



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Analyse af metoder til monitorering af samfundsansvar i offentlige indkøb

Miljøprojekt nr. 1593, 2014

Titel:

Analyse af metoder til monitorering af samfundsansvar i offentlige indkøb

Redaktion:

Martin Hansen og Philip Schwalm,
Implement Consulting Group.

Udgiver:

Miljøstyrelsen
Strandgade 29
1401 København K
www.mst.dk

År:

2014

ISBN-nr.

978-87-93178-86-1

Ansvarsfraskrivelse:

Miljøstyrelsen vil, når lejligheden gives, offentliggøre rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren finansieret af Miljøstyrelsens undersøgelsesbevilling. Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter. Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

Må citeres med kildeangivelse.

Indhold

1. Indledning og formål	4
2. Samfundsansvarlige indkøb	5
3. Analyse af metoder til monitorering	6
3.1 Definition af et samfundsansvarligt indkøb	6
3.2 Valg af tilgang – skal der monitoreres på udbud eller kontrakt?	8
3.3 Valg af indikatorer – hvad skal der monitoreres?	12
3.4 Valg af dataindsamlingsmetode	12
3.4.1 Registerdata	13
3.4.2 Selvregistrering	14
3.4.3 Spørgeskemaundersøgelse.....	16
3.4.4 Screening	18
3.4.5 Kvalitative interviews.....	20
3.4.6 Selvaudit	21
3.4.7 Leverandørmonitorering	23
3.4.8 Opsummering af dataindsamlingsmetoder	24
3.5 Afgrænsning og kobling mellem metoder og produktgrupper.....	25
4. Anbefalinger og konklusion	27
4.1 Anbefalet dataindsamlingsværktøj	27
4.2 Fremadrettet perspektivering	29

1. Indledning og formål

I forbindelse med regeringens handlingsplan for virksomheders samfundsansvar (2012) og regeringens strategi for intelligente offentlige indkøb (2013) er der kommet forøget fokus på samfundsansvarlige offentlige indkøb. Danmark har en målsætning om, at 50 % af alle offentlige indkøb skal være grønne, hvilket ligger i tråd med EU's målsætning. I forbindelse hermed ønsker man at understøtte udviklingen af bedre og mere valide værktøjer til at monitorere status for, i hvilket omfang offentlige indkøb er samfundsansvarlige, herunder hvorvidt indkøbene er grønne og etiske.

Denne analyse skal bidrage med viden i relation til de fremtidige muligheder for at monitorere status for samfundsansvarlighed i danske offentlige indkøb. Analysen skal vurdere forskellige metoder og komme med anbefalinger til en eller flere mulige, smidige, omkostningseffektive og valide løsninger til at vurdere status fremadrettet. Analysens anbefalinger bygger på en række antagelser og afgrænsninger:

- Formålet med monitoreringen er at skabe status på samfundsansvarlige indkøb i det offentlige Danmark. Status skal være målrettet mod at skabe et repræsentativt billede på tværs af myndighedstyper og ikke benchmarke myndighederne i forhold til hinanden.
- En forudsætning for at skabe en landsdækkende status på samfundsansvarlige indkøb er, at de indkøb monitoreres, som det realistisk set er muligt at indhente data på. Status afgrænses derfor til offentlige udbud¹, og så vidt det er muligt begrænsede udbud og miniudbud.
- Det antages endvidere, at de samfundsansvarlige krav, der stilles, er formålstjenelige og aktuelle, og status foreslås derfor ikke at omfatte spørgsmål til de specifikke krav.
- Endelig foreslås status afgrænset fra overvejelser, der ligger inden selve udbuddet. Der vil således ikke inkluderes overvejelser om, hvorvidt det indkøbte produkt kunne være erstattet af et alternativt produkt med anden miljøbelastning.

Metoderne for monitoring skal anvendes til at vurdere status på baggrund af de grønne og etiske krav, der findes på hjemmesiden "Den ansvarlige indkøber", og som både afspejler EU's GPP-krav og nationale vejledninger. "Den ansvarlige indkøber" vil blive præsenteret i følgende afsnit.

Analysen er udarbejdet af Miljøstyrelsen og Erhvervsstyrelsen i samarbejde med Implement Consulting Group. Der har været nedsat en følgegruppe for projektet bestående af KL (Udbudsportalen), SKI, Erhvervsstyrelsen og Miljøstyrelsen.

¹ Offentlige udbud er defineret som udbud der ligger over EU's tærskelværdier, der er specificeret i EU-udbudsdirektiverne. Afhængigt af udbudsdirektivet, skelnes der mellem tærskelværdier for statslige myndigheder og Regionale/kommunale myndigheder og offentligretlige organer mv. Tærskelværdierne er senest blevet justeret med virkning fra 1. januar 2014: <http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Tarskelvardier-for-20122013/>

2. Samfundsansvarlige indkøb

Som et led i målsætningen om, at 50 % af danske offentlige indkøb skal være samfundsansvarlige, har Erhvervs- og Vækstministeriet v/Erhvervsstyrelsen, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Miljøministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Statens og Kommunernes Indkøbs Service og Cabi, der er en selvejende institution under Beskæftigelsesministeriet, skabt onlineredskabet ”Den ansvarlige indkøber”, der er en vejledning til offentlige ordregivere.

”Den ansvarlige indkøber” har råd om, hvordan der kan stilles grønne og etiske krav i udbuddet, og indeholder derudover en database over relevante krav for forskellige produktgrupper. Til hver af produktgrupperne er der udarbejdet produktblade med anvisninger til, hvordan varerne kan vurderes, og hvilke kriterier der kan opsættes, for at varerne kan indgå som grønne indkøb. Der er endvidere udarbejdet detaljerede hjælpeværktøjer, herunder hvordan de grønne og etiske krav kan indarbejdes i udbuddene uden at få karakter af en teknisk handelshindring.

På ”Den ansvarlige indkøber” lægges der vægt på, at ordregiver skal gøre sig en række overvejelser i forbindelse med udbud. Det anbefales bl.a., at der gennemføres en markedsdialog, og at miljøhensyn drøftes med nødvendige eksperter, inden de endelige relevante krav implementeres i udbudsmaterialet. Som der gøres opmærksom på, er det ikke tiltænkt, at værktøjet skal stå alene, og ordregivere anbefales altid at forholde sig til det aktuelle udbud og gøre sig egne overvejelser og vurderinger.

Grønne krav på ”Den ansvarlige indkøber” er delt op i basiskrav, der er udtænkt således, at de ikke har væsentlige konsekvenser for produkternes pris og antal mulige leverandører samt udvidede krav, der dækker de miljømæssigt bedste produkter på markedet².

For eksempel er der ved produktet Tablets basiskrav om, at enhedens skærm maksimalt må indeholde 3,5 mg kviksølv i gennemsnit per lampe. Ved de udvidede krav må skærmen ikke indeholde nogen mængder kviksølv.

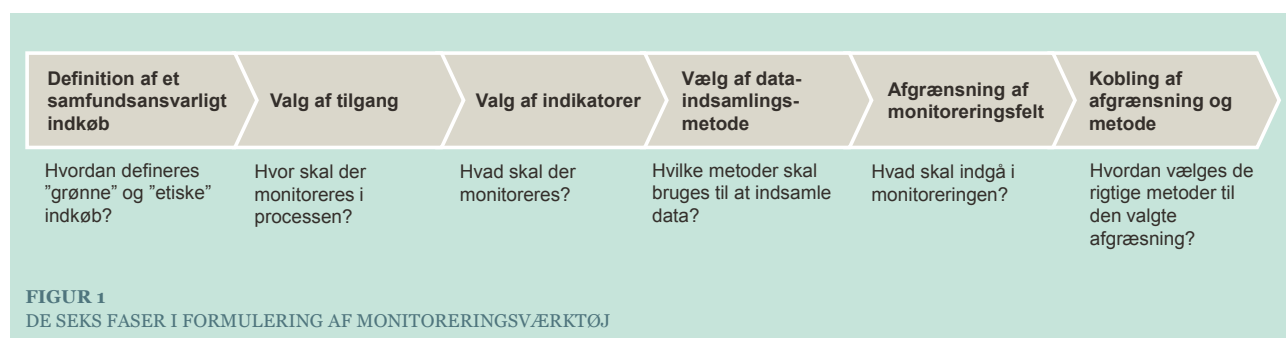
De grønne krav er hovedsagligt formuleret med inspiration fra EU’s Green Public Procurement-vejledning (GPP), der er EU’s platform for miljøkriterier, og som skal understøtte EU’s målsætning om 50% grønne offentlige indkøb. Endvidere afspejler kravene på ”Den ansvarlige indkøber” nationale vejledninger, som det anbefales at benytte i relevante udbud. Disse vejledninger er eksempelvis Energistyrelsens indkøbsvejledning og Naturstyrelsens indkøbsvejledning.

Etiske krav forstås på ”Den ansvarlige indkøber” som krav, som udbyderen stiller til leverandøren i kontrakten for at undgå negativ indflydelse på arbejdstager og menneskerettigheder, overtrædelse af miljølovgivning og -konventioner samt for at undgå korruption. Etiske krav stilles også for at sikre, at leverandøren udviser nødvendig omhu, dvs. har en procedure for at undgå samt håndtere negativ indflydelse. Etiske krav kan fx relatere sig til: menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder, anti-korruption eller miljøbeskyttelse.

