

HOW-TO-GUIDE til prækommercielle indkøb

December 2015

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDLEDNING.....	1
FORBEREDELSE AF PCP-UDBUDET	4
UDARBEJDELSE AF UDBUDSMATERIALET	8
UDBUDSPROCESSEN	12
PCP: FASE 1	15
OVERGANGSPROCES FRA FASE 1 TIL FASE 2	16
PCP: FASE 2.....	18
EVT. INDKØB AF YDELSEN	20

INDLEDNING

Denne guide indeholder erfaringer og læringspunkter fra udarbejdelse og gennemførelse af PCP på klimatilpasnings- og sygehusområdet.

Guiden giver jer et overblik over relevante emner, som I med fordel kan være opmærksom på, når I overvejer at gå i gang med et PCP-udbud.

Guiden skal ses i sammenhæng med det paradigme for gennemførelse af PCP-udbud, som Markedsmodningsfonden har udarbejdet i samarbejde med Kammeradvokaten og den tilhørende vejledning. Paradigmet indeholder skabeloner til selve udbudsmaterialet. I kan også besøge www.markedsmodningsfonden.dk hvor der er beskrivelser af tidligere og igangværende PCP-udbud.

HVAD ER PCP?

PCP er en forkortelse for Pre-Commercial Procurement. På dansk: Prækommercielle indkøb.

PCP er som model udviklet af Europa-Kommissionen og er inspireret af den amerikanske model SBIR.

I Danmark har Markedsmodningsfonden arbejdet med modellen i regi af Klimatilpasningspartnerskabet og Partnerskabet for Sundheds- og Sygehusinnovation.

Med PCP kan offentlige indkøbere finansiere udviklingen af banebrydende og innovative løsninger på større samfundsmæssige problemer, som ikke er tilgængelige på markedet.

Indkøbet kaldes prækommercielt, fordi det alene omfatter udviklingen af innovative løsninger frem til et stadie, før løsningerne kommerialiseres ved serieproduktion og markedsføring.

Ved PCP køber man innovation/anvendt forskning og/eller eksperimentel udvikling relateret til det problem eller behov, som skal adresseres – og altså ikke en traditionel vare eller tjenesteydelse. Den udviklede løsning kan evt. udbydes og indkøbes i et udbud efterfølgende.

Ved brugen af PCP samarbejder den offentlige myndighed med flere leverandører på én gang. Typisk fem leverandører i en første forundersøgelingsfase, og derefter to til tre leverandører i en fase, hvor der udvikles og testes

en prototype, som adresserer det problem, I har ønsket at løse. Det giver jer mulighed for at få arbejdet med flere forskellige ideer på én gang.

PCP er på den måde en helt ny model og tilgang, som både adskiller sig fra traditionelle udbud af varer- og tjenesteydelser (ofte kaldet OPS; offentligt-privat samarbejde) og OPI (offentlig-private innovationssamarbejder). Der er flere centrale forskelle:

- 1) Der er ikke tale om indkøb af et produkt (modsat OPS), men af en forsknings- og udviklingsydelse.
- 2) Den i projektet udviklede løsning må ikke på forhånd være tilgængelig på markedet (som i OPS, men svarende til OPI).
- 3) Den offentlige part definerer selv udfordringen og vælger derefter sine samarbejdspartnere via et udbud (delvist modsat OPI, hvor udfordringen i højere grad defineres som del af samarbejdet).
- 4) Aftalen er gensidigt bebyrdende (modsat det såkaldte udbudsfrie OPI, hvor der heller ikke betales noget vederlag, men kan være omkostningsdækkende for leverandøren).
- 5) Et PCP har på forhånd håndteret en række af de klassiske problemstillinger i forhold til OPI, såsom statsstøtteproblematikker, forskellige udviklings- og tidshorisonter, inhabilitet ved efterfølgende udbud osv.

HVORFOR GENNEMFØRE PCP-UDBUD?

PCP handler om at se fremad. Samfundet står med en række behov og udfordringer, som kalder på løsninger, der ikke umiddelbart er tilgængelige på markedet. Modellen har vist sig som et effektivt værktøj til at strukturere offentlige-private samarbejder om netop den type udfordringer. Udfordringer, som det inden for rammerne af de velkendte samarbejdsformer er vanskeligt for aktørerne på markedet at agere på, givet at løsningerne ikke er umiddelbart tilgængelige.

Som et eksempel medfører klimaforandringerne øgede regnmængder og voldsommere regnskyl, som kloaknettet ikke er dimensioneret til at håndtere.

En udvidelse af kloakkapaciteten er dyrt og indebærer en række uhensigtsmæssigheder. Der er tilgængelige alternativer på markedet (fx opsamlingsbassiner, nedslivningsanlæg, faskiner etc.), men de udgør dog ikke en samlet løsning på problemet.

Vandsektoren efterspørger i forlængelse heraf nye tilgange og løsninger. Vandselskaberne har ikke selv et præcist bud på løsningen af problemet, men vurderer, at den samlede ekspertise på markedet (rådgivere, entreprenører, producenter, forskere, osv.) vil kunne udvikle sådanne løsninger og bringe markedet videre, hvis der skabes den rette ramme. Og de private leverandører er enige og ser området som et attraktivt marked på internationalt plan, da udfordringerne er globale.

I den situation kommer et traditionelt udbud til kort, da det er baseret på, at man indkøber eksisterende typer af anlæg, varer eller tjenesteydelser. Der kan indarbejdes en forventning om en vis innovation, men når der er tale om et egentligt indkøb af et konkret produkt (fx et nedslivningsanlæg) vil innovationshøjden være begrænset.

En anden udfordring for et traditionelt udbud er, at en offentlig myndighed næppe vil forpligte sig på forhånd til at købe en løsning, som ikke er afprøvet og ikke allerede er på markedet, da det vil indebære en risiko for, at man bruger penge på noget, der ikke er tilstrækkeligt velfungerende. Men uden en vis købsforpligtelse vil leverandørernes incitament til at investere i udvikling i det konkrete udbud være begrænset. Grundlæggende er der tale om en traditionel udfordring om deling af økonomisk risiko.

Traditionelle udbud har således vanskeligt ved at skabe rum for udvikling af helt nye løsninger på større samfundsmæssige problemer. Det er her, PCP er relevant.

PCP giver *for det første* den offentlige udbyder en ramme, hvor man kan fokusere på at udvikle sin behovsforståelse, uden at skulle lægge sig fast på en løsning. Ofte er det sådan, at behovsforståelsen ikke altid er veldefineret fra starten. Der er brug for at definere, hvilket behov, som eksempelvis opstår i forlængelse af flere voldsomme regnskyl. Vi skal overordnet forhindre oversvømmelser, men hvilke øvrige behov opstår der i forbindelse med håndtering af de øgede regnmængder?

PCP tager *for det andet* eksplicit afsæt i, at der ikke er tilgængelige løsninger på markedet, som håndterer behovet. Men i stedet for at den offentlige udbyder skal forplig-

te sig på et indkøb, forpligter man sig til at betale for udvikling af sådanne løsninger.

I PCP påtager den offentlige udbyder sig dermed *for det tredje* den økonomiske risiko (inden for den beløbsramme, man ønsker at investere i sit PCP) og muliggør dermed, at leverandørerne kan anvende ressourcerne til at skabe innovation og tænke nyt, ud fra behovsbeskrivelsen. PCP tilbyder dermed også en økonomisk ramme for etablering af nye samarbejder på leverandørsiden (som ofte vil være nødvendige, da større samfundsmæssige problemstillinger, fordrer kombination af teknologi og tilgange fra forskellige brancher eller sektorer).

PCP er *for det fjerde* baseret på (mere) dialog mellem offentlige indkøbere og private leverandører. Dialogen åbner for at sikre en mere fælles forståelse af udfordringerne og det behov, som skal adresseres.

Endelig er PCP *for det femte* en mulighed for den offentlige sektor for at drive teknologiudviklingen i en ønsket retning i forhold til det offentliges behov (det bagvedliggende samfundsmæssige problem) og samtidig åbne markedsmuligheder og skabe vækst i den private sektor. Da der ofte er tale om større samfundsmæssige problemstillinger, vil markedsmulighederne være grænseoverskridende og åbne for et globalt vækstpotentiale.

Set fra en privat leverandørs perspektiv er PCP interessant, fordi man får betalt sin deltagelse i udviklingsaktiviteter, som man kan udnytte bredt i sin forretning inden for de vilkår, som den enkelte PCP-kontrakt skitserer.

HVEM KAN BRUGE GUIDEN?

Guiden kan læses af alle, som overvejer eller allerede har besluttet at gennemføre et PCP, og ønsker at lære af de erfaringer, som er høstet i forbindelse med Markedsmodningsfondens PCP-udbud.

Guiden tager et vist forhåndskendskab til de grundlæggende principper for udbud for givet. Der henvises her til udbudsportalen.dk, hvor I kan finde operationel vejledning i gennemførelse af udbud.

Fremstillingen af erfaringerne følger de forskellige trin i et PCP-udbud, og kan på den måde læses trin for trin. Der er desuden valgt en tematisk tilgang, hvor der for hvert trin i et PCP-udbud fremhæves en række temaer, som er centrale at håndtere. Der er tale om både praktiske emner, økonomiske emner og mere tekniske emner relateret til konstruktion af udbudsmaterialet.

