



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Totalomkostninger i udbud
Vejledning

2014

Totalomkostninger i udbud - Vejledning

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

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

Online ISBN 978-87-7029-580-2

Vejledningen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

September 2014

Indhold

Kapitel 1	
Overblik over vejledningens indhold	4
Kapitel 2	
Totalomkostninger.....	7
2.1 Formålet med at bruge totaløkonomiske principper	7
2.2 Hvilke omkostninger kan være relevante?.....	8
2.3 Gode råd om brug af totaløkonomiske principper.....	10
Kapitel 3	
Dialog før udbuddet	12
3.1 Dialog med leverandører	12
3.2 De udbudsretlige rammer for dialogen.....	12
3.3 Overvejelser om anvendelse af totalomkostninger i forlængelse af dialogen	13
Kapitel 4	
Totaløkonomi igennem mindstekrav	14
4.1 Mindstekrav til anskaffelsen	14
4.2 De udbudsretlige rammer for brug af mindstekrav	15
Kapitel 5	
Indkøb af samlet ydelse	18
5.1 Samlet indkøb af anskaffelse og tilknyttede serviceydelser.....	18
5.2 Funktionskrav kan give gode rammer for at sikre totaløkonomien.....	19
Kapitel 6	
Evaluering og tildeling	21
6.1 Den praktiske opgørelse af totalomkostningerne.....	21
6.2 Totalomkostninger som økonomisk kriterium i tilbudsevalueringen	23
6.3 Totaløkonomiske hensyn som en del af de kvalitative kriterier.....	27
Kapitel 7	
Kontraktstyring	29
7.1 Opfølgning og kontrol.....	29
7.2 Sanktionsmuligheder.....	30
Bilag 1	
Livscyklusomkostninger	31
Bilag 2	
Opgørelse af nutidsværdier af fremtidige betalinger	33

Kapitel 1

Overblik over vejledningens indhold

I offentlige udbud kan det mange gange være en fordel at lave en helhedsbetragtning, så man kan sikre, at et indkøb er omkostningseffektivt set over hele brugsperioden.

Det kan blandt andet gøres ved at bruge totaløkonomiske principper. Det indebærer, at der ud over anskaffelsesprisen også ses på omkostningerne i brugsperioden. Anskaffelsesprisen er ofte kun toppen af isbjerget. Når omkostningerne i brugsperioden udgør en betydelig andel af de samlede omkostninger, kan det derfor være en fordel at lave en helhedsbetragtning, så man kan få den løsning, som samlet set er mest fordelagtig set over hele brugsperioden.¹

Totalomkostningerne² er betegnelsen for summen af anskaffelsesprisen og udgifterne i brugsperioden. Det omfatter alle omkostninger ved at anskaffe, råde over og bruge et produkt i den tidsperiode, man råder over produktet. Omkostningerne i brugsperioden kan fx omfatte udgifter til fragt, ibrugtagning, energiforbrug, service, drift og vedligeholdelse m.v.

Opgørelser af totalomkostninger er relevante, når der er tale om udgifter til både anskaffelse og den efterfølgende brug. Det kan være tilfældet ved udbud af både varekøb og bygge- og anlægsopgaver. Ved tjenesteydelser sker der normalt ikke en anskaffelse, men kun betaling for brug af tjenesteydelsen i perioden. Der er derfor normalt³ heller ikke behov for at opgøre totalomkostninger ved tjenesteydelser.

I denne vejledning gennemgås, hvordan totalomkostninger kan vurderes og opgøres, og hvilke overvejelser ordregivere bør gøre sig i den forbindelse. Fokus i vejledningen er derfor især på de principper og bestemmelser i udbudsreglerne, som har betydning for anvendelsen af totaløkonomiske principper i udbud. De mere generelle principper og regler, som gælder for alle udbud, er således ikke en del af denne vejledning.

I kapitel 2 ses der nærmere på, hvornår og hvorfor det kan være relevant at inddrage totalomkostninger i de offentlige indkøb. Desuden gennemgås, hvilke typer af omkostninger der kan medtages i opgørelser af totalomkostninger.

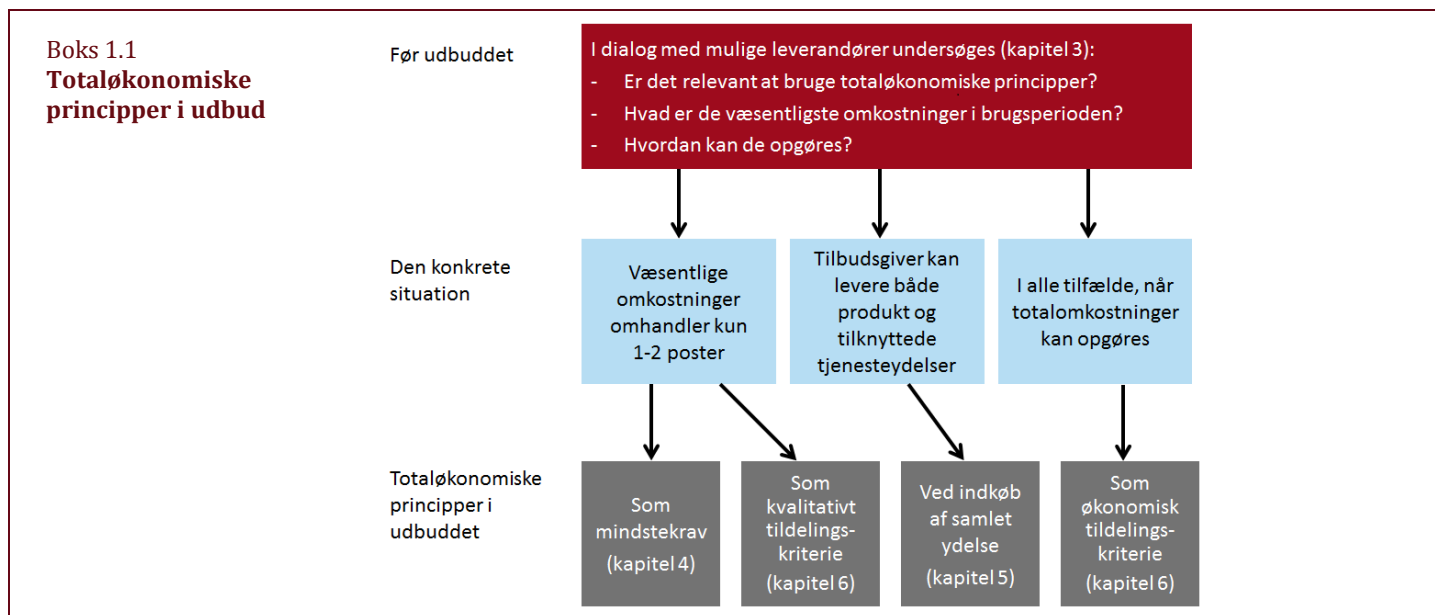
Totaløkonomiske principper kan inddrages i udbud på flere forskellige tidspunkter og flere forskellige måder. En oversigt over hovedindholdet i vejledningens kapitel 3-6 og de forskellige muligheder for at inddrage totaløkonomiske principper i udbud fremgår af følgende figur. Figuren illustrerer i hvilke konkrete situationer, det især kan være relevant at overveje bestemte måder at bruge totaløkonomiske principper i udbud. Der vil ofte kunne være flere

¹ Det fremgår også af regeringens *Strategi for intelligente offentlige indkøb* (oktober 2013), hvor der lægges op til en øget anvendelse af totaløkonomiske betragtninger.

² Totalomkostninger omtales ofte som TCO, der er en forkortelse af det engelske begreb for totalomkostninger (*Total Cost of Ownership*).

³ I nogle tilfælde kan der ved tjenesteydelser være forskellige løsningsmuligheder, som kan have betydning for tidsforbruget hos ordregivers egne medarbejdere eller for indkøb af materiel til brug for udførelsen af tjenesteydelsen. Når der i disse tilfælde kan være betydelige forskelle i de tilhørende omkostninger ved forskellige løsninger, er det også relevant at overveje eller opgøre de totale omkostninger ved de forskellige løsninger.

muligheder, og det er selvfølgelig helt op til ordregiverne at vurdere, hvad der er mest hensigtsmæssigt i det konkrete udbud.



Før et udbud er det ofte en god ide at undersøge, om det er relevant og muligt at inddrage totalomkostninger i anskaffelsen. Det afhænger især af, om anskaffelsen omhandler en ydelse, hvor der både er omkostninger til selve anskaffelsen og yderligere omkostninger i brugsperioden. Det afhænger også af, om det i praksis er muligt at opgøre omkostningerne. I de fleste tilfælde kan det undersøges i en dialog med især leverandørerne på området. Læs mere om dialog før udbuddet i kapitel 3.

I selve udbuddet kan hensynet til totalomkostningerne varetages på forskellige måder.

I nogle tilfælde kan hensyn til totaløkonomien sikres ved at stille *mindstekrav* til anskaffelsen. Mindstekravene kan omhandle de forhold, som afføder omkostninger i brugsperioden. Denne model kan især være relevant at overveje, når de væsentligste omkostninger i brugsperioden er koncentreret på nogle få omkostningsposter. Et eksempel kunne være et mindstekrav vedrørende et produkts energiforbrug. Læs mere om varetagelse af hensyn til totaløkonomien gennem mindstekrav i kapitel 4.

En anden mulighed er at *efterspørge en samlet ydelse*, som omfatter udgifter til både anskaffelse og brug i en bestemt periode. Denne mulighed kan overvejes, når tilbudsgiverne konkret er i stand til at levere både produktet og tilhørende tjenesteydelser i brugsperioden. Ved at efterspørge en sådan samlet ydelse bliver det op til tilbudsgiverne at sammensætte tilbud med de laveste totalomkostninger. Der er allerede en række eksempler på bygge- og anlægsområdet, hvor der efterspørges den samlede ydelse om opførelse og drift af bygninger i offentlig-privat partnerskaber (OPP). Denne model vil også være mulig at anvende ved vareindkøbskontrakter. Læs mere om dette i kapitel 5.

En tredje mulighed er at bruge totaløkonomiske principper i *tilbudsevalueringen*. Det kan gøres på to forskellige måder. Den ene måde er, at ordregiveren opgør totalomkostningerne, og at denne opgørelse bruges som det økonomiske kriterium i evalueringen af tilbuddene. Det forudsætter, at der kan laves en konkret opgørelse af totalomkostningerne, og at tilbudsgiverne på forhånd får oplyst, hvordan opgørelsen bliver lavet. Den anden måde er at inddrage totaløkonomiske hensyn som en del af de kvalitative kriterier i tilbudsevalueringen. Læs mere om totalomkostninger i tilbudsevalueringer i kapitel 6.

I nogle tilfælde vil opgørelsen af totalomkostningerne være baseret på oplysninger, som det alene er leverandørerne, der har viden om for deres egne produkter. I disse tilfælde kan der indsættes bestemmelser i kontrakten om overholdelse af det, som leverandøren har oplyst, og der kan også laves bestemmelser om, hvad der skal ske, hvis det ikke overholdes. Læs mere om bestemmelser om totalomkostninger i kontrakter i kapitel 7.

Som det fremgår ovenfor, vedrører totalomkostningerne for en anskaffelse alene omkostningerne i brugsperioden. Opgørelser af totalomkostninger adskiller sig derfor fra opgørelser af *livscyklusomkostninger*, hvor der også kan medtages omkostninger, der ligger uden for ejerens brugsperiode, samt indirekte omkostninger mht. fx klimapåvirkning og miljøbelastning m.v. I et bilag til denne vejledning er muligheden for at inddrage livscyklusomkostninger i udbud kort beskrevet.

Endeligt indeholder vejledningen også et kort bilag om, hvordan man i opgørelser af totalomkostninger kan opgøre nutidsværdier af fremtidige betalinger.

Kapitel 2

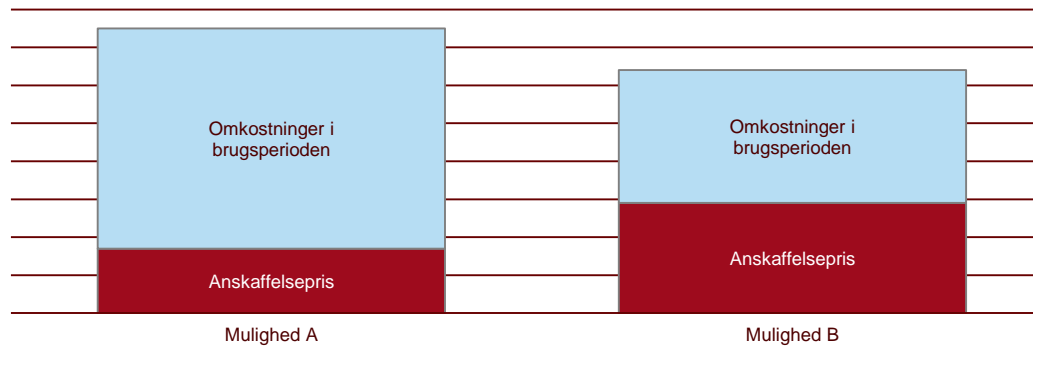
Totalomkostninger

I dette kapitel ses der nærmere på, hvornår og hvorfor det kan være relevant at bruge totaløkonomiske principper i offentlige indkøb. Desuden gennemgås, hvilke typer af omkostninger der kan medtages i opgørelser af totalomkostningerne.