² <http://csr-indkob.dk/gennemfore-udbud/#tabs-1>

3. Analyse af metoder til monitorering

Med henblik på at vælge metoder til monitorering af status på samfundsansvarlige offentlige udbud skal der gennemgås en række skridt. Figur 1 viser disse skridt.



Nedenstående afsnit giver et indblik i de overvejelser og beslutninger, der skal træffes i forbindelse med formuleringen af en monitoreringsmetode.

3.1 Definition af et samfundsansvarligt indkøb

Med henblik på at monitorere status af samfundsansvarlighed i offentlige indkøb er det nødvendigt at tage stilling til, hvad det vil sige, at et indkøb er enten "grønt" eller "etisk". Monitoreringen tager udgangspunkt i de grønne og etiske krav, der er listet på "Den ansvarlige indkøber". Det er således ud fra de krav, der på "Den ansvarlige indkøber" er specificeret i relation til hvert produkt, at det skal vurderes, om et indkøb er samfundsansvarligt. Der er på nuværende tidspunkt ingen definition af, hvornår et indkøb er "grønt" eller "etisk", altså hvor mange grønne og etiske krav der skal være til stede i et indkøb, og det er vigtigt, at der fremadrettet træffes en beslutning herom. Dette er særlig vigtigt, da det er gennem denne definition, at det gøres muligt at skabe et retvisende billede af status og udvikling på området.

For henholdsvis grønne og etiske krav bør det vurderes, hvor mange krav et udbud skal inkludere, før det kan kaldes "grønt" eller "etisk", eller hvordan man på anden måde kan lave denne definition, i forhold til hvornår et indkøb figurerer i statistikken som "grønt" eller "etisk". EU gennemførte i 2008 en undersøgelse, hvor et udbud blev defineret som "grønt", såfremt blot et enkelt krav var inkluderet i udbuddet. Dette giver dog ikke et særligt nuanceret billede af omfanget af krav. Omvendt kan der være udfordringer forbundet med først at definere et udbud som "grønt" eller "etisk", når alle basiskrav er inkluderet i udbuddet. En sådan definition kan vise sig at være problematisk, da der ikke vil være mange udbud, der lever op til dette kriterium, og da det derudover ikke harmonerer med intentionerne på "Den ansvarlige indkøber", hvor der lægges vægt på en relevant udvælgelse af krav og markedsdialog.

Det bør overvejes at implementere en mere raffineret metode for vurderingen af, hvornår et udbud er "grønt" eller "etisk", der ikke blot er et spørgsmål om antal af krav, men som også tager højde for

de mere kvalitative egenskaber, der ligger til grund for et intelligent og samfundsansvarligt indkøb. Boksen nedenfor giver et eksempel på, hvordan dette kunne gøres.









Inspiration til nuanceret definition af samfundsansvarlige indkøb

Med inspiration fra de baskiske myndigheder³ kan en metode til vurdering af ”grønt” og ”etisk”, der ikke udelukkende baserer sig på antallet af krav stillet i udbuddet, overvejes. Dette forslag til en model bygger på en mere nuanceret pointdeling, hvor flere parametre gør sig gældende. Der kan således gives point til specifikke kriterier, som fx relevante miljøkrav, relevante etiske krav, forudgående markedsdialog og relevante krav som udvælgelseskriterier.

For efterlevelsen af hvert delkriterium gives der et antal point på en prædefineret skala, og den samlede pointsum opgøres, hvilket danner grundlag for udbuddets endelige vurdering i forhold til, hvor ”grønt” og ”etisk” det er. Dette kunne eksempelvis udformes på nedenstående måde, hvor der er taget udgangspunkt i de grønne krav for udbud af skærme:

Kriterier	Point
<u>Vurdering af ”grønt”</u>	
Brug af markedsdialog	10
Krav om energy star-certificering	15
Relevante grønne basiskrav	maks. 50
Relevante grønne udvidede krav	maks. 15
<u>Vurdering af ”etisk”</u>	
Brug af markedsdialog	10
Relevante etiske krav	maks. 90

Afhængigt af den samlede score vil udbuddet modtage følgende vurdering:

	<50	51-65	66-80	80-100
Grønne krav				
	<50	51-65	66-80	80-100
Etiske krav				

Det anbefales, at der som udgangspunkt for monitoreringen af samfundsansvarlighed i offentlige indkøb etableres en mere nuanceret definition af samfundsansvarlighed i stil med det ovenstående eksempel.

³ http://www.superefficient.org/en/Resources/~media/Files/SEAD_GPP_ME_Guide_final.pdf

3.2 Valg af tilgang – skal der monitoreres på udbud eller kontrakt?

Valg af tilgang er et spørgsmål om, hvor i indkøbet man ønsker at foretage monitoreringen. Det kan være enten i udbuddet, hvor det skal vurderes, hvilke krav der skal stilles til indkøbet, eller i selve kontrakten, hvor de krav, der er blevet realiseret gennem udbuddet, fremstår. Der er fordele og ulemper ved at monitorere såvel udbud som kontrakter, og følgende afsnit vil beskrive, hvilke muligheder der skal overvejes i forbindelse med etableringen af et monitoreringsværktøj.

Udbudsrelaterede begreber

Offentligt udbud – Ved et offentligt udbud kan enhver med interesse i udbuddet rekvirere udbudsmaterialet og afgive tilbud på baggrund af materialet og den offentliggjorte udbudsbekendtgørelse.

Begrænset udbud – Ved et begrænset udbud har udbyder mulighed for at udvælge et begrænset antal leverandører til at byde på opgaven på baggrund af offentliggjorte udvælgelseskriterier. Disse leverandører findes ved en forudgående prækvalifikation.

Rammeaftale – En rammeaftale opstiller vilkårene for kontrakter, som parterne senere vil indgå.

Miniudbud – Miniudbud kan benyttes, når der er indgået en rammeaftale med flere leverandører, og hvor konkurrencen genåbnes blandt leverandørerne. Miniudbud skal ske i henhold til de præciserede retningslinjer, der fremgår af rammeaftalen. I de fleste tilfælde vil vilkårene være fastlagt i rammeaftalen uden mulighed for ændringer i miniudbuddet.

Direkte tildeling – Indkøb, der tildeles på grundlag af en rammeaftale, der er indgået med flere økonomiske aktører på baggrund af de vilkår, der er fastsat i rammeaftalen.

Tildelingskriterier – Krav, der vurderer hvilken leverandør der er bedst egnet til at løfte opgaven. Udbyder kan vælge mellem to overordnede kriterier for valg af leverandør: 1) Den laveste pris, hvor kontrakten indgås med den tilbudsgiver, der har afgivet det billigste tilbud eller 2) Det økonomisk mest fordelagtige tilbud, der gør det muligt at vurdere tilbud ud fra andre delkriterier end blot prisen. Dette kan fx være kvalitet, miljø eller leveringssikkerhed.

Udvælgelseskriterier – Ved et begrænset udbud bruger man udvælgelseskriterierne til at udvælge, hvilke leverandører der skal have mulighed for at afgive tilbud på opgaven – den såkaldte prækvalifikation. Ved et offentligt udbud gennemgår udbyder alle de indkomne tilbud i forhold til udvælgelseskriterierne og vurderer på baggrund heraf, om nogle af tilbudsgiverne på forhånd skal udelukkes fra konkurrencen. Udvælgelseskriterierne vil typisk være med udgangspunkt i leverandørens økonomiske, finansielle og tekniske formåen.

Udbudsbekendtgørelse – En udbudsbekendtgørelse er en lovpligtig og standardiseret skabelon, som tilbudsgivere skal udfylde ved et udbud. Bekendtgørelsen indeholder en række informationer, der giver et klart billede af, hvad det er, der udbydes, og hvad det er for spilleregler, der gælder for både konkurrencen og for den efterfølgende drift.

Udbudsmateriale – Udbudsmaterialet vedlægges udbudsbetingelserne, der klart beskriver betingelserne for at deltage i konkurrencen, og som fortæller, hvilken opgave der skal løses. Dette inkluderer bl.a. tildelingskriterier og udvælgelseskriterier.

Funktions- og aktivitetskrav – Funktionskrav beskriver, hvilken (eller funktionen af en) opgave der skal løses, hvorimod aktivitetskrav beskriver, hvordan (med hvilken aktivitet) opgaven skal løses.

Udbud

Ved at monitorere udbudsmateriale for, i hvilket omfang grønne og etiske krav er omfattet, er det muligt at skabe et overblik over omfanget og antallet af krav, der bliver stillet i forbindelse med offentlige indkøb. Fordelene ved at monitorere på udbudsmaterialet er, at dette oftest er offentligt tilgængeligt og derved relativt let kan rekvireres. Dette er dog kun tilfældet med offentlige udbud, da udbudsmaterialet ved begrænsede udbud kun er tilgængeligt for de prækvalificerede leverandører. I disse tilfælde skal udbudsmaterialet således rekvireres hos ordregiver.

På Udbud.dk og TED, der er EU's onlineadgang til alle udbudsbekendtgørelser for europæiske offentlige indkøb, er det muligt at tilgå samtlige udbudsbekendtgørelser. Gennem udbudsbekendtgørelserne er det muligt at indsamle data om de enkelte udbud, såsom myndighedstype og -navn, forventet kontraktsum, udbuddets genstand(e) og kontaktinformation. Derudover består et udbud typisk af udbudsmateriale såsom udbudsbetingelser og kravspecifikation, og det er herigennem, der er mulighed for at monitorere på de grønne og etiske krav, der stilles til udbuddet.

Monitorering af udbudsmaterialet har en række fordele. Det er bl.a. muligt at vurdere, hvilke krav ordregiver har vurderet relevante og således valgt at inkludere i udbuddet. Da disse krav ikke nødvendigvis bliver en del af den endelige kontrakt, giver udbuddet mulighed for at vurdere, om ordregiver aktivt og reflektivt benytter sig af grønne og etiske krav, såfremt disse figurerer som tildelings- og kontraktkrav i udbuddet. Ændringer af krav i udbuddet ift. den endelige kontrakt kan således være tegn på manglende markedsdialog og kan komme til udtryk i form af spørgsmål til udbudsmaterialet. Disse ændringer vil blive præciseret i udbuddets spørgsmål/svar, der i sidste ende vil indgå som et kontraktbilag til den endelige kontrakt. Derudover giver monitorering af udbudsmateriale mulighed for at bruge en lang række dataindsamlingsmetoder, der kan give sammenlignelige data i forbindelse med monitorering af status, og hvilken udvikling der er sket over tid.

Ønskes det at monitorere på krav i udbudsmaterialet, kan der benyttes en bred vifte af dataindsamlingsmetoder. Disse spænder over metoder, der ikke kræver belastning af andre, end de der gennemfører monitoreringen til metoder, der indsamler data ved at involvere de ordregivende myndigheder eller leverandører. For nærmere beskrivelse af dataindsamlingsmetoder, henvises til afsnit 3.5.

Dataindsamlingsmetoder velegnet til at monitorere krav i udbud

- Registerdata (som udgangspunkt for dataindsamling)
- Selvregistrering
- Spørgeskemaundersøgelse
- Screening
- Kvalitative interviews
- Selvaudit
- Leverandørmonitorering

Monitorering gennem udbudsmateriale har dog også en række udfordringer og begrænsninger. Det er således kun udbudsbekendtgørelserne, der ligger centralt til stede på Udbud.dk og TED. Det tilhørende udbudsmateriale er derimod fordelt over de enkelte myndigheders egne hjemmesider og private e-udbudssystemer som Mercell, EU-supply og Inno:vasion, hvilket gør det mere ressourcekrævende at få fat på disse.

Endvidere fremgår miniudbud og direkte tildeling ikke på disse databaser. Miniudbud sker på baggrund af en eksisterende rammeaftale, og udbudsmaterialet sendes derfor direkte til de involverede leverandører. Rammeaftalen, hvis udbudsmateriale der kan monitoreres på, giver således heller ikke mulighed for at vurdere, hvilke krav der indgår i de efterfølgende kontrakter, der gennemføres under rammeaftalen. Ved direkte tildeling foretages indkøbet direkte hos leverandøren, og der gennemføres således ikke noget udbud og sker ingen annoncering på Udbud.dk eller TED.

Det vurderes, at udbudsformer, hvor det ikke umiddelbart er muligt at indhente udbudsmateriale, udgør en betydelig del af den samlede mængde offentlige indkøb. I 2012 blev 28% af alle danske EU-udbud således gennemført som begrænsede udbud. Hertil kommer, at det vurderes, at blot 1/3 af det offentlige indkøb på ca. 300 mia. kr. konkurrenceudsættes⁴.

Udover ovenstående udfordringer er det ved monitorering af udbudsmateriale ikke muligt at sige noget om, hvilke miljøkrav og etiske krav der er blevet overført til det endelige indkøb. Såfremt kravene er en del af tildelingskriterierne, vil de indgå på lige fod med andre tildelingskriterier i den samlede vurdering, og det er således ikke nødvendigvis sikkert, at der bliver lagt vægt på de grønne og etiske krav i den endelige tildeling. Hvis de grønne og etiske krav er stillet som udvælgelseskriterier eller direkte indgår i kontraktbilaget, vil de dog også være del af den efterfølgende kontrakt. Det er således gennem udbudsmaterialet kompliceret at monitorere på antallet af gennemførte indkøb, der indeholder de stillede krav. Der skal i den forbindelse også tages stilling til udbud, der bliver annulleret, da det vil tage ekstra ressourcer at frasortere disse.

Derudover kan det ved monitorering af udbudsmaterialet være kompliceret at behandle udbud, hvor der kun bliver stillet grønne eller etiske krav til en del af udbuddet. Hvis hele udbuddet på baggrund af dette bliver determineret som "grønt" eller "etisk", vil det give et overestimeret syn på den økonomiske volumen af samfundsansvarlige indkøb. Dette vil eksempelvis ske, hvis et udbud med en anslået værdi på 30 mio. kr. bliver talt med i opgørelsen over volumen af samfundsansvarlige indkøb, på trods af at det kun er en mindre del af udbuddet, der indeholder genstande, der bliver monitoreret for samfundsansvarlige krav. Denne problemstilling gør sig i øvrigt også gældende for monitorering gennem indgåede kontrakter.

En yderligere udfordring er, at der ved et fokus på udbud ikke bliver taget højde for de mange indkøb, der ikke er annonceringspligtige, som bliver gennemført af offentlige myndigheder. Information om disse indkøb bliver ikke samlet centralt, og det er vanskeligt at monitorere på disse, da ordregivere kan være svære at identificere.

Kontrakter

I modsætning til udbudsmaterialet er det ved en monitorering af indgåede kontrakter muligt at vurdere, præcis hvilke og hvor mange krav der er inkluderet i kontrakten. Det er således ikke intentionerne, men de faktiske krav der bliver monitoreret. Desuden er det gennem kontrakter muligt at monitorere den specifikke kontraktsum, hvilket i tilfælde med udbudsmaterialet vil være skønsmæssigt.

⁴ Status for offentlig konkurrence 2013
<http://www.kfst.dk/~media/KFST/Publikationer/Dansk/2013/Status%20for%20offentlig%20konkurrence%202013.pdf>

Kontrakter har endvidere den fordel, at det her er muligt at inkludere direkte indkøb og indkøb med begrænset udbud i monitoreringen, såfremt disse kontrakter kan identificeres.

Ønsker man at monitorere på de samfundsansvarlige krav, der indgår i kontrakter, kræver det adgang til disse, hvilket lettest kan opnås indirekte gennem de ordregivende myndigheder eller alternativt gennem leverandørerne, med hvem der er indgået kontrakt. Det anbefales derfor også at benytte dataindsamlingsmetoder, såsom spørgeskemaundersøgelser eller kvalitative interviews, hvor der kan spørges specifikt ind til kontrakten, selvaudit hvor den ordregivende myndighed selv står for monitoreringen eller leverandørmonitorering, hvor den anden part i kontraktforholdet kan udtale sig om brugen af krav. Registerdata kan i denne forbindelse bruges til at skabe overblik over de udbud, der har ført til en indgået kontrakt. Mere information om de forskellige metoder til monitorering findes i afsnit 3.5.

Dataindsamlingsmetoder velegnet til at monitorere krav i kontrakter

- Registerdata (som udgangspunkt for dataindsamling)
- Spørgeskemaundersøgelse
- Kvalitative interviews
- Selvaudit
- Leverandørmonitorering

Kontrakter har den begrænsning, at det ikke er muligt at vurdere, hvilke og hvor mange krav der for det pågældende indkøb er blevet stillet i udbudsprocessen. Det vil således være uklart, om der er stillet mange eller få relevante eller irrelevante krav, da der i tildelingsprocessen kan være lagt vægt på andre delkriterier, medmindre de samfundsansvarlige krav er stillet som mindstekrav. Dette er dog kun en udfordring, hvis der gennem monitoreringen ønskes viden om, hvordan ordregiver stiller krav, og om der er gjort overvejelser i forhold til, hvilke krav der er stillet i de enkelte udbud.

Anbefaling

At monitorere på udbudsmateriale eller kontrakter har både fordele og ulemper.

Udbudsmateriale er relativt let at tilgå, da det ofte er offentligt tilgængeligt. Til gengæld er det ikke ud fra udbudsmaterialet muligt at forudsige, hvilke samfundsansvarlige krav der bliver del af den endelige kontrakt, eller hvor stor den endelige kontraktsum vil blive. Fordelen ved at monitorere på udbud er bl.a., at det kan gøres centralt uden at belaste ordregivere, leverandører eller andre interessenter.

Ved at monitorere på kontrakten vil det være muligt at vurdere præcist hvor mange samfundsansvarlige krav, der indgår. Dog er det nødvendigt at belaste de personer, der kan udtale sig om kontraktens indhold, da kontrakterne ellers ikke kan tilgås. Endvidere er det ikke muligt at sige noget om hvilke krav, der blev stillet i udbuddet.

På baggrund af ovenstående anbefales det, at der som udgangspunkt monitoreres på udbudsmateriale, hvilket kan suppleres med monitorering af kontrakter. Dette anbefales med henblik på at skabe et fleksibelt og mindre omkostningstungt monitoreringsværktøj, der i mindst mulig grad belaster ordregivere og leverandører.

3.3 Valg af indikatorer – hvad skal der monitoreres?

I formuleringen af et effektivt monitoreringsværktøj er det vigtigt at definere, hvad det er, der skal monitoreres på. Det anbefales, at der med henblik på at monitorere status for samfundsansvarlige krav i offentlige udbud skal monitoreres på to områder:

- Antal udbud, der indeholder samfundsansvarlige krav
- Kontraktsum for udbud, der indeholder samfundsansvarlige krav

Ved at monitorere på antallet af udbud, der indeholder samfundsansvarlige krav, er det muligt at vurdere status i forhold til den samlede mængde udbud. Når der tales om en målsætning på, at 50% af alle offentlige udbud skal være samfundsansvarlige, er det således antallet af samfundsansvarlige udbud i forhold til det samlede antal. På baggrund af definitionerne af hhv. ”grønne” og ”etiske” indkøb, som defineret i afsnit 3.1., skal det gennem den valgte monitoreringsmetode være muligt at vurdere, om et givent udbud skal tælle med i den samlede optælling eller ej.

Antallet af udbud, der vurderes at være samfundsansvarlige, giver dog ikke et indblik i omfanget og volumen målt på kr. Selvom 50% af alle udbud bliver monitoreret som samfundsansvarlige, er det ikke sikkert, at disse udbud udgør en tilsvarende stor kontraktmæssig volumen. Problematikken i dette kan være, at antallet af samfundsansvarlige indkøb kun udgør en meget lille del af den samlede indkøbssum, hvorved påvirkningen af disse indkøb er mindre betydelig.

Ved større udbud, der indeholder flere genstande, er der risiko for, at den monitorerede genstand kun udgør en mindre del af den samlede kontraktsum, hvilket kan medvirke til, at det samlede niveau bliver overvurderet.

Anbefaling

Det anbefales, at der både monitoreres på antal udbud, der indeholder samfundsansvarlige krav, og på økonomisk volumen af disse indkøb. Derved vil man opnå det mest nuancerede overblik, og det vil gøre en sammenligning over tid og inden for de enkelte myndigheder mere præcis.

3.4 Valg af dataindsamlingsmetode

Valg af dataindsamlingsmetode skal indeholde en vurdering af fordele og ulemper forbundet ved hver model holdt op imod modellens validitet (gyldighed af indsamlet data), reliabilitet (at en gentagen måling vil give samme resultat), analytisk dybde (i hvilket omfang metoden kommer i dybden ift. monitorering af samfundsansvarlige krav) samt omkostninger forbundet ved den enkelte metode på tværs af de monitorerede produktgrupper⁵.

⁵ Omkostninger er for hver metode beregnet som antal arbejdstimer, som et udførende kerneteam vil skulle lægge i konceptudvikling samt indsamling og analyse af data – men eksklusive fx teknisk udvikling og drift. Det er lagt til grund, at metoderne anvendes på alle udvalgte produktgrupper og samtidig tager højde for karakteristika og særlige krav, der kendetegner produktgrupperne. For produktgruppen it og elektronik er der således gennemgående fokus på krav til energibesparelse, hvilket det ikke vil være relevant at monitorere på ved de andre produktgrupper. Omkostningerne er forholdsvis ens for de enkelte metoder, men der er væsentlig forskel på belastningen, der påføres omverdenen ved brug af de respektive metoder. Omkostningerne er udarbejdet på baggrund af erfaringer med lignende opgaver.

3.4.1 Registerdata

Beskrivelse

Monitorering gennem registerdata gør det muligt at danne sig et overblik over relevante udbud, der senere kan monitoreres. Registerdata kan analyseres gennem specificerede filtre, hvorved ønskede datasæt bliver fremhævet og senere kan anvendes i den videre monitorering.

I Danmark er der ikke nogen central adgang til udbudsmateriale, såsom udbudsbetingelser, kravspecifikationer eller kontraktbilag, hvori grønne og etiske krav typisk vil være formuleret. Disse ligger placeret på flere forskellige platforme og som vedhæftede bilag i ikke-standardiserede formater. Flere offentlige ordremyndigheder benytter sig af e-udbudssystemer til at gennemføre deres udbud og vedhæfter herigennem udbudsmaterialet, ligesom andre myndigheder har udbudsmaterialet lokalt placeret på myndighedernes hjemmesider. Det er med andre ord ikke muligt gennem registerdata at monitorere på stillede krav.

Det er derimod muligt at gennemføre et udtræk af registerdata på udbudsbekendtgørelser, og denne metode er anvendelig til at skabe overblik over antallet af udbud gennemført inden for de forskellige produktkategorier og kontaktoplysninger på ordregiver. Dette kan ske gennem de relevante CPV-koder⁶, der specificerer de enkelte produkter, der indgår i udbuddet.

Med et udtræk af samtlige udbudsbekendtgørelser offentliggjort inden for en given periode, fx 2013, er det muligt at frasortere de bekendtgørelser, der er relevante for monitorering og herigennem målrette en videre analyse.

Validitet og reliabilitet

Metoden er meget præcis i forhold til de foreliggende data. Præcisionen i forhold til en foreliggende undersøgelse begrænses dog af, at der ikke er en direkte kobling mellem produktkategorierne på ”Den ansvarlige indkøber” og de CPV-koder, som ordregiver skal kategorisere sit udbud efter.

Metodens genstandsfelt er begrænset til udbuddenes relevans ift. analysen. Metoden giver ret valide data på dette felt. Validiteten begrænses dog af, at datakvaliteten i form af ordregivers kobling mellem produkt og CPV-kode kan være svingende.

Analytisk dybde

Registerdata giver kun et meget overfladisk indblik i status af samfundsansvarlige krav, da der kun opnås indsigt i udbudsbekendtgørelser. De udbudsbekendtgørelser, der er del af registerdataanalysen, bidrager kun med viden om produktgruppe, ordregivende myndighed, udbudsmetode mv., hvilket dog er vigtig i identificeringen af udbud, der skal indgå i monitoreringen.

Styrker

Giver hurtigt overblik over relevante udbud, uden at der trækkes store ressourcer på ordregivere. Metoden giver et godt afsæt for målretning af videre analyse.

Svagheder

Kræver, at ønsket data er centralt tilgængeligt og standardiseret. Det er en udfordring, at der mangler sammenhæng mellem CPV-kodesystemet og de produktgrupper, der indgår i monitoreringen. Uden en specificering af CPV-koder i forhold til de enkelte produktkategorier, vil denne metode ikke fange alle relevante udbudsbekendtgørelser. Herudover er der en reel risiko for, at ordregivers anvendelse af CPV-koder ikke altid er præcis, hvilket kan betyde, at metoden ikke vil

⁶ CPV – Common Procurement Vocabulary – et fælles referencesystem for udbudte opgaver i EU. Der er en CPV-kode for hver type af vare, tjenesteydelse og bygge- og anlægsopgave. Koderne bruges dels af ordregivende myndigheder i udbudsbekendtgørelsen, dels af virksomheder som ønsker at søge på udbud inden for deres forretningsområde.

fange alle udbud af de pågældende produkter eller omvendt fange udbud, hvor der er brugt en forkert CPV-kode. Endelig giver denne metode ingen viden om, hvilke krav der bliver stillet i udbuddet, og de overvejelser der måtte ligge bag.

Omkostninger

	Timer – kerneteam	Timer – andre
Opstilling af analyseramme	15	
Indhentning af data	30	
Konsolidering og kodning af data	40	
Analyse og rapportering	40	
I alt	125	Ingen

TABEL 1
OMKOSTNINGER – REGISTERDATA

Anvendelse i indkøbsprocessen

Denne metode kan kun bruges til monitorering af udbudsbekendtgørelser

Sammenfatning – Registerdata

Beskrivelse	Udtræk af data, der analyseres gennem specificeret filter, som fx CPV-koder.
Validitet og reliabilitet	Meget præcis og valid i forhold til de foreliggende data, men med udfordringer i form af manglende kobling mellem ”Den ansvarlige indkøber” og CPV-koder.
Analytisk dybde	Kun overfladisk indsigt i status af krav stillet i udbud.
Styrker	Giver hurtigt overblik over relevante udbud, uden at der trækkes store ressourcer på ordregivere.
Svagheder	Kræver, at ønskede data er centralt tilgængelige og standardiseret. Giver ingen kvalitative data. Udfordringer med CPV-koder.
Omkostninger	125 timer for kerneteam. Ingen omkostninger for andre involverede.

3.4.2 Selvregistrering

Beskrivelse

Denne metode baserer sig på, at den offentlige ordregiver selv registrerer information om krav stillet i det enkelte udbud. Dette kan ske i forbindelse med registrering af udbuddet gennem enten EU’s elektroniske udbudstidende – TED – eller gennem Udbud.dk eller gennem et e-udbudssystem, der efterfølgende videresender udbuddet til en af de to førnævnte publiceringsplatforme. For at denne metode skal fungere, er det således krævet, at de nødvendige funktioner implementeres i de relevante systemer. På nuværende tidspunkt er der dog intet, der tyder på, at sådan en funktionalitet bliver implementeret i TED eller Udbud.dk på kort sigt.

Selvregistrering kan ske som afkrydsning af prædefinerede felter eller som besvarelse af spørgefelter, hvor ordregiver skal forholde sig til spørgsmål rettet mod overvejelser og krav stillet i udbuddet.

For at selvregistrering skal kunne bruges fremadrettet til at monitorere på de udvalgte produktkategorier, er det vigtigt, at de korrekte CPV-koder bruges, da det ellers vil give et ufuldkomment overblik.

Selvregistrering kan ligeledes implementeres i forbindelse med kontrakttildeling, hvor der er mulighed for at monitorere på såvel udbudsprocessen som de krav, der er blevet implementeret i kontrakten. I Schweiz har man implementeret et selvregistreringsværktøj på den offentlige udbudsplatform. Her skal ordregivere registrere og udfylde spørgsmål i forbindelse med offentliggørelse af kontrakter.

Validitet og reliabilitet

Reliabilitet er høj, da data leveres af de personer, der er nærmest til at kunne besvare spørgsmålene.

Validiteten er tilsvarende høj, jf. ovenfor i reliabilitet. En fejlkilde kan være en tendens for ordregiver til at overvurdere samfundsansvarligheden i udbuddet.

Analytisk dybde

Som dataindsamlingsmetode giver selvregistrering en begrænset analytisk dybde, da ordregivere vil blive bedt om at besvare en række prædefinerede spørgsmål om det forestående udbud.

Begrænsningen ved disse spørgsmål gør, at det ikke er muligt at komme helt i dybden i forhold til omfanget af krav og bagvedliggende overvejelser.

Styrker

Selvregistrering gør det muligt centralt at indsamle data om antallet af krav, niveau og evt. stille spørgsmål til selve processen omkring udvælgelsen af relevante krav.

Svagheder

Da der for nuværende ikke er planer om at implementere selvregistreringsfunktionalitet i TED eller Udbud.dk, kan det være en udfordring at opnå den ønskede effekt ved metoden.

Derudover er det en væsentlig svaghed ved metoden, at den vælter omkostningen over på brugerne af udbudssystemerne i form af en administrativ byrde for ordregiverne.

Omkostninger

	Timer – kerneteam	Timer – andre
Udarbejdelse af registreringsramme	30	
Pilottest	10	
Udarbejdelse af rapporteringsramme	80	
Løbende support	30	
I alt	150	Mange

TABEL 2
OMKOSTNINGER – SELVREGISTRERING – KUN FOR KONCEPT OG DATA

Anvendelse i indkøbsprocessen

Selvregistrering kan implementeres til at monitorere på enten udbuddet eller kontrakten. Dog er det ved monitorering i kontraktfasen nødvendigt at implementere metoden direkte hos den ordregivende myndighed, og ikke i de centrale udbudssystemer, hvilket i praksis betyder, at det kun anbefales, at metoden benyttes til at monitorere på udbud.

Sammenfatning – Selvregistrering

Beskrivelse	Ordregiver registrerer krav stillet i udbuddet i centralt system.
Validitet og reliabilitet	Høj præcision og validitet, men med en risiko for, at ordregiver overvurderer samfundsansvarligheden i udbuddet.
Analytisk dybde	Begrænset dybde, da dataindsamling er funderet på begrænsede spørgsmål til ordregivere.
Styrker	Mulighed for effektiv dataregistrering, der kan have fremadrettet effekt på brug af krav.
Svagheder	Er en administrativ byrde for ordregiverne og rammer derudover kun de udbud, der bliver offentliggjort på Udbud.dk.
Omkostninger	150 timer for kerneteam. Mange omkostninger for andre interessenter.

3.4.3 Spørgeskemaundersøgelse

Beskrivelse

En spørgeskemaundersøgelse kan sendes til relevante offentlige ordregivere med henblik på at indsamle data om såvel udbud som kontrakt, processen i forbindelse med grønne og etiske krav og selve kravene, der er del af udbuddet eller kontrakten.

En spørgeskemaundersøgelse kan nå ud til en stor vifte af nøje udvalgte interessenter, og såfremt spørgsmålene ikke inviterer til åbne svar, er det en effektiv metode til monitorering. Det er vigtigt at overveje, til hvem man ønsker at udsende en spørgeskemaundersøgelse, omfanget af undersøgelsen og med hvilken frekvens. Erfaringer fra Sverige⁷ og EU⁸ viser, at svarprocenten på denne slags undersøgelser kan være meget lav.

Spørgeskemaundersøgelser er en udbredt metode i monitoreringen af grønne og etiske krav. I Sverige har man periodisk gennemført spørgeskemaundersøgelser udsendt til samtlige offentlige ordregivere i landet. Senest blev en undersøgelse gennemført i 2013, hvor der blev spurgt ind til lederskab og kontrol, indkøbsekspertise, implementering af krav i indkøb og muligheder og forhindringer. I 2008 blev der på EU-plan gennemført en stor spørgeskemaundersøgelse, der blev sendt ud til offentlige ordregivere i syv lande, med henblik på at bedømme andelen af grønne indkøb.

Validitet og reliabilitet

Validiteten og reliabiliteten er afhængig af, om respondenterne har den fornødne viden, herunder fx har den historik i organisationen, som det kræver at besvare spørgsmålene. Der kan være en tendens til at overvurdere samfundsansvarligheden i indkøbet.

⁷ <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6600-0.pdf>

⁸ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf

Analytisk dybde

En spørgeskemaundersøgelse bidrager kun med overfladisk viden, da ordregivere skal svare på lukkede spørgsmål, der ikke følges op af mere dybdegående spørgsmål.

Styrker

Spørgeskemaundersøgelser kan udsendes til mange ordregivere og give indsigt i både udbudsprocessen, krav stillet i udbuddet og krav inkluderet i kontrakten. Såfremt spørgsmålene ikke er åbne, er spørgeskemaundersøgelsen en relativt omkostningsbegrænset metode for de, der skal analysere de indkomne svar.

Metoden er velegnet til at blive gentaget over tid og dermed til at bidrage til et billede af udviklingen over tid.

Svagheder

Det kræver ressourcer for ordregivere at svare på denne slags undersøgelser, og fra flere sider påpeges risikoen for at skabe svar "træthed" blandt ordregiverne. Dette bekræftes bl.a., af den undersøgelse EU gennemførte i 2008, hvor svarprocenten var lav (38%)⁹. Derudover kan der i spørgeskemaer være udfordringer med reliabiliteten af svar, særligt hvis ordregiver skal huske tilbage på ikke-aktuelle udbud.

Omkostninger

	Timer – kerneteam	Timer – andre
Identifikation af ordregivere	15	
Udarbejdelse af spørgeskema og pilottest	30	
Klargøring og udsendelse	10	
Dataindsamling, support og opfølgning	30	
Validering og analyse	15	
Rapport	30	
I alt	130	Nogen

TABEL 3
OMKOSTNINGER – SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE

Anvendelse i indkøbsprocessen

Spørgeskemaundersøgelser kan spørge ind til forhold omkring udbuddet og den senere kontrakt, og det er muligt at spørge ind til begge dele i én og samme undersøgelse.

⁹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf

Sammenfatning – Spørgeskemaundersøgelse

Beskrivelse	Spørgeskema om omfang og niveau af grønne og etiske krav udsendt til ordregivere.
Validitet og reliabilitet	Reliabiliteten er afhængig af respondenterne, og der er desuden risiko for, at samfundsansvarligheden overvurderes.
Analytisk dybde	Lav analytisk dybde som følge af spørgeskemaets lukkede spørgsmåls begrænsning.
Styrker	Kan sendes ud til alle ordregivere. Kræver få ressourcer at behandle, såfremt der ikke stilles åbne spørgsmål. Giver information om udbud og kontrakt.
Svagheder	Ikke nødvendigvis valide svar. Risiko for lav svarprocent. Kan give svartræthed, hvis spørgeskemaet er for langt og/eller gentages for ofte.
Omkostninger	130 timer for kerneteam. Der må forventes nogle omkostninger for de involverede ordregivere.

3.4.4 Screening

Beskrivelse

Screening er en metode, hvormed udbud eller kontrakter bliver udvalgt til manuel gennemgang for krav. Et passende antal udbud udvælges periodisk og gennemgås manuelt. Indsamling af udbud skal ske løbende fra offentlige databaser, da disse ikke nødvendigvis bliver gemt efter gennemførelse. Udbud til screening vil blive udvalgt således at de så vidt muligt repræsenterer forskellige produktgrupper og myndighedstyper.

Screening giver mulighed for at nærstudere udbudsmateriale for krav, uden at det kræver involvering af ordregivere eller leverandører. Dette, kombineret med metodens analytiske dybde, gør metoden særligt velegnet til at skabe et repræsentativt overblik over samfundsansvarlige krav stillet i udbud.

En screening er en forholdsvis omfangsrig proces, da udbuddene først skal identificeres, og udbudsmaterialet skal dernæst tilgås. Da materialet ikke nødvendigvis er tilgængeligt centralt på Udbud.dk, kan det kræve en del arbejde at finde det rette materiale. Det kan overvejes at inkludere udbudsmateriale fra begrænsede udbud. Dette pålægger ordregivere en byrde, da materialet skal rekvireres her.

Det vil være en endnu mere ressourcekrævende øvelse at gennemføre screening af kontrakter. Kontrakterne indeholder virksomhedsfølsomme oplysninger, som leverandøren vil have mulighed for at undtage. Det vil således blive forholdsvis omstændeligt at få indsamlet kontraktmateriale til en undersøgelse.

Validitet og reliabilitet

Screening af udbudsmateriale er en særdeles valid og præcis måde at dokumentere samfundsansvarligheden i indkøb. Dog er det væsentligt, at der vælges en velbegrundet repræsentation af udbudsmateriale til gennemgang.

Analytisk dybde

Screening af udbud giver en dyb indsigt i de krav, der er stillet i udbuddet, og kan give indsigt i, om der aktivt er foretaget valg i forhold til, hvilke krav der er stillet, og metoden har derfor stor analytisk dybde.

Styrker

Denne metode sikrer meget stor validitet i de udbud eller kontrakter, der screenes. En screening kan give en indikation om, hvorvidt der er foregået en fortløbende vurdering af, hvilke krav det har været relevant at inkludere.

Svagheder

Screening kan være en ressourcekrævende metode, da der skal bruges tid på at identificere, indsamle og gennemgå udbud. Derudover giver metoden kun et repræsentativt udsnit af status af samfundsansvarlige udbud eller indkøb på landsplan.

Omkostninger

	Timer – kerneteam	Timer – andre
Identifikation og udvælgelse af udbud	15	
Indhentning og samling af materiale	40	
Udarbejdelse af registreringsramme	25	
Gennemgang af 60 udbud	30	
Analyse og rapportering	40	
I alt	150	Ingen

TABEL 4
OMKOSTNINGER – SCREENING

Anvendelse i indkøbsprocessen

Screening kan foretages både på udbud og kontrakter. Det vurderes dog, at omkostningerne ved at screene kontrakter er så høje, at denne mulighed ikke er realistisk.

Sammenfatning – Screening

Beskrivelse	Udvælgelse af enkelte udbud eller, hvis muligt, kontrakter, der gennemgås for krav.
Validitet og reliabilitet	Stor præcision og validitet, dog kræver det en velbegrundet repræsentation af udbud til monitorering.
Analytisk dybde	Stor analytisk dybde, da det er selve udbudsmaterialet, der screenes, hvilket giver klar information om, hvilke krav der er stillet i udbuddet.
Styrker	Kvalitativ gennemgang, der sikrer høj validitet.
Svagheder	Giver ikke et totalt overblik på landsplan, da det kun er muligt at screene et begrænset antal udbud.
Omkostninger	150 timer for kerneteam. Pålægger ingen omkostninger på andre end det udførende kerneteam.

3.4.5 Kvalitative interviews

Beskrivelse

Kvalitative interviews kan gennemføres med udvalgte ordregivere, der herigennem kan besvare spørgsmål om udbud og kontrakter. I modsætning til spørgeskemaundersøgelsen, hvor ordregiver skal besvare en række prædefinerede spørgsmål, er det gennem det kvalitative interview muligt at indsamle mere dybdegående data om de overvejelser, der ligger til grund for de krav, der er stillet i udbuddet, og hvordan resultatet er blevet i den endelige kontrakt.

Kvalitative interviews bør kun gennemføres med få udvalgte ordregivere, der repræsenterer forskellige myndighedstyper og udbud inden for de forskellige monitorerede produktkategorier. Metoden er derfor ikke velegnet til at skabe et overblik over status på landsplan, med mindre der er tale om produktgrupper, hvor der kun gennemføres meget få udbud. Hvis ønsket er at monitorere antallet af udbud, der indeholder et bestemt antal krav, og videre måle fremskridt over tid, er det vigtigt at udarbejde en spørgeguide, der er standardiseret og kan frembringe data, der er sammenlignelige mellem forskellige myndigheder og over tid.

Validitet og reliabilitet

Metoden har en høj grad af såvel reliabilitet som validitet.

Analytisk dybde

Metoden har en meget stor analytisk dybde, da det er muligt at stille spørgsmål til krav stillet i udbuddet, overvejelser i forbindelse med udbuddet og krav i kontrakten.

Styrker

Det kvalitative interviews styrke ligger i muligheden for at spore sig ind på de bagvedliggende overvejelser og selve processen, der ligger til grund for udbuddet. Data, der skabes gennem denne metode, har meget høj validitet og vil kunne bruges til at vise styrker og svagheder i forhold til de overordnede mål omkring samfundsansvarlige indkøb. Den personlige kontakt og fleksibiliteten i et kvalitativt interview sikrer, at de nødvendige data bliver indsamlet.

Svagheder

Denne metode er ressourcekrævende, og det anbefales, at der kun gennemføres kvalitative interviews med et begrænset antal ordregivere. Da data er kvalitative, skal de efterfølgende bearbejdes for at gøres sammenlignelige i forhold til forskellige myndigheder eller for den samme myndighed over tid.

Omkostninger

	Timer – kerneteam	Timer – andre
Identifikation og udvælgelse (kriterier mv.)	10	
Udarbejdelse af interviewguide og pilottest	25	
Gennemførelse af 40 interviews	40	
Referater og analyse	30	
Rapportering	40	
I alt	145	Nogen

TABEL 5
OMKOSTNINGER – KVALITATIVE INTERVIEWS

Anvendelse i indkøbsprocessen

Det kvalitative interview giver mulighed for at spørge ind til alle facetter af udbuds- og indkøbsprocessen. Det vil sige, at metoden finder anvendelse i både monitorering af krav stillet i udbuddet og krav i kontrakten.

Sammenfatning – Kvalitative interviews

Beskrivelse	Interviews med enkelte ordregivere, der har gennemført udbud.
Validitet og reliabilitet	Meget høj validitet og præcision.
Analytisk dybde	Meget høj, da det er muligt at stille kvalitative og dybdeborende spørgsmål til både udbud og kontrakten.
Styrker	Giver dybdegående og kvalitativ information om stillede krav og overvejelser bag.
Svagheder	Ressourcekrævende og giver ikke et generaliserende billede af status.
Omkostninger	145 timer for udøvende kerneteam. Kræver nogen ressourcer for de ordregivere, der skal interviewes.

3.4.6 Selvaudit

Beskrivelse

Monitorering gennem selvaudit er inspireret af Københavns Kommune, hvor man i øjeblikket gennemgår egne indkøb med henblik på at vurdere status af kommunens grønne krav. Metoden går ud på, at det er de ordregivende myndigheder selv, der skal monitorere på status af samfundsansvarlige krav.

Denne form for selvaudit gør det muligt for den ordregivende myndighed at screene indgåede kontrakter for krav, hvilket vil være mindre krævende, end hvis denne screening skal ske fra centralt hold. En selvaudit vil kræve et standardiseret monitoreringsparadigme, der gør det muligt at sammenligne data mellem de forskellige myndigheder og over tid.

Ved at udvælge et antal repræsentative myndigheder inden for kommuner, regioner og stat vil der kunne skabes et validt overblik over status på krav.

Det kan anbefales, at et frivilligt repræsentativt udvalg af myndigheder fra kommune, region og stat indgår i en selvauditeringsproces. Disse kan blive bedt om fx hvert andet år at gennemgå udbud inden for udvalgte produkter og udgive resultaterne i en auditrapport.

Validitet og reliabilitet

Metoden er meget valid og præcis. Repræsentativiteten begrænses formentlig af, at de myndigheder der indgår i en sådan selvaudit, må formodes at have mere fokus på samfundsansvarlige indkøb end gennemsnittet af offentlige indkøbere.

Analytisk dybde

Denne metode har stor analytisk dybde, da det er de ordregivende myndigheder selv, der skal bidrage med data om krav i såvel udbuddet som kontrakten.

Styrker

Ved at lade de ordregivende myndigheder monitorere sig selv vil der i højere grad end ved andre metoder skabes ejerskab over promovering af samfundsansvarlige krav. Desuden giver metoden mulighed for at indsamle valid viden om krav i både udbuddet og kontrakten.

Svagheder

Det vil være en ressourcekrævende proces for myndighederne at gennemføre en selvaudit, og såfremt det ikke er et lovpligtigt krav, må det medregnes som en risiko, at ikke alle myndigheder vil være en del af denne monitoreringsmetode. De myndigheder, der deltager, vil med en vis sandsynlighed ikke være repræsentative i forhold til gennemsnittet af offentlige indkøbere.