Det skal endelige understreges, at guiden ikke er tænkt som et udbudsjuridisk opslagsværk med svar på de juridiske spørgsmål, som opstår i forbindelse med PCP-udbud. Temaerne kommer uundgåeligt omkring juridiske spørgsmål relateret til PCP, men guidens vinkel er praksisorienteret og ikke på tilbundsgående juridisk afklaring. Det anbefales, at I inddrager udbudsjuridiske kompetencer ved gennemførelse af PCP-udbud.

KORT OM FASERNE I PCP

Udarbejdelsen, gennemførelsen og opfølgningen af et PCP udbud kan anskues som syv trin, jf. figuren nedenfor.

Blandt de syv trin indgår to faser, som gennemføres efter et egentligt udbud af PCP'et.

Først udbydes en problemstilling, som leverandørerne responderer på. Fx håndtering af øgede mængder regnvand i tætbebyggede områder. Leverandørerne byder ind med en idé til, hvordan man over en periode på fx 2½ år kan udvikle en ny løsning.

Der udvælges op til fem leverandører, som går videre til fase 1. Udvælgelsen sker som i traditionelle udbud med afsæt i tildelingskriterier angivet i udbudsmaterialet.

Fase 1 er en forundersøgelse (også kaldet et feasibility studie), hvor leverandørerne hver især undersøger det

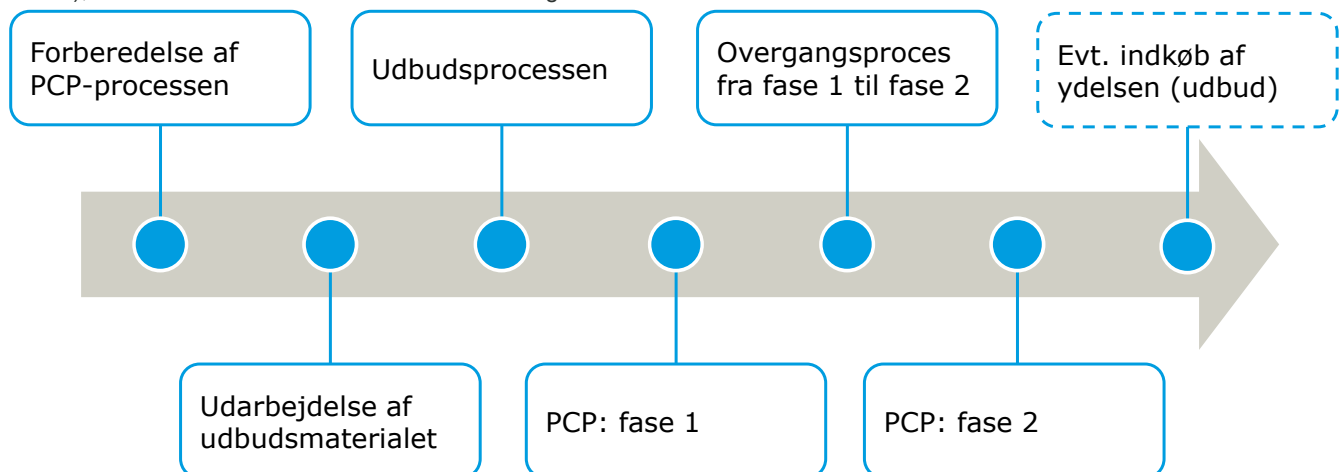
tekniske og kommercielle potentiale ved deres løsningsforslag. Fase 1 afsluttes med udarbejdelsen af en slutrapport, som beskriver de opnåede resultater samt vurderer det videre potentiale. Fase 1 forventes at vare maksimalt seks måneder.

Efter fase 1 foretages en yderligere udvælgelse. Alle fem leverandører opfordres til at afgive tilbud om at deltage i fase 2; de to-tre mest fordelagtige bud går videre.

Fase 2 omfatter udvikling af en prototype på baggrund af det konkrete løsningsdesign. Fase 2 vil ligeledes omfatte test af den udviklede prototype. Fase 2 forventes at vare maksimalt 24 måneder og afsluttes med udarbejdelsen af en slutrapport, som beskriver den udviklede løsning, resultatet af testen, samt indeholder en vurdering af det tekniske og kommercielle potentiale. Er der et egentligt potentiale, kan den offentlige udbyder herefter vælge at gennemføre et regulært udbud.

De væsentligste temaer gennemgås i de følgende afsnit med afsæt i hver enkelt trin. Undervejs er der af illustrative hensyn indsat tekstbokse med konkrete erfaringer fra tidligere PCP-udbud.

Guiden er udarbejdet af Markedsmodningsfonden i samarbejde med Rambøll Management Consulting A/S.



FORBEREDELSE AF PCP-UDBUDET

Dette trin handler om at få etableret fundamentet for jeres PCP-udbud. Har I ikke arbejdet med PCP tidligere, kan det være en god idé at gennemgå hele guiden på forhånd. I kan også med fordel orientere jer i PCP-paradigmet, der består af modelkontrakt og skabeloner til brug i udarbejdelsen af udbudsmaterialet.

I afsnittet behandles følgende temaer, som vurderes at have særlig relevans

1. Lav en tidsplan
2. Et samfundsmæssigt problem, der kalder på innovative løsninger
3. Presserende udfordring eller bred interesse
4. Forventet gevinst – den brændende platform
5. Valg af partnere
6. Projektorganisering og ressourcer
7. Advisory board og faglig arbejdsgruppe
8. Tilknytning af proceskonsulent
9. Tidlig markedsdialog

LAV EN TIDSPLAN

Det er vanskeligt at sige præcist, hvor lang tid udarbejdelsen af et PCP-udbud tager. Det afhænger af, hvor præcis en behovsforståelse, I starter ud med, hvor mange parter, der er med osv.

I et eksisterende PCP-udbud baseret på Markedsmodningsfondens modelkontrakt og skabeloner har der været arbejdet med udbudsmaterialet i en periode på syv måneder sideløbende med de øvrige driftsopgaver, som parterne varetager.

Lav en tidsplan der tager afsæt i de syv trin beskrevet i guiden. Erfaringsmæssigt bør I afsætte mere tid end ved traditionelle udbud. Både til udarbejdelse af behovsbeskrivelsen /udbudsmaterialet og til tilbudsafgivelse.

Tidsplanen skal indeholde tid til at få konkretiseret problemstillingen og foretage indledende analyser heraf, inden I evt. går i dialog med markedet. I kan med fordel genoverveje jeres tidsplan efter en evt. markedsdialog og når problemstillingen er lagt fast og herunder sikre jer, at den stadig er realistisk

ET SAMFUNDSMÆSSIGT PROBLEM, DER KALDER PÅ INNOVATIVE LØSNINGER

PCP retter sig mod udfordringer, som udgør et samfundsmæssigt problem, og hvor der vil være en stor efterspørgsel efter en evt. løsning i forlængelse af et PCP-udbud.

Herunder skal den tilbudte løsning/udvikling kunne omfattes af definitionerne på innovation jf. udbudslovens § 24, nr. 17): inførelse af en ny eller bestydelig forbedret vare, tjenesteydelse eller proces, herudover produktions-, bygge- eller anlægsaktiviteter m.v.

Det betyder konkret, at I ikke kan bruge PCP til at købe konkrete løsninger (varer eller tjenesteydelser), som allerede er tilgængelige på markedet, eller som kan gøres tilgængelige på kort sigt.

Det skal være realistisk, at der kan udvikles og testes en løsning til det beskrevne behov eller problem inden for den tidsperiode, I har afsat. I de foreløbige PCP-udbud har det været 2½-3 år.

I skal derfor overveje nøje, at jeres behov matcher denne afgrænsning. Der skal på den ene side være tale om innovative løsninger, som rækker et stykke ud over "state-of-the-art" på området i dag. Og samtidig skal det være et behov (samfundsmæssigt problem), hvor det må kunne forventes, at der kan udvikles løsninger på 2½-3 år.

Her kan det – jf. nogle af de følgende temaer – være en god idé at gå i dialog med både eksperter og med markedet om, hvor udviklingen bevæger sig hen lige nu.

I bør også overveje sammenhængen mellem den ønskede innovationshøjde og det samlede budget, som I afsætter til PCP-udbuddet. Budgetkravet vokser ikke nødvendigvis lineært med innovationshøjden, men I bør sikre jer, at det er muligt at arbejde med den beskrevne udfordring på et fagligt og for jer relevant niveau med det budget, I afsætter. Inddrag evt. faglige eksperter med erfaring fra andre komplekse udviklingsprocesser. Eller brug markedsdialogen jf. nedenfor. Set fra et leverandørsynspunkt er det tilsvarende vigtigt, at det fremgår, hvilken innovationshøjde, I forventer af deres tilbud.

PRESSERENDE UDFORDRING ELLER BRED INTERESSE

Det kan have betydning for jeres situation, om jeres PCP-udbud har fokus på en presserende udfordring eller karakter af en afsøgning af nye alternativer til eksisterende løsninger. Fx illustreret ved disse to (tænkte) alternativer med fokus på mikroplast i spildevand:

- Det varsles, at der om 7 år vil blive fastlagt grænseværdier for indholdet af mikroplast i rensed spildevand. Det indikeres, at de konkrete grænseværdier vil ligge på et niveau, som kræver nye løsninger. Et større antal spildevandsselskaber beslutter i den forbindelse at gå sammen om et PCP-udbud.
- Der er en generel opmærksomhed i spildevandssektoren på, om der bør arbejdes på at fjerne mikroplast fra rensed spildevand mere målrettet. Et større antal spildevandsselskaber beslutter i den forbindelse at gå sammen om et PCP-udbud.

