



Ministerialtidende

2010

Udgivet den 23. februar 2010

4. februar 2010.

Nr. 12.

Vejledning om cirkulære nr. 2 af 13. januar 2010 om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver

1. Indledning

I denne vejledning gennemgås reglerne i Finansministeriets cirkulære nr. 2 af 13. januar 2010 om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver (udbudscirkulæret). Udbudscirkulæret skal overordnet medvirke til at sikre, at statslige opgaver løses så effektivt som muligt. Cirkulæret trådte i kraft den 1. februar 2010.

Med cirkulæret er statsinstitutionerne forpligtet til med passende mellemrum at sende udbudsegneede opgaver, som statsinstitutionerne selv udfører, i udbud (udbudspligt). Udbudte opgaver skal udliciteres, hvis det gennem udbuddet godtgøres, at det alle forhold taget i betragtning er det mest fordelagtige for staten. En statsinstitution har ligeledes pligt til gennem regelmæssige udbudsrunder at undersøge, om institutionernes eksterne leverandører, der udfører udbudsegneede opgaver, er bedst og billigst.

Udbudspligten omfatter ikke opgaver med en forventet kontraktsum under den til enhver tid gældende tærskelværdi for statslige tjenesteydelseskontrakter omfattet af Bilag II A i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter. I 2010 og 2011 er denne tærskelværdi på 931.638 kr. eksklusive moms.

Udbud gennemføres efter de for det pågældende udbud gældende regler herom.

1.1. Omfattede institutioner

Ved statsinstitutioner forstås i dette cirkulære alle departementer og styrelser, underliggende institutioner mv., hvis driftsbudget er optaget på en bevilningslov, jf. § 2 i lov om statens regnskabsvæsen mv.

Selvejende institutioner mv., som er omfattet af budgetvejledningens punkt 2.4.9. Tilskud til drift af selvejende institutioner mv., kan ligeledes være omfattet af reglerne i udbudscirkulæret. Det fremgår bl.a. af punkt 2.4.9., at hvis tilskuddet, der ydes til drift af selvejende institutioner mv., udgør 1 mio. kr. eller derover og forventes vedvarende at dække halvdelen eller mere af institutionernes ordinære driftsudgifter, skal ressortmyndigheden tage udtrykkelig stilling til, i hvilket omfang tilskudsmodtageren er underlagt budgetvejledningens regler mv.

Således vil reglerne i udbudscirkulæret også gælde en lang række selvejende institutioner som fx maritime uddannelsesinstitutioner, gymnasier, erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, voksenuddannelsescentre, videregående uddannelsesinstitutioner, universiteter mm.

2. Udbudspligt

Udbudspligten gælder statslige opgaver, som er udbudsegneede, jf. § 2, stk. 1. Hvorvidt en opgave er udbudssegnet afhænger blandt andet af, om der er tale om en myndighedsopgave, om opgaven har en tilstrækkelig volumen, om opgaven kan kravspecificeres, om andre offentlige myndigheder har udbudt opgaven med gode resultater, og om der er et velfungerende marked at udbyde opgaven på.

Der kan ved vurderingen af, hvorvidt konkrete opgaver er udbudsegneede, søges vejledning i den fælles statslige udbudspolitik, som er tilgængelig på www.fm.dk.

Der skal foretages en vurdering af de enkelte opgaver i institutionens opgaveportefølje med passende mellemrum, § 2, stk. 2. Passende mellemrum vurderes at ligge i tidsrummet fra 2-5 år, men kan, hvis

særlige forhold taler derfor, være kortere eller længere. Gennemgangen af institutionens opgaveportefølje skal munde ud i en identifikation af institutionens udbudsegnete opgaver, som institutionen kan benytte i sit strategiske arbejde med udbud.

