

# Guide til udbud af madordninger på dagpasningsområdet

26. marts 2009

## Forord

Denne procesguide er udarbejdet i maj måned 2009 i forbindelse med en ændring af lov om dag-, fritids- og klubtilbud mv. til børn og unge (dagtilbudsloven). Med lovændringen blev kommunerne pålagt at tilbyde et sundt frokostmåltid til alle børn i daginstitutioner. Procesguidens formål er at guide kommunerne igennem en implementering af madordningen.

I januar 2010 indgik regeringen, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance imidlertid en ny aftale om reglerne vedrørende madordningen.

Den nye aftale indebærer, at de datoer, der er angivet i denne guide, ikke længere er gyldige. Processen bag udarbejdelse af et udbud er dog uændret, hvorfor guiden stadig kan være en hjælp til de daginstitutioner, der vælger at indføre madordningen i samarbejde med en privat leverandør.

### Kort om den nye aftale

Med den nye aftale har den enkelte daginstitution mulighed for at fravælge kommunens tilbud om et sundt frokostmåltid. Som udgangspunkt er det forældrebestyrelsen, der træffer beslutning om at fravælge madordningen.

Kommunalbestyrelsen skal senest d. 31. december 2010 give forældrene mulighed for at træffe beslutning om at fravælge madordningen. I de daginstitutioner, hvor madordningen allerede er indført eller budgetteret igangsat i 2010, skal et eventuelt fravalg af ordningen være gennemført senest d. 30. juni 2011.

Fristen for hvornår kommunen senest skal tilbyde et frokostmåltid til børn i dagsinstitutioner, er blevet forlænget fra d. 1. januar 2010 til d. 1. august 2011. Forligsparternes aftale indebærer, at der skal fremsættes et nyt lovforslag, som forventes vedtaget i maj 2010.

Udbudsportalen arbejder på en vejledning, der kan hjælpe kommunerne til at håndtere de konkrete situationer, de fremover måtte stå i.

Du kan finde mere information om den nye aftale på KL's hjemmeside:  
<http://www.kl.dk/Fagomrader/Born-og-unge/Dagtilbud/Madordninger/>

## Indholdsfortegnelse

<b>1.</b>	<b>Indledning</b> .....	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Ændring i dagtilbudsloven</b> .....	<b>4</b>
2.1	Hvad betyder ændringen? .....	4
<b>3.</b>	<b>Mulige løsningsmodeller</b> .....	<b>6</b>
3.1	Hvordan findes den optimale løsning? .....	6
<b>4.</b>	<b>Når det er besluttet, at inddrage en privat producent</b> .....	<b>8</b>
4.1	Hvad siger udbudsreglerne? .....	9
4.1.1	Annonceringspligten (Tilbudsloven) .....	9
4.2	Hvordan kan man tackle opgaven? .....	10
4.2.1	Politisk afklaring .....	11
	Hvad skal indgå i løsningen? .....	11
	Inddragelse af samarbejdsudvalg .....	11
	Inddragelse af forældrebestyrelser .....	11
	Kan løsningen findes decentralt? .....	13
	Hvad gælder for selvejende institutioner? .....	13
4.2.2	Planlægning .....	14
	Intern organisering .....	16
	Kontraktstrategi .....	17
4.2.3	Annoncen .....	17
	Beskrivelse af opgaven .....	17
	Kvalitetssikring .....	19
	Tildelingskriterier .....	20
4.2.4	Annonceringen .....	21
4.2.5	Valg af leverandør .....	22
4.2.6	Drift .....	23
<b>5.</b>	<b>Opfølgingsredegørelse til borgerne</b> .....	<b>23</b>

## 1. Indledning

Dette notat er udarbejdet af Udbudsportalen.

Notatet er tænkt som en hjælp til kommunerne i relation til implementeringen af madordninger, jævnfør ændringen i *Lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge* (dagtilbudsloven) med virkning fra senest den 1. januar 2010.

