

LIND CADVIUS

ØSTERGADE 38
1100 KØBENHAVN K
TLF. 33 33 81 00
WWW.LINDCAD.DK

FUNKTIONSUDBUD

ved advokat Lotte Hummelshøj

IKA – Indkøbsjura den 15. juni 2011

HVAD ER ET FUNKTIONSUBBUD?

MULIGE DEFINITIONER:

“Det grundlæggende princip i funktionsudbud er, at udbyderen nøje specificerer kravene til de funktionelle egenskaber ved den færdige leverance. Det er herefter leverandørens ansvar at vælge metoder og materialer og udførelsesmåde, alt efter hvilken type kontrakt, der er tale om, som sikrer, at disse funktionelle egenskaber opnås.”

KONKURRENCESTYRELSENS SVAR PÅ DETTE SPØRGSMÅL:

“I funktionsudbud har den offentlige opdragsgiver ikke på forhånd detaljeret beskrevet, hvordan opgaven skal løses (proceskrav), men i stedet opstillet en række funktionskrav (mål).

Et eksempel på et funktionskrav er, at “græsset må være tre cm højt”. Et traditionelt proceskrav ville i stedet være “Græsset skal slås én gang hver anden uge”.

HVAD FORSTÅS VED ET FUNKTIONSUDBUD?

- Ordregiver fokuserer på resultater og effekt frem for aktiviteter og proces.
- Ordregiver har ikke på forhånd detaljeret beskrevet, hvordan opgaven skal løses, men fokus er på beskrivelse af behov for output og krav til ydelsens resultat og kvalitet. Metode, arbejdstilrettelæggelse mv. overlades til tilbudsgiver.

HVAD FORSTÅS VED ET FUNKTIONSUDBUD?

KENDELSE AF 5. NOVEMBER 2003, TILSYNSRÅDET STATSAMTET
STORSTRØM MOD RØNNEDE KOMMUNE

Følgende beskrivelse af et funktionsudbud på vejområdet findes i kendelsen:

“Det grundlæggende princip i funktionsudbud er, at udbyderen nøje specificerer kravene til en vejs funktionsegenskaber (fx friktioner, revner og jævnhed). Det er herefter entreprenørens ansvar at vælge metoder og materialer, som sikrer, at disse egenskaber opnås. Entreprenørens valgfrihed i materialernes sammensætning gør det tillige mere attraktivt for denne at udvikle bedre/billigere belægningstyper, ligesom entreprenørens valgfrihed med arbejdets nærmere tilrettelæggelse over tid sikrer en fleksibilitet der indebærer en økonomisk optimering af arbejdets udførelse.”

UDBUDSDIREKTIVETS GRUNDLÆGGENDE KRAV (ARTIKEL 23)

- Funktionelle krav skal være tilstrækkeligt præcise til at gøre tilbuddene sammenlignelige og muliggøre kontrakttildeling uden forhandling.
- Funktionelle krav må ikke misbruges til at udelukke udbuddene fra konkurrence.
- Et tilbud, der er i overensstemmelse med en europæisk eller international standard, kan ikke afvises af ordregiver med den begrundelse, at den pågældende standard ikke opfylder de funktionelle krav (undtagen hvis specifikationen er uhensigtsmæssig, f.eks. inkompatible materialer) eller ikke vedrører de samme krav.
 - Det påhviler tilbudsgiver at påvise f.eks. ved hjælp af teknisk dokumentation eller en afprøvningsrapport udarbejdet af en uafhængig part, at løsningen i henhold til standarden, gør det muligt at opfylde de funktionelle krav.

UDBUDSDIREKTIVETS GRUNDLÆGGENDE KRAV (ARTIKEL 23)

- Kan udforme kravspecifikation som en kombination af detaljerede tekniske specifikationer og funktionskrav (artikel 23, stk. 3, litra d).
 - Hvis man anvender en kombination af tekniske specifikationer og funktionskrav, er det vigtigt, at de tekniske specifikationer relaterer sig til andre karakteristika end funktionskravene, idet man ved anvendelse af begge specifikationer samtidig skal sikre sig, at der ikke er modstrid mellem de to typer specifikationer.
- Der er ikke i udbudsdirektivet regler, der håndterer sådanne tvetydige specifikationer, men hvis det viser sig, at der er et uhensigtsmæssigt overlap, så kan løsningen blive, at ordregiver må annullere udbuddet. Igen er det vigtigt konkret at se på den ydelse, der skal anskaffes.

