

Juni 2023

SMVdanmarks bud på en SMV-venlig
udbuds- og indkøbspolitik



7 veje til en SMV-venlig
udbudspolitik



7 veje til en SMV-venlig udbudspolitik

Kommunerne er uden sammenligning Danmarks største indkøbere. Alligevel udbyder mange kommuner i dag deres opgaver, så små og mellemstore virksomheder effektivt udelukkes fra budrunderne. Det skader konkurrencen om de skatteyderbetalte opgaver og er ofte i strid med kommunernes øvrige erhvervs politik.

Udbudsloven forpligter nu som udgangspunkt kommunerne til at dele store opgaver op i mindre dele, så SMV'erne ikke udelukkes fra at byde. Også "Small Business Act's" princip om at "tænke småt først" fastlægger dette udgangspunkt for kommunernes handle måde. For at styrke SMV'ernes adgang til kommunale opgaver har organisationerne i SMVdanmark udarbejdet denne vejledning i SMV-venlige udbud. Ved at følge SMVdanmarks bud på en SMV-venlig udbudspolitik sikrer kommunerne sig en afbalanceret erhvervs- og ud-budspolitik, som ikke udelukker de mindre virksomheder.

SMVdanmark er altid indstillet på, sammen med vores lokale medlemsorganisationer landet over, at gå i dialog med kommunerne med henblik på at sikre en SMV-venlig udbudspolitik efter de nedenstående retningslinjer.

Udbudspolitik er også erhvervspolitik

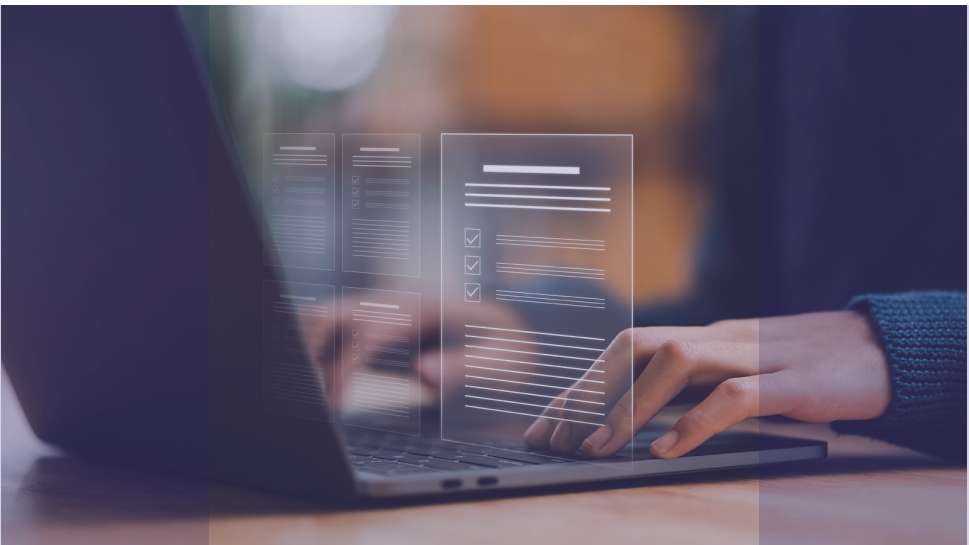
Når målet for den danske erhvervspolitik er at fremme iværksætteri, styrke kreativitet og innovation samt at have høj konkurrence på markedet, er det nødvendigt, at kommunernes indkøb indrettes, så de bedst muligt understøtter disse mål. De små og mellemstore virksomheder bør derfor være centrale i enhver kommunes erhvervs- og indkøbspolitik.

Den bedste måde, hvorpå kommunen kan medvirke til at udvikle og styrke iværksættere og SMV'erne, er ved at købe deres produkter. Kommunerne bør "tænke småt først".

