

Mere plads til reel vurdering, skøn og sund fornuft i tilbudsvurderingen



Mere plads til reel vurdering, skøn og sund fornuft i tilbudsvurderingen

Forfattere:

Publikationen er udarbejdet af Dansk IT's Udvalg for it i den offentlige sektor og fagrådet for it & jura

Anders Christian Boisen, indehaver, BetterContracts, medlem af udvalget for it i den offentlige sektor

Hanne Bay, legal director, Rambøll, Formand for Dansk IT's fagråd for it & jura

Ejvind Jørgensen, CFO, cBrain, Formand for udvalget for it i den offentlige sektor

Dansk IT's sekretariat: Politiske konsulenter Laura Serafine Pilmark & Hinnerk Frech

Udgivet marts 2022

Kontakt: Dansk IT Vermundsgade 38A

DK 2100 København Ø

Tlf: +45 31 19 19 71 | +45 53 39 15 15

dit@dit.dk

dit.dk

Indhold

Introduktion.....	3
Baggrund	3
Formål.....	6
Problemstilling.....	6
Diskussion	7
Udvælgelse af leverandører til udbuddet	9
Tildeling af kontrakt.....	11

Mere plads til reel vurdering, skøn og sund fornuft i tilbudsvurderingen

Introduktion

Der er brug for et opgør og for friske øjne.

Evalueringsmodellerne i forbindelse med tilbudsvurdering er blevet meget omfattende og detaljerede. Det er drevet frem af behovet for at kunne dokumentere, at det er det "rigtige" valg, man har truffet, skulle der dukke klager op. Det gælder om at have sin defence-file på plads. Det sker imidlertid på bekostning af den ledelsesmæssige vurdering og dømmekraft. Regnearksmodellerne har overtaget, og beslutningen deponeres i regnearket. Dermed er udbudspraksis blevet en del af problemet i stedet for en del af løsningen. Digitaliseringshastigheden, ambitionerne og modet falder, og som samfund mister vi flere gode muligheder for at få gavn af samspillet mellem digitalisering og velfærdsopbygning.



"Skylden hviler hovedsageligt på de jurister, der ser det som deres opgave at afdække procesrisici, men ikke har blik for omkostningerne og som rådgiver en fortravlet og risikoavers topledelse.

Vicedirektør i en styrelse

Baggrund

I november 2020 udgav Dansk IT rapporten "Statens udbudspraksis på digitaliseringsområdet - hvordan øges værdien af digitale investeringer". Rapporten indeholder en række analyser og anbefalinger om it-udbud i staten.

Ved at sætte fokus på dansk udbudspraksis i den offentlige sektor, har det været formålet at få skabt debat om og en erkendelse af det nødvendige i at få brudt den nuværende diskurs og tilføre den offentlige sektors indkøb af digitaliseringsydelser øget agilitet, dynamik og hastighed.

Med rapporten har Dansk IT ønsket at øge fokus på de forretningsmæssige mål med investeringerne og etablere bedre tilgange til at håndtere den iboende risiko, som ligger i teknologiprojekter. Herudover har det være målet at åbne for dialog om alternative tilgange til udbudsprocesser, som kan give den offentlige sektor øget træfsikkerhed og værdi af de digitale investeringer.

Vi ønsker med andre ord at bidrage til at forny og forbedre tilgangen til den offentlige sektors indkøb af digitaliseringsydelser og hermed at gøre indkøbspraksissen på digitaliseringsområdet mere effektiv og innovativ til fordel for den offentlige sektor, borgerne, det danske samfund i sin helhed og dansk eksport af digitaliseringsydelser.

Med arbejdet fik vi kortlagt en række af de grundlæggende og bagvedliggende årsager til udfordringerne på udbudsområdet:

Udbudspraksis er blevet en hæmsko i stedet for en løftestang. Vi kan gøre tingene anderledes og klogere.

Den nuværende udbudspraksis er efter Dansk IT's opfattelse omkostningsmæssigt tung, og tidskrævende og ikke tilstrækkelig værdiskabende.

Størrelsen af transaktionsomkostninger ved gennemførelse af udbud og anskaffelse af it-løsninger står for ofte ikke mål med gevinsten.

