

## **Udbud på beskæftigelsesområdet – forslag til forbedrede rammeaftaler**

### **Baggrund**

Baggrunden for vores henvendelse og ønske om at fremlægge forslag til nye principper for kommende udbud er erfaringer fra det seneste gennemførte udbud og erfaringerne med den praktiske udmøntning af rammeaftalerne.

Udbudsreglerne i Danmark åbner op for udbud på en række forskellige områder. Det handler både om udbud mellem private som det kendes indenfor bl.a. byggeriet og om udbud af offentlige opgaver som driften af egentlige tilbud eller løsningen af opgaver for den offentlige sektor.

Dette notat forholder sig til de situationer, hvor den offentlige sektor – typisk kommuner – udbyder opgaveløsninger som rammeaftaler. Rammeaftaler er kendetegnet ved at den eller de der vinder opgaven gives retten til i en periode at være leverandør til kommunen. Rammeaftaler af den karakter findes blandt andet på beskæftigelsesområdet.

Når Selveje Danmark og Dansk Erhverv nu sætter fokus på rammeaftalerne, så skyldes det, at det har vist sig, at der i forhold til disse aftaler er nogen helt fundamentale problemer. Problemer, der påvirker såvel prisen som kvaliteten negativt, og som derfor af hensyn til alle involverede parter bør søges løst.

Rammeaftaler er ude af balance

Udfordringen med de rammeaftaler vi ser i dag, at de synes helt ude af balance.

- For det første kan en kommune vælge at inddrage samtlige aktører i tilbudsfasen, uden at der har været gennemført en prækvalifikation. Det pålægger hele området store transaktionsomkostninger, som kun kan hentes ind via priserne.
- For det andet ligger der i aftalerne ikke noget krav om at den kommune, der udbyder opgaven skal anvende den eksterne samarbejdspartner, det fører til en enorm risiko for kommunens samarbejdspartner, en risiko, der kun kan imødekommes gennem et højere dækningsbidrag.
- For det tredje vil den risiko typisk ikke kunne blive lagt ind i priserne, hvilket betyder, at kommunens samarbejdspartner står i en meget vanskelig situation og ofte vil være tvunget til at opsiges medarbejdere, hvilket igen påvirker kvaliteten negativt.

Nærværende oplæg skal danne baggrund for en fornyet dialog mellem parterne og lede frem til, at der i fremtiden kan findes en udbudsbaseret samarbejdsform, der sikrer høj kvalitet, godt samarbejde og et afbalanceret forhold mellem parterne.

Oplægget er udarbejdet af Dansk Erhverv, Selveje Danmark og organisationens medlemmer.

## **Det gode udbud**

I forbindelse med ikrafttræden af udbudsloven den 1. januar 2017 blev der indført et nyt light-regime, som blandt andet gælder for beskæftigelsesydelse.

Med light-regimet er der færre procesregler, der gælder for udbud omfattet af denne kategori. Det giver mulighed for en langt mere fleksibel proces og gør det muligt for ordregiver, i langt højere grad end hvis udbuddet var omfattet af de klassiske udbudsregler, at tilrette udbudsprocessen, som ordregiver ønsker.

Dansk Erhverv og Selveje Danmark mener, at mulighederne i light-regimet skal udnyttes fuldt ud. På den måde får både den offentlige ordregiver og leverandørerne i markedet mest muligt ud af samarbejdet.

Dansk Erhverv og Selveje Danmark vil derfor anbefale, at et udbud omfattet af light regimet tilrettelægges således, at der anvendes en indledende markedsdialog, at der anvendes prækvalifikation inden tilbudsafgivelse, at der lægges vægt på funktionsudbud frem for lange kravspecifikationer med mange mindstekrav, samt at de dialogbaserede udbudsformer, som eksempelvis udbud med forhandling, kobles sammen med udbuddet. Endelig anbefales det, at der ikke indhentes et ESPD, hvilket heller ikke er et krav efter udbudsloven.

Det skal i stedet anbefales, at ordregiver beskriver den evalueringsmetode, som ordregiver vil anvende i forbindelse med evalueringen af udbuddene. Det kan med fordel gøres med inspiration fra udbudslovens § 160, samt at der i den forbindelse i langt videre omfang sættes fokus på kvalitet. Ønsker den offentlige sektor holdbare løsninger i forhold til den enkelte borger, så må det prioriteres aktivt i det enkelte udbud således at udbudsgivers definition af god kvalitet tydeligt fremgår.

Baggrunden for vores anbefalinger er kort beskrevet nedenfor.

