



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

November 2019

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

transaktions- omkostninger ved udbud i staten

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 18/2018 om transaktionsomkostninger ved udbud i staten**

23. oktober 2019

RN 1109/19

Forsvarsministerens redegørelse af 21. august 2019

Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejdes redegørelse af 26. august 2019

Beskæftigelsesministerens redegørelse af 27. august 2019

Miljøministerens redegørelse af 2. september 2019

Social- og indenrigsministerens redegørelse af 2. september 2019

Børne- og undervisningsministerens redegørelse af 2. september 2019

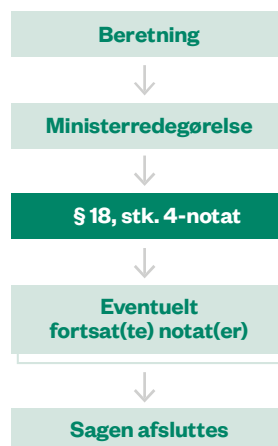
Finansministerens redegørelse af 2. september 2019

Klima-, energi- og forsyningsministerens redegørelse af 30. september 2019

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som ministrene har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner. Siden afgivelsen af beretningen er flere af de undersøgte ministeriers ressortområder ændret med kongelig resolution af 27. juni 2019. I forlængelse heraf har både miljøministeren samt ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde afgivet en redegørelse. Redegørelserne er enslydende.

 **Konklusion**

Ministrene oplyser overordnet set, at ministerierne vil have fokus på at minimere transaktionsomkostninger ved udbud, og at de har igangsat og i flere tilfælde implementeret initiativer, som kan medvirke til at nedbringe transaktionsomkostningerne ved udbud. Som et centralt initiativ har Finansministeriet i april 2019 etableret en fællesstatslig rådgivningsenhed i samarbejde med Erhvervsministeriet, som skal hjælpe de statslige institutioner med at foretage bedre indkøb, herunder udbud med lave transaktionsomkostninger. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Ministerierne vil øge deres fokus på at afdække markedet og have dialog med leverandørerne, før de udbyder en opgave. Herunder vil Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse, som én af statens største indkøbere, gennemføre en markedsafdækning forud for alle relevante indkøb. Endvidere vil den fællesstatslige rådgivningsenhed i den daglige rådgivning opfordre de statslige institutioner til at øge brugen af markedsdialog og afholde kurser om markedsdialog.
- Ministerierne vil fortsat fokusere på at undgå unødvendige krav og detaljer i udbudsmateriale og kravspecifikation. Flere ministerier har justeret deres retningslinjer for indkøb og udbud, så der nu er et maksimumkrav til tilbudsmaterialets omfang. Endvidere har den fællesstatslige rådgivningsenhed udarbejdet fælles statslige skabeloner til udbudsmaterialer og udbudsprocesser for at begrænse kravene til tilbudsgiverne. Dette kan være med til at nedbringe transaktionsomkostningerne ved udbud.
- Flere ministerier vil afsøge muligheden for at koordinere udbud yderligere på tværs af ministerierne. Derudover har de ministerier, som i undersøgelsesperioden ikke koordinerede deres indkøb på tværs af ministerområdet, nu igangsat eller implementeret initiativer for at sikre koordineringen. Indenrigs- og Socialministeriet har således pr. 1. januar 2019 etableret et indkøbsforum for ministeriets institutioner, og Børne- og Undervisningsministeriet har formaliseret ministeriets indkøbsforum, som skal koordinere ministeriets udbud og sikre rettidig annoncering af ministeriets indkøbsplaner. Endvidere er Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i gang med at etablere en koncernfælles indkøbsenhed, som bl.a. skal sikre, at der bliver udarbejdet indkøbsplaner og koordineret indkøb og udbud på tværs af ministerområdet.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2019 en beretning om transaktionsomkostninger ved udbud i staten. Beretningen handlede om de udbudsprocesser og administrative omkostninger, der er forbundet med at gennemføre udbud. Formålet var at vurdere, om udvalgte ministerier kan forbedre deres arbejde med at minimere transaktionsomkostningerne, når de gennemfører udbud.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de, at ministerierne bør styrke indsatsen for at minimere transaktionsomkostninger, når de gennemfører udbud, da dette vil medføre besparelser for både staten og den private sektor.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