2.1 Formålet med at bruge totaløkonomiske principper

Når en offentlig myndighed skal anskaffe et produkt, hvor der både er udgifter til selve indkøbet og til den efterfølgende brug, er det relevant at overveje, hvilken af flere mulige løsninger der er den billigste set over hele brugsperioden. Det er illustreret i følgende figur.

Figur 2.1 Illustration af totalomkostninger



Figur 2.1 illustrerer det overordnede formål med at bruge totaløkonomiske principper. Totalomkostningerne udgøres af den samlede søjle, dvs. både anskaffelsen, som omhandler den røde andel, og omkostningerne i brugsperioden, som udgøres af den lyseblå del. Som det fremgår af figuren, er det ikke altid produktet med den laveste anskaffelsespris, som har de laveste totalomkostninger set over brugsperioden. Der kan derfor være god økonomi i at lægge vægt på totalomkostningerne, når man skal anskaffe det produkt, som udgøres af den røde andel af figuren.

Boks 2.1 Totalomkostninger

Totalomkostningerne er summen af anskaffelsesprisen og nettoudgifterne i brugsperioden. Det omfatter alle nettoomkostninger ved at anskaffe, råde over, bruge og afhænde et produkt.

Det kan især være relevant at se på totaløkonomien, når omkostningerne i brugsperioden udgør en stor andel af totalomkostningerne. Det gælder fx for bygninger, hvor driftsomkost-

ningerne udgør 60-80 pct. af bygningens totaløkonomi set over en 50 årig periode.⁴ Det gælder også for en række forskellige produkter, fx et engangsprodukt som inkontinensbleer, hvor kun 12 pct. af totalomkostningerne går til indkøbet og 88 pct. til arbejdstid.⁵

Totaløkonomiske principper bruges først og fremmest for at få den bedste økonomi set over hele brugsperioden. Men der kan nogle gange også være andre fordele eller sidegevinster, og totaløkonomiske principper kan desuden være et vigtigt element i et løbende fokus på, hvordan man kan udvikle og effektivisere den offentlige opgavevaretagelse.

En sidegevinst kan i nogle tilfælde være, at der bliver indkøbt produkter med højere kvalitet, når produkter med højere anskaffelsespris, men lavere totalomkostninger, også kommer i betragtning, jf. figur 2.1 ovenfor. Bedre kvalitet kan være i form af bedre materialer i anskaffelsen, men det kan også være i form af fx bedre indeklima, forbedringer i funktionalitet eller løsninger med færre driftsstop. Bedre kvalitet vil på alle disse områder kunne give afledte virkninger i form af større tilfredshed hos medarbejdere og brugere.

Der kan ofte også være andre indirekte eller afledte virkninger af at bruge totaløkonomiske principper. Fx kan anvendelse af totaløkonomiske principper i nogle tilfælde føre til, at der vælges en ny løsning, som kan give mere selvhjulpne brugere, og det kan måske give besparelser på andre områder i den offentlige sektor.

Ud over de økonomiske virkninger kan en anden virkning af at bruge totaløkonomiske principper også være, at der vælges mere bæredygtige løsninger, når energi-, vand og materialebesparende løsninger i højere grad kommer i betragtning. Og mere udbredt brug af bæredygtige løsninger kan have positive virkninger for klimaet og miljøet.

2.2 Hvilke omkostninger kan være relevante?

Den følgende tabel indeholder en oversigt over forskellige typer af omkostninger ved anskaffelsen og i brugsperioden, som kan indgå i opgørelser af totalomkostninger.

Tabel 2.1 **Forskellige typer af omkostningsposter, som kan indgå i totalomkostningerne**

Omkostning	Vedr.	Tidspunkt	Type
Indkøbspris for produkt	Indkøb	Anskaffelsestidspunkt	Engangsudgift
Omkostninger knyttet til anskaffelsen	Brug	Anskaffelsestidspunkt	Engangsudgift
Omk. ved at skifte leverandør/ny løsning	Brug	Anskaffelsestidspunkt	Engangsudgift
Omk. ved at eje eller råde over produkt	Brug	Brugsperioden	Løbende
Forbrugsafhængige omkostninger	Brug	Brugsperioden	Løbende
Omk. knyttet til afhændelsen	Brug	Afhændelsestidspunktet	Engangsudgift/indtægt

Som det ses i tabellen, kan udgifterne i brugsperioden omfatte en række forskellige typer af omkostninger.

⁴ Jf. Erhvervs- og Byggestyrelsens *Bedste Praxis-manual om totaløkonomi* (Oktober 2009), s. 8.

⁵ Jf. Forum for Bæredygtige Indkøb: *Case Odense og Middelfart kommune – 43 % bedre totaløkonomi og 2900 timer frigjort ved TCO indkøb af inkontinensprodukter.*

Den første kategori af omkostninger omhandler dem, der – ud over selve anskaffelsesprisen – er *knyttet til anskaffelsen*. Det kan omfatte udgifter til fx finansiering, fragt, installation og ibrugtagning.

Den anden kategori er *skifteomkostninger*, som omfatter de udgifter, der følger af, at der vælges en ny leverandør eller en anderledes løsning end den hidtidige. Der kan være omkostninger forbundet med at skifte leverandør, eller udgifter som følger af behov for ændringer i tilknyttet infrastruktur eller lignende. Når der skiftes til en anderledes løsning kan det også føre til ændringer i arbejdstilrettelæggelsen. Det kan i nogle situationer give besparelser i form af frigjort arbejdstid og mere selvhjulpne brugere. I andre situationer kan det medføre ekstraudgifter til uddannelse af personale og brugere.

For det tredje kan omkostningerne i brugsperioden omhandle de udgifter, der er ved at *eje eller råde over* produktet eller bygningen. Det gælder fx udgifter til licenser, forsikringer, skatter og afgifter. Hvis der er tale om en længere brugsperiode, vil der ofte også være udgifter til service, vedligeholdelse, rengøring, reparationer og andre former for driftsudgifter, som skal afholdes af den, der ejer eller råder over produktet eller bygningen. Nogle af omkostningerne i denne kategori omhandler således tjenesteydelser, som i nogle situationer kan anskaffes sammen med produktet i form af en tilhørende serviceordning eller lignende, jf. kapitel 5.

En fjerde type af omkostninger er *forbrugsafhængige*. Disse omkostninger stiger ved større forbrug. Det gælder især omkostninger til fx el, brændstof, varme, gas, vand osv. Det gælder også andre former for forbrugsafhængig betaling som fx klikprisen ved brug af printere og multifunktionsmaskiner.

Den sidste kategori omfatter udgifter eller indtægter, som er *knyttet til afhændelsen* efter brugsperioden. Ved nogle typer af produkter kan der være udgifter til bortskaffelse, men der i andre tilfælde kan være indtægter fra salg af produktet eller bygningen efter brugsperioden, som kan medtages i en sammenligning af totalomkostningerne ved forskellige løsninger.⁶

De fleste af disse omkostningsposter omhandler udgifter, som skal betales til *eksterne* leverandører for fx fragt, energiforbrug og bortskaffelse osv. Der vil her ofte være tale om udgifter, som skal betales til flere forskellige eksterne leverandører.

Herudover er der de *interne* udgifter, som omhandler den offentlige myndigheds eget tidsforbrug knyttet til det anskaffede produkt, samt udgifter til de serviceopgaver myndigheden vælger selv at varetage som fx rengøring og vedligeholdelse m.v.

I en opgørelse af totalomkostningerne kan det som udgangspunkt være relevant at medtage alle de nævnte typer af omkostningsposter, uanset om udgifterne er interne eller eksterne, og uanset hvor mange forskellige leverandører posterne omhandler. Men det er dog ofte ikke nødvendigt at medtage alle omkostningsposter i opgørelsen. Når en omkostning ikke varierer, uanset valg af forskellige løsninger eller forskellige leverandører, er det således ikke relevant at medtage udgiften i opgørelsen. Se mere herom i listen over praktiske råd til opgørelser af totalomkostninger i afsnit 6.1.

⁶ En særlig type af omkostninger knyttet til afslutningen af kontraktperioden kan være de eventuelle forskelle i skifteomkostninger, der kan forudses at være ved næste udbud af den pågældende ydelse. Hvis det fx her konstateres, at der vil være betydelige ekstraomkostninger ved næste udbud, hvis der vælges den ene løsning frem for den anden, vil sådanne omkostninger kunne være relevante at medtage i en opgørelse af totalomkostningerne ved de forskellige løsninger.

2.3 Gode råd om brug af totaløkonomiske principper

I denne vejledning tales der både om brug af totaløkonomiske principper og om opgørelser af totalomkostningerne:

- » Ved totaløkonomiske *principper* forstås en tankegang, hvor der laves en helhedsbetragtning for både udgifter til indkøbet og brugen af et produkt. Det er i nogle situationer muligt at bruge principperne i udbud, uden at lave en konkret opgørelse. Brug af totaløkonomiske principper kan derfor i nogle situationer være en simpel måde at sikre totaløkonomiske hensyn, fx hvis det er vanskeligt eller kompliceret at lave opgørelse af totalomkostningerne.
- » Ved en totaløkonomisk *opgørelse* foretages en konkret opgørelse af de relevante og væsentlige omkostninger, der vil være ved anskaffelsen og i brugsperioden. Da opgørelsen skal bruges til at sammenligne totaløkonomien i konkurrerende løsninger, er det dog kun nødvendigt at medtage de poster, der kan variere i de forskellige løsninger. Totaløkonomiske opgørelser kan bruges som det økonomiske kriterium i tilbudsevalueringen.

Når man skal vurdere, hvordan totaløkonomiske principper bedst kan anvendes i det konkrete udbud, kan det være en god ide at overveje og bruge nogle af de råd, der fremgår af følgende liste.

Boks 2.2 Overvejelser om brug af totaløkonomiske principper i udbud

Inviter til *dialog* for at finde ud af,

- » om det er relevant at bruge totaløkonomiske principper, og
- » hvilke omkostninger der især har betydning, samt hvordan de kan opgøres.

Brug det *overblik*, som dialogen har givet, til at overveje,

- » om der skal laves en totaløkonomisk opgørelse, eller
- » om totaløkonomiske principper skal bruges på en anden måde i udbuddet.

Hvis der skal laves en totaløkonomisk *opgørelse*:

- » Undersøg om der findes beregningsværktøjer.
- » Hvis det ikke er tilfældet, skal der laves en model for opgørelsen.
- » Gør det klart for tilbudsgiverne, hvordan opgørelsen bliver lavet.

Hvis der ikke skal laves en opgørelse, overvej om totaløkonomiske *hensyn* i udbuddet kan sikres gennem

- » mindstekrav,
- » samlet køb af produkt og tilknyttede tjenesteydelser, eller
- » kvalitative tildelingskriterier.

Der er flere forskellige muligheder for at inddrage totalomkostninger i forbindelse med udbud.

Første skridt er at have dialog med leverandører, så man som ordregiver kan få et overblik over, hvilke omkostninger der især har betydning, hvordan de kan opgøres, og hvilke muligheder og udfordringer der vil være i at kunne opgøre totalomkostningerne.

Dialogen vil også kunne give svar på, om der allerede findes beregningsværktøjer eller metoder til at opgøre totalomkostningerne for den påtænkte anskaffelse. Hvis det er tilfældet, kan dialogen bruges til at undersøge, om der er behov for justeringer eller tilpasninger i beregningsværktøjet.

Følgende tabel indeholder en oversigt over nogle af de væsentligste beregningsværktøjer.

Tabel 2.2 Eksempler på beregningsværktøjer til opgørelse af totalomkostninger

Statens og Kommunernes Indkøb (SKI) har udviklet TCO-beregnere til brug ved udbud af computere, skærme, printere, multifunktionsmaskiner og AV-udstyr. Beregningsmodellerne kan ses på følgende link:

<http://www.ski.dk/viden/Sider/TCO-beregning.aspx>.