Omkostninger

	Timer – kerneteam	Timer – andre
Udvælgelse af myndigheder og identifikation af relevante personer	15	
Opstilling af indberetningsramme	50	
Indsamling af data	30	
Validering af data	15	
Rapportering	40	
I alt	150	Mange

TABEL 6
OMKOSTNINGER – SELVAUDIT

Anvendelse i indkøbsprocessen

Da det er myndigheden selv, der skal gennemføre monitoreringen, kan den bidrage med data om krav stillet i såvel udbud som kontrakt.

Sammenfatning – Selvaudit

Beskrivelse	Udvalgte myndigheder screener egne indkøb for stillede krav og opfyldelsesgrad.
Validitet og reliabilitet	Meget valid og præcis.
Analytisk dybde	Høj analytisk dybde, da det er ordregiver selv, der skal monitorere på krav stillet i udbud og kontrakt.
Styrker	Det er for myndighederne relativt lettere at monitorere egne kontrakter end for udenforstående.
Svagheder	Kræver, at myndighederne vil investere de nødvendige ressourcer i selvaudit.
Omkostninger	150 timer for kerneteam. Store omkostninger for den selvauditerende myndighed.

3.4.7 Leverandørmonitorering

Beskrivelse

Denne metode er rettet mod at indsamle data om stillede krav fra leverandørerne. Disse har ofte et meget klart overblik over, hvilke krav der bliver stillet i forbindelse med udbud, om der er konsistens i kravene, og om kravene er realistiske.

”Den ansvarlige indkøber” anbefaler, at offentlige ordregivere forhører sig hos markedet eller hos eksperter om, hvilke krav der er relevante i relation til det forestående udbud. Der ønskes ikke en situation, hvor ingen eller kun meget få leverandører er i stand til at byde på et givent udbud, som følge af at kravene er for vanskelige at efterleve. For at belyse om de krav, der bliver stillet, er relevante, er det således effektivt at spørge leverandørerne selv, hvilket kan ske gennem kvalitative interviews af udvalgte leverandører eller brancheforeninger inden for de udvalgte produktgrupper.

Validitet og reliabilitet

Metoden vil være forholdsvis valid. Der skal tages højde for, at leverandørerne vil have forskellige incitamenter, og at de vil have en vis interesse i udfaldet af analysen. Metoden er en hurtig adgang til et overblik over krav og over udviklingen i krav over tid, som ikke kan tilgås med andre dataindsamlingsmetoder.

Analytisk dybde

Meget stor analytisk dybde, da metoden gennem kvalitative interviews med leverandører og brancheforeninger kan give uddybende data om krav stillet i udbuddet og kontrakten.

Styrker

Leverandørerne har et præcist overblik over, hvilke krav der stilles, og er derfor ideelle til at bidrage med data om relevansen i de stillede krav.

Svagheder

Denne metode gør det ikke muligt at skabe et overblik over antallet af krav og giver nødvendigvis heller ikke et sammenligneligt og generelt indtryk af relevansen af krav.

Omkostninger

	Timer – kerneteam	Timer – andre
Udvælgelse og identifikation af leverandører	15	
Udarbejdelse af spørgeguide og pilottest	25	
Gennemførelse af 40 interviews	40	
Referater og analyse	30	
Rapportering	40	
I alt	150	Nogen

TABEL 7
OMKOSTNINGER – LEVERANDØRMONITORERING

Anvendelse i indkøbsprocessen

Leverandørerne kan bidrage med data om både udbuddet og kontrakten.

Sammenfatning – Leverandørmonitorering

Beskrivelse	Leverandører eller brancheforeninger spørges om omfang og relevans af stillede krav i udbud.
Validitet og reliabilitet	Forholdsvis valid, da leverandører vil have forskellige incitamenter for at deltage i monitoreringen.
Analytisk dybde	Meget høj, da leverandører og brancheforeninger kan bidrage med viden om udbud og kontrakter.
Styrker	Leverandørerne vurderes at have et klart billede af, hvilke krav der stilles, og hvorvidt disse krav er relevante.
Svagheder	Ikke muligt at skabe et overordnet overblik over krav.
Omkostninger	150 timer for kerne team. Kræver nogen omkostninger for involverede leverandører og brancheforeninger.

3.4.8 Opsummering af dataindsamlingsmetoder

De enkelte metoder præsenteret i dette afsnit kan sammenfattes i nedenstående figur med fokus på validitet, reliabilitet, analytisk dybde og omkostninger for hhv. kerne team og andre interessenter.



Som det fremgår, har hver metode sine særlige egenskaber, fordele og ulemper. Metodernes forskellighed medfører et behov for at vurdere, hvilke muligheder og begrænsninger der er forbundet med hver metode i forhold til de produktgrupper, der er udvalgt som del af afgrænsningen. I det følgende afsnit kobles metoder med de valgte produktgrupper.

3.5 Afgrænsning og kobling mellem metoder og produktgrupper

Med henblik på at afgrænse antallet af offentlige indkøb, der skal monitoreres, anbefales det at fokusere på udbud, der opfylder disse to krav:

- Er et udbud offentliggjort på Udbud.dk over Tilbudslovens tærskelværdi på 500.000 kr., og
- Hører under en af de udvalgte produktgrupper

Ved at fokusere på offentlige udbud over Tilbudslovens tærskelværdi afgrænser monitoreringen sig fra udbud, der generelt er komplicerede at registrere og monitorere, og giver mulighed for udelukkende at holde sig til de udbud, der bliver offentliggjort på Udbud.dk. Afgrænsningen gælder mindre direkte indkøb, der ganske vist har en stor økonomisk volumen, men som er svære at monitorere, da de bliver udført mange forskellige steder. Derudover er der afgrænset fra de begrænsede udbud og miniudbud, der gennemføres på baggrund af en prækvalifikation eller rammeaftale, og som derfor ikke bliver offentliggjort på Udbud.dk.

Monitoreringen er endvidere afgrænset i forhold til udvalgte produktgrupper. Tabel 8 viser en oversigt over de seks produktgrupper, og et estimat på hvor mange udbud der blev gennemført i 2013 fordelt på kommune, region og stat¹⁰. Opgørelsen er foretaget på baggrund af offentliggjorte udbudsbekendtgørelser sammenholdt med CPV-koder, men da der, som tidligere nævnt, ikke er direkte sammenhæng mellem de udvalgte produkter og CPV-vokabulariet, er tabellen udelukkende vejledende.

Produktgruppe	Kommune	Region	Stat	I alt
It og elektronik	92	10	46	148
Vej og park	26	1	8	35
Tekstiler	17	3	9	29
Rengøring	11	2	7	20
Møbler	32	3	16	51
Papir	0	0	3	3
I alt	178	19	89	286

TABEL 8
ANSLÅET ANTAL UDBUDSBEKENDTGØRELSE FORDELT PÅ MYNDIGHEDSTYPE I 2013.

Som det fremgår af tabel 8, er der for de fleste produktgrupper en relativt lille variation i antallet af gennemførte udbud. For produktgruppen Papir bliver der dog foretaget så få udbud, at det vurderes, at monitorering for denne produktgruppe kan foretages med et telefonopkald til de involverede ordregivere og/eller leverandører. Produktgruppen Papir vil derfor ikke indgå i den videre analyse og anbefaling.

Da variationen i antal af udbud for de resterende produktgrupper er relativt tæt, anbefales det, at der skabes et monitoreringsværktøj, der kan bruges på samtlige grupper. Monitoreringsværktøjet vil bestå af forskellige dataindsamlingsmetoder, der gør det muligt at monitorere på både udbud og kontrakter, og vil samtidig tage højde for omkostninger, der bliver pålagt andre end det udførende kerneteam.

¹⁰ Stat inkluderer her også offentlige virksomheder, universiteter og lignende.

Følgende metoder, der ikke belaster andre end det udførende kerne­team, foreslås anvendt til at monitorere krav gennem udbud:

- Registerdata
- Screening

Til at monitorere kontrakter foreslås nedenstående metoder anvendt. Anvendelse af disse metoder medfører, at der pålægges andre parter en belastning.

- Spørgeskemaundersøgelse
- Kvalitative interviews
- Leverandørmonitorering

Sammenhæng mellem de enkelte dataindsamlingsmetoder bliver præsenteret i det følgende afsnit.

4. Anbefalinger og konklusion

På baggrund af ovenstående analyse er det muligt at anbefale et samlet monitoreringsværktøj, der på sigt kan benyttes til at monitorere status af grønne og etiske krav i offentlige indkøb.

Det anbefales, at der indledningsvis som udgangspunkt for monitoreringen etableres en definition, der ikke udelukkende baserer sig på antallet af stillede krav (jf. afsnit 3.2). Der anbefales således udarbejdet en fleksibel definition, der vurderer, hvilke relevante krav der indgår, og hvorvidt ordregiver har gjort sig overvejelser i forbindelse med udvælgelsen af krav. Opgørelsen bliver dermed ikke alene et spørgsmål om, hvorvidt et udbud er ”grønt” eller ”etisk” i forhold til antal af krav, men en nuancering af niveauet af ”grønhed” eller ”etik” udtrykt på en defineret skala. Denne definition bør etableres, inden en monitorering igangsættes.