Særskilt lægger notatet vægt på at guide kommunerne igennem den proces, der gælder, når madordningerne implementeres i samarbejde med en privat leverandør.

En del kommuner er allerede i fuld gang med at implementere ordningen og i flere tilfælde sker implementeringen i samarbejde med en privat leverandør. For disse kommuner har notatet været for længe undervejs, til at de kan få egentlig nytte af det. Disse kommuner har imidlertid været inspirationskilden til notatet, og det er håbet, at de resterende kommuner vil få glæde af det.

Notatet vil løbende blive opdateret i takt med de erfaringer, der høstes ved implementeringen af ordningen. Udbudsportalen.dk skal dermed opfordre kommuner m.fl. til at lade deres erfaringer komme til vores kendskab.

Udbudsportalen kan kontaktes på [post@udbudsportalen.dk](mailto:post@udbudsportalen.dk).

## 2. Ændring i dagtilbudsloven

Folketinget har den 25. november 2008 vedtaget et ændringsforslag til *Lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge* (dagtilbudsloven).

Forslaget består af to dele:

- i. Indførelse af et frokostmåltid i alle daginstitutioner som en del af dagtilbudsydelsen og en samtidig justering af loftet for forældrebetaling
- ii. Ændring af reglerne om fastsættelse af kommunalbestyrelsens tilskud og forældrenes egenbetaling til dagtilbud.

Det er alene første del af lovændringen, der vil blive berørt i det følgende.

### 2.1 Hvad betyder ændringen?

Senest pr. 1. januar skal der tilbydes et sundt frokostmåltid i alle daginstitutioner som en del af dagtilbudsydelsen.

Regeringens formål med lovændringen er at sikre, at alle børn i førskolealderen får et sundt måltid midt på dagen med henblik på at

fremme gode kostvaner, forebygge fedme og bidrage til børnenes generelle velvære og udvikling. Herudover er det regeringens hensigt, at det fælles måltid mad i daginstitutionen bidrager til at aflaste børnefamiliernes hverdag, idet forældrene ikke længere skal afsætte tid til at smøre madpakker til deres børn i daginstitutionen.

Forældrene skal fortsat finansiere frokostmåltidet, idet de opfattes som hovedansvarlige for en sund kost til deres børn.

Ordnningen skal altså hvile i sig selv ved, at merudgifter bliver modsvaret af merindtægter i form af øget forældrebetaling. Mere konkret er der mulighed for, at kommunen kan hæve forældrebetalingen fra 25 % til 30 % af de budgetterede bruttoudgifter (eksklusiv ejendomsudgifter). Børn, der er omfattet af friplads eller søskenderabat, skal tilbydes maden gratis eller til nedsat pris. Denne udgift skal finansieres af den forhøjede forældrebetaling.

Lovændringen er derfor i udgangspunktet tænkt som udgiftsneutral for kommunerne. Det økonomiske grundlag for madordningen afhænger dog naturligt af, hvor store eller små kommunens samlede udgifter til dagtilbud er og er derfor ikke nødvendigvis den reelle udgift.

Ifølge Indenrigs- og socialministeriet vil madordningen gennemsnitligt betyde en merbetaling på 300 kr. pr. måned for de børn, der ikke er omfattet af friplads eller søskenderabat.

Ordnningen er obligatorisk. Heri ligger, at de enkelte forældres eventuelle fravalg af frokostmåltidet ikke medfører en reduktion i egenbetalingen for dagtilbuddet. Kommunalbestyrelsen kan dog beslutte, at forældre kan medbringe barnets frokost hjemmefra mod en reduktion i forældrebetalingen, hvis barnet har en lægedokumenteret allergi eller anden sygdom, som kræver en specialkost, og det vurderes, at barnet ikke på forsvarlig vis kan tilbydes et frokostmåltid i daginstitutionen.

Dagplejen er endvidere ikke omfattet af lovforslaget, hvilket begrundes i, at kost allerede i dag i praksis er en del af dagplejeydelsen.

#### **Links til loven**

Se hele loven [her](#).

Se KL's bemærkninger til lovændringen [her](#), og det samlede høringsnotat [her](#).

### 3. Mulige løsningsmodeller

Det er en lokal beslutning, om madordningen skal komme i stand ved egenproduktion i kommunen eller ved brug af en privat udbyder.

Dette giver overordnet set kommunerne 3 løsningsmodeller:

- Tilberedning af maden i institutionen
- Levering af maden fra et kommunalt fælleskøkken
- Levering af maden fra en privat producent

#### 3.1 Hvordan findes den optimale løsning?

Hver af de ovennævnte 3 løsningsmodeller indeholder en række varianter. Eksempelvis rummer hver løsningsmodel varm såvel som kold mad. Ligeså kan tilberedning i institutionen både betyde, at hver institution producerer deres egen mad, og at udvalgte institutioner producerer nok til at dække kommunens samlede behov.

Der vil også være løsninger, der går på tværs eller kombinerer flere af modellerne. Én løsning er for eksempel, at institutionerne står for en mindre grad af egenproduktion mod levering af halvfabrikata fra en privat leverandør. Eller at nogle institutioner producerer maden selv, mens de resterende får den leveret fra fælleskøkkenet.

Flere ting afgør, hvilken konkret løsning kommunen finder optimal, eksempelvis:

- Økonomiske forudsætninger
- Kapacitet hos kommunens eget produktionskøkken
- Fysiske forudsætninger, herunder evt. behov for investering eller tilpasning af produktionskøkkener mv.
- Værdier for det pædagogiske arbejde
- Lokale kostpolitikker
- Ønsket serviceniveau
- Markedsforhold

Den politiske drøftelse kan med fordel støtte sig til et oplæg, der beskriver de forskellige løsninger og opstiller dem som alternativer. De økonomiske aspekter har naturligt en central rolle i beskrivelserne.

Egenproduktionsløsningerne kan medføre anlægsudgifter helt afhængigt af kommunens lokale forudsætninger. Med henblik på en afdækning af anlægsøkonomien er det en god ide indledningsvist at undersøge:

- Hvor mange institutioner, der har et køkken

- Hvor mange af institutionskøkkenerne, der er modtagekøkkener – og i hvilken grad der må efterbehandles
- Hvor mange af institutionskøkkenerne, der er produktionskøkkener – og hvilken type måltider der må tilberedes
- Hvor mange af produktionskøkkenerne, der har ekstra kapacitet, og hvor stor denne er
- Hvor mange fælleskøkkener, der er
- Hvor mange af fælleskøkkenerne, der har ekstra kapacitet, og hvor stor denne er

På grund af de fysiske forudsætninger skal det gøres klart, hvad de forskellige løsninger kræver af anlæg eller renovering, herunder hvilke udgifter der følger med.

For samtlige løsninger vil der være driftsudgifter. Ved levering af mad fra en privat leverandør er udgiften lig med kontraktsummen. Her udover kan der være udgifter forbundet med håndtering og opbevaring af maden og bortskaffelse af affald/emballage mv. For at give et realistisk bud på kontraktsummen, er det oplagt at lave en lille markedsundersøgelse. Ved egenproduktionsløsninger vil driftsudgifterne være sammensat af madindkøb, løn til køkkenpersonale, elforbrug osv.

Oplægget til politikerne bør udover økonomiske forhold behandle, hvilke fordele og ulemper der er ved at vælge den enkelte løsning, set fra såvel en pædagogisk som en kostpolitisk vinkel samt fra relevante andre vinkler.

Af hensyn til overskueligheden er det en god ide at holde fast i, at der er 3 alternativer givet ved de 3 overordnede løsningsmodeller. Kombinationsmuligheder og variationer kan behandles indenfor den løsning, de vedrører.