Københavns Kommune/Københavns Ejendomme har lavet to værktøjer. Det ene, udbudsberegneren, kan bruges til at vurdere den helt tidlige fase i et byggeprojekt, mens den anden, projektberegneren, kan bruges til grundlaget for beslutninger om anlæg og drift i projekteringen samt til totaløkonomiske analyser:

<http://kejd.dk/projekter/seneste-nyt/nu-regner-kobenhavns-ejendomme-pa-totalokonomi>.

Miljøstyrelsen er ved at udarbejde nye TCO-beregningsværktøjer indenfor produktområderne belysning, kontorudstyr, køle/fryseskabe, toiletter og selvbetjeningsudstyr. Værktøjerne vil kunne downloades på **www.csr-indkob.dk**.

Intelligent Energy Europe har fået udviklet et værktøj, der giver mulighed for at beregne livscyklusomkostninger og CO₂-udslip for forskellige produkter og serviceydelser: **<http://www.smart-spp.eu/guidance>**.

Det svenske Miljøstyringsrådet har også udarbejdet værktøj til opgørelse af livscyklusomkostninger:

<http://www.msr.se/sv/Upphandling/LCC/Kalkyler/>.

Når der ikke findes beregningsværktøjer for den påtænkte anskaffelse, kan dialogen bruges til at undersøge, om der er standarder eller almindeligt anvendte opgørelsesmetoder, som kan bruges til at opgøre de omkostningsposter, der især har betydning. Hvis det ikke er tilfældet, må man selv fastlægge de antagelser og metoder, der skal bruges i opgørelsen af totalomkostningerne. I så fald vil leverandørerne kunne bidrage med viden om, hvilke antagelser det er rimeligt at bruge i opgørelsen, jf. kapitel 3.

Når man som ordregiver har undersøgt mulighederne for at bruge totalomkostninger, er næste skridt at beslutte, hvordan totaløkonomiske principper skal anvendes i udbuddet. Man skal her blandt andet overveje, om man kan og vil lave en egentlig opgørelse af totalomkostningerne, eller om en sådan opgørelse er vanskelig, og om man derfor i stedet vil bruge principper om totalomkostninger på en anden måde i udbuddet.

I de følgende kapitler ses der nærmere på, hvad man skal overveje, og hvilke regler der gælder for dialog og inddragelse af totalomkostninger på forskellige måder i udbud.

Kapitel 3

Dialog før udbuddet

Før et udbud er det ofte en god ide at undersøge, om det er relevant at bruge totaløkonomiske principper i anskaffelsen. Det afhænger især af, om anskaffelsen omhandler et produkt eller en ydelse, hvor der både er omkostninger til anskaffelsen og yderligere omkostninger i brugsperioden. Det afhænger også af, om det i praksis er muligt at opføre omkostningerne.

Første skridt er en grundig undersøgelse af, hvilke muligheder der findes på markedet. Undersøgelsen kan foretages i dialog med leverandører i den pågældende branche og ved at kontakte andre ordregivere, som har udbudt samme eller lignende anskaffelser.

3.1 Dialog med leverandører

Dialog før et udbud er ofte med til at give ordregivere et indtryk af, om der er udviklet nye måder at løse opgaven på, og hvilke mulige løsninger der kan være for det konkrete udbud. Ordregiver kan fx få et indblik i, om der findes mere energieffektive løsninger eller nye måder at løse opgaven på, der kan give bedre arbejdsgange for medarbejderne.

I dialogen med mulige leverandører kan ordregiver også få viden om, hvilke forskellige typer af omkostninger der kan være i tilknytningen til anskaffelsen og i brugsperioden, jf. eksemplerne på forskellige typer af omkostninger i afsnit 2.2. Dialogen kan også give svar på og overblik over, hvilke af disse omkostningsposter som især har betydning, og på hvilke poster der vil kunne være forskellige omkostninger i brugsperioden ved alternative løsninger.

Det er for ordregiveren herudover vigtigt at få klarlagt, hvad de væsentlige omkostninger afhænger af, og hvad der således "driver" omkostningerne. Det er også vigtigt at få klarlagt, hvordan omkostningerne kan opgøres, om der findes branchestandarder, eller om der i stedet kan bruges antagelser, samt hvilke antagelser det i givet fald vil være rimeligt at anvende.

Ordregiveren vil – ud over oplysninger fra dialog med tilbudsgiverne – også kunne få oplysninger fra andre ordregivere, som for nyligt har gennemført udbud af tilsvarende opgaver, fra egne ansatte og fra brugerne af de omhandlede ordninger.⁷

3.2 De udbudsretlige rammer for dialogen

Udbudsreglerne giver vide rammer for dialog. Dette gælder især før udbuddet er iværksat. Det er således tilladt for ordregivere at modtage oplysninger og søge råd fra private virksomheder til brug for alle de forskellige overvejelser, som ordregiveren har før udbuddet. Det kan fx omhandle ordregiverens overvejelser om, hvad der konkret skal anskaffes, hvordan udbuddet skal tilrettelægges, hvilke krav der skal stilles til tilbudsgivere og til anskaffelsen, hvad udbudsmaterialet skal indeholde, og hvordan tilbudsevalueringen skal foregå.

Der er stort set ikke grænser for, hvad ordregiveren må have dialog med virksomhederne om før udbuddet.

⁷ Oplysninger fra egne ansatte og brugerne vil dels kunne bruges til nærmere behovsafklaring, dels kunne bruges til at kortlægge, hvad der "driver" og er afgørende for omfanget af de omkostninger i brugsperioden, som udgøres af lønninger til egne ansatte.

Ordregiveren skal blot sørge for at tilrettelægge sit udbud således, at der ikke er virksomheder, som får en væsentlig konkurrencefordel på grundlag af dialogen. Det forhold, at en virksomhed før udbuddet har haft dialog med ordregiveren, udelukker ikke virksomheden fra at deltage i selve udbuddet.

En virksomhed vil kun være udelukket fra at deltage i udbuddet, hvis virksomheden gennem dialog med ordregiveren har opnået en væsentlig konkurrencefordel, som ordregiveren ikke har udlignet ved at give tilsvarende oplysninger til de øvrige tilbudsgivere.⁸

En virksomhed kan fx have opnået en sådan væsentlig konkurrencefordel ved at have fået en særlig indsigt i den udbudte opgave, ved at have præget ordregiverens valg af produkter eller ved, at udbudsmaterialet er blevet udformet til gunst for virksomheden. Det vil fx også kunne være tilfældet, hvis en metode for opgørelse af totalomkostninger udformes til gunst for virksomheden.

Ordregiveren kan – når det er muligt – sørge for at udligne sådanne væsentlige konkurrencefordele ved at give tilsvarende oplysninger til de øvrige tilbudsgivere eller ved at sørge for, at udbudsmaterialer og opgørelsesmetoder ikke er udformet til gunst for bestemte virksomheder. Kun når det ikke er muligt at udligne væsentlige konkurrencefordele, skal den pågældende virksomhed udelukkes fra udbuddet.

3.3 Overvejelser om anvendelse af totalomkostninger i forlængelse af dialogen

De oplysninger, som ordregiveren har indsamlet ved at have dialog med mulige leverandører, kan bruges til at overveje og vurdere,

- » hvad der helt konkret skal anskaffes,
- » om det vil være relevant at bruge totaløkonomiske principper i udbuddet, og
- » hvordan totaløkonomiske principper i givet fald skal bruges i udbuddet.

I mange tilfælde vil ordregiveren på baggrund af de indsamlede oplysninger have et klart billede af, hvilke muligheder der findes, og hvad den konkrete anskaffelse skal omhandle.

Vurderingen af, om der skal bruges totaløkonomiske principper i udbuddet, vil især afhænge af, om der er betydelige omkostninger i brugsperioden, og om disse omkostninger varierer ved forskellige alternative løsninger. Hvis det er tilfældet, vil det i de fleste tilfælde være relevant at bruge totaløkonomiske principper i udbuddet.

I de følgende kapitler gennemgås de forskellige muligheder, der er for at bruge totaløkonomiske principper i udbud.

⁸ Læs mere om dialog i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning: *Mulighederne for dialog ved udbud* (2013). Vejledningen gennemgår mere udførligt de principper om blandt andet dialog før udbuddet, som er afspejlet i teksten her, og det fremgår desuden af vejledningen, hvad der gælder om fx rådgiverhabilitet m.v.

Kapitel 4

Totaløkonomi igennem mindstekrav

I nogle situationer er der en enkelt eller nogle få typer af omkostninger i brugsperioden, som har betydning for de samlede totalomkostninger. Det vil især kunne være tilfældet, når størsteparten af omkostningerne i brugsperioden omhandler forbrugsafhængige omkostninger, fx omkostninger til energiforbrug.

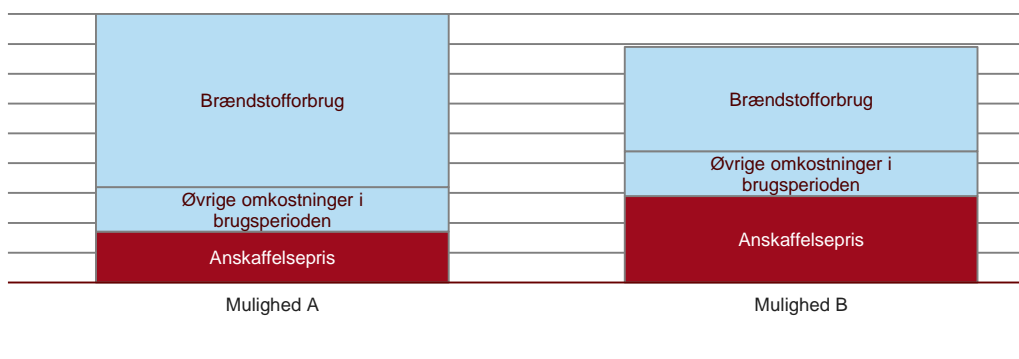
I disse situationer kan ordregiveren overveje, om hensyn til totalomkostninger kan sikres ved blot at stille mindstekrav til det produkt, der skal anskaffes. Det kunne fx være mindstekrav, som vedrører produktets energieffektivitet. Når omstændighederne ved den konkrete anskaffelse er til det, kan en mulighed derfor være at sikre totaløkonomien gennem mindstekrav, uden at der bliver brug for at lave en opgørelse af totalomkostningerne.

Mindstekrav er de krav, som den efterspurgte anskaffelse som minimum skal opfylde. Hvis mindstekrav ikke er opfyldt i et tilbud, må ordregiveren ikke acceptere tilbuddet.

4.1 Mindstekrav til anskaffelsen

Det er i de situationer, hvor der er en enkelt eller højst nogle få omkostningsposter, som har væsentlig betydning for totaløkonomien i brugsperioden, at hensyn til totaløkonomien kan sikres gennem anvendelse af mindstekrav. Det er illustreret i eksemplet i følgende figur.

Figur 4.1 Eksempel, hvor totaløkonomiske hensyn kan sikres ved mindstekrav



Eksemplet i figuren kunne fx omhandle en kontrakt om levering af biler, hvor der vil der være en række udgifter i brugsperioden, herunder især udgifter til brændstof men også en række øvrige udgifter til fx service, ejerafgift, forsikringer osv. Hvis omkostningerne til disse poster fordeler sig som i eksemplet, kan ordregiveren vurdere, at det er afgørende at få leveret biler,

der kan køre langt på literen. Det kan sikres ved at fastsætte mindstekrav⁹ vedrørende biler-nes brændstofforbrug.

Når man bruger mindstekrav, skal man være opmærksom på, at mindstekrav kan indebære en dårligere konkurrence om opgaven. I eksemplet vil et mindstekrav vedrørende brændstofforbrug fx kunne indebære, at konkurrencen kun kommer til at omfatte biler, som har et brændstofforbrug svarende til mulighed B i figur 4.1. Biler, som har fx brændstofforbrug svarende til mulighed A, vil ikke kunne deltage i konkurrencen.

Som ordregiver bør man generelt være opmærksom på, at man normalt får den bedste konkurrencesituation og dermed også den bedste kombination af pris og kvalitet på den efterspurgte ydelse, når man ikke stiller for høje mindstekrav. Omfattende mindstekrav kan – ud over at udelukke de produkter, der ikke opfylder kravene – også i nogle tilfælde få mulige tilbudsgivere til at afstå fra at afgive tilbud og dermed give en dårligere konkurrence om opgaven. Desuden kan mindstekrav give ekstraomkostninger for tilbudsgiverne, som i sidste ende vil betyde, at ordregiveren kommer til at betale en højere pris.

Det er derfor typisk i ordregiverens egen interesse kun at stille netop de relevante mindstekrav, som kan sikre en god konkurrence om at levere netop den ydelse, som ordregiveren ønsker.