HVAD ER FORMÅLET MED ET FUNKTIONSUBBUD?

- Større fokus på kvalitet og innovation fremfor opfyldelse af detaljerede specifikationer.
- Bedre udnyttelse af tilbudsgivernes (markedets) ekspertise og erfaring
 - Mere kvalitet for pengene og
 - Introduktion af nye metoder til at løse den offentlige sektors opgaver ved at skabe bedre muligheder for innovation.

FORDELE VED FUNKTIONSUDBUD

- Mere overdragelse af ansvar og risiko til leverandøren (leverandøren vælger udførelsesmetode og arbejdsplanlægning, men myndighedsansvaret forbliver hos ordregiver).
- Leverandørerne tager mere ejerskab for opgaverne ved at få ansvar og frihed til opgavetilrettelæggelse.
- Mere effektiv ressourceanvendelse i forbindelse med forberedelse af udbudsmaterialet (er typisk mindre omkostningstung for ordregiver).

FORDELE VED FUNKTIONSUBBUD

Kendelse af 5. november 2003, *Tilsynsrådet Statsamtet Storstrøm mod Rønnede Kommune*:

”Funktionskontrakter betyder, at vejbestyrelsen på forhånd ved, hvor mange pristalsregulerede kroner der årligt skal bruges på vedligeholdelsen. Vejbestyrelsen fører ikke egentligt tilsyn med arbejdets udførelse, da dette påhviler entreprenøren, som i givet fald må foretage ekstra vedligeholdelse, hvis vejens tilstand ikke er tilfredsstillende. Vejdirektoratet kontrollerer årligt vejenes vedligeholdelsestilstand på Indklagedes vegne. Såfremt vejnettet ikke lever op til de politiske fastsatte vedligeholdelsesniveauer 1 – 3, vil entreprenøren være forpligtet til at udbedre forholdet i form af igangsætning af vedligeholdelsesarbejder.

.. Funktionsudbud af asfaltvedligeholdelse for perioder på 14-18 år er inden for de seneste 5 år blevet almindelige inden for flere amter og kommuner. Funktionsudbudene afløser amternes og kommunernes årlige asfaltlicitationer, hvor forstærknings- og slidslagsarbejder hidtil er blevet fordelt mellem de bydende år efter år. Med et funktionsudbud betaler amtet/kommunen en årlig sum til entreprenøren for at vedligeholde kommunens vejnet i en forud aftalt stand, inden vejnettet »leveres tilbage« til kommunen igen efter kontraktperiodens udløb. ”K

FORDELE VED FUNKTIONSUBUD

- Mulighed for "slankere" bestillerorganisation ved at fokusere på behov og resultater fremfor aktiviteter og frekvenser, der kræver mere opfølgning og kontrol.
- Optimering af leverancen indenfor budgetrammen.
 - Funktionsudbud kan være en metode til sikre, at ressourceudnyttelsen optimeres indenfor de til rådighed værende offentlige budgetter (funktionskrav med en fast budgetramme).
- Se Udbudsrådets rapport af 9. november 2010.
 - Funktionsudbud giver klare fordele ved OPP og OPS indenfor anlæg, drift og vedligehold af ejendomme, interne servicefunktioner, infrastruktur og grønne områder.

UDBUDSRÅDETS IDENTIFIKATION AF OPGAVER EGNET TIL FUNKTIONSUDBUD (rapport af 9. november 2010)

Egnethedsgrad til udbud på funktionskrav	Serviceområde/ tjenesteydelse
Egnet	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Administrative opgaver, fx jobcentre, lønadministration ➤ Anlægsopgaver, særligt hvor der er sammenhæng mellem anlæg og efterfølgende drift ➤ Det tekniske område (i kommuner) ➤ Hjælpemidler og velfærdsteknologi ➤ Kost og kantine ➤ Rengøring og vask ➤ Kørende materiel/transportområdet ➤ Rehabilitering/genoptræning ➤ Renovation ➤ IT ➤ Veje og infrastruktur
Delvist egnet	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pleje og omsorg på børne-/ungeområdet og ældrepleje ➤ Ambulanceområdet ➤ Konsulenttydelser ➤ Vedligeholdelsesopgaver, hvor der er manglende viden om stand/baseline
Umiddelbart ikke egnet	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kommunale planlægningsopgaver ➤ Opgaver, hvor der stilles specifikke krav til kvalifikationer ➤ Specialiserede behandlingsopgaver ➤ Tolkeopgaver mv., hvor ydelsen forbruges med det samme og kvaliteten/effekten er svært målbar