SMVdanmark ønsker ikke afskærmede lokale tilbudsreservater for de enkelte kommuners egne små og mellemstore virksomheder. Men det skal sikres, at de mindre virksomheder ikke udelukkes fra at konkurrere med større virksomheder, hvilket sker hvis kommunerne udbyder på en måde og med krav, som mindre virksomheder ikke kan opfylde.

Det skal fremhæves, at en bedre adgang for små og mellemstore virksomheder til at byde på kommunale opgaver ikke udelukker store virksomheder fra at byde, eksempelvis ved at afgive et hovedentreprisetilbud i konkurrence med fagentreprisetilbud. Konkurrencen afgør så, hvilket tilbud der er bedst for kommunen.

SMVdanmark erkender, at ikke alle udbud kan opdeles og udbydes, så mindre virksomheder kan byde. Hvis det er tilfældet, skal der i stedet sikres reelle muligheder for, at små og mellemstore virksomheder kan gå sammen og byde på opgaver via konsortier eller lignende.



SMVdanmarks 7 bud på en SMV-venlig udbudspolitik

1. Udbyd opgaver i en størrelse, som SMV'erne kan klare.
2. Udbyd opgaver på betingelser, som SMV'erne kan opfylde.
3. Tilrettelæg udbud, så samarbejdende virksomheder kan byde og vinde.
4. Brug entydige udbud med gennemsigtige bedømmelsesmetoder.
5. Begræns brugen af sociale klausuler.
6. Begræns ressourcespild.
7. Informér og involver virksomhederne.

De 7 bud uddybes i det følgende.

Læs mere om SMVdanmarks arbejde med udbudspolitik på www.SMVdanmark.dk/udbud.

1. Udbyd opgaver i en størrelse, som SMV'erne kan klare

Vælger man at udbyde som totalentreprise, vælger man på forhånd SMV'erne fra. Det samme gælder, hvis kommunen udbyder på en måde, hvor opgavens udførelse kræver særlig fagkundskab til mange forskellige fagområder eller projektering m.m., hvis udførelse forudsætter en videregående akademisk uddannelse, som typisk ikke findes i de mindre virksomheder.

På samme måde kan man som alternativ til rammeaftaler overveje at oprette dynamiske indkøbssystemer. Rammeaftaler er ofte kendetegnet ved at være langvarige og store, hvilket stiller store krav til virksomhedernes kapacitet og økonomi. Dynamiske indkøbssystemer har de fordele fremfor rammeaftaler, at nye virksomheder løbende kan tilmelde sig. Markedet bliver således ikke lukket for udefrakommende konkurrence i hele rammeaftalens løbetid. Desuden kan de mindre virksomheder i det dynamiske indkøbssystem udvælge de opgaver, der passer på deres kapacitet, økonomi og kompetencer og kun byde på dem, fremfor at skulle afgive tilbud på hele rammeaftalen. Det åbner mulighed for at flere, nye og mindre virksomheder kan deltage i konkurrencen. Ved bygge- og anlægsopgaver under tærskelværdierne bør kommunen efterleve udbudslovens intention og som udgangspunkt altid vælge fagentreprise eller tilsvarende afgrænsede fag- eller delområder, som passer til SMV'ernes størrelse og uddannelse. Hvis man undtagelsesvist ikke opdeler opgaven i mindre kontrakter, skal man efter udbudslovens regler forklare hvorfor. Denne forklaring skal redegøre uddybende for de 3 overvejelser, der ligger til grund for beslutningen. For indkøb af varer og øvrige tjenesteydelser under tærskelværdien på ca. kr. 1,5 mio. (2016-værdi) kan omkostningerne ved opdeling i 3 mindre kontrakter overstige gevinsten, hvorfor princippet kan fraviges for denne type opgaver. Ved indkøb over tærskelværdierne gælder udbudslovens princip om opdeling for alle opgaver.