### *Indledende markedsdialog*

Det er i langt de fleste tilfælde en god idé, at kommunen går i dialog med markedet allerede inden, opgaven sendes i udbud. Det giver et bedre indblik i, hvilke muligheder og løsninger der findes. Kommunen bør derfor bruge udbudslovens mulighed for at foretage indledende markedsundersøgelser efter blandt andet udbudslovens § 39 ved at invitere leverandørerne til dialogmøder, inden udbudsmaterialet udarbejdes. Den viden og markedsindsigt, som dialogen giver, kan bruges til at kvalificere udbuddet - og dermed også sikre bedre tilbud.

### *Light-regimets muligheder*

Efter light-regimets regler er det ikke et krav at indhente det såkaldte ESPD. ESPD'et er en egen erklæring om, at tilbudsgiver ikke er omfattet af nogle af de udelukkelsesgrunde, som er anført i udbudsloven. På nuværende tidspunkt fungerer ESPD løsningen desværre så dårligt, at det er meget tidskrævende for leverandørerne at anvende. Det anbefales derfor, at det først benyttes, når ESPD

løsningen fungerer hensigtsmæssigt igen. I stedet kan der indhentes en almindelig egnethedserklæring fra tilbudsgiver om, at de ikke er omfattede af udelukkelsesgrundene.

Det anbefales, at evalueringsmetoden for udbuddet offentliggøres i forbindelse med udbudsmaterialet. Dette for at give leverandørerne de bedste muligheder for at ramme præcis den ydelse, som ordregiver efterspørger. Jo mere leverandøren ved om, hvordan de vil blive evalueret, jo bedre vil de opfylde ordregiverens ønsker. Der kan evt. hentes inspiration fra udbudslovens § 160, som dog ikke er gældende for light-regimet.

### *Funktionsudbud*

Ved funktionsudbud forstås udbud, hvor den udbudte opgave helt eller delvist beskrives ved en beskrivelse af effekt- og resultatmål/krav, med andre ord at fokus flyttes fra proceskrav og form til resultater og effekter.

Funktionsudbud er ikke, som navnet ellers kunne antyde, en udbudsform men en måde at specificere den udbudte opgave på. I funktionsudbud har den offentlige ordregiver ikke på forhånd detaljeret beskrevet, hvordan opgaven skal løses, men i stedet opstillet en række effektkrav eller resultater til ydelsen. Med det afsæt overlader den offentlige ordregiver i stedet valget af metode til den enkelte aktør.

På beskæftigelsesområdet, kunne dette eksempelvis være, at der sættes et mål om at en vis procent af de borgere, der visiteres opnår en praktikplads, nogen nærmere bestemte færdigheder eller et job. De mål der anvendes kan fremkomme gennem en dialog mellem den udbydende kommune og de aktører, der byder på opgaven, men hvordan den enkelte aktør, så vil nå målet, er op til aktøren.

Ved funktionsudbud bringes leverandørernes kompetencer bedst muligt i spil, da de får lov til at komme med kreative ideer til, hvordan man bedst mulig opnår de mål eller resultater som ordregiver har beskrevet.

Vi anbefaler derfor, at der i et langt videre omfang arbejdes med resultater og effekter frem for detaljerede krav til selve udformningen af ydelsen og en række mindstekrav. Det modsatte dræber leverandørernes egne gode kreative løsninger og ideer. Dette kan kombineres med dialogbaseret udbud.

### *Dialogbaseret udbud*

Vi vil anbefale, at kommunen anvender en af de dialogbaserede udbudsformer ("udbud med forhandling" og "konkurrencepræget dialog"). Ved dialogbaserede udbud kan kommunen få input fra markedet om, hvad markedet kan tilbyde, og udbud med forhandling giver mulighed for at forhandle den helt rigtige løsning på plads, efter tilbuddet er modtaget. Når ydelsen tilpasses kommunens behov, vil kommunen også opnå bedre og billigere løsninger.

De dialogbaserede udbudsformer sikrer således kommunen en bedre kvalitet i anskaffelsen. Det er i den forbindelse også vigtigt, at kommunen har fokus på, at en dialog med leverandørerne nemt kan planlægges og gennemføres uden anvendelse af mange ressourcer. Det kan handle om, hvordan møder planlægges og afholdes, anvendelse af telefonmøder eller Skype, der giver mulighed for at møder optages.

På den måde kan ordregiver let dokumentere forløbet, og om der er sparet omkostninger til transport mv. for leverandørerne. Et dialogbaseret udbud bør ikke være mere ressourcekrævende end højst nødvendigt.