Eksemplerne illustrerer, hvordan der fx med afsæt i ændret regulering kan opstå et behov for at håndtere et kommende behov, men også hvordan et sådan behov vil kunne give anledning til et PCP-udbud ud fra en faglig interesse.

I praksis vil der ofte være tale om et kontinuum. Alt andet lige må det forventes, at incitamentet til at gå i gang og sikre udvikling af nye løsninger er størst i den første situation. Generelt bør I gøre jer klart fra starten af et PCP-udbud, hvor I står henne. Tilsvarende kan man sige, at jo mere konkret, problemstillingen bliver, jo mere indsnævres løsningsmulighederne.

FORVENTET GEVINST – DEN BRÆNDENDE PLATFORM

Det kan lyde banalt, men hvad er det for en gevinst, I forventer at opnå i et PCP, jf. også spørgsmålet om den samfundsmæssige gevinst? Sørg for, at I får drøftet, hvad jeres mål og ønsket potentiale med PCP er.

Hvis I er flere forskellige offentlige parter, har I så en fælles forventning og fælles ønsker til denne gevinst? Det er bedre at opdage tidligt, hvis I reelt tænker i forskellige retninger og ønsker forskellige behov håndteret, jf. også afsnittet nedenfor om at sikre og fastholde momentum i processen.

På dette tidlige tidspunkt i processen har I måske kun en overordnet idé om, hvor I gerne vil hen, så det kan være vanskeligt at blive helt præcis. Det kan også være, at I har forskellige behov i spil og skal prioritere, hvad I vil arbejde videre med.

Nedenstående liste indeholder nogle forskellige grundtanker, I kan vælge at inddrage i overvejelserne om at bruge PCP:

- Er der en brændende platform for at få gjort noget ved udfordringen her og nu, har den et bredt potentiale, og hvad er omfanget af de samfundsmæssige gevinster, der kan opnås?
- Er der igangværende udviklingsprojekter, som I skal tage højde for?
- Vil det være interessant for danske (og internationale) leverandører at byde ind; er der herunder et forretningsgrundlag for leverandørerne og vil der være et eksportpotentiale?

Hvis I kan opstille en overordnet cost-benefit-kalkule, som viser, hvad I (eller samfundet) vil kunne opnå, set i forhold til udviklingsomkostningen er det en klar styrke. Herunder kan I inddrage, om der allerede findes relevante (og billige) løsninger på markedet?

Det kan også være relevant at overveje, om der er en brændende platform, som skaber ekstra motivation til at lægge tid og kræfter i udviklingsopgaven. Hvad er det, I som offentlig part vil få ud af, at der udvikles en ny løsning – hvad er jeres drivkraft? Et eksempel kan være, at der er ny regulering på vej med nye grænseværdier for udledninger, som vil gøre eksisterende teknologiske løsninger uacceptable, og hvor kendte alternativer fx er uforholdsmæssigt dyre.

I dette tilfælde vil man ofte kunne udarbejde en egentlig business case, som giver en indikation af, hvad et relevant fremtidigt omkostningsniveau vil være, set i forhold til nuværende viden.

VALG AF PARTNERE

Et PCP-udbud kan gennemføres af én offentlig part eller af flere sammen. Et større partnerskab kan være en måde at vise markedet den potentielle store efterspørgsel, hvilket kan øge incitamentet til at udvikle nye løsninger.

Valget af relevante partnere hænger snævert sammen med valg af problemstilling. Grundlæggende skal alle parter kunne se det interessante i at bearbejde den konkrete problemstilling.

I Klimatilpasningspartnerskabet inddrog man forsynings-selskaberne, da man på forhånd vidste, at disse havde en stor interesse i udvikling af nye, innovative løsninger til håndtering af større mængder regn og større intensitet i regnhændelserne i fremtiden.

Det kan stille krav til balancen i antallet og typen af partnere, som er involveret i PCP-udbuddet, så der fx ikke er så mange forskellige involveret, at I ikke kan nå til enighed om en fælles problemstilling – eller ikke kan få istandsat møder.

Hvis der kun er tale om én offentlig myndighed, er der ikke nogen større udfordring. Det er samtidig oplagt, at PCP ofte vil have gavn af deltagelse af flere offentlige parter pga. fokus på samfundsmæssige problemstillinger. Dertil kommer, at flere deltagere vil kunne skabe en større samlet økonomisk ramme om udviklingsprojekter og dermed muliggøre at bearbejde mere interessante eller vidtgående udfordringer.

PROJEKTORGANISERING OG RESSOURCER

I bør i forhold til projektorganisering sikre jer at:

- Der er beslutningstagere involveret – og gerne på samme niveau, hvis der er flere forskellige organisationer involveret.
- Der bør være en styregruppe og en arbejdsgruppe, så I sikrer forankring af beslutningskraft og strategisk retning (styregruppe) samt af faglig detailviden (arbejdsgruppe).
- Der er foretaget en nøje forventningsafstemning mellem evt. parter. Lav gerne en samarbejdsaftale eller en kontrakt, hvor I har skrevet den aftalte arbejdsdeling ned, hvad arbejdsbyrdens omfang er, og hvem der agerer som projektleder, hvem der tegner jer som udbyder osv.
- Det er endelig vigtigt at sikre, at tilknyttede fagpersoner har ressourcer til at bidrage, herunder om nødvendigt bliver fritaget fra andre opgaver i deres normale funktion.

Bemærk behovet for at sikre beslutningskraft. Et centralt supplerende emne handler om at sikre ledelsesmæssig

forpligtelse. I starten er det næppe noget problem; alle er optaget af at komme godt i gang og få udviklet nye løsninger. Men da PCP-udbud er relativt langvarige, er det afgørende med en ledelse, som fastholder momentum, skaber dynamik og holder et evt. partnerskab mellem flere aktører fast på en aftalt arbejds- og rollefordeling.

Tekstboksen nedenfor illustrerer de forskellige opgaver gennem et PCP-udbud og viser på den måde, hvad der er ressourcerkrævende for jer.

Hvilke opgaver kommer I til at påtage jer?

- Deltagelse i styre- og arbejdsgruppemøder. Forvent mindst fire arbejdsgruppemøder og tre-fire styregruppemøder.
- Mellem møderne må arbejdsgruppe forvente at skulle undersøge faglige spørgsmål, fremskaffe konkrete oplysninger om egen drift, finde relevante henvisninger til rapporter og lignende.
- Løbende gennemlæsning og kommentering af materiale.
- Deltagelse i markedsdialog, jf. beskrivelse af dette.
- Gennemgang og vurdering af tilbud ved tildeling af ordren.
- Dialog med leverandør(er) i fase 1 i forbindelse med forundersøgelse, herunder at give adgang til jeres anlæg.
- Modtagelse af logbøger og statusrapporter.
- Gennemgang og vurdering af tilbud ved overgang til fase 2
- Dialog med leverandør(er) i fase 2 i forbindelse med test af prototype, herunder at give adgang til jeres anlæg.

Det præcise ressourcetræk afhænger af mange forhold, herunder både jeres erfaringer, udfordringens kompleksitet, hvor mange tilbud I modtager osv. Udfordringen er sjældent det samlede tidsforbrug, målt i timer, men mere varigheden og behovet for ledelsesmæssig fokus i hele forløbet.

ADVISORY BOARD OG FAGLIG ARBEJDSGRUPPE

Erfaringsmæssigt får I brug for en arbejdsgruppe, som er tæt på problemstillingerne. I Sygehuspartnerskabet var der involveret sygeplejersker, læger og konsulenter fra regionerne med deres daglige arbejde tæt knyttet til smit-tespredning og sterilhåndtering i de to arbejdsgrupper. Arbejdsgruppen skal kende problemet og behovet til bunds, den nuværende håndtering og teknologiske udvikling samt eventuelle nybrud.

I forbindelse med jeres forberedelse kan det være en idé også at tilknytte et advisory board, som kan hjælpe jer med at indsnævre problemstillingen.

Et advisory board kan bestå af faglige personer på markedet, fx forskere fra relevante uddannelses- og forskningsinstitutioner, relevante politiske aktører med en særlig viden om det samfundsmæssige behov og måske om internationale tendenser eller fremtidige behov osv.

TILKNYTNING AF PROCESKONSULENT?

Det kan allerede på dette tidlige tidspunkt i processen overvejes at tilknytte en proceskonsulent til at styre jer gennem det samlede PCP-udbud. Det kan også være, at I selv har en person med de nødvendige kompetencer og erfaringer. En intern konsulent har den fordel, at han/hun kender organisationen på forhånd. En ekstern proceskonsulent kan til gengæld have lettere ved at skubbe til organisationen, stille de ubehagelige spørgsmål eller insistere på, at noget materiale skal have en omgang til.

Det kan indgå i overvejelserne om valg af en evt. proceskonsulent, om den pågældende har:

- Viden om PCP
- Viden om udbud generelt, herunder om udbudsjura, men i høj grad også om opbygning og udformning af udbudsmaterialer, behovsbeskrivelser mm.
- Faglig viden om området, fx om klimatilpasning
- Erfaring med at processe workshops, arbejdsgrupper møder osv.

Under Klimatilpasnings- og Sygehuspartnerskabet brugte man en proceskonsulent til at styre workshopforløbet med arbejdsgruppen. Proceskonsulenten var valgt ud fra erfaring med at udarbejde behovsbeskrivelser og havde derfor også til opgave at bearbejde input fra forløbet til udkast til behovsbeskrivelser, som var acceptable ift. selve problemstillingen, men også ift. det juridiske.

TIDLIG MARKEDSDIALOG

Det er vigtigt, at sikre sig, at der er et marked, som kan udarbejde en løsning – og tror på, at der vil være en efterspørgsel efter den senere. I kan gå i dialog med markedet på forskellige tidspunkter i løbet af et PCP-udbud.

I kan fx gennemføre traditionel markedsresearch, hvor I kortlægger eksisterende løsninger og relevante leverandører for at få et overblik. Det kan være et godt afsæt. Inddrag gerne jeres faglige eksperter fra arbejdsgruppen, som ofte vil have viden om, hvad der rører sig lige nu.

Det kan også være en idé at gå i en tidlig (early stage) markedsdialog, hvor I åbent inviterer mulige leverandører ind til dialog omkring problemstillingen. På den måde kan I sikre jer, at der rent faktisk er leverandører, som kan byde på opgaven. I kan også få et mere detaljeret indblik i, hvad der sker på markedet lige nu:

- Hvor går den teknologiske udvikling hen?
- Hvilke problemstillinger ser leverandørerne det største kommercielle potentiale i?
- Hvor ligger de mest interessante brudflader mellem typer af leverandører?
- Er der forskel på et dansk marked og det internationale marked?
- Er der evt. et umodent marked, som kan aktiveres, og hvad vil leverandørerne være særlig opmærksomme på, hvis de skal aktiveres på anden vis?

Det er også vigtigt at være opmærksom på efterspørgselssiden. Er der andre end jer selv, som vil være interesseret i at aftage en løsning i fremtiden? Her er det oplagt at gå i dialog med kolleger, som arbejder med tilsvarende problemstillinger i andre organisationer.

UDARBEJDELSE AF UDBUDSMATERIALET

I dette trin udarbejdes udbudsmaterialet. I kan med fordel tage afsæt i det PCP paradigme, som Markedsmodningsfonden har udarbejdet. Herunder i den konkrete vejledning til brug af paradigmet, som viser, hvordan I udarbejder jeres udbudsmateriale med afsæt i de konkrete skabeloner.

I afsnittet behandles følgende temaer, som vurderes at have særlig relevans.

1. Definér behovet/udfordringen
2. En vigtig skellen: mindstekrav vs. ønsker
3. Inddrag fagpersoner i formulering af mindstekrav/ønsker
4. Den konkrete proces
5. Prismodeller
6. Pointgivning i forbindelse med tildeling
7. Andre overvejelser om formulering af udbudsmaterialet
8. Sørg for at ramme markedet
9. Juridisk bistand

DEFINÉR BEHOVET/UDFORDRINGEN

I har under forberedelsen lagt jer fast på en overordnet, samfundsmæssig udfordring, som I ønsker at efterspørge en løsning på i et PCP-udbud.

I dette trin er opgaven at få konkretiseret udfordringen tilpas meget til, at markedet kan forstå, hvad I ønsker – og ikke mindst kan reagere på det.

Da et PCP-udbud ikke har fokus på en konkret vare- eller tjenesteydelse, er det klart, at tankegangen fra funktionsudbud er ekstremt relevant. I kan ikke beskrive, hvordan behovet skal løses, når I endnu ikke kender løsningen, så I kan kun beskrive selve behovet. Det er da også derfor, at den traditionelle kravspecifikation her benævnes behovsbeskrivelsen.

Det er vigtigt, at jeres beskrivelse tydeligt viser, at I ønsker at adressere et samfundsmæssigt problem, som har karakter af innovation jf. udbudsloven §24, nr. 27. Dvs. at I beskriver et problem, hvor der ikke allerede (efter jeres vurdering og viden) er umiddelbart tilgængelige løsninger på markedet. Og I beskriver det potentiale, som I gerne ser, at fremtidige løsninger skal besidde eller være med til at realisere.

Inden for denne overordnede ramme er det vigtigt, at I overvejer, hvor specifikt jeres behov eller udfordring skal beskrives. Den må ikke være så specifik, at der reelt ikke er særlig mange virksomheder, som kan byde ind, eller så I på forhånd indsnævrer løsningsmulighederne så meget, at der ikke er plads til innovation. Men den skal heller ikke være så bred, at leverandørerne ikke forstår, hvad det er for et problem, I ønsker løst.

Som et eksempel drøftede man i Sygehuspartnerskabet, hvad udbuddet vedrørende smittespredning skulle omfatte. Der var enighed om, at målet var en reduktion i smittespredning, men det kunne principielt omfatte enhver lokation på det enkelte sygehus og enhver transaktion. For at indsnævre udfaldsrummet endte man med, at fokusere på smittespredning på sengestuer og i baderum.

I nogle PCP-udbud har der som et eksempel på en indsnævring af løsningsmuligheder været stillet krav om en bestemt teknologi. Europakommissionens PCP-udbud, det såkaldte SILVER-projekt, havde fokus på hjemmeplejen og valgte at afgrænse sig til løsninger til hjemmeplejen ved brug af robotteknologi.

En sådan beslutning kan være begrundet i, at I vurderer, at alle andre muligheder er undersøgt; i at man ikke for alvor tror på andre alternativer; eller det kan skyldes, at I ser et særligt potentiale lige netop der. Pointen er, at en indsnævring til en bestemt teknologi bør afspejle, at I fagligt og kommercielt vurderer dette som det mest interessante i forhold til netop jeres udfordring.

Som en illustration af det modsatte, havde Klimatilpassningspartnerskabet fokus på håndtering af regnvand i byer. Man valgte helt bevidst ikke at afgrænse sig til bestemte teknologiske løsninger, men beskrev i stedet en række af de eksisterende løsninger, fx nedsivning, faskiner, LAR-løsninger (lokal afledning af regnvand) osv. og lagde op til, at leverandørerne kunne kombinere disse på nye måder eller komme med hidtil ukendte forslag.

Hvorvidt I vælger at sætte begrænsninger på, hvad der vil være acceptable løsninger, har også konsekvenser senere i udbudsprocessen. Det er klart, at jo mere snævert, I har defineret jeres behov og udfordring, jo lettere bliver det alt andet lige at vurdere tilbuddene. Omvendt er det klart, at det har konsekvenser for innovationshøjden. Som en hovedregel bør I derfor overveje enhver indsnævring

af, hvad der er acceptabelt nøje i forhold til de mulige konsekvenser.

Vær endelig opmærksom på at skelne mellem jeres beskrivelse af jeres udfordring og jeres konkrete mindstekrav og ønsker til den tilbudte løsning.

EN VIGTIG SKELNEN: MINDSTEKRAV OG ØNSKER

I Behovsbeskrivelsens afsnit 5, Funktionskrav, indgår de funktionskrav, I stiller til løsningen. Det er her, I går fra at beskrive udfordringen til at stille konkrete krav til den løsning, leverandørerne skal tilbyde.

Der skelnes mellem mindstekrav og ønsker.

Et *mindstekrav* skal opfyldes af leverandøren, men kan evt. overopfyldes, herunder ved at tilbyde bedre kvalitet eller funktion end de angivne mindstekrav. Såfremt et mindstekrav ikke er opfyldt, er et tilbud ikke konditionsmæssigt.

Et *ønske* kan opfyldes af leverandøren, men det er ikke nødvendigt for at aflevere et konditionsmæssigt tilbud. Ønsker kan overopfyldes.

Der er flere væsentlige overvejelser i forhold til formulering af mindstekrav og ønsker.

Et mindstekrav skal være opfyldt, for at et tilbud er konditionsmæssigt: Det betyder, at det skal være muligt for jer at vurdere, om det er tilfældet. Formuleret lidt populært skal I relativt enkelt kunne svare "ja" eller "nej". Hvis det ikke er tilfældet, kan I ikke afgøre, om et tilbud er konditionsmæssigt eller ej.

Brug korte, konkrete mindstekrav: På et meget operationelt plan taler det for at formulere jeres mindstekrav kort og enkelt. Hvis I har et mindstekrav, som fylder mange linjers tekst, så overvej, om der måske indgår flere forskellige krav i ét mindstekrav? Er det tilfældet, så kan det vanskeliggøre jeres vurdering af konditionaliteten, og I bør overveje at dele mindstekravet op i flere forskellige.

Er det virkelig så vigtigt for os? Mange arbejdsgrupper er startet med at sige "ja" til, at en række funktionskrav skulle være mindstekrav. Fx et mindstekrav om at "Løsning skal være energineutral".

Undervejs er der så et gruppemedlem, som har spurgt, om man virkelig ikke er interesseret i en løsning, som fx

indebærer et begrænset energiforbrug, men i øvrigt skaber en række andre fordele? Hvis svaret er "ja" til dette, er konsekvensen, at mindstekravet bliver konverteret til et ønske. Man vil altså rigtig gerne have en energineutral løsning, men kan godt leve med, at løsningen netto forbruger en vis mængde energi, hvis det i øvrigt opvejes af en række fordele på andre parametre.

Hvilket manøvrerum skaber I? Ethvert mindstekrav og ønske er en principiel indsnævring af leverandørernes frihedsgrader. Og det er naturligvis nødvendigt, så de ved, hvad I lægger vægt på. Men som også behandlet i det indledende afsnit om behovet/udfordringen, bør I søge en indsnævring, der ikke begrænser leverandørerne unødigt.

Kobling til tildelingsbeslutning: Jeres mindstekrav og ønsker hænger tæt sammen med jeres undertildelingskriterier som defineret i Konkurrencebetingelserne, dvs. jeres grundlag for at vælge leverandører, når I har modtaget tilbud. Det betyder, at I skal sikre jer, at mindstekrav og ønsker er egnede hertil. Er det reelt de forhold, som I vil tillægge betydning? Altså det, som kan skelne gode tilbud fra mindre gode tilbud.

Hvordan læser tilbudsgiverne jeres funktionskrav? En fællesnævner for ovenstående punkter er, at I bør formulere mindstekrav og ønsker om det, som har værdi for jer i forhold til jeres behov. Og ikke mere end det. Det er ikke et mål i sig selv, at formulere mange mindstekrav eller ønsker. Tværtimod.

Prøv at sætte jer i leverandørens sted, når I har formuleret et funktionskrav. Hvordan vil de forstå det? Og hvad vil de forsøge at gøre ved det? Er der mindstekrav, som nogle leverandører kan tænkes at melde pas på? Er der mindstekrav, som risikerer at blive konkurrenceforvridende, fordi kun en snæver kreds af leverandører kan leve op til dem?

INDDRAG FAGPERSONER I FORMULERING AF MINDSTEKRAV OG ØNSKER

Som et helt generelt råd bør I sørge for at inddrage fagpersoner i jeres formulering af mindstekrav og ønsker. Når I udpeger fagpersoner til arbejdsgruppen bør I overveje, om de kan "tænke ud af boksen". Alternativt vil der være en risiko for, at I formulerer funktionskrav, som:

- Ikke afspejler den grundlæggende udfordring.

- Ikke reelt er relevante, set fra et driftssynspunkt, og dermed ikke rammer de behov, som løsningen vil skulle leve op til rent praktisk.
- Ikke kan honoreres af markedet.

Vær dog opmærksomme på, at fagpersoner i en arbejdsgruppe ikke altid har et indgående kendskab til markedet. Det vil variere fra område til område. Inden for forsyningssektoren er der tradition for en tæt dialog med leverandører, mens der på socialområdet er mindre dialog.

De foreløbige PCP-udbud har derfor benyttet sig af en model, hvor der udover at være fagpersoner tilknyttet en arbejdsgruppe, også har været mulighed for, at disse fagpersoner har kunnet rådføre sig med kolleger i deres bagland. Og der har været gennemført markedsdialog, jf. nedenfor.

DEN KONKRETE PROCES

Der er næppe én rigtig måde at udarbejde et udbudsmateriale på. Erfaringerne fra de foreløbige PCP-udbud er, at en workshop-proces fungerer godt.

Der har konkret været afholdt ca. fire workshops med hver arbejdsgruppe. Arbejdsgrupperne har fået en grundig introduktion til PCP som tilgang, det samlede materiale og deres konkrete opgave.

Herefter har arbejdsgruppen arbejdet med at definere problemstillingen/udfordringen, samt hvad man vil stille af mindstekrav og ønsker til leverandørerne (behovsbeskrivelsen).

Når arbejdsgrupperne har udarbejdet behovsbeskrivelsen har der derefter været fokus på samarbejdsmodellen og ønsker til leverandørens tilbud. Endelig har arbejdsgrupperne typisk forholdt sig til undertildelingskriterierne (hvad vil vi lægge vægt på) og i et vist omfang til prismodellen, jf. nedenfor. På den måde er der arbejdet med den røde tråd fra funktionskrav over løsningsbeskrivelse til tildeling.

Det er vigtigt at gøre klart fra starten, at arbejdsgruppen indstiller til styregruppen. Det kan også hjælpe til, at eventuelle uenigheder forbliver faglige uenigheder, som kan løftes ind i styregruppen til en mere strategisk afklaring.

PRISMODELLER

Dette emne handler grundlæggende om, hvilken type prismodel, I ønsker at anvende.

I forhold til pris er der det særlige forhold ved PCP, at der jo ikke som ved traditionelle udbud er tale om en pris for en given vare eller tjenesteydelse, men for leverandørens tid og ressourcer til at deltage i et udviklingsprojekt, vel at mærke med afsæt i en konkret idé til løsning eller håndtering af jeres udfordring.

Ved udformning af prismodel bør I overveje, hvilke typer af omkostninger, som leverandørerne vil kunne stå overfor, og som de derfor vil skulle lægge til grund for deres pristilbud. Jeres valg af prismodel bør afspejle og give plads til dette.

Se i øvrigt det næste punkt, hvori pris som undertildelingskriterium behandles.

POINTGIVNING I FORBINDELSE MED TILDELING

Pointgivning i forbindelse med tildeling forløber grundlæggende på samme måde som ved traditionelle udbud, rent metodisk.

Eksempel på fem underkriterier

De hidtidige PCP-udbud har anvendt "økonomisk mest fordelagtigt" (jf. ny udbudslov er dette nu "bedste forhold mellem pris og kvalitet") som tildelingskriterium og følgende underkriterier:

- Indvirkning på den beskrevne udfordring
- Markedspotentiale
- Kvalitet af tilbuddet
- Logistik og planlægning.
- Pris

Disse underkriterier bygger bl.a. på det internationale PCP projekt "SILVER". Derfor bør I tage udgangspunkt i disse kriterier, netop som også paradigmet ligger op til.

Markedsmodningsfondens paradigme har under kriteriet om "Indvirkning på den beskrevne udfordring" et punkt om, i hvilket omfang den tilbudte løsning er innovativ og nyskabende. Dette punkt adskiller sig fra traditionelle udbud og skal bidrage til at synliggøre, at der ved et PCP-udbud ikke købes en standardløsning, men lægges vægt på, at der udvikles nyt.

Alt andet lige vil der også være en risiko for, at "kendte" løsninger er lettere at beskrive, mens nye og innovative løsninger kan være mere diffuse. Med dette punkt sikrer I

jer en mulighed for netop at belønne nyskabende løsninger og ideer.

Tilsvarende gælder, at "markedspotentialer" som underkriterie sigter på at kunne belønne, at den tilbudte løsning har en så bred relevans, at den vil kunne kommercialiseres på et bredere marked. Alt andet lige vil det være en indikator for, om den er en relevant løsning på det samfundsmæssige problem, som er afsættet for at gennemføre et PCP.

I forhold til "markedspotentialer" indgår desuden overvejelser om den ønskede løsnings økonomiske potentialer. I bør her overveje, om den ønskede effekt bedst udtrykkes som et besparelspotentiale i forhold til en eksisterende løsning, evt. i forhold til kendte alternativer, eller om det er mere relevant med andre måder at opgøre en ønsket økonomisk gevinst på.

I forhold til "pris" vær opmærksom på, hvordan der i paradigmet indgår "den tilbudte procentvise andel af Tilbudsgivers nettoindtægter ved enhver form for udnyttelse (herunder salg) af den Viden, som frembringes gennem udviklingsprojektet". Dette element har til formål at håndtere statsstøtteproblematikken, se i øvrigt vejledningen til paradigmet for en forklaring af dette samt statsstøtte og inhabilitet.

"Pris" bør ikke vægte lavere end samlet set 25 % af hensyn til statsstøtteproblematikken.

Paradigmet indeholder en vægtning af både underkriterier (fx Markedspotentialer) og delkriterier (fx kommercielt potentialer under Markedspotentialer). Dette er ikke et krav, men giver jer mulighed for at differentiere mellem delkriterierne. Anvender I ikke en sådan vægtning vil det betyde, at alle delkriterier har samme vægt.

ANDRE OVERVEJELSER OM FORMULERING AF UDBUDSMATERIALET

Akkurat som i forbindelse med traditionelle udbud er der en række overvejelser at gøre i forhold til formulering af et udbudsmateriale.

Der henvises i den forbindelse til vejledningen til Markedsmodningsfondens paradigme for PCP-udbud, som beskriver både, hvordan paradigmet kan anvendes, og som giver konkrete råd til håndtering af de for PCP særlige udfordringer i den henseende.

SØRG FOR AT RAMME MARKEDET

Når I er godt i gang med udarbejdelse af udbudsmaterialet, kan det være en god idé at gå i dialog med markedet.

Det kan være første gang, eller det kan være en fornyet markedsdialog. Det er klart, at dette har betydning for hvilke emner, I med fordel kan drøfte med markedet.

Der kan fx blot være behov for at trykteste udfordringen, hvis I allerede har indsnævret den – eller I kan have behov for at få markedets reaktion på, om udfordringen reelt bør afgrænses yderligere.

Endelig er det klart, at en markedsdialog kan være med til at modne markedet og skabe mere interesse om det kommende PCP-udbud.

JURIDISK BISTAND

Gennemførelse af et PCP-udbud er fortsat relativt nyt i en dansk og en europæisk kontekst. Der er derfor ikke udviklet en klar og tydelig praksis for håndtering af de forskellige udbudsjuridiske såvel som øvrige juridiske udfordringer, der altid opstår i forbindelse med nye former for offentlig-privat samarbejde.

Markedsmodningsfonden ønsker med nærværende guide og med det udarbejdede PCP-paradigme at understøtte, at relevante erfaringer, juridiske såvel som øvrige, kommer andre offentlige myndigheder til gode ift. fremtidige PCP-udbud. Men det vil altid være den enkelte offentlige udbyder, som i sidste instans skal sikre, at alle regler og øvrige formalia er overholdt i forbindelse med det konkrete PCP-udbud.

Det anbefales derfor, at I knytter udbudsjuridisk kompetence til jeres projekt. Det gælder ikke blot i nærværende trin med udarbejdelse af udbudsmaterialet, men også i de efterfølgende trin.

I PCP-paradigmet indgår en gennemgang af de særlige udfordringer knyttet til hhv. håndtering af statsstøtteproblematikken og håndtering af inhabilitet (neutralisering af viden).

UDBUDSPROCESSEN

I dette trin udarbejder leverandørerne deres tilbud, og I vurderer de konditionsmæssige tilbud, tildeler ordrer samt indgår kontrakter.

I afsnittet behandles følgende temaer, som vurderes at have særlig relevans.

1. Annoncering
2. Tidsfrister
3. Spørgsmål og svar
4. Når der er flere opdragsgivere
5. Orienteringsmøde
6. Offentliggørelse af budgettet for fase 2
7. Vurdering af konditionalitet
8. Vurdering af tilbud og tilknytning af ekspertbistand
9. Indgåelse af kontrakt

ANNONCERING

Det er i jeres interesse, at flest mulige relevante leverandører kender til jeres kommende PCP-udbud i forvejen – og ikke mindst bliver bekendt med det, når I annoncerer.

Det kan i den forbindelse overvejes, at præannoncere opgaven. Dvs. at I offentliggør en annonce, hvor I gør opmærksom på, at I har til hensigt på et nærmere angivet tidspunkt, at offentliggøre et PCP-udbud om et nærmere angivet emne, samt hvor dette vil ske.

Med disse skridt kan I både lette leverandørernes overvågningsopgave, I får skabt opmærksomhed, og I giver dem bedre tid til at forberede sig.

I kan i tillæg til annoncering i TED også vælge at gå bredere ud. I kan fx annoncere på jeres egne hjemmesider, og I kan også forsøge at skabe opmærksomhed via brancheorganisationer, interesseorganisationer eller særlige forskningsinstitutioner.

Bemærk i øvrigt, at I gerne må gøre potentielle tilbudsgivere opmærksomme på jeres udbud, fx gennem en henvendelse efter offentliggørelse af udbudsbekendtgørelsen. Henvendelsen må dog ikke indeholde andre eller flere oplysninger end dem, som de øvrige potentielle tilbudsgivere modtager via den offentliggjorte udbudsbekendtgørelse.

TIDSFRISTER

Det er generelt anbefalingen, at I afsætter mere tid til gennemførelse af udbudsprocessen end udbudsdirektivets minimumstidsfrister. I kan evt. bruge markedsdialogen til at indhente en vurdering fra markedet på, hvad man vurderer nødvendigt.

Der skal både være tid til udarbejdelse af et teknisk set godt tilbud, men nok så vigtigt til at etablere de nødvendige partnerskaber, og ikke mindst at udvikle nye, innovative svar på jeres udfordring i fællesskab. Det er afgørende, at dem, der har ideen, også har tid til at prøve at beskrive, hvordan det reelt vil fungere. Dermed kan I skabe grundlaget for rent faktisk at få tilbud baseret på nye ideer frem for allerede færdigudviklede løsninger.

Husk i den forbindelse, at når leverandører fra potentielt forskellige brancher skal finde sammen, kan det i sig selv tage tid for dem at finde fodfæste og udvikle en fælles forretningsmodel, som begge/alle parter er tilfredse med.

SPØRGSMÅL OG SVAR

Udfordringerne med spørgsmål og svar adskiller sig principielt ikke fra traditionelle udbudsprocesser.

Hvis I er flere offentlige myndigheder, der er gået sammen om et PCP-udbud, kan det være hensigtsmæssigt at understrege overfor fx medlemmer af en arbejdsgruppe, at de ikke må besvare spørgsmål fra deres samarbejdspartnere undervejs i udbudsprocessen. Og at det omfatter alle spørgsmål, uanset hvor ubetydelige, de måtte synes. Om nødvendigt kan det også indskærpes lokalt.

ORIENTERINGSMØDE

I kan overveje at gennemføre et orienteringsmøde, hvor I orienterer bredt om PCP, om processen og specifikt om jeres udbud.

Behovet for orienteringsmødet afspejler, at PCP er en ny type proces, hvor det kan være gavnligt at hjælpe leverandørerne til en god forståelse af processen og kravene heri.

Referat/præsentation fra mødet skal efterfølgende offentliggøres for at sikre ligebehandling af tilbudsgivere, som ikke deltog.

OFFENTLIGGØRELSE AF BUDGETTET FOR FASE 2

Det er de færreste offentlige udbydere, som ikke har et budget eller en nogenlunde veldefineret økonomisk ramme forud for et udbud, ikke mindst udbud af en vis størrelse, som der ofte vil være tale om i PCP-sammenhæng.

Det kan dog være vanskeligt at vide præcist, hvor mange midler, der vil være til rådighed i fase 2 af PCP-udbudet. Dels ved I ikke på forhånd, hvor mange leverandører, som I kommer til at samarbejde med i fase 2 (typisk to eller tre), ligeledes ved I ikke, om der kommer fem tilbud, som er tilstrækkeligt gode til at komme videre til fase 1. Endelig har I ikke vished for, hvilket vederlag, leverandørerne i fase 1 vil byde ind med. I kender kun den maksimalt acceptable sum for fase 1 på fx kr. 250.000.

Der er således en række usikkerheder, der gør det vanskeligt at komme med en præcis udmelding.

Det er dog samtidig klart, at den økonomiske ramme, ikke mindst i fase 2, er væsentlig viden for leverandørerne i forhold til, hvilke ideer, det vil kunne lade sig gøre at arbejde videre med og ultimativt at få testet en prototype på.

Det kan derfor anbefales allerede i forbindelse med jeres udbudsmateriale, at offentliggøre den samlede økonomiske ramme.

I Konkurrencebetingelserne for de to PCP-udbud i regi af Sygehuspartnerskabet fremgik følgende:

"Sygehuspartnerskabet har afsat i alt 25 mio. kr. til sygehuspartnerskabets to prækommercielle indkøb vedrørende henholdsvis reduktion af smittespredning og robotløsninger til sterilcentraler."

Leverandørerne fik på den måde et indtryk af den samlede ramme. Der var ikke givet lovning på en specifik fordeling, men det var klart for alle, der ikke var tale om fx 100 mio. kr.

VURDERING AF KONDITIONALITET

Når I har modtaget tilbuddene, er den første opgave at vurdere, om de er konditionsmæssige. Her kan det være nyttigt at gøre brug af et skema med en oversigt over de krav, I har stillet vedrørende konditionalitet. Både formaliakrav, men også jeres mindstekrav.

I skal herunder tjekke, at leverandørerne ikke har taget forbehold overfor dele af kontrakten, da kontrakten i sin helhed er et mindstekrav, og derfor ikke kan ændres.

VURDERING AF TILBUD OG TILKNYTNING AF EKSPERTBISTAND

Når I har sikret jer, at tilbuddene er konditionsmæssige, skal I i gang med den faglige vurdering af tilbuddene i forhold til jeres undertildelingskriterier.

Det kan ikke understreges for ofte, at tildelingsbeslutningen alene må foretages på baggrund af de undertildelingskriterier, som fremgår af jeres Konkurrencebetingelser. Det er derfor af afgørende betydning, at I har valgt de undertildelingskriterier, som I reelt ønsker at lægge vægt på.

Hvis I har haft en arbejdsgruppe med fagpersoner, kan deres faglige viden bringes i brug til at vurdere løsningen, mindstekrav etc. Alternativt – eller supplerende – kan I gøre brug af eksterne faglige eksperter til at vurdere fx teknologien eller innovationshøjden i tilbuddene.

Selve vurderingen af tilbuddene skal gribes systematisk an. Både proces- og dokumentationsmæssigt. Det vil sige, at I vurderer hvert tilbud i samme rækkefølge ift. mindstekravene og ønskerne. Og at I helt konkret sørger for, at oplysninger om konkrete forhold, som angivet i bestemte tekstbokse i Bilag 2, Leverandørens løsningsbeskrivelse, indgår i vurderingen af samme undertildelingskriterier på tværs af leverandører.

Markedsmodningsfondens paradigme for PCP-udbud har indbygget en sådan indbyrdes sammenhæng og kan dermed tjene til inspiration. Det bidrager til at sikre ligebehandling og sikrer et ensartet vurderingsgrundlag. Eksperternes vurdering inddrager I på de områder, hvor det konkret er relevant.

Som i de øvrige trin kan det være en god idé også at inddrage juridisk bistand til at tjekke jeres vurdering igen, herunder at give sparring på, hvordan I udformer jeres indstillingsnotat, så det klart og tydeligt dokumenterer jeres systematiske tilgang og vurderingen af hvert enkelt tilbud.

I tillæg til den indholdsmæssige vurdering kan I med fordel gennemtænke selve processen i god tid. Hvilken rolle har styregruppen? Og hvilken rolle har arbejdsgruppen? Hvornår skal de involveres – og hvor lang tid har de brug for i forhold til de opgaver, som de hver især skal løse?

Generelt er det vigtigt at sætte tid af.

INDGÅELSE AF KONTRAKT

Når I har gennemgået samtlige konditionsmæssige tilbud, skal I tildele kontrakten til de leverandører, som har afleveret de økonomisk mest fordelagtige tilbud, hvor det bedste forhold mellem pris og kvalitet gør sig gældende, op til det antal leverandører, I har angivet på forhånd.

Bemærk, at Markedsmodningsfondens paradigme opererer med et minimumsantal point, et tilbud skal have, for at

komme i betragtning. Det er jeres beslutning, om I vil indarbejde en sådan afgrænsning i jeres Konkurrencebetingelser – formålet er at undgå en forpligtelse til at indgå kontrakt med en leverandør, hvor tilbuddet ikke vurderesi tilstrækkeliggrad at udgøre bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Hvis I er flere offentlige parter, som udbyder sammen, så overvej, hvem der skal være kontraktholder. Det er en oplagt mulighed, at der er flere forskellige kontraktholdere, så I fordeler leverandørerne mellem jer.

PCP: FASE 1

I dette trin undersøger leverandørerne det tekniske og kommercielle potentiale ved deres løsning. Fase 1 afsluttes med udarbejdelsen af en slutrapport. Fase 1 forventes at vare maksimalt seks måneder.

I afsnittet behandles følgende temaer, som vurderes at have særlig relevans.

1. Opstartsmøde og fælles forventninger
2. Samarbejdets struktur
3. Afsæt ressourcer
4. Afslutning, sikring af dokumentation

OPSTARTSMØDE OG FÆLLES FORVENTNINGER

Det er vigtigt at komme godt i gang. Som det første skal I indkalde til opstartsmøde (styregruppemøde), jf. i øvrigt den beskrivelse af samarbejdets struktur, som indgår i Bilag 3, Samarbejde, i paradigmet.

På opstartsmødet får leverandøren mulighed for at præsentere sit projekt endeligt, og I får mulighed for at møde leverandøren og fastlægge samarbejdet fremover mere konkret. Det er en god idé at tænke hele det første halve års samarbejde (fase 1) igennem, herunder at få aftalt det afsluttende styregruppemøde med det samme.

Det er også en god idé at få aftalt øvrige rammer for det kommende samarbejde i de kommende seks måneder, herunder udarbejdelse af logbog, jf. nedenfor. Jeres udbudsmateriale, herunder både Bilag 3 og kravene til dokumentation i Bilag 1, Behovsbeskrivelse, beskriver de overordnede krav, men det er erfaringsmæssigt gavnligt for det videre forløb at tale det helt konkret igennem med hver enkelt leverandør og sikre fælles forventninger.

SAMARBEJDETS STRUKTUR

Som udgangspunkt bør jeres forventninger til samarbejdet være fastlagt allerede i forbindelse med udarbejdelse af udbudsmaterialet og fremgå af bilag 3. Herunder er det

vigtigt, at I gør klart for leverandørerne, hvad I forventer af dem, både med hensyn til mødeaktivitet og dokumentation. Det er vigtige opgaver for projektet, som det derfor er vigtigt, at de har afsat ressourcer til.

Når I går i gang med PCPets fase 1, skal I opdatere jeres samarbejdsbilag, så det konkret fremgår, hvordan samarbejdet fremover skal foregå, hvem der er kontaktpersoner, og hvem der sidder i styregruppe og arbejdsgruppe.

AFSÆT RESSOURCER

Det er vigtigt at være klar over, at man som offentlig part ikke kan sætte sig i en venteposition, hvorfra man kan iagttage, hvad leverandørerne arbejder med. Leverandørerne vil have spørgsmål undervejs, behov for konkrete oplysninger og vil generelt efterspørge en sparringspartner. Det er derfor vigtigt for et succesfuldt forløb, at I har afsat ressourcer til at tage aktivt del i fase 1 og fase 2.

AFSLUTNING, SIKRING AF DOKUMENTATION

Som et sidste, men meget vigtigt forhold i PCP-udbuddets fase 1 skal I sikre jer den nødvendige dokumentation for valg, fravalg og resultater i fase 1.

Markedsmodningsfondens paradigme indeholder i Bilag 1, Behovsbeskrivelsen, konkrete anvisninger på, hvordan I kan stille krav til leverandørerne om at dokumentere i henholdsvis en logbog og en slutrapport.

Ved afslutning af fase 1 skal I derfor sikre jer, at I får den aftalte logbog og slutrapport fra leverandørerne. Dette er nødvendigt for, at I kan neutralisere viden og dermed undgå problemer med inhabilitet i forbindelse med et evt. fremtidigt udbud. Det gælder også, selvom der skulle være leverandører, som ikke ønsker at afgive tilbud på fase 2. Se i øvrigt afsnittet om inhabilitet i vejledning til PCP-paradigmet.

Såfremt leverandørerne har vanskeligt ved at forstå dokumentationsbehovet, kan I derfor forklare det med, at det også er i deres interesse, så de undgår at blive inhabile.

OVERGANGSPROCES FRA FASE 1 TIL FASE 2

I overgangen fra fase 1 til fase 2 skal I dels sikre jer, at I får lukket fase 1 godt, dels skal I have udarbejdet materiale til fornyet konkurrenceudsættelse blandt de op til fem leverandører, som har medvirket i fase 1, så I kan vælge de to-tre leverandører, som skal medvirke i fase 2.

I afsnittet behandles følgende temaer, som vurderes at have særlig relevans.

1. Opfordringsskrivelse
2. Redigering af bilag
3. Tidsfrister
4. Tæt kontakt må ikke påvirke ligebehandling – brug spørgsmål/svar
5. Præsentationsmøde
6. Vurdering af tilbud
7. Fortsættelse af samarbejdet
8. Kommunikation af afslag

OPFORDRINGSSKRIVELSE

Når I har modtaget den aftalte dokumentation for fase 1, skal I opfordre de fem leverandører til at afgive et tilbud på fase 2.

I den forbindelse udarbejder I et nyt sæt Konkurrencebetingelser for fase 2 og tillæg til hhv. bilag 2 og 4, hvori leverandørerne kan afgive deres tilbud.

REDIGERING AF BILAG

Inden I afsender jeres opfordringsskrivelse, bør I overveje, om der er behov for at redigere i bilagene. Der er forskellige overvejelser i spil.

For det første kan der være erfaringer fra behandling af tilbud op til fase 1, hvor bestemte formuleringer eller funktionskrav gav anledning til vanskeligheder. Det er oplagt at tage ved lære heraf og forsøge at imødegå sådanne udfordringer. Herunder kan der være egentlige uhenigtsmæssigheder i de oprindelige bilag.

For det andet vil I under fase 1 have høstet erfaringer med de forskellige løsninger, som kan gøre, at der er særlige forhold, I har brug for, at leverandørerne forholder sig til ved overgangen til fase 2. Og der kan være forhold, som givet de fem forskellige leverandørers konkrete tilgang, har vist sig irrelevante eller unødvendige.

Endelig vil der ofte være specifikke spørgsmål, som det først giver mening at stille i forbindelse med tilbud på fase 2 – eller hvor det er relevant at kræve større nøjagtighed. Fx vil de økonomiske analyser ofte skulle laves på et mere detaljeret og nøjagtigt grundlag ved overgang til fase 2.

Et konkret forhold, som I bør have opmærksomhed på, omhandler test. Er der i fase 1 opstået spørgsmål, som giver anledning til at have særlig fokus på vilkår og muligheder/risici ift. at gennemføre test? Hvis ja, så kan I med fordel forholde jer til dette i "Tillæg til Bilag 2 – Leverandørens løsningsbeskrivelse" ved at bede leverandørerne om at forholde sig til de vilkår eller risici, som I har identificeret.

Markedsmodningsfondens PCP-paradigme indeholder konkret et tillæg til bilag 2 og bilag 4, som I kan anvende til at indarbejde evt. ændringer.

Bemærk i øvrigt, at PCP-paradigmet giver mulighed for, at leverandørerne kan genbruge tilbudstekst fra det oprindelige tilbud, hvis de ikke vurderer, at der skal ændres i dette.

TIDSFRISTER

Erfaringen fra de første PCPer har været, at leverandørerne ikke foretager omfattende ændringer i deres tilbud, og at der ikke er brug for lige så lang tid til at udarbejde tilbuddet som ved det oprindelige tilbud. Der har konkret været afsat ca. én måned.

Det indgår naturligvis i denne vurdering, at leverandørerne ved på forhånd, at de vil skulle aflevere et nyt tilbud på det pågældende tidspunkt, og derfor kan afsætte tid og ressourcer til opgaven.

TÆT KONTAKT MÅ IKKE PÅVIRKE LIGEBEHANDLING – BRUG SPØRGSMÅL/SVAR

I løbet af fase 1 er der med stor sandsynlighed etableret gode kontakter mellem leverandørerne og udvalgte medarbejdere og ledere i jeres organisation. Det er godt for det videre arbejde, men kan være en udfordring i overgangsfasen.

Konkret må gode kontakter ikke betyde, at nogle leverandører har adgang til oplysninger, eller kan få besvaret spørgsmål, som andre leverandører ikke har mulighed for. I kan derfor med fordel indskærpe overfor alle, både in-

ternt og hos leverandørerne, at man i overgangsperioden undlader at kommunikere om PCP-udbudet, både skriftligt og mundtligt.

Det gælder både i forbindelse med udarbejdelse af tilbud og i forbindelse med vurderingen af indkomne tilbud.

PRÆSENTATIONSMØDE

Når I har modtaget tilbud på opgaven, er der mulighed for at afholde et præsentationsmøde, hvor leverandørerne får lejlighed til at præsentere deres tilbud for jer. Bemærk, at afholdelse af tilbudspræsentation ikke må give anledning til at fravige den objektive vurdering med afsæt i undertildelingskriterierne. Af hensyn til ligebehandlingsprincippet skal I give alle leverandører, som har afleveret konditionsmæssige tilbud, den samme adgang.