“Overvejelser om, hvorvidt transaktionsomkostninger overstiger indtægterne ved udbud, er fraværende”

-Direktør i en styrelse

Udbudsprocesser tager ofte uforholdsmæssig lang tid. Der foretages analyser, udredninger, vurderinger, sonderinger, udformning af krav og betingelser for udbud – ofte med ekstern bistand – hvor tingene vendes og drejes, uden de egentlige værdiskabende elementer får tilstrækkeligt fokus. Forarbejde er vigtigt, men ikke sjældent ses det, at den tid, der er tilbage til implementering, bliver klemmt. Tid er problematisk i flere henseender. I den tid som går, mangles en løsning. I den tid der går, ændrer forretningsbehovet sig. Det samme gør teknologien og organisationen.

“Tiden er et enormt problem. Udbudsprocesserne er ekstrem langsomme”

- IT-direktør i en styrelse

Det er ikke ualmindeligt at opleve, at der engageres eksterne konsulenter til at analysere et forretningsproblem, hvorefter andre eksterne konsulenter igen bliver bedt om at udforme kravspecifikationer og udbudsmaterialer for dernæst at engagere en leverandør, hvis konsulenter så udvikler løsningen. Hermed har ordregiver outsourcet viden om organisationens forretningsprocesser med den iboende risiko, således at man ikke længere er i kontrol.

Klager og trusler om samme og annullering af udbud bidrager yderligere til tidsfaktoren og skaber en stærk risikoaversion.

Mest bekymrende er derfor også, at der er blevet udviklet en forsigtighedskultur, hvor ansvar for udbud placeres væk fra forretningen i indkøbs- og udbudsenheder, og hvor fokus i for høj grad bliver at sikre at processen er korrekt og formelt uangribelig frem for at fokusere på, om processen giver det korrekte resultat. Dette er selv om antallet af klager for klagenævnet overordnet set har været faldende igennem de seneste år.

Sammenfattende konkluderer rapporten:

- Den nuværende udbudspraksis koster mange penge og tager for lang tid. Resultatet er langt fra optimalt.
- Udbudspraksis har fokus på compliance frem for forretningsunderstøttelse.
- En udbredt nulfejltilgang matcher ikke disruptiv teknologi.
- Samarbejdet mellem statens myndigheder og leverandører kan forbedres.
- Digitale indkøb i staten mangler et fælles strategisk fundament.

På den baggrund opstiller Dansk IT i rapporten en række forslag til, hvad der kan gøres for at ændre på udviklingen.

Dansk IT's anbefalinger til fornyelse og forbedring af udbudspraksis i staten

#1 Større fokus på forretning og værdiskabelse

1. Udbudsloven skal i offensiven - med fokus på øget og mere værdiskabende markedsdialog
2. Rammeaftaler skal vælges og anvendes ud fra de rigtige motiver
3. Mere plads til reel vurdering, skøn og sund fornuft i tilbudsevalueringen
4. Et kodeks for det gode udbud

#2 En ny politisk og ledelsesmæssig kultur

5. Opgør med nul-fejls kulturen og manglende risikovillighed
6. Klagefokus og trusler om klager skal erstattes af læring og tillid
7. Et strategisk kompetenceløft – fra kompetenceudvikling til kapabilitetsudvikling
8. Etablering af et Digitaliseringsudvalg i Folketinget

#3 Ændring af nationale rammevilkår

9. Etablering af en national statslig indkøbsplatform
10. Obligatoriske hands-on forprojekter forud for udbud af større, komplekse it-projekter
11. Indførelse af metoder til en mere objektiv ressourceestimering og prissætning af større software udviklingsopgaver og indkøb
12. Modenhedskrav som fælles referenceramme for god kvalitet
13. Udnyt bevillingssystemets bredde og gentænk finansieringsmodeller i lyset af digitaliseringen
14. En ny national strategi for sourcing og udbud af statslige it-systemer

Rapporten er efterfølgende blevet fulgt af en række af rundbordssamtaler med ledere fra staten, fra leverandørerne, partnere og ledere fra konsulentvirksomheder og advokatbranchen, de større brancheorganisationer som DI, DE, ITB og Danske it-advokater samt professorer fra en række universiteter. Hertil dialoger med Statens it-råd.