En ny opgave, der ikke allerede er gennemgået, skal, inden den igangsættes i organisationen, vurderes med henblik på at fastslå, om den er udbuds-egnet. Hvis opgaven er udbudseget, skal den udbydes, jf. § 2, stk. 3. Er opgaven overtaget fra en anden statsinstitution, kan den afgivende statsinstitutions vurdering af opgaven eventuelt lægges til grund.

Simple opgaver skal som hovedregel udbydes inden for en periode på 2-5 år. Det kan dog være relevant at afvige herfra, hvis særlige forhold gør sig gældende. Særlige forhold kan fx være de normale kontraktuelle forhold på markedet. For nogle opgavetyper, fx arkivopgaver, kan det således være praksis på markedet, at der arbejdes med meget langvarige kontrakter.

Opgaver, der løses af eksterne leverandører, skal regelmæssigt udbydes på ny. Ikke-tidsbegrænsede opgaver, som løses af eksterne leverandører, skal efter en konkret vurdering udbydes med et tidsrum, der sikrer, at opgaven løses bedst og billigst.

2.1. Undtagelser til udbudspligten

Anden lovgivning, herunder gældende EU-retsregler, kan sætte grænser for overdragelse af opgaven til eksterne leverandører og dermed umuliggøre udlisning af opgaven. I sådanne tilfælde gælder udbudspligten ikke, jf. § 3. Fx må myndighedsudøvelse (afgørelseskompetencer) ikke overlades til private leverandører uden en udtrykkelig lovhjemmel.

Det følger af cirkulærets § 4, at udbudspligten ikke omfatter opgaver med en forventet kontraktsum under den til enhver tid gældende tærskelværdi for statslige tjenesteydelseskontrakter omfattet af Bilag II A i EU-direktiv nr. 2004/18/EF. Med kontraktsummen menes den forventede samlede betaling over et eventuelt udbuds løbetid.

Tærskelværdien for Bilag II A tjenesteydelser for statslige kontrakter er i 2010 og 2011 fastsat til kr. 931.638,- eksklusive moms.

Opgaver med en forventet kontraktsum under kr. 931.638,- (2010 og 2011) er således ikke omfattet af udbudspligten, og det er statsinstitutionens egen afgørelse, hvorvidt opgaver med en lavere kontraktsum skal udbydes. Ved denne afgørelse bør der lægges særlig vægt på, hvorvidt de forventede gevinster ved et udbud står mål med de transaktionsomkostninger, der vil være forbundet med at gennemføre udbuddet.

Tærskelværdien ændres løbende ved forordning fra Europakommissionen, normalt hvert andet år. Tærskelværdien for 2012 og 2013 forventes fastsat ultimo november 2011. Den til enhver tid gældende tærskelværdi for statslige tjenesteydelseskontrakter omfattet af bilag II A kan ses på Konkurrencestyrelsens hjemmeside www.ks.dk.

En statsinstitution er fritaget fra at gennemføre en udbudsforretning, hvis institutionen kan godtgøre, at det ikke er muligt at udbyde opgaven eller nogen del heraf i konkurrence, eller at omkostningerne ved at gennemføre udbuddet er uforholdsmæssigt store eller administrativt bebyrdende, jf. § 5.

Som eksempel på ovenstående kan nævnes situationer, hvor statsinstitutionens omkostninger ved at gennemføre udbuddet vil være større end de besparelser, som kan forventes at følge af udbuddet. Det kan endvidere gøre sig gældende i tilfælde, hvor statsinstitutionen ikke allerede selv udfører opgaven, og der vides at være et reelt monopol på det private marked. I sådanne tilfælde vil et udbud af opgaven ikke give en reel konkurrence om opgaven.

3. Gennemførelse af udbud

Udbud af opgaver skal ske efter de regler, som gælder for det pågældende udbud.

3.1. Udbud omfattet af EU's udbudsdirektiver

Opgaver, som er omfattet af EU's udbudsdirektiver, skal udbydes efter reglerne i disse direktiver.