UDFORDRINGER OG BARRIERER FOR GENNEMFØRELSE AF FUNKTIONSUBBUD

- Manglende kendskab hos ordregiverne til muligheden for at anvende funktionsudbud og kendskab til, hvorledes det i praksis kan gøres
 - Ordregiver gør, som ordregiver altid har gjort.
- Manglende overblik over funktionskravene og hvilke resultater og løsninger, der egentlig ønskes.
- Manglende erfaring og viden om, hvordan man kan angive funktionskravene og de mål, der ønskes opnået samt følge op herpå.
- Udbudsreglerne skal anvendes korrekt – kræver samspil mellem kravspecifikation, minimumskrav og tildelingskriterier.

UDFORDRINGER OG BARRIERER FOR GENNEMFØRELSE AF FUNKTIONSUDBUD

- Ufleksible udbudsformer
 - Strenge betingelser for at kunne anvende udbud efter forhandling og konkurrencepræget dialog
 - Sværere at kontrollere opfyldelse af funktionskrav for ordregiver – skal sikre balance mellem frihedsgrader og kontrolbehov
 - Ordregiver skal være villig til at afgive kontrol med processen og skal acceptere, at leverandørerne ofte er bedre til at identificere midlet til at opfylde ordregivers behov og kvalitets-/funktionskrav end ordregiver selv.
 - Kan forøge risikoen for ordregiver, hvis ikke det sikres, at det er muligt for ordregiver at kontrollere og følge op på, om de krævede resultater/output virkelig leveres.
-

UDFORDRINGER OG BARRIERER FOR GENNEMFØRELSE AF FUNKTIONSUBUD

- Længden af offentlige kontrakter er ofte for kort til, at høje initialomkostninger forbundet med nye tilgange og metoder kan afskrives og tjenes ind – dette begrænser innovation og tilbudsgivernes villighed til at tage en risiko.
- Ordregiver – især ved første generations funktionsudbud – “overspecificerer” funktionskrav og bruger uforholdsmæssig meget tid herpå.
 - Fordele og besparelser reduceres.
- Leverandør prissætter alle tænkelige og utænkelige risici på grund af større risiko i forbindelse med opgaveudførelsen med alt for høje priser til følge

“VÆRKTØJER” TIL NEDBRYDNING AF BARRIERER FOR ØGET ANVENDELSE AF FUNKTIONSUDBUD

- Mulighed for indledende dialog med markedet (indenfor Udbudsdirektivets rammer og uden at overtræde habilitetsreglerne).
- Overvej, om der er mulighed for – eksempelvis ved komplicerede udbud – at anvende udbudsformen konkurrencepræget dialog.
- Skabe incitamenter for leverandører til at overholde kvalitetskrav og mål gennem anvendelse af kontraktbaserede værktøjer om bod og bonus.

“VÆRKTØJER” TIL NEDBRYDNING AF BARRIERER FOR ØGET ANVENDELSE AF FUNKTIONSUDBUD

- Identificering af, hvilke områder, der er egnet til funktionsudbud og opbygge kompetencer og erfaringer på udvalgte områder.
- Sikre kontrol med, at kvalitetsmål nås, f.eks. gennem øget anvendelse af brugerundersøgelser kombineret med krav til leverandørens egenkontrol.
- Øget samarbejde – afsætte tid og ressourcer til erfaringsudveksling og videnopbygning i samarbejdsforum med leverandøren (stille krav herom i kontrakten).