På Dansk IT's årlige konference OFFDIG i september 2021 blev temaet drøftet ved flere sessioner med deltagelse af politikere, ledere og fagprofessionelle. Det blev fulgt op med en it-politisk konference netop med temaet "Hvordan øges værdien af statens digitale investeringer?". Her kommenterede finansminister Nicolai Wammen en række af rapportens konklusioner og anbefalinger, og en række politikere og ledere drøftede, hvordan man løftede opgaven med at ændre nulfejlskulturen og øge fokus på værdiskabelsen i statens digitale satsninger.

Parallelt har Dansk IT etableret en arbejdsgruppe med deltagere fra staten på vicedirektørniveau, om sammen med ledere fra leverandører, rådgiverne samt brancheorganisationer arbejder på udarbejdelse af et kodeks for det gode udbud. Kodekset udkommer i forbindelse med OFFDIG 2022 og dermed parallelt med dette inspirations- og diskussionspapir.

Formål

Formålet med dette papir er at bidrage til Dansk IT's hovedanbefaling #1: "Større fokus på forretning og værdiskabelse" og mere præcist til anbefaling #3: "Mere plads til reel vurdering, skøn og sund fornuft i tilbudsvurderingen". Konkret ønsker Dansk IT at fremme evalueringsmodeller og metoder til vurdering af tilbud, som skaber mere plads til kvalitative vurderinger, og som i højere grad er forretnings- og ledelsesdrevet.

Problemstilling

Der er brug for et opgør med det regnearkstyranni, som har udviklet sig omkring bedømmelse af et større tilbud. Der hersker en udpræget opfattelse af, at især evalueringskriterier bedst baseres på en nedbrydning i en lang række faktorer, som herefter enkeltvis bedømmes ved tildeling af en individuel score. Nedbrydning af en vurdering på 300 scorer i et regneark udtrykker sjældent sandheden om det forretningsmæssigt bedste tilbud. Derfor skal fornuften, købmandskabet og den ledelsesmæssig vurdering genindføres.

"Vi bruger enormt meget tid på det procesmæssige"

It-direktør i en styrelse

Hertil kommer, at evalueringen af leverandørers egenskaber i forbindelse med prækvalifikation ved udbud af større it-projekter og rammeaftaler i langt højere grad skal rumme og inddrage mere strategiske og kvalitative aspekter. Gerne underbygget af leverandørens bevis for formelle og reelle kompetencer og kapabiliteter i form af metrikker og modenhedsvurderinger.

Udbudsloven opsætter nogle faste rammer for, hvilke forhold, der kan inddrages i vurderingen, når de relevante leverandører skal udvælges. Vi mener dog, at der er plads inden for rammerne til i langt højere grad at medtænke et forretningsmæssigt og værdibaseret fokus, end den blotte konstatering, at en leverandør ved tidligere lejlighed har leveret en tilsvarende løsning.

Akkrediteringer og certificeringer kan også give et fingerpeg, men dette er ikke altid udtryk for det sande billede af leverandørens kompetencer.

Grunden til, at der i tilbudsevalueringer har udviklet sig en praksis med anvendelse af meget detaljerede kriterier og scoringer af stærkt nedbrudte delelementer, skal sandsynligvis søges i det forhold, at de enkelte ordregiver i for vidt omfang tilrettelægger evalueringsmodellen, så den vurderes at være robust over for en eventuelt senere klagesag.

Ordregivere oplever det som sikrere i en klagesagssituation at kunne forsvare sin bedømmelse jo mere detaljeret evalueringsmodellen er og jo mere faktuel den kan fremstilles. Ved at gøre evalueringen meget instrumentel, fjernes processen alt andet lige fra den forretningsmæssige ledelse og overlades i for stort omfang til specialister med et afgrænset fokus. Dette er ikke hensigtsmæssigt.

Ordregiver skal naturligvis foretage en solid evaluering af de indkomne tilbud og kunne dokumentere denne i forhold til de opstillede evalueringskriterier. Vi ser dog en udbredt tendens til meget omfattende evalueringer hvor dokumentationsniveauet synes at være ude af proportioner i forhold til, hvad der ud fra en saglig vurdering synes at være nødvendig.

Diskussion

I det følgende diskuteres praksis, og der gives forslag til, hvordan der kan tages mere værdiskabende tilgange i brug.

Det er en vigtig og vital opgave - set med samfundsbriller - at udbudsprocesser i forhold til digitalisering optimeres, med det formål at skabe øget samfundsværdi og begrænse transaktionsomkostningerne for den offentlige sektor, så gevinsten ved konkurrenceudsættelsen ikke udhules. Herudover skal de ressourcer, der anvendes hos leverandørerne til at skabe gode, relevante tilbud, optimeres og fokuseres på det, som reelt giver forretningsmæssig værdi.

Ved udbud af komplekse digitaliseringsydelser vil der i hovedreglen være tre grundlæggende og kritiske beslutningspunkter hos ordregiver:

- Valg af udbudsform.
- Udvælgelse af leverandører til udbuddet som et resultat af prækvalifikationen, i det omfang der gøres brug af en udbudsform med prækvalifikation.
- Tildeling af endeligt tilbud som et resultat af den samlede udbudsproces.

Forud herfor ligger der en helt naturlig forberedelse i form af fastlæggelse og konkretisering af de forretningsmæssige problemstillinger, der skal adresseres i de krav, som man som kunde forventer, de udbudte ydelser skal leve op til og sidst men ikke mindst, de forretningsmæssige resultater som ydelserne skal tilvejebringe, når de implementeres. De forhold omgives af en række proceskrav samt forudsætninger for opgavens løsning.

“Vi har gode erfaringer med anvendelse af rammeaftaler. Det giver bedre relationer til leverandører, og vi kan samarbejde med flere parallelt”

Vicedirektør i en styrelse

Det er i højere grad blevet praksis at gennemføre markedsdialoger før udbuddet formelt igangsættes. Det er positivt, da det bidrager til mere viden, flere ideer og skaber dermed større afklaring hos kunden. Det er imidlertid vigtigt, at man som kunde, efter markedsdialogen aktivt gør brug af den opnåede viden til at skære sit udbud til, så det ikke bliver unødigt åbent.

“Der er imidlertid brug for at blive mere konkrete og få indvundet erfaringer inden et større udbud sættes i gang. Al erfaring tilsiger, at jo mere man genbesøger en problemstilling, jo klogere bliver man, og jo mere risiko kan man trække ud af det pågældende initiativ. Med andre ord – man skal bruge lidt kloge penge, tid og ressourcer up front, før man binder sig til en større investering.”

Statens udbudspraksis på digitaliseringsområdet, Dansk IT, 2020

Som ordregiver risikerer man at gøre sig selv en bjørnetjeneste ved at overlade for mange valg til leverandørerne. Devisen “lad os se hvad markedet byder ind med” kan være fejlagtig, hvis den beror på manglende intern afklaring, uklar strategi, eller det blotte forhold, at man ikke vil indskrænke det løsnings- og leverancemæssige mulighedsrum. Udspringer denne tilgang af utilstrækkelige indsigter og kompetencer kombineret med en modvilje til at tage stilling, er det kritisk. Manglende afgrænsning kan medføre, at man modtager ufokuserede tilbud – der også kan være vanskelige at evaluere. Hvis de strategiske og organisatoriske valg underkendes, risikerer kunderne at efterlade ansvaret for disse dele hos den fremtidige leverandør. Det er ikke godt købmandskab.

“Foreslår Dansk IT...at det gøres obligatorisk at gennemføre for-projekter forud for udbud af større og komplekse it-projekter, hvor ordregiver afsøger alternative tilgange og konkret indhenter erfaringer gennem små hands-on projekter – gerne i en konkurrerende tilgang. Det kan f.eks. være proof-of-concept, pro-of-of-technology, testcases eller afprøvning af en alfa-version af det vigtigste element i løsningen.”

Statens udbudspraksis på digitaliseringsområdet, Dansk IT, 2020

Udvælgelse af leverandører til udbuddet

Prækvalifikationsprocessens formål er først og fremmest at skabe sikkerhed for leverancen og opfyldelse af strategiske mål ved at udvælge de leverandører med nødvendige kapabiliteter, der vurderes mest egnede til at løse opgaven succesfuldt og dermed skabe den værdi, kunden efterspørger. Prækvalifikationen skal være mere konkret og to the point for at sikre, at der ikke opstår betydelige overraskelser senere hen om den egentlige formåen hos de valgte leverandører.

Prækvalifikationen er desværre ofte en undervurderet proces, som ikke får den nødvendige strategiske og ledelsesmæssige opmærksomhed. Prækvalifikationen skal fokusere på at nedbringe den *reelle* risiko og ikke kun den formelle, der udtrykkes i en for enstrenget vurdering af leverandørens størrelse og kapacitet.