En detaljeret gennemgang af reglerne i EU's udbudsdirektiver kan findes i "Konkurrencestyrelsens vejledning til udbudsdirektiverne". Vejledningen er tilgængelig på Konkurrencestyrelsens hjemmeside www.ks.dk.

3.2. Udbud af bygge- og anlægsopgaver omfattet af tilbudsloven

Udbud af bygge- og anlægsopgaver skal følge reglerne i lovebekendtgørelse nr. 1410 af 7. december 2007 om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter (tilbudsloven), medmindre kontraktindgåelse vedrørende opgaven er omfattet af udbudskrav efter EU's udbudsdirektiver, jf. § 6, stk. 2.

En detaljeret gennemgang af reglerne i tilbudsloven kan findes i "Konkurrencestyrelsens vejledning til tilbudsloven". Vejledningen er tilgængelig på Konkurrencestyrelsens hjemmeside www.ks.dk.

3.3. Andre udbud

Udbud af opgaver, som ikke er omfattet af EU's udbudsdirektiver, kan tilrettelægges frit, men hvis opgaven har klar grænseoverskridende interesse, gælder EU's generelle principper, herunder princippet om gennemsigtighed, ligebehandling og ikke-diskrimination, jf. cirkulærets § 6, stk. 3.

Disse principper overholdes først og fremmest ved at sikre åbenhed og objektivitet i udbuddet. Selvom opgaven ikke har en klar grænseoverskridende interesse, bør udbud tilrettelægges således, at der sikres åbenhed og objektivitet i udbuddet.

Herudover gælder der for de fleste opgaver en lovfæstet annonceringspligt for udbud med en forventet kontraktsum over kr. 500.000 eksklusive moms, jf. reglerne i tilbudsloven.

Det følger af tilbudslovens regler, at annonceringen skal ske i pressen eller på et elektronisk medie, fx udbyders hjemmeside. Annonceringen skal som minimum indeholde:

- en beskrivelse af opgaven
- kontaktoplysninger
- frist for modtagelse af bud eller anmodning om deltagelse
- adresse hvortil tilbud eller anmodning om deltagelse skal sendes
- kriterier for tildeling af kontrakten

En mere detaljeret beskrivelse af annonceringspligten kan findes i Konkurrencestyrelsens publikation: "Annonceringspligt – og hvad så nu?".

4. Kontrolbud

En statsinstitution kan udarbejde kontrolbud i forhold til den udbudte opgave, jf. § 7, stk. 1. Det overordnede sigte med udarbejdelsen af et kontrol-

bud er at sikre, at en statslig institution ved antagelsen af et eksternt bud og indgåelse af kontrakt ikke påtager sig meromkostninger i forhold til at udføre opgaven selv.

Grundlaget for udarbejdelsen af et kontrolbud er en realistisk kalkule over institutionens omkostninger. Kontrolbud er derfor kun relevant, hvor en opgave i forvejen løses internt og/eller den bestillende institution har potentiel kapacitet til fremover at løse en i udbudssituationen eksternt varetaget opgave, fordi der kun i sådanne situationer er reelt grundlag for sammenligning med eksterne leverandører.

4.1. Ligestilling af interne og eksterne tilbudsgivere

Det er vigtigt, at eksterne leverandører, der overvejer at udarbejde et tilbud, kender betingelserne, herunder om institutionen agter at udarbejde et kontrolbud. Dette skal derfor oplyses i udbudsmaterialet, jf. § 7, stk. 1.

Kontrolbuddets ligestilling med eksterne bud indebærer, at afleveringsfristen er den samme for institutionens kontrolbud som for eksterne bud, jf. § 7, stk. 2.

Et kontrolbud skal udarbejdes således, at det er underlagt de samme betingelser som eksterne tilbud, og således at et kontrolbud kan sammenlignes med et eksternt bud. Et kontrolbud er derfor bundet af udbudsmaterialets beskrivelse af kvalitetskrav til opgavens løsning, jf. § 7, stk. 3.