En ordregiver kan i et udbud som udgangspunkt efterspørge præcis den ydelse, som ordregiveren ønsker, og ordregiveren kan også sætte præcis de ønskede mindstekrav. Når ordregiveren stiller mindstekrav, skal det dog ske i overensstemmelse med udbudsreglerne, som i nogle tilfælde indsnævrer, hvilke mindstekrav ordregivere kan stille til en anskaffelse. Ordregiveren er således forpligtet til at udforme kravspecifikationen i overensstemmelse med udbudsdirektivets artikel 23 om tekniske specifikationer, der regulerer ordregivers muligheder for at beskrive kontraktens genstand. Dette er nærmere forklaret i det følgende.

4.2 De udbudsretlige rammer for brug af mindstekrav

Når ordregiveren fastsætter mindstekrav, som fx skal sikre totaløkonomien, skal ordregiver for det første sikre, at mindstekravene er knyttet til anskaffelsen (kontraktens genstand), og for det andet sikre, at beskrivelsen af mindstekravene sker i overensstemmelse med udbudsdirektivets regler herom.

Mindstekravene skal være knyttet til anskaffelsen

Det følger af udbudsdirektivet, at ordregiver alene kan fastsætte krav i udbuddet, som er knyttet til kontraktens genstand. Det indebærer, at kravene skal afspejle de krævede egenskaber ved varen, ydelsen eller arbejdet.

I udbudsdirektivet betegnes beskrivelsen af kravene til anskaffelsen for tekniske specifikationer. Det følger af udbudsreglerne, at de tekniske specifikationer skal udformes ved enten at beskrive de tekniske specifikationer og standarder, som anskaffelsen skal opfylde, eller ved at angive funktionsdygtighed eller funktionelle krav til anskaffelsen. Der er også mulighed for at kombinere disse to metoder.

Ordregiver kan med andre ord enten udarbejde en beskrivelse af, hvilke krav anskaffelsen skal opfylde, eller angive hvad resultatet af anskaffelsen skal være.

⁹ En variant heraf kan være at lade brændstofforbrug indgå som et kvalitativt tildelingskriterium, jf. omtalen af denne mulighed i kapitel 6.

Hvis en ordregiver eksempelvis udbyder en kontrakt om levering af it-udstyr, kan ordregiveren lovligt fastsætte mindstekrav til udstyrets energiforbrug i forskellige tilstande. Kravene kan fx omhandle, at udstyret maksimalt må bruge bestemte antal kilowatttimer i standby tilstand og i aktiv tilstand osv. Et andet lovligt krav kan fx omhandle en hurtigopstartsfunktion, som kan spare medarbejdertimer.

Mindstekrav skal beskrives klart og præcist

Når ordregiver ønsker at fastsætte mindstekrav til produktet, er det en forudsætning, at kravet beskrives klart og præcist for tilbudsgiverne. Beskrivelsen skal på den ene side gøre tilbudsgiverne i stand til at vurdere, om de har interesse i at deltage i udbuddet, og på den anden side fastlægge målelige kriterier, hvorigennem ordregiver kan afgøre, om kravet opfyldes af tilbudsgiveren.

For at sikre, at beskrivelsen af mindstekravene bliver klare og præcise, kan ordregiveren vælge at henvise til godkendte standarder eller tekniske godkendelser, hvis der findes sådanne for den pågældende anskaffelse.¹⁰ En *standard* er en teknisk specifikation, som er godkendt af et anerkendt standardiseringsorgan, hvis anvendelse ikke er obligatorisk. En *teknisk godkendelse* er betegnelsen for en positiv teknisk vurdering af et produkts egnethed til at blive anvendt til et bestemt formål. Sådanne godkendelser udstedes af et organ, der er godkendt hertil af medlemsstaten.

Hvis en ordregiver fx stiller et mindstekrav til it-udstyrs energiforbrug, kan kravet fx være sat ud fra de standarder, der fremgår af Energistyrelsen indkøbsvejledning.¹¹

Når der henvises til bestemte standarder eller tekniske godkendelser, skal henvisningen altid efterfølges af udtrykket "*eller tilsvarende*". Det sikrer, at tilbudsgivere, som på en anden passende måde kan bevise, at den tilbudte løsning opfylder det pågældende krav, også kan være med i konkurrencen om at levere den ønskede ydelse med de pågældende minimumskrav til ordregiveren.

Når ordregiver vælger at stille mindstekrav til en anskaffelse, har ordregiveren en særlig forpligtelse til at sikre, at det er klart for tilbudsgiverne, hvad mindstekravet går ud på, og hvordan tilbudsgiverne skal oplyse eller dokumentere, at mindstekravet overholdes.

De tekniske specifikationer skal sikre ligebehandling og være gennemsigtige

Det er et krav i udbudsdirektivet, at de tekniske specifikationer ikke må bevirke, at der skabes hindringer for konkurrencen, at de skal være gennemsigtige, og at de skal sikre ligebehandling af potentielle tilbudsgivere.¹²

Når en ordregiver fx fastsætter minimumskrav til it-udstyrs elforbrug, må kravet ikke have til formål at begrænse bestemte it-leverandørers adgang til at deltage i et udbud. Ordregiver må dog gerne stille objektive og sagligt begrundede krav, der har som virkning at begrænse antallet af tilbudsgivere.

¹⁰ Hvis ordregiver angiver de tekniske specifikationer ved hjælp af standarder, skal der henvises til den standard, der har den højeste prioritet på den liste, der fremgår af udbudsdirektivets artikel 23, stk. 3, litra a.

¹¹ Kommunale, regionale og statslige institutioner er forpligtede til at købe energieffektivt udstyr. Energistyrelsen har derfor udsendt en indkøbsvejledning, som vedrører netop muligheder for at indkøbe energieffektive produkter og udstyr. Vejledningen kan ses på følgende link: http://spareenergi.dk/sites/forbruger.dk/files/contents/publication/indkoebsvejledning-2013/indkoebsvejledning_web_-_05-2013.pdf.

¹² Jf. udbudsdirektivets artikel 23, stk. 1-2, og forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 34, stk. 1-2.

Det er således ikke i strid med reglerne, at ordregivers objektive og saglige krav indebærer meget få bydende og dermed dårlig konkurrence om opgaven. Men da det er i ordregivers interesse at få god konkurrence om opgaven, vil det derfor altid være relevant for ordregiveren at overveje, hvad de konkurrencemæssige virkninger af mindstekrav kan forventes at blive i den konkrete situation.¹³

Det er desuden et grundlæggende krav, at der er offentlighed om mindstekravene. Ordregiver skal derfor præcist angive i udbudsmaterialet, hvilke mindstekrav der er til anskaffelsen. Det skal således være gennemsigtigt for tilbudsgiverne, hvilke mindstekrav der er i udbuddet.

¹³ Hvis ordregiveren fx stiller mindstekrav, som forudsætter meget udførlig dokumentation, omfattende godkendelsesprocedurer eller lignende, må det kunne forventes at afholde fx mindre og nystartede virksomheder fra at afgive tilbud ved udbuddet. Ordregiveren bør være opmærksom på disse mulige virkninger af eventuelle mindstekrav og derfor overveje, om det er mest hensigtsmæssigt at stille de pågældende mindstekrav og nøjes med færre bydende/dårligere konkurrence, eller om nogle af kravene eventuelt kan undværes.

Kapitel 5

Indkøb af samlet ydelse

I nogle situationer er det tjenesteydelser knyttet til det produkt, der skal anskaffes, som udgør de væsentligste omkostninger i brugsperioden. Hvis disse tjenesteydelser kan indkøbes sammen med produktet som en samlet ydelse, bliver det op til tilbudsgiverne at sammensætte tilbud med de laveste totalomkostninger, og ordregiveren kan på den måde overlade ansvaret for at sikre totaløkonomien til tilbudsgiverne.

Der er allerede en række eksempler på bygge- og anlægsområdet, hvor der efterspørges en samlet ydelse om opførelse og drift af bygninger i offentlig-privat partnerskaber (OPP). Ved nogle varekøb vil det dog også være muligt at efterspørge et produkt og tilknyttede serviceydelser samlet.

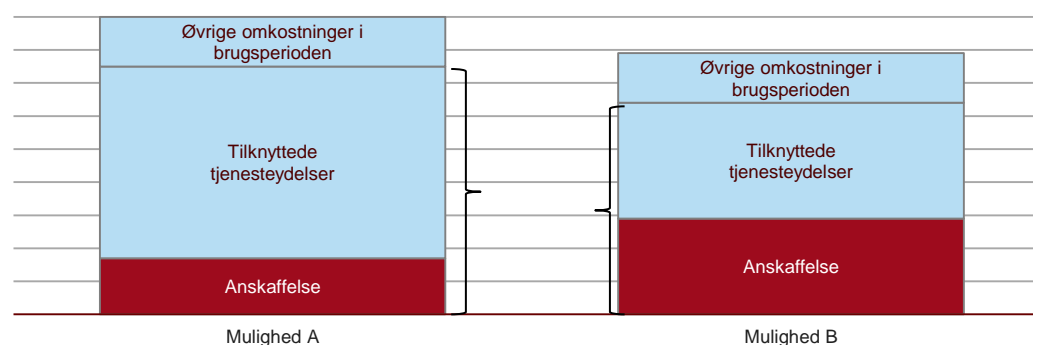
5.1 Samlet indkøb af anskaffelse og tilknyttede serviceydelser

Ordregivere har især mulighed for at overlade ansvaret for at sikre en god totaløkonomi i brugsperioden til tilbudsgiverne,

- » når en væsentlig del af omkostningerne i brugsperioden omhandler tjenesteydelser om fx service, vedligeholdelse, rengøring, reparationer og andre former for driftsopgaver, og
- » når leverandøren af anskaffelsen (varekøbet eller bygge- og anlægsydelsen) også selv eller i samarbejde med andre kan levere de pågældende tjenesteydelser.

I disse situationer kan ordregiveren i udbuddet efterspørge en samlet ydelse omfattende både anskaffelsen og tjenesteydelserne. Det er illustreret i eksemplet i følgende figur.

Figur 5.1 Eksempel, hvor totaløkonomiske hensyn kan sikres ved køb af samlet ydelse



I modsætning til de muligheder for at bruge totaløkonomiske principper, som gennemgås i de øvrige kapitler i denne vejledning, indkøber ordregiveren i denne situation ikke blot anskaffelsen (den røde del af søjlerne), men også de tilknyttede tjenesteydelser (den midterste lyseblå del af søjlerne). Tilbuddene omfatter derfor priser for både anskaffelsen og tjenesteydelser, som kan evalueres samlet. På denne måde kan ordregiveren bruge totaløkonomiske princip-

per i anskaffelsen, uden selv at skulle udarbejde en model til opgørelse af totalomkostningerne.

Et eksempel på en samlet anskaffelse af et produkt og tilknyttede tjenesteydelser fremgår af boks 5.1.

Boks 5.1
Region Syddanmarks
samlede indkøb af ultra-
lydsscannere, serviceaf-
tale og forsikring¹⁴

Da Region Syddanmark skulle indkøbe ultralydsscannere til regionens sygehuse inddrog de totaløkonomiske principper i udbuddet for blandt andet at sikre bedre service- og forsikringsaftaler.

I den konkrete situation var det almindeligt kendt i markedet, at priserne på service og forsikringer kunne være høje, hvis aftalerne herom ikke blev indgået sammen med købet af udstyret. Indkøb af ultralydsscannere og tjenesteydelser om service og forsikring blev derfor udbudt samlet. I evalueringen indgik priser for både ultralydsscannere, en serviceaftale og forsikring af udstyret.

Regionen opnåede ved udbuddet en besparelse på 20 pct. i forhold til regionens hidtidige omkostninger.

Der findes også en række eksempler på bygge- og anlægsområdet, hvor der efterspørges den samlede ydelse om opførelse og drift af bygninger i offentlig-privat partnerskaber (OPP). De foreløbige erfaringer fra danske OPP-projekter viser, at anlæg og bygninger står færdige til aftalt tid, og at der udvikles nye og smartere løsninger, som forventes at give det offentlige totaløkonomiske fordele. OPP-projekterne er dog forholdsvis nye og kan først evalueres endeligt om en årrække. Dette gælder især de forventede totaløkonomiske gevinster, der kan opnås gennem fx et tilvalg af langtidsholdbare byggematerialer eller ved et højt vedligeholdelsesniveau, der skal sikre, at anlægget bevarer sin værdi over tid.¹⁵

5.2 Funktionskrav kan give gode rammer for at sikre totaløkonomien

Brug af funktionskrav i udbuddet kan bane vejen for at opnå en god totaløkonomi ved et indkøb af en samlet ydelse omfattende en anskaffelse og tilknyttede tjenesteydelser.

