

Værd at vide om konkurrenceudsættelse og udbud



– en indføring for tillidsrepræsentanter
i regioner og kommuner

Værd at vide om konkurrenceudsættelse og udbud

– en indføring for tillidsrepræsentanter
i regioner og kommuner

DRO
Den Regionale Organisationsrepræsentation
i Region Midtjylland

Værd at vide om konkurrenceudsættelse og udbud

– en indføring for tillidsrepræsentanter i regioner og kommuner

1. udgave

Udgiver:

DRO

Den Regionale faglige Organisationsrepræsentation
i Region Midtjylland.

Tekst:

Jan Helbak

Layout og dtp:

DRO

Tryk:

Huset Venture

Udgivelsestidspunkt:

Februar 2012

Du kan downloade indføringen
og evt. opdateringer på www.foa-aarhus.dk

Forord

Den Regionale Organisationsrepræsentation (DRO) i region Midtjylland udgiver her en ”Indføring i konkurrenceudsættelse og udbud for Tillidsrepræsentanter”. Det er der flere grunde til.

For det første indføres der mere og mere konkurrenceudsættelse og udbud i kommuner og regioner. Flere driftsopgaver skal i udbud. For det andet er udbudsopgaverne blevet meget komplekse. Det samme gælder for processerne. De kan være vanskelige at få styr på. Og for det tredje er det nu erfaringen, at udbud og udliciteringer griber langt mere i den daglige drift ind i hele den offentlige sektor end hidtil antaget.

Det betyder, at TR/FTR og ikke mindst de lokale faglige afdelinger skal regne med at blive langt mere involveret i udbud og udbudsprocesser, end vi tidligere har været vant til. Og da vejledningerne vedrørende udbud enten er spredte eller ikke umiddelbart kan anvendes som hjælpemiddel i det daglige TR/FTR arbejde, har DRO besluttet, at det er på tide med en praktisk indføring i udbudsområdet for TR/FTR.

Selv for erfarne inden for området kan det være vanskeligt at finde rundt i udbudspolitikken. Det skyldes, at politik, jura og samarbejdsstof ofte blandes sammen. Det kan være svært at finde ud af, hvad man som TR/FTR har indflydelse på, og hvad man ikke har indflydelse på. Og for at gøre billedet endnu mere broget, er det i de sidste budgetforlig blevet almindeligt at kombinere udbud med besparelser. Dvs. at en del af den samlede besparelse ofte skal findes gennem udbud af bestemte driftsopgaver. Man går med andre ord ud fra, at der kan spares penge ved at sende opgaver i udbud. Men det er langt fra sikkert og kan give store hovedbrud for de medarbejdere, der bliver engageret i udbudsprocessen, fordi de skal løse en bunden opgave med forudbestemte mål, selv om der ikke foreligger nogen dokumentation for, at der kan spares penge.

For TR/FTR betyder det, at de politisk og fagligt skal forholde sig til udbudsmål og udbudsprocesser samtidig med, at de skal sikre, at kollegernes løn- og arbejdsforhold respekteres.

Konkret og praktisk skal TR/FTR og de faglige afdelinger forholde sig til de udbudsmål, der ofte aftales i forbindelse med





budgetforligene. Derefter skal TR/FTR danne sig et overblik over, hvor mange driftsopgaver, der enten er i udbud eller snart kommer det. Endelig er der hele spørgsmålet om, hvad et udbud eventuelt får af indflydelse på opgaveløsningen og resten af driften.

Efterfølgende skal TR/FTR deltage i - eller i det mindste følge med i - selve udbudsprocessen og sideløbende orientere sine kolleger og sin faglige organisation.

Kort sagt er der mange opgaver i et udbudsforløb for en TR/FTR, som ofte vil stå overfor embedsmænd, der er specialiserede i at håndtere udbud, gennemføre undersøgelser og udarbejde udbudsmateriale. Derfor har TR/FTR brug for praktiske redskaber, der gør det muligt at finde rundt i den konkrete udbudsproces på en relativ sikker måde.

Det er meningen med denne indføring. God læselyst.

Den Regionale Organisationsrepræsentation
i Region Midtjylland

Indholdsfortegnelse

Indledning.....	7
Hvordan skal bogen bruges?.....	7
Hvad indeholder bogen?.....	7

Kapitel 1

Hvad er udbud og konkurrenceudsættelse?	12
Strategi for udbud.....	13
Politiske konsekvenser ved udbud	14
Fører konkurrenceudsættelse til bedre pris og kvalitet?	15
Hvad siger erfaringerne?	16
Hvad er TR/FTR's og de faglige afdelingers rolle?	18

Kapitel 2

Udbudspolitik og udbudsstrategi	22
Hvad er en udbudspolitik?.....	22
Hvad er en udbudsstrategi?	24
Hvordan starter en konkurrenceudsættelse?	26
De forskellige faser i den politiske proces.....	26
TR/FTR's og de faglige organisationers rolle	30

Kapitel 3

Overordnet introduktion til udbudsjura	33
Muligheder og begrænsninger	33
Kort introduktion til grundprincipper ved udbud.....	34
Udbudsformerne	36
Udvælgelseskriterier og tildelingskriterier	38
Kravspecifikationer.....	40
Tildelingskriterier – kontrakt og sociale hensyn.....	41
Kort om virksomhedsoverdragelsesloven	46
Afrundende bemærkninger.....	48

Kapitel 4

De centrale punkter i MED-Rammeaftalen og bilag 4	50
MED-Rammeaftalens paragraf 7 om information	50
Information om det enkelte udbud	51
En retningslinje dækker ikke alt	53
En lille tjekliste	54
MED-rammeaftalens § 8 om retningslinjer	54
Procedureretningslinje	56

Kapitel 5

Hele udbudsforløbet i helikopter perspektiv..... 60





Den politiske fase	60
Undersøgelses-/beslutningsfasen	62
Efter politisk beslutning - arbejdsfasen	65
Op til Udbudsfasen	68
Selve udbudsfasen	69
Opfølgningsfasen	70
TR/FTR's og de faglige organisationers rolle	71

Kapitel 6

TR og FTR i 'maskinrummet'	75
Opgaver.....	75
Fase 1 - den politiske fase.....	77
Fase 2 - undersøgelses- og beslutningsfasen	80
Fase 3 - efter beslutning – arbejdsfasen	82
Fase 4 - frem til udbud.....	87
Fase 5 og 6 - selve udbuddet og opfølgningen.....	88
TR/FTR's og de faglige organisationers rolle i 'maskinrummet'	88

Kapitel 7

Kontrolbud/eget bud	92
Hvad er et kontrolbud?	92
Grundbetingelser for kontrolbud.....	94
Udarbejdelse af kontrolbud	96
Hvem kan deltage i et kontrolbud.....	97
TR/FTR's og de faglige organisationers rolle	100

Kapitel 8

Hvad er OPP?	103
Hvad er OPP?.....	103
OPP og virksomhedsoverdragelse	106
Kort om de øvrige varianter	107
TR/FTR's og de faglige organisationers rolle	108

Kapitel 9

Kort gennemgang af de vigtigste begreber.....	111
Begrebsdefinitioner.....	111

Kapitel 10

Afsluttende bemærkninger	121
Links til hjemmesider	127

Indledning

Hvordan skal bogen bruges?

Bogen er bygget op, så man ikke behøver at læse den fra A til Z. Det gør den nemmere at bruge i det daglige TR/FTR-arbejde, hvor man tit står og har brug for nogle kontante svar på konkrete spørgsmål eller henvisninger til uddybende materiale.

Bogen er tænkt som et praktisk arbejdsredskab for TR/FTR og de faglige afdelinger og supplerer MED-rammeaftalen og 'Protokollatet om større omstillinger og udbud'. Den er bygget op, så det er muligt at slå op på det kapitel, man har brug for i den konkrete situation. Det kan fx være spørgsmål om de mest overordnede begreber inden for udbudsjura, om medarbejderens rolle i udbudsforløbet, om hvordan MED-systemet skal inddrages og hvilke rettigheder, TR/FTR og medarbejderne har.

Af samme grund vil hvert kapitel indeholde to forskellige slags henvisninger

- til relevante og beslægtede informationer i andre kapitler,
- til andet uddybende og brugbart materiale om udbud og udliciteringer og til forskellige mere specifikke vejledninger fx fra Offentligt Ansattes Organisation (OAO).

Kapitlerne vil også indeholde nogle få 'gode og praktiske råd' til, hvad man kan/skal gøre.

Hvad indeholder bogen?

Bogen består af 10 kapitler samt en liste med adresser på vigtige hjemmesider, man kan besøge, hvis der er spørgsmål, som skal undersøges grundigere.

Kapitel 1:

Hvad er udbud og konkurrenceudsættelse?

Kapitlet indeholder en kort introduktion til, hvad udbud er for en størrelse. Der er også en kort gennemgang af de mange politiske spørgsmål, der rejser sig omkring konkurrenceudsættelse og udbud. Herunder hele tankegangen bag ønsket om mere udbud. Kapitlet afsluttes med en kort omtale af de hidtidige erfaringer samt en mere overordnet beskrivelse af TR/FTR's og de faglige organisationers roller og opgaver.



Kapitlet behandler de overordnede formelle politiske og lovgivningsmæssige krav til regioner og kommuner om konkurrenceudsættelse og udbud. Ligeledes behandles forskellige måder, som et udbud kan blive til på; og endelig hvad der beslutningsmæssigt sker politisk og administrativt frem til det punkt, hvor et konkret udbud bliver til MED-stof.

Kapitlet beskriver de afgørende forskelle mellem udbudsjura, aftalegrundlag og samarbejdsgrundlaget i MED-systemet. Denne meget korte gennemgang skal klargøre og præcisere medarbejdernes og TR/FTR's muligheder og begrænsninger for medindflydelse og medbestemmelse i udbudsforløb bl.a. vedrørende Virksomhedsoverdragelsesloven og Sociale hensyn ved Udbud. Men hovedvægten er lagt på en kort introduktion til de mest centrale begreber i udbudsjuraen, der har relevans for TR/FTR's deltagelse i udbudsprocessen og drøftelserne i MED-udvalgene.

Kapitlet gennemgår de punkter i MED-Rammeaftalen, der har relevans for behandlingen af udbud. Tillige gennemgås de vigtigste afsnit i bilag 4 og endelig redegøres der for, hvad en procedureretningslinje er, og hvordan den kan anvendes.

Kapitlet ser hele udbudsprocessen i 'helikopterperspektiv'. Processen gennemgås fra start til slut, og de forskellige faser bliver kort beskrevet. Det vil især være i dette kapitel, at man kan hente en række 'gode og praktiske råd' til, hvad man skal gøre og ikke mindst huske at gøre. Kapitlet afsluttes med en kort beskrivelse af det ideelle udbudsforløb, som man bør stræbe efter at få vedtaget. Kapitlet skulle gerne hjælpe den enkelte TR/FTR og de faglige afdelinger til at få overblik over hele forløbet og angive, hvordan man kan handle i de enkelte faser.

Kapitel 6:

TR og FTR i 'maskinrummet'

Kapitlet beskæftiger sig mere konkret med udbudsprocessens forskellige faser, hvordan MED-systemet skal inddrages, og hvad det helt konkret kan bruges til. Der stilles skarpt på grænserne mellem udbudsjura og samarbejdssystemet; og på hvor grænserne går for medindflydelse og medbestemmelse i udbudsprocessen. Kapitlet oplister en række tjekpunkter for, hvad man skal huske at gøre i de enkelte faser.

Kapitel 7:

Kontrolbud/eget bud

Kapitlet gennemgår meget kort, hvad et kontrolbud/eget bud er for noget, og hvilken rolle TR/FTR og de faglige organisationer har, hvis en gruppe medarbejdere skal afgive eget bud. Der vil også være kommentarer og henvisninger til de vejledninger, der er udarbejdet af henholdsvis Økonomi- og erhvervsministeriet, Kommunernes Landsforening (KL) og OAO, således TR/FTR kender de relevante vejledninger, når de skal rådgive deres kolleger, der deltager i udbuddet.

Kapitel 8:

Hvad er OPP?

Kapitlet indeholder en ultrakort introduktion til begrebet 'Offentlig Privat Partnerskab' (OPP), som er en nyere form for udbud og udlicitering. Højest sandsynligt vil vi komme til at høre mere til denne udliciteringsform, fordi der er politisk flertal for gennem OPP at inddrage det private erhvervsliv mere i et samarbejde med den offentlige sektor.

Kapitel 9:

Kort gennemgang af de vigtigste begreber

I kapitlet defineres nogle af de mest anvendte begreber i udbudsprocessen. Erfaringerne viser nemlig, at det tit kniber med at blive enige om begreberne. Det kan afstedkomme unødvendig forvirring, lange drøftelser og ikke mindst et slid-somt opklaringsarbejde for at finde ud af, om man overhovedet taler om det samme.





Kapitel 10:

Afsluttende bemærkninger

Det afsluttende kapitel runder bogen af med en meget kort og overordnet opsummering af de vigtigste elementer og begivenheder i et samlet udbudsforløb.

Hele bogen afsluttes med en angivelse af de vigtigste og mest anvendelige referencer og adresser på gode hjemmesider.

Kapitel 1

Hvad er udbud og konkurrenceudsættelse?



Kapitel 1

Hvad er udbud og konkurrenceudsættelse?

Ordet 'konkurrenceudsættelse' er af nyere dato. Tidligere brugte man kun ordene udbud og udlicitering. Men siden 2005, hvor VK-regeringen udgav en pjece – "Tid til status, erfaringer med frit valg"¹ – er ordet langsomt gledet ind i den daglige sprogbrug. Selvfølgelig først og fremmest blandt politikere og ledende embedsmænd. Men inden for de sidste par år er det blevet almindeligt at anvende ordet i næsten alle sammenhænge, og i dag bruges ordene konkurrenceudsættelse og udbud i flæng.

I praksis er der heller ingen forskel på de to ord. Men ordet konkurrenceudsættelse har måske ikke den samme uheldige klang som udbud i offentligheden og blandt de offentligt ansatte. Det lyder mindre drastisk at tale om konkurrenceudsættelse frem for udbud og udlicitering. Især når det drejer sig om udbud af de såkaldte 'bløde områder' som pleje, omsorg, børnepasning mv.

For nemheds skyld vil vi her i bogen hovedsageligt bruge ordet udbud.

Udbud

Et udbud defineres ved, at offentlige drifts- og anlægsopgaver udbydes, og hvor private tilbudsgivere konkurrerer om at komme med det mest fordelagtige tilbud og vinde retten til at udføre den eller de bestemte opgaver for en offentlig myndighed i et bestemt tidsrum.

Udlicitering

Gennemføres udbuddet, og indgås der er kontrakt, er opgaven blevet udliciteret. Det offentlige bevarer dog fortsat ansvaret for leveringen, kvaliteten og styringen af ydelsen.

Privatisering

Ved privatisering afhænder det offentlige formelt hele ansvaret til den virksomhed, der overtager opgaven. Det offentlige kan så efterfølgende købe ydelser fra denne virksomhed, men så vil det ske på lige fod med køb af ydelser fra andre private virksomheder (privatisering vil ikke blive behandlet yderligere i denne bog). ►

► Se i øvrigt kapitel 9 for kort gennemgang af de vigtigste begreber

¹ Tid til status – erfaringer med frit valg. Regeringen 2005

Strategi for udbud

Siden 2007 har den tidligere VK regering fulgt en ganske bestemt strategi for at øge antallet af udbudsforretninger i Danmark. Hvert år indgår Finansministeren og henholdsvis Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner en økonomiaftale, der fastlægger betingelserne for kommunernes og regionernes økonomi det næste år frem.

Siden 2007 har det været almindeligt, at økonomiaftalerne har indeholdt et afsnit om udbud. Til det formål blev der oven i købet oprettet en måleenhed for graden af konkurrenceudsættelse/udbud. Måleenheden kaldes IKU, som er en forkortelse af ”Indikator for Konkurrence Udsættelse”. På baggrund af den målte konkurrenceudsættelse/antal udbud har Finansministeriet siden 2007 stillet krav først til kommunerne og senere til regionerne om et årligt bindende mål for konkurrenceudsættelse/antal udbud.

I 2007 blev målet sat til, at 25 procent af kommunale driftsopgaver skulle være konkurrenceudsat inden 2010. I 2009 blev målet sat til 26,5 procent, og i 2011 blev det aftalt, at kommunerne samlet set inden 2015 skulle konkurrenceudsætte 31,5 procent af alle driftsopgaver. For regionernes vedkommende er der ikke fastsat bestemte procentmål.

Kommunerne – og senere regionerne – er på den måde blevet pålagt at gennemføre konkurrenceudsættelse/udbud af deres driftsopgaver uden hensyn til, om der har været flertal for det eller ej i de enkelte byråd og regionsråd. Kommunerne har dog ikke fuldt ud levet op til økonomiaftalernes mål.

For at få bedre kontrol med kommuners og regioners konkurrenceudsættelsespolitik fik VK-regeringen vedtaget to centrale love i Folketinget. Den første lov gør det obligatorisk for kommuner og regioner at udarbejde en ”udbudsstrategi”. Den skal udarbejdes i det første år efter hvert kommunal- og regionsvalg. ►

Den anden lov (’Bemyndigelsesloven’), der blev vedtaget i maj 2011, er betydeligt mere vidtgående². Den bemyndiger ministe-

► Se kapitel 2 for en nærmere omtale

² Lov om kommunal og regional pligt til konkurrenceudsættelse. LF 199 10/11 Vedtaget af Folketinget den 31. maj 2011.

ren til egenhændigt at udpege kommunale og regionale driftsområder til konkurrenceudsættelse, hvis der ikke opnås enighed i økonomiaftalerne imellem regeringen og KL / Danske Regioner om bindende mål. Det betyder, at ministeren faktisk har bemyndigelse til – uden om byråd og regionsråd – at udpege bestemte områder, som skal konkurrenceudsettes. Det kan fx dreje sig om dagtilbud, bestemte hjemmeplejeområder eller bestemte behandlingsområder³.

Alt i alt er der siden 2007 gennemført en række tiltag, der gør det muligt for den til enhver tid siddende regering at tvinge en bestemt konkurrenceudsættelsesgrad igennem. SRSF-regeringen, der afløste VK-regeringen, har med sin første finanslov besluttet, at den vil ophæve kravet om tvangsudbud. Derimod gælder bemyndigelsesloven ind til videre.

Politiske konsekvenser ved udbud

Det hævdes ofte, at udbud er politisk neutralt. Alle må være interesseret i, at opgaverne løses ”bedst og billigst”. Men så enkelt er det desværre ikke. Udbud griber langt mere ind i det politiske liv og får større betydning for borgerne, end man sædvanligvis indrømmer. Derfor kan det være på sin plads ganske kort at gennemgå nogle politiske konsekvenser af udbud og en udlicitering.

Når en opgave skal konkurrenceudsettes, må den nødvendigvis i udbud. Ethvert udbud skal overholde nogle ganske bestemte regler, primært EU-regler. Når udbuddet er gennemført, skal der indgås en kontrakt med den vindende virksomhed; også hvis den offentlige myndighed selv vinder udbuddet, skal opgaven efterfølgende løses på udbudsgrundlagets betingelser. ►

► *Se kapitel 7*

En kontrakt er et formelt juridisk aktstykke, som byråd og regionsråd er forpligtet til at overholde, uanset de midt i kontraktperioden ændrer holdning eller gennem dialog med borgerne fx finder frem til, at opgaven kan løses på en anden måde.

Hvis nu 31,5 procent af samtlige driftsopgaver bliver udliciteret, vil det indebære et meget stort antal bindende kontrakter,

³ Aftale om Konkurrencepakken mellem Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne.

som politikerne skal overholde. Som konsekvens kan det betyde, at de mister muligheden for at gennemføre deres politik på endnu større områder, fordi man her vil komme i konflikt med de indgåede kontrakter. Og da politikerne heller ikke kan ændre de økonomiske kontraktforudsætninger, kan det betyde, at de i budgetforligene bliver nødt til at pålægge de øvrige offentlige områder yderligere besparelser for at nå budgetmålene.

Resultat: De offentlige opgaveløsninger får et smallere budgetgrundlag, mens de private går fri. Så det er altså ikke helt korrekt, når det hævdes, at udbud af driftsopgaver er politisk neutralt.

Dertil kommer, at udbud og udlicitering begrænser borgernes indflydelse i den forstand, at deres ønsker eller krav om ændringer i de politiske prioriteringer meget let kan komme i konflikt med de indgåede kontrakter. Politikerne bliver så nødt til at afvise borgernes krav, fordi de strider mod de kontrakter, som politikerne er forpligtet på. Det betyder måske ikke det store ved en lav grad af konkurrenceudsættelse. Men når udbudsgraden først op på de 31,5 procent, kan det meget tænkeligt blive et demokratisk problem, fordi borgernes politiske indflydelse indskrænkes, da politikernes frihed til at handle er blevet begrænset.

Fører konkurrenceudsættelse til bedre pris og kvalitet?

I pjecen ”Tid til status” formulerede VK-regeringen sin konkurrencepolitik meget klart på denne måde: ”frit valg har betydet, at flere leverandører nu konkurrerer om at levere de bedste og billigste tilbud til borgerne”.

Tankegangen bag bygger på den opfattelse, at konkurrence mellem mennesker skaber de bedste resultater. Og den tankegang har siden forplantet sig bredt i det politiske landskab. I dag betragtes påstanden som en selvindlysende sandhed.

Men er det nu helt rigtigt? Erfaringerne fra de mest omfattende undersøgelser bekræfter ikke påstanden. I det hele taget er det vanskeligt at finde undersøgelser, der blot tilnærmelsesvist kan dokumentere den.

Desuden gælder der nogle forhold, som sjældent tages med i analyserne. Lad os kaste et blik på nogle af de vigtigste.

Når offentlige opgaver skal i udbud og eventuelt udliciteres, skal de indkredses og beskrives. Der skal sættes pris på hver ydelse og delydelse, hvilket er en meget vanskelig og kompleks opgave. Men det er nødvendigt, fordi tilbudsgiverne skal vide, hvad de byder på. Også de afledte konsekvenser for de tilstødende offentlige opgaver bør regnes med – det sker sjældent.

Processen resulterer ofte i, at flere af de andre institutioner, der har et samarbejde med de institutioner, som udliciteres, nu skal til at handle (køb/salg) med disse. Det betyder, at der skal bruges arbejdskraft på at sørge for betalingerne – både mellem de private leverandører og den offentlige myndighed, men også mellem de enkelte offentlige institutioner indbyrdes. Dertil kommer kontrolopgaver ud over selve arbejdet med udbudsprocessen. Antag at hele 31,5 procent er udliciteret. Det får den følge, at et helt nyt lag af offentligt ansatte faktisk ikke skal bestille andet end at håndtere betalinger frem og tilbage. Disse funktioner var ikke nødvendige tidligere, men de skal tælles med, når den samlede udgift skal beregnes.

Endvidere sker der også det, at alle opgaver skal opdeles i et større antal enkeltydelser ("ydelsesenheder"). Ellers kan den samlede pris ikke beregnes. Men de fleste offentlige opgaver hænger faktisk sammen, og kan ikke sådan uden videre stykkes op i enkeltydelser, uden det går ud over sammenhængen og de ofte integrerede opgaveløsninger. Det kan godt være, at udbuddet ikke påvirker den enkelte opgaves kvalitet, men der er risiko for, at det påvirker den samlede kvalitet i opgaveløsningen negativt.

Resultat: det er langt fra sikkert, at opfattelsen af at konkurrenceudsættelse fører til "bedre og billigere" ydelser for borgerne, er korrekt. Og i hvert fald er den ikke dokumenteret.

Hvad siger erfaringerne?

Samlet set er erfaringerne spredte og uensartede. Der er udgivet et pænt antal rapporter, men resultaterne er ikke entydige, og undersøgelsesmetoderne har været meget forskellige; så forskellige at de enkelte undersøgelser og resultater vanskeligt kan sammenlignes. Det gælder både for de hjemlige og de udenlandske undersøgelser.

En undersøgelse herhjemme adskiller sig dog fra de andre. Det er AKF's rapport⁴ fra 2011. Rapporten udmærker sig ved at gennemgå ca. 80 forskningsstudier og rapporter. Derfor er dens konklusioner angående de mange rapporters kvalitet ganske dækkende.

Rapportens hovedkonklusioner kan sammenfattes på denne måde:

- Der kan umiddelbart dokumenteres en mindre besparelsesgevinst ved udlicitering; men den er mindre end den ofte fremstilles i den offentlige debat.
- Der er generelt mere fokus på prisen end på dokumentation af kvaliteten.
- Flere studier medregner kun i et utilstrækkeligt omfang de faktiske omkostninger.
- Gevinsten ved brug af en privat aktør svinder over tid.
- Det er ikke nødvendigvis selve udliciteringen, der skaber besparelser, men den generelle konkurrencesituation i forbindelse med udbuddet.
- Udenlandske erfaringer peger på, at udlicitering har en tendens til at påvirke løn- og arbejdsforhold negativt.
- Få rapporter indregner de samfundsøkonomiske konsekvenser af udlicitering.

Hertil føjer AKF kritik af de anvendte forskningsmetoder. Flere af metoderne gør undersøgelserne meget snævre, eller også bygger de på case-undersøgelser (enkeltprojekter), som ikke nødvendigvis viser et dækkende billede af hele området. Det gælder både de danske og internationale undersøgelser. AKF's konklusioner falder en del sammen med undersøgelser foretaget af PSI (de offentligt ansattes internationale faglige sammenslutning)⁵ og resultaterne fra en større svensk undersøgelse fra 2011, "Konkurrencens konsekvenser – vad händer ved svensk velfärd?"⁶

⁴ AKF (Aventdt Kommunal Forskning). Rapport om: Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011.

⁵ PSI Public Service International. En række internationale og tværnationale undersøgelser er gennemført af PSIRU, Public Service International Research Unit. Se hjemmesideadresse bagest i rapporten.

⁶ Konkurrencens konsekvenser – vad händer ved svensk velfärd? Rapporten er udarbejdet af SNS og udgivet på SNS forlag 2011.

Generelt kan man sige, at undersøgelserne lider under, at de bygger på mikroøkonomiske principper. Dvs. de undersøger effekterne af det enkelte udbud på samme måde, som man undersøger en konkret virksomheds økonomi. Herfra generaliserer man så resultaterne. Det er problematisk, fordi der ikke tages højde for alle de andre faktorer, som er virksomme på det makroøkonomiske plan; det gælder fx

- øgede transaktionsomkostninger, ►
- mere komplekse styringsforhold,
- begrænsning af muligheder for ændringer andre steder i den offentlige organisation mv. ►

Der kan således næppe drages entydige konklusioner af effekterne ved konkurrenceudsættelse, udbud og faktisk udlicitering. Og erfaringerne dokumenterer heller ikke påstanden om, at konkurrence, udbud og udlicitering fører til, at de offentlige opgaver her igennem kan løses ”bedst og billigst”.

Resultat: Vi ved faktisk ikke ret meget om konsekvenserne og især ikke om langtidsvirkningerne af konkurrenceudsættelse, udbud og udlicitering. Men vi ved, at konkurrenceudsættelse fører til en række utilsigtede politiske og driftsmæssige problemer i det offentlige, og at det langt fra er dokumenteret, at øget udbud fremmer effektiviteten og forbedrer kvaliteten.

Hvad er TR/FTR's og de faglige afdelingers rolle?

Både TR og fagforeningerne har en vigtig rolle at spille i den offentlige debat om konkurrenceudsættelse. Strengt taget er det lige netop her, at de kan gøre deres indflydelse gældende. For det vil ofte være sådan, at når først den politiske beslutning om udbud er truffet, er mulighederne for at stoppe det også begrænset.

Men hvordan skal TR/FTR og fagforeningerne så gå ind i den offentlige debat? Det kan der selvfølgelig gives mange svar på. Men det er vigtigt, at man ikke begrænser sig til at fortælle omverdenen, at udbud og udlicitering skaber dårligere løn- og arbejdsforhold for de ansatte. Det er der ganske rigtigt en tendens til. Men det er ikke sikkert, at det gør det.

Måske skal der i fremtiden bruges langt flere kræfter på at fokusere på risikoen for øget demokratisk underskud ved fortsat

► Se definitionen i kapitel 9

► Se også tidligere i dette kapitel gennemgangen af de afledte effekter ved udbud og udlicitering

udlicitering. Befolkningen bør have indblik i, hvordan en skov af kontrakter med private leverandører begrænser den politiske handlefrihed og har vidtrækkende konsekvenser dybt ind i den offentlige sektor.

Det kan TR/FTR og de faglige organisationer – med deres store faglige og praktiske indsigt – demonstrere og dokumentere og på den måde bidrage til, at udbudsdebatten kan ses i et nyt lys.

Alt for sjældent konfronteres politikerne med de faktiske konsekvenser af udbud både for dem selv og for befolkningen. Debatten indskrænker sig ofte til udveksling af postulater og til de offentligt ansattes organisationers defensive forsvar af løn- og arbejdsforhold.