Det anbefales, at der i udgangspunktet monitoreres på annoncerede udbud og tilhørende udbudsmateriale (jf. afsnit 3.3). Det bør her overvejes at inkludere begrænsede udbud fra eksempelvis SKI og Statens Indkøb, der vurderes at kunne rekvireres forholdsvis let. Denne løsning giver mulighed for med stor reliabilitet og validitet at vurdere status på krav stillet af ordregiverne, og de udfordringer, der er ved at tilgå kontrakter, undgås. Udover monitorering på udbud, anbefales det, at der med jævne mellemrum gennemføres monitorering af kontrakter.

For at opnå den mest nuancerede vurdering af status, anbefales det, at der monitoreres både på antallet af udbud, der defineres som enten ”grønne” eller ”etiske”, og den anslåede økonomiske volumen af disse udbud (jf. afsnit 3.4).

4.1 Anbefalet dataindsamlingsværktøj

Den anbefalede metode til dataindsamling baserer sig på en model, hvor der hvert år monitoreres på udbud inden for de valgte produktgrupper. Dette sker gennem en analyse af registerdata, hvorigennem de relevante udbud identificeres. Dette bør ske løbende, således at udbud kan identificeres, mens de stadig er aktive. Herefter foreslås 60 udbud årligt udvalgt til screening for grønne og etiske krav på baggrund af registeranalysen. Fordelingen anbefales på baggrund af anslåede antal udbud i 2013 at være it og elektronik (20), vej og park (10), tekstiler (10), rengøring (5), møbler (15) og bør desuden repræsentere en differentiering mellem myndighedstyper. Resultater af den årlige screening foreslås sammenfattet i en statusrapport for samfundsansvarlige offentlige indkøb.

Denne årlige monitorering vil ikke være nogen belastning for andre end det kerne-team, der skal udføre monitoreringen.

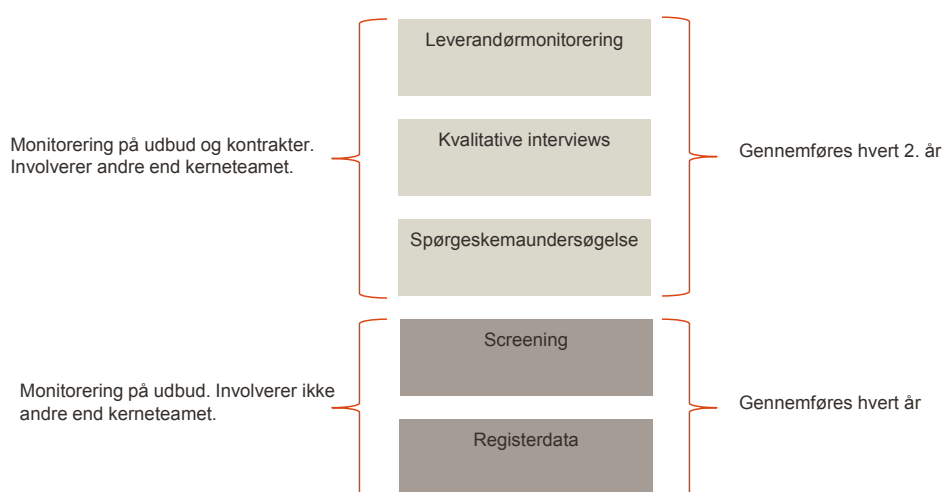
Hvert andet år foreslås der suppleret med dybdegående monitorering, der udover udbud også omfatter kontrakter. Dette vil bidrage med dybere indsigt i status for faktiske samfundsansvarlige indkøb. Denne del kræver involvering af andre end kerne-teamet, da information om kontrakter ikke kan tilgås centralt af kerne-teamet alene.

Et spørgeskema foreslås sendt ud til alle ordregivere, der i det forgangne år har gennemført indkøb inden for produktgrupperne. Identifikation af disse vil ske gennem registerdataanalysen. De udsendte spørgeskemaer foreslås rettet mod krav i kontrakten.

40 ordregivere foreslås desuden udvalgt til at deltage i kvalitative interviews. Ordregiverne skal bedst muligt repræsentere de forskellige produktgrupper og forskellige myndighedstyper. Spørgeguide for interviews foreslås udformet således, at der stilles spørgsmål til både udbuddet og den efterfølgende kontrakt. I udarbejdelse af spørgeguiden foreslås der lagt vægt på, at data skal være sammenlignelig på tværs af produktgrupper, samtidig med at det skal være muligt at vurdere, hvorvidt det enkelte indkøb er ”grønt” eller ”etisk” i forhold til den specifikke produktgruppes karakteristika.

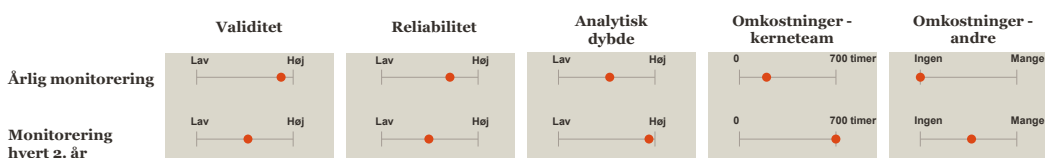
Endelig foreslås der gennemført kvalitative interviews med 40 udvalgte leverandører/brancheforeninger. Disse foreslås på lignende vis udvalgt, således at de repræsenterer de forskellige produktgrupper og indkøb gennemført af forskellige myndighedstyper. Der bør i interviewene være fokus på krav stillet i både udbud og kontrakt.

Det anbefalede dataindsamlingsværktøj er skitseret i nedenstående figur:



FIGUR 2
ANBEFALET DATAINDSAMLINGSVÆRKTØJ

Den årlige del af dataindsamlingsværktøjet, og den del der kun vil finde sted hvert andet år, har følgende karakteristika ift. validitet, reliabilitet, analytisk dybde og omkostninger:



Tabel 9 viser omkostninger for dataindsamlingsværktøjet fordelt på den årlige monitorering af udbud, og monitoreringen af udbud og kontrakter, der gennemføres hvert 2. år:

Metode	Timer – årlig monitorering	Timer – Monitorering hvert 2. år
Registerdata	125	125
Screening	150	150
Spørgeskemaundersøgelse		130
Kvalitative interviews		145
Leverandørmonitorering		150
I alt	275	700

TABEL 9
ANSLÅEDE OMKOSTNINGER FOR DATAINDSAMLINGSVÆRKTØJ

Det er Implements vurdering, at der med den foreslåede tilgang etableres en dækkende og omkostningseffektiv monitorering af samfundsansvarlighed i offentlige indkøb for de valgte produktgrupper. Monitoreringen baserer sig på en kombination af fem af de syv fremstillede metoder. Metoderne *selvregistrering* og *selvaudit* foreslås med denne fremstillede tilgang ikke bragt i anvendelse.

4.2 Fremadrettet perspektivering

I udarbejdelse af indeværende analyse er en række punkter identificeret, der har været udenfor scope i analysen, men som der bør overvejes inkluderet i det fremadrettede arbejde:

- Øget fokus på samspillet med leverandørerne om dokumentation af samfundsansvarlighed i de tilbudte produkter, og herunder efterlevelse af samfundsansvarlige krav. Ønsket om tættere samspil bunder i den antagelse, at leverandørerne mere præcist ved, hvilke grønne egenskaber deres produkter har, samt under hvilke etisk forhold produkterne er produceret;
- Der formodes at være en sammenhæng mellem, hvad der monitoreres på og hvor fokus bliver lagt hos de ordregivende myndigheder. Det er derfor anbefalet, at der fremadrette vurderes, hvilke indsatsområder, udover de produktgrupper der er defineret af EU's GPP indsats, der med fordel kan blive inkluderet i indsatsen rettet mod samfundsansvarlige offentlige indkøb;
- Det anbefales, at der som del af en afgrænsning laves en vurdering af, hvor stor en del af den samlede offentlige indkøbsvolumen der vil blive monitoreret, samt en vurdering af hvorledes der kan skaleres og hvilke konsekvenser det i givet fald vil få for monitoreringens omfang og omkostninger;
- Endeligt er det blevet anbefalet, at den fremadrettede monitorering inkluderer produktgruppen Transport, da dette er en kategori, hvor der er store miljømæssige fordele at hente ved at stille grønne krav.

Analyse af metoder til monitorering af samfundsansvar i offentlige indkøb

Rapporten skal bidrage med viden i forhold til fremtidige muligheder for at monitorere status for samfundsansvarlighed i offentlige indkøb i Danmark. Samfundsansvarlighed er i denne sammenhæng defineret som krav til miljø (grønne indkøb) og etiske hensyn i indkøbsprocessen. Miljøstyrelsen og Erhvervsstyrelsen har i fællesskab gennemført projektet, der har haft til formål at udvikle mere valide opgørelsesmetoder.

Større viden og transparens om, hvor langt man er i Danmark i forhold til at inddrage samfundsansvar i offentlige indkøb, vil kunne skabe et bedre beslutningsgrundlag for indsatsområder og den videre fremdrift for samfundsansvar i offentlige indkøb, samt et bedre grundlag for at kunne vurdere effekten af forskellige tiltag.



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Strandgade 29
1401 København K
Tlf.: (+45) 72 54 40 00

www.mst.dk