Når ordregiveren skal fastlægge de tekniske specifikationer for en anskaffelse, kan det ske ved enten at beskrive krav til anskaffelsen, fx til den nøjagtige fremgangsmåde (aktivitetskrav) eller ved at angive funktionsdygtighed eller funktionelle krav til anskaffelsen, herunder resultater og effekter (funktionskrav).¹⁶

Den grundlæggende forskel på funktionskrav og aktivitetskrav er, at funktionskrav beskriver, hvilken opgave der skal løses, mens aktivitetskrav beskriver, hvordan opgaven skal løses.

Når en ordregiver vælger at bruge funktionskrav, skal beskrivelsen af funktionskrav være så præcis, at tilbudsgiverne kan identificere kontraktens genstand, dvs. hvilket resultat der skal

¹⁴ Eksemplet er baseret på Forum for Bæredygtige Indkøb: *Case Region Syddanmark: TCO gav besparelse på 20 % ved indkøb af ultralydsscannere*, jf. http://www.ansvarligeindkob.dk/media/52082/region_syddanmark_indk_b_af_ultralydsscannere.pdf.

¹⁵ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens *Erfaringer fra de danske OPP-projekter* (2012), som kan ses på følgende link: <http://www.kfst.dk/~media/KFST/Offentlig%20konkurrence/Undersoegelse%20af%20danske%20OPPPerfaringer/Undersoegelse%20af%20de%20danske%20OPPPerfaringer.pdf>.

¹⁶ Udbudsdirektivet artikel 23, stk. 3, litra b), Forsyningsvirksomhedsdirektivet artikel 34, stk. 3, litra b).

leveres. Ordregiveren skal således sørge for, at funktionskravene fremstår præcise og entydige.¹⁷

Ved at beskrive den samlede ydelse om køb af et produkt eller en bygning med tilknyttede tjenesteydelser i brugsperioden med funktionskrav, fastsætter ordregiveren de overordnede rammer for, hvilken opgave der skal løses. Det bliver herefter op til tilbudsgiverne at afveje, hvordan løsningen af opgaven bedst og billigst kan tilrettelægges indenfor disse rammer. Tilbudsgiverne vil skulle overveje, hvilken kombination af forskellige mulige løsninger og sammensætning af kvalitet i anskaffelse og tilknyttede tjenesteydelser, der vil give den bedste totaløkonomi.

Hvis ordregiver fx udbyder en bygge- og anlægskontrakt, hvor der er tilknyttet rengøringsydelse til driften af byggeriet, kan et funktionskrav om rengøringen fx være, at bygningen skal fremstå ren i henhold til en specificeret rengøringsstandard. Det vil så være op til tilbudsgiveren at vurdere, hvordan det kan opnås, fx ved at indrette bygningen på en måde, som gør omkostningerne til rengøringen mindre.

Funktionskrav giver tilbudsgiverne fleksibilitet til at tilrettelægge, hvordan opgaven kan løses mest effektivt. Det kan ofte være en fordel at overlade den konkrete tilrettelæggelse af opgaveløsningen til leverandører, som har kernekompetencer på området og stor viden om, hvilken måde opgaven mest effektivt kan løses på indenfor de rammer, der er fastsat i funktionskravene.

Funktionskrav omhandler de resultater eller effekter, som ordregiveren ønsker opnået. Ordregiverens betaling til leverandøren er derfor også knyttet til disse resultater, dvs. ikke til den arbejdsindsats leverandøren yder for at opnå resultaterne. Anvendelse af funktionskrav i udbuddet giver derfor leverandøren incitament til løbende at udvikle og optimere arbejdsgangene, så den ønskede kvalitet opnås på en mere omkostningseffektiv måde.

¹⁷ Læs mere herom i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens *Vejledning om funktionskrav* (2014), som kan ses på følgende link: <http://www.kfst.dk/Offentlig-konkurrence/Regler-og-vejledninger-mm/Funktionskrav>.

Kapitel 6

Evaluering og tildeling

Totaløkonomiske principper kan anvendes i tilbudsevalueringer¹⁸ på to forskellige måder.

Den ene måde er lave en opgørelse af totalomkostningerne, og at bruge opgørelsen som det økonomiske kriterium i tilbudsevalueringen. I kapitlet forklares, hvordan opgørelsen kan laves, og hvilke udbudsjuridiske rammer der gælder, når man bruger opgørelser af totalomkostninger i tilbudsevalueringen.

Den anden måde er at inddrage totaløkonomiske hensyn som en del af de kvalitative kriterier i tilbudsevalueringen. Det kan fx gøres ved, at der i tilbudsevalueringen indgår et kvalitativt kriterium, som omhandler en af de væsentlige omkostninger i brugsperioden. I evalueringen gives der så point efter, hvor godt et tilbudt produkt kan medvirke til at begrænse ordregiverens udgifter på denne omkostningspost. Denne mulighed kan især bruges, når de pågældende omkostninger udgør en væsentlig del af totalomkostningerne, og de er vanskelige at opgøre præcist i kroner og øre. Læs om muligheden for at anvende denne model sidst i kapitlet.

6.1 Den praktiske opgørelse af totalomkostningerne

Når man som ordregiver har besluttet sig for, at tilbudsevalueringen helt eller delvist skal baseres på en opgørelse af totalomkostningerne, vil første skridt være at undersøge, om der allerede findes beregningsværktøjer til opgørelse af totalomkostningerne for den påtænkte anskaffelse.¹⁹ Hvis det er tilfældet, vil det næsten altid være en god ide at tage udgangspunkt i værktøjet. Men man bør dog som ordregiver undersøge og overveje, om der er behov for justeringer eller tilpasninger i beregningsværktøjet.

Hvis der ikke findes beregningsværktøjer for den påtænkte anskaffelse, skal man som ordregiver selv lave en beregningsmodel til opgørelsen. Den viden, der er opnået i dialogen med de mulige leverandører, jf. kapitel 3, vil kunne udgøre udgangspunktet for modellen.

Desuden kan det være en god ide at overveje og bruge nogle af de råd, der fremgår af følgende liste.

Overvejelser og råd om opgørelse af totalomkostninger

- » Undersøg om der findes beregningsværktøjer.
- » Medtag kun de omkostninger, der varierer mellem løsningerne.
- » Undgå at gøre opgørelsen unødigt kompliceret.
- » Brug antagelser, når der ikke findes standarder – og hav dialog om, hvilke antagelser der er rimelige.

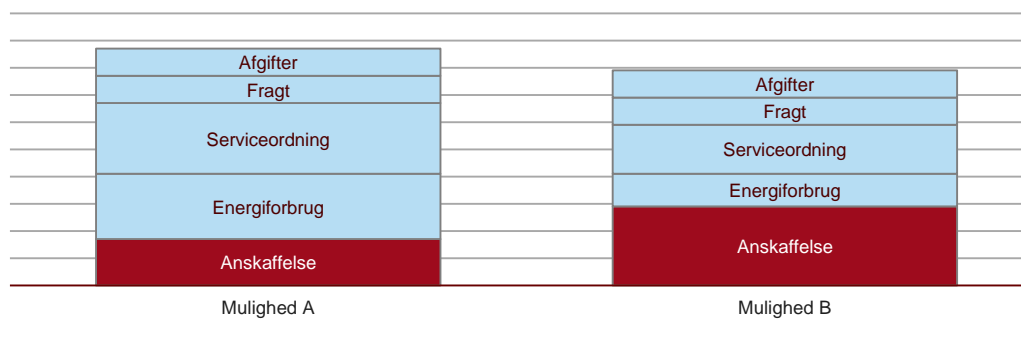
¹⁸ Læs mere om tilbudsevalueringer og evalueringsmodeller i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Evalueringsmodeller* (2013), som kan findes på følgende link:
<http://www.kfst.dk/~media/KFST/Publikationer/Dansk/2013/20131209%20Vejledning%20om%20evalueringsmodeller%2005112013.pdf>.

¹⁹ Nogle eksempler på sådanne beregningsværktøjer fremgår af tabel 2.2 i kapitel 2.

- » Brug standarder og almindeligt brugte opgørelsesmetoder, som tilbudsgiverne kender.
- » Offentliggør på forhånd, hvordan opgørelsen bliver lavet.

Opgørelser af totalomkostninger skal bruges til at sammenligne omkostningerne i forskellige løsninger. I opgørelsen er det kun nødvendigt at medtage de omkostningsposter, hvor der kan være forskellige udgifter i de forskellige løsninger. Det er illustreret i følgende figur.

Figur 6.1 Eksempel på omkostningsposter, som kan udelades fra opgørelsen



I eksemplet i figuren er der tale om helt samme udgifter til fragt og afgifter, uanset hvilken mulighed der vælges. Disse poster har ikke betydning for, hvilken af de to muligheder der har laveste totalomkostninger. Der er derfor ikke behov for at medtage disse poster i opgørelsen. Og hvis der på nogle omkostningsposter kun er ubetydelige omkostningsforskelle, som ikke har en væsentlig betydning for opgørelserne, er det heller ikke nødvendigt at medtage disse i opgørelsen. I det hele taget bør man undgå at gøre opgørelsen unødigt kompliceret.

I det omfang, der findes standarder eller almindeligt anvendte opgørelsesmetoder, som kan bruges til at opgøre de omkostningsposter, der især har betydning, bør man bruge disse. Hvis det ikke er tilfældet, er man nødt til at bruge antagelser i opgørelsen af totalomkostningerne. Også her kan den viden, man har fået fra dialogen med de mulige tilbudsgivere før udbuddet, bruges i vurderingerne af, hvilke antagelser det er rimeligt at bruge i opgørelsen.

I opgørelsen bruges nutidsværdier af fremtidige betalinger

Betalingerne af prisen ved anskaffelsen og af udgifterne i brugsperioden sker på forskellige tidspunkter. Når man skal opgøre totalomkostningerne, er der derfor brug for at henføre alle omkostningerne til det samme tidspunkt.

Det gøres ved at omregne alle de fremtidige udgifter i brugsperioden til opgørelsestidspunktet. Rent praktisk sker det ved at opgøre såkaldte nutidsværdier, som er værdien i dag af en betaling, der finder sted i fremtiden. I bilag 2 til denne vejledning er det forklaret, hvordan nutidsværdier af fremtidige betalinger kan opgøres, både når man kender beløbet for en fremtidig betaling, og når man ikke gør det.

Den samlede opgørelse af totalomkostningerne

Når opgørelserne af nutidsværdier for hver af de fremtidige betalinger er foretaget, kan man lave en samlet opgørelse af totalomkostningerne. Det er illustreret i følgende eksempel på opgørelse af totalomkostningerne til opførelse og brug af en bygning i en 30 årig periode.

Tabel 6.1 Eksempel på opgørelse af totalomkostninger ved to alternative bud på byggeopgave

Omkostningspost	Alternativ 1	Alternativ 2
Anlægsinvestering, bygning	12.453.703	14.944.444
Anlægsinvestering, grund	Samme beløb	Samme beløb
Projekteringsomkostninger ifm. anlæg	2.365.000	2.739.815
Skatter, afgifter, administration, inventar og udstyr m.v.	Samme beløb	Samme beløb
Forsikringer (nutidsværdi)	360.000	432.000
Rengøring (nutidsværdi)	7.830.484	5.989.703
Energi og forsyning (nutidsværdi)	8.858.246	6.210.772
Bygningsvedligehold (nutidsværdi)	4.446.952	3.017.824
Vedligeholdelse tekniske installationer (nutidsværdi)	1.265.723	908.663
Totalomkostninger	37.580.108	34.243.221

Kilde: Erhvervs- og Bygningsstyrelsen: *Bedste Praksis-manual om totaløkonomi (oktober 2009)*, s. 14.

Eksemplet i tabellen omhandler en byggeopgave, hvor der er forholdsvis mange forskellige omkostningsposter, som har betydning for totaløkonomien. Ved anskaffelse af produkter vil der typisk være færre omkostningsposter, som det er relevant at medtage i opgørelsen.

6.2 Totalomkostninger som økonomisk kriterium i tilbudsevalueringen

I afsnittene ovenfor er der gennemgået nogle af de overvejelser, man som ordregiver skal gøres sig, når man skal opgøre totalomkostningerne. I det følgende ses der nærmere på, hvordan sådanne opgørelser kan bruges i tilbudsevalueringen.

Ordregivere har mulighed for enten at tildele kontrakten på grundlag af *den laveste pris* eller *det økonomisk mest fordelagtige tilbud*.

Hvor tildelingskriteriet er den laveste pris, skal tilbuddene udelukkende evalueres på grundlag af de laveste totalomkostninger. Ordregiveren skal derfor opstille en model for, hvilke omkostningsposter der vil indgå i opgørelsen, og hvordan de vil blive opgjort. Ud fra denne model opgøres totalomkostningerne ved de modtagne tilbud, og tilbuddet med de laveste totalomkostninger tildeles kontrakten.

