Omsætning som udvælgelseskræterium anvendes oftest i forbindelse med kontrakter, der har en høj værdi. Det fremgår af figuren nedenfor.

Figur 3.7 Økonomiske udvælgelseskriterier fordelt på kontraktværdi



Anm.: Tabellen er baseret på 522 udbud, hvor der enten er angivet en forventet kontraktværdi eller opgivet den endelige kontraktværdi. Intervallerne i tabellen svarer til EU's tærskelværdi for forskellige opgavetyper.

Kilde: Kilde: Kortlægning af begrænsede udbud gennemført af Rambøll Management Consulting, august 2016.

I 17 pct. af de udbud, der har en kontraktværdi på mellem 1 mio. kr. og 5,6 mio. kr. lægges vægt på omsætning som udvælgelseskriterium, mens det gør sig gældende for 23 pct. af udbuddene med en kontraktværdi over 39 mio. kr.