

Redegørelse for udbud af byggeopgave vedrørende Skive Sundhedshus.

1. Indledning.

Etableringen af Sundhedshus Skive sker ved ombygning af eksisterende bygninger på det nuværende Regionshospitalet Skive. Der skal etableres et sundhedshus, der indeholder lokaler til almen praktiserende læger, til Skive Kommunes Myndighedsafdeling og sundhedscenter mv. samt ændring af lokaler til Regionshospitalet Skive.

Opgaven blev den 7. december 2009 sendt i EU-udbud i totalentreprise. Udbuddet er tilrettelagt i to runder. Den første runde søges 5-7 firmaer prækvalificeret til at afgive et endeligt tilbud. I den anden runde kan prækvalificerede firmaer afgive et detaljeret tilbud.

Den første runde er afsluttet den 14. januar 2010, og har givet anledning til en del presseomtale samt en del spørgsmål fra firmaer, privatpersoner og politikere. Endvidere har der været fremsat politisk ønske om en drøftelse i Regionsrådet af tilrettelæggelsen af udbuddet.

I dette notat redegøres for de formelle spilleregler ved udbud, forløbet vedrørende det konkrete udbud af Sundhedshus Skive og de hovedspørgsmål, der er stillet i denne sag.

2. Formelle spilleregler omkring udbud.

Regionsrådet har vedtaget en indkøbs- og udbudspolitik. Den vedtagne udbudspolitik fastsætter, at udbud og udlicitering af opgaver skal ske ud fra en helhedsbetragtning, hvori både produktivitet/effektivitet og kvalitetsmæssige aspekter indgår i vurderingen.

Ved udbud anvendes kriteriet økonomisk set mest fordelagtige tilbud, idet der altid vil være andre elementer end pris, der har betydning for opgavens udførelse. Der skal tages hensyn til kvalitet, teknik, service, personalemæssige forhold og sociale hensyn. Herudover skal tilbudsgiver tage de fornødne bæredygtige hensyn vedrørende miljø,

arbejdsmiljø og etiske forhold.

Region Midtjyllands byggeopgaver sendes altid i udbud. Når en byggeopgave (anlægsopgaven) overstiger 36,7 mio. kr. (2010-niveau) skal opgaven sendes i EU-udbud i henhold til EU's udbudsbekendtgørelse. Den konkrete sag med etablering af Sundhedshus Skive skal således i EU-udbud, idet anlægssummen er på 40 mio. kr., hvortil kommer en option på 15 mio. kr.

Omkring Rådgivningsopgaver gælder lidt andre EU-regler, idet der her er tale om en tjenesteydelse. Disse skal håndteres på følgende måde:

- der er annonceringspligt i henhold til tilbudsloven, hvis tjenesteydelser beløbsmæssigt ligger mellem ½ mio. kr. og tærskelværdien for EU udbud.. Der er ikke pligt til annoncering af opgaver på under ½ mio. kr.
- der er krav om EU udbud, hvis tjenesteydelsen er over ca 1½ mio. kr.
- staten har via de såkaldte SKI-aftaler haft et generelt udbud af tjenesteydelser indenfor specifikke fagområder/opgaveområder. Benyttes en leverandør, f.eks. byggeherrerådgiver, som har indgået en SKI-aftale, kan det erstatte en konkret udbudsforretning.

Side 2

Ved tilrettelæggelse af udbudsopgaver inddrages regionens jurister, der arbejder med udbud i regionens fællesfunktion: Indkøb & Logistik. Dette sker med henblik på at undgå formelle fejl og mangler i udbudsmaterialet.

3. Forløbet vedrørende det konkrete udbud af Sundhedshus Skive.

Oversigten nedenfor viser administrationens tilrettelæggelse af udbud af Sundhedshus Skive.

Opgave	Indhold
Valg af byggeherrerådgiver	Administrationen har indstillet en byggherrerådgiver, der er omfattet af SKI-aftaler under delaftaler vedrørende byggeherrerådgivning. Byggeherrerådgiveren er byggeherrens gennemgående hjælp til gennemførelse af udbud og den efterfølgende byggeopgave. Byggeherrerådgiver i den konkrete sag er Ingeniørfirmaet Orbicon.
Annoncering efter rådgiver til	Dispositionsforslaget, masterplan og

udarbejdelse af byggeprogram, masterplan og dispositionsforslag	byggeprogram er en del af grundlaget for udbuddet. I den konkrete sag har Regionsrådet godkendt udbud i totalentreprise. Valg af rådgiver er sket i henhold til reglerne om annonceringspligt af tjenesteydelser, idet beløbsrammen ligger mellem ½ mio. kr. og 1½ mio. kr. Valg af rådgiver er KPF-arkitekter med Viborg Ingeniørerne som underrådgiver. Firmaet er orienteret om, at der kan opstå uheldig en interessekonflikt, hvis firmaet senere vælger at medvirke i et bud på totalentrepriseopgaven. Derfor bør firmaet overveje, om man senere vil byde på opgaven. Firmaet KPF-arkitekterne valgte senere at indgå i et konsortium, som har ansøgt om prækvalifikation, og som også har opnået prækvalifikation.
Udarbejdelse af udbudsmateriale til totalentreprise	Udbudsmaterialet udformes i henhold til EU-regler og EU's vejledninger. Udbuddet opdeles i to runder: • 1. runde, hvor 5-7 firmaer ønskes prækvalificeret ud fra angivne kriterier. Der bliver udvalgt 5 firmaer til at afgive egentlig tilbud. • 2. runde, hvor de 5 udvalgte firmaer afgiver et omfattende og detaljeret tilbud på opgaven. Der er en betydelig arbejdsindsats forbundet med udarbejdelse af tilbuddet. Det bemærkes, at kriterierne for 2. runde ikke må være de samme som i 1. runde.

Der er tale om en normal procedure for udbud af byggeopgaver. Proceduren kan dog godt afvige fra andre udbudsforretninger på byggeopgaver, f.eks. hvis opgaven er udbudt i fagentreprise og ikke totalentreprise, ligesom runden med prækvalifikation kan fravælges.

Den aktuelle byggeopgave omhandler etableringen af Sundhedshus Skive. Opgaven består i etablering af lokaler til almen praksis, Skive Kommunes Myndighedsafdeling og sundhedscenter – dette dog kun som en option - samt indretning af arealer til Regionshospital Viborg i forbindelse med en rocade som berører Regionshospitalet Skive.

Det samlede areal for Sundhedshus Skive er ca. 5000 m² og hertil berørte arealer i forbindelse med rokaden af regionshospital Viborg er ca. 4000 m².

Ingeniørfirmaet Orbicon er tilknyttet som bygherrerådgiver og har forestået den praktiske håndtering af udbuddet. Orbicon er et af landets største rådgivende ingeniørfirmaer. Firmaet gennemfører godt 7.000 sager om året inden for byggeri, anlæg og miljø. Firmaet har samarbejde med et betydeligt antal firmaer i byggebranchen, og har således haft forretningsmæssigt samarbejde med 17 af de 23 firmaer, der har ønsket prækvalifikation til Sundhedshus Skive.

Det angivne samarbejde er en helt almindelig del af det at være rådgiver. Det er administrationens opfattelse at firmaet har betydelige erfaringer og kompetencer som byggeherrerådgiver, herunder erfaring med tilrettelæggelsen af udbud med henblik på, at regionen får det økonomisk set mest fordelagtige tilbud.

Udbudsannoncen er indrykket den 07.12.2009 og der er formuleret følgende betingelser for deltagelse:

III.2.1) De økonomiske aktørers personlige forhold, herunder krav om optagelse i erhvervs – eller handelsregister.

Oplysninger og formaliteter, som er nødvendige for at vurdere, om kravene er opfyldt :

1. *tro – og loveerklæring vedrørende ubetalt gæld til det offentlige i henhold til lovbekendtgørelse nr. 336 af 13.05.1997*
2. *Det skal dokumenteres, at ansøgeren ikke befinder sig i en af de i direktiv 2004/18 EF artikel 45 anførte situationer. Dokumentationen kan for virksomheder hjemmehørende i Danmark vedlægges i form af serviceattest fra Erhvervs – og Selskabsstyrelsen. Denne må ikke være ældre end 6 måneder regnet fra fristen for anmodning om prækvalifikation. Såfremt ansøger er udenlandsk og derved ikke kan få udstedt serviceattest fra Erhvervs – og Selskabsstyrelsen, skal ansøger fremlægge anden fulgyldig dokumentation for, at ansøger ikke befinder sig i nogen af de i direktiv 2004 / 18 EF artikel 45 benævnte situationer, f.eks. i form af attester udstedt af kompetente retlige eller administrative myndigheder i ansøgers hjemland. Denne dokumentation må højst være 6 måneder gammel på tidspunktet for ansøgningsfristen, se pkt. IV.3.4*
3. *Såfremt ansøger er en sammenslutning af aktører, skal oplysninger anført under 1. – 2., foreligge for hver enkelt deltager i sammenslutningen.*

III.2.2) Økonomisk og finansiell kapacitet.

Oplysninger og formaliteter, som er nødvendige for at vurdere, om kravene er opfyldt :

1. Reviderede og godkendte regnskaber for de seneste 3 regnskabsår
2. Såfremt ansøgningen om prækvalifikation omfatter en sammenslutning af økonomiske aktører, skal dokumentation om økonomisk og finansiell kapacitet afgives af hver enkelt deltager i sammenslutningen.

Mindstekrav til det niveau, der muligvis kræves (i givet fald)
(Administrationens bemærkning: ovenstående formulering er ikke regionens egen, men fremgår af EU-standardskemaer):

Totalentreprenøren skal have en omsætning på minimum kr. 100.000.000,- pr år de sidste 3 regnskabsår.

III.2.3) Teknisk kapacitet.

Oplysninger og formaliteter, som er nødvendige for at vurdere, om kravene er opfyldt :

1. Kortfattet virksomhedspræsentation med fokus på sammenlignelige opgaver og med oplysninger om organisations – og ejerstruktur
2. Oplysninger om ansøgers væsentligste referencer for sammenlignelige opgaver de seneste 3 år
3. oplysninger om gennemsnitligt antal medarbejdere de seneste 3 regnskabsår

Mindstekrav til det niveau, der muligvis kræves (i givet fald) :
(Administrationens bemærkning: ovenstående formulering er ikke regionens egen, men fremgår af EU-standardskemaer):

De anførte referencer skal synliggøre, at anmoderen har løst opgaver af tilsvarende art og kompleksitet, med fokus på ombygningsarbejder.

Ved fristens udløb den 14.01.2010 kl. 12.00 var der indkommet anmodning om prækvalifikation fra 21 konsortier / totalentreprenører. Yderligere 2 ansøgninger indkom efter fristens udløb.

Ud af de 21 rettidige anmodninger opfyldte 14 konsortier/totalentreprenører mindstekravet til omsætning på 100 mio. kr.

Materialet fra de 14 konsortier/totalentreprenører blev gennemgået af bygherrerådgiveren og af administrationen.

Entreprenører og rådgivere er opdelt i 3 kategorier, som indgår i de mere kvalitative vurderinger :

- entreprenør referencer
- arkitekt referencer
- ingeniør referencer.

De 14 firmaer, der opfylder kravet om en omsætning på 100 mio. kr. er nærmere bedømt i forhold til referencer ud fra følgende pointsystem:

- 1 point : ingen eller få relevante referencer fra de seneste 3 år
- 2 point : flere referencer, som primært omfatter andet byggeri end sundhedshuse (eksempelvis hospitaler o. lign) fra de seneste 3 år
- 3 point : relevante sundhedshusreferencer fra de seneste 3 år.

Side 6

Den samlede score maksimale score er 9 point.

Bedømmelsen medførte, at

2 ansøgere fik sammenlagt 8 point

3 ansøgere fik sammenlagt 7 point

2 ansøgere fik sammenlagt 6 point

7 ansøgere fik sammenlagt færre end 6 point.

De 5 hold, der fik 8 eller 7 point blev ved brev den 1.2.2010 anmodet om at afgive tilbud. De pågældende firmaer er

- NCC, Bascon, Aarhus Arkitekterne
- Davidsen Partnere, aarts arkitekter, Moe og Brødsgaard
- JFP, Sahl, Stokvad & Kertens
- C. C. Contractor, Rambøll, C. F. Møller
- MT Højgaard, Oluf Jørgensen, KPF Arkitekter, CREO Arkitekter.

De øvrige anmodere fik ved brev samme dag meddelelse om, at de ikke var blevet prækvalificeret.

4. Hovedspørgsmål der er stillet i relation til udbuddet:

De væsentligst stillede spørgsmål er:

1. Har projektet en sådan størrelse at det skal i EU udbud ?
2. Hvorfor er der ikke prækvalificeret lokale hold ?

3. Hvorfor er der stillet krav om at totalentreprenøren skal have en omsætning på min. kr. 100 mio. kr. pr. år de sidste 3 regnskabsår ?
4. Hvorfor er der valgt udbudsformen begrænset udbud efter forudgående prækvalifikation.
5. Der er stillet spørgsmål ved at KPF Arkitekter har udarbejdet materiale som er en del af udbudsmaterialet og samtidig indgår i et af de konsortier, der er blevet prækvalificeret.

Efterfølgende er svar på stillede spørgsmål.

Ad. 1. Har projektet en sådan størrelse at det skal i EU udbud?

Side 7

Ja, jfr. ovenstående bemærkninger.

Ad. 2. Hvorfor er der ikke prækvalificeret lokale firmaer?

Der har i alt været fire konsortier/totalentreprenører med tilknytning til Skive-området, der har ønsket at blive prækvalificeret.

Tre af disse konsortier/totalentreprenører har kunnet opfylde omsætningskravet. Når ingen af disse efterfølgende er blevet prækvalificeret skyldes det, at det ene afleverede anmodningen for sent og to øvrige blev overgået af andre anmodere ved den samlede vurdering. En situation der er velkendt fra alle lignende prækvalifikationer, hvor et stort felt af kvalificerede anmodere skal reduceres til i dette tilfælde 5 tilbudsgivere.

Det bemærkes i øvrigt, at det ikke er lovligt i et udbud at formulere kriterier, der giver lokale aktører særlige fordele, ligesom det heller ikke er lovligt at give lokale aktører præference ved vurderingen.

Ad. 3. Hvorfor er der stillet krav om at totalentreprenøren skal have en omsætning på min. kr. 100 mio. kr. pr. år de sidste 3 regnskabsår?

Kritikken har gået på om kravet til mindsteomsætning på 100 mio. kr. har gjort det unødigt vanskelig for lokale firmaer at deltage i udbuddet. Det er endvidere blevet fremhævet, at kriterium, der stiller krav til en bestemt omsætninger, virker usædvanligt.

Det er op til udbyderen selv at afgøre, om der skal fastsættes et mindstekrav eller ej i forbindelse med beskrivelsen af, hvilken økonomisk og finansiell kapacitet der skal være en betingelse for at kunne afgive tilbud.

I det aktuelle udbud er kravet om en omsætning på 100 mio. kr. fastsat på baggrund af en antagelse om, at den pågældende opgaves omfang og art nødvendiggør, at det hold/totalentreprenør, der til sin tid får opgaven har en vis størrelse.

Kravet er indsat på baggrund af råd fra byggeherrerådgiver. Udgangspunktet har været, at en enkelt opgave ikke må udgøre mere end mellem en tredjedel og halvdelen af firmaets omsætning. I forbindelse med kvalitetssikring af udbuddet har byggherrerådgiver forhørt sig hos Konkurrencestyrelsen for at sikre, at omsætningskravet hænger sammen med og står i forhold til byggeopgaven.

Kravet til omsætningens størrelse kunne have været fravalgt, som et kriterium med en fast grænseværdi. Imidlertid er det helt almindeligt at omsætningens størrelse i byggeopgaver, der gennemføres efter prækvalifikation, vil være en parameter i udvælgelsen.

Omsætningens størrelse kan altså indgå som et objektive kriterium, eller som et indirekte kriterium, der indgår i en samlet bedømmelse ud fra et administrativt fastlagt pointsystem.

Når der i den konkrete sag er valgt en fast grænseværdi, er det for at have et velbegrundet operationelt krav. Det betyder blandt andet, at potentielle firmaer kan vurdere deres egne muligheder i forhold til opgaven. Hvis et firma ikke opfylder kriteriet, så er der mulighed for at etablere joint ventures, som samlet vil kunne overholde kriteriet. Denne mulighed ville ikke være til stedet, hvis vurderingen af omsætningens størrelse indgik indirekte i vurderingen.

Det bemærkes i øvrigt, at EU's standardskemaer og vejledninger medtager oplysninger om omsætningens størrelse, som et muligt kriterium.

Ad. 4. Hvorfor er der valgt udbudsformen begrænset udbud efter forudgående prækvalifikation?

Udbuddet er et begrænset udbud efter forudgående prækvalifikation. Modellen "begrænset udbud" er valgt i samarbejde med ingeniørfirmaet Orbicon/Leif Hansen der er byggherrerådgiver på opgaven.

Begrænset udbud er valgt for at sikre en optimal konkurrencesituation med henblik på, at regionen kan opnå det økonomisk mest fordelagtige bud. Begrænset udbud er almindelig praksis ved specielt større byggeopgaver.

I situationen hvor der er lidt arbejde forbundet med tilbudsgivningen, er der ingen særskilt begrundelse for at vælge prækvalifikation. I situationen hvor tilbudsgivningen er en omfattende og fagligt krævende opgave for tilbudsgiverne, vælges ofte prækvalifikation idet det tilstræbes at begrænse antallet af prækvalificerede til de mest kvalificerede. Et åbent udbud med 23 bydende konsortier/totalentreprenører kan reducere den enkelte byders sandsynlighed for at vinde opgaven betydeligt sammenholdt med en situation, hvor f.eks. 5 konsortier/totalentreprenører kan byde på opgaven.

Synspunktet kan f.eks. være, at et åbent udbud uden minimumskrav til omsætning, vil reducere incitamentet til, at firmaer slår sig sammen i konsortier med henblik på at afgive tilbud.

Ad. 5. Der er stillet spørgsmål ved at KPF Arkitekter har udarbejdet materiale som er en del af udbudsmaterialet og samtidig indgår i et af de konsortier, der er blevet prækvalificeret?

Der har været stillet spørgsmål angående KPF Arkitekters rolle. KPF Arkitekter har både udarbejdet et dispositionsforslag, som er en del af udbudsgrundlaget ligesom de indgår i et af de konsortier, der er blevet prækvalificeret.

Valg af KPF Arkitekterne til udarbejdelse af dispositionsforslag er sket i henhold til reglerne om krav til offentlig annoncering af tjenesteydelser, idet beløbsrammen ligger mellem ½ mio. kr. og 1½ mio. kr.

Administrationen har orienteret om, at der kan opstå en uheldig interessekonflikt, hvis KPF Arkitekterne senere vælger at indgå i et konsortium, der ønsker at blive prækvalificeret. Firmaet blev anbefalet at overveje, om man senere ville byde på opgaven.

I henhold til de udbudsretslige regler om inhabilitet gælder :

- Er en rådgiver kommet i besiddelse af viden om det pågældende udbud, der medfører en reel konkurrencefordel, kan dette medføre inhabilitet.
- I dette tilfælde er det muligt at rådgiver er kommet i besiddelse af en sådan viden, men risikoen for at rådgiverens opnåede viden kommer til at påvirke konkurrencen er imidlertid minimal, idet alt materiale fra rådgiver samt al korrespondance mellem rådgiver og ordregiver er gjort tilgængelig for samtlige tilbudsgivere.

- Det er endvidere et spørgsmål, hvor lang tid der går fra KPF Arkitekterne har erhvervet sin viden og den er gjort offentlig tilgængelig, til den tid, hvor ansøgningsfristen afsluttes. Tidsperspektivet er her fra 7. december 2009 til 14. januar 2010.
- Regionens udbudsjurister er konsulteret og har vurderet at på den baggrund bør rådgivers opnåede viden ikke give anledning til inhabilitet, og der er derfor ikke grundlag for at afvise prækvalifikation af den virksomhedssammenslutning som KPF Arkitekter er en del af.
- Det juridiske grundlag for at afvise konsortiet med KPF Arkitekterne vurderes ikke at være til stede. Hvis konsortiet med KPF Arkitekterne blev afvist, ville Region Midtjylland kunne tage en klagesag med deraf afledte krav om erstatning.

5. Konklusioner

Det er administrationens vurdering af udbuddet omkring Sundhedshus Skive:

- At regionens regler og de juridiske spilleregler for udbud er overholdt,
- At bygherrerådgiver ud fra et stort kendskab til de aktuelle markedsbetingelser har som en væsentlig opgave, at sikre regionen det økonomisk set mest hensigtsmæssige tilbud,
- At de fastsatte kriterier for prækvalifikation har været velbegrundet,
- At der imidlertid er mange muligheder for at tilrette en udbudsforretning. De rejste spørgsmål i den konkrete sag vil give anledning til at vurdere, om der er ting, der kan forbedres i fremtidige udbud,
- At KPF Arkitekternes rolle, som det firma, der udarbejder dispositionsforslag, og samtidig indgår i et konsortium, der ønsker prækvalifikation, er uheldig, men ikke ulovlig i den konkrete sag.

Det bemærkes, at forretningsudvalget den 9. februar 2010 har godkendt et forslag til udvidet forvaltningsrevision vedrørende udbud. Det skal blandt andet undersøges, hvilke udbudsformer der tages i anvendelse med henblik på at komme med anbefalinger til optimering af regionens udbudsprocesser. Udbud vedrørende byggesager kan inddrages i denne undersøgelse.