### *Prækvalifikation*

Kommunens anvendelse af begrænset udbud med prækvalifikation medfører, at der skal gennemføres to runder i udbudsprocessen (ansøgning og tilbud), en sådan udbudsproces anses for dette marked at være den mest hensigtsmæssige, hvis der udpeges en række klare og relevante kvalifikationer og betingelser for kvalifikationsprocessen.

Grunden til det er, at det er mindre omkostningstungt for leverandørerne at blive prækvalificeret end at udarbejde et helt tilbud. Det vil også være en fordel for ordregiver, da de ikke skal evaluere lige så mange fulde tilbud, men alene prækvalifikationsmaterialet. Det er alt andet lige mindre bebyrdende for leverandøren at udarbejde end det endelige tilbud.

Vi opfordrer derfor kommunen til altid nøje at overveje transaktionsomkostningsperspektivet, hvis de ikke vælger prækvalifikations modellen.

## **Partnerskabssamarbejdet - hvordan styrker vi samarbejdet, når udbuddet er vundet?**

### *Begge parter bør leve op til aftalen*

Når der er fundet en eller flere vindere af udbuddet, går samarbejdet for alvor i gang. Her er det afgørende for leverandørerne, at kommunen i så høj grad som muligt lever op til det, som var forudsat i udbuddet, herunder også i relation til indkøbsvolumen, udveksling af oplysninger mv.

Det er samtidig vigtigt for alle parter, at udbyder når der er tale om komplekse ydelser som beskæftigelsesområdet, tilvejebringer en it understøttelse, som er tilstrækkelig fleksibel og at det sikres, at it understøttelsen ikke kommer til at stå i vejen for en dynamisk udvikling og for den løbende tilpasning, som inden for rammeaftalens muligheder kan blive nødvendig som følge af ændrede behov, ændret prioritering og/eller faglig nytænkning. Det må med andre ord ikke være teknik, der står som en barriere for et velfungerende samspil mellem aftaleparterne.

### *Købsforpligtigelse*

Det kan være svært for en kommune at forudse præcis, i hvor høj grad de får brug for at anvende en aftale med leverandørerne på beskæftigelsesområdet. Men det er som leverandør uholdbart at have et fuldt beredskab klar for at honorere en aftale, som finder meget begrænset anvendelse, og det er netop her den store ubalance i aftalerne viser sig.

Derfor foreslår vi, at kommunen og leverandørerne enten deler risikoen, fx ved at kommunen forpligtiger sig til at købe 50 pct. af den forventede volumen eller, at det i udbudsmaterialet klart fremgår, hvilken sikkerhed kommunen som ordregiver vil give sine samarbejdspartnere. En sådan ordning vil give leverandørerne en vis sikkerhed og dermed gøre det nemmere at opretholde et fornuftigt tilbud.

Når man ikke arbejder med en købsforpligtigelse, har leverandørerne ingen anden mulighed end at lægge deres risiko oveni prisen på tilbuddet. Det gør tilbuddet dyrere, end det behøver at være, og pengene går dermed fra den konkrete ydelse. Derfor kan det både være i kommunens og leverandørernes interesse at lægge en købsforpligtigelse ind i kontrakten.

### *Løbende information*

Der bør i aftaleperioden være et løbende og konstruktivt samarbejde mellem parterne, det handler også om en løbende udveksling af information af betydning for tilrettelæggelsen af arbejdet i de involverede organisationer. Alle parter bør have en lige interesse i at samarbejdet fungerer, det kan handle om alt fra økonomi, over metodevalg til visitationsmønstre.

Vi anbefaler derfor, at der i aftalen mellem kommune og leverandør indsættes en fast regulering af parternes gensidige informationspligt.

### *Løbende ændringer*

Det ses at kommuner ensidigt i aftaleperioderne og dermed efter aftalens indgåelse ændre forudsætningerne for opgaveløsningen. Det kan ske med henvisning til en bestemmelse i aftalen, og således i en række tilfælde uden at det påvirker afregningen. Sådanne klausuler er umulige at forudsige for leverandøren, og kan vise sig at være ganske væsentlige.

Den eneste måde en ansvarlig leverandør kan sikre sig mod den risiko, vil være at lade en indregne i prisen. Det vil igen påvirke omkostningerne negativt.

Vi anbefaler, at en sådan klausul alene handler om rimelige ændringer, mens ændringer, der væsentligt påvirker relationen mellem parterne først kan gennemføres efter en gensidig dialog og deraf følgende tilpasning af aftalen.