Hvis I afholder et præsentationsmøde, bør I på forhånd melde klart ud til leverandørerne, hvordan præsentationsmødet vil blive afviklet. Herunder bør I gøre det klart, at der er tale om en præsentation af deres tilbud og af forhold, som de allerede har beskrevet i det skriftlige tilbud, ikke af andre forhold.

Videre bør det præciseres, at I foretager en samlet vurdering. I kan med fordel præcisere, at den mundtlige præsentation vil indgå i vurderingen i det omfang præsentationen understøtter oplysninger, der allerede indgår i tilbuddet. På den måde skaber I gennemsigtighed omkring, hvordan præsentationen indgår i jeres bedømmelse.

VURDERING AF TILBUD

Når I har modtaget tilbuddene, er det samme procedure som efter fase 1. Dvs. at I skal sikre jer, at tilbuddene er konditionsmæssige og overholder de stillede mindstekrav.

Herefter gennemfører I en ensartet og systematisk vurdering af tilbuddene med afsæt i de konkrete undertildelingskriterier.

FORTSÆTTELSE AF SAMARBEJDET

I forlængelse af jeres tildelingsbeslutning skal I give meddelelse til de valgte leverandører om, at kontrakten fortsætter. Dvs. at I ikke skal udarbejde en ny kontrakt. Det er den samme kontrakt, som gælder for begge faser, men nu med de to nye tillæg til kontrakten, som de valgte leverandører har udfyldt (tillæg til Bilag 2 og til Bilag 4).

Derefter skal I opdatere bilag 3 med nye kontaktpersoner.

KOMMUNIKATION AF AFSLAG

Hvis alle fem leverandører ønsker, at gå videre til fase 2, kommer I til at give afslag til to eller tre af dem.

Fundamentet for jeres kommunikation af afslaget er jeres grundige vurdering af de indkomne tilbud. Og den konkrete afslagsskrivelse, som I udarbejder. Herunder skal leverandørerne have besked om, at kontrakten (fra fase 1) ophører.

PCP: FASE 2

I fase 2 udvikles og testes prototypen. Den afsluttes med udarbejdelse af en slutrapport, og forventes at vare maksimalt 24 måneder.

I afsnittet behandles følgende temaer, som vurderes at have særlig relevans.

1. Opstartsmøde
2. Samarbejde
3. Test
4. Dokumentation

OPSTARTSMØDE

Som noget af det første bør I invitere til et opstartsmøde (styregruppemøde med eventuelt deltagelse af arbejdsgruppen). Mødet har lige som ved fase 1 til formål at sikre, at I kommer godt i gang.

På mødet skal I præsentere den fremadrettede proces, få defineret en projekt- og tidsplan og få afstemt forventninger. Herunder bør I komme ind på test, jf. også punktet herom nedenfor.

SAMARBEJDE

Bilag 3, Samarbejde, fastlægger den overordnede struktur for jeres samarbejde i form af styre- og arbejdsgruppemøder. Fx at der afholdes halvårlige møder i styregruppen, og at der for hver leverandører er udpeget én kontaktperson eller koordinator, som står for arbejdsgruppen (som så i øvrigt kan bestå af flere medlemmer).

Bredt sammensatte arbejdsgrupper sikrer en høj grad af videndeling og mulighed for at trække på forskellige typer af ressourcer, men I bør erfaringsmæssigt være opmærksomme på, at møderne ikke bliver "mudrede" eller mister fokus, fordi alle deltager.

Herunder er det centralt, at I har beslutningskompetencen på plads. Både i arbejdsgruppen og i styregruppen. Samt at I sikrer en kommunikationslinje fra arbejdsgruppen og den ansvarlige kontaktperson til styregruppen.

Et forhold, som ikke er reguleret i selve kontrakten og dens bilag, er jeres egen kommunikation til jeres bagland. Der vil opstå forskellige behov, alt afhængigt af, om løs-

ningen skal testes under laboratorielignende forhold, på et isoleret anlæg (fx et rensningsanlæg), i byrummet eller under forhold, hvor der er medarbejdere, brugere og evt. også borgere, som kan blive påvirket af processen.

Markedsmodningsfondens paradigme lægger op til, at leverandørerne i deres tilbud skal forholde sig til sådanne påvirkninger og komme med forslag til håndtering. Men I kan også selv med fordel vurdere, hvordan I mest hensigtsmæssigt kommunikerer om testen og afbøder evt. påvirkninger.

TEST

Test af leverandørernes løsninger er en helt central del af fase 2. Det er vigtigt for det samlede projekt, at I bidrager til at skabe optimale rammer for testen. Dvs. at I bidrager med et egnet test-sted, hjælper med et evt. kommunikationsbehov, jf. ovenfor, og i øvrigt selv afsætter de nødvendige ressourcer.

Nogle løsninger kan testes helt uproblematisk. Der er ingen sikkerhedsrisici, ingen påvirkning af omgivelserne og ingen øvrige gener.

Andre løsninger indebærer flere udfordringer. I bør gøre jer dette klart tidligt i processen og iværksætte de nødvendige tiltag sammen med leverandøren:

- Er der sikkerhedsrisici?
- Er der påvirkninger (gener) af omgivelserne, fx medarbejdere, brugere eller borgere?
- Vil testen påvirke jeres nuværende drift? Og hvad skaber det af afledte behov?
- Hvilke ressourcer kræver testen fra leverandørens side – og fra jer selv – undervejs?
- Kræver løsningen en bestemt indretning, bestemte jordbundsforhold, en konkret teknisk løsning eller andet?

DOKUMENTATION

Som et sidste, men meget vigtigt forhold i PCP-udbuddets fase 2 skal I sikre jer den nødvendige dokumentation for valg, fravalg og resultater i fase 2.

Punktet adskiller sig på den måde ikke fra behovet for at indhente nødvendig dokumentation ved afslutning af fase 1.

Dvs. at I skal sikre jer, at I får den aftalte logbog og slutrapport fra leverandørerne. Dette er nødvendigt for, at I kan neutralisere viden og dermed undgå problemer med inhabilitet i forbindelse med et evt. fremtidigt udbud.

EVT. INDKØB AF YDELSEN

Sidste fase handler om tiden efter PCP-udbuddet, herunder om et evt. indkøb af ydelser.

I afsnittet behandles følgende temaer, som vurderes at have særlig relevans.

1. Indkøb af ydelser (udbud)
2. Forpligtelse til genopretning af teststed

INDKØB AF YDELSEN (UDBUD)

Når I har afsluttet selve PCP-udbuddet har I en ret til at udnytte den viden, som I har opnået i PCP-udbuddet til at gennemføre et efterfølgende udbud, hvor I på helt traditionel vis indkøber ydelser eller produktet på markedet. Der er tale om en ret, ikke en pligt.

I kan gennemføre et udbud selv (som enkelstående myndighed); I kan gå sammen med andre fra et evt. fælles PCP-udbud, eller I kan gå sammen med helt nye offentlige myndigheder. Sidstnævnte forudsætter dog, at I har sikret jer en mulighed for at dele viden fra projektet med andre offentlige myndigheder. Markedsmodningsfondens PCP-paradigme indeholder en sådan mulighed.

Selve udbudsforretningen vil følge helt normale regler og procedurer for udbud.

I skal dog være særligt opmærksomme på spørgsmålet om inhabilitet. Som beskrevet i vejledningen til paradigmet, vil jeres private leverandører risikere at blive inhabile ved et efterfølgende udbud, hvis de ved den forudgående kontrakt har opnået en uberettiget konkurrencefordel, der strider mod princippet om ligebehandling.

I har derfor en opgave i, at sørge for at neutralisere værdien af den viden, som leverandørerne har fået adgang til.

Som beskrevet ovenfor handler det om helt generelt at sikre, at der ikke i jeres udbudsmateriale refereres til forhold eller tekniske detaljer, som kun de tidligere PCP-leverandører har adgang til. Det kan I gøre ved at offentliggøre al relevant dokumentation fra PCP-udbuddet (testresultater, dokumentation, centrale valg og beslutninger etc). Alt sammen forhold, som vil være beskrevet i logbøger og slutrapporter.

I kan desuden gøre brug af funktionskrav, som – i modsætning til en mere specifik kravspecifikation – i mindre omfang giver konkrete leverandører en fortrinsstilling.

FORPLIGTELSE TIL GENOPRETNING AF TESTSTED

Der kan endelig være et spørgsmål om, hvorvidt leverandøren skal foretage genopretning, fx fjerne et evt. anlæg, som er blevet opført i forbindelse med test af løsningen.

Markedsmodningsfondens PCP-paradigme indeholder følgende formulering i Bilag 1, Behovsbeskrivelsen (afsnit 7):

”Det er et krav i forbindelse med test, at arealet genoprettes til sin normale tilstand efter afprøvning, såfremt teststedet anmoder om dette. Dette sker for Leverandørens regning.”

Det er naturligvis langt fra sikkert, at det vil være relevant. Gennemføres testen fx på en ødelagt vej, som alligevel skal renoveres, vil det næppe være hensigtsmæssigt at kræve, at leverandøren bruger ressourcer på, at vejen bringes tilbage til samme ødelagte stand som før testen

I det omfang I allerede forud for fase 2 kan se, om det vil være relevant eller ej, kan I med fordel signalere dette til leverandørerne, som alternativt vil se det som en risikofaktor i forhold til deres samlede økonomi.