Grundlaget for prækvalifikationen af leverandører skal naturligvis forholde sig til den udbudte opgave i form af det konkrete forretningsproblem, der skal løses, men bør også aktivt afspejle kundens generelle leverandørstrategi og de specifikke strategiske overvejelser i forhold til hvilken type af forretningspartnere, der vil være relevante for at løfte den konkrete opgave.

Udbudsloven fastsætter en udtømmende liste over de elementer (arten af dokumentation), der kan danne grundlaget for udvælgelsen af de mest egnede leverandører. Centralt for it-leverancer vil typisk være en vurdering af referencer, foranstaltninger til sikring af kvalitet og faglige kvalifikationer hos medarbejdere og ledelse.

Som udgangspunkt vil det være i referencerne, at kundens strategiske ønsker primært kan afdækkes. En referencebeskrivelse bliver for ofte betragtet som en standardbeskrivelse af lignende opgaver, som leverandøren har udført. Men ordregiver kan benytte referencebeskrivelser langt mere aktivt til at vurdere de centrale elementer, der er væsentlige for at få opfyldt de forretningsmæssige og strategiske mål, der jo er grundlaget for anskaffelse af it-løsningen.

Eksempler på sådanne kriterier, der kan lægges vægt på ved udvælgelsen af leverandører, hvis de adresseres i de enkelte referencebeskrivelser, er:

- Leverandørens arbejde med innovation og innovative tiltag.
- Beskrivelse af hvordan leverandøren har bidraget til at øge leverancehastigheden.
- Tilgang og metoder og anvendt praksis, som kan dokumentere værdiskabelse og reducere af risiko.
- Evnen til at kunne levere forretningsmæssig værdi løbende gennem et kontraktforløb.
- Procesforståelse udvist i opgaveløsninger, så det er forretningsprocessen og ikke teknologien, om styrer.
- Konkret domæneviden demonstreret i opgaver.
- Samarbejdskompetencer som kan demonstrere, at man mestrer dialog -også om de svære ting- så det fremmer forståelsen for parternes situation og muliggør løbende konfliktløsning.
- Evnen til at nyttiggøre modenhed i samarbejdet med kunden.

Der bør være en rød tråd fra de forhold, som kunden lægger vægt på i forbindelse med prækvalifikationen og de målsætninger, der danner grundlaget for evalueringskriterierne til brug for evaluering af tilbud senere i udbudsprocessen.

Fokus på relevante forhold i prækvalifikationen

Ordregiver bør kritisk forholde sig til hvilke oplysninger, der i øvrigt efterspørges fra leverandørerne. Man skal være varsom med per automatik at efterspørge oplysninger, der reelt ikke er relevante for ordregivers udvælgelse eller generelle kontrol af leverandørerne. Dette kan f.eks. omfatte økonomiske nøgletal og øvrige regnskabsoplysninger. Dels pålægges leverandøren arbejde ved fremskaffelsen af disse oplysninger, dels pålægger ordregiver både sig selv en ekstra opgave og yderligere procesrisiko, idet oplysningerne skal indgå i vurderingerne.

Det kan ofte være relevant at sætte et krav til en bestemt minimumsomsætning for at sikre en vis kapacitet hos leverandøren. Herudover er det dog for den altovervejende del af offentlige it-projekter erfaringsmæssigt mindre relevant, hvilke specifikke nøgletal leverandøren kan præsentere.

I forbindelse med prækvalifikationen kan ordregiver vælge at bringe en række frivillige udelukkelsesgrunde i spil, herunder overtrædelse af miljøregler, tidligere misligholdelse af en kontrakt og forsøg på at påvirke ordregivers beslutningsproces. Leverandører, der omfattes af disse udelukkelsesgrunde og ikke kan rette op herpå i forbindelse med en såkaldt self-cleaning, udelukkes for at deltage.

Isoleret set afspejler de fleste af de frivillige udelukkelsesgrundende relevante hensyn, men ordregiver bør på baggrund af sin viden om markedet nøje overveje, om anvendelsen heraf opvejer ordregivers øgede procesrisiko. Oprettelsen af en særlig enhed for pålidelighedsvurderinger hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan nedsætte procesrisikoen, men den evalueringsmæssige værktøjskasse, som beskrevet ovenfor, vil som oftest give de fleste ordregivere mulighed for at si leverandører fra, om ikke har vist evnen til at levere.

Referencens omfang

Mange leverandører arbejder fokuseret med bid-management og har opbygget en høj grad af kompetence i at udarbejde anmodninger om prækvalifikationer og tilbud. Det er tydeligt, at desto større arbejde en leverandør investerer i sin prækvalifikationsanmodning desto større er muligheden for at opnå en højere score i ordregivers evaluering. Heri gemmer faren sig dog for en ond cirkel. Leverandøren antager – ofte med rette – at chancerne for prækvalifikation forbedres i takt med, at omfanget af referencebeskrivelserne øges. Men samtidig øges kundens arbejde i forbindelse med evalueringerne. Den forretningsmæssige værdi følger sjældent med.

Ordregiver skal derfor sikre sig, at kravene til prækvalifikationerne er målrettet, så leverandørens indsats fokuseres gerne kombineret med et maksimalt antal referencebeskrivelser, der kan leveres af leverandørerne. For yderligere at fokusere leverandørens indsats kan det overvejes at sætte grænser for omfanget af de enkelte referencebeskrivelser. Ordregiver skal dog være opmærksom på ikke ensidigt at fokusere på at forenkler vurderingen – det er vigtigt at leverandøren i sin besvarelse får mulighed for at underbygge og illustrere vigtige pointer.

Tildeling af kontrakt

Efter afslutning af udbudsprocessen afgiver de prækvalificerede leverandører deres tilbud. Oftest sker dette efter en forhandlingsproces, der har givet mulighed for dialog mellem kunde og leverandør. Forhandlingsprocessen behandles ikke i dette papir, men det anbefales generelt, at ordregiver benytter forhandling med leverandørerne som et instrument til at få målrettet udbudsmateriale og tilbud.

Tildeling af ordren på baggrund af det endelige tilbud sker på basis af en tildelingsmodel, som bruges til at afdække, hvilket tilbud der samlet er mest økonomisk fordelagtigt for kunden. I it-udbud anvendes næsten udelukkende tildelingskriteriet "Bedste forhold mellem pris og kvalitet", idet denne model understøtter muligheden for at sammenholde de kvalitative og økonomiske elementer i tilbuddet. Det er i denne sammenhæng vigtigt, at de vurderingselementer, der danner grundlaget herfor, er afstemt så resultatet reelt er udtryk for det tilbud, der på kvalificeret vis bedst understøtter kundens forretningsmæssige mål inden for en attraktiv økonomi.

Som udgangspunkt skal alle dele af udbudsmaterialet, hvor leverandøren kan levere varierende kvalitet, være omfattet af evalueringen. Det sikrer, at leverandøren ikke "gratis" kan nedskalere kvaliteten uden at dette indgår i bedømmelsen. Evalueringsmodellen skal derfor matche den kravmetodik, som ordregiver har valgt i udbudsmaterialet.

Det er vigtigt at leverandøren i udbudsmaterialet kan læse, hvilke forretningsmæssige behov kunden har og hvilken forretningsvision, der danner grundlaget for kravene. Det skal både forretningsmæssigt og evalueringmæssigt (de to dele går hånd i hånd) være tydeligt og transparent, hvad leverandøren skal fokusere på i sin tilbudsafgivelse for at opnå en positiv evaluering.

Fastsættelse af underkriterier og delkriterier i den kvalitative evaluering

I udbudsmaterialet skal ordregiver fastsætte de kvalitative underkriterier og delkriterier, som den kvalitative evaluering skal opdeles i.

Underkriterierne er de overordnede områder med individuelle karakteristika, der skal underlægges evaluering – og som derfor i praksis udgør de konkrete konkurrenceparametre. Underkriterierne nedbrydes ofte herefter i delkriterier, der mere detaljeret beskriver de enkeltparametre, der indgår i evalueringen.

Fastlæggelsen af operationelle underkriterier, der har en tydelig sammenhæng til kundens forretningsmæssige mål, er hel centralt for evalueringen af tilbuddene – og er desuden en instruks til leverandøren om, hvad der skal lægges vægt på, når tilbuddet skal udarbejdes.

Der ses desværre en tendens til, at ordregivere foretager en meget detaljeret nedbrydning af delkriterier evt. kombineret med evalueringmæssig regnearksøvelse, hvor der f.eks. gives point for hver eneste kravbesvarelse. Medvirkende til denne udvikling er frygten for klagesager, hvor ordregiver ønsker at beskytte sig ud fra en opfattelse af, at detaljerede, pointbaserede vurderinger udgør et objektivt og stærkt dokumentationsgrundlag for en korrekt evaluering.

“Det er ikke nødvendigvis i min virksomheds interesse, men jeg er simpelt hen nødt til at sige som samfundsborger: Udbudssystemet er ikke hensigtsmæssigt”

Direktør for offentlig sektor hos en større it-leverandør

Godt hjulpet af udviklingen inden for Legal Tech er der blevet skabt store pointsystemer med skalaer, hvor alle kriterier kan nedbrydes i mindre kategorier. Faren for at lande i en model, hvor mikroskøn summeres op, og hvor en tildelingsmodel i sidste ende “spytter” et resultat ud, der peger på den “rette” leverandør, er latent. Dette sker især fordi kunderne af hensyn til klager gerne vil undgå, at der foretages vurderinger, som ikke kan opgøres i 0’er og 1’ere. Summen af mikroskøn skjules som en objektiv bedømmelse gemt bag Excel-ark.

Med ovenstående tilgang risikerer ordregiver at miste det forretningsmæssige fokus i evalueringen. Underkriterier og delkriterier skal naturligvis være klare og skabe gennemsigtighed i forhold til, hvad ordregiver lægger vægt på, men ofte ville færre og mere konkrete underkriterier i langt højere grad give en retvisende vejledning til den rette leverandør og vil muliggøre, at kunden i højere grad kan anlægge en forretningsmæssig vurdering.

De detaljerede regnearksmodeller sætter det overordnede, strategiske, ledelses- og forretningsmæssige skøn ud på sidelinjen og reducerer i for høj grad tildelingsprocessen til en pointopgave. Anvendelse af standardiserede evalueringskriterier, der i for høj grad er baseret på kvantitative og objektive forhold, mindsker og vanskeliggør muligheden for konkrete og mere brugbare kvalitetsvurderinger.

“Vi har lært at indrette os efter udbudssystemet. Men det er ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt”

Direktør i hos en it-leverandør

Omfanget af dokumentation i forbindelse med evalueringen

Evalueringen af tilbud bliver ofte til en yderst kompleks øvelse, hvor ordregiver af hensyn til et ønske om at sikre dokumentation for alle vurderinger, producerer et meget omfattende evalueringsmateriale. Hovedsigtet med dette arbejde synes entydigt at være, at ordregiver ønsker at beskytte sig, hvis der klages over evalueringen.

Naturligvis skal ordregiver dokumentere sin evaluering, så det er tydeligt for leverandørerne hvilken konkret evaluering, der er foretaget. Leverandører bruger ofte omfattende ressourcer på at udarbejde tilbud til offentlige it-projekter, så en ordentlig og konstruktiv tilbagemelding er altid vigtig.

Der synes dog at være skabt en kendelig tendens til at ordregiveres evalueringsarbejde i højere grad har fokus på at etablere et bolværk mod klager, end på at understøtte en forretningsmæssig evaluering – der også kan skabe værdi som tilbagemelding til leverandørerne.

Mange ordregivere benytter uforholdsmæssigt store ressourcer på at udarbejde evalueringsnotater, der dokumenterer og begrunder de foretagne evalueringer. Omkostningerne til dette arbejde står langt fra mål med, hvad der giver forretningsmæssig mening. Værdien for leverandørerne er desværre ofte begrænset, fordi evalueringerne er skrevet som udbudsjuridiske dokumenter med Klagenævnet for Udbud som den egentlige modtager.

“Vi har et regime, som er 100% baseret på risiko. Vi er bange for klager”

IT-direktør i en styrelse

Der er behov for at tænke nyt og skabe modeller, hvor evalueringerne gøres mere forretningsfokuserede og mindre omfangsrige. Tilliden til de vurderinger, som ordregiverne træffer skal genetableres. Det kræver en kulturændring hos både ordregivere og leverandører og skal naturligvis understøttes af Klagenævnet.