Hvis ordregiver vælger at tildele kontrakten på grundlag af det økonomiske mest fordelagtige tilbud, skal ordregiveren – ud over at opstille en model for opgørelsen af totalomkostningerne – også fastsætte et eller flere kvalitative kriterier, som tilbuddene skal konkurrere på. Denne løsning anvendes, når andre forhold end totaløkonomien også har en betydning. Det kan eksempelvis være kvalitetsmæssige eller æstetiske kriterier.

Hvad enten ordregiver vælger den billigste pris eller det økonomisk mest fordelagtige tilbud, vil ordregiveren skulle følge samme procedure ved opgørelsen af prisen for totalomkostningen for udbuddet, jf. afsnit 6.1 ovenfor.

Omkostningsposter skal have tilknytning til anskaffelsen

I modellen for opgørelsen af totalomkostningerne må ordregiveren medtage alle relevante omkostningsposter, som er knyttet til anskaffelsen og brugen i brugsperioden. Det kan således som udgangspunkt medtages alle de typer af omkostninger, som er oplyst i afsnit 2.2 i kapitel 2.

Når ordregiver eksempelvis udbyder en totalentreprisekontrakt, kan ordregiver bl.a. inddrage anlægsomkostninger i form af udgifter til materialer og bygningsdele, prisen for erhvervelse af grunden, udgifter til installationer m.v. Ordregiver kan ligeledes inddrage projekteringsomkostningerne, herunder udgifterne til bygherrerådgiver, arkitekt, energiteknisk rådgiver m.v. Endelig kan ordregiver fx inddrage driftsomkostninger i form af udgifter til el, varme, vand og andre forventede omkostninger i driftsperioden. Se eksempel på opgørelse af totalomkostninger ved to alternative bud på byggeopgave i tabel 6.1 ovenfor.

Der er således forholdsvis vide rammer, for at kunne inddrage alle relevante omkostningsposter i opgørelsen, hvis de blot har tilknytning til den konkrete anskaffelse.

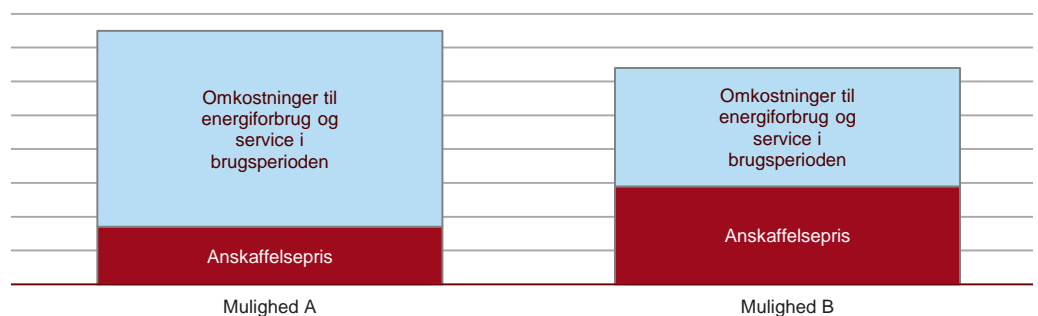
Som det fremgår af bilag 1 til denne vejledning, er det også muligt at lægge vægt på livscyklusomkostningerne, hvor der også kan indgå opgørelser af mere indirekte omkostninger i en tilbudsevaluering. Det er fx udgifter til miljøeksternaliteter.

Gennemsigtighed omkring opgørelsesmetoden

Det er et grundlæggende krav i udbudsdirektivet, at ordregivere skal offentliggøre tildelskriterier, eventuelle underkriterier, og hvordan kriterierne vil blive vægtet i udbudsbekendtgørelsen.

Når ordregiver vælger at bruge en opgørelse af totalomkostningerne i tilbudsevalueringen, er ordregiver desuden forpligtet til at skabe gennemsigtighed omkring de parametre eller delkriterier, der vil danne grundlag for opgørelsen. Det skal således være klart for tilbudsgivere, at tilbuddene vil blive evalueret ud fra en opgørelse af totalomkostningerne, og også hvilke konkrete omkostningsposter der vil indgå i denne opgørelse. Det kan illustreres således:

Figur 6.2 **Omkostningsposter opgørelsen af totalomkostninger skal oplyses**



Figur 6.2. illustrerer, at det skal være klart for tilbudsgivere, at deres tilbud, som kun omhandler den røde del af søjlerne, vil blive evalueret ud fra en opgørelse af totalomkostningerne, som omhandler både den røde og den lyseblå del. Desuden skal det være klart for tilbudsgiverne, at det som i eksemplet her er opgørelser af forventede omkostninger til fx energiforbrug og til service i brugsperioden, der vil indgå i den lyseblå andel af opgørelsen.

Der er i retspraksis ikke klarhed omkring, hvorvidt ordregiver også i udbudsmaterialet er forpligtet til at offentliggøre den konkrete metode, som opgørelsen af de enkelte poster i totalomkostningerne og dermed også evalueringen vil blive foretaget efter.

Det kan være afgørende for tilbudsgiverne at vide, hvordan en konkret omkostningspost, fx energiomkostningerne, vil blive opgjort. Dette vil fx afhænge af, hvilke antagelser ordregiver benytter i opgørelsen om forbrugsmønstre og forbrugsomfang m.v. Hvis ordregiveren baserer opgørelsen på antagelser om fx konkrete forbrugsmønstre, som vil medføre høje omkostninger for nogle typer af produkter og lave omkostninger for andre typer af produkter, vil tilbudsgiverne gerne have denne oplysning på forhånd, så de kan indrette deres tilbud efter det.

I de fleste tilfælde vil en offentliggørelse af de helt konkrete metoder, der vil blive brugt i opgørelsen af totalomkostningerne, derfor kunne medvirke til at skabe gode rammer for konkurrencen og gøre det nemmere for tilbudsgivere at lave skarpe tilbud, der matcher ordregivers ønsker.

Udover selve konkurrencehensynet, der kan begrunde offentliggørelse af opgørelsesmetoden og dermed også evalueringemetoden, har Klagenævnet for Udbud desuden fastslået, at ordregivere er forpligtede til at offentliggøre deres evalueringsmetode, når den anvendte metode er helt usædvanlig og for tilbudsgiverne upåregnelig.²⁰ Det indebærer, at ordregiver har pligt til at offentliggøre sin evalueringsmetode for opgørelsen af totalomkostningerne, hvis metoden ikke svarer til det, som er sædvanligt og forventeligt for tilbudsgiverne.

Det skal i den forbindelse nævnes, at det følger af det nye udbudsdirektiv,²¹ at ordregivere, der vil bruge opgørelser af livscyklusomkostninger i evalueringen, skal oplyse i udbudsmaterialet, hvilken metode der vil blive brugt til at opgøre livscyklusomkostningerne.²² Totalomkostningerne udgør, sådan som de er defineret i denne vejledning, en delmængde af livscyklusomkostningerne, hvor der ud over omkostningerne i brugsperioden også kan medregnes mere indirekte omkostninger i hele produktet livscyklus. Hvis pligten til at offentliggøre opgørelsesmetoden for livscyklusomkostninger i det nye direktiv sammenholdes med klagenævnets praksis om pligten til at offentliggøre upåregnelige evalueringsmetoder, kan der eventuelt argumenteres for, at ordregivere kan have en udvidet forpligtelse til at sikre gennemsigtighed i de konkrete metoder til opgørelse af totalomkostninger, som anvendes i tilbudsevalueringer.

Kan skifteomkostninger tages med i opgørelsen?

Som det fremgår ovenfor, er det som udgangspunkt relevant at medtage alle de omkostninger i brugsperioden, som varierer mellem forskellige løsninger, når totalomkostningerne skal opgøres. En enkelt type af omkostningerne, skifteomkostningerne, bør man dog som ordregiver nøje overveje, om det er hensigtsmæssigt at medtage i opgørelsen.

Skifteomkostninger er de omkostninger, som følger af, at der vælges en ny leverandør eller en anderledes løsning end den hidtidige. De omhandler både omkostninger forbundet med at skifte leverandør og omkostninger, som følger af behov for ændringer i tilknyttet infrastruktur eller lignende. Fx kan der ved en anskaffelse af nye it-systemer være skifteomkostninger i form af udgifter til udskiftning af software i tilknytning til systemerne, konvertering af data, uddannelse af medarbejdere til at anvende de nye systemer osv.

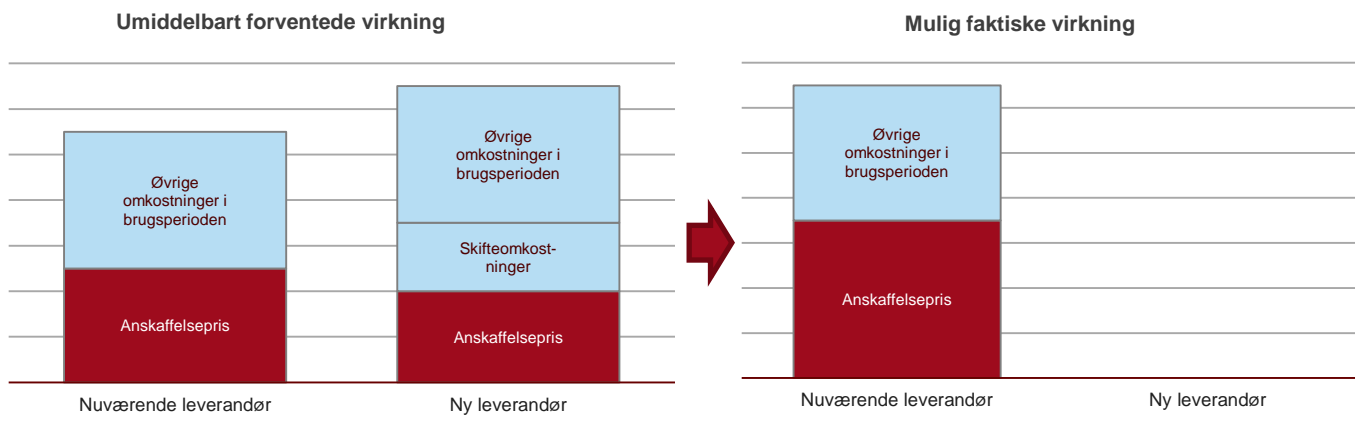
Som ordregivere kan man umiddelbart have en interesse i at medregne skifteomkostninger i opgørelsen, da det vil give det mest retvisende billede af totalomkostningerne ved forskellige løsninger i brugsperioden. En medregning af skifteomkostningerne giver imidlertid en dårligere konkurrence om opgaven, og det kan derfor ende med at give en dyrere løsning for ordregiveren. Dette er illustreret i følgende figur.

²⁰ Jf. Klagenævnet for Udbuds kendelse af 2. oktober 2013 i sagen Ansaldo STP S.p.A. mod Banedanmark.

²¹ Udbudsdirektivet er endnu ikke implementeret i dansk lov og er derfor ikke gældende.

²² Jf. artikel 68, stk. 2.

Figur 6.3 Eksempel på mulig virkning af at medregne skifteomkostninger i totalomkostningerne



Venstre side af eksemplet omhandler den forventning, som man umiddelbart kan have som ordregiver: Når skifteomkostningerne medregnes, vil den nuværende leverandørs tilbud kunne forventes at have de laveste totalomkostninger, da skifteomkostningerne kun medregnes i de øvrige tilbudsgiveres tilbud.

Hvis ordregiver vælger at medtage skifteomkostningerne i en opgørelse af totalomkostningerne, som bruges i tilbudsevalueringen, skal ordregiveren oplyse tilbudsgiverne om, hvordan det vil ske, i udbudsmaterialet, jf. ovenstående afsnit om gennemsigtighed i opgørelsesmetoden.

Når både den nuværende leverandør og de øvrige mulige tilbudsgivere derfor ved, at skifteomkostningerne bliver medregnet, vil de derfor have samme forventning som ordregiver om, at den nuværende leverandørs tilbud kan forventes at have de laveste totalomkostninger. Hvis der er tale om betydelige skifteomkostninger, som i eksemplet, vil de mulige tilbudsgivere kunne vurdere, at det ikke kan betale sig at bruge tid og ressourcer på at udarbejde tilbud, og de vil derfor kunne vælge at afstå fra at afgive tilbud. Samme forventning kan den nuværende leverandør have, og en sådan forventning om manglende konkurrence kan give leverandøren et incitament til at byde ind med en højere anskaffelsespris.

Resultatet kan blive som den mulige faktiske virkning i højre side af eksemplet, hvor det kun er den nuværende leverandør, der afgiver tilbud, og hvor tilbuddet har en højere pris, end leverandøren ville byde ind med i en situation med velfungerende konkurrence.

Ordregiver bør derfor foretage en grundig afvejning af, hvorvidt skifteomkostningerne skal medtages i opgørelsen af totalomkostningerne. I denne afvejning kan ordregiver blandt andet lægge vægt på størrelsen af skifteomkostningerne, den forventede konkurrencemæssige virkning, varigheden af kontrakten og andre relevante forhold.

Udbudsretligt er der to overordnede spørgsmål i relation til inddragelse af skifteomkostningerne i opgørelsen. Spørgsmålene er, om ordregiver kan have *pligt* til at inddrage skifteomkostningerne, og om ordregiveren har *ret* til at gøre det.

I forhold til det første spørgsmål har Klagenævnet for Udbud fastslået, at ordregivere ikke har *pligt* til at tage hensyn til skifteomkostningerne ved evaluering af tilbuddene.²³ Det er således ingen juridiske hindringer for at undlade at inddrage omstillingsomkostningerne i tilbudsevalueringen.

Den samme afklaring foreligger ikke i forhold til spørgsmålet ordregiveres *ret* til at inddrage skifteomkostningerne. Inddragelsen af skifteomkostningerne indebærer som forklaret ovenfor, at den nuværende leverandør får en konkurrencefordel, når der lægges et beløb for skifteomkostninger oveni konkurrenternes tilbudspriser i opgørelsen. Udbudsretligt er spørgsmålet, om denne konkurrencefordel kan karakteriseres som et konkurrencebegrænsende forhold, der kan forhindre ordregiver i at inddrage skifteomkostningerne i opgørelsen af totalomkostningerne.

EU-retten har i en afgørelse²⁴ fastslået, at en leverandørs økonomisk fordel ikke nødvendigvis er et konkurrencebegrænsende forhold. Men for at overholde princippet om ligebehandling kan ordregiveren dog i nogle tilfælde alligevel være forpligtet til at udligne den økonomiske fordel.²⁵ Afgørelsen efterlader således mulighed for at inddrage skifteomkostningerne i visse tilfælde, men den skaber dog ikke fuld klarhed over, hvornår og i hvilket omfang det er muligt.

6.3 Totaløkonomiske hensyn som en del af de kvalitative kriterier

En anden måde at inddrage totaløkonomiske hensyn i tilbudsevalueringen er at gøre det gennem et kvalitativt kriterium i vurdering af, hvilket tilbud der er det økonomisk mest fordelagtige.

Denne mulighed er især relevant i de situationer, hvor der er en enkelt eller højst nogle få omkostningsposter, som har væsentlig betydning for totaløkonomien i brugsperioden – dvs. i de samme situationer, hvor en mulighed kan være at bruge mindstekrav, jf. kapitel 4. Det er illustreret i følgende eksempel.

²³ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 26. maj 2011, Convergens A/S mod Viborg Kommune.

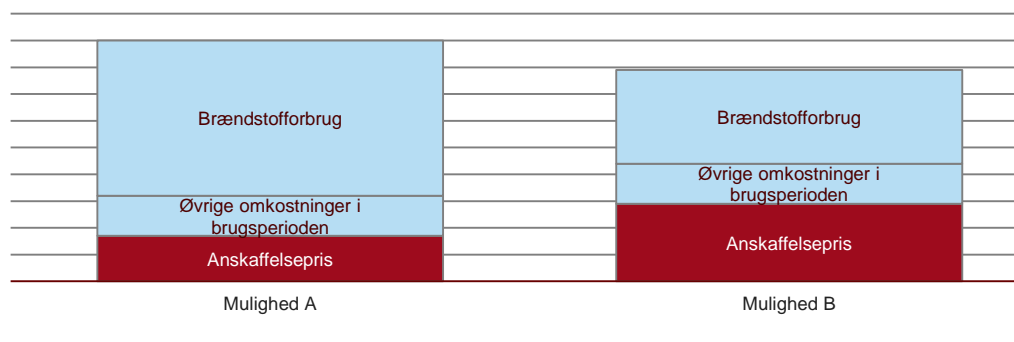
²⁴ Jf. EU-rettens afgørelse i T-345/03, Evropaiki Dynamiki mod Kommissionen.

²⁵ I afgørelsen udtalte retten, at den økonomiske fordel alene skal udlignes, hvis udligningen

- er teknisk enkel at foretage,
- er økonomisk rimelig for ordregiveren og
- ikke indebærer en tilsidesættelse af den eksisterende leverandørs rettigheder.

Afgørelsen giver således på den ene side ordregiveren mulighed for at inddrage skifteomkostningerne i opgørelsen, men begrænser samtidig denne mulighed ved at forpligte ordregiveren til at udligne den nuværende leverandørs konkurrencefordel, hvis de nævnte betingelser er opfyldt. Da den eksisterende leverandørs konkurrencefordel af, at ordregiver medregner skifteomkostninger i opgørelsen, bedst vil kunne udlignes ved, at skifteomkostningerne alligevel ikke medregnes, efterlader afgørelsen umiddelbart kun mulighed for at inddrage skifteomkostningerne, når de nævnte betingelser ikke er opfyldt.

Figur 6.4 Totaløkonomiske hensyn gennem brug af kvalitativt kriterium



Eksemplet i figuren er det samme som i kapitel 4, som fx kan omhandle en kontrakt om levering af biler, hvor især udgifterne til anskaffelsen og til brændstof i brugsperioden er afgørende for totalomkostningerne. En mulighed kan derfor være at evaluere, hvilket tilbud der er det økonomisk mest fordelagtige ud fra fx følgende kriterier:

- » Et økonomisk kriterium, som omhandler anskaffelsesprisen, hvor der fx gives point efter en pointmodel.
- » Et kvalitativt kriterium, der omhandler brændstofforbruget, hvor biler med lavt brændstofforbrug gives flere point end biler med højt brændstofforbrug.
- » Evt. yderligere kvalitative kriterier, som omhandler ordregivers ønsker til kvaliteten på andre parametre end bilernes brændstofforbrug.

Ved at bruge denne model laves der en evaluering af tilbuddene, som er baseret på totaløkonomiske principper, men uden at der laves en egentlig opgørelse af totalomkostningerne. Når den eller de omkostningsposter, som indgår som kvalitative kriterier, udgør væsentlige dele af omkostningerne i brugsperioden, kan der med denne model sikres en god totaløkonomi i anskaffelsen.

Det er ikke altid nemt at opgøre de forventede omkostninger i brugsperioden. Denne model, hvor de totaløkonomiske hensyn varetages gennem kvalitative kriterier, kan derfor især være relevant, når ordregiver ikke kan lave en rimelig og retvisende opgørelse for en omkostningspost, som omhandler væsentlige omkostninger i brugsperioden. Det vil formentlig især kunne være tilfældet,

- » når størsteparten af omkostningerne i brugsperioden omhandler forbrugsafhængige omkostninger, fx omkostninger til energiforbrug, og
- » på områder, hvor der ikke findes standardiserede måder at opgøre forbruget på.

Ved at inddrage fx produktets energiforbrug som kvalitativt kriterium kan ordregiver desuden afgøre, hvor stor en vægt kriteriet skal have i forhold til priskriteriet. Hvis det fx er af afgørende betydning, at ordregiver får tilbudt produkter, der har et meget lavt energiforbrug, kan ordregiver lade kriteriet vægte med en stor andel i forhold prisen.

Udbudsjuridisk skal ordregiver ligesom for alle andre typer af kvalitative tildelingskriterier her blot sikre, at det valgte kriterium er knyttet til kontraktens genstand, at det ikke giver den ordregivende myndighed en ubegrænset valgfrihed, at det udtrykkeligt er omtalt i udbudsmaterialet, og at det opfylder de grundlæggende principper i EU-lovgivningen. Alle disse betingelser gælder generelt, når ordregivere fastsætter konkurrenceparametrene i et udbud.

Ordregiverne bør dog ved brug af et kvalitativt kriterium om fx et produkts energiforbrug være opmærksom på, at kriteriet skal formuleres specifikt og målbart, så tilbudsgiverne forstår kriteriet, og hvordan tilbuddene kan forventes evalueret efter kriteriet.

Kapitel 7

Kontraktstyring

Ordregivere bør altid sikre sig, at de får den aftalte ydelse til den aftalte pris og på de aftalte vilkår i kontraktperioden. Det gælder generelt i alle udbud og derfor også i udbud, hvor der er anvendt totaløkonomiske principper.²⁶

Når der bruges totaløkonomiske opgørelser, kan de i nogle tilfælde være baseret på oplysninger fra tilbudsgivere, som ikke umiddelbart kan kontrolleres. I disse situationer er der behov for at medtage de pågældende oplysninger i kontrakten, så den vindende tilbudsgiver efterfølgende kan holdes op på det lovede.

Udbudsdirektivet regulerer ikke ordregiveres adgang til at fastsætte opfølgings- og sanktionskrav. Derfor er det de almindelige aftaleretlige regler og principper, der gælder ved fastsættelse og håndhævelse af kontrakter.

7.1 Opfølgning og kontrol

I opgørelser af totalomkostninger omhandler nogle af omkostningsposterne fremtidige udgifter. Der vil ofte kunne være nogle af de oplysninger, der bruges i opgørelsen af sådanne fremtidige udgifter, som det alene er tilbudsgiverne, der har en viden om. Det kan fx være tilfældet, når der ikke foreligger standardiserede måder at opgøre bestemte omkostninger i brugsperioden, og når omkostningerne derfor i stedet må opgøres delvist på baggrund af ikke-dokumenterede oplysninger fra tilbudsgivere.

Hvis der i evalueringen foretages opgørelser af totalomkostningerne, som delvist er baseret på sådanne oplysninger fra leverandører, er det derfor også vigtigt, at de pågældende oplysninger efterfølgende viser sig at holde. Det kan illustreres med følgende eksempel.

Boks 7.1
Eksempel, hvor opgørelse af totalomkostninger afhænger af oplysninger fra tilbudsgivere

En tilbudsgiver A tilbyder vaskemaskiner til 10.000 kr. pr. stk., som ifølge tilbudsgiveren kan forventes at have en levetid på 3 år ved den konkrete forbrugssammensætning, som ordregiveren har oplyst i udbudsmaterialet. En anden tilbudsgiver B tilbyder vaskemaskiner til 15.000 pr. stk., men med en levetid på 6 år ved den oplyste forbrugssammensætning. På baggrund af en opgørelse af totalomkostningerne vælger ordregiverne at indgå kontrakt med tilbudsgiver B.

Hvis det så efterfølgende viser sig, at vaskemaskinerne fra tilbudsgiver B kun holder i 4 år, stiger udskiftningsfrekvensen, og det er ikke længere vaskemaskinerne fra tilbudsgiver B, der har de laveste totalomkostninger.

²⁶ Læs mere om kontraktopfølgning i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning *Kontraktopfølgning* (2014), som kan findes på følgende link: <http://www.kfst.dk/~media/KFST/Publikationer/Dansk/2014/20140402%20Vejledning%20om%20kontraktopfoelgning.pdf>.

Eksemplet ovenfor viser, at oplysninger fra tilbudsgivere kan være afgørende for opgørelsen af totalomkostningerne og dermed også for, hvilken tilbudsgiver der tildeles kontrakten. Når det er tilfældet, er det ekstra vigtigt at sikre, at leverandøren kan holdes op på det oplyste.

Ordregiven bør i sådanne tilfælde indarbejde bestemmelser i kontrakten, hvor leverandøren garanterer, at det oplyste til brug for opgørelsen af totalomkostninger overholdes.

Det er også vigtigt, at der følges op på disse forhold. Det kan ske på mange forskellige måder, fx i form af ordregivers egen registrering og kontrol, løbende resultatmålinger foretaget af leverandøren eller en løbende vurdering foretaget af en uafhængig tredjepart.

7.2 Sanktionsmuligheder

Hvis det alligevel skulle vise sig, at leverandørens produkt ikke overholder det lovede, er det vigtigt at have et retligt grundlag for at kunne gribe ind. Dette kan alene ske, hvis der i kontrakten er fastsat sanktionsmuligheder for manglende overholdelse af kontraktkravene.

Ordregiveren skal her være opmærksom på at skabe en rimelig balance i kontraktkrav, kontrol og håndhævelsesbestemmelser. På den ene side skal leverandøren kunne holdes op på det oplyste, og på den anden side bør kontrollen ikke blive så restriktiv, at det går ud over samarbejdet og fører til unødvendige samarbejdsproblemer.

Sanktionsbestemmelserne kan eksempelvis omhandle en bod, forholdsmæssigt afslag eller en kombination heraf. Der kan også være tale om en specifik kompensationsbestemmelse. Det kan fx være, at leverandøren skal kompensere ordregiver for den ekstra omkostning, som der bliver tale om i brugsperioden, hvis det garanterede om produktet ikke holdt stik. Ved vareindkøbskontrakter kan en mulighed også være at fastsætte krav om omlevering, hvis produktet ikke opfylder det garanterede.

Hvis der er tale om oplysninger, som har meget afgørende betydning, kan det evt. også være relevant at tage stilling til, hvilke misligholdelsesbeføjelser en tilsidesættelse af kontraktvilkårene skal give ordregiveren ret til. Dette kan i sidste ende være ophævelse af kontrakten ved gentagen misligholdelse eller ved misligholdelse, der fastholdes efter påkrav om afhjælpning. Normalt vil en økonomisk sanktion i form af betaling af bod eller en pligt til afhjælpning dog være et tilstrækkeligt effektivt middel til at sikre opfyldelsen af kontraktvilkårene.

Ordregiver kan også overveje, om en overopfyldelse af kravene skal belønnes med betaling af en bonus til leverandøren.

Bilag 1

Livscyklusomkostninger

En opgørelse af livscyklusomkostninger omhandler alle de direkte og indirekte omkostninger i et produktets samlede livscyklus. Opgørelsen er således ikke begrænset til at omfatte totalomkostningerne i ordregiverens brugsperiode, sådan som det totalomkostningerne er defineret i denne vejledning. I livscyklusomkostningerne medregnes der potentielt alle omkostninger både før, under og efter brugen af produktet.

Det nye udbudsdirektiv indeholder en bestemmelse om muligheden for inddragelse af livscyklusomkostninger i udbud. Det forudsætter blandt andet, at de omkostninger, der indgår i opgørelsen, kan værdisættes og verificeres, og at opgørelsesmetoden offentliggøres i udbudsmaterialet.

Det nye direktiv forventes implementeret i dansk ret i andet halvår 2015.

Bestemmelsen om livscyklusomkostninger i det nye direktiv

Det nye udbudsdirektiv indeholder som noget nyt en egentlig bestemmelse om muligheden for at inddrage livscyklusomkostninger som det økonomiske kriterium ved tilbudsevalueringen.

I opgørelsen kan der både lægges vægt på ordregivers omkostninger og de omkostninger, der kan henføres til eksterne virkninger på miljøet, som er knyttet til varen, tjenesteydelsen eller bygge- og anlægsarbejdet. Direktivet lægger således op til en bred forståelse af, hvad en opgørelse af livscyklusomkostningerne kan indeholde.²⁷

Når en ordregiver vælger at lave en opgørelse af livscyklusomkostningerne, som skal bruges i tilbudsevalueringen, er der flere betingelser, som ordregiveren skal overholde.²⁸

Der skal være tale om omkostninger, som enten afholdes af ordregiver eller andre brugere, eller som vedrører miljøeksternaliteter.²⁹

Omkostninger, der afholdes af ordregiver eller andre brugere, kan fx omfatte omkostninger i forbindelse med

- » erhvervelse,
- » brug, fx forbrug af energi og andre ressourcer,
- » vedligeholdelse, og
- » bortskaffelse, fx til genvinding.

I en præambel til direktivet er det nævnt, at opgørelsen også kan omfatte omkostninger før ordregiverens anskaffelse. Disse omkostninger kan omhandle forskning, udvikling og produktion.³⁰

²⁷ Jf. Rådets dokument til udbudsarbejdsgruppen af 3. februar 2012 i Cluster 2, 2011/0438 (COD).

²⁸ I direktivets artikel 68 fremgår de nærmere betingelser for beregning af livscyklusomkostningerne.

²⁹ Direktivets artikel 68, stk. 1, litra a og b.

Ved opgørelsen af ordregiverens og andre brugeres omkostninger skal der ses på nettoomkostningerne. Det betyder fx, at der også kan medregnes eventuelle indtægter i forbindelse med afhændelsen af aktivet.

I opgørelsen kan der også medtages miljøeksternaliteter. Herved forstås de eksterne omkostninger, der omhandler virkninger på miljøet, som er knyttet til varen, tjenesteydelsen eller bygge- og anlægsarbejdet i løbet af livscyklussen. For at disse omkostninger kan medregnes er det dog en forudsætning, at deres værdi kan opgøres og verificeres. Som eksempler nævnes i direktivet omkostninger forbundet med udledning af drivhusgasser, forurenende udledninger og omkostninger til modvirkning af klimaændringer.

Opgørelsesmetoden skal offentliggøres

Det er et krav i det nye direktiv, at ordregivere i udbudsmaterialet skal oplyse den metode, der vil blive brugt til at opgøre livscyklusomkostningerne. Det skal også oplyses, hvilke oplysninger tilbudsgiverne skal fremlægge til brug for opgørelsen.³¹

Direktivet indeholder desuden yderligere bestemmelser³² om den del af livscyklusomkostningerne, som kan udgøres af omkostninger til miljøeksternaliteter. Det fremgår her, at opgørelsesmetoden skal være

- » baseret på objektive verificerbare og ikke-diskriminerende kriterier,
- » tilgængelig for alle interessenter, og
- » baseret på data, som tilbudsgiverne kan fremskaffe ved en rimelig indsats.

Der skal udarbejdes generelle metoder til opgørelser af livscyklusomkostninger

Det fremgår også af direktivet, at der på sigt bør udarbejdes fælles metoder til opgørelser af livscyklusomkostninger for specifikke kategorier af varer og tjenester. Når det er sket, bliver metoderne obligatoriske at anvende for ordregivere, som ønsker at bruge opgørelser af livscyklusomkostninger som økonomisk kriterium i evalueringer af, hvilket tilbud der er det økonomisk mest fordelagtige.³³

³⁰ Jf. det nye direktivs præambelbetragtning nr. 96.

³¹ Jf. artikel 68, stk. 2

³² Artikel 68, stk. 2 litra a-c.

³³ Jf. artikel 68, stk. 3. Sådanne retsakter vil fremgå af direktivets Bilag XIII. Det er fx Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/33/EF om, at fremme af renere og mere energieffektive køretøjer til vejtransport.

Bilag 2

Opgørelse af nutidsværdier af fremtidige betalinger

Betalingerne af prisen ved anskaffelsen af et produkt og af udgifterne i brugsperioden sker på forskellige tidspunkter. Når man skal opgøre totalomkostningerne er der derfor brug for at henføre alle omkostningerne til det samme tidspunkt.

Det gøres ved at omregne alle de fremtidige udgifter i brugsperioden til opgørelsestidspunktet. Rent praktisk sker det ved at opgøre såkaldte nutidsværdier, som er værdien i dag af en betaling, der finder sted i fremtiden.

Opgørelse af nutidsværdi, når beløb for fremtidig betaling ikke kendes

I de fleste tilfælde kender man ikke de præcise beløb, som man skal betale i fremtiden. Fx vil udgifter til energiforbrug om 5 år afhænge af både energiforbrugets omfang og af energipriserne om 5 år. Mens et kvalificeret skøn over energiforbrugets omfang kan opgøres ved brug af oplysninger om de konkurrerende løsninger, standarder og antagelser, jf. de råd der fremgår af listen i figur 6.1, er der ikke en generelt anvendt metode til at skønne, hvad energipriserne eller priserne på andre typer af omkostninger i brugsperioden vil være om fx 5 år.

I stedet kan det i de fleste tilfælde være fornuftigt at bruge en metode, hvor man tager udgangspunkt i prisen i dag og antager, at denne pris vil udvikle sig med den gennemsnitlige prisstigningstakt (inflationen). Nutidsværdien kan herefter opgøres ved at gange nutidsprisen med det opgjorte forbrug og en forrentning svarende til realrenten³⁴ frem til brugstidspunktet. Denne metode er illustreret i følgende boks.

Boks B.1 Eksempel på opgørelse af nutidsværdi ved brug af nutidsprisen

Nutidsværdien af en fremtidig betaling kan med udgangspunkt i nutidsprisen opgøres ved brug af følgende formel:

$$\text{Nutidsværdien} = (\text{forbrug i år} \times \text{nutidspris}) * (1 + \text{realrente})^{-x}$$

Det kan illustreres med følgende eksempel.

Hvis der eksempelvis skal opgøres nutidsværdien af et vandforbrug på fx 2.000 m³ om 4 år, hvor ordregiverens nuværende vandpris er på 50 kr. pr. m³, og hvor der anvendes en realrente på 1,3 procent i opgørelsen, vil beregningen være følgende:

$$\text{Nutidsværdien} = (2.000 * 50) * (1 + 0,013)^{-4} = 94.965 \text{ kr.}$$

³⁴ Grunden til, at der anvendes en forrentning svarende til realrenten er, at der tages udgangspunkt i nutidsprisen. Hvis der i stedet blev taget udgangspunkt i prisen på tidspunktet for betalingen (svarende til en nutidspris tillagt inflation), ville der skulle anvendes en forrentning, som afspejlede, hvad der ville kunne opnås ved at placere beløbet i fx obligationer, jf. opgørelsesmetoden i boks B.2. Da realrenten på eksempelvis 1,3 pct. svarer til forskellen mellem obligationsrenten på fx 3,0 pct. og inflationen på fx 1,7 pct., vil en opgørelse af nutidsprisen og realrente-forrentning derfor svare til en opgørelse af prisen på betalingstidspunktet tilbagediskonteret med obligationsrenten, sådan som det gøres i boks B.2. Forskellen mellem opgørelserne i boks B.1 og B.2 er således alene, at man i boks B.1 kender nutidsprisen på 100.000 kr., mens man i boks B.2 kender prisen i år 4 på 106.884 kr.

Eksemplet illustrerer, at nutidsværdien af en fremtidig betaling er lavere (i eksemplet 94.965 kr.), end hvis betalingen skulle forgå nu (i eksemplet $2.000 * 50 = 100.000$ kr.). Forskellen udgøres af den forrentning af beløbet, som man vil kunne opnå i perioden frem til betalingstidspunktet (svarende til en forrentning på 3 pct. om året i 4 år), fratrukket den prisstigning der vil være tale om i perioden (svarende til en inflation på 1,7 pct. om året i 4 år).

Selv om det umiddelbart kan fremstå som lidt indviklet at foretage sådanne opgørelser af nutidsværdier af fremtidige betalinger, er det i praksis ikke så vanskeligt. En omregning af en nutidspris til en nutidsværdi kan foretages ved brug af en tabel som den følgende, der er opgjort for en realrente på 1,3 pct.

Figur B.1 Eksempel på omregningstabel ved brug af realrente på 1,3 pct.

Nu	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år	7 år	8 år	9 år	10 år
0 pct.	-1,3 pct.	-2,6 pct.	-3,8 pct.	-5,0 pct.	-6,3 pct.	-7,5 pct.	-8,6 pct.	-9,8 pct.	-11,0 pct.	-12,1 pct.

Metoden med udgangspunkt i nutidsprisen vil være rimelig at anvende for langt de fleste produkter. Men hvis der på netop opgørelsestidspunktet er tale om meget unormale priser, der er markant højere eller lavere en normalt, bør der anvendes en anden metode i opgørelsen. Det vil fx kunne være tilfældet for energipriser, der kan svinge meget fra år til år. I stedet kan det fx overvejes at lave en fremskrivning af de pågældende priser baseret på udviklingen i de historiske priser eller lignende.

Opgørelse af nutidsværdi, når beløb for fremtidig betaling kendes

I nogle tilfælde vil man som ordregiver kende de faktiske beløb, der skal betales på senere tidspunkter i løbet af brugsperioden. I disse tilfælde kan opgørelsen af nutidsværdierne ske ved brug af den opgørelsesmetode, der er gennemgået i boks B.2.

Boks B.2

Eksempel på opgørelse af nutidsværdi ved brug af prisen på det fremtidige betalingstidspunkt

Når man som ordregiver kender det faktiske beløb, der skal betales på et tidspunkt i fremtiden, kan nutidsværdien opgøres ved brug af følgende formel:

$$\text{Nutidsværdien} = \text{beløb år } x * (1 + \text{kalkulationsrente})^{-x}$$

Det kan illustreres med følgende eksempel.

Hvis der eksempelvis skal opgøres nutidsværdien af en betaling på 106.884 kr. om 4 år, hvor der anvendes en kalkulationsrente på 3,0 pct., vil beregningen være følgende:

$$\text{Nutidsværdien} = 106.884 \text{ kr.} * (1 + 0,03)^{-4} = 94.965 \text{ kr.}$$

Eksemplet illustrerer, at nutidsværdien (i eksemplet 94.965 kr.) af en fremtidig betaling er lavere end på betalingstidspunktet (i eksemplet 106.884 kr.). Forskellen udgøres af den forrentning af beløbet, man vil kunne opnå ved fx at have det pågældende beløb stående i obligationer³⁵ fra nu og frem til betalingstidspunktet (i eksemplet en forrentning på 3 pct. om året af et beløb på 94.965 kr. i 4 år).

³⁵ Som kalkulationsrente anvendes der derfor ofte en gennemsnitlig obligationsrente.