Dialog med leverandører og afdækning af markedet

5. Statsrevisorerne bemærkede, at ministerierne kan minimere transaktionsomkostningerne ved i højere grad at afdække markedet og have dialog med leverandører, før de udbyder en opgave.

Det fremgik også af beretningen, at ministerierne i begrænset omfang gjorde brug af muligheden for at afdække markedet og have dialog med leverandører, før de udbød en opgave.

6. Forsvarsministeren oplyser, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI), siden Rigsrevisionen påbegyndte undersøgelsen, har opprioriteret afdækning af markedet, så FMI i dag som udgangspunkt gennemfører en markedsundersøgelse forud for alle relevante indkøb. Derudover vil FMI fremadrettet prioritere at holde generelle oplæg for interesserede leverandører om udbud og udbudsprocesser 2 gange årligt. Ministeren oplyser endvidere, at FMI vægter at holde oplysningsmøder for leverandørerne i forbindelse med konkrete udbud, bl.a. for at forebygge misforståelser af udbudsmaterialet.

7. Miljøministeren og ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling oplyser, at Miljø- og Fødevarerministeriet og Ministeriet for fødevarer, fiskeri og ligestilling vil fortsætte arbejdet med at udbrede anvendelse af dialog med leverandører på markedet, før de gennemfører et udbud.

8. Beskæftigelsesministeren oplyser, at Beskæftigelsesministeriet har interne retningslinjer for indkøb og udbud, hvor det fremgår, hvornår og hvordan ministeriet skal foretage markedsafdækning.

9. Indenrigs- og socialministeren oplyser, at Socialstyrelsen er i gang med at udarbejde retningslinjer, der beskriver, hvordan markedsafdækning og markedsdialog foretages, herunder hvilke hensyn der skal tages, så tilbudsgivere ikke bliver inhabile.

10. Børne- og undervisningsministeren oplyser, at Børne- og Undervisningsministeriets indkøbsstrategi er blevet justeret for generelt at tilvejebringe et skærpet fokus på at minimere unødvendige transaktionsomkostninger ved udbud.

11. Klima-, energi- og forsyningsministeren oplyser, at ministeren tager til efterretning, at der er vurderet et forbedringspotentiale for Klima- Energi, og Forsyningsministeriets transaktionsomkostninger ved udbud, og at ministeriet er positiv over for de forslag til forbedringer, der fremgår af beretningen. Ministeren oplyser endvidere, at ministeriet er i gang med at etablere en koncernfælles indkøbsenhed, og at beretningen understøtter det forestående arbejde med at etablere enheden i praksis.

12. Finansministeren oplyser, at den fællesstatslige rådgivningsenhed, som blev oprettet i 2019 for at hjælpe statslige institutioner med at gennemføre bedre indkøb og udbud, i den daglige rådgivning vil opfordre de statslige institutioner til at øge brugen af markedsdialog. Endvidere oplyser ministeren, at rådgivningsenheden vil afholde

kurser om markedsdialog for udbudsansvarlige i staten med det formål at nedbringe transaktionsomkostningerne i staten.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministerierne vil have øget fokus på at afdække markedet og have dialog med leverandørerne, før de udbyder en opgave, herunder at FMI – som én af statens største indkøbere i staten – nu som udgangspunkt vil gennemføre markedsafdækning forud for alle relevante indkøb. Endvidere finder Rigsrevisionen det positivt, at den fællesstatslige rådgivningsenhed vil opfordre de statslige institutioner til at øge brugen af markedsdialog. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Udbudsmateriale og kravspecifikation

14. Statsrevisorerne bemærkede, at ministerierne bør undgå unødvendige krav og detaljer i udbudsmateriale og kravspecifikation, særligt ved udbud af tjenesteydelser.