Selvom der udbydes i fagentrepriser, skal kommunen fortsat være opmærksom på, at opgaven ikke må være større, end hvad små og mellemstore virksomheder kan håndtere. Kommunen kan fx overveje, om opgaven skal udbydes i flere mindre fagentrepriser.

Nedbring centrale indkøb

Det bør ikke alene være ønsket om at undgå besvær, der får en kommune til at vælge indkøb via et centralt indkøbsorgan. Mange kommuner er efter kommunalreformen blevet så store, at de vil kunne opnå mindst lige så gode eller måske bedre resultater ved selv at købe ind. Kommunen bør derfor kun anvende centrale indkøbsorganer i stedet for egne udbud i de tilfælde, hvor det uomtvisteligt vil give så gode resultater indkøbsmæssigt, at det vil være uforsvarligt ikke at gøre det.



2. Udbyd opgaver på betingelser, som SMV'erne kan opfylde

Jo større krav kommunen stiller til tilbudsgivernes likviditet, og jo større risici kommunen pålægger virksomhederne, jo mere fravælger man SMV'erne. Det er samtidig en økonomisk dårlig løsning for kommunerne at presse tilbudsgivere på likviditeten, fordi det er dyrt for tilbudsgiverne at låne penge til denne mellemfinansiering. Det vil afspejle sig i priserne. Derfor bør udbudsbetingelserne sikre en hurtig betaling af tilgodehavender, ligesom kommunerne generelt bør fastsætte kravene til virksomhedernes økonomiske formåen ud fra det reelle behov i forhold til kontraktens udførelse og aldrig mere end en årlig omsætning på mere end 2 gange kontraktens værdi.

Udbudskravene skal være SMV-egnede både med hensyn til prækvalifikationskrav, juridiske og finansielle betingelser samt de tekniske krav. En kommune bør aldrig standardisere sine udbudskrav, bortset fra anerkendte standardkontrakter som AB 18. Men øvrige vilkår skal tilpasses den konkrete opgave.

Der bør aldrig stilles større krav, end opgavens korrekte løsning forudsætter. Tilsvarende bør der i prækvalifikationskravene i højere grad lægges vægt på kvaliteten af referencer end antallet. Dette vil i højere grad sikre, at en SMV med en specialløsning kan komme med i betragtning, da en stor virksomhed typisk vil have flere referencer end en SMV. Hvis kommunen anvender livscyklusomkostninger som en del af tildelingskriteriet, bør det kun indeholde elementer, der ikke pålægger virksomhederne store byrder til at fremskaffe oplysningerne. Endvidere bør beregningen af livscyklusomkostningerne udformes på en sådan måde, at også SMV'erne har mulighed for at deltage.



På bygge- og anlægsområdet bør kommunen ikke stille krav om en bankgaranti ved mindre opgaver. Efter AB 18 § 9 skal der ikke stilles sikkerhed for kontrakten med en entreprisesum på mindre end 1 mio. kr. medmindre andet aftales. SMVDanmark anbefaler, at man som bygherre ikke fraviger denne regel. Sikkerhedsstillelsen på en byggeopgave til under 1. mio. kr. udgør – især efter nedskrivningen efter 1-års gennemgangen - en begrænset sikkerhed for bygherren, men medfører en belastning af virksomhedens likviditet, der kan udgøre en hindring for at byde på andre opgaver. SMVDanmark anbefaler derfor en minimumsgrænse på sikkerhedsstillelser på kr. 100.000, hvorefter sikkerhedsstillelser der efter en nedskrivning udgør mindre end 100.000 kr. ophører. Ved virksomhedsoverdragelse af medarbejdere i forbindelse med et udbud skal kredsen af medarbejdere begrænses til dem, der reelt og primært har været beskæftiget med det udliciterede arbejde.

CSR-krav kan i særlige sammenhænge give god mening, men de bør begrænses til store opgaver, tilsvarende som CSR-lovkrav kun gælder for de største virksomheder. Og alle eventuelle CSR-krav skal være klare og specifikke og af en karakter, så også virksomhederne har en realistisk mulighed for at opfylde dem.

3. Tilrettelæg udbud, så samarbejdende virksomheder kan byde og vinde

Er det undtagelsesvist ikke muligt at opdele udbud, så mindre virksomheder kan byde alene, så bør udbuddet tilrettelægges, så mindre virksomheder i fællesskab har mulighed for at byde på opgaven. Dermed fremmer man mindre virksomheders adgang og motivation til at gå sammen om at løse større opgaver i konsortier eller andre formaliserede samarbejder.

Det tager tid og ressourcer at etablere virksomhedssamarbejder, og det er risikabelt at påtage sig et solidarisk ansvar med andre virksomheder, så virksomhederne gør kun dette, hvis de har en realistisk mulighed for at vinde et kommende større udbud. En afgørende forudsætning for, at virksomheder kaster sig ud i et sådant projekt, er derfor, at kommunen tilkendegiver, at man ønsker at tilrettelægge sine udbud, så sådanne konsortier kan byde på opgaverne.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i 2014 udgivet en vejledning til offentlige ordregivere om, hvordan man bedst muligt tilrettelægger udbud som muliggør deltagelse af SMV-konsortier. Denne vejledning indeholder anbefalinger som SMVDanmark er enig i. En anden vejledning fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra 2014 om konsortiesamarbejde i forhold til konkurrenceloven synliggør, at virksomheder ikke "bare" kan etablere virksomhedssamarbejder, idet det er i strid med konkurrenceloven, hvis de selv kan klare opgaven ved at sætte alle virksomhedens samlede ressourcer ind. For at undgå at opdele et udbud i mindre dele, og for at forsvare et samlet stort udbud, opfordrer mange kommuner generelt de lokale små og mellemstore virksomheder til at samarbejde om løsningen af disse opgaver, selvom det kan være ulovligt. Derfor har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2015 udgivet endnu en vejledning til offentlige udbydere: "Opfordrer din myndighed til ulovlig adfærd?"

Kommunerne bør også af den grund opdele deres opgaver i mindre størrelser og på vilkår, som SMV'erne kan klare, uden at de skal anvende store ressourcer på etablering af komplicerede konsortier med økonomiske og konkurrencemæssige konsekvenser, som de ofte ikke kan overskue.

4. Brug entydige udbud med gennemsigtige bedømmelsesmetoder

Ved ethvert udbud skal beskrivelsen af kommunens projekt, krav og forventninger være så entydig og klar, at der ikke er tvivl om hverken opgavens indhold og omfang, eller hvad der afgør konkurrencen.

Udbuddet skal være så fyldestgørende i sin beskrivelse af opgavens indhold og omfang, forudsætninger og risici, at tilbudsgivere kan beregne en pris.

De krav og tidsplaner, som knytter sig til opgavens udførelse, skal være rimelige og realistiske. Vilka'rene skal sikre, at SMV-tilbudsgivere kan udføre opgaven rettidigt i en fagmæssig korrekt kvalitet. Udbyderens tidsplan skal tage højde for opgavens karakter samt stedlige og vejrafhængige forudsætninger. Der må ikke stilles unødige krav til leverand'erne.

Ved ethvert udbud, hvor tildelingskriteriet er ”bedste forhold pris og kvalitet”, skal det klart oplyses, hvad der tæller positivt ved den efterfølgende bedømmelse af tilbuddet og de vægtede underkriterier, og hvilken karaktergivning eller evalueringsmodel der anvendes til bedømmelsen af de indkomne tilbud.

8

5. Begræns brugen af sociale klausuler

SMV'erne har på grund af deres størrelse ikke samme muligheder som store virksomheder til at skabe plads eller indarbejde nye medarbejdere eller lærlinge i medarbejderstaben, uden at man må skille sig af med andre medarbejdere. Hvis kommunen alligevel anvender sociale klausuler, så bør det altid reserveres til meget store opgaver. Og ved uddannelsesklausuler bør der altid tages hensyn til virksomheder, som i forvejen har lærlinge ansat – ellers straffes disse virksomheder.



6. Begræns ressourcospild

Hver gang et udbud annulleres, har de deltagende virksomheder spildt tid og penge på en forgæves tilbudsgivning. Jo flere specifikationer og projekteringsydelse, der forlanges, og jo flere virksomheder, som skal opmåle og beregne tilbud på de samme ydelser, desto større er virksomhedernes og samfundets ressourcospild.

Mange SMV'er er usikre, når de skal udarbejde større tilbud til en kommune, og virksomhederne har ofte brug for information om krav og forventninger, der ikke direkte fremgår af selve udbudsmaterialet. Kommunen kan derfor med fordel for både sig selv og tilbudsgiverne udarbejde retningslinjer om, hvordan tilbud skal udformes, hvis de skal opfylde kommunens ønsker ud over dem, der fremgår af selve udbuddet.

Fair og åbne udbud

Udbuddet skal afvikles som et reelt og fair udbud, hvor såvel udbudsbetingelser, udvælgelse af tilbudsgivere, afgivelse af eventuelt kontrolbud og tildeling af opgaven foregår på en tillidsvækkende, korrekt og åben måde. Og så skal opgaven altid tildeles vinderen af en udbudt opgave, hvis kommunens eget kontrolbud er dårligere end bedste eksterne tilbud.

Det bør sikres, at alle forudsætninger for udførelse af en opgave fremgår klart af prækvalifikations- og udbuds-betingelser. Så kan virksomhederne vurdere, om de evner opgaven og skal bruge ressourcer på at udregne et tilbud. Endvidere bør tilbudsgivere pålægges færrest mulige forpligtelser ved tilbudsgivningen, hvis opfyldelse kun er relevant for den virksomhed, der vinder opgaven.

Udbud med forhandling/konkurrencepræget dialog

Udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog stiller store krav til virksomhedernes ressourceforbrug under tilbuds-/dialogfasen. Disse udbudsformer bør derfor begrænses til de store udbud, og hvor det tilfører projektet en reel merværdi. For yderligere at begrænse ressourceforbruget bør kommunen desuden begrænse antallet af virksomheder, der forhandles med til 3-5. Grundet virksomhedernes store ressourceforbrug kan kommunen med fordel tilbyde vederlag til de virksomheder, der deltager i forhandlings-/dialogfasen, men som ikke vinder kontrakten. Dette sikrer en seriøsitet fra såvel kommunens som virksomhedernes side.

7. Informér og involver virksomhederne

Kommunen og virksomhederne har en fælles interesse i en regelmæssig dialog imellem kommunen, de lokale virksomheder og relevante erhvervsforeninger.

Kommunen bør i god tid orientere om kommende udbud, så virksomhederne kan forberede sig. Kommunen bør endvidere forklare og lære de lokale virksomheder, hvordan de bedst muligt tilgodeser kommunens ønsker og behov. Kommunen kan desuden gå i dialog med markedet forud for et konkret udbud for at undersøge, hvordan en opgave løses bedst muligt og udbydes bedst muligt. Det er i alle parter interesse og vil kunne medvirke til at give de små og mellemstore virksomheder en reel chance for at konkurrere om kommende opgaver.

Selvom udbud skal annonceres på udbud.dk eller ved EU-udbud i TED, bør kommunen oprette en særlig hjemmeside, hvor bl.a. lokale virksomheder kan se, hvilke udbudsprocedurer der er indledt eller nært forestående. På denne måde kan lokale SMV'er let og hurtigt holde sig informeret, om der er områder, hvor de bør forberede sig på at deltage i konkurrencen om kommunens indkøb.



SMVdanmark
Islands Brygge 26
2300 København S
T +45 33 93 20 00
SMV@SMVdanmark.dk