“VÆRKTØJER” TIL NEDBRYDNING AF BARRIERER FOR ØGET ANVENDELSE AF FUNKTIONSUDBUD

- Udbudsmateriale, kravspecifikation og kontrakt skal fremstå som en helhed, og der skal være en sammenhæng mellem disse tre elementer i udbudsmaterialet.
- Overvej, om betingelser for en længere kontraktperiode end 4 år for rammeaftaler er opfyldt.
- Sikre, at tilbuddet indeholder “geværgreb” eller beskrivelser, således at der kan evalueres på opfyldelsen af kvalitetsmål på udbuds- og tilbudsevalueringstidspunktet.

FUNKTIONSKRAV >< DETALJEREDE SPECIFIKATIONER

EKS.: UDBUD AF DRIFT AF PLEJEHJEM

Funktionskrav

- Glade trykke ældre.
- Fokus på nærhed og samvær.
- Mulighed for aktiviteter, der fremmer socialt samvær.
- Varieret sund kost.

Detaljeret specifikation

- Detaljeret beskrivelse af, hvilke aktiviteter, leverandøren skal stille til rådighed og på hvilke dage.
- Specifikke krav til personalenormering, herunder ledelsestimer.
- Specifikke krav til mad og på hvilke tidspunkter.

FUNKTIONSKRAV >< DETALJEREDE SPECIFIKATIONER

EKS.: UDBUD AF "ULTRA" BÆRBARE COMPUTERE

Funktionskrav

- Computerne skal være så lette og tynde som muligt og med så stor batterikapacitet, som muligt

Detaljeret specifikation

- Ultra bærbar computer:
 - Max tykkelse: 30 mm
 - Max vægt: 2 kg
 - Batterikapacitet: 4 timer ved almindelig brug

FUNKTIONSKRAV >< DETALJEREDE SPECIFIKATIONER

EKS.: RENGØRINGSUDBUD

Funktionskrav/ Resultatorienterede krav

- Lokalet skal til enhver tid fremstå rengjort uden støv, nullermænd eller synlige pletter

Aktivitetsbaseret/ Detaljeret specifikation

- Hvert lokale skal støvsuges/ vaskes gulv 2 gange ugentligt.
- Alle aktiviteter specificeres i detaljer.

FUNKTIONSKRAV > < DETALJEREDE SPECIFIKATIONER

EKS.: KØB AF SKOLEMØBLER

Funktionskrav

- Specificere kravene til stolens egenskaber – MEN **ikke** hvordan disse egenskaber opnås. Eks.:
 - Stolene skal være ergonomisk korrekte, have mange indstillingsmuligheder, have et enkelt og tidløst design og være i et materiale, der er let at rengøre.

Detaljeret specifikation

- Bredde: xx cm
- Højde: xx mm
- Sæddedybde, etc.
- Opfylde en specifik standard.
- Specificere krav til materialer.

FUNKTIONSKRAV >< DETALJEREDE SPECIFIKATIONER

EKS.: KONTRAKT OM ÆNDRING/FORNYELSE AF PARKERINGSAUTOMATER

Funktionskrav

- Man skal kunne programmere, at der sker automatisk afmelding efter et forudbestemt tidsrum. Dette tidsrum kan være individuelt for de enkelte p-pladser og p-automater.
- Der skal være mulighed for at udvide antallet af korttyper.
- Der skal være nem og sikker parkeringskontrofunktion.

Detaljeret specifikation

- Specifikke krav til programmeringen, herunder krav til indenfor hvilket tidsrum, der skal ske automatisk afmelding.
- Specifikke krav til, hvor mange korttyper, der skal kunne udvides med.
- Specifikke krav til parkeringskontrofunktion.

SAMSPIL MELLEM FUNKTIONSKRAV, MINIMUMSKRAV SAMT TILDELINGSKRITERIER

- Funktionsudbud kræver det økonomisk mest fordelagtige bud som tildelingskriterium.
 - Ved tilbudsevalueringen skal det først konstateres, om minimumskrav er opfyldt.
 - Typisk vil detaljerede tekniske specifikationer være formuleret, så de udgør minimumskrav.
 - Tildelingskriterierne skal **afspejle** de opstillede funktionskrav.
 - Ved tilbudsevalueringen skal ordregiver vurdere beskrivelserne af, hvorledes funktionskravene opfyldes i forhold til tildelingskriterierne.
-

SPØRGSMÅL?

Lotte Hummelshøj
Lind Cadovius
Advokataktieselskab
Østergade 38
1019 København K

Telefon 33 33 81 00
Fax 33 33 81 01