En fremstilling af løsningsmodel 1 kan fx se sådan ud:

<b>1) Tilberedning af maden i institutionerne (egenproduktion)</b>		
	<b>Kold mad</b>	<b>Varm mad</b>
<b>Anlægsudgifter:</b>		
Etablering af x køkkener	X kr.	X kr.
Forbedring af x køkkener	X kr.	X kr.
Køb af hårde hvidevarer	X kr.	X kr.
<b>I alt</b>	<b>X kr.</b>	<b>X kr.</b>
<b>Årlige driftsudgifter:</b>		
Vedligehold, hvidevarer	X kr.	X kr.

Forbrug, el og vand	X kr.	X kr.
Løn, køkkendame	X kr.	X kr.
Madindkøb	X kr.	X kr.
<b>I alt</b>	<b>X kr.</b>	<b>X kr.</b>

**Fordele/ulemper ved løsning:**

- Madlavning kan indgå som en pædagogisk aktivitet på lige vilkår med andre aktiviteter
- Børnene kan lugte og røre maden og selv være med til at tilberede den
- Den kolde mad (madpakke) kan medbringes på udflugter
- Det kan være en udfordring at rekruttere køkkenpersonale
- Det er nødvendigt at have en alternativ løsning i tilfælde af sygdom (køkkendame)

**Bemærkninger:**

- Der vil kunne spares anlægsudgifter svarende til opgradering af x institutioner (+ lønudgifter mv.) såfremt nabolevering inddrages i løsningen
- Tilberedning af halvfabrikata er tilladt i samtlige nuværende køkkener med undtagelse af x
- Der kan alene afløftes moms af selve madindkøbet

**Kommunale udbudseksempler**

Flere kommuner har allerede afdækket deres muligheder, begrænsninger og ønsker for at finde en optimal løsning, jævnfør ovenstående. Se eksempler fra

- Århus Kommune [her](#)
- Rebild Kommune [her](#)
- Silkeborg Kommune [her](#).

Der kan også genereres inspiration på KL's hjemmeside om madordninger. Hjemmesiden findes under "Børn og unge" på [www.kl.dk](http://www.kl.dk).

**Fødevarerkrav**

Angående registrering af daginstitutionskøkkener og de indretningsmæssige krav til køkkenerne henvises til fødevarerstyrelsens hjemmeside, som findes [her](#).

I øvrigt henvises til diverse love og regulativer for affaldshåndtering og til arbejdstilsynets krav til arbejdspladsens indretning og arbejdets udførelse.

## 4. Når det er besluttet, at inddrage en privat producent

I det følgende er blikket rettet mod den situation, hvor løsningen involverer en privat leverandør.

Der ses dog bort fra situationen, hvor den private part alene står for leverance af råvarer til egenproduktion (fuldfabrikata) i institutionen. Indkøb af råvarer er et almindeligt varekøb, der afhængigt af tærskelværdien er underlagt Udbudsdirektivet. Mange kommuner har i forvejen rammeaftaler for indkøb af fødevarer som eventuelt kan bruges.

Fokus i nedenstående er således de løsningsmodeller, der omfatter levering af halv- eller fuldfabrikata fra en privat producent til hele kommunen eller dele af den.

#### **4.1 Hvad siger udbudsreglerne?**

Etablering af madordning ved brug af en ekstern leverandør betyder reelt køb af to ydelser: madproduktion og transport.

Indkøb af madordninger er som udgangspunktet omfattet af de mindre restriktive udbudsregler i Tilbudsloven (se nedenfor). Det skyldes, at madproduktion efter Udbudsdirektivet er opgjort som en såkaldt Bilag IIB ydelse, der ikke er omfattet af normal EU-udbudspligt.

Såfremt madproduktion og transport udbydes hver for sig, skal man være opmærksom på, at transportdelen i sig selv er EU-udbudspligtig.

Vælges et samlet indkøb af de to ydelser, vil det være den tungeste ydelse ud fra en økonomisk betragtning, der dikterer reglerne. Fordi madproduktionen formentligt vil udgøre den primære del af kontraktsummen, vil indkøbet alene skulle følge reglerne i Tilbudsloven samt naturligvis almindelige EU-retslige bestemmelser såsom ligebehandling mv.

Der er naturligvis ikke noget i vejen for at følge procedureerne i EU's udbudsdirektiv, men det er ikke et krav. Dog bør man være opmærksom på, at man således afskærer sig selv for retten til forhandling og at man skal overholde de tidsfrister, der er angivet i Udbudsdirektivet.

##### **4.1.1 Annonceringspligten (Tilbudsloven)**

Ifølge Tilbudsloven skal indkøb på over 500.000 kr. annonceres. Annonceringspligten indebærer, at myndigheden som minimum offentliggør en annonce, der indeholder følgende:

- En beskrivelse af opgaven
- Tildelingskriterier
- Evt. krav til tilbudsgiveren
- Kontaktperson

- Tidsfrist

Annonceringen er en konkurrenceudsættelse, men ikke et formelt udbud. På samme vis er annoncen ikke et egentligt udbudsmateriale. Grundet det sammenlignelige indhold, vil ordene annonce og udbudsmateriale dog blive brugt i flæng i det følgende.

Annonceringspligten indebærer ingen regler omkring proceduren. Proceduren skal dog stadig tilrettelægges, så de interesserede virksomheder har mulighed for at gennemskue processen og fx kontrollere, om tilbudsgiverne bliver behandlet lige.

Her udover vil det være en god hjælp for kommunen selv, hvis opgaven gribes systematisk an.

I det følgende gives et forslag til, hvordan processen kunne se ud, og hvad den bør indeholde. Forslaget følger på relevante punkter strukturen og indholdet fra udbudsportalens "TRIN FOR TRIN", som er en vejledning i gennemførelse af udbud.

Se mere på [www.udbudsportalen.dk](http://www.udbudsportalen.dk).

## 4.2 Hvordan kan man tackle opgaven?

En udbuds- eller konkurrenceudsættelsesproces kan inddeles i følgende seks faser:

1. Politisk afklaring
2. Planlægning
3. Annoncen (udbudsmaterialet)
4. Annonceringen (udbudsrunden)
5. Valg af leverandør
6. Drift og opfølgning

Hver fase indeholder en række trin, dvs. nogle emner, der skal træffes beslutning om.

I Udbudsportalens vejledning "TRIN FOR TRIN" handler fase 1 om de generelle overvejelser Kommunalbestyrelsen skal gøre sig i relation til udbud og konkurrenceudsættelse. Her vil fasen konkret være vendt mod opgaven med etablering af madordninger.

#### **4.2.1 Politisk afklaring**

##### **Hvad skal indgå i løsningen?**

Den politiske drøftelse af løsningsmodeller (jf. 3.1), kan eventuelt suppleres med en drøftelse om, hvorvidt det vil være en fordel at indføre madordninger andre steder end de krævede, fx skoler. Ligeledes kan det drøftes om madordningen skal være mere omfattende, end loven kræver.

Ifølge ændringen i dagtilbudsloven kan Kommunalbestyrelsen fx beslutte at give mulighed for forældrebetalte madordninger for den mad, der ikke udgør frokostmåltidet. Der kan desuden tages stilling til, om der vil være fordele i, at pædagogerne spiser med mod en egenbetaling.

##### **Inddragelse af samarbejdsudvalg**

Den politiske drøftelse af løsningsmodeller bør, og skal i visse tilfælde, inddrage inputs fra de relevante interessenter.

Først og fremmest er kommunen forpligtet til at inddrage samarbejdsudvalget inden en beslutning om konkurrenceudsættelse, hvis beslutningen har arbejds- og personalemæssige konsekvenser.

Oftest vil etablering af en madordning gennem konkurrenceudsættelse ikke medføre den slags konsekvenser, idet kommunens varetagelse af opgaven er født med lovændringen.

Imidlertid kan der være institutioner, der i dag har etableret en madordning via ansættelse af en "køkkendame". Såfremt konkurrenceudsættelsen omfatter disse allerede etablerede ordninger skal samarbejdsudvalget have medindflydelse på de vilkår, der besluttes i forhold til køkkenpersonalet. Hvis udbuddet kan føre til overdragelse af køkkenpersonalet til den private leverandør, skal kommunen yderligere være opmærksom på, hvordan man håndterer en virksomhedsoverdragelse.

Det er op til kommunalbestyrelsen, hvor udstrakt inddragelsen af samarbejdsudvalget i øvrigt skal være. Ligeså er det strukturen i den enkelte kommunes samarbejdsudvalg og opgavens omfang der afgør, hvilket konkret udvalg det vil være relevant at inddrage. Men et lokaludvalg på børneområdet vil givetvis være dækkende.

##### **Inddragelse af forældrebestyrelser**

Der skal tages stilling til, hvorledes inddragelsen af forældre og/eller forældrebestyrelser skal se ud.

Om end forældrene sandsynligvis er orienteret fra anden side, kan det være en god ide indledningsvist, at orientere dem om lovændringen og dens umiddelbare konsekvenser. Samtidig kan det nemlig oplyses, hvornår og i hvilken grad forældrene vil blive inddraget, så processen er gennemsigtig.

Det er væsentligt at holde sig for øje, at inddragelse tager tid. Dette fordrer, at der kun skal være en inddragelse, såfremt den er relevant. Fx kan de gældende retningslinjer for kost og etableringen af en madordning i sig selv ikke fraviges, hvorfor der principielt ikke er nogen grund til at drøfte disse aspekter.

Det er endvidere væsentligt, at rammerne for inddragelsen er klare. Det kunne således give bagslag at inddrage forældrene aktivt i temadrøftelser, hvis der ikke bliver arbejdet videre med de forslag, der fremkommer her.

Der er nødvendigt, at kommunalbestyrelsen tager stilling til, hvad der kan besluttes decentralt, herunder hvordan kompetencefordelingen mellem institutionslederen og forældrebestyrelsen ser ud.

Med hensyn til selve kosten kan forældrefinansieringen tale for en høj inddragelse af forældre og forældrebestyrelser. Forældrene vil uden tvivl ønske at have medindflydelse på den kost, som deres børn får serveret, og som de selv skal betale for. Det vil være en god ide, at fokusere på holdbare løsninger, der tilfredsstillende så mange som muligt.

Afhængigt af de lokale principper for og erfaringer med inddragelse samt ønsker og muligheder i den konkrete situation kan inddragelsen af forældrene spænde fra at være en orientering om kommunalbestyrelsens beslutning til at omfatte temadrøftelser mv.

Et muligt inddragelsesforløb kunne se sådan ud:

- 1) Forældrene orienteres pr. brev om lovændring og videre proces, herunder tidspunkter for og indhold i inddragelse.
- 2) Der afholdes forældremøder i institutionerne, hvor forældrene kan komme med input til løsningsmodeller, herunder fremhæve hvad de særskilt lægger vægt på.
- 3) Oplægget, der beskriver de forskellige løsningsmodeller og opstiller dem som alternativer, sendes i høring i forældrebestyrelserne, således at høringssvaret kan blive behandlet af politikerne samtidig med selve oplægget.
- 4) Forældrene orienteres pr. brev om kommunalbestyrelsens beslutning.

### **Kan løsningen findes decentralt?**

Kommunalbestyrelsen kan principielt lade det være op til den enkelte institution at finde en løsning til etableringen af en madordning.

Imidlertid vil det næppe være hensigtsmæssigt at lade hver institution bruge ressourcer på at afdække forskellige muligheder og at etablere en løsning på egen hånd. Kommunens egen kapacitet vil samtidig først rigtigt komme i spil, hvis kommunen betragtes som en helhed. I øvrigt vil beslutninger om anlæg af køkkener mv. typisk ikke kunne træffes på institutionsniveau.