Meget taler for, at debatten skal vendes om. Helt praktisk indebærer det, at både de faglige organisationer og TR/FTR skal blande sig i de politiske beslutninger om udbud - allerede, når de er 'på tegnebrættet' - eller når udbud indgår i budgetforligene. Det er lige netop på det tidspunkt, at man skal ud og fortælle offentligheden, hvad det får af politiske, administrative og faglige konsekvenser.

Og især udviklingen inden for de sidste par år har gjort fagforeningerne og TR/FTR's tidlige indgriben vigtig. Det er nemlig blevet almindelig praksis, at politikerne indregner ganske bestemte sparemål i udbuddene i forbindelse med budgetforligene.

Men hvordan kan man det, når der ikke på forhånd er foretaget grundige undersøgelser, som dokumenterer, at man kan nå besparelsesgevinster, som svarer til budgetmålene? Hvis tingene sker i en uhensigtsmæssig rækkefølge, kan det blive vanskeligt at gennemføre seriøse udbudsprocesser. Prisen kan således fra starten blive vægtet højere end kvaliteten.

Det er lige præcis i den slags situationer, at fagforeningerne skal være på pletten og sammen med deres TR/FTR fortælle offentligheden, at det, man er i gang med, meget let kan resultere i dårlige udbud, ringe kvalitet, øgede udgifter på grund af ringere arbejdsmiljø og tvivlsomme besparelser.

Kort sagt ved at være tidligt ude og rejse en offentlig debat om

de politiske udbudsbeslutninger kan fagforeningerne og TR/FTR medvirke til, at beslutningsprocessen bliver mere åben og kvalificeret og til, at medarbejderne senere i forløbet får større indflydelse på selve udbudsprocessen, og ikke mindst sat sociale hensyn og arbejdsmiljøet højt på dagsordenen.

Kapitel 2

Udbudspolitik og udbudsstrategi



Kapitel 2

Udbudspolitik og udbudsstrategi

De fleste kommuner og regioner har udarbejdet og vedtaget en *udbudspolitik* og alle en *udbudsstrategi*.

Lad det være klart fra starten: Både udbudspolitikken og udbudsstrategien er politikernes ejendom og ansvar.

Medarbejderne kan forholde sig til dem og eventuelt øve indflydelse på både politik og strategi. Men de kan ikke på noget retsgrundlag eller aftalegrundlag gøre krav på at få bestemmende indflydelse. Det er alene en sag for regionsråd og byråd!

Ofte forveksles *udbudspolitik* og *udbudsstrategi*. Men de er vidt forskellige både i form og indhold og skal også være det.

Groft sagt beskriver udbudspolitikken i brede vendinger en række forskellige aftaler og hensigter. Udbudsstrategien udgår derimod fra et lovgrundlag og skal praktisk vise, hvilke områder/opgaver kommunen eller regionen vil konkurrenceudsætte – og hvordan.

Hvad er en udbudspolitik?

Udbudspolitikken afspejler som hovedregel regionsrådets/byrådets syn på udbud og udlicitering – herunder en række principper, som man især lægger vægt på. Men indholdet henviser også til de aftaler om konkurrenceudsættelse, som er indgået med Finansministeriet. ► Endvidere finder man i udbudspolitikken også henvisninger til aftaler indgået mellem de faglige organisationer og eksempelvis Danske Regioner og KL. Der kan fx være direkte eller indirekte henvisninger til MED-Rammeaftalen eller til ”Protokollatet om medarbejdernes inddragelse og medvirken ved omstilling, udbud og udlicitering”⁸.

Udbudspolitikken kan også i statements eller i brede formuleringer pointere politikernes indstilling til anvendelse af Virksomhedsoverdragelsesloven og til, hvordan de i almindelighed

► Se kapitel 1 om
”økonomiaftaler”

⁷ Se fx Region Midtjyllands udbudspolitik. Kan findes på Regionens hjemmeside

⁸ MED-Håndbog 2008; MED-Rammeaftalen plus bilag 4 (også kaldet Protokollatet) aftale ved OK 2008.

mener, at medarbejdernes rettigheder skal tilgodeses ved udbud og udlicitering. Politikken kan også indeholde principbeslutninger om, hvorvidt der skal anvendes sociale klausuler i kontrakterne. Om der som udgangspunkt skal gennemføres kontrolbud, og om hvordan arbejdsmiljøet skal inddrages i hele udbudsprocessen.

Der kan desuden være opstillet principper og normer for, hvad man vil opnå med udbud og udlicitering. Fx at det inden for en *helhedsbetragtning* skal kunne betale sig at konkurrenceudsætte. Hvilke omkostningsberegninger, der skal anvendes, og hvilken kvalitet, der skal opnås. Henvisninger til lovgrundlaget og EU-udbudsdirektiv og EU-retten forekommer som regel også i udbudspolitikken.

Endelig indeholder Udbudspolitikken for det meste også en overordnet ramme for, hvordan udbudsprocessen skal gennemføres, hvilke opgaver og områder, der kan komme i betragtning samt bestemmelser for på hvilket kompetenceniveau, beslutningerne skal tages.

Og mere konkret: om politikerne skal inddrages ved hvert udbud, eller om kompetencen til at træffe de afgørende beslutninger kan delegeres ned i systemet til de administrative ledelsesniveauer. Det sidste er absolut ikke uden betydning for de faglige organisationer og TR/FTR. Til enhver tid drejer det sig jo om at forhandle med det ledelsesniveau, der har beslutningskompetencen. ►

Selv om regionens eller kommunens udbudspolitik ikke i sig selv udgør et formelt forpligtende dokument på linje med udbudsstrategien, så udtrykker den dog regionsrådets eller byråds hensigter og principper, og de skal selvfølgelig inddrages i de konkrete drøftelser og debat. Politikken skal som udgangspunkt tages for pålydende, og politikerne skal holdes fast på, at det, de skriver og beslutter, også bør gælde i praktisk handling.

Af den grund kan det anbefales, at TR/FTR og de faglige organisationer:

- Sætter sig grundigt ind i den pågældende udbudspolitik.
- Afgrænser hvad der er vigtigt i politikken.
- I det øverste MED-udvalg får politikerne eller direktionen til at præcisere de enkelte punkter, så ingen kan være i tvivl

► Se længere nede
i kapitlet og i kapitel
3 og 4

om, hvordan de politiske principper, rammer og hensigter skal opfattes og forstås.

- Får disse fortolkninger, forklaringer og præciseringer ført til referat.
- Får drøftet konsekvenserne, og hvordan Udbudspolitikken skal håndteres fra medarbejdersiden,
- Får udvalgt de enkeltområder i politikken, som med held kan omsættes til nogle mere specifikke delaftaler eller retningslinjer. Som fx et særskilt notat om "Sociale hensyn"/ Sociale kapitler.

Hvad er en udbudsstrategi?⁹

Loven om regioner og kommuners pligt til at udarbejde en *udbudsstrategi* blev vedtaget i 2009¹⁰. Den erstatter den tidligere *servicestrategi*, som var noget bredere både i sit indhold og formulering.

Som en opfølgning på de indgåede økonomiaftaler mellem KL og Finansministeriet, hvor kommunerne siden 2007 har forpligtet sig til at øge konkurrenceudsættelse, er den kommunale styrelseslov ændret, således kommunerne ifølge § 62 pålægges, at

- Udarbejde en udbudsstrategi,
- Redegøre for, hvor den vil blive anvendt,
- Dokumentere hvorledes anvendelse af udbud vil blive øget.

(Det samme gør sig gældende for regionerne.)

Regioner og kommuners udbudsstrategi bygger således – til forskel fra udbudspolitikken – på et lovgrundlag. Dvs. udbudsstrategien er *obligatorisk*. Regionerne og kommunerne kan heller ikke selv bestemme, hvornår udbudsstrategien skal udarbejdes. Der står meget klart i loven, at udbudsstrategien skal udarbejdes inden udgangen af det første år efter nyvalg til regionsråd eller byråd, og den skal evalueres inden valgperiodens afslutning. Det betyder, at der er ret snævre formelle rammer for, hvordan regioner og kommuner kan forholde sig til den overordnede konkurrenceudsættelsespolitik.

⁹ Se fx Region Midtjyllands udbudsstrategi marts 2011. Kan findes på regionens hjemmeside. Eller Århus kommunes udbudsstrategi. Kan findes på kommunens hjemmeside

¹⁰ LOV nr. 136 af 24/2/2009

Til gengæld stilles der relativt få krav til selve udformningen af udbudsstrategien. I bekendtgørelsen¹¹ stilles der faktisk kun tre overordnede krav:

- Konkrete mål for omfanget af konkurrenceudsættelsen herunder særligt udbudsegnede opgaver,
- Angivelse af på hvilke områder der påtænkes udbud af driftsopgaver,
- Strategi for at nå de opstillede mål for øget konkurrenceudsættelse.

Bemærk: Loven om udbudsstrategi omhandler alene driftsopgaver – *ikke* anlægsopgaver.

Men selv om loven ikke indeholder pligt til at gennemføre bestemte udbud, så er det alligevel værd at være opmærksom på, at ministerbemyndigelsesloven fra 2011 ► skærper ministeriets indflydelse på, hvad der kan konkurrenceudsættes og på hvilket grundlag. Ministeren har med andre ord fået bemyndigelse til at skærpe præciserings- og detaljeringskravene til udbudsstrategierne. Denne bemyndigelse er tillige formuleret i Økonomiaftalerne for 2012¹² mellem Finansministeriet og Danske Regioner hhv. KL. Her står der direkte: ”Der vil frem mod oktober 2011 i et samarbejde mellem regeringen og Danske Regioner blive fastlagt et teknisk grundlag, som skal ligge til grund for fastsættelse af en konkret målsætning om konkurrenceudsættelse i regionerne”. Tilsvarende sætning kan findes i økonomiaftalen med KL.

Med andre ord skal de formelle forpligtelser i regioner og kommuners udbudsstrategi i dag tages langt mere alvorligt end tidligere. De områder, opgaver og mål, der indgår i den enkelte region eller kommunes udbudsstrategi (som egnet til at blive sendt i udbud), vil nemlig med stor sandsynlighed blive inddraget i de kommende økonomiaftale. Så kan de ændre status til bindende mål. Men mere om dette, og hvordan TR/FTR og de faglige organisationer kan forholde sig i næste afsnit, hvor den konkrete politiske proces før et udbud gennemgås.

► Omtalt i kapitel 1

¹¹ Bekendtgørelse nr. 1310 af 15/12/2009 (Bekendtgørelse om kommunal og regional udbudsstrategi og opfølgningsredegørelse). Kan hentes på Udbudsportalen.dk

¹² Aftale om regionernes økonomi for 2012 side 10

Hvordan starter en konkurrenceudsættelse?

Der kan selvfølgelig være mange grunde til, at det politisk bliver besluttet at sende områder eller konkrete opgaver i udbud. Men helt overordnet kan disse grunde indsnævres til typisk fire:

- Mere eller mindre tilfældigt. Et aktuelt sparekrav kan være årsagen eller et ønske om politisk profilering. Men i dag sker det sjældnere, at beslutninger om konkrete udbud sker på et tilfældigt grundlag.
- Bestemte udbudsmål kan være en del af et budgetforlig. Det bliver mere og mere almindeligt. Der vil af samme grund ofte være hæftet et besparelsesmål på udbuddene.
- Som et led i opfyldelsen af den vedtagne udbudsstrategi udpeges de opgaver, der skal i udbud og evt. udliciteres. Den fremgangsmåde er efterhånden den mest almindelige og bør også være det ifølge loven om udbudsstrategi.
- Det private erhvervslivs interesseorganisationer, medierne eller politiske partier kan i en periode sætte markant fokus på konkurrenceudsættelse. Det sker med jævne mellemrum og ofte i forbindelse med en eller anden undersøgelse, der mener at kunne dokumentere, hvor mange milliarder det offentlige kan spare, hvis så og så mange opgaver udliciteres. Ofte spidser debatten til og udøver et pres på politikerne, der så igen overfører presset til regionernes eller kommunernes øverste administrative ledelse.

Men der er langt, fra ideen om et udbud fostres, og frem til de håndfaste beslutninger om, at bestemte opgaver skal konkurrenceudsættes. Endnu længere er der til, at selve udbudsprocessen sættes i gang. Der kan derfor være god grund til kort at gennemgå denne forudgående proces for at give et umiddelbart overblik.

De forskellige faser i den politiske proces

Den politiske del af hele processen med konkurrenceudsættelse kan opdeles i nogle få overordnede faser. De vil kort blive beskrevet her, og vil blive uddybet i kapitel 5 og 6.

Den første fase

Denne er kendetegnet ved de forholdsvis brede politiske diskussioner (for og imod konkurrenceudsættelse) eller ved aftaler i budgetforligene om, hvor mange opgaver, der skal i udbud, og hvor store besparelser, der skal opnås på den konto.

Typisk vil der føres åbne diskussioner om, hvilke opgaver, der skal med i udbudsstrategien, og hvordan den skal implementeres.

Disse diskussioner føres ofte samtidig med, at fx KL udgiver en håndbog eller en vejledning i, hvordan man mest hensigtsmæssigt gennemfører udbud. Det er med andre ord sjældent, at de politiske diskussioner foregår isoleret. De hænger for det meste sammen med en bredere debat eller mere sammenhængende forsøg på at sætte gang i udbudsprocessen.

I denne fase er det også vigtigt at undersøge andre spørgsmål ved siden af de generelle politiske: ►

- Bliver der i forbindelse med budgetforligene aftalt besluttede *udbudspakker*? Det er ikke helt uvæsentligt, hvordan de endelige beslutninger formuleres. For politikerne kan have den opfattelse, at den politiske del er overstået med vedtagelsen af budgetforliget. Resten må embedsmandssystemet tage sig af.
- Der kan også blive formuleret *udbudsrammer*, som så skal udfyldes hen ad vejen, og hyppigst vil det foregå i embedsmandsregi.

I begge tilfælde vil medarbejderne og TR/FTR's udgangspunkt være svagere. Det er derfor vigtigt at få afklaret:

- Om politikerne med budgetforligene har godkendt alle de beskrevne projekter, eller om de skal godkendes et for et, når budgettet skal omsættes til praktisk politik.

Det er vigtigt, at hvert enkelt udbudsprojekt skal godkendes politisk, så der hver gang gennemføres en klar politisk beslutningsproces, hvor medarbejderne kan gøre deres indflydelse gældende.

- Om der med udbudsrammerne – som de fx fremgår af udbudsstrategien – er truffet politisk beslutning om, hvorvidt de enkelte områder eller opgaver politisk skal behandles særskilt.
- På hvilket beslutningsniveau, de enkelte udbudsprojekter kan besluttet, fordi det har stor betydning for tilrettelæggelse af hele udbudsprocessen. ►

I denne fase er et centralt mål for de faglige organisationer

► Se også kapitel 1 om fagforeningernes og TR/FTR's rolle

► Se kapitel 5 og 6

og TR/FTR at opnå en politisk beslutning om, at der ud over 'pakkebeslutningerne' også skal gennemføres en politisk beslutningsproces ved hvert konkret udbudsprojekt.

Den anden fase

Anden fase hænger sammen med den første og består af embedsmændenes arbejde med at tilvejebringe et politisk beslutningsgrundlag. Indtil i dag har det ofte været sådan, at det først er i denne fase, at TR får kendskab til, at der er noget i gang – dvs. at en konkret udbudsproces er på trapperne. Men faktisk er den øverste ledelse i regionen eller kommunen forpligtet til åbent at informere om, at man er ved at forberede et udbud, og på hvilket politisk beslutningsgrundlag denne forberedelse hviler på.

Det vil ikke være i MED-rammeaftalens ånd at vente med at informere det relevante MED-udvalg til det tidspunkt, hvor den formelle indstilling foreligger.

Ledelsens forpligtelse til at informere medarbejderne er forholdsvis præcist beskrevet i MED-Rammeaftalen § 7 stk.2: "Informationen skal gives på et så tidligt tidspunkt, på en så passende måde og i en sådan form, at det giver gode muligheder for en grundig drøftelse, så medarbejderne og deres repræsentanternes synspunkter og forslag kan indgå i grundlaget for ledelsens og/eller regionsrådets eller byrådets beslutninger."

At informationen ikke kan vente til der foreligger en udarbejdet formel indstilling, understreges af de medfølgende bemærkninger til paragraffen:

"Informationen skal ske så betids, at den enkelte medarbejderrepræsentant har en reel mulighed for at konsultere sit valggrundlag på en hensigtsmæssig måde. Dette indebærer, at medarbejderrepræsentanterne sikres rimelig tid til at drøfte konsekvenser af et påtænkt omstillingsprojekt med de berørte medarbejdere"¹³.

Det står således relativt klart, at ledelsen er forpligtet til at informere i god tid, før der træffes endelig beslutning om et

¹³ MED-Håndbogen 2008. MED-Rammeaftalen indgået mellem KTO og Danske Regioner. Tilsvarende står i aftalen for KL-området.

konkret udbud. Rent praktisk betyder det, at ledelsen allerede i undersøgelsesfasen bør *orientere* det relevante MED-udvalg om, hvad man er i gang med i forhold til udbud (eller for den sags skyld en større omstilling). Det giver nemlig TR/FTR mulighed for på dette tidlige tidspunkt at kontakte sine kolleger for dels at orientere dem og dels for selv at få faglig indsigt i, hvad et udbud vil få af konsekvenser. Altså at forberede sig grundigt til, at indstillingen skal behandles i MED-udvalget.

Den tredje fase

Denne fase kan lettere adskilles fra de to første. Det er her, at ledelsen forelægger en formel indstilling til politisk beslutning for MED-udvalget *til drøftelse og beslutning*. Nu er sagen ikke længere bare til orientering!

Nu skal MED-udvalget tage stilling til beslutningsgrundlaget. Hvis man kan blive enige i MED-udvalget, kan der afgives et samlet høringssvar. Hvis ikke kan medarbejdersiden selve udforme et høringssvar, der *skal* medsendes som bilag til den formelle indstilling. Dvs. medarbejderne *skal* have mulighed for at øve indflydelse på den endelige politiske beslutningsproces.

KL betoner i et notat¹⁴ vigtigheden af at inddrage medarbejderne på et så tidligt tidspunkt som muligt. Faktisk er der med notatet tale om en opstramning af § 7 i MED-rammeaftalen. På samme måde strammer KL fortolkningen i vejledningen ”Trin for Trin”¹⁵ (kan anbefales til alle, der skal arbejde med udbud. Vejledningen ligger på Udbudsportalen.dk, som KL, Danske Regioner, en række styrelser og ministerier står bag).

Endvidere kan den enkelte TR/FTR eller faglige organisation også hente støtte i MED-Rammeaftalens bilag 4 (’Protokol-latet’). Her uddybes MED-Rammeaftalens § 7 i hele bilagets punkt 3.¹⁶

Fjerde og sidste fase

Det er den fase, hvor enten byrådet eller regionsrådet – eller de af dem bemyndigede ledelsesorganer – træffer den endelige

¹⁴KL Notat April 2011: Information og inddragelse af medarbejdere efter SU/MED-reglerne.

¹⁵Udbudsportalen. Udbud – Trin for Trin. Marts 2011 side 10 og 29-31.

¹⁶MED-Rammeaftalen bilag 4 2008 side 95-96

► Dette behandles
indgående i kapitel
5 og 6

beslutning, om der skal gennemføres et udbud eller ej – og ikke mindst på hvilke betingelser. Når først beslutningen er truffet, overgår den videre proces til at være *administrativ og teknisk*. ►

TR/FTR's og de faglige organisationers rolle

TR/FTR og de faglige organisationer har flere *konkrete* handlemuligheder i den politiske fase for at påvirke beslutningerne. Flere af handlemulighederne er særdeles vigtige og bør udnyttes fuldt ud. Nedenfor opstilles der en kort liste over oplagte handlemuligheder:

- Allerede når udbudsstrategien forelægges regionsråd eller byråd, og der skal afgives høringssvar fra fx de faglige organisationer, er det vigtigt, at man på det tidspunkt helt konkret og praktisk begynder at forberede sig. Man kender jo nu de konkrete områder/opgaver, der påtænkes bragt i udbud.
- Det er også på det tidspunkt, at det er oplagt at skabe en åben og offentlig debat om udbudsstrategien og de udpegede udbudsmål. Det er vigtigt *konkret og praktisk* at beskrive de faglige konsekvenser for selve opgaveløsningen og ikke mindst for borgerne.
- Det er også vigtigt at få politikerne til at give forpligtende svar på, om hvert udbud skal behandles politisk særskilt på et senere tidspunkt, eller om beslutningerne delegeres videre til embedsmandssystemet.
- Nøjagtigt det samme gælder i forbindelse med budgetforligene. Når de endeligt skal konfirmeres i byråd eller regionsråd, er det vigtigt, at de faglige organisationer får afkrævet politikerne et klart svar på, om de enkelte udbud skal behandles særskilt senere, inden udbudsprocessen kan gå i gang.
- Vigtigt er det også i denne fase at få rejst en åben debat med politikerne om mulig virksomhedsoverdragelse af medarbejdere i tilfælde af udlicitering og ikke mindst på hvilke betingelser. Al erfaring viser, at den diskussion ikke skal rejses, når først udbudsprocessen er gået i gang, for så er det for sent. Det samme gælder for spørgsmålet om Sociale hensyn/Sociale kapitler. De to spørgsmål er ikke tekniske – *de er politiske!*

Nu er det selvfølgelig sin sag for den enkelte TR/FTR at engagere sig i hele den politiske fase af udbudsforløbet. Af samme

grund kan det også anbefales, at man hurtigst muligt får organiseret et tæt samarbejde mellem de faglige organisationer og de berørte TR/FTR.

Det kan evt. være i form af en *ad hoc udbudsgruppe*, der følger hele forløbet. Både i forbindelse med udbudsstrategien og implementeringen af de enkelte udbudsmål og i forbindelse med budgetforligene, hvor konkurrenceudsættelse og sparemål indgår i forliget.

Opretter man en sådan udbudsgruppe, vil TR/FTR også have et sted at gå hen for at drøfte alle de tiltag, der går i gang, så snart de overordnede politiske beslutninger er truffet. Det er vigtigt, at den enkelte TR/FTR i denne fase får den nødvendige støtte til at vurdere de ofte spredte tiltag, der foregår i embedsmandsapparatet, allerede før de politiske indstillinger foreligger.

I hele den politiske fase gælder det om at være fremme i debatten og forberede de efterfølgende faser grundigt; men også at have de formelle muligheder og begrænsninger helt på det rene. Derfor er en vis indsigt i de mest grundlæggende juridiske spilleregler for udbud og udlicitering nødvendig. Det er temaet for næste kapitel.

Kapitel 3

Overordnet introduktion til udbudsjura



Kapitel 3

Overordnet introduktion til udbudsjura

En hver form for offentligt udbud er underlagt nogle lovbestemte spilleregler. Hovedparten af udbud foregår efter EU's udbudsdirektiv. Andre udbud foregår efter Tilbudsloven eller andre regelsæt vedtaget af Folketinget. Der står følgende i en aftale fra 2007, som VK-regeringen indgik med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre:

”EU's udbudsregler, det statslige udbudscirkulære, tilbudsloven og konkurrenceloven udgør de væsentligste lovgivningsmæssige rammer for konkurrence om offentligeopgaver”.¹⁷

I dette kapitel vil de mest almindelige udbudsformer blive gennemgået. Hensigten er at introducere en række begreber og juridiske procedurer, som det er vigtigt for TR/FTR at kende til, når man involveres i en udbudsproces gennem MED-systemet.

Derimod er hensigten *ikke* at give en meget grundig indføring i udbudsjuraen. For det første er den meget kompliceret, og for det andet har hverken TR/FTR eller de faglige organisationer den store indflydelse inden for udbudsprocessens juridiske område.

Sidst i kapitlet vil der også være en kort beskrivelse af Virksomhedsoverdragelsesloven, og de muligheder den indeholder for at beskytte medarbejdernes løn- og arbejdsforhold.

Muligheder og begrænsninger

Før der introduceres til selve udbudsjuraen kan det være på sin plads at opregne forskelle på muligheder og begrænsninger for medindflydelse og medbestemmelse i hhv. udbudsjura, samarbejdssystem og aftalesystem.¹⁸

¹⁷ Kvalitet i den offentlige sektor: Fakta om aftale om styrkelse af konkurrencen. Udsendt af sekretariatet for ministerudvalget marts 2007

¹⁸ Der kan henvises til Det Kommunale Kartels vejledning om udbud: Vejledning om udbudsregler step 1, 2, 3 og 4 i udbud. De fire step/trin redegør meget fint for hele udbudsjuraen i udbudsforløbet.

Juraen

Det er alene regionen eller kommunen, der som offentlig myndighed og ordregiver er omfattet af udbudsjuraen!

Man taler om, at ordregiver er et *selvstændigt retligt/juridisk subjekt*. Det betyder, at det er regionsrådet/byrådet, der alene er ansvarlig for udbuddet i retlig forstand og hæfter for hele udbudsforretningen over for lovgivningen og EU-retten. Regionsråd eller byråd er også eneansvarlig for indgåelse af den endelige kontrakt med en eller flere tilbudsgivere.

TR/FTR har på ingen måde krav på at få indflydelse på regionens eller kommunens endelige udarbejdelse af Udbudsbekendtgørelse og Udbudsmateriale – altså det retligt bindende. Det skyldes, at kun et *selvstændigt retligt subjekt* kan indgå kontrakter og gøres ansvarlig over for loven. Medarbejderne og TR/FTR er inden for regionen og kommunen *ikke* selvstændige retlige subjekter men er – i forbindelse med udbud – underlagt arbejdsgiverens ledelsesret.

MED-systemet

Det udelukker imidlertid ikke, at TR/FTR gennem MED-systemet har *muligheden* for at øve indflydelse på, hvorledes både udbudsmaterialet og kontraktgrundlaget udformes. Men når alt kommer til alt, er det arbejdsgiveren – altså regionen eller kommunen – der træffer afgørelsen. Heri ligger *begrænsningen* for medarbejdernes indflydelse.

Aftalesystemet

De faglige organisationer har ved udbud i et vist omfang aftalemæssig indflydelse, når det gælder medarbejdernes vilkår ved virksomhedsoverdragelse.

Kort introduktion til grundprincipper ved udbud

Når en region eller en kommune vælger, at offentlige opgaver skal konkurrenceudsættes og sendes i udbud, kan det gøres på flere måder.

Det skal afgøres, hvor stort det samlede kontraktbeløb bliver. Er det under en vis grænse – *tærskelværdien* – behøver udbudet eksempelvis ikke at følge EU's udbudsdirektiv. Tærskelværdien ► – eller bagatelgrænsen – er i skrivende stund ca. 1.438 mio. kr. Den hæves dog løbende.

► Se definitionen i
kapitel 9

Hvis udbuddet omhandler tjenesteydelser (og ikke indkøb af fx blyanter, papir o.lign.), kan kommunen eller regionen vælge mellem forskellige udbudsformer. Og da det fortrinsvis er udbud af tjenesteydelser, som involverer personale og derfor er interessant for TR/FTR og de faglige organisationer, vil der blive fokuseret på disse udbud.

Helt overordnet er det udbud, der omhandles af EU-direktivet eller Tilbudsloven, som har interesse.

I EU's udbudsdirektiv skelner man mellem to forskellige udbudsområder. De kaldes: *bilag Ila og I Ib*.

Bilag Ila omhandler alle de opgaver og tjenesteydelser, man populært kan kalde de 'hårde opgaver'. Det drejer sig fx om græsslåning, snerydning, håndværks- og reparationsopgaver, telefonbetjening osv. Disse opgaver skal følge alle de mange detaljerede regler og især *procedurer* i EU-udbudsdirektivet.

Bilag I Ib drejer sig om de såkaldte 'bløde tjenesteydelser' som fx pasning af ældre, pasning af børn, uddannelse mv. Udbud af disse ydelser skal kun delvist følge direktivets *procedureregler*.

Men ifølge regeringsaftalen fra 2007 (omtalt ovenfor) er man i Danmark enige om, at "annonceringspligten gælder også for bilag I Ib tjenesteydelser, der ikke er omfattede af *procedure-reglerne* i EU's udbudsdirektiver. Det drejer sig fx om opgaver på social- og sundhedsområdet, kulturområdet, det juridiske område og dele af transportområdet".

Men selv om et konkret udbud ikke skal foregå efter direktiv-reglerne, gælder der alligevel nogle meget afgørende fælles spilleregler for *alle udbud*.

Disse regler bygger på tre traktatfæstede *grundprincipper*.¹⁹ EU-retten har ved dom bestemt, at disse tre principper gælder i alle udbuddets forskellige faser. Det drejer sig om følgende:

- *Ligebehandlingsprincippet*. Det omfatter forbud mod enhver forskelsbehandling af de økonomiske aktører, som byder på en offentlig opgave. Det omfatter også forbud mod dis-

¹⁹EU Udbudsret – udbudsdirektivet for offentlige myndigheder. Kapitel 1. Simon Hjelmberg m.fl. DJØF's forlag 2005

► Se kapitel 4, 7 og 9

► Se kapitel 9

► Se kapitel 9

krimination af nationalitet mv. Dette princip får desuden betydning i forbindelse med medarbejdernes inddragelse og medarbejdernes mulighed for at give eget bud/kontrolbud. ►

- I det hele taget er ligebehandlingsprincippet meget omfattende, og der føres mange sager ved Klagenævnet vedrørende brud på princippet.
- *Gennemsigtighedsprincippet*. Princippet indebærer, at myndighederne skal anvende særlige og detaljerede procedurer, der skaber gennemsigtighed og ikke mindst forudsigelighed. Det skal være sådan, at alle aktører har indsigt i udbudsbetingelserne og også kender de fulde konsekvenser af en kontraktindgåelse.
- Hvad der således kan se unødvendig bureaukratisk ud i udbudsprocessen, er i virkeligheden krav, der skal sikre, at alt skal foregå forståeligt og gennemsigtigt for alle parter. Det har afgørende betydning ikke mindst for kontraktindgåelsen. Begge parter skal vide, hvad man binder sig til. ►
- *Proportionalitetsprincippet*. Dette er et generelt EU-princip, som betyder, at offentlige myndigheders krav skal være egnede, nødvendige og stå i et rimeligt forhold til den opgave, der skal løses. Især har princippet betydning ved kontraktindgåelse, idet kommunen eller regionen ikke kan kræve hvad som helst af tilbudsgiveren. Kravene skal stå i et rimeligt forhold til den opgave, der skal løses og i det store hele ikke overstige de krav, som opdragsgiveren selv anvender. En kommune eller region kan med andre ord ikke kræve noget i forhold til løsningen af en opgave, som den ikke selv ville leve op til.
- Princippet skal også anvendes ved virksomhedsoverdragelse. ►

Udbudsformerne

Når ovenstående tre principper er på plads, kan de mest anvendte udbudsformer gennemgås²⁰:

1. *Offentligt udbud* er kendetegnet ved, at alle interesserede aktører kan afgive tilbud. Det giver den bredeste konkurrence. Men den kræver også mange ressourcer hos ordregiver/offentlige myndighed til udvælgelse af tilbud og aktør.
2. *Begrænset udbud* giver mulighed for at opfordre et begrænset antal aktører til at byde på opgaven. Det sker gennem prækvalifikation. Der er altså to udbudsrunder i denne ud-

²⁰ Udbud – trin for trin; Udbudsportalen marts 2011. Side 12

budsform. Den første, hvor de kvalificerede vælges ud. Den anden, hvor de kvalificerede byder på selve den beskrevne opgave. Sammenlignet med 'Offentligt udbud' giver det selvfølgelig regionen eller kommunen færre tilbud, der skal vurderes. Til gengæld tager selve udbudsprocessen længere tid. Begrænset udbud er i dag den foretrukne udbudsform. Den opfattes som den mest sikre.

3. *Udbud efter forhandling* giver udbyder lov til at forhandle med tilbudsgivere. Anvendes ikke ret ofte og fortrinsvis ved OPP-projekter. ► Ikke relevant i den aktuelle sammenhæng.
4. *Projektkonkurrence*, der kan anvendes ved arkitektarbejder mv. Er heller ikke relevant her.
5. *Konkurrencepræget dialog*, der kan anvendes ved særligt store og komplekse kontrakter bl.a. OPP-projekter. ► Ikke relevant her.
6. *Dynamisk indkøbssystem*, som er en fuldt elektronisk indkøbsproces. Behandles ikke nærmere her.

Det er kun de to første former, 'offentligt udbud' og 'begrænset udbud', der vil blive behandlet mere indgående her, fordi det er de to mest relevante.

Der findes dog også en helt anden udbudsform – eller udbudsmåde – som er ved at blive mere og mere anvendt. Den bliver lige kort omtalt her, selv om den ikke optræder på listen ovenfor. Den kan nemlig både anvendes i forbindelse med 'offentligt udbud' og 'begrænset udbud'. Faktisk er der mere tale om en ny fremgangsmåde for kommunale og regionale udbud.

Udbudsformen kaldes *funktionsudbud*. Udbudsrådet definerer formen sådan:

”udbud hvor den offentlige opdragsgiver ikke på forhånd har detaljeret beskrevet, hvordan opgaven skal løses (proceskrav), men i stedet opstillet en række funktionskrav (mål)”.²¹ ►

Denne udbudsmåde adskiller sig fra de hidtil kendte ved, at den ikke stiller mange krav til selve måden/proceduren, opgaven skal løses på. Til gengæld stiller den skrappe krav til

► Se kapitel 8

► Se kapitel 8

► Se kapitel 8 og 9

²¹ Udbudsrådet: Analyse af funktionsudbud 2010. udbudsrådet.dk

► *Se senere i dette kapitel*

resultater og til opfyldelse af bestemte standarder, herunder kravspecifikationer mv. ►

Udvælgelseskriterier og tildelingskriterier

Når en region eller en kommune agter at sende en opgave i udbud efter EU's udbudsdirektiv og har lagt sig fast på udbudsformen, skal den følge nogle meget formelle spilleregler.

Der skal udarbejdes en *udbudsbekendtgørelse* og som regel også et *udbudsmateriale*.²²

Når først Udbudsbekendtgørelsen er offentliggjort, er udbyderen forpligtet på det, man har skrevet – bordet fanger! Udbuddet skal bl.a. annonceres i EU-tidende og på Udbudsportalen samt i aviser.

Udbudsbekendtgørelsen skal indeholde:

- Hvilken opgave der er tale om
- Hvor yderligere oplysninger kan rekvireres
- Hvilken udbudsform der anvendes
- Om der anvendes kontrolbud/eget bud
- Udvælgelseskriterier
- Tildelingskriterier
- Mulighed for alternative tilbud
- Kontraktform og indhold
- Dokumentation
- Sikkerhedsstillelse
- Referencenummer

Der vil være forskellige ting, som udbyder kan vente til selve udbudsmaterialet med at beskrive. Det drejer sig om:

- Kravspecifikationer og tekniske specifikationer,
- Særlige betingelser for kontraktens udførelse, herunder miljøforhold, sociale forhold og specielle arbejdsmiljøforhold,
- Underkriterier og deres vægtning.²³

Det er især udvælgelseskriterier, tildelingskriterier, underkriterier, kravspecifikationer og særlige krav til kontrakten, som har interesse for medarbejderne. Derfor vil disse kort blive gennemgået her:

²² EU udbudsretten - udbudsdirektivet for offentlige myndigheder, kapitel 4. Simon Evers Hjelmberg m.fl. DJØF's forlag 2005

²³ Udbud Trin for Trin, Udbudsportalen marts 2011

Udvælgelseskriterierne bruges først og fremmest til at vurdere, om tilbudsgiverne er egnede til at udføre opgaven – og altså om de overhovedet er egnede til at deltage i konkurrencen. Det kan dreje sig om, hvor vidt tilbudsgiverne har et sikkert økonomisk grundlag, ikke har gæld til det offentlige, ikke er straffet osv. Ved begrænset udbud er *prækvalifikationen* også en udvælgelse.

Tildelingskriterierne skal bruges til at vurdere de indkomne tilbud. De kaldes også *konkurrencekriterierne*. Disse kriterier har stor betydning for medarbejderne og for TR/FTR. Her fremgår det, hvad der lægges vægt på i selve opgavens udførelse – altså hvad tilbudsgiverne skal konkurrere om. Der findes *kun* to tildelingskriterier:

1. *Den laveste pris* – her indgår man kontrakt med den tilbudsgiver, som har givet det billigste tilbud. Der er ikke andet, der tæller!
Det vil typisk være det kriterium, der anvendes ved de udbud, hvor opgavens standard i enhver henseende er beskrevet og fastlagt. Altså typisk opgaver, der er simple og lette at veje og måle.
2. *Det økonomisk mest fordelagtige tilbud* – her sammenligner man ud over prisen også tilbuddene på en række *underkriterier*, der har betydning i forhold til selve opgavens løsning. Det kan være kvalitetskrav, forsyningssikkerhed, organisatoriske og personalemæssige forhold, sociale forhold, arbejdsmiljø og service.

De fleste offentlige myndigheder har i dag indskrevet i deres Udbudspolitik, ► at de fortrinsvis vil anvende kriteriet 'Det økonomisk mest fordelagtige tilbud'. Det giver dem de største frihedsgrader, og dermed også mulighed for at tage personalehensyn og sociale hensyn. Det kan derimod ikke lade sig gøre ved kriteriet 'Den laveste pris'.

Men ikke nok med det. Det er ligeså vigtigt at se på *underkriterierne*, og hvordan disse skal *vægtes* i forhold til hinanden. Hvis prisen fx vægter 60 procent, giver det næsten sig selv, at de andre kriterier ikke vægter særligt meget, og derfor ikke får den helt store betydning.

For TR/FTR og de faglige organisationer er det derfor ikke nok at stille forslag til underkriterier. Det er ligeså vigtigt at

► Se kapitel 2

komme med forslag til *vægtningen* af disse og bruge sine muligheder for indflydelse for bl.a. at få vægtet hensynet til personaleforhold, sociale forhold, organisation og arbejdsprocesser højt.²⁴

Det er i vægtningen af underkriterierne, at det kommer tydeligt frem, om kommunen eller regionen faktisk følger sin udbudspolitik, hvad angår hensynet til personalets løn- og ansættelsesforhold – herunder sociale vilkår og arbejdsmiljø.

Ergo skal TR/FTR og de faglige organisationer være særligt opmærksomme på:

- Underkriterier, og hvad der skal tages med i disse
- Vægtningen af underkriterierne i forhold til hinanden.

Kravspecifikationer

Til udbudsmaterialet hører også kravspecifikationer²⁵ og sociale hensyn. I dette afsnit beskrives kravspecifikationerne kort. Sociale hensyn vil bagefter blive behandlet i et særskilt afsnit.

Regionen eller kommunen har pligt til at udarbejde et sæt af *kravspecifikationer*²⁶. Der skal med andre ord udarbejdes en komplet liste over de præcise krav til ydelsens indhold og kvalitet. Som underpunkter kan der være tale om tekniske specifikationer, standarder og funktionelle krav. Det kan være krav til leverancen og til leverandøren, til forsyningsterminer osv. Dertil kommer en mulig specifikationsliste.

Som det fremgår, spiller kravspecifikationerne en vigtig rolle i den mere konkrete beskrivelse af, hvad det er for en opgave, der skal løses. Det er absolut ikke ligegyldigt, hvordan kravene udformes og beskrives. Derfor vil udbyderen ofte inddrage medarbejdere med faglig ekspertise i udformningen af kravene. Det er selvfølgelig godt nok, men det giver TR/FTR og de faglige organisationer nogle udfordringer, de skal løse. ►

► Se kapitel 6

²⁴ Vægtning af underkriterier, Orienteringsskrift 27. oktober 2009, Udbudsportalen

²⁵ EU retten – udbudsdirektivet for offentlige myndigheder, side kapitel 4. Simon Evers Hjelmberg m.fl. DJØF's forlag 2005

²⁶ Udbud Trin for Trin side 53 – 57. Udbudsportalen marts 2011

Inddragelse af medarbejdere med faglig ekspertise

For det første skal det stå helt klart, at en medarbejder, som places i en projektgruppe nedsat af arbejdsgiveren, kun er der som fagperson. Vedkommende er ikke medarbejderrepræsentant. Det kan være hensigtsmæssigt for TR/FTR at tale med de medarbejdere, der indgår som fagpersoner i en udbudsprojektgruppe. Det skal nemlig stå helt klart på hvilke betingelser, de indgår i gruppen: hvad de må og ikke må, hvad de skal være opmærksomme på – fx sørge for, at alle detaljer af opgaven beskrives så udførligt og realistisk som overhovedet muligt; og sikre sig, at alle anvendte standarder, retningslinjer, instrukser osv. beskrives – ikke kun dem der står på papiret, men også dem der anvendes i daglig praksis.

For det andet kan det være nyttigt, at den faglige organisation sammen med TR/FTR nedsætter en lille baggrundsgruppe, som kan støtte de medarbejdere, der som fagpersoner indgår i en udbudsgruppe. Disse kan have brug for at vende forskellige problemstillinger med det faglige bagland. Og den faglige organisation og TR/FTR kan omvendt også have brug for at rådgive medarbejderen i forhold til dennes rolle i hele processen. Hvis medarbejderne ikke kender udbudsvilkårene, har de jo heller ikke mulighed for at finde ud af, hvad de skal og ikke skal.

For det tredje kan TR/FTR gennem MED-systemet øve indflydelse på valg af underkriterier, vægtningen imellem dem og udformningen af kravspecifikationer. I det hele taget er det vigtigt for et MED-udvalg at følge processen nøje. Det kan fx beslutte at nedsætte en arbejdsgruppe, der følger udbudsprojektgruppens arbejde. ►

Tildelingskriterier – kontrakt og sociale hensyn

Det er almindeligt at anvende begrebet *sociale kapitler* i forbindelse med indskrivning af sociale krav i Udbudsmaterialet. Men dette begreb blev ved en vejledning fra EU i 2010 udvidet, således det nu hedder ”Sociale hensyn ved indkøb”. Undertitlen på vejledningen er: ”En vejledning i muligheden for at tage sociale hensyn ved offentlige indkøb”²⁷.

²⁷ Sociale hensyn ved indkøb, EU kommissionen, Generaldirektoratet for beskæftigelse, sociale anliggender, arbejdsmarkedsforhold og ligestilling Kontor D.2 og Generaldirektoratet for det Indre marked og tjenesteydelser Kontor C.3 2011

► Mere herom i
kapitel 4, 5 og 6

Begrebsændringen er ikke uden betydning. For det første er den et led i EU's nye interesse for *social bæredygtighed* på det indre marked, og for det andet siger begrebet klart, at det drejer sig om sociale *hensyn*, hvilket er mere vidtgående end de tidligere formuleringer om social *klausul* eller *ansvar*. Praktisk betyder det nemlig, at man fremover kan indbygge flere sociale hensyn i udbudsmaterialet, end det hidtil har været tilfældet.²⁸

Det er vigtigt, at både TR/FTR og de faglige organisationer er bevidste om disse muligheder, når de indgår i udbudsprocessen og skal tage stilling til udformningen af udbudsmaterialet. Derfor ville disse muligheder blive beskrevet lidt mere udføreligt end den øvrige udbudsjura.

EU-vejledningen indleder på følgende måde: "Ved social ansvarlighed i offentlige indkøb forstås indkøb, der tager hensyn til et eller flere af følgende sociale aspekter":

- Beskæftigelsesmuligheder
- Værdigt arbejde
- Overholdelse af sociale rettigheder
- Arbejdsmarkedsrettigheder
- Social integration (herunder handicappede)
- Tilgængelighed og design for alle.

Hvert af disse punkter foldes ud i selve vejledningen. Her skal der blot nævnes et udpluk, og samtidig skal det anbefales alle TR/FTR og faglige organisationer at rekvirere vejledningen.

Når der er tale om udbud, kan en række faktorer spille en væsentlig rolle. Det kan fx være:

- Overholdelse af de centrale arbejdsmarkedsstandarder
- Anstændig løn
- Arbejdsmiljø
- Social dialog
- Adgang til erhvervsuddannelse (lærlinge)
- Ligestilling mellem mænd og kvinder
- Adgang til grundlæggende social sikring
- Overholdelse af kollektive aftaler.

²⁸ OAO Nyhedsbrev om "Sociale hensyn ved udbud og indkøb", marts 2011. www.oao.dk/services

Men sociale hensyn kan også vedrøre det materiale og de arbejdsprocesser, man kræver anvendt. Eller at udbyder kræver indskrevet i kontrakten, at den vindende tilbudsgiver skal overtage personalet fra regionen eller kommunen på de eksisterende løn- og arbejdsvilkår i hele kontraktperioden, for så vidt det konkret kan godtgøres, at dette vil være i den ordregivende myndigheds almene interesse. En kommune eller en region kan med andre ord ikke have det som en generel politik.

Men udbudsjuraen begrænser udbyder at stille krav, der kan tolkes som særlig favorisering af eget personale.

Denne begrænsning kan give anledning til meget vanskelige fortolkninger og afbalanceringer.

Det afgørende er, at man behandler disse sociale hensyn i MED-systemet, og at TR/FTR og de faglige organisationer formulerer præcise sociale krav til udbudsmaterialet allerede, når det er under udarbejdelse. I den forbindelse kan det anbefales, at man nærlæser regionens eller kommunens udbudspolitik²⁹ for at se, om man her tilstrækkeligt klart og præcist har formuleret en politik om sociale hensyn ved udbud. Hvis ikke man har det, er det en opgave – i det øverste MED-udvalg – at formulere forslag til ændringer i udbudspolitikken. Ændringsforslagene kan så sendes til de politiske beslutningstagere med ønske om, at de reviderer den foreliggende udbudspolitik, så de sociale hensyn fremtræder mere klart. Det vil være en styrkelse for TR/FTR's videre arbejde i MED-systemet i forbindelse med udbud. ►

Men kravene om sociale hensyn kan *ikke* stilles vilkårligt. De skal stilles meget konkret i forhold til *kontraktens genstand*. Det vil sige, kravene skal stå i et rimeligt forhold til den tjenesteydelse, der er i udbud, og kravene skal overholde *ligebehandlingsprincippet*, *gennemsigtighedsprincippet* og *proportionalitetsprincippet* og må ikke virke diskriminerende. Den offentlige myndighed kan således kun stille krav, som den enten selv opfylder eller agter at opfylde, og den kan på visse punkter – som fx beskæftigelsesfremme – ikke stille sociale krav, som kun lige gælder de medarbejdere, der skal virksomhedsoverdrages. Det ville være forskelsbehandling.

²⁹Se fx Region Midtjyllands Udbudspolitik punkt 10 "Sociale klausuler i forbindelse med udlicitering

► Se kapitel 2 og
kapitel 6

Det udtrykkes således i Vejledningen:

”EU-lovgivningen tillader, at indkøberne anvender positive foranstaltninger, men ikke positiv særbehandling”.³⁰

Kort sagt skal TR/FTR og de faglige organisationer være opmærksomme på følgende:

- Hvilke sociale hensyn er skrevet ind i Udbudspolitikken,
- Hvilke sociale hensyn kan man forlange i et udbudsprojekt i henhold til Vejledningen fra EU,
- Hvilke krav om sociale hensyn kan der stilles, som både er rimelige og overholder de tre nævnte principper,
- Og ikke mindst: hvordan skal kravene om sociale hensyn formuleres.

Faktisk kan man sige, at området ’sociale hensyn’ er en af de absolut vigtigste opgaver at beskæftige sig med i hele udbudsprocessen for TR/FTR, de faglige organisationer og de medarbejdere, der fx indgår i arbejdsgiverens projektgrupper og arbejdsgrupper under et MED-udvalg. ►

► Se kapitel 6

Hvor i udbudsmaterialet kan man så indføre kravene til sociale hensyn? De kan indføres tre steder:

- I underkriterierne til tildelingskriterierne
- I kravspecifikationer/tekniske specifikationer
- I kontrakten

Der kan anvendes sociale underkriterier, forudsat at de:

- Er knyttet til kontraktens genstand/ydelsen,
- Ikke giver ordregivende myndighed ubegrænset og vilkårlig valgmulighed,
- *Udtrykkeligt* er omtalt i udbudsbekendtgørelsen og samtlige udbudsdokumenter,
- Opfylder de tre hovedprincipper.

Det er således vigtigt, at TR/FTR og de faglige organisationer bruger tid og kræfter på at få indflydelse på udarbejdelse af underkriterierne i selve udbudsmaterialet.³¹

³⁰Sociale Hensyn ved indkøb – EU vejledning 2011 side 25

³¹Arbejdsklausuler og offentlige udbud, Orienteringsskrift 27. oktober 2009, Udbudsportalen

Men de skal også interessere sig for udarbejdelse af kravspecifikationerne og de tekniske specifikationer. For også her kan der tilføjes krav om sociale hensyn. Det kan være krav om

- handicapvenlige installationer eller arbejdsprocesser;
- at der i arbejdets tilrettelæggelse tages hensyn til gravide;
- at de anvendte materialer er miljømæssigt bæredygtige.
- at arbejdsprocesser, anvendelse af maskiner osv. tager hensyn til formulerede arbejdsmiljøstandarder eller lever op til regionens eller kommunes arbejdsmiljø- og sundhedspolitik.

Det vil af disse grunde oftest være relevant, at TR/FTR i MED-udvalget insisterer på, at der skal nedsættes en eller flere arbejdsgrupper,³² der kan følge udbudsprocessen og komme med forslag til sociale hensyn både i underkriterierne og i forhold til kravspecifikationerne³³. ►

Sidst men ikke mindst er der også mulighed for at få indføjet krav til sociale hensyn i selve kontrakten. Her gælder de samme forudsætninger som ved underkriterierne. Det skal fremgå udtrykkeligt i udbudsbekendtgørelsen, at der vil blive stillet bestemte krav om sociale hensyn i kontrakten.

Der skal også i kontrakten stå noget om, hvordan regionen eller kommunen så vil følge op på, at kravene rent faktisk også overholdes gennem hele kontraktforløbet.

I den henseende kan det være af stor betydning, hvis det i MED-udvalget og i en procedureretningslinje³⁴ udtrykkeligt aftales, at MED-udvalget løbende skal orienteres om udviklingen og forløbet i hele kontraktperioden, herunder mulighed for behandling, hvis det skønnes, at everandøren ikke lever op til kontraktbetingelserne på det sociale område. ►

Til sidst skal det understreges, at selv om TR/FTR og de faglige organisationer har begrænset indflydelse på, om en opgave skal i udbud – og stort set ingen indflydelse har på det juridiske område – så har både TR/FTR og de faglige organisationer

► *Se nærmere
kapitel 4 og 6*

► *For uddybning se
kapitel 4 og 6*

³²MED-Rammeaftalen 2008 bilag 4 punkt 4 og 5

³³MED-Rammeaftalen 2008 bilag 4 afsnit C

³⁴MED-Rammeaftalen 2008 § 8 stk. 3 punkt 4 samt bilag 4 punkt 3

mulighed for at få indflydelse på: *hvilke sociale hensyn, der skal skrives ind i udbudsmaterialet!*

Kort om virksomhedsoverdragelsesloven³⁵

Overordnet skal virksomhedsoverdragelsesloven sikre, at de medarbejdere, der skal følge med over i den vindende virksomhed, ikke stilles ringere end i deres hidtidige ansættelsesforhold. Det gælder løn, individuel løn, funktioner og evt. beskyttelse i forbindelse med tillidshverv. Men det er her afgørende at slå fast, at denne sikring alene gælder Overenskomstperioden ud. Den nye arbejdsgiver kan ved overdragelsen opsigte aftalerne m.h.p. at indgå nogle nye ved overenskomstens udløb. Og disse nye aftaler kan i princippet godt forringe de ansattes vilkår.

Loven fastslår også, at den nye arbejdsgiver ikke vilkårligt kan afskedige de ansatte, der virksomhedsoverdrages. Men loven indeholder en række undtagelsesbestemmelser. Derfor er det et *oplagt anliggende* for den faglige organisation at sikre, at disse bestemmelser anvendes sagligt, og at eventuelle afskedigelser er ”rimeligt begrundet i virksomhedens forhold”, som der står i lovens § 3.

Det skal her også slås helt fast, at sikringen af lovens overholdelse først og fremmest er en opgave for de faglige organisationer. Den nye arbejdsgiver skal nemlig efter kontraktens indgåelse henvende sig til de faglige organisationer for at gøre opmærksom på, om man kan tiltræde den eksisterende overenskomst eller ønsker at indlede forhandlinger om en ny aftale. Det er *ikke* en opgave for TR/FTR!

Men nu er det ikke nødvendigvis sikkert, at regionen eller kommunen ønsker at virksomhedsoverdrage sine medarbejdere til den nye arbejdsgiver. Det er nemlig ikke en pligt. Men regionen eller kommunen kan have det som politisk princip, at man ønsker at virksomhedsoverdrage de berørte medarbejdere (alternativt at omplacere eller afskedige medarbejderne).

Husk derfor at se efter i regionens eller kommunens udbudspolitik, hvad der står om virksomhedsoverdragelse i forbindelse med udbud.

³⁵ Bekendtgørelse af lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomheds- overdragelse 7. juni 2001

I Region Midtjyllands udbudspolitik står der fx: ”Ved udlicitering af opgaver, som Region Midtjylland i dag selv varetager, kan medarbejderne enten følge opgave (altså virksomheds-overdragelse), eller regionen kan undersøge muligheden for at omplacere de pågældende medarbejdere ...” Endvidere står der: ”Hvilket princip der følges, skal konkret drøftes i MED-systemet i forbindelse med den enkelte udlicitering under inddragelse af bl.a. medarbejdernes ønsker og leverandørens forudsætninger for at løse opgaven med/uden overdragelse af medarbejdere”.³⁶

I Region Midtjyllands tilfælde har man altså valgt at gøre det til et beslutningspunkt i MED-systemet. Andre steder kan man have valgt at gøre det til en ren politisk afgørelse.^{37 38}

Men hvis kompetencen er delegeret videre til behandling i MED-systemet, bliver det et vigtigt punkt for TR/FTR. Men først og fremmest for de faglige organisationer, da det er dem, der skal håndtere de aftaleretlige spørgsmål i forbindelse med virksomhedsoverdragelsen. ►

Nu hører det med, at det ifølge en række domme ved EU-domstolen⁴⁰ er meget vanskeligt for en region/kommune ikke at følge virksomhedsoverdragelsesloven. Men det skal ikke få TR/FTR og de faglige organisationer til at tage let på sagen.

Det er en vigtig opgave, at få regionsrådet eller byrådet til at udforme nogle meget klare principper om virksomhedsoverdragelse i deres udbudspolitik.

Men Virksomhedsoverdragelsesloven er ikke tilstrækkelig dækkende til at sikre medarbejdernes eksisterende rettigheder. Dertil er der for mange undtagelsesbestemmelser.

³⁶Se fx Region Midtjyllands Udbudspolitik punkt 8

³⁷KL notat april 2011, Virksomhedsoverdragelseslovens anvendelsesområde ved konkurrenceudsættelse

³⁸3 Vejledningshæfter for Virksomhedsoverdragelse. Et for kommunalpolitikere, et for personaleafdelingen og et for medarbejdere. Udbudsportalen april 2011

³⁹OAO; Introduktions til virksomhedsoverdragelsesloven. En vejledning

⁴⁰Udlicitering og medarbejdere, Erik Werlauff, kapitel 2 og 3 side 19-93. Her gennemgås overdragelseskrav og betingelser samt en række bestemmende domme og disses rækkevidde. DJØF's forlag 2006

► Se her OAO's udmærkede og let anvendelige vejledning³⁹

Derfor er det vigtigt for TR/FTR og de faglige organisationer at sikre

- At regionens eller kommunens udbudspolitik indeholder nogle præcise bestemmelser om virksomhedsoverdragelse.
- At disse bestemmelser drøftes i MED-systemet, og at der eventuelt udformes et sæt praktiske retningslinjer.
- At der udformes nogle præcise krav til kontrakten om sociale hensyn. Disse kan udfylde Virksomhedsoverdragelseslovens mangler. Det kan eksempelvis være krav om, at eksisterende løn- og arbejdsforhold skal løbe i hele kontraktperioden og ikke kun i overenskomstperioden, eller at personalegoder skal videreføres osv.
-

NB! Det er vigtigt, at der i enhver udbudsproces er et tæt samspil mellem TR/FTR og de faglige organisationer, når det drejer sig om virksomhedsoverdragelse, da der indgår *forhandlings- og aftalespørgsmål*.

Afrundende bemærkninger

Kapitlet indledte med at slå fast, at TR og de faglige organisationer må skelne skarpt mellem udbudsjura, aftalestof og samarbejdsstof. Som udgangspunkt har hverken TR/FTR eller de faglige organisationer indflydelse på det juridiske område, for så vidt det drejer sig om Udbudsbekendtgørelsen, Udbudsmaterialet og Kontraktindgåelsen.

Men TR/FTR og organisationerne kan få indflydelse på udformningen af

- grundlagsmaterialet
- underkriterierne
- kravspecifikationerne
- de sociale hensyn, der skal med både i underkriterierne og i kontrakten.

Så det er på disse områder, at TR/FTR og de faglige organisationer skal lægge deres kræfter. Hvilke formelle muligheder, TR/FTR så har, behandles i næste kapitel, hvor vi gennemgår MED-Rammeaftalens bestemmelser i forhold til udbud samt Rammeaftalens bilag 4.

Kapitel 4

De centrale punkter i MED-Rammeaftalen og bilag 4



Kapitel 4

De centrale punkter i MED-Rammeaftalen og bilag 4

I kapitel 3 blev der givet en overordnet introduktion til de relevante juridiske spørgsmål vedrørende udbud. Ligeledes blev muligheder og begrænsninger for TR/FTR og de faglige organisationers indflydelse inden for udbudsjuraens område ridset op.

I dette kapitel vil der først og fremmest blive fokuseret på, hvordan udbud skal behandles i MED-systemet og de paragraffer, der kan anvendes. Herunder hvordan TR/FTR kan anvende MED-systemet maksimalt til at opnå indflydelse på, om der skal gennemføres et udbud, og om hvordan udbudsprocessen skal forløbe.

Det drejer sig først og fremmest om §§ 7 og 8. Endvidere vil der blive henvist til bilag 4 i MED-Rammeaftalen ("Protokollat om medarbejdernes inddragelse og medvirken ved omstilling, udbud og udlicitering". Herefter omtalt som bilag 4).

I gennemgangen af §§ 7 og 8 i MED-Rammeaftalen⁴¹ og bilag 4 vil der blive henvist til relevante vejledninger fra henholdsvis OAO, "Trin for Trin" på Udbudsportalen og KL's notat fra april 2011 om "Information og inddragelse af medarbejdere efter SU/MED-reglerne".

MED-Rammeaftalens paragraf 7 om information

Paragraf 7 hører til en af de vigtigste paragraffer i MED-rammeaftalen. Den handler om Information. I særdeleshed er den vigtig, når det drejer sig om udbud.

Paragraffen defineres (i § 6) som "*Medindflydelsesparagraffen*".

Paragraf 7 dækker først og fremmest information til MED-udvalg og medarbejderne i den fase af udbudsprocessen, hvor der endnu ikke er truffet endelig beslutning og frem til den

⁴¹ MED-Håndbogen, Rammeaftale om Medindflydelse og Medbestemmelse. Med RLTN's og KTO's fælles vejledning. *Det skal bemærkes, at MED-rammeaftalen for Regionsområdet og det kommunale område er identisk, hvad angår de omtalte paragraffer og bilag 4. Eneste forskel er sidetal.*

endelige beslutning enten i regionsrådet, byrådet eller i den øverste ledelse.

Det er derfor uhyre vigtigt, at TR/FTR og de faglige organisationer kender til den nøjagtige beslutningsgang i regionen eller i kommunen hvad angår udbud. Ellers kan det være vanskeligt at anvende § 7 på den rigtige måde og på det rigtige tidspunkt. Beslutningsgangen står oftest beskrevet i udbudspolitikken og udbudsstrategien eller i interne Vejledninger. Hvis ikke beslutningsgangen er ilstrækkelig præcist beskrevet, er det en opgave i sig selv at få den præciseret. For at anvende § 7 aktivt, skal man nemlig kende til alle led i beslutningsgangen, så man ved, hvornår man skal anvende retten til at blive informeret – og hvordan!

Paragraf 7 stk. 1 formulerer det gennemgående princip for hele paragraffen. Her står der: *”grundlaget for medindflydelse og medbestemmelse er, at der er gensidig informationspligt på alle niveauer”*.

Det er vigtigt at hæfte sig ved begreberne ”informationspligt” og ”på alle niveauer”. Regionen eller kommunen vil således ikke handle i overensstemmelse med § 7, stk. 1, hvis man ikke på et meget tidligt tidspunkt orienterer det MED-niveau, der matcher det besluttende ledelsesniveau. Det har man faktisk *pligt* til.

Denne pligt beskrives nærmere i § 7 stk. 2, hvor der står: *”Informationen skal gives på et så tidligt tidspunkt, på en sådan måde, at det giver gode muligheder for en grundig drøftelse, så medarbejdernes/medarbejderrepræsentanternes synspunkter og forslag kan indgå i grundlaget for ledelsens og/eller regionsrådets beslutninger”*.

Information om det enkelte udbud

Hvis man, som det er tilfældet i bemærkningerne til § 7, fortolker paragraffen vidtgående, har det en række vigtige konsekvenser for, hvad man bør gøre og ikke bør gøre.

Fx – som det beskrives i kapitel 2 – kan et regionsråd eller byråd i forbindelse med en budgetaftale godt vedtage, at en række opgaver skal i udbud og måske oven i købet indbringe en

bestemt besparelse. Herved kan en sådan overordnet politisk beslutning komme i konflikt med § 7, idet man træffer beslutningen om udbud og hæfter den op på en besparelse, før man har informeret medarbejderne og givet dem mulighed for at kommentere og øve indflydelse på beslutningen. Rent formelt kan man selvfølgelig hævde, at beslutningen kan omgøres, når det kommer til det konkrete udbud, hvis medarbejdernes argumenter taler for det. Men det vil være meget vanskeligt, for så står regionsråd og byråd blot med det problem, at de mangler nogle konkrete besparelser.

Så for at håndhæve § 7 stk. 1 og 2 og ikke mindst stk. 5 kan det anbefales, at der i det øverste MED-udvalg indgås en aftale om, at medarbejderne på et tidligt tidspunkt i forløbet skal orienteres *særskilt* om hvert udbud. Dvs. de skal orienteres om hvert særskilt udbud og ikke bare om en *pakke med flere udbud*. Det skyldes, at medarbejderne skal have mulighed for at sætte sig ind i det enkelte udbud og fremsætte deres synspunkter herom.

For at slå forpligtelsen til at informere fast, kan man i det øverste MED-udvalg i henhold til MED-Rammeaftalens § 8 stk. 1 udarbejde en retningslinje for:

- Hvornår MED-udvalget skal orienteres om udbud,
- Hvordan der orienteres,
- Hvordan der særskilt orienteres om det enkelte udbud.

Retningslinjen skal gælde alle MED-niveauer!

En sådan retningslinje efter § 8 stk. 1 skal ikke forveksles med procedureretningslinjer, som omtales senere i kapitlet. Det er alene en *retningslinje*, der gælder *information* til MED-udvalget om Udbud – og karakteren af denne orientering/information.

For at understøtte begrundelsen for en retningslinje kan der henvises til § 7 stk. 4 a og c. Her uddybes de to foregående paragraffer yderligere, idet paragraffen er møntet på ledelsens forpligtelser til at informere om den seneste og forventede udvikling. Ledelsen skal endvidere informere om og lægge op til en drøftelse af de beslutninger, som kan medføre ændringer i arbejdets tilrettelæggelse og ansættelsesforholdene, herunder beslutning om virksomhedsoverdragelse.

Det betyder, at regionsrådet eller ledelsen er forpligtet til at informere medarbejderne og MED-systemet allerede på det tidspunkt, hvor et evt. udbud er i 'støbeskeen'. Hvis man ikke gør det på det tidspunkt, handles der ikke i overensstemmelse med paragraffens bestemmelse eller de vejledninger, der er udgivet af KL og Udbudsportalens "Trin for Trin"^{42,43}.

Informationsforpligtelsen kan beskrives i en retningslinje, som foregriber en hver udbudssituation. Det giver TR/FTR en ret-tighed at henholde sig til.

Har man en sådan retningslinje, kan man reducere risikoen for:

- *at MED-systemet først orienteres om de konkrete udbud i sidste øjeblik,*
- *at der er sat snævre deadlines for udbudsprocessen, fordi de forventede besparelser indgår i budgetårets regnskab*
- *at man allerede er langt henne i udarbejdelsen af udbuds-grundlaget.*

En retningslinje dækker ikke alt

Selv om de enkelte formuleringer i § 7 nok er lidt vage – for hvad betyder eksempelvis "passende" og "rimelig" – så er de set i en sammenhæng ikke så vage endda.

Men formuleringerne indebærer, at man altid konkret skal drøfte og beslutte, hvad der menes med "passende" og "rimelig". Det kan vanskeligt skrives ind i en retningslinje. Men en retningslinje kan bestemme, at man skal definere "passende" og "rimelig" ved hvert konkret udbudsprojekt.

Altså hvor meget tid, der skal bruges til:

- At læse og gennemarbejde det forelagte materiale,
- At drøfte materialet med sit bagland, herunder kolleger og faglige organisationer,
- At drøfte sagen med de berørte medarbejdere,
- Og at drøfte hele sagen i MED.

⁴²Notat – Information og inddragelse af medarbejdere efter SU/MED-reglerne april 2011 side 1, 2 og 3

⁴³Udbud - Trin for Trin, Udbudsportalen punkt 1.8 "Orientering af medarbejdere" side 30 og 31

Hvor meget tid, der skal bruges, afhænger selvfølgelig af:

- hvor komplekst udbuddet er,
- hvor mange medarbejdere, der involveres,
- og hvor meget selve opgaven hænger sammen med en række andre opgaver eller opgaveområder, der ikke skal i udbud. Disse opgaveområder kan måske blive påvirket af udbuddet.

Alt dette skal der selvfølgelig være tid til at undersøge og drøfte.

Derfor er det vigtigt, at MED-udvalget, så snart man er informeret, træffer beslutning om, hvor meget tid medarbejderrepræsentanterne skal bruge til at undersøge hele sagen. Man bør udarbejde en tidslinje med beslutningspunkter.

Det er beskrevet meget præcist i § 7 stk. 4 under bemærkningerne, som forsøger at definere de anvendte begreber.

En lille tjekliste

For at opsummere anvendelsen af § 7 i forbindelse med udbud, så kan paragraffen først og fremmest bidrage til at sikre, at MED-udvalget:

- informeres så tidligt som muligt,
- på en passende og tilstrækkelig måde,
- får den nødvendige tid til at undersøge sagen og drøfte den,
- giver mulighed for, at medarbejderrepræsentanterne kan drøfte hele sagen med deres bagland, hvilket også indbefatter de faglige organisationer,
- får god tid til at udarbejde en redegørelse/høringssvar, der skal vedføjes den indstilling til beslutning, som videresendes til regionsrådet eller den øverste ledelse.⁴⁴

NB: Det kan være hensigtsmæssigt at få udformet en retningslinje i MED-hovedudvalget for, hvornår og hvordan der skal gives information.

MED-rammeaftalens § 8 om retningslinjer

Paragraf 8 stk. 1 giver mulighed for – i bred almindelighed – at formulere retningslinjer for konkret at regulere medbestemmelsen inden for forskellige områder.

⁴⁴ OAO Vejledning om Procedureretningslinje for omstilling, herunder udbud og udlicitering 2. november 2009

Paragraf 8 defineres i § 6 også som 'medbestemmelsesparagraffen'.

Men § 8 stk. 3 punkt 4 går et skridt videre end § 8 stk. 1. Paragraffen indeholder en af de få *skal*-bestemmelser i hele MED-rammeaftalen. Det er uhyre vigtigt, at denne bestemmelse anvendes i forbindelse med udbud.

Bestemmelsen giver mulighed for, at der udarbejdes en decideret *procedureretningslinje*, der skal bruges til at regulere medarbejdernes inddragelse i spørgsmålet om medarbejderanliggender i *hele* udbudsprocessen frem til den endelige beslutning om offentliggørelse af udbud. ►

Hvad står der så i § 8 stk. 3 punkt 4? Der står ikke så meget, men det, der står, er til gengæld vigtigt.

Paragraf 8 stk. 3 indledes på følgende måde: "*Der skal aftales retningslinjer for proceduren for drøftelse af [...] større rationaliserings- og omstillingsprojekter.*" [punkt 4].

I bemærkningerne står der: "*Denne type retningslinjer drejer sig om fastlæggelse af proceduren for, hvornår og hvordan regionens/kommunens personalepolitik mv. drøftes mellem ledelse og medarbejdere*". Herud over kan der i den lokale MED-aftale indføjes flere retningslinjer for at sikre en høj grad af medbestemmelse.

Hvad betyder § 8 stk. 3 punkt 4 så helt konkret? Den betyder, at Hoved MED-udvalget skal udarbejde et sæt procedureretningslinjer, der gælder for alle større omstillingsprojekter, herunder udbud og udlicitering.

Paragraffen understøttes af følgende punkter i bilag 4:

- 3 – Formål og procedure
- 4 – Organisering
- 5 – Projektgruppens arbejde
- 6 – Tvister.⁴⁵

⁴⁵ MED-Rammeaftalen bilag 4. MED-Håndbogen for Regionerne og for Kommunerne.

► Se kapitel 3 om udbudsjura

Procedureretningslinje

Hvad er en procedureretningslinje? Kort trukket op kan en procedureretningslinje defineres som følger:

Aftaler, der angiver retningen for proceduren = fremgangsmåden.

Det er med andre ord retningslinjer, der siger noget om, hvilke procedurer MED-systemet skal anvende i hele udbudsprocessen fra A til Z:

Hvem gør hvad, hvornår og hvordan.

En sådan procedureretningslinje kan med held inddeles i faser. Det gør den mere overskuelig og lettere at håndtere i dagligdagen.

Her skal blot gennemgås overskrifterne i forhold til paragraferne i MED-rammeaftalen. ►

Hele forløbet fra A til Z kan meget overordnet opdeles i fire faser. Her følger nogle spørgsmål, som retningslinjerne skal besvare, fase for fase – en slags *tjekliste*:

Fase I – *før politisk beslutning om udbud*:

- Hvornår skal MED-udvalget inddrages? Hvordan skal det inddrages?
- Hvornår er punktet udbud på som orientering – og hvornår som beslutning?
- Hvordan skal udbudsforslaget/indstillingen behandles i MED-udvalget?
- Hvilken tid skal der bruges?
(Det skal selvfølgelig bestemmes fra gang til gang. Men der bør stå, at det skal aftales. Kan som tidligere beskrevet også aftales som en særskilt retningslinje jf. § 8 stk. 1.)
- Hvilke rettigheder/muligheder har medarbejderrepræsentanterne vedrørende forslag om udbud, før der er truffet endelig stilling i det politiske system eller i den øverste ledelse?

Fase II – *efter beslutning om udbud*:

- Hvordan skal MED-systemet løbende inddrages i processen?
- Skal der nedsættes en MED-arbejdsgruppe til at følge for-

► Der vil være en mere uddybende gennemgang af de enkelte faser i kapitel 6

løbet? Og komme med forslag til udformning af udbudsgrundlaget?

- Hvilke områder skal MED-arbejdsgruppen beskæftige sig med?
(Formulering af et kommissorium for arbejdsgruppen.)
- Hvordan skal MED-udvalget behandle sagen løbende, og skal der afholdes flere MED-møder?
- Hvordan skal MED-udvalget løbende informere de berørte medarbejdere?
- Hvordan skal MED-udvalget afgive andet høringssvar vedrørende udbudsmaterialet, hvis det er besluttet, at det endelige udbudsmateriale skal godkendes af regionsrådet/byrådet eller den øverste ledelse før offentliggørelse?

Fase III – *ved offentliggørelse og indgåelse af kontrakt:*

- Hvordan skal MED-systemet løbende orienteres?
- Skal MED-systemet have mulighed for at drøfte udviklingen og fremsende kommentarer til de besluttende led?

Fase IV – *efter kontraktindgåelse og ved implementering:*

- Hvordan skal MED-systemet løbende orienteres?
- Skal MED-systemet have lejlighed til at drøfte implementeringen?
- Skal MED-systemet orienteres om resultaterne fra regions/kommunens kontrolindsats?
- Skal MED-systemet have mulighed for at drøfte evalueringresultaterne og afgive udtalelse herom?

Procedureretningslinjen skal være udformet så enkelt og kortfattet, at hverken ledelse eller medarbejderrepræsentanter kan være i tvivl om, hvad der skal gøres ved hvert udbud og i hver fase.⁴⁶ Det gælder for alle MED-niveauer!

(Det kan derfor være formålstjenligt, hvis alle MED-udvalg undervises i brugen af procedureretningslinjen, når den er vedtaget).

Det mest korrekte vil være, hvis det øverste MED-udvalg udformer en procedureretningslinje, der gælder for *hele* regionen eller kommunen, så man ude lokalt undgår et 'slagsmål' om

⁴⁶Procedureretningslinjer for større omstillingsprojekter og udbud i Region Midtjylland. Vedtaget af RMU 1. december 2011

procedurerne hver gang. Medarbejderne kan i øvrigt heller ikke være tjent med, at der anvendes vidt forskellige procedureretningslinjer alt afhængig af, hvor man er. Det stiller også både TR/FTR og de faglige organisationer svagere, hvad angår medindflydelse og medbestemmelse. Og ikke mindst bliver det i praksis meget vanskeligt for medarbejderrepræsentanterne i det øverste MED-udvalg at følge og kontrollere udbudsforløbene rundt om i organisationen.

En procedureretningslinje er noget andet og mere, end det der oftest står i regionernes/kommunernes udbudspolitik. Her står der som regel noget om, hvordan man skal tage hensyn til medarbejdernes interesser og samarbejdet. Men sådanne formuleringer er slet ikke præcise nok til at udgøre en procedureretningslinje for, hvordan der skal handles i hverdagen.

Hvem gør hvad?

Det er ubetinget medarbejderrepræsentanterne i det øverste MED-udvalg, der har opgaven med at sikre, at der udarbejdes retningslinjer.

Det gælder:

- retningslinjer for information – jf. § 7 og § 8 stk.1
- procedureretningslinjer for medbestemmelse – jf. § 8 stk. 3 punkt 4.

Det kan anbefales, at de faglige organisationer er med på sidelinjen i hele forhandlingsfasen, når TR/FTR forhandler retningslinjerne.

Det er en opgave og et ansvar for alle TR/FTR at få alle forhold, der har med udbud at gøre, op i de relevante MED-udvalg – både til orientering og drøftelse.

Det er vigtigt, at TR/FTR hurtigt orienterer de faglige organisationer om de enkelte udbud, så de har mulighed for at understøtte TR/FTR's videre arbejde i udbudsprocessen.

Kapitel 5

Hele udbudsforløbet i helikopter perspektiv



Kapitel 5

Hele udbudsforløbet i helikopter perspektiv

Kapitel 3 behandlede udbudsjuraen meget overordnet og præciserede grænserne for medarbejdernes indflydelse inden for det juridiske felt. De vigtigste udbudsjuridiske begreber blev introduceret.

Kapitel 4 gennemgik de vigtigste paragraffer i MED-rammeaftalen og bilag 4, der har betydning for medarbejdernes medindflydelse og medbestemmelse i forbindelse med udbud.

I dette kapitel foretages en overordnet gennemgang af hele udbudsforløbet fra de første politiske sonderinger til selve udbuddet. Hensigten er at skabe et overblik over både de enkelte faser i hele forløbet og beskrive medarbejdernes, TR/FTR's og de faglige organisationers rolle i de enkelte faser.⁴⁷

Den politiske fase

Som det første skal det konstateres, at det er regionsrådet/byrådet, der har det juridiske ansvar for et udbud og den kontrakt, der indgås til sidst. Det betyder, at der som hovedregel ikke igangsættes forberedelser til et udbud, uden det har været politisk behandlet:

- a) Det kan ske i forbindelse med den lovpligtige udbudsstrategi, som kan være mere eller mindre detaljeret. ►
- b) Det kan også ske i forbindelse med indgåelse af budgetforlig.
- c) Eller det kan ske efter konkret og situationsbestemt indstilling fra den administrative ledelse.

I forbindelse med de to første muligheder skal man være opmærksom på, hvilke beslutninger, der træffes, om den videre udbudsproces. Politikerne kan eksempelvis godkende udbudsstrategien – eller vedtage en ”udbudspakke”, som indeholder mange forskellige enkeltudbud, og herefter overlade resten af processen til den administrative ledelse.

⁴⁷ For inspiration til en nærmere fordybelse i de enkelte faser se vejledningen fra Det Kommunale Kartel: Vejledning om udbudsregler step 1, 2, 3 og 4”

► Se kapitel 2

Det kan betyde, at det enkelte udbud ikke yderligere skal behandles politisk. Det er vigtigt at få afklaret, om det forholder sig sådan, fordi det får betydning for, hvordan TR/FTR og de faglige organisationer skal handle.

Husk ved udbudsstrategi ...

Hvis det alene er udbudsstrategien, der skal politisk behandles, er det uhyre vigtigt, at TR/FTR og de faglige organisationer afgiver meget præcise og detaljerede høringssvar.

Formelt bliver der ikke andre muligheder senere for at påvirke det politiske system gennem høringssvar.

Husk ved udbudspakke ...

Hvis der vedtages en "udbudspakke" i forbindelse med budgetforhandlingerne, skal TR/FTR og de faglige organisationer sørge for at få klarhed over, om de enkelte udbudsområder i pakken senere skal behandles politisk på grundlag af en konkret indstilling til beslutning.

Så det skal der spørges ind til, allerede mens der forhandles budget.

Regionsråd/byråd kan også træffe beslutning om at delegeren den endelige politiske beslutning til henholdsvis forretningsudvalget i regionen og økonomiudvalget i kommunen.

Hvis hele håndteringen af udbud efter den første principgodkendelse delegeres til den administrative ledelse, er det vigtigt at få klarlagt, hvor kompetence og ansvar placeres. Det får nemlig betydning for hvor i MED-strukturen, at udbudssagen skal behandles.

Endvidere kan regionsrådet/byrådet træffe beslutning om, at hvert udbud skal behandles politisk to gange. Første gang når der foreligger en indstilling fra embedsværket om udbud på et bestemt område. Anden gang når det samlede udbudsmateriale er udarbejdet, og før udbuddet skal offentliggøres. I det tilfælde skal TR/FTR være opmærksom på, at der i MED-systemet tilsvarende skal afgives to høringssvar. ►

► Se kapitel 4

For TR/FTR gælder det derfor om at få svar på disse spørgsmål i Hoved MED-udvalget på det relevante tidspunkt. Man kan med fordel aftale en *retningslinje* for, hvordan Hoved MED-udvalget i en hver udbudssag orienteres om den konkrete fremgangsmåde. (§ 8 stk. 1 i MED-Rammeaftalen).

Klarhed over fremgangsmåden er nemlig forudsætnin-
gen for, at både TR/FTR og de faglige organisationer
kan handle rettidigt, øve indflydelse på de politiske
beslutninger og rejse debatten blandt regionens eller
kommunens borgere.

Undersøgelser-/beslutningsfasen

Selv om der på det overordnede politiske plan er truffet be-
slutning om udbud, kan der godt gå et stykke tid før, der udar-
bejdes en indstilling og et politisk eller administrativt beslut-
ningsgrundlag.

I denne fase frem til beslutningen foretages der selvfølgelig en
række operationer, som det hurtigst muligt drejer sig om at få styr
på i Hoved MED-udvalget. Det drejer sig bl.a. om følgende⁴⁸:

- Den interne organisering af arbejdet med udbudsmaterialet.
Hvem har kompetencen? Hvor mange 'ekspert'-projekt-
grupper nedsættes der? Oprettes der en styregruppe?
- Udarbejdelse af en tidsplan. Som regel udarbejder de an-
svarlige for udbudsarbejdet en tidsplan til godkendelse (men
det kan ikke tages givet!). Det er vigtigt, at denne behandles
i MED-udvalget for at bedømme, om tidsplanen giver til-
strækkelig tid til medindflydelse og medbestemmelse.

Skulle det ske, at ledelsen henviser til en bestemt deadline,
fordi udbuddet hænger sammen med et sparemål, skal dette
problem drøftes principielt i MED-udvalget. Og der skal
eventuelt tages kontakt til regionsrådet/byrådet for at få
fremgangsmåden ændret.

- Der skal vælges udbudsform. ► Som regel er den allerede
besluttet i udbudspolitikken og udbudsstrategien. Men det
er vigtigt at få præciseret, hvilken form, der konkret vælges.
Udbudsformen har stor betydning for medarbejderinddra-
gelsen.

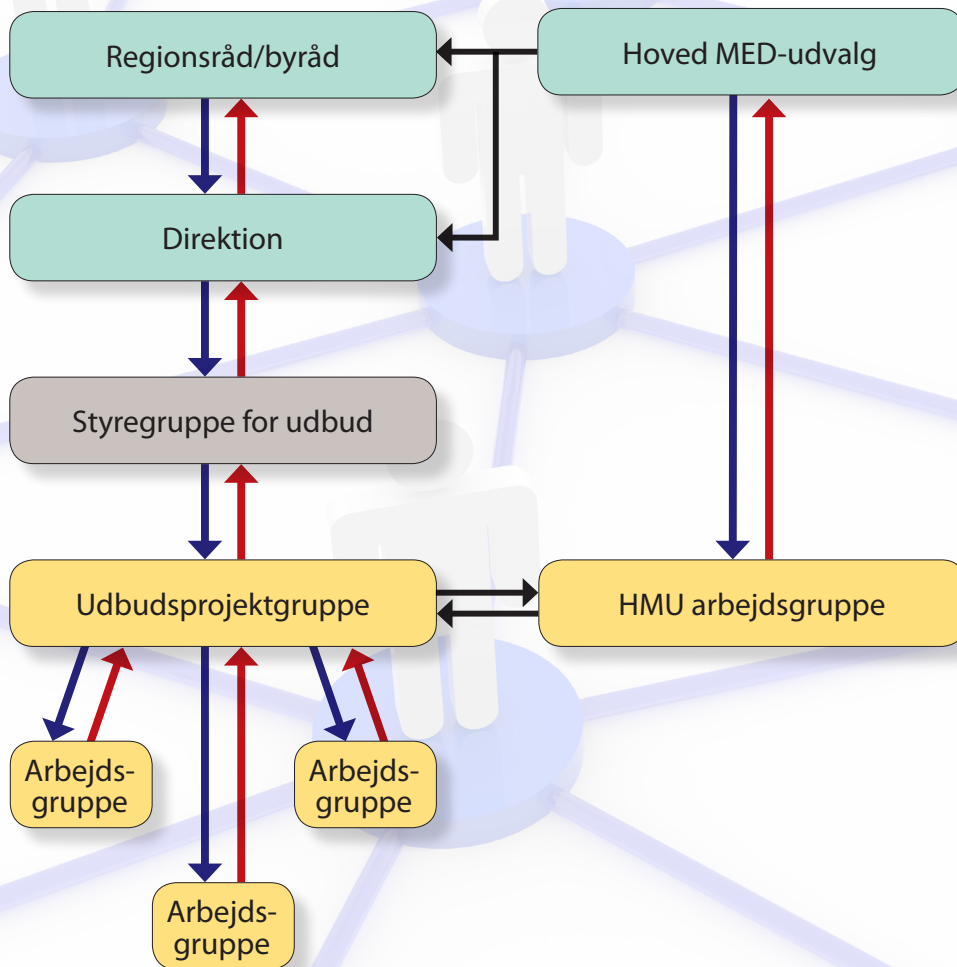
► Se kapitel 3

⁴⁸Udbud Trin for Trin, Udbudsportalen side 6

Udbudsprocessens organisation

Ledelsessystem

Samarbejdssystem



Tids- og faseskema



- Der skal også vælges kontraktstrategi. Hvis *ikke* man fra ledelsesside er kommet så langt i forberedelsesfasen som til at vælge kontraktstrategi, er det vigtigt, at TR/FTR spørger ind til denne. Det er nemlig af afgørende betydning for medarbejderne, hvad der kommer til at indgå i kontrakten. Det gælder kontraktens længde, sociale hensyn, arbejdsmiljøforhold og almindelige medarbejderrettigheder. Og det gælder den løbende kontrol med kontraktopfyldelsen. TR/FTR kommer i en senere fase til at skulle beskæftige sig en del med kontraktindholdet.
- Kontrolbud. Her tænkes der først og fremmest på, om der skal afgives eget bud. ► Som regel står det i udbudspolitikken, om regionen/kommunen vil anvende kontrolbud. Men det er vigtigt at sikre sig, om der i hvert enkelt udbud også skal være kontrolbud.

Det er muligt, at der i regionen/kommunen slet ikke udføres alt dette forarbejde, før der udarbejdes en indstilling til politisk beslutning. Men det gør det ikke mindre vigtigt for TR/FTR at stille spørgsmål til de ovennævnte punkter i MED-udvalget. For så kan man under alle omstændigheder indføre disse spørgsmål og tilsvarende overvejelser i selve det høringssvar, MED-udvalget eller medarbejdersiden skal afgive i forbindelse med indstillingen.

I det hele taget drejer det sig om, at høringssvaret er så konkret og præcist som overhovedet muligt – uden at være indforstået!

Efter politisk beslutning - arbejdsfasen

Forinden der træffes en politisk beslutning, skal der i MED-udvalget være truffet beslutning om en køreplan for MED-udvalgets arbejde i forbindelse med udbuddet. ► Det er *ikke* en beslutning, der kan vente til efter den politiske beslutning, da MED-udvalget skal være klar til at arbejde med det samme, og alle skal vide, hvad der skal ske. Det gælder også de faglige organisationer, der forinden skal orienteres af TR/FTR.

► Se kapitel 7

► Se kapitel 4 om procedureretningslinjer

Det skal være sådan, at de faglige organisationer (enten enkeltvis eller sammen) har mulighed for at nedsætte en lille udbudsgruppe/baggrundsgruppe til at støtte TR/FTR samt de medarbejdere, der involveres i arbejdet med udbudsmaterialet. Baggrundsgruppen skal være på plads, så den kan 'skygge' udbudsforløbet hele vejen.

(Hvad der videre skal ske i denne fase, vil her kun blive behandlet i grove træk, da den behandles indgående i næste kapitel.)

Som hovedregel vil der ske det, at den projektgruppe, der har udarbejdet indstillingen, også foretager alle analyser og udarbejder hele udbudsgrundlaget, herunder forslag til sociale hensyn, det præcise kontraktindhold, evt. forslag om eget bud og opfølgning på kontrakten. Ofte vil det være sådan, at udvalgte medarbejdere inviteres til at indgå i denne projektgruppe. De vil blive inviteret ud fra deres faglige forudsætninger. Enten ved de meget om området, eller også besidder de stor faglig indsigt. Det er ofte dem, der kan afgøre, om de forskellige forslag kan realiseres eller ej.

Men det er vigtigt at slå fast: disse medarbejdere er ikke medarbejderrepræsentanter. De deltager alene som fagpersoner i projektgruppen, som refererer til ledelsen eller til den af ledelsen oprettede styregruppe. De har med andre ord intet med MED-systemet at gøre!

Til gengæld vil det være oplagt for TR/FTR og baggrundsgruppen i den faglige organisation at tage kontakt til disse medarbejdere for at støtte dem hele vejen igennem og sikre, at deres ekspertise ikke bliver 'misbrugt' af arbejdsgiverne.

Det vil ikke være ualmindeligt, at der nedsættes en styregruppe bestående af ledelsesrepræsentanter og repræsentanter fra HR-afdelingen. Styregruppen vil så have det overordnede ansvar for resten af processen.

I visse kommuner har man oven i købet oprettet en decideret 'udbuds-taskforce', der skal ind over alle udbud. Det sidste er sket, fordi mange kommuner i flere tilfælde ikke har udformet deres udbudsmateriale tilstrækkeligt sikkert og professionelt.

Det har medført en del klager i Klagenævnet, ► som kommunerne har tabt.

MED-udvalget vil hovedsageligt skulle følge det arbejde, der udføres i projektgruppen. Til dette formål kan MED-udvalget beslutte at nedsætte en arbejdsgruppe, som dels skal følge arbejdet og dels føre en dialog med projektgruppen om den helt konkrete udformning af udbudsgrundlaget.

Derfor skal MED-udvalget fra starten have truffet beslutning om følgende⁴⁹:

- Hvor mange MED-udvalgsmøder, der er behov for i udbudsforløbet.
- Hvordan udbudsprocessen sættes på dagsordenen og behandles på MED-udvalgsmøderne – også efter offentliggørelse af udbuddet og indgåelse af kontrakten.
- Hvilke spørgsmål i udbudsprocessen, der *skal behandles* på MED-udvalgsmøderne. ►
- Hvordan de berørte medarbejdere løbende skal informeres.
- Evt. nedsættelse af en arbejdsgruppe; hvem der skal sidde i gruppen og udarbejdelse af et kommissorium for den.
- Dialogen mellem MED-udvalget og arbejdsgruppen.
- Hvordan MED-udvalget kan matche arbejdsgivernes styregruppe.
- Evt. at evaluere processen, hvis der ikke bliver mulighed for at afgive andet høringssvar før offentliggørelse af udbuddet.

Alt dette skal gerne være kort beskrevet i procedureretningslinjen. ► Men det skal konkret udmøntes i MED-udvalget ved hvert eneste udbud.

Når disse ting er på plads, er der skabt de organisatoriske og formelle rammer for medindflydelse og medbestemmelse i den konkrete udbudsproces.

Så har den enkelte TR/FTR og ikke mindst deres faglige organisationer nogle håndfaste vedtagelser og procedurer at holde sig til. Erfaringerne har nemlig vist, at det uden helt klare retningslinjer kan være uhyre vanskeligt for den enkelte TR/FTR at holde styr på processen, fordi denne ofte foregår på flere niveauer med flere ledelseslag involveret.

► *Se kapitel 3*

► *Se nærmere i kapitel 6*

► *Se kapitel 4*

⁴⁹Se kapitel 4 om udarbejdelse af Procedureretningslinjer

► *Se kapitel 3*

Projektgruppen nedsætter måske flere undergrupper med meget specifikke opgaver. Heri kan der indgå en eller flere medarbejdere. Men det gælder for alle disse grupper, at de refererer til ledelsen. Og meget hurtigt kan der ske det, at man er meget langt fremme med udarbejdelsen af detaljerne i udbudsgrundlaget, uden at MED-udvalget har kunnet følge med eller kunnet gennemskue de 'krogede beslutningsgange'.

Det er derfor, det er så vigtigt, at man har det hele på plads i MED-udvalget, så TR/FTR her formelt kan gribe ind og forlange at få et overblik over, hvor langt man er nået og hvem, der beslutter hvad.

Op til Udbudsfasen

Det er, når man kommer til selve den endelige beslutning om Udbudsbekendtgørelsen og Udbudsmaterialet, ► at der kan skabes fuldt overblik over, hvor stor medindflydelsen og medbestemmelsen reelt har været.

Hvis det overhovedet er muligt, er det derfor vigtigt at få indgået en principiel aftale i det øverste MED-udvalg om, at det relevante MED-udvalg skal have mulighed for at afgive høringssvar før beslutning om offentliggørelse af udbud. For det er her, at TR/FTR og de faglige organisationer reelt kan bedømme, om deres konkrete forslag til udbudsgrundlaget, og deres ønsker og krav er blevet imødekommet eller tilsidesat.

Det skal nemlig slås fast endnu engang, at regionen/kommunen ikke er forpligtet til at efterkomme de forslag og indsigelser, der måtte komme fra MED-systemet. Det er ordregiver, der suverænt bestemmer, hvad der skal stå i udbudsbekendtgørelsen. Derfor er det ekstra nødvendigt at arbejde for, at der bliver mulighed for medarbejdersiden til at afgive høringssvar nummer 2. Her vil TR/FTR nemlig formelt og officielt kunne præcisere de forbehold over for udbudsmaterialet, som ordregiver (arbejdsgiveren) ikke har imødekommet.

Hvis ikke det er muligt at få en aftale om en anden høringsrunde før offentliggørelse af Udbudsbekendtgørelsen, er det vigtigt at få en beslutning i MED-udvalget om, at udbudsmaterialet skal evalueres her, så

medarbejdersiden kan få sine synspunkter ført til referat! Der kan blive brug for at henvise til disse referater i en senere fase af udbuddet. Fx når hele udbuddet efter kontraktafslutning skal evalueres.

Selve udbudsfasen

Det er i denne fase, at regionen/kommunen offentliggør *udbudsbekendtgørelsen* og *udbudsmaterialet*. Herefter følger en periode, hvor der gives tilbud. Det er også i denne fase, at der afgives kontrolbud/eget bud på lige fod med de andre tilbudsgivere⁵⁰. ►

Når fristen for fremsættelse af tilbud er udløbet, skal ordregiver i gang med at bedømme samtlige udbud ud fra de opstillede kriterier. ► Hvis det er kontrolbuddet, der vinder, stoppes/annulleres udbudsprocessen, for ordregiver kan ikke indgå kontrakt med sig selv.

Hvis det er en tilbudsgiver 'udefra', der vinder udbuddet, skal der efterfølgende indgås en kontrakt på de offentliggjorte vilkår. Ved kontraktforhandlingen kan der ikke tilføjes noget principielt nyt i henhold til ligebehandlingsprincippet, ► men kontraktvilkårene kan præciseres. Ligesom selve opfølgningsprocessen kan præciseres.

Derfor er det vigtigt, at TR/FTR og de faglige organisationer gennem MED-udvalget er kommet med så mange input til kontraktindholdet som overhovedet muligt.

I selve den officielle udbudsfase spiller MED-systemet ikke nogen aktiv rolle. Hele fasen foregår inden for det juridiske felt, hvor udbyder og tilbudsgivere står over for hinanden som selvstændige juridiske subjekter, der har kompetence til at indgå en bindende kontrakt. Det er også i denne fase, at de vragede tilbudsgivere har mulighed for at klage til Klagenævnet, hvis de ikke mener, at alle de juridiske spilleregler er overholdt.

Men det er muligt at skrive ind i procedureretningslinjerne, at MED-udvalget skal holdes orienteret gennem hele udbudsfa-

► Se kapitel 7

► Se kapitel 3 om tildelingskriterier og underkriterier

► Omtalt i kapitel 3

⁵⁰ Udbud Trin for Trin, Udbudsportalen side 10

sen. Det betyder helt kontant, at man aftaler, hvordan MED-udvalget skal orienteres, og at der er mulighed for at drøfte udviklingen. Herunder selve kontraktindgåelsen.

Når det er vigtigt at få sådan en aftale skrevet ind i procedureretningslinjerne, er det fordi det giver TR/FTR og de faglige organisationer de bedste muligheder for at følge med i, hvad der sker – også selv om man ikke har nogen direkte medindflydelse og medbestemmelse længere. Hvis der fx er flere udbud i gang på samme tid, kan det være vanskeligt at bevare overblikket, hvis ikke det er aftalt på forhånd, at de enkelte udbudsprocesser skal følges hele tiden i MED-systemet.

Opfølgningsfasen

I forbindelse med kontraktindgåelsen skal der aftales en procedure for, hvordan regionen/kommunen kan følge udliciteringen og tilbudsgiverens opfyldelse af kontrakten. I selve kontrakten skal det være anført, hvad der løbende skal evalueres, hvilke mål, der skal opfyldes, og hvordan der skal kontrolleres og evalueres. Der skal også være aftalt kriterier for, hvordan ordregiver kan gribe ind i tilfælde af misligholdelse af kontrakten.

Det er sidste er ikke ligegyldigt. Erfaringerne har nemlig vist, at ordregiver nemt kan blive bragt i en situation, hvor man bliver nødt til oprette ekstraforanstaltninger for at få opgaven løst på den ønskede måde. Det kan enten blive nødvendigt, fordi det viser sig, at udbudsmaterialet alligevel ikke var tilstrækkeligt præcist og fyldestgørende, eller fordi tilbudsgiver har undervurderet opgavens omfang og ikke kan 'levere varen'. Derved kan udliciteringen vise sig at blive dyrere eller give en mindre besparelse, end der oprindeligt var budgetteret med.

Det kan også være, at kvaliteten ikke er i orden, og konsekvenserne derfor mærkes andre steder i den regionale/kommunale organisation. I de tilfælde kan TR/FTR og de faglige organisationer komme til at spille en væsentlig rolle.

Derfor er det vigtigt at få aftalt, at MED-udvalget også følger udbudsprocessen i denne fase.⁵¹ Det kan selvfølgelig kun ske ved, at der orienteres om forløbet på MED-udvalgsmøderne. Men en orientering kan føre til en senere drøftelse og beslutning.

Det kan fx tænkes, at TR/FTR eller de faglige organisationer får informationer om, at man andre steder i systemet erfarer, at leverandøren ikke lever op til de opstillede kvalitetskrav, og at det går ud over arbejdsprocessen eller de opgaver, man skal løse. Så er det vigtigt, at TR/FTR i det pågældende MED-udvalg kan bringe disse informationer op til behandling og beslutning.⁵²

Det er også muligt, at regionen/kommunen får ekstraudgifter i forbindelse med udliciteringen. TR/FTR skal holde sig orienteret om sådanne situationer, fordi disse erfaringer selvfølgelig skal bruges. Dels når hele udbuddet skal evalueres, dels når nye udbud skal behandles, og dels når resultaterne af de konkrete udbud skal sammenholdes med, hvad der står i udbudspolitikken og udbudsstrategien.

Og ikke mindst skal disse oplysninger og erfaringer samles og bruges i den offentlige politiske debat om udbud og udlicitering. Jo flere konkrete og meget præcise erfaringer, som især de faglige organisationer kan bringe ind i debatten, desto større chancer er der også for at øve politisk indflydelse i forhold til de kommende udbudsrunder. For indtil nu har det været sådan, at det først og fremmest er de udbudsvenlige undersøgelser og rapporter, der er blevet dækket af medierne.

TR/FTR's og de faglige organisationers rolle

Som det er fremgået har både TR/FTR og de faglige organisationer en vigtig rolle at spille i alle faserne. Her er en kort opsummering:

⁵¹ Se nærmere vedrørende udformning af og indhold i Procedureretningslinjer

⁵² Se MED-Rammeaftalen § 7 stk. 2. Behandlet i kapitel 4

I den politiske fase drejer det sig først og fremmest om at øve indflydelse på det politiske system (dvs. på regionsrådet/byrådet) for at påvirke den politiske beslutningsproces, den offentlige debat og ikke mindst få skabt klarhed over, hvordan udbuddene skal gennemføres.

I denne fase spiller de faglige organisationer hovedrollen. Det er TR/FTR, der skal bidrage med alle oplysningerne, men det er først og fremmest de faglige organisationer, der kan gå på banen i forhold til offentligheden (borgerne) og politikerne i regionsråd/byråd. Derfor er det afgørende allerede i denne fase, at få opbygget et systematisk samspil mellem TR/FTR og de faglige organisationer.

I undersøgelsesfasen skal samspillet mellem TR/FTR og de faglige organisationer stå sin prøve. For det er her grundstenene til den politiske indstilling som regel udarbejdes. Allerede i denne fase vil det være fornuftigt at nedsætte en baggrundsgruppe i den faglige organisation. I denne fase har TR/FTR nemlig brug for støtte til at kunne overskue, om det er de rigtige elementer, som arbejdsgivernes projektgruppe undersøger. Og de faglige organisationer har brug for at få al den konkrete information, som overhovedet kan fremskaffes.

Det er her, at forudsætningen for at afgive et meget præcist og konkret høringssvar udformes – så konkret at også borgerne kan bruge det til noget. Dvs. det skal også give borgerne indsigt i konsekvenserne af et udbud, idet det kan medvirke til at påvirke politikerne i den endelige politiske beslutningsproces.

I arbejdsfasen skal TR/FTR og de faglige organisationer arbejde meget tæt sammen. Det er her, der skal øves indflydelse på den konkrete udformning af udbudsgrundlaget. Det er også i den fase, at TR/FTR og de faglige organisationer skal støtte de medarbejdere, der *fagligt* involveres i den eller de nedsatte projektgrupper. Disse medarbejdere skal hele tiden kunne trække både på TR/FTR og på baggrundsgruppen i den eller de faglige organisationer.

Dette samspil kan munde ud i, at man i fællesskab afgiver andet høringssvar, hvis der gives mulighed herfor.

I udbudsfasen og kontraktfasen skal TR/FTR og de faglige organisationer hovedsageligt udfylde rollen som 'vagthunde', der overvåger, at alt nu også gennemføres, som det var lovet og opstillet i udbuds- og kontraktbetingelserne.

Det er også i den fase, at der systematisk skal samarbejdes om at opsamle alt materiale vedrørende udbuddet/udbuddene, så man i fællesskab kan bruge erfaringerne ved kommende udbud og ikke mindst i den offentlige politiske debat.

Det vigtigste er fra start at aftale rollefordelingen mellem TR og FTR på den ene side – og mellem TR/FTR og de faglige organisationer på den anden side:

- *hvem gør hvad?*
- *hvordan?*
- *– og hvornår?*

Kapitel 6

TR og FTR i 'maskinrummet'



Kapitel 6

TR og FTR i 'maskinrummet'

I det foregående kapitel blev den samlede udbudsproces behandlet under ét; først og fremmest de organisatoriske forhold med hovedvægten lagt på organisering af MED-udvalgsarbejdet i forhold til det samlede forløb.

Dette kapitel tager udgangspunkt i fasebeskrivelsen i det foregående kapitel, men vil koncentrere sig om alle de centrale praktiske, tekniske og overenskomstmæssige opgaver, der skal løses. Der vil blive fokuseret på, hvad de faglige organisationer skal tage sig af, og hvad TR/FTR skal tage sig af; en arbejdsdeling, som er vigtig at overholde.

Faseopdelingen fra sidste kapitel gælder stadig. Men fordi vi i dette kapitel fokuserer på det konkrete og praktiske arbejde, er antallet af faser forøget. Det gør det nemmere at overskue og sikrer, at de forskellige opgaver behandles og løses i de rigtige faser.

Opgaver

Men før faserne beskrives, kan det være hensigtsmæssigt først lige at give et overblik over opgaverne.

Der *er* ganske mange konkrete opgaver, der skal løses. Men heldigvis kan de inddeles i nogle hovedkategorier, og de kan som sagt også placeres i de forskellige faser.

Helt overordnet kan opgaverne opdeles i tre hovedkategorier:

- Opgaver, der er forbundet med kortlægningen af selve den opgave/de opgaveområder, som skal i udbud.
- Opgaver der vedrører medarbejderne og sikring af deres rettigheder.
- Opgaver som vedrører beskrivelsen af mulige konsekvenser for andre ansatte og afdelinger i organisationen samt konsekvenser for borgerne.

Alt afhængig af det konkrete udbuds karakter og omfang kan der oplistes en række opgaver, som skal løses. Der kan sagtens forekomme flere, men her beskrives de vigtigste – en slags *tjekliste*:

Opgaver vedrørende kortlægningen af opgaveområdet:

- Kortlægning og beskrivelse af selve opgaven. Hvad er det helt konkret, der skal i udbud?
- Hvad skal der stilles af krav til teknisk og organisatorisk formåen? Udgangspunktet skal være, hvordan opgaven løses her og nu – en *situationsbeskrivelse*.
- Beskrivelse af de *aktuelle* arbejdsgange, arbejdsproces og beslutningskompetence.
- Kortlægning af funktionsbeskrivelser og faglige krav til uddannelsesniveau.
- Kortlægning og nøje beskrivelse af kompetenceforhold og opgaveløsninger, der ikke er formelt beskrevet.
- Beskrivelse af kapacitet. Dvs. hvor meget løses der inden for området gennemsnitligt og under spidsbelastninger.
- Bemanding, ansættelsesbrøker og det gennemsnitlige overarbejde. Det sidste skal ses i forhold til spørgsmålet om kapacitet.

Opgaver vedrørende personalet:

- Forhandling af virksomhedsoverdragelse af berørte medarbejdere.
- Kortlægning af alle relevante overenskomstforhold.
- Kortlægning af relevante lokale aftaler og individuelle løn- og ansættelsesforhold.
- Kortlægning af specifikke arbejdsmiljøforhold og lokale bestemmelser.
- Beskrivelse af arbejdsmiljøorganisationen og dens virksomhed, herunder indgåede aftaler om sygefraværshåndtering, sundhed på arbejdspladsen, trivsel på arbejdspladsen mv.
- Beskrivelse af de sociale hensyn, det vil være rimeligt at få indskrevet i underkriterierne og kontrakten.

Opgaver vedrørende afledte konsekvenser og konsekvenser for borgerne:

- Kortlægning af graden af funktionsintegration. Dvs. en beskrivelse af, hvor meget forskellige funktioner griber ind i hinanden både tværfagligt og på tværs af sektorerne, herunder hvordan denne integration vil blive berørt ved udbud.
- Beskrivelse af de mulige afledte konsekvenser, som et udbud vil have andre steder i organisationen. Hvordan et udbud kan påvirke opgaveløsningen her eller forringe de eksisterende arbejdsvilkår for personalet.
- Beskrivelse af de mulige meromkostninger, der kan komme

i forbindelse med transaktioner mellem en privat leverandør og de påvirkede organisationer eller opgaveområder i regionen/kommunen,

- Beskrivelse af de konsekvenser, et udbud vil have for opgavens kvalitet og dermed for borgerne.

Disse opgaver skal løses enten i forhold til udarbejdelse af selve udbudsmaterialet eller i forhold til udarbejdelse af kontraktindholdet. *Når først både udbudsmaterialet og kontrakten er offentliggjort, er ændringer ikke mulige.*

Derfor drejer det sig selvfølgelig om at få så mange af medarbejdernes synspunkter med i ledelsens overvejelser og dispositioner på et så tidligt tidspunkt som muligt. Og da det ikke er ligegyldigt, hvordan udbudsmaterialet er udformet, ligger der en vigtig opgave for TR/FTR og de faglige organisationer i at sikre, at alle spørgsmål, som hører ind under de tre ovennævnte kategorier, er beskrevet korrekt og fyldestgørende.

Det lader sig kun gøre i praksis, hvis der er et tæt samarbejde mellem TR/FTR, de berørte medarbejdergrupper og de faglige organisationer. Hvordan, vil nu blive beskrevet i tilknytning til gennemgangen af de enkelte opgaver i de enkelte faser.

Fase 1 – den politiske fase

Når enten politikerne eller regionens/kommunens øverste ledelse beslutter sig for eller tager initiativ til et udbud, er noget af det første, de skal gøre, selvfølgelig at informere medarbejderne og MED-systemet. ►

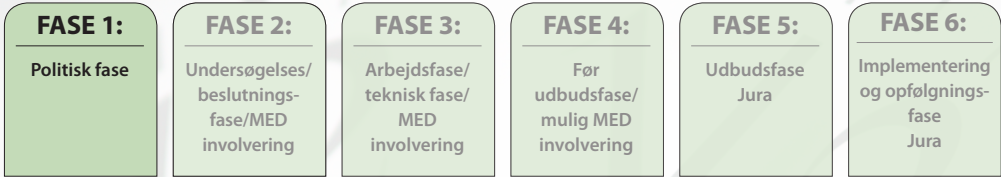
Men sideløbende hermed skal de faglige organisationer på banen. For det er i denne fase at der skal indledes forhandlinger om virksomhedsoverdragelse. Og der ligger et stort arbejde i at sikre, at alle vilkår beskrives og kommer med i den endelige kontrakt.

Selv om Virksomhedsoverdragelsesloven⁵³ ikke er særlig præcis hvad angår bestemmelse af forhandlingsparter, er det som

⁵³ Bekendtgørelse af lov om lønmodtagers retsstilling ved virksomhedsoverdragelse 2001.

► Se kapitel 4

Tids- og faseskema – fase 1



Generel politisk behandling af udbud i regionsråd/byråd:

- Budgetforlig,
- Udbudsstrategi,
- Enkelt udbud,
- Udbud i "bundter"
- **Faglige organisationers deltagelse i den offentlige debat om de politiske beslutninger**
- **Faglige organisationer forbereder de konkrete udbud.**

udgangspunkt de faglige organisationer, der forhandler alle aspekter af virksomhedsoverdragelsen. Det skyldes flere ting⁵⁴:

- I forhandling af virksomhedsoverdragelsen indgår flere aftaleretlige forhold.
- Der skal sondres mellem individuelle forhold og overenskomstmæssige forhold.
- Der kan indgå mulige afskedigelsesforhold og aftale om tilbagevenden ved kontraktophør mv.
- De forskellige mulige tilbudsgiveres overenskomstmæssige forhold skal undersøges, så organisationen kan forberede sig på nye aftaleforhandlinger.⁵⁵

Nu er det ikke sikkert, at regionen/kommunen mener, at Virksomhedsoverdragelsesloven skal anvendes. Det kan også være, at de ikke mener, at personalet skal følge med opgaven men i stedet omplaceres inden for organisationen. Derfor er det vigtigt, at både TR/FTR og de faglige organisationer dels har kendskab til regionens/kommunens udbudspolitik, og dels til

⁵⁴Se OAO's: Introduktion til Virksomhedsoverdragelsesloven. I introduktionen er der henvisninger til en række domme, der kan anvendes i forhandlingerne.

⁵⁵Udlisitering og Medarbejdere, Erik Werlauff, Djøf's forlag 2006. Kapitel 4 side 111 – 157.

de konkrete beslutninger.⁵⁶ Der kan ligge en mulig sag i disse spørgsmål.

Det er vigtigt at sikre, at Virksomhedsoverdragelsesloven anvendes, fordi den udgør medarbejdernes minimumsbeskyttelse. Heldigvis foreligger der en række EU-domme, som gør det vanskeligt for arbejdsgiverne ikke at anvende Virksomhedsoverdragelsesloven⁵⁷.

Men loven er som sagt kun en minimumsbeskyttelse og omhandler kun en given overenskomstperiode. Derfor er det vigtigt, at de faglige organisationer optager forhandlinger om, at de gældende løn- og arbejdsvilkår – samt de individuelle satser og forhold for den enkelte medarbejder – bevares i hele kontraktperioden. En sådan aftale kan skrives ind i kontrakten.

Men det skal understreges, at denne opgave skal placeres hos de forhandlingsberettigede organisationer. Også selv om der i flere lokale MED-aftaler står, at det skal behandles i MED-udvalget. Det er et organisationsanliggende, og de pågældende TR/FTR i MED-udvalget bør med det samme henvise dette spørgsmål til en forhandling med de faglige organisationer.

Af andre opgaver i denne fase kan fx nævnes igangsættelse af en offentlig debat om selve udbuddet og udbud i almindelighed. Ofte vil det være mest hensigtsmæssigt, at det er de faglige organisationer, der åbner og gennemfører denne debat, da de ikke er underlagt de samme begrænsninger som TR/FTR. I den offentlige debat kan man med held inddrage de principper for udbud, som regionen/kommunen selv har beskrevet i udbudspolitikken. Det kan fx dreje sig om: omkostninger, kvalitet, medarbejderforhold, forsyningssikkerhed, bevarelse af kompetencer, sociale hensyn, etiske krav osv.

⁵⁶Se eksempelvis Regions Midtjyllands Udbudspolitik punkt 8 side 16 øverst.

⁵⁷Udlicitering og medarbejdere, Erik Werlauff, kapitel 1 og 2. Djørf's forlag 2006

Sidste men ikke mindst er det vigtigt, at TR/FTR hurtigt få styr på:

- Hvor mange udbud, der er tale om.
- Om de skal vedtages særskilt eller i 'klumper'. Det sidste er absolut en mulighed/risiko⁵⁸.
- Tidspunktet for påbegyndelse af udbudsarbejdet og evt. tidspunkt for offentliggørelse af udbud. Det sidste er vigtigt, for det afgør tidsperspektivet og den reelle mulighed for medindflydelse og medbestemmelse.
- Tidsplan for den politiske behandling af udbud.

Fase 2 – undersøgelses- og beslutningsfasen

Det er i denne fase, at ledelsen igangsætter arbejdet med at udforme grundlaget for den indstilling, der skal til politisk behandling og beslutning. Som oftest sker det ved, at ledelsen nedsætter en udbudsprojektgruppe, der skal afgøre, om det givne område er "udbudsegnet", som det hedder i det sprog, samt udarbejde argumenter herfor.

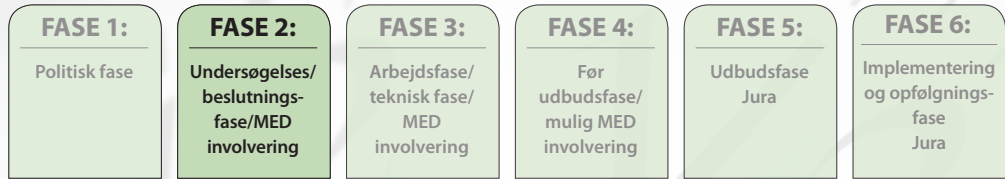
Man vil ofte kalde arbejdet et teknisk undersøgelsesarbejde. Men så enkelt er det ikke. Og da det er på baggrund af disse undersøgelser, at selve indstillingen udarbejdes, er det vigtigt, at TR/FTR stiller en række punkter op i MED-udvalget, som man ønsker at få inddraget i udarbejdelsen af den endelige indstilling. Det drejer sig om⁵⁹:

- Tilrettelæggelse af arbejdsopgaverne og fyldestgørende beskrivelse af den nuværende opgaveløsning, herunder mulige afledte konsekvenser.
- Ønske om beskrivelse af omkostningerne ved den nuværende opgaveløsning, fremtidige opgaveløsning, samt samtlige mulige følgeomkostninger.
- Personalebehov nu og ved fremtidig opgavevaretagelse.
- Uddannelsesforudsætninger og uddannelsesbehov.
- Gældende arbejdsmiljøforhold og krav til arbejdsmiljøet ved fremtidig opgaveløsning.
- De tekniske forhold.
- Personaleforhold og krav til fremtidige personaleforhold.
- Krav om sociale hensyn.

⁵⁸Se fx Region Midtjyllands udbudspolitik side 11: "Regionsrådets godkendelse af udbud og efterfølgende udlicitering af primæropgaver kan ske som en principgodkendelse af en gruppe opgaver..."

⁵⁹MED-Rammeaftalen bilag 4 punkt 5 stk. B. Inden beslutning om omstilling.

Tids- og faseskema – fase 2



Beslutningsgrundlag for det konkrete udbud/politisk beslutning:

- Embedsmænd udarbejder beslutningsgrundlag for udbud,
- *Information* til relevant MED udvalg,
- Færdigt beslutningsgrundlag *drøftes* i MED udvalg,
- **TR/FTR orienterer de faglige organisationer,**
- **TR/FTR og faglige organisationer behandler høringssvar**
- MED høringssvar medsendes beslutningsgrundlaget,
- Politisk eller administrativ beslutning om igangsættelse af udbud.

Måske vil ledelsen henvise til, at MED-udvalget ikke skal behandle disse spørgsmål før, der foreligger et konkret udkast til indstilling fra udbudsprojektgruppen. TR/FTR kan argumentere for, at undersøgelsesarbejdet og kravene, der bør indgå i en indstilling, behandles sideløbende i MED-udvalget, så forslag til disse kan tages i betragtning.

Og ikke mindst: ved at føre debatten i MED-udvalget kan TR/FTR få de krav frem, som man selv vil indarbejde i et hørings-svar, hvis den foreliggende indstilling ikke er tilfredsstillende. For det andet får TR/FTR allerede på dette tidlige tidspunkt lejlighed til at tage kontakt til de berørte kolleger og sætte sig ind i, hvilke konsekvenser et udbud vil få for opgaveløsningen/området.

Eksempelvis blev det i en kommune besluttet, at rengøringen i nogle institutioner skulle i udbud og udliciteres. Ved en nærmere drøftelse med de berørte medarbejdere viste det sig, at man slet ikke kunne tale om en isoleret rengøringsfunktion. Rengøringspersonalet indgik nemlig også i pædagogiske funktioner. Det ville med andre ord resultere i en betragtelig forringelse af kvaliteten, hvis rengøringen blev udliciteret og forringe alle de andre ansattes arbejdsvilkår. Disse forhold blev ikke omtalt i indstillingen til beslutning.

Det er forhold som disse, det er meget vigtigt at få undersøgt og beskrevet helt ned i detaljen. For dels skal sådanne beskri-

velser med i det høringssvar, der medsendes indstillingen, og dels kan sådanne helt konkrete undersøgelser anvendes som vigtige eksempler i den offentlige debat. Mere end mange ord kan sådanne eksempler dokumentere over for politikere og borgere, at det pågældende udbud vil forringe kvaliteten.

I indstillingen vil der som regel også blive taget stilling til *udbudsform, kontraktstrategi samt tildelingskriterier og underkriterier*. Den udbudsform og den kontraktstrategi, man vælger, fortæller en hel del om, hvordan udbuddet efterfølgende håndteres.

Derfor er det vigtigt, at TR/FTR allerede på det pågældende tidspunkt får spurgt ind til disse forhold og ikke mindst får klar besked. Men det kræver, at TR/FTR som minimum får afholdt flere 'opklaringsmøder' med de berørte kolleger, så de 'begavede' og præcise spørgsmål kan stilles. Både i MED-udvalget og i høringssvaret. TR/FTR kan evt. gennemføre disse møder i samarbejde med den baggrundsgruppe, der er nedsat i de faglige organisationer.

Det er vigtigt at bemærke, at alt det konkrete materiale, der graves frem, både kan bruges i den aktuelle debat og igen senere. Hvis de faglige organisationer skal gøre sig gældende – bl.a. i debatten med politikerne – skal der være håndfaste kendsgerninger.

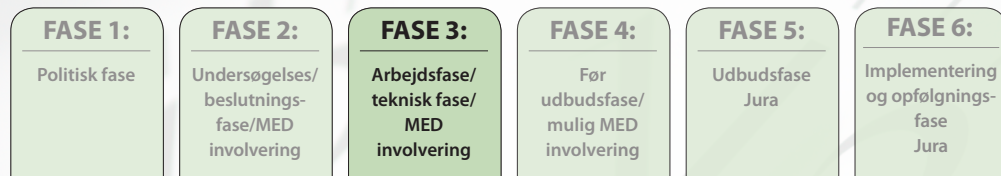
Fase 3 – efter beslutning – arbejdsfasen

Det er i denne fase, at der både i MED-udvalget og uden for udvalget skal arbejdes med alle de spørgsmål, som skal besvares inden det endelige udbudsgrundlag udarbejdes.

Der er mange spørgsmål, der skal undersøges helt konkret og specifikt, så det kan MED-udvalget ikke løse. Man bliver i de fleste tilfælde nødt til at nedsætte en arbejdsgruppe under MED-udvalget. Det skal understreges, at arbejdsgruppen *refererer* til MED-udvalget, og det er MED-udvalget, der med et kommissorium for arbejdsgruppen *bestemmer*, hvad den skal beskæftige sig med og hvordan.

Desuden skal MED-udvalget i de fleste tilfælde aftale retningslinjer for:

Tids- og faseskema – fase 3



Udarbejdelse af grundlag for udbud og udbudsmateriale:

- Region/kommune nedsætter en udbudsprojektgruppe,
- Udbudsprojektgruppen udarbejder grundlag for udbudsmateriale og kontraktudformning,
- MED udvalget anvender procedureretningslinje og følger Udbudsprojektgruppens arbejde,
- MED udvalget nedsætter et arbejdsudvalg,
- **TR/FTR samarbejder med faglige organisationer,**
- Arbejdsudvalg følger processen og indgår i dialog med Udbudsprojektgruppen,
- Arbejdsudvalg udarbejder forslag til udbuds- og kontraktgrundlaget til behandling i MED udvalget,
- **MED udvalget fremsender konkrete forslag til Udbudsprojektgruppen.**

- Udpegning af medarbejdere, der berøres af udbuddet og får ændret status ved indgåelse af kontrakt med privat leverandør.
- Udpegning af medarbejdere, der skal indgå i den gruppe, som skal udarbejde og afgive kontrolbud, herunder bestemmelser om, hvordan gruppen skal arbejde.

Tilbage til arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen behøver ikke kun at bestå af medlemmer af MED-udvalget. Faktisk vil det være hensigtsmæssigt, at der inddrages medarbejdere, der har indsigt i de faktiske forhold.

Man kan fx forestille sig, at arbejdsgruppen skal beskæftige sig med følgende opgaver:

A.

Kortlægning og beskrivelse af selve opgaven. Hvad er det helt konkret, der skal i udbud? Hele funktionen skal beskrives, og udgangspunktet skal være, hvordan opgaven løses her og nu. En slags *situationsbeskrivelse*, hvor de tekniske krav samt arbejdsgange, arbejdsproces og beslutningskompetence også beskrives.

Samtlige typer af funktionsbeskrivelser skal gennemgås. Det gælder også de faglige krav til uddannelsesniveau.

► Se kapitel 3 om
udbudsjura

Kortlægning og nøje beskrivelse af kompetenceforhold og opgaveløsninger, der ikke er formelt beskrevet. Ofte er det sådan, at der inden for hele funktionsområdet er foregået en opgaveglidning, således mange medarbejdere enten løser andre opgaver end dem, der står i deres funktionsbeskrivelser eller løser flere opgaver ud over de beskrevne. Hvis de ikke beskrives kan det få store konsekvenser for selve udbuddets kvalitet.

Beskrivelse af de kvalitetskrav, der eksempelvis skal indgå i underkriterierne til tildelingskriterierne. ►

Beskrivelse af kapacitet. Dvs. hvor meget løses der inden for området gennemsnitligt og under spidsbelastninger. Ofte er det nemlig sådan, at kapacitetskravet beskrives ud fra et gennemsnitsforhold. Men hvis de konkrete opgaver ofte overskrider den gældende kapacitetsydelse, kan det blive en meget dyr affære for regionen/kommunen og problematisk for medarbejderne. Eksempelvis kan man skrive i en kontrakt, at så og så mange senge skal rengøres til den og den pris. Hvis der så kommer fx en influenzaepidemi, der forøger forbruget af senge, kan det betyde, at ordregiver skal betale ret store beløb for at få udvidet kapaciteten. Derfor er det vigtigt at få defineret både kapacitet, gældende bemanding, ansættelsesbrøker og det gennemsnitlige overarbejde.

Selvfølgelig arbejder ledelsens udbudsprojektgruppe også med disse spørgsmål, og der kan også være medarbejdere med store faglig viden involveret. Men hvis MED-udvalget skal have indflydelse på det endelige udbudsgrundlag, skal den nedsatte arbejdsgruppe også beskæftige sig med disse spørgsmål.

B.

En opstilling af alle de personalemæssige forhold, som ikke hører under aftalestoffet.

Det drejer sig om, hvorvidt de *gældende personalepolitiske vilkår* skal føres med over i en anden virksomhed; samt andre specifikke politikområder, som det skønnes relevant at overføre.

Men det drejer sig også om at få beskrevet *de specifikke arbejdsmiljøforhold* og lokale bestemmelser, herunder gældende APV'er.⁶⁰

⁶⁰ Arbejdsmiljøloven 2010 § 33 a.

Beskrivelse af *arbejdsmiljøorganisationen* og dens virksomhed, herunder indgåede aftaler om sygefraværshåndtering, sundhed på arbejdspladsen, trivsel på arbejdspladsen mv. – beskrevet i retningslinjer og vedtaget af MED-Hovedudvalget.

Det drejer sig om beskrivelse af *de sociale hensyn*, det vil være rimeligt at få indskrevet i underkriterierne og kontrakten. Det kan eksempelvis være bestemte personalehensyn, som aktuelt er gældende i regionen/kommunen. Det kan være krav om elev- og uddannelsespladser, praktikpladser, om ret til efteruddannelse, om etiske standarder mv.⁶¹ ►

Man kan i arbejdsgruppen drøfte og i MED-udvalget beslutte, hvor man vil anbefale, at kravene skal henføres til. Dvs. om de skal henføres til underkriterierne under tildelingskriterierne, eller om de skal henføres til selve kontrakten. Eller om de skal henføres til begge steder. Det kan anbefales, at de kun i overordnet form henføres til underkriterierne og mere præcist beskrives i selve kontrakten. For det betyder, at man i MED-udvalget har mulighed for at overvåge, om leverandøren faktisk også lever op til kontraktens krav samt drøfte, hvad der skal ske, hvis det ikke er tilfældet.

C.

Det er også vigtigt, at MED-udvalget og arbejdsgruppen behandler spørgsmålet om *de enkelte underkriteriers indbyrdes vægtning*, således man bliver i stand til at rejse en diskussion af vægtningen, hvis man ikke finder udbudsprojektgruppens anbefalinger rigtige.

Eksempelvis får underkriterier som sociale hensyn, kvalitet, leveringssikkerhed, personaleforhold fx ikke den helt store betydning, hvis man allerede fra start har lagt sig fast på, at pris skal udgøre 60 procent. Og det ses faktisk ret ofte, at priskriteriet vægtes med over 50 procent.

D.

Det sidste område arbejdsgruppen og MED-udvalget skal beskæftige sig med er temaet – *afledte konsekvenser*. Som regel

► Se endvidere
kapitel 3 om
Udbudsjura

⁶¹ Se EU vejledningen: Sociale hensyn ved indkøb – en vejledning i mulighederne for at tage sociale hensyn ved offentlige indkøb 2011, side 7 og 8. Udbudsportalen.

kan man ikke gå ud fra, at de udarbejdede analyser tilstrækkeligt dækkende beskriver, hvad et konkret udbud får af afledte konsekvenser.

Helt kontant skal man tage fat i *funktionsintegrationen*. Dvs. der skal udarbejdes en beskrivelse af, hvor meget nuværende funktioner griber ind i hinanden både tværfagligt og på tværs af sektorerne, herunder hvordan denne integration vil blive berørt ved udbud.

Der skal også udarbejdes en beskrivelse af de mulige afledte konsekvenser, som et udbud vil have andre steder i organisationen. Hvordan et udbud kan påvirke opgaveløsningen her, eller forringe de eksisterende arbejdsvilkår for personalet.

Eksempel: Ofte deles de forskellige opgave- og funktionsområder op i *kerneydelse/primærydelser* og *periferiydelser/understøttende ydelser*. En sådan opdeling er for det første kunstig og overser for det andet, hvordan de forskellige opgaveområder rent faktisk hænger tæt sammen. Man kan godt udlicitere vedligeholdelse af legepladser i daginstitutionerne. Men det hører med til sagen, at personalet så fremover skal bruge tid på at bestille leverandør til en ganske bestemt opgave, og ikke mens leverandøren er på stedet også kan bede om at få andre opgaver udført. I hvert fald ikke uden at det koster ekstra. Her til kommer, at der skal betales regninger, som skal bogføres mv. Ofte skal der indgås en kontrakt, som indeholder en større binding end de andre hensyn, en daginstitution skal tage.

De samme eksempler kan findes, når det fx drejer sig om udlicitering af pasning af grønne områder, parkeringspladser, telefoni, IT mv. I alle disse forhold har udlicitering nogle ganske bestemte afledte virkninger for de afdelinger og personalegrupper, som hidtil har gjort brug af de udliciterede opgaver. Derfor skal disse afledte konsekvenser tælles med, og derfor er sondringen mellem kerneopgaver og understøttende opgaver *kunstig*.

Men officielt taler man om kerneydelser og periferiydelser. Derfor er det vigtigt, at TR/FTR både i arbejdsgruppen og især i MED-udvalget dokumenterer, at man ikke kan dele tingene sådan op samt påvise, hvad der vil ske, hvis man alligevel gør det.

En sådan dokumentation kan også bruges til at angive, hvad der kan komme af mulige meromkostninger i forbindelse med *transaktioner* ► mellem en privat leverandør og de påvirkede organisationer eller opgaveområder i regionen/kommunen. Det er nemlig sjældent, at disse regnes med, når det samlede omkostningsoverslag regnes ud.

Som det fremgår, er der meget, der skal laves i denne fase både i MED-udvalget og i arbejdsgruppen. Hertil kommer, at det også vil være naturligt, hvis arbejdsgruppen holder møder med ledelsens udbudsprojektgruppe, der jo står for at udarbejde det formelle udbudsgrundlag.

Derfor afhænger kvaliteten af det arbejde, som TR/FTR skal udføre også af, hvor tæt samarbejdet bliver med de faglige organisationer og de berørte medarbejdere.

Man skal lade være med som TR/FTR at tro, at man kan overkomme det hele. Det er der ingen, der kan (med mindre man ikke laver andet).

Derfor er det afgørende nødvendigt, at TR/FTR og de faglige organisationer udarbejder en plan og en arbejdsdeling, der gør det muligt at foretage de nødvendige undersøgelser og udvælge de vigtigste punkter og krav, der skal fremføres i MED-udvalget. Det hele kan fx koordineres af de faglige organisationers baggrundsgruppe, som også kan stå for indkaldelse af de medarbejdere, der direkte er involveret i arbejdet med udbudsmaterialet.

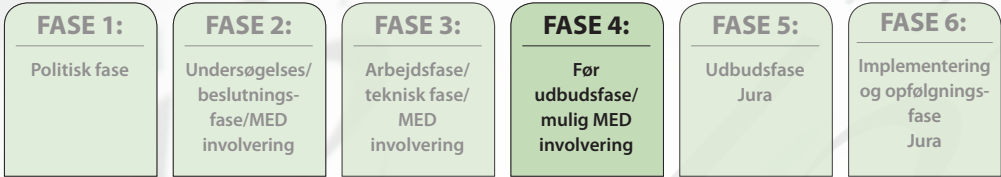
Hvis man ikke griber det an på den måde, er der en risiko for, at man 'misser det halve'. Og så er grundlaget for at få indflydelse – eller konkret og præcist argumentere mod ledelsens beslutninger – forringet!

Fase 4 – frem til udbud

Når først arbejdet i fase 1, 2 og 3 er gjort, er der ikke ret meget mere at gøre i MED-udvalget. Det endelige udbudsgrundlag er udarbejdet af ledelsens udbudsprojektgruppe, og der foreligger angiveligt en indstilling.

► Se kapitel 9

Tids- og faseskema – fase 4



Endelig politisk/administrativ beslutning af udbudsgrundlag:

- Udbudsprojektgruppe færdiggør udbudsgrundlaget,
- MED udvalget orienteres,
- **TR/FTR drøfter det endelige udbudsgrundlag med faglige organisationer,**
- MED udvalg drøfter udbudsgrundlaget,
- **MED udvalg kan afgive høringssvar eller evaluere proces og udbudsgrundlag.**

Afhængig af om denne indstilling skal politisk behandles, er der mulighed for at behandle et nyt høringssvar i MED-udvalget, eller alternativt at medarbejderrepræsentanterne fremsender et eget høringssvar. Men om en sådan mulighed gives, ved man jo allerede fra starten. For det skal aftales helt konkret i det øverste MED-udvalg.

Fase 5 og 6 – selve udbuddet og opfølgningen

Alt efter de konkrete og lokale erfaringer kan det komme på tale at fastholde arbejdsgruppen, som så skal have en ny opgave og et nyt kommissorium. Det kan dreje sig om, at arbejdsgruppen får til opgave at følge selve udbudsprocessen i fase 5 og kontraktperioden i fase 6.

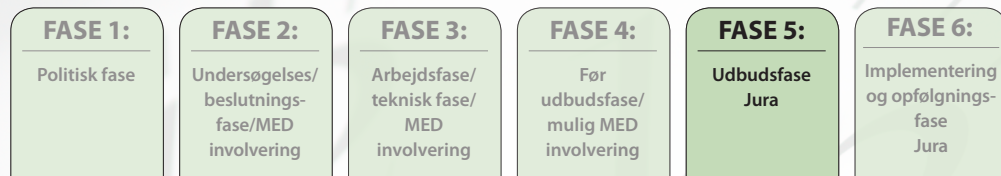
Det vil således skulle være arbejdsgruppen, der skal følge processen og sørge for, at MED-udvalget holdes orienteret på en kvalificeret måde. Men det kan også være, at arbejdsgruppen gennem overvågningen får kendskab til problemer, som man skønner, skal behandles i MED-udvalget.

TR/FTR's og de faglige organisationers rolle i 'maskinrummet'

Både arbejdet i den politiske fase og i den mere praktiske ('maskinrummet') kræver taktisk forståelse og konkret indsigt i selve opgaven, der skal i udbud, og i det regelsæt der skal følges.

Dette er kun muligt at opnå, hvis der fra starten vedtages en

Tids- og faseskema – fase 5



Udbud offentliggøres og mulig kontraktindgåelse:

- Region/kommune offentliggør Udbudsbekendtgørelse og udbudsmateriale,
- Region/kommune udvælger vinder af udbuddet,
- Region/kommune indgår kontrakt eller vælger "eget bud",
- **MED udvalg orienteres løbende og kan drøfte resultatet,**
- **MED udvalgets arbejdsgruppe kan fortsætte med at følge processen.**

arbejdsdeling mellem TR/FTR og de faglige organisationer, som betyder, at

De faglige organisationer

- entydigt tager sig af alt aftalestoffet, herunder alle spørgsmål vedrørende virksomhedsoverdragelse.
- organiserer indsatsen i den politiske debat i fase 1 om udbud, herunder både debatten med politikerne og borgerne.

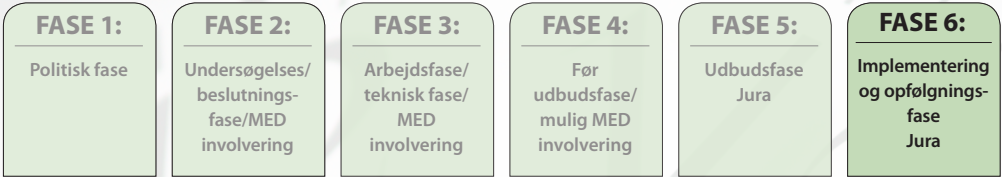
TR/FTR sammen med de faglige organisationer

- planlægger arbejdet i undersøgelsesfasen og den praktiske fase, men hvor det er TR/FTR, der står for selve arbejdet i MED-udvalget,

En nedsat baggrundsgruppe

- får til opgave at koordinere samarbejdet mellem TR/FTR og afdelingerne samt koordinere samarbejdet med de medarbejdere, der praktisk er involveret i udbudsarbejdet enten som fagpersoner i ledelsens udbudsprojektgruppe eller i arbejdsgruppen nedsat under MED-udvalget,
- tager sig af at fremskaffe materiale, yde støtte og afklare evt. stridspunkter, der måtte opstå mellem ledelsen og TR/FTR i MED-udvalget eller i arbejdsgruppen. Det er en særdeles vigtig opgave, da der erfaringsmæssigt opstår en række uenigheder om, hvordan den ene eller den anden paragraf i MED-rammeaftalen eller i bilag 4 skal fortolkes. Og som det vil fremgå af kapitel 7, kan der også opstå fortolknings-

Tids- og faseskema – fase 6



- Efter kontraktindgåelse, implementering og opfølgning:
- Opstarts- og implementeringsperiode,
 - Region/kommune følger implementering og overvåger kontraktoverholdelse,
 - **MED udvalg orienteres løbende og kan drøfte/kommentere evt. problemer,**
 - **MED udvalgets arbejdsgruppe kan følge processen**

tvister vedrørende retningslinjerne for arbejdet med kontrolbud.

Kort sagt bygger et effektivt arbejde i forbindelse med udbud på et tæt samarbejde mellem TR/FTR og de faglige organisationer. Og dette samarbejde vil oftest være tværfagligt!

Med dette kapitel er gennemgangen af udbudsjuraen, anvendelse af MED-rammeaftalen, de forskellige faser i udbudsprocessen og det praktisk arbejde i 'maskinrummet' afsluttet. Næste kapitel behandler særskilt temaet 'kontrolbud', som også kræver en aktiv indsats af TR/FTR og ikke mindst af de faglige organisationer.

Kapitel 7

Kontrolbud/eget bud



Kapitel 7

Kontrolbud/eget bud

► Se kapitel 9

I det daglige kan der herske nogen uklarhed om forskellen på begreberne *kontrolbud* og *eget bud*. Der hersker også en vis uklarhed om, hvor meget TR/FTR kan deltage i et kontrolbud uden at komme i konflikt med habilitetsreglerne. ► Det er begrundelsen for at vi i dette kapitel kort og meget overordnet vil introducere til temaet *kontrolbud*.

Kapitlet vil således først gennemgå, hvad et kontrolbud er og de betingelser, der er hæftet til et det. Herefter beskrives de opgaver, der er i forbindelse med et kontrolbud, og sidst behandles nogle af de fortolkningsproblemer, som kan opstå.

► Se kapitel 3

Det skal i den forbindelse præciseres, at et kontrolbud hverken er neutralt eller uproblematisk. Faktisk rummer et kontrolbud nøjagtig de samme mulige problemer, som kan henføres til private tilbud og mulig efterfølgende kontrakt. ►

Hvad er et kontrolbud?

Begrebet *eget bud* findes ikke i den juridiske sprogbrug. Det er først og fremmest et praktisk begreb, som er så udbredt, at de færreste ved, at det er fuldstændig identisk med begrebet kontrolbud. Men da kontrolbud anvendes som det officielle juridiske begreb, er det også det, som vil blive anvendt i dette kapitel.

Der findes mange forskellige definitioner af kontrolbud, så for klarhedens skyld vil der her blive refereret til loven og ikke mindst 'Vejledningen om kontrolbud'.⁶²

"Udbud Trin for Trin" opererer med en meget klar, brugbar og populær definition:

"Et kontrolbud er et bud som kommunen (regionen), som udbyder, selv afgiver på en opgave, som sendes i udbud".⁶³

Bemærk: "Klagenævnet for Udbud" har dog ved kendelse af 9. november 2011 slået fast, "at kontrolbud ikke er et tilbud i

⁶² Vej nr. 32 af 24/06/2008; Vejledning om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud.

⁶³ Udbud Trin for Trin, Udbudsportalen 2011

udbudsrettens forstand, og at ordregiver alene har en ret men ikke en pligt til at hjemtage en opgave, selv om kontrolbud måtte vise sig at være bedst”.⁶⁴ *Hermed fastslås det, at udbyder er friere stillet overfor et kontrolbud end overfor de i lovens forstand selvstændige juridiske subjekter, som de private tilbudsgivere betragtes som.*

Kommunen/regionen kan beslutte, at den enhed, hvis opgaver skal i udbud, får mulighed for selv at byde på opgaven. I de tilfælde kaldes enheden populært *udførelsenheden*. ► Og den enhed i kommunen/regionen, der står for selve udbuddet, kaldes *bestillerenheden*. ► Det er med andre ord udførelsenheden, der skal udarbejde kontrolbuddet.

I langt de fleste kommuners/regioners udbudspolitik kan man finde en principiel stillingtagen til, hvordan byrådet/regionsrådet stiller sig til anvendelse af kontrolbud. Formuleringen i Region Midtjyllands udbudspolitik er i det store og hele dækkende for den gængse måde at formulere regioner og kommuners stillingtagen:

”I forbindelse med udbud, der kan føre til udlicitering af en opgave, vil Region Midtjylland derfor altid vurdere, om det er hensigtsmæssigt at udarbejde et kontrolbud på opgaven. I det omfang, det viser sig, at Region Midtjylland selv løser de udbudte opgaver mest fordelagtigt, vil opgaven skulle varetages af regionen selv”.⁶⁵

Hermed er der ikke sagt, at man vil anvende kontrolbud – kun at det kan komme på tale, hvis det skønnes hensigtsmæssigt. Om der skal være kontrolbud, kan således godt blive et strids spørgsmål mellem regionen/kommunen og de berørte medarbejdere, og sagen kan meget vel skulle behandles i MED-systemet. Det drejer sig både om, hvorvidt der skal udarbejdes kontrolbud og om, hvordan det skal udarbejdes. Man kan med held i det øverste MED-udvalg udarbejde en retningslinje for,

⁶⁴Har ordregiver pligt til at vælge en ”in-house” løsning, hvis kontrolbud er det økonomisk mest fordelagtige tilbud”? Udbudsvagten på Udbudsportalen december 2011, Majse Harlov og Anni Noes Westergaard, Advokatfirmaet Bender von Haller Dragsted

⁶⁵Udbudspolitik for Region Midtjylland 2011. Afsnittet om kontrolbud.

► Se kapitel 9

► Se kapitel 9

► *Se kapitel 4 og 6*

hvordan der skal arbejdes med kontrolbud jf. MED-rammeaftalens § 8 stk. 1. ►

Selv om man så lander på, at der skal udarbejdes et kontrolbud, forhindrer det imidlertid ikke bestillerenheden i selv at foretage en række *kontrolberegninger* med det formål at udarbejde et vist beregningsgrundlag, som de givne tilbud skal sættes i forhold til. Altså at udbyder danner sig et vist overblik over, hvad det egentlig koster at løse de opgaver, som skal i udbud. *Det kan endog betragtes som yderst fornuftigt, fordi det giver et billede af omkostningsniveauet.*

Grundbetingelser for kontrolbud

Indtil for få år siden herskede der forskellige regler for, hvordan kontrolbud skulle udregnes og beskrives. Men med vejledningen fra Velfærdsministeriet 2008 foreligger der nu forholdsvis klare linjer, som gælder for både kommuner og regioner. Vejledningen gælder ikke kun for udarbejdelse af kontrolbud men også for, hvordan udarbejdelsen skal foregå samt for, hvordan Konkurrencestyrelsen kan overvåge, at det går rigtigt til. Det er for at undgå, at kommuner/regioner gennemfører udbud 'på skrømt' – altså at man sætter en udbudsproces i gang, selv om man på forhånd er fast besluttet på at beholde opgaven inden for henholdsvis kommunen eller regionen.

► *Se kapitel 2*

Når loven og vejledningen således strammer op om betingelserne for afgivelse af kontrolbud hænger det historisk sammen med, at regeringen fra 2006 og frem har indgået aftaler med KL og Danske Regioner om, at et vist procenttal af udbud skulle nås hvert år. Disse aftaler en indføjet i de årlige økonomiaftaler. ►

Vejledningen slår helt fast, at et kontrolbud skal udarbejdes og afgives på nøjagtig de samme betingelser som et privat tilbud. Kontrolbuddet skal leve op til de samme krav i udbudsbekendtgørelsen og udbudsmaterialet som de private tilbudsgivere. Og kontrolbuddet skal være afleveret inden for den samme tidsfrist. Endvidere skal udbyder meddele i udbudsbekendtgørelsen, at man agter at gennemføre kontrolbud.

Der gælder også de samme betingelser for kontrolbuddet som for de private tilbudsgivere, hvis kontrolbuddet viser sig at være det mest fordelagtige.

Det betyder, at det, man har beskrevet i udbudsbekendtgørelsen, også skal føres ud i praksis, hvis kontrolbuddet vinder. Regionen/kommunen kan ikke bare sløjfe det hele bagefter og fortsætte som hidtil. Det gælder både organisatorisk, budgetmæssigt, økonomisk og personalemæssigt. Den afdeling, hvis kontrolbud har vundet, skal herefter fortsætte som en slags ”indtægtsdækket virksomhed”.

Den eneste større forskel på et kontrolbud og et privat tilbud er, at regionen/kommunen ikke kan indgå en juridisk bindende kontrakt med den afdeling, der gennem sit kontrolbud har vundet udbuddet. I det tilfælde skal udbudsprocessen annulleres. ► Det skyldes, at afdelingen er en del af regionen/kommunen; dvs. en del af regionen/kommunen betragtet som selvstændigt juridisk subjekt, og man kan ikke indgå en bindende kontrakt med sig selv.

Det betyder på den anden side ikke, at regionen/kommunen nu er friere stillet.

Der står udtrykkeligt i Vejledningen fra ministeriet, at

”kommunen eller regionen bør, hvis den vælger eget kontrolbud foretage en særskilt registrering af indtægter og omkostninger forbundet med opgaven, således at eventuelle uoverensstemmelser mellem de i tilbuddet angivne ydelser og de rent faktisk udførte kan konstateres”.

”Det følger således af god budget- og regnskabsopfølgning, at der følges op på, om det udbudte opgave gennemføres til de priser og konditioner, der er angivet i kontrolbuddet”.

”Kommunens henholdsvis regionens afvikling af opgaven vil i øvrigt indgå i kommunens eller regionens regnskab, der er omfattet af reglerne om revision efter reglerne i henholdsvis den kommunale styrelseslov og regionsloven”.⁶⁶

Der vil med andre ord være ministeriel kontrol med, at kontrolbuddet også gennemføres i praksis, som det er beskrevet.

⁶⁶Vejledning om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud punkt 6.3

► Se kapitel 9

Derfor er det ikke ligegyldigt, hvordan kontrolbuddet udarbejdes, og det er en helt klar opgave for TR/FTR og de faglige organisationer at sikre, at kontrolbuddet udregnes og udarbejdes på en sådan måde, at det bl.a. sikrer ordentlige løn- og arbejdsforhold for medarbejderne efter, at et udbud evt. er vundet.

Udarbejdelse af kontrolbud

Beregninger af omkostningerne ved kontrolbud ”skal omfatte de samlede langsigtede gennemsnitsindtægter- og omkostninger ved den udbudte opgave. I kalkulationen skal således indgå samtlige omkostninger, herunder såvel variable som faste omkostninger forbundet med produktionen”.⁶⁷

Som udgangspunkt kan omkostningerne opdeles i tre hovedkategorier:

- Direkte omkostninger – løn, materialer mv.
- Indirekte omkostninger – diverse fællesudgifter som lokaler, administration it mv.
- Investeringsomkostninger – fra investeringer i maskiner, bygninger mv.

Selve beregningsmåderne inden for de tre hovedkategorier skal ikke gennemgås her. De er ret tekniske, men ministeriets vejledning samt bilagene 1 og 2 rummer en udmærket gennemgang. Her skal blot nævnes, at *direkte omkostninger* omfatter de omkostninger, der direkte har noget med opgavens driftsløsning at gøre. Det drejer sig fx om løn til personale, køb af materialer mv.

Indirekte omkostninger skal for det meste findes inden for det område, som også kaldes fællesomkostninger. Det kan være omkostninger ved anvendelse af lokaler, kontorudgifter, indirekte lønomkostninger, IT-udgifter osv. Altså alle de omkostninger, som udbudsenheden/udførererenheden deler med andre. Det gælder så i øvrigt for alle indirekte omkostninger, at de skal udregnes efter nogle bestemte *nøgletal/fordelingsnøgle*, så

⁶⁷ Vejledning om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud punkt 3, 3.1, 3.2, 3.3 og 3.4

man sikrer sig, at udbudsenheden/udførererenheden kun bogfører omkostninger svarende til den del af de samlede udgifter, som man selv gør brug af.

Hertil kommer *investeringsomkostninger* til maskiner, anlæg mv. Her skal man anvende afskrivningsmetoden for at finde frem til, hvad der er af omkostninger hvert år inden for kontraktperioden.

Det betyder, at de medarbejdere, der indgår i en eventuel kontrolbudsgruppe inden for udførererenheden, skal arbejde med en række elementer. Det drejer sig om:

- Beskrivelse af selve opgaven og opgaveløsningens omfang. ►
- Beskrivelse og definition af kvalitetskrav og krav om sociale hensyn. ►
- Tekniske beskrivelser og beregninger.
- Samt økonomiske beregninger af de faktiske omkostninger. ►

Som det fremgår, er det ikke nogen helt nem opgave. Faktisk kan den være meget kompliceret, og medarbejderne i gruppen er meget afhængige af rigtigheden af de beregninger, der foretages af regionens/kommunens embedsmænd. Dels skal beregningerne være realistiske, og dels skal det være muligt at arbejde efter de opstillede budget- og regnskabstal, når først et udbud er vundet.

Derfor ligger det lige for, at de pågældende medarbejdere får støtte og hjælp fra deres TR/FTR og de faglige organisationer hele vejen igennem, når der skal udarbejdes et kontrolbud. Det vil typisk være en opgave for en nedsat baggrundsgruppe i den eller de relevante faglige organisationer. For det nytter ikke at vinde et bud, hvis den pågældende afdeling bagefter reelt ikke kan løse opgaven på de budgetmæssige betingelser uden at gå på kompromis med enten arbejdsforhold eller kvaliteten i opgaveløsningen.

Hvem kan deltage i et kontrolbud

Normalt vil det være den afdeling, hvis opgaver skal i udbud, der også skal gennemføre kontrolbuddet. Dvs. den afdeling, der kaldes udførererenheden.

► Det er beskrevet i kapitel 6

► Beskrevet i kapitel 3 og 6

► Se ministeriets Vejledning samt bilag 1 og 2

I selve udregningen og udarbejdelsen af kontrolbuddet er det almindeligt også at inddrage flere af de medarbejdere, der har en stor faglig indsigt i opgaven.

Men for at afdelingen *ikke* skal være bedre stillet end de private tilbudsgivere – dvs. *ikke* have en fortrinsstilling og derved komme i konflikt med princippet om lige behandling – er der skrevet et meget klart afsnit om *habilitet* i Vejledningen. Her står der i punkt 4.4:

”Medarbejdere, der har medvirket ved kontrolbuddets beregning, må ikke deltage i en efterfølgende beslutning om valg af tilbud [...] Det er i øvrigt kommunens eller regionens pligt at sikre, at der ikke opstår habilitetsproblemer i udbudsprocessen”.⁶⁸

Denne bestemmelse tolkes mere eller mindre stramt alt afhængig af interesse. I ”Udbud Trin for Trin” anvender man den mest almindelige fortolkning:

”Det gælder dels krav om vandtætte skotter mellem bestillerenheden og udførerenheden i kommunen/regionen”.⁶⁹

Men her skal man lægge mærke til, at der gås et skridt videre, idet der praktisk skelnes mellem bestillerenhed og udførerenhed. Hvis man har lavet denne organisering, er der heller ikke det store problem. For det betyder blot, at de medarbejdere, der er ansat i udførerenheden og er med til at udarbejde kontrolbuddet, ikke samtidig kan have sæde i den bestillerenhed, der skal gennemgå og udvælge det vindende tilbud. Men den regel gælder i alle tilfælde, hvor man organisatorisk har valgt at dele opgaveløsningen op i en bestillerenhed og en udførerenhed (den såkaldte BUM-model).

Men – og det er vigtigt at understrege – medarbejdere i bestillerenheden kan fortsat spørge medarbejdere i udførerenheden til råds. Og medarbejderne i udførerenheden kan selvfølgelig

⁶⁸ Vejledning om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud 2008 punkt 4.4

⁶⁹ Udbud – Trin for Trin side 26. 2011

fortsat drøfte de forskellige problemstillinger med deres TR/FTR eller faglige organisationer.

TR/FTR vil heller *ikke* ramle ind i habilitetsproblemer, selv om de både er i den enhed, der skal udarbejde kontrolbud og samtidig sidder i MED-udvalget, som skal følge udbudsprocessen. For det er *ikke* MED-udvalgets kompetence at træffe beslutning om selve udbuddet, og MED-udvalget har heller *ikke* formel indflydelse på, hvilket tilbud, der i sidste ende vælges.⁷⁰

Det sidste er alene overladt til bestillerenheden og de politiske ansvarlige i regionsråd/byråd. Derfor er det også at gå for vidt, når man i visse tilfælde fra ledelsesside fortolker bestemmelsen så stramt, at TR/FTR fra den afdeling, der udarbejder kontrolbud, ikke også kan sidde i MED-udvalget og følge opgaven.⁷¹ TR/FTR kan jo hverken gøre fra eller til, hvad angår juraen.

I afdelingen/udførerenheden skal TR/FTR påse, at udbuddet udarbejdes på en sådan måde, at opgaven kan løses forsvarligt og under ordentlige arbejdsforhold. Og i MED-udvalget skal de være med til at sikre medindflydelse og medbestemmelse under hele udbudsprocessen. Men hverken MED-udvalget som sådant eller TR/FTR har nogen formel indflydelse på, hvordan den endelige udbudsbekendtgørelse udformes juridisk. Det er alene op til bestillerenheden, ledelsen eller regionsrådet/byrådet – alt afhængig af, hvem der har den afgørende beslutningskompetence.

Det betyder også, at MED-udvalget i princippet aldrig kan modtage oplysninger i forbindelse med udbudsprocessen, der er fortrolige ud over det, der er fastlagt i Forvaltningsloven og de almindelige bestemmelser om tavshedspligt.

Ligeledes gælder det, at MED-udvalget ikke har adkomst til at blande sig i vedtagelsen af selve udbudsbekendtgørelsens indhold. MED-udvalget har alene mulighed for at blande sig i udarbejdelsen af det grundlag, som selve udbudsbekendtgørelsen tager udgangspunkt i. ► Og da kontrolbuddet skal følge

► Se kapitel 5 og 6

⁷⁰ For en nærmere drøftelse af problematikken se: OAO; Juridisk responsum om kontrolbud.

⁷¹ For en nærmere drøftelse af problematikken se: OAO vejledning; Vejledning om inhabilitet, ytringsfrihed og sagbehandlingsregler.

nøjagtig de samme spilleregler som de private tilbudsgivere, bør det ikke give anledning til habilitetsproblemer fx for TR/FTR.

Det gælder også i de tilfælde, hvor medarbejdere inddrages i den udbudsprojektgruppe, som kan være en del af bestillerenheden, der foretager udarbejdelse af udbudsgrundlaget. Som nævnt er det nemlig i sidste ende ledelsen eller regionsrådet/byrådet, der træffer den endelige afgørelse om udbudsbekendtgørelsen, det endelige udbudsmateriale og udvælgelse og kontraktindgåelse med den vindende tilbudsgiver.

TR/FTR's og de faglige organisationers rolle

Som det fremgår, er afgivelse af kontrolbud ikke nogen helt enkelt opgave for de medarbejdere, der inddrages i dette arbejde. De har brug for støtte gennem hele processen, hvis de skal overkomme at 'tænke på alt'.

Derfor kort nogle tjekpunkter:

- TR/FTR bør aftale ganske bestemte samarbejdsformer mellem dem selv og de kolleger, der indgår i arbejdet med at udforme et kontrolbud.
- De faglige organisationers baggrundgruppe kan bidrage med beregninger og forslag til, hvad der skal med i kontrolbuddet – så de involverede medarbejdere kan overskue hele situationen og huske at få alt med.
- Der bør løbende afholdes møder mellem de involverede medarbejdere, TR/FTR og de faglige organisationers baggrundsgruppe for at sikre, at aftaleforhold, arbejdsforhold, arbejdsmiljøforhold, afledte konsekvenser for andre medarbejdere, sociale hensyn osv. er i orden. Ligeledes gælder det beskrivelsen af alle forhold vedrørende opgaveløsningen, herunder kvalitet, uformelle kompetencer, uformel arbejdsdeling mv.

Det afgørende er, at de berørte medarbejdere ikke overlades til sig selv, og at de faglige organisationer har overblikket over, hvordan aftalestoffet behandles, således der ikke 'indsniger sig' noget i det endelige kontrolbud, som strider mod gældende aftaler. Hvis de faglige organisationer er med fra starten, betyder det også, at de er langt bedre rustede til at følge op på betingelserne for den videre opgaveløsning, hvis det er kontrolbuddet, der vinder.

I visse udbud kan det samlede materiale være så kompliceret at håndtere, at det kan være en fordel at hente hjælp fra forbundets eksperter, når der skal udarbejdes kontrolbud. Det gælder især i de tilfælde, hvor der skal foretages ret komplicerede økonomiske beregninger. Her vil det være oplagt, at den faglige afdeling tager kontakt til forbundets juridisk/økonomiske fagfolk og sætter dem ind i sagen. Der kan så afholdes et eller flere møder mellem baggrundsgruppen, TR/FTR, de medarbejdere, der er involveret i kontrolbuddet og repræsentanter fra forbundet.

Kapitel 8

Hvad er OPP?



Kapitel 8

Hvad er OPP?

Selv om de indtil nu kendte 'Offentlig-Privat-Partnerskaber' (OPP) ikke umiddelbart berører regionens/kommunens medarbejdere i større omfang, er der alligevel grund til at bruge et kapitel til en kort gennemgang af OPP og nogle af de varianter, der kan forventes fremover.

Ikke mindst fordi VK-regeringen med sin "Strategi til fremme af offentligt-privat samarbejde" satte en række initiativer i gang for at fremme de nye offentligt-private samarbejdsformer.^{72 73} SRSF-regeringen har fulgt op på den tidligere regerings initiativer i sit eget regeringsgrundlag, som vil fremme offentligt-privat samarbejde og servicepartnerskab/funktionsudbud.

Dette kapitel vil først og fremmest fokusere på OPP men også introducere til en række varianter, som alle er kendetegnet ved, at de får indflydelse på medarbejdernes forhold.

Udbudslovgivningen gælder uanset samarbejdsformen:

- Offentlig-Privat-Partnerskab (OPP)
- Offentlig-Privat-Samarbejde (OPS)
- Offentlig-Privat-Innovation (OPI)
- Samlet Udbud
- Servicepartnerskab/partnering

Det betyder, at de forskellige samarbejdsformer skal i udbud, før de kan etableres. Og ofte vil regionen/kommunen anvende to udbudsformer i denne rækkefølge:

- Begrænset udbud/prækvalificering
- Efterfølgende konkurrencepræget dialog ►

Hvad er OPP?

OPP-projekter adskiller sig hovedsageligt fra det mere kendte 'Samlet Udbud' ved, at den private part står for finansieringen af hele projektet og som ejer, indtil kommunen på et eller

⁷² Regeringen, Handlingsplan for Offentlig-Private-Partnerskaber (OPP), januar 2004

⁷³ Regeringen, Strategi til fremme af Offentligt-Privat-Samarbejde, januar 2011

► Se gennemgang i
kapitel 3

andet tidspunkt overtager. Det betyder, at den private partner står for:

- design/projektering
- udførelse
- vedligehold
- drift
- finansiering⁷⁴

OPP er med andre ord et samarbejde mellem en eller flere private aktører og en offentlig myndighed. Samarbejdet drejer sig hovedsageligt om, at den private partner finansierer opførelse af en række bygninger/anlæg samt står for driften og vedligeholdelsen af disse i en årrække. Ofte vil kontraktlængden være på 30 år. I den periode betaler den offentlige myndighed leje. Efter kontraktudløb overtager den offentlige myndighed ejendommen direkte efter vedtagne bestemmelser og viderefører selv drift og vedligehold.⁷⁵

Tankegangen er som følger:

Hvis en privat partner skal

- finansiere hele projektet,
- tåle eventuelle udgifter ved manglende overholdelse af byggeterminer mv.
- være forpligtet til at holde bygningerne i en vis standard (for at undgå strafafgift til den offentlige myndighed ved dennes overtagelse af bygningerne)

så har vedkommende en interesse i at

- få bygningerne færdig til tiden inden for den givne tidsramme.
- sørge for et højt drifts- og vedligeholdelsesniveau. (Dels for at overholde bestemmelserne i kontrakten og dels for at kunne overdrage bygningerne til den offentlige myndighed uden tab.)

Den offentlige myndighed undgår på sin side at stå med finansierungsproblemerne og kan derfor overføre anlægsudgifter til bundne driftsudgifter i en lang årrække. Selv om man skal

⁷⁴ KL, Seks modeller for offentlig-privat samarbejde – en guide til kommunerne side 4. December 2010

⁷⁵ For en kort gennemgang af OPP se; Offentlig-Privat-Partnerskab (OPP) – hvad er det? FOA's team for konkurrenceudsættelse, december 2011

deponere et beløb svarende til anlægsudgifterne, kan dette gøres risikofrit og uden betydning for det samlede regnskab. En sådan fremgangsmåde er tillokkende i en situation, hvor der fra statens side er sat loft over kommunernes og regionernes budgetter.⁷⁶

Problemet med hele konstruktionen er, at der kan ske meget på 30 år, hvor regionen/kommunen er bundet af kontrakten. Tillige kan kontrakterne skabe problemer for det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde i regionen/kommunen. (Erfaringerne fra udlandet er på dette felt meget blandede.) Endvidere kan der ske det, at den private partner opkøbes af et andet selskab, som så flytter ejerforholdet til et andet land og ofte til et 'skattely'. Det viser bl.a. en stor rapport fra det engelske National Audit Office.⁷⁷

Der er endvidere det problem med OPP, at den private partner skal betale en højere rente for sine lån, end en offentlig myndighed skal. Det betyder, at den offentlige myndighed kan komme til at betale en højere leje i 30 år for at undgå selv at stå med finansieringsrisikoen, problemer med byggefrister og fordyrelser af byggeriet. Man taler om, at regionen/kommunen betaler en vis overpris som en *forsikring* mod store tab ved anlæg og levering. Men der er tale om det rene tilsæt, hvis ikke regionen/kommunen som modydelse opnår en større leveringsikkerhed, højere effektivitet og billigere drift, der som minimum ophæver overprisen.

Internationale erfaringer viser dog allerede nu, at det kan være uhyre vanskeligt at udarbejde en holdbar økonomisk kalkulation for en kontrakt, der skal løbe over 30 år. Lige som det kan være vanskeligt for det offentlige at sikre sig mod, at den pågældende private partner overtages af et andet selskab, hvorefter skattebetalingerne eksempelvis flyttes til udlandet eller endog til et 'skattely'.⁷⁸

⁷⁶KL, Seks modeller for offentligt-privat samarbejde – en guide til kommunerne. Udbudsportalen 2010

⁷⁷Public finances: A divisive initiative, Financial Times 7. august 2011

⁷⁸PSI, Public Services International Research Unit (PSIRU), Public-Private-Partnerships (PPP), summary paper, og A crisis for Public-private-partnerships?. Begge rapporter udarbejdet af David Hall i henholdsvis 2008 og 2009

OPP og virksomhedsoverdragelse

Men OPP behøver ikke kun at omfatte nybyggeri. Det kan fx også omhandle nedlæggelse og samling af en række skoler eller plejecentre i en kommune. Det kan også dreje sig om et nyt sygehusbyggeri, hvor de private partnere skal stå for opførelse og den samlede drift plus vedligehold. Her vil der typisk skulle virksomhedsoverdrages medarbejdere fra regionen/kommunens drifts- og vedligeholdelsesfunktioner.

Derfor er det ikke ligegyldigt, hvordan OPP-udbuddet og -kontrakten udformes. Men da både udbudsproces, udbudsmateriale og kontrakterne er nogle ret komplicerede størrelser, kan det anbefales, at det er de faglige organisationer, der overtager hele arbejdet med at sikre de berørte medarbejders interesser. Ofte kan det endog være nødvendigt at søge juridisk og faglig assistance fra forbundskonsulenter, der har området som speciale. Og det bør gøres på et meget tidligt tidspunkt i processen.

For det første er der ikke ret mange erfaringer med OPP-projekter (i skrivende stund blot ni i Danmark). For det andet er erfaringerne fra udlandet mildest talt noget blandede⁷⁹. For det tredje er finansieringsgrundlaget og ikke mindst nettogevinsten særdeles usikker. Og for det fjerde løber de fleste projekter over en meget lang årrække, hvor regionen/kommunen er forpligtet på en kontraktoverholdelse, uanset om de faktiske forhold og behov ændrer sig. Det kan i værste fald betyde, at eventuelt ændrede forhold eller dispositioner inden for den offentlige myndighed må gå uden om OPP-projekterne, fordi man her er bundet kontraktligt. Det kan fx medføre, at den offentlige myndighed ved budgetnedskæringer må foretage yderligere besparelser indenfor 'kontraktfrie områder', fordi de andre områder ikke kan røres. Det gælder også ved almindelig udlicitering, men her løber kontrakterne dog sjældent i mere end fire år.

Der er således al mulig grund til, at TR/FTR og i særdeleshed de faglige organisationer offentligt blander sig ved udsigten til offentlige udbud af OPP-kontrakter, da disse:

- binder politisk over en meget lang periode,
- er ufleksible og kan bremse for hensigtsmæssige omorganiseringer,

⁷⁹ AKF OPP Nyt 1. halvår 2011, Offentlig-Private-Partnerskaber i forskning og praksis. Redigeret af Ole Helby Petersen

- har uforholdsmæssig stor indflydelse på den øvrige drift i regionen/kommunen,
- kan medføre virksomhedsoverdragelse over lang tid,
- kan underlægge den øvrige drift under hensynet til kontrakten,
- kan medføre uforholdsmæssigt høje lejeudgifter i en lang periode, hvor der inden for perioden ellers kunne findes billigere alternative løsninger.

Ved selve udbuddet vil TR/FTR og de faglige organisationer skulle igennem nøjagtig de samme processer og procedurer som ved almindelige udbud og udlicitering. ►

Kort om de øvrige varianter

Samarbejdsformen OPS (Offentlig-Privat-Samarbejde) adskiller sig i det væsentlige fra OPP ved, at den offentlige myndighed overtager ejerskabet efter, at anlægsopgaven er leveret.⁸⁰ Men det betyder ikke, at den private partner ikke kan fortsætte med at drive og vedligeholde bygningerne. Der vil så blot være tale om, at det skal foregå under en form, som meget ligner almindelig udlicitering.

OPI står for Offentlig-Privat-Innovation. Det handler i det store og hele om, at en region/kommune indgår i et partnerskab med en privat virksomhed om at udvikle fx velfærdsydelser/velfærdsteknologi (eksempelvis robotstøvsugere, hjælpemidler mv.). Kommunen stiller viden til rådighed, og virksomheden arbejder på, at de nye produkter kan markedsføres og sælges på markedet. Ordningen er meget lidt udbredt i Danmark, men SRSF-regeringen skriver i sit regeringsgrundlag, at OPI skal styrkes. Det samme skriver den om Servicepartnerskab og Funktionsudbud, som meget ligner OPI.

Det karakteristiske for disse udbudsformer er, at de lægger mere vægt på output end på måden, ydelsen produceres på. Dvs. den private partner er ikke bundet til bestemte procedurer beskrevet i et udbudsmateriale. Det er først og fremmest resultatet, der er det afgørende. Det forventes faktisk, at kontraktindehaveren har frihedsgrader til at introducere og

► Se beskrivelse
heraf i kapitel 3, 5
og 6

⁸⁰ AKF OPP nyt første halvår 2011, Offentlige-Private-Partnerskaber i forskning og praksis, redigeret af Ole Helby Petersen. For en nærmere gennemgang af forskellen på OPP og OPS se side 3

afprøve nye måder at løse den udliciterede opgave på. Forventningen er, at regioner/kommuner ved denne udbudsform kan få udviklet nye innovative løsningsformer, som man ikke selv mener at have mulighed for eller kapacitet til.

Men disse udbudsformer kan gøre det særdeles vanskeligt for medarbejderne, TR/FTR og de faglige organisationer at gennemskue både selve udbudsprocessen og hvad resultatet af udbuddet får af konsekvenser for medarbejderne (hovedsageligt de medarbejdere, der bliver virksomhedsoverdraget). Derfor kan det også i tilfældet OPI og Servicepartnerskab anbefales, at de faglige organisationer involveres i udbudsarbejdet fra starten – på samme måde som ved OPP og OPS.

For det første kan der komme en række aftaleforhold i betragtning.

For det andet kan både OPI og Servicepartnerskaber pålægge de ansatte i regionen/kommunen nogle begrænsninger eller nye opgaver/betingelser, der afgørende ændrer på deres arbejdsforhold. Ændringer som måske først opdages midt i en kontraktperiode. Det kan bl.a. ske ved, at den offentlige myndighed flytter ressourcer fra driften over til den kontraktbestemte innovation eller serviceudvikling, som jo først og fremmest er drevet af den private partners kommercielle interesser.

I det hele taget rummer disse projekter den risiko, at der i hele kontraktperioden vil blive taget mere hensyn til de snævre kommercielle interesser end til de almene interesser, som regionen/kommunen er forpligtet overfor.

TR/FTR's og de faglige organisationers rolle

OPP/OPS og de andre gennemgåede varianter er både så nye og uprøvede og til og med meget komplekse, at det kan anbefales, at

- de faglige organisationer fra starten engagerer sig direkte både i den offentlige politiske debat og i selve udbudsprocessen,
- man evt. gør brug af forbundskonsulenter med speciale inden for området til at foretage de nødvendige analyser og beregninger bl.a. af OPP- og OPS-udbud/kontrakter,

Kapitel 9

Kort gennemgang af de vigtigste begreber



Kapitel 9

Kort gennemgang af de vigtigste begreber

Hidtil er der forekommet en del begreber, som er vigtige i de almindelige drøftelser om udbud og i særdeleshed i de forhandlinger, der skal føres. I dette kapitel er samlet en nøjere definition af de enkelte begreber.

Definitionerne henviser til den almindelige brug af det pågældende begreb inden for udbudsområdet og er i videst muligt omfang passet sammen med de definitioner, som forekommer i den øvrige litteratur om udbud. Dvs. at der er skelet til, hvordan fx KL, lovteksterne, Udbudsportalen og de autoritative lærebøger anvender begreberne.

Listen er ikke udtømmende hverken i indhold eller i antal. Den er mere tænkt som en hjælp til lige at få klarhed over et enkelt begreb, som man har glemt betydningen af eller har brug for at få præciseret i forbindelse med de daglige drøftelser.

Begrebslisten er opbygget alfabetisk, og for hvert begreb vil der være en henvisning til de kapitler, hvor begrebet anvendes og spiller en vigtig rolle for sammenhængen. Dvs. at der ikke henvises til de kapitler, hvor begrebet blot har optrådt nogle gange uden at have afgørende betydning for den øvrige sammenhæng. På denne måde skulle det være muligt først at læse definitionen af begrebet for derefter at se, hvorledes det er blevet anvendt i den tekstmæssige sammenhæng.

Begrebsdefinitioner

Annulation

Annulation betyder at erklære noget ugyldigt eller fx at ophæve en kontrakt. Ved udbud taler man hovedsageligt om annulation i tre tilfælde: Hvor udbyder i udbudsprocessen erfarer, at der ikke er tilstrækkeligt mange udbydere til at skabe konkurrence; hvor udbyder erfarer, at de fremsendte tilbud ikke er saglige. Endelig kan udbyder også annullere udbuddet, hvis kontrolbuddet viser sig at være det mest fordelagtige. ►

► Se kapitel 3 og 7

Beslutning

I MED-rammeaftalen sondres der mellem beslutningspunkter og orienteringspunkter. Når denne sondring er vigtig, hænger

► Se kapitel 3, 5 og 6

det sammen med MED-systemets forskellige kompetencer er afhængig af i hvilken udbudsfase, MED-udvalget er involveret. ►

Bestillerenhed

I forbindelse med indførelse af 'frit valg' inden for bl.a. hjemmehjælpen er det blevet almindeligt at kalde den visiterende/ bestillende enhed for bestillerenheden. Begrebet er blevet overført til udbudsområdet, således regionen/kommunen kan oprette en bestillerenhed, som står for at gennemføre selve udbuddet. Bestillerenheden står bl.a. over for en nærmere afgrænset udførerenhed, som er den afdeling eller enhed, der inden for regionen/kommunen afgiver kontrolbud og således er sidestillet med de private tilbudsgivere. Det er en måde at oprette vandtætte skotter på mellem de involverede instanser inden for den offentlige myndighed. ►

► Se kapitel 7

Betalingsmekanisme

Betalingen i offentlig-privat samarbejde er oftest baseret på, at en bygnings tilstand står mål med de standarder og krav, der er fastsat i kontrakten. Betalingsmekanismen er derfor helt central for at give de private samarbejdspartneres incitament til løbende at udvikle og forbedre den måde, som de løser opgaven på for kommunen. Betalingsmekanismen kan både indeholde en bonus, hvis fx brugerne af bygningerne er tilfredse; eller en straf hvis rengøringen ikke lever op til aftalen. ►

► Se kapitel 3 og 8

Decentralt

Ved decentralt forstås her, at beslutningskompetencen i forbindelse med udbud ligger decentralt. Det refererer til, at beslutningskompetencen følger bevillingsniveauerne og dermed ligger hos den enkelte enhed (hospital, driftsenhed eller administrative enhed). ►

► Se kapitel 5 og 6

Delegation

Her forstås, at kompetencen er delegeret fra fx politikerne i regionsråd/byråd til et bestemt niveau i det administrative ledelseshierarki, der så handler på vegne af det politiske system.

Enhed

Ved enhed forstås et hospital, en driftsenhed eller en administrativ enhed. Ved brugen af begrebet enhed refereres der til den budgetansvarlige enhed, hvor bevillingsniveauet ligger. Dette niveau skal altid afgrænses i en udbudsproces, når det

skal afgøres på hvilket MED-niveau en udbudssag skal behandles.

EU-udbud

De fleste regionale og kommunale udbud vil være omfattet af EU's udbudsdirektiv. Direktivet fastsætter en række procedurererregler for gennemførelse af udbuddet, herunder tidsfrister, angivelse af tildelingskriterier og vægtning heraf mv. Der er særlige regler for udbud af forsyningsopgaver som fx vand-, energi- og transportforsyning (Forsyningsvirksomhedsdirektiv) – herunder højere tærskelværdier. ►

► Se kapitel 3

Funktionsudbud

Funktionsudbud adskiller sig fra de traditionelle udbudsformer ved, at der lægges mindre vægt på procedurer og udførelsesmåder og mere vægt på output – altså på selve leverancens indfrielse af bestemte resultatkrav. ►

► Se kapitel 3 og 8

Gennemsigtighed

Begrebet henviser til de faste procedurer i alle former for udbud, der skal gøre det muligt at gennemskue hele processen. Gennemsigtighedsprincippet refererer både til EU-udbudsdirektivet men også til EU-retten. ►

► Se kapitel 3

Habilitet/inhabilitet

I udbudssammenhæng vil de medarbejdere, der udformer et eventuelt kontrolbud, ikke kunne optræde i den myndighed, der skal udforme udbudsbekendtgørelsen og udvælge tilbudsgiver. De vil blive opfattet som inhabile – dvs. som ”ikke duelige til at træffe afgørende beslutninger”. ►

► Se kapitel 3 og 7

HMU-arbejdsgruppe

En HMU-arbejdsgruppe er en arbejdsgruppe nedsat af HMU - under HMU's autoritet. Det indebærer, at arbejdsgruppen skal arbejde efter et kommissorium bestemt af HMU og alene referere til HMU. Arbejdsgruppen vil som oftest skulle følge udbudsprocessen praktisk. I MED-rammeaftalens bilag 4 kaldes MED-arbejdsgruppen for en ”projektgruppe”. Deres funktioner er identiske. ►

► Se kapitel 5 og 6

Klagenævnet for udbud

Klagenævnet for udbud er en uafhængig administrativ klageinstans, hvis hovedopgave er at behandle klager over overtræ-

► Se kapitel 3

delser af udbudsdirektivet, forsyningsvirksomhedsdirektivet og Tilbudsloven. ►

Konkurrenceudsættelse

Begrebet konkurrenceudsættelse er et 'samlebegreb' og er ensbetydende med, at der skabes konkurrence om udførelsen af en offentlig driftsopgave. Det vil i de fleste tilfælde ske gennem udbud. Konkurrenceudsættelse er ikke ensbetydende med udlicitering. En udlicitering forudsætter jo, at konkurrencen vindes af en privat tilbudsgiver. ►

► Se kapitel 3

Kompetenceniveau

Her tænkes på det ledelsesniveau, der har bevillingsmæssig kompetence, budget- og regnskabsansvar samt retten til at ansætte og afskedige. Dvs. det niveau der har kompetencen til at beslutte, at der skal foregå et udbud og til at beslutte, hvilken tilbudsgiver, der skal have kontrakten. Det er det niveau, der skal matches af et MED-udvalgsniveau. ►

► Se kapitel 6

Kontrahent

Den private tilbudsgiver/leverandør, der vinder udbuddet og indgår kontrakt, kaldes også kontrahent. ►

► Se kapitel 3

Kontrolbud

Et kontrolbud (eller uofficielt "eget bud") anses ikke formelt for at være et tilbud underlagt de samme juridiske vilkår som de privatbydendes tilbud. Et kontrolbud er den offentlige myndigheds værktøj, der bruges til at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at udlicitere opgaven. Beregningerne af et kontrolbud skal følge "Kontroludbudsbekendtgørelsen" af 2008. For at undgå inhabilitet og sikre ligebehandling anbefales det, at de personer, der udarbejder kontrolbuddet, er organisatorisk adskilt fra den enhed, der administrerer udbuddet og bestiller buddet. ►

► Se kapitel 3 og 7

Kontrolberegning

Kontrolberegningen er den omkostningsberegning af den udbudte opgave, som den offentlige myndighed foretager for at have et så nøjagtigt vurderingsgrundlag som muligt. ►

► Se kapitel 7

Ligebehandling

Princippet om ligebehandling ifølge EU-udbudsdirektivet og EU-retten refererer til, at alle tilbudsgivere skal behandles lige,

og at der ikke må forekomme diskrimination – heller ikke af national karakter. Alle tilbudsgivere indenfor EU uanset nationalitet skal således have mulighed for at byde på en opgave. ►

Myndighedsopgaver

Myndighedsopgaver eller *myndighedstilstødende opgaver* kan ikke udliciteres til private leverandører. Myndighedsopgaver er fx offentlige myndighedsbeslutninger, visitation og bestilling af ydelser.

Omstillingsproces

Ved større omstillingsprocesser forstås større organisatoriske ændringer, der kan få betydning for medarbejdernes arbejds- og personalemæssige forhold fx i forbindelse med udbud/udlicitering og privatisering; eller ved udmøntning af aftale- eller lovbestemt opgaveflytning mellem offentlige myndigheder, selskabsdannelser, rationaliseringer, effektiviseringer, indførelse af nye interne styreformer og/eller intern omorganisering. ►

OPP, OPS og OPI

- er udtryk for offentlig-private-partnerskaber, som er etableret gennem udbud og omfattet af en kontrakt. ►

Orientering

I denne sammenhæng betyder orientering, at et punkt på MED-dagsordenen kan have status som orientering. Det betyder, at enten ledelse eller medarbejdere under punktet orienterer om en sag. Under punktet kan der ikke træffes beslutning. I udbudssager vil det være naturligt, at MED-udvalget i selve udbuds- og kontraktfaserne løbende orienteres om udviklingen. I disse faser reguleres udbudsprocessen efter konkurrence-lovgivningen, og MED-udvalget har derfor ikke beslutningskompetence. Men MED-udvalget kan sagtens blive orienteret. ►

Partnerskab

Partnerskab er en ny måde at beskrive samarbejdet mellem en offentlig myndighed og en privat leverandør på. Der forudsættes enighed om formål og mål. Det skulle give en større tillid til den anden part og være grundlag for fælles forståelse af opgavens løsning. ►

Privatisering

Privatisering adskiller sig fra udlicitering ved, at den offentlige

► Se kapitel 3

► Se kapitel 5 og 6

► Se kapitel 8 for nærmere definitioner

► Se kapitel 3, 5 og 6

► Se kapitel 8

myndighed fuldt og helt overdrager ansvaret for en opgave til det private marked – herunder også finansieringen. Eksempler kan fx være frasalg af offentlige virksomheder til private selskaber.

Proportionalitet

Det princip i EU's udbudsdirektiv og i EU-retten, der henviser til, at den offentlige myndigheds krav til tilbudsgiverne skal stå i et rimeligt forhold til karakteren af den opgave, der udbydes. Det vil ikke findes rimeligt, hvis den offentlige myndighed eksempelvis stiller krav om sociale hensyn, som pågældende myndighed ikke selv lever op til. ►

► Se kapitel 3, 5 og 6

Referencegruppe

Ved en referencegruppe forstås en gruppe, der er nedsat af det besluttende niveau i regionen/kommunen til at bistå styregruppen eller udbudsprojektgruppen med faglig input og feedback. De medarbejdere, der eventuelt udpeges til en sådan gruppe, vælges på grundlag af deres faglige indsigt inden for det relevante område og *ikke* som repræsentant for medarbejderne. ►

► Se kapitel 6

Stand-still periode

Den periode, der skal gå fra annonceringen af, hvem der har vundet udbuddet, til der kan skrives kontrakt. Perioden er som regel på fem uger. Hensigten med stand-still perioden er at give de andre tilbudsgivere mulighed for at anfægte udvælgelsen og eventuelt bringe sagen for Klagenævnet. ►

► Se kapitel 3

Styregruppe

Ved styregruppe forstås der i udbudssammenhæng en gruppe, der er nedsat af det besluttende niveau i regionen/kommunen til at styre gennemførelsen af udbuddet. Styregruppen er således ubetinget et ledelsesredskab, der repræsenterer regionen/kommunen gennem hele udbudsprocessen. En styregruppe kan forekomme, men behøver det ikke. En styregruppe er ikke det samme som en HMU-følgegruppe. Ved en HMU-følgegruppe forstås alene en gruppe, der på vegne af HMU overordnet følger udbudsprocessen. ►

► Se kapitel 5 og 6

Systematisk risikodeling

Herved forstås, at den offentlige myndighed og de private parter på et tidligt tidspunkt systematisk gennemgår alle de risici,

der er forbundet med projektet. Derefter fordeles disse til den part, der bedst og billigst kan håndtere dem. Risikodeling forekommer hovedsageligt ved OPP og OPS. ►

Tilbudsgiver

Begrebet betegner de eksterne aktører, der afgiver tilbud på en opgave i udbud. ►

Tildelingskriterier

Tildelingskriterierne er de egentlige konkurrencekriterier. Der skelnes mellem to former for tildelingskriterier: "Laveste pris" og "Det økonomisk mest fordelagtige tilbud". Sidstnævnte består af en række underkriterier som fx pris, kvalitet og leveringstid; ved EU-udbud er der krav om, at udbyder skal vægte disse underkriterier i forhold til hinanden. ►

Totaløkonomi

I udbudssammenhæng er 'totaløkonomi' sammentænkning af anlæg og drift. Derved rettes fokus mod hele projektets levetid (ex anlæg/bygninger og drift/vedligehold af disse). Hensigten er at opnå den samlet set bedste anlægs- og driftsøkonomi. ►

Transaktionsomkostninger

Transaktionsomkostninger er de ekstra omkostninger, der altid er forbundet med at sende en offentlig opgave i udbud, følge op på kontrakten, organisere samarbejdet med en privat leverandør og kontrollere, at opgaven udføres korrekt i henhold til kontraktens bestemmelser. Alle åbne og skjulte omkostninger forbundet med det samlede udbud skal medregnes som transaktionsomkostninger. ►

Tærskelværdi

Tærskelværdien kaldes også 'bagatelgrænsen' og angiver i kroner og øre, hvor stor en offentlig opgave skal være, før den skal sendes i udbud – og selvfølgelig forudsat, at den skal løses af private. Tærskelværdien er i skrivende stund 1.438.000 kr. ►

Udbud

Et udbud er en traditionel metode til at skabe konkurrence fra private leverandører i forhold til udførelsen af en bestemt opgave. Et udbud er, når en offentlig myndighed gennem en udbudsbekendtgørelse inviterer eksterne leverandører til at deltage i en konkurrence om produktion og levering af bestemte

► Se kapitel 8

► Se kapitel 3

► Se kapitel 3, 5 og 6

► Se kapitel 8

► Se kapitel 3 og 5

► Se kapitel 3

► Se kapitel 3

ydelser. Udbud sidestilles ofte med begrebet konkurrenceudsættelse, selv om sidstnævnte faktisk dækker et bredere felt. ►

Udbudsbekendtgørelse

En udbudsbekendtgørelse er udbyders formelle og officielle annoncering af et udbud. Udbudsbekendtgørelsen skal indeholde samtlige afgørende udbudsbetingelser netop for at tilfredsstille principperne om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet. Udbudsbekendtgørelsen kan følges op af mere udbyggende udbudsmateriale, men der må ikke være uoverensstemmelse mellem bekendtgørelsen og det uddybende materiale. ►

► Se kapitel 3, 5 og 6

Udbudskontrakt

Ved en udbudskontrakt forstås en formel juridisk bindende aftale, der indgås mellem udbyder (som en juridisk selvstændighed enhed) og en tilbudsgiver (som den anden juridisk selvstændige enhed). Hele kontraktperioden skal reguleres efter denne juridisk bindende aftale, og den kan ikke anfægtes af tilkommende politiske eller interne hensyn inden for den offentlige myndighed, hvis ellers den private leverandør lever op til kontraktens krav. ►

► Se kapitel 1 og 3

Udbudsmateriale

Udbudsmateriale betegner det uddybende materiale, der kan eftersendes til de tilbudsgivere, som på baggrund af udbudsbekendtgørelsen har besluttet at deltage i konkurrencen. Udbudsmaterialet må ikke afvige fra udbudsbekendtgørelsen – kun udbygge den. ►

► Se kapitel 3, 5 og 6

Udbudsprojektgruppe

En ofte anvendt betegnelse for den gruppe, som det besluttende niveau har nedsat til praktisk og juridisk at forestå gennemførelsen af den samlede udbudsproces. Udbudsprojektgruppen refererer entydigt til den offentlige arbejdsgiver som beslutende og ansvarlige myndighed. ►

► Se kapitel 3, 5 og 6

Udbudsrådet

Udbudsrådet er nedsat af regeringen for at fremme konkurrencen i den offentlige sektor. Konkret udarbejder rådet rapporter og analyser om forskellige temaer og problemstillinger inden for offentlig-privat samarbejde. ►

► Se kapitel 1 og 2

Udførerenhed

Den enhed eller afdeling, der inden for den offentlige organisation udfører en bestemt, bestilt opgave (bestilt af bestilleren), som skal i udbud. Det vil ofte være denne enhed, der også udarbejder og afgiver kontrolbud. ►

► Se kapitel 5 og 6

Udvælgelseskriterier

Udvælgelseskriterierne er de kriterier, der i forbindelse med et udbud fastslår, om en virksomhed er egnet til at løse den udbudte opgave. De typiske kriterier er økonomisk og teknisk formåen, herunder erfaringer, og om virksomheden har nogle belastende udeståender med en offentlig myndighed fx skattegæld. ►

► Se kapitel 3

Underkriterier

De kriterier, der udbygger tildelingskriteriet "Mest økonomisk fordelagtige tilbud". Underkriterierne kan eksempelvis være kvalitet, pris, leveringssikkerhed, personaleforhold, sociale hensyn mv. Disse kriterier skal ved EU-udbud vægtes indbyrdes fx i procent. De kan også indplaceres i et prioriteringshierarki. Og der kan udarbejdes meget komplicerede vægtningsmekanismer med det formål at sikre, at det på alle vigtige områder bedste tilbud udvælges. ►

► Se kapitel 3 og 6

Virksomhedsoverdragelse

Ved udbud af serviceopgaver er der typisk en række medarbejdere, der enten kan eller skal overdrages til den private leverandør. Medarbejderne er i den forbindelse beskyttet af loven om virksomhedsoverdragelse, såfremt der i lovens forstand er tale om en virksomhedsoverdragelse (det vil der være i de fleste tilfælde). Om det er tilfældet afgøres ud fra en række kriterier, der skal fastslå, om "enheden" forbliver intakt. Ved intakt forstås, at enheden bevarer sin identitet. Ifølge de domme, der er afsagt ved EU-domstolen, vil overdragelse af en enhed i de fleste tilfælde også medføre, at loven om virksomhedsoverdragelse skal anvendes. ►

► Se kapitel 3,4,5 og 6

Kapitel 10

Afsluttende bemærkninger



Kapitel 10

Afsluttende bemærkninger

Udbud af offentlige driftsopgaver eller konkurrenceudsættelse, som det officielt hedder i dag, er en kompliceret affære. Det skyldes ikke mindst den meget komplicerede EU-jura, og at det ikke er helt enkelt at afgrænse virkninger og konsekvenser af et udbud. Faktisk er vores samlede viden om de langsigtede konsekvenser ret beskedne. Det gælder især udbud og udlicitering inden for de såkaldte 'bløde områder' som eksempelvis pleje, børnepasning, sygehusbehandling og undervisning. Men vi mangler også gedigne og brede undersøgelser af konsekvenserne af udlicitering af fx rengøring eller andre af de opgaver, der med en smart – men ikke nødvendigvis korrekt – samlebetegnelse kaldes "understøttende opgaver" eller "periferiydelser".

Hidtil har der ikke været fokus på, hvad det egentlig kræver af ressourcer at gennemføre et udbud. Det er der ved at komme nu, hvorimod der måske ikke er den store interesse i at dokumentere, hvad udbudsbølgen har haft og får af konsekvenser for den samlede offentlige organisation; det gælder både hvad angår opgaveløsninger, den offentlige organisation, ledelsesforhold og medarbejdernes arbejdsforhold. Ikke desto mindre står det efterhånden klart, at man ikke kan gennemføre udbud og udlicitering i større omfang, uden at det også skaber nye bureaukrati- og teknokratlag, der dagligt skal håndtere og overvåge de mange kontrakter og transaktioner, der følger med ethvert udbud og efterfølgende udlicitering.⁸¹

Men ressourcekravet er ikke noget, der alene drejer sig om forbrug af arbejdstimer fra en større eller mindre gruppe af embedsmænd. Udbud og især processerne lægger også beslag på medarbejdernes ressourcer, kræfter og daglige opgaveløsning; og ikke mindst på TR/FTR's tid, som de jo skal dele ud på en stadig større mængde meget forskelligartede opgaver.

Og selv om SRSF-regeringen ganske givet vil ophæve aftalerne mellem regeringen og regionerne og kommunerne om bestemte udbudsmål, er der intet, der tyder på, at den samlede

⁸¹ Udbudsrådet; Analyse af transaktionsomkostninger ved udbud. December 2011

mængde af udbud bliver mindre. Tværtimod går tendensen mod stadigt mere komplicerede udbud, der også griber mere radikalt ind i den øvrige offentlige drift, som fx ønsket om flere offentlige-private-partnerskaber.

Hvis den udvikling holder, vil det stille stadigt større krav til såvel TR/FTR som til de faglige organisationer, hvis de dels skal varetage medlemmernes interesser og dels – ud fra deres faglige indsigt – blande sig i den offentlige politiske debat om, hvad udviklingen inden for området betyder for den offentlige sektor som arbejdsplads og for den offentlige service overfor borgerne.

Som det forhåbentligt er fremgået af bogen, har TR/FTR og de faglige organisationer flere forskellige – om end begrænsede – muligheder for at anvende aftalerne om medindflydelse og medbestemmelse. Men aftalerne er ikke meget bevendt, hvis ikke TR/FTR besidder den nødvendige indsigt i, hvad der egentlig sker og kan ske i de forskellige faser af en udbudsproces. Erfaringerne viser nemlig, at udbudsprocesserne ofte bliver en meget rodet affære, hvor TR/FTR hele tiden føler at de halter bagefter den faktiske udvikling og samtidig har fornemmelsen af, at alle beslutninger er truffet på forhånd.

Erfaringerne har også vist, at MED-systemet og MED-praksis ofte er for løst organiseret til at håndtere de meget komplicerede udbudsprocesser.

Det betyder måske ikke det helt store for ledelsen, fordi den kan bruge delegationssystemet til at oprette de nødvendige embedsmandsudvalg til at håndtere udbudsprocessen. Men det betyder en hel del for medarbejderne og deres TR/FTR, som ikke har ret mange andre muligheder for at øve indflydelse end gennem MED-systemet. Derfor er det klart i TR/FTR's interesse, at der vedtages så mange retningslinjer i MED-udvalgene som overhovedet muligt, hvad angår udbudsprocesserne.

Retningslinjerne skal være så klare og dækkende, så alle ved, hvad der skal ske – hvornår og hvordan, når et udbud sættes i søen. Det har også kolossal betydning, at TR/FTR ved uenigheder eller direkte uoverensstemmelser har en række aftalte spilleregler at kunne henvise til. Det er nemlig forudsætningen

for at kunne gribe ind og 'løfte' problemstillingen op på et højere beslutningsniveau, hvis det bliver nødvendigt.

Det er ikke nok at få ret i MED-udvalget. Det mærker medarbejderne ikke meget til. Det gælder om at få afvist det, der er til skade for medarbejderne eller borgerne.

Det har været denne bogs hensigt at give TR/FTR en vejledende indføring i, hvad udbud og udbudsprocesser egentlig er for noget; samt give konkrete anvisninger på, hvordan man kan handle for at håndhæve retten til medindflydelse og medbestemmelse.

Men vejledningen og handlingsanvisningerne i bogen er ikke tilstrækkelige i enhver situation. Man kan derfor med god gevinst gøre brug af bogens mange henvisninger, hvis det bliver nødvendigt at trænge dybere ned i udbudsområdet.

Men bogen som helhed og de enkelte kapitler skulle være tilstrækkeligt fyldestgørende til at tjene som et salgs dialogredskab.

Og hvad menes der så med det?

Meget kontant har forestillingen været, at bogen og de enkelte kapitler forhåbentlig kunne bruges som vejledende dialogredskab af TR/FTR, når de indbyrdes drøfter mulighederne for at involvere sig i en udbudsproces. Det skulle være muligt at slå op i de enkelte kapitler og finde inspiration og konkret vejledning til, hvad der skal gøres både i processen som helhed og i de enkelte udbudsfaser. Ligeledes skulle bogen gerne kunne anvendes som vejledning til, hvordan der mest hensigtsmæssigt kan etableres et samarbejde mellem TR/FTR og de faglige organisationer.

Det sidste er vigtigt, fordi de færreste TR/FTR står i en situation, hvor de kan håndtere indsatsen i en udbudsproces alene. De vil i de fleste situationer have brug for støtte fra de lokale faglige organisationer.

Og i mange tilfælde vil TR/FTR fra flere forskellige fagområder – med forskellige erfaringer og traditioner – skulle arbejde sammen om at håndtere et udbud. Det gælder især ved store

komplerede udbud. I sådanne situationer er det vigtigt at vide, hvad man taler om, og hvor man kan hente støtte, så man reelt kan hamle op med ledelsens professionelle indsigt og backup fra embedsværket.

Kort sagt: Skal TR/FTR gøre retten til medindflydelse og medbestemmelse gældende, skal man dels vide noget om, hvad udbud er; dels vide noget om selve processen; og endelig skal man have helt *styr på muligheder, begrænsninger og rettigheder*.

Denne bog skulle gerne give et grundlag for dette. Og dér hvor den ikke findes dækkende, kan den forhåbentlig bidrage til at præcisere, hvad det er for viden, der yderligere skal findes. Det er begrundelsen for, at der hele vejen igennem er gjort brug af mange henvisninger og noter – og især af henvisninger til de lovbekendtgørelser og vejledninger, som også anvendes af ledelserne i regioner og kommuner. En del af TR/FTR's arbejde består jo i at tilegne sig et kendskab til modpartens vidensgrundlag. Eller sagt på en anden måde: "Hvad har de at have deres påstande i?"

Men ét er, at TR/FTR kan deres kram, når det drejer sig om arbejdet i MED-systemet og med de mere tekniske- og aftalemæssige aspekter i en udbudsproces. Noget andet er at erkende, at der inden for selve systemet er ret snævre grænser for egentlig indflydelse.

Ledelsen og politikerne kan forhåbentlig påvirkes af gode argumenter. De skal selvfølgelig handle på baggrund af loven og respektere gældende aftaler. Men når alt kommer til alt, er det ledelsen og det politiske system, der bestemmer, om der skal gennemføres et udbud, og hvordan udbudsbekendtgørelsen og kontrakten skal udformes.

Af samme grund har den røde tråd i bogen været, at den reelle indflydelse er begrænset, hvis ikke TR/FTR i samspil med de faglige organisationer søger at opnå maksimal indflydelse på den politiske bane via den offentlige debat. *For i sidste ende er det politiske system og de endelige beslutninger først og fremmest påvirket af 'den offentlige mening'.*

Og det er lige netop her, at samarbejdet mellem TR/FTR fra de forskellige fagområder kommer til sin ret. For selvfølgelig kan

de faglige organisationer afgive gode og gedigne høringssvar. Men de bliver aldrig andet end velmenende indlæg, hvis ikke de underbygges med helt konkret og faktuel viden, og det er kun TR/FTR, der kan skaffe denne gennem det systematiske arbejde.

På den anden side kan borgerne i den offentlige debat vanskeligt forholde sig til spørgsmålet om udbud eller ej, hvis ikke de får konkret indsigt i alle konsekvenser, herunder ikke mindst konsekvenser for den offentlige service og deres fremtidige demokratiske indflydelse. Og hvem andre end TR/FTR og de faglige organisationer skal bidrage hertil?

Man skal nemlig konstant have for øje, at der både i erhvervslivet og i det store antal konsulentfirmaer og analyseinstitutter er en interesse i at fremstille konkurrenceudsættelse og udlicitering som den eneste rigtige vej frem i effektiviseringen af den offentlige sektor. Og medierne gør ikke meget for at forholde sig kritisk til de mange rapporter, der udpensler, hvor effektiv den offentlige sektor kan blive, hvis bare der udliciteres. Derfor skulle denne bog også gerne kunne bruges til at styrke samarbejdet mellem TR/FTR og de faglige organisationer, så man i fællesskab kan komme ud med analyser og erfaringer, der kan bidrage til at nuancere den offentlige debat.

Helt kontant betyder det, at TR/FTR og de faglige organisationer ved ethvert udbud skal indstille sig på at arbejde i to dimensioner, der imidlertid altid hænger sammen:

Dels *teknisk-aftalemæssigt* at have styr på hele udbudsprocessen fra A til Z og vide, *hvad* der skal gøres i de enkelte faser, og *hvordan* det skal gøres. Det skulle bogen gerne give en række anvendelige vejledninger til.

Dels *politisk* at blande sig i den offentlige debat både op til at en beslutning træffes i regionsrådet/byrådet, men så sandelig også løbende – for at vedligeholde et pres på den politiske beslutningsproces.

Det drejer sig jo i sidste instans om at sikre det bedst mulige resultat både for borgerne og for medarbejderne. Men det drejer sig faktisk også om gennem det konkrete engagement at påvirke de politiske beslutningsprocesser i forhold til eventuelle fremtidige udbud.

Det bedste ville jo være, hvis TR/FTR og de faglige organisationer – gennem det systematiske arbejde med udbud – kunne nå så vidt, at man dels kunne få sat et stort spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i konkurrenceudsættelse, og dels få skabt en mere forankret modstand mod, at det offentlige skal styres gennem konkurrence med de private leverandører, som ikke har andre interesser i foretagendet end at tjene penge.

Om det kommer så vidt, kan man selvfølgelig ikke vide. Bogens formål har været at introducere til udbudsområdet og give vejledning til det konkrete arbejde i udbudsprocessen herunder arbejdet i MED-systemet. Men bogen har også haft til formål at styrke TR/FTR's interne samarbejde og samspillet med de faglige organisationer – netop for at kunne arbejde *systematisk og offensivt* i de to nævnte dimensioner: *den politiske og den teknisk-aftalemæssige dimension*.

Viser praksis, at bogen faktisk lever op til disse formål og hensigter, at TR/FTR og de faglige organisationer faktisk har kunnet anvende bogen til at fremme samarbejdet og indsigten i, hvad der skal gøres i udbudsarbejdet, så er den også det papir værd, som den er trykt på.

Links til hjemmesider

Udbudsportalen

<http://www.udbudsportalen.dk/>

Udbudsrådet

<http://www.udbudsraadet.dk>

Kommunernes Landsforening

<http://www.kl.dk/>

Danske Regioner

<http://www.regioner.dk/>

Offentligt Ansattes Organisationer

<http://www.oao.dk/>

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte

<http://www.kto.dk/>

Anvendt kommunal forskning

<http://www.akf.dk/>

Public Service International

(de offentligt ansattes internationale faglige sammenslutning)

<http://www.world-psi.org/>

Public Service International Research Unit

<http://www.psir.u.org/>

Region Midtjylland/Procedureretningslinje/Udbud

<http://www.regionmidtjylland.dk/om+regionen/organisation/koncern+hr/politikker+og+retningslinjer/personalepolitik/omstillingsprojekter,+herunder+i+forbindelse+med+udbud,+u+dlicitering+mv-c8->

Regions Midtjylland/Udbudspolitik

http://www.rm.dk/files/Regionshuset/Kommunikationsafdelingen/Politikker/w1400-08-098%20Udbudspolitik_kort.pdf

Regions Midtjylland/udbudsstrategi

http://www.rm.dk/files/Regionshuset/Indk%C3%B8b/Udbudsstrategi/Udbudsstrategi%20vedtaget%20_23.03.11.pdf

Region Midtjylland

<http://www.regionmidtjylland.dk/>

Finansministeriet

<http://www.fm.dk/>

**Generaldirektoratet for beskæftigelse, sociale anliggender,
arbejdsmarkedsforhold og ligestilling**

[www.ec.europa.eu.social](http://www.ec.europa.eu/social)

Generaldirektoratets publikationer

www.ec.europa.eu/social/publications

Konkurrence- og forbrugerstyrelsen

<http://www.kfst.dk/>

Norsk Velfærdsorganisation

www.velferdsstaten.no

**Norsk Velfærdsorganisation/speciel hjemmeside om
privatisering**

<http://www.velferdsstaten.no/tema/privatisering/>

Klagenævnet for Udbud

<http://www.klfu.dk/>

Nyhedsbrev om udbudsstof

http://udbudsvagten.dk/?gclid=CP6MtsLP_60CFQIYzQod4TYauA