Forholdet mellem pris og kvalitet

Et udbud skal sikre, at kunden får leveret sin løsning solidt, inden for den skitserede tidsramme og så den muliggør de forretningsmæssige gevinster, som var baggrunden for udbuddet. Dette naturligvis til den bedst mulige pris alt taget i betragtning. Dét er et centralt formål med konkurrenceudsættelsen. Erfaringsmæssigt skal kunder dog være forsigtige, når sammenhængen mellem pris og kvalitet og den konkrete vægtning af underkriterierne fastsættes. Dette gælder ikke mindst i komplekse projekter, hvor en præcis prissætning kan være vanskelig for leverandørerne. Hvis en lav pris i praksis vægter for højt i evalueringen, gør kunden sig sårbar over for situationer, hvor en eller flere leverandører opererer med meget aggressiv prissætning for at vinde udbuddet.

Naturligvis kan lave priser være udtryk for en bevidst strategisk satsning hos leverandøren, hvor det afgivne tilbud er fuldt finansieret på de indre linjer og danner grundlaget for et succesfuldt projekt.

Men det er mere reglen end undtagelsen, at priser i den mærkbart lave ende giver udfordringer for kunden senere i projektforsløbet, idet leverandøren forsøger at skære leverancerne og/eller løbende søger at definere ekstraopgaver for at indhente den tabte indtjening.

En (for) lav pris i udbuddet kan efterfølgende vise sig at være et dyrt bekendtskab. Som kunde skal man derfor altid regne sin evalueringsmodel igennem og se, om den korrekt afspejler de reelle forretningsmæssige prioriteringer, og om den sender det korrekte signal til leverandørerne. Kvalitet i leverancer og forretningsmæssig bevågenhed fra leverandørens side har naturligvis en pris.

Involvering af ledelsen

Valg af leverandør er en ledelsesmæssig beslutning, og ordregivers ledelse er derfor altid en reel slutgodkender af den indstilling om leverandørvalg, der produceres som et resultat af evalueringen. Ledelsen bør dog ikke udelukkende fungere som slutgodkender men skal gå aktivt ind i evalueringsprocessen. Ledelsen skal sætte retning, når de forretningsmæssige målsætninger udtrykt i konkurrenceparametrene skal operationaliseres i det evalueringsteam, der foretager evalueringen, lige som ledelsen bør efterprøve centrale dele af de strategiske og forretningsmæssige vurderinger.

En sådan involvering er også med til at skabe en samlet tillid i evalueringsteamet til det arbejde, der gennemføres, herunder ikke mindst det afsluttende valg af den vindende leverandør.

Udbudsprocessen er blot ét nødvendigt, men vigtigt skridt på vejen til at indgå en kontrakt, der efterfølgende skal danne grundlaget for opfyldelse af de forretningsmæssige mål. Ledelsen skal derfor sikre, at det strategiske fokus rækker langt ud over udbudsprocessen og ind i kontraktperioden. Således sikres den grundlæggende værdiskabelse.



"En af vores opgaver er, hvordan det offentlige kan blive en bedre kunde? Hvordan kan vi blive mere præcise i, hvad det er, vi gerne vil og måske mindre rigide i alle de håndtag, der bliver trukket i? Hvordan kan vi få lavet nogle udbud, som på den ene side giver os det, vi har brug for, og på den anden side er så lidt bureaukratiske og bøvlende som muligt?"

Kilde: Nicolai Wammen på Dansk IT's Christiansborgkonference om offentligt udbud af IT-projekter

Det gode eksempel

- Lyt til markedet, opgør dit behov og det strategiske fundament – sæt en præcis retning for den ønskede løsning
- Udbuddet skal sikre den rigtige pris – men den må ikke stå over den kvalitet, der skal sikre forretningen
- Evalueringsmodellen skal give plads til et reelt skøn med fokus på opfyldelse af forretningens behov
- Ledelsen skal aktivt involvere sig i evalueringen og sikre iagttagelse af de strategiske mål for kontrakten

Det mindre gode eksempel

- Udvælgelsen af leverandører er ikke i tilstrækkelig grad koblet til de forretningsmæssige mål, der skal opfyldes af løsningen
- Evalueringen sker i individuelle evalueringsgrupper, uden der etableres et samlet og tværgående overblik
- Det forretningsmæssige behov er ikke klart formuleret og mangler ledelsesmæssigt ejerskab
- Beslutninger i udbuddet træffes ud fra et ønske om procesmæssig sikkerhed og juridiske garderinger frem for godt købmandskab