Det fremgik også af beretningen, at én af de faktorer, der kan være med til at minimere transaktionsomkostningerne, er, at ministerierne sætter en begrænsning på tilbudsmaterialet. Det fremgik endvidere af beretningen, at Socialstyrelsen – som den eneste af de undersøgte institutioner – har et krav i sine retningslinjer om, at styrelsen i udbudsmaterialet skal opstille et maksimumkrav til sideantallet for tilbudsmaterialet. 3 af de 6 undersøgte ministerier havde et maksimumkrav til sideantallet for tilbudsmaterialet i nogle af de udvalgte udbud i beretningen.

15. Forsvarsministeren oplyser, at FMI fortsat vil arbejde videre med at minimere transaktionsomkostningerne, bl.a. ved at begrænse krav og detaljer i kravspecifikationerne gennem intern undervisning og vejledninger.

16. Miljøministeren og ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling oplyser, at de respektive ministerier løbende arbejder på at reducere transaktionsomkostningerne ved udbud, og at de vil være opmærksomme på mulighederne for at sætte yderligere fokus på de områder, som Statsrevisorerne peger på.

17. Beskæftigelsesministeren oplyser, at Beskæftigelsesministeriet vil indarbejde et maksimumkrav til udbudsmaterialet i ministeriets retningslinjer, så tilbudsgiverne har en rettesnor ved afgivelse af tilbud. Derudover vil ministeriet som opfølgning på beretningen, hvor det fremgik, at ministeriet ikke havde en fælles skabelon for annonceringer, udarbejde en fælles skabelon for annonceringer i ministeriet.

18. Børne- og undervisningsministeren oplyser, at Børne- og Undervisningsministeriets indkøbsstrategi er blevet justeret for at tilvejebringe et skærpet fokus på at minimere unødvendige transaktionsomkostninger ved udbud. Vejledningsmaterialet er inspireret af beretningen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens materiale om bedre udbud og har fokus på de elementer, der kan bidrage til at minimere transaktionsomkostningerne ved udbud, fx i form af valg af udbudsform, antallet af krav og maksimumskrav til sideantallet for tilbudsmaterialet. Herudover er vejledningsmaterialet til ministeriets medarbejdere gjort tilgængeligt på ministeriets intranet.

19. Indenrigs- og socialministeren oplyser, at Socialstyrelsen stiller krav om, at der anvendes en standardskabelon i forbindelse med et udbud, hvor der fx skal sættes begrænsning på, hvor langt et tilbud der må gives. Socialstyrelsen bemærker derudover, at det er en konkret afvejning, hvor detaljeret et udbudsmateriale bør være.

20. Klima-, energi- og forsyningsministeren oplyser, at den koncernfælles enhed, som Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet er ved at etablere, bl.a. skal medvirke til, at processerne omkring udbud og indkøb bliver mere effektive og mindre omfattende for både ordregiver og tilbudsgiver.

21. Finansministeren oplyser, at den fællesstatslige rådgivningsenhed, som rådgiver ministerierne om konkrete indkøb og udbud, stiller udbudsskabeloner, kurser og faglige netværk til rådighed for ministerierne. Ministeren oplyser, at skabelonerne til udbudsmaterialer og udbudsprocesser netop er udformet for at begrænse kravene til tilbudsgiverne. Ministeren bemærker, at anvendelsen af fælles skabeloner i staten vil kunne nedbringe transaktionsomkostningerne for tilbudsgiverne, idet tilbudsgiverne derved ikke skal forholde sig til en ny skabelon, hver gang de byder på statslige opgaver. Derudover vil rådgivningsenheden afholde kurser om kravspecifikationer med det formål at nedbringe transaktionsomkostningerne i staten.

22. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministerierne vil have fokus på at undgå unødvendige krav og detaljer i udbudsmateriale og kravspecifikation, og at flere ministerier har justeret deres retningslinjer for indkøb og udbud, så der nu er et maksimumkrav til tilbudsmaterialets omfang. Rigsrevisionen finder det ligeledes tilfredsstillende, at den fællesstatslige rådgivningsenhed har udarbejdet fællesstatslige skabeloner til udbudsmaterialer og udbudsprocesser for at begrænse kravene til tilbudsgiverne. Dette kan være med til at nedbringe transaktionsomkostningerne ved udbud. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Koordinering af indkøb og udbud

23. Statsrevisorerne bemærkede, at ministerierne i højere grad bør koordinere udbud og indkøb på tværs af ministerområder, bl.a. med henblik på at samle deres udbud og minimere transaktionsomkostninger.

Det fremgik også af beretningen, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Børne- og Socialministeriet ikke koordinerede deres indkøb på tværs af ministerområdet, og at Undervisningsministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke havde udarbejdet indkøbsplaner for 2018, som de har pligt til i henhold til cirkulære om indkøb i staten.

24. Forsvarsministeren oplyser, at FMI allerede har fokus på at foretage indkøb i koordination med fx Rigspolitiet, og at FMI i den forbindelse med udgangspunkt i forskellige juridiske modeller arbejder for at udmønte disse samarbejder så smidigt som muligt.

25. Miljøministeren og ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling oplyser, at muligheden for at sikre en yderligere koordinering af udbud på tværs af ministerierne vil blive undersøgt i samarbejde med de øvrige ministerier i regi af forummet for koncernindkøbere i staten.

26. Beskæftigelsesministeren oplyser, at Beskæftigelsesministeriet i højere grad vil afsøge muligheden for flere tværministerielle udbud.

27. Indenrigs- og socialministeren hæfter sig ved, at det fremgik af beretningen, at Børne- og Socialministeriet fra 1. januar 2019 havde etableret et indkøbsforum for ministeriets institutioner, da ministeriet i undersøgelsesperioden ikke havde et indkøbsforum på tværs af ministerområdet.

28. Børne- og undervisningsministeren oplyser, at indkøbs- og udbudsforummet i Børne- og Undervisningsministeriet er blevet formaliseret og skal sikre koordineringen af udbud på tværs af ministerområdet og rettidig annoncering af ministeriets indkøbsplaner. Derudover skal forummet være med til at sikre videndeling om og fokus på at nedbringe transaktionsomkostningerne ved udbud.

29. Klima-, energi- og forsyningsministeren oplyser, at den koncernfælles enhed bl.a. skal sikre, at der bliver koordineret på tværs af ministerområdet, og at der udarbejdes indkøbsplaner.

30. Finansministeren oplyser overordnet set, at ministeren er enig med Statsrevisorerne i, at ministerierne bør have øget fokus på at efterleve cirkulæret om indkøb i staten, der bl.a. understøtter en øget koordination af indkøbsaktiviteter inden for ministerområderne.

31. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at flere ministerier vil afsøge muligheden for at koordinere udbud på tværs af ministerierne yderligere. Derudover finder Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at de ministerier, som i undersøgelsesperioden ikke koordinerede deres indkøb på tværs af ministerområdet, nu har igangsat og i flere tilfælde implementeret initiativer for at sikre koordineringen. Således har Indenrigs- og Socialministeriet pr. 1. januar 2019 etableret et indkøbsforum for ministeriets institutioner, og Børne- og Undervisningsministeriet har formaliseret ministeriets indkøbsforum, som skal koordinere ministeriets udbud og sikre rettidig annoncering af ministeriets indkøbsplaner. Endvidere er Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i gang med at etablere en koncernfælles indkøbsenhed, som bl.a. skal sikre, at der bliver udarbejdet indkøbsplaner og koordineret indkøb og udbud på tværs af ministerområdet. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm