



Andreas Christensen
Advokat



Annelouise D. Pedersen
Advokat



Christian T. Bennetzen
Advokatfuldmægtig

Køb nu, betal senere – totalomkostninger i udbud

Ofte er offentlige indkøbere – naturligt nok – fokuseret på anskaffelsesprisen for varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsprojekter, når der gennemføres udbud. Men hvad nytter det egentligt, at et produkt har en lav anskaffelsespris, hvis omkostningerne ved den efterfølgende brug er tårnhøje?

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i september 2014 udgivet en vejledning om ”totalomkostninger i udbud”, som sætter fokus på begrebet totalomkostninger og disses inddragelse i udbudsprocessen.

Hvad er totalomkostninger?

Totalomkostninger er en samlet betegnelse for anskaffelsesomkostningerne ved et indkøb, og de efterfølgende afledte omkostninger, som ordregiver skal bære i brugsperioden. Mens anskaffelsesprisen som oftest giver sig selv, dækker de afledte omkostninger over de udgifter, som ordregiver har i forbindelse med at anskaffe, råde over, bruge, vedligeholde og afhænde et produkt eller et bygge- og anlægsprojekt. Her kan der f.eks. være tale om udgifter til fragt, installation, licenser, service, rengøring, reparation, brændstof, elektricitet og meget andet.

Overordnet set er der tre måder, hvorpå totaløkonomi kan inddrages i en udbudsproces:

1. Ordregiver anvender et økonomisk underkriterium, som omfatter

”totalomkostninger” eller TCO-pris (Total Cost of Ownership). Med et sådan underkriterium kan ordregiver evaluere på en kombination af anskaffelsespris og afledte omkostninger. Totalomkostninger kan både anvendes som eneste kriterium, i tilfælde hvor tildelingskriteriet er ”laveste pris”, og anvendes som ét af flere underkriterier under tildelingskriteriet det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Denne metode stiller store krav til ordregivers beregningsværktøj, idet det ellers kan være umuligt for tilbudsgiver at prissætte de afledte ydelser, som skal udføres af ordregiver selv eller af tredjemand.

2. Totaløkonomiske principper kan også benyttes som et kvalitativt underkriterium, hvor der ved vurderingen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud lægges vægt på f.eks. et produkts energiforbrug. Herved inddrages

omkostningerne i brugsperioden, uden at det er nødvendigt at lave en præcis opgørelse af totalomkostningerne.

Det er den mest fleksible måde, idet omkostningerne ikke nødvendigvis skal kunne beregnes i kroner og øre. Metoden er dog mindre anvendelig i tilfælde hvor der er en række forskellige omkostninger, som har betydning, idet den kvalitative evaluering kan blive kompliceret. Ordregiver skal huske, at de omkostninger, der lægges vægt på, skal have tilknytning til anskaffelsen.

3. Endelig kan totaløkonomien tilgodeses ved, at ordregiver

opstiller mindstekrav i udbudsmaterialet, som relaterer sig til omkostninger i brugstiden. Dette kunne eksempelvis ske ved fastsættelse af et maksimum for et produkts energiforbrug.

Dette kræver, at ordregiver har tilstrækkeligt kendskab til det, der skal indkøbes, at der kan fastsættes mindstekrav, som kan beskrives klart og præcist, opfylder ordregivers besparelsesønske og kan opfyldes af leverandørerne. Denne fremgangsmåde indebærer nemlig, at der ikke kan konkurreres på totaløkonomi.

En ny opfindelse?

Der er ikke noget nyt i, at ordregiver i vidt omfang er frit stillet, når det kommer til fastlæggelsen af underkriterier ved et udbud og således har mulighed for at inddrage totalomkostninger og totaløkonomiske principper i udbudsprocessen.

Udbudsdirektivets artikel 53, som er en ikke udtømmende opstilling af, hvad ordregiver kan lægge vægt på ved tildelingen af en kontrakt, nævner ”driftsomkostninger”. Dette begreb kan formentligt rumme en række afledte udgifter i brugsperioden og er dermed udtryk for en totaløkonomisk vurdering.

Totaløkonomi er dog almindeligvis hovedsageligt blevet anvendt i udbudsprocesser i form af mindstekrav og kvalitative underkriterier. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger i vejledningen op til en øget anvendelse af den såkaldte TCO-pris. Dette understøttes af, at regeringen vil igangsætte en række nye initiativer, hvor der bl.a. skal etableres et bredt tværoffentligt og tværsektorielt samarbejde med det formål at udvikle og implementere nationale metoder og standarder til beregning af totalomkostninger. Det er også planen at

totaløkonomisk tilgang



udbudsmaterialets udarbejdelse, idet beregningen kan være meget kompleks og kræve stort branchekendskab. Der er på en række områder udarbejdet beregningsværktøjer og

på sundheds- og velfærdsområdet ved udvikling af omkostningsstandarder mv.

Hvornår kan totalomkostninger være særligt anvendelige?

Formålet med inddragelsen af totaløkonomi er et ønske om at spare penge ved en effektivisering af offentlige indkøb således, at ordregiver får de laveste omkostninger og ikke blot den laveste anskaffelsespris. Derfor bør ordregiver altid overveje muligheden for at inddrage totaløkonomi i udbuddet.

Dette kræver naturligvis, at indkøbet ud over anskaffelsesprisen også indeholder andre omkostninger i brugsperioden, og at det er muligt i et vist omfang at udskille, definere og opgøre disse omkostninger. Det er mest relevant for ordregiver at overveje muligheden, i tilfælde hvor omkostningerne i brugsperioden udgør en stor del af indkøbets samlede omkostninger, og hvor omkostningerne i brugsperioden i øvrigt kan variere meget afhængigt af produkt og tilbudsgiver.

De åbenlyse tilfælde, hvor det kan være relevant at overveje totaløkonomi, er ved vareindkøb, hvor den efterfølgende anvendelse af varen medfører betydelige udgifter til f.eks. elektricitet, benzin, varme, vand, gas eller andre forbrugsafhængige omkostninger.

Totaløkonomiske principper kan dog tænkes anvendt i mange andre tilfælde. Odense Kommune har f.eks. haft succes med at anvende totaløkonomi ved udbud af inkontinensbleer til ældre. Her lagde kommunen under udbuddet bl.a. vægt på bleernes holdbarhed, uddannelse af personale og borgere samt ergonomiske forhold. Dette førte til store besparelser som følge af mindre brug af produktet, mindre tøjvask, mindre skiftning og vask af de ældre.

Udfordringer

En øget anvendelse af totaløkonomiske principper i form af TCO-priser i udbud stiller store krav til

brancheanerkendte standarder, som kan anvendes, men i fraværet heraf er ordregiver henvist til selv at fastlægge antagelser og metoder til brug for beregningerne.

I sådanne tilfælde skal ordregiver hele tiden holde sig de almindelige udbudsretlige principper for øje. Ordregiver skal således sikre, at der f.eks. ikke inddrages eller udelades en bestemt omkostningstype, som vil føre til forskelsbehandling af tilbudsgiverne. Samtidig skal ordregiver skabe gennemsigtighed omkring, hvilke omkostninger der vil blive inddraget i vurderingen. Der kan endvidere argumenteres for, at ordregiver også skal offentliggøre den beregningsmetode, som man vil anvende, i hvert tilfælde hvis denne er usædvanlig.

Det er vigtigt, at ordregiver ikke gør opgørelsen unødigt kompliceret ved f.eks. at inddrage flere omkostningstyper end højst nødvendigt.

En anden åbenbar udfordring er, hvordan ordregiverne efterfølgende sikrer sig at have opnået de besparelser, som man er blevet stillet i vente ved anvendelsen af totaløkonomiske principper. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger op til, at dette håndteres ved hjælp af kontraktstyring, hvor leverandøren i kontrakten garanterer for totaløkonomien som tilbudt. Herudover kan der fastsættes sanktionsbestemmelser om bod, afslag, omlevering mv., som kan hjælpe til at sikre, at besparelserne opnås.

Man kan spørge sig selv, om dette fuldt ud vil løse problemerne, idet udfordringen formentligt i ligeså høj grad ligger i løbende at beregne, om omkostningerne i brugsperioden for det enkelte indkøb reelt svarer til tilbudsgivers oprindelige garanti.

Anvendelsen af totaløkonomiske principper indeholder utvivlsomt et stort besparelsepotentiale for offentlige indkøbere. Det kræver dog, at ordregiver er skarp i pennen, når udbudsmaterialet udarbejdes, herunder så vidt muligt anvender et eksisterende beregningsværktøj, hvis TCO-prisen anvendes. Uanset hvordan ordregiver vælger at inddrage totaløkonomi, er det nødvendigt, at kontrakten giver mulighed for opfølgning og sanktionering, da anvendelsen ellers reelt bliver uden indhold.

Hvis du har spørgsmål til artiklen, er du velkommen til at kontakte advokat Andreas Christensen, ac@horten.dk, advokat Annelouise Dalgaard Pedersen, adp@horten.dk eller advokatfuldmægtig Christian Traberg Bennetzen, ctb@horten.dk.