For at skabe parallelitet til eksterne bud skal et kontrolbud endvidere udarbejdes således, at alle kortsigtede, langsigtede, direkte og indirekte omkostninger samt eventuelt omkostninger, der ikke udgiftsføres i den udbydende institution, medtages. Regler for prissætning af statslige ydelser findes i Finansministeriets Økonomi-Administrative Vejledning, Prisfastsættelse (www.oav.dk).

Ved udarbejdelsen af et kontrolbud skal den udbydende institution sikre sig, at der ikke kan opstå konkurrenceforvridende fordele for institutionens kontrolbud. Medarbejdere, der på institutionens vegne udarbejder et kontrolbud, kan således ikke medvirke ved udarbejdelsen af udbudsmateriale eller i øvrigt indtage en præferencestilling.

Eksterne leverandører skal endvidere i samme omfang som institutionens medarbejdere have adgang til al information, som har betydning for udarbej-

delsen af et tilbud. Sådanne oplysninger bør derfor indarbejdes i udbudsmaterialet. Det skal bemærkes, at alle tilbudsgivere bruger mange ressourcer på tilbudsudarbejdelse og har krav på, at alle tilbud behandles lige.

Ved sammenligningen af de indkomne tilbud og statsinstitutionens kontrolbud kan statsinstitutionen tillægge eventuelle midlertidige følgeomkostninger, der måtte opstå ved at antage et af de indkomne tilbud, jf. § 7, stk. 5.

Det er kun muligt at medtage midlertidige følgeomkostninger, da permanente følgeomkostninger, som fx løbende kontakt med den eksterne leverandør, kvalitetskontrol mm., typisk vil forekomme i samme størrelsesorden ved en intern opgavevaretagelse som ved en ekstern opgavevaretagelse. Som eksempler på midlertidige følgeomkostninger kan nævnes lejeudgifter i en opsigelsesperiode, omskoling af personale mm. Ordregiver bør kun undtagelsesvist medregne midlertidige følgeomkostninger ud over ét år. Det kan fx være midlertidige følgeomkostninger ved opsigelse af tjenestemænd.

Det er den udbydende institutions pligt at sikre, at der ikke opstår habilitetsproblemer i udbudsprocessen. Medarbejdere, der har medvirket ved kontrolbuddets udarbejdelse, må således hverken medvirke til at opgøre de midlertidige følgeomkostninger eller deltage i en efterfølgende vurdering af de indkomne tilbud.

4.2. Annullering af udbudsforretningen på baggrund af kontrolbud

En statslig institution skal antage det tilbud, der er billigst eller økonomisk mest fordelagtigt. En statslig institution kan annullere en udbudsforretning, hvis et af institutionen udarbejdet kontrolbud viser, at ingen af de modtagne tilbud er økonomisk attraktive, jf. § 7, stk. 7. Det skal bemærkes, at statsinstitutionen ikke er forpligtet til at annullere udbudsforretningen og fortsat løse opgaven i eget regi, selvom kontrolbuddet måtte være billigst eller mere økonomisk fordelagtigt end de modtagne tilbud. Således kan strategiske beslutninger om, hvilke opgaver statsinstitutionen selv skal udføre, udmærket være en begrundelse for at udlicitere en konkret opgave. Ved sådanne strategiske overvejelser og beslutninger skal der dog vises skyldige økonomiske hensyn.

For at sikre en lige konkurrence mellem institutionens kontrolbud og eksterne bud skal opgaven efter en annullering på grundlag af et kontrolbud udføres efter reglerne om indtægtsdækket virksomhed. Institutionens betaling til den indtægtsdækkede virksomhed skal svare til størrelsen af kontrolbuddet. Institutionen skal udøve den samme kontrol af kontrolbuddets overholdelse af kvalitetskravene i udbudsmaterialet, som institutionen ville have gjort i forhold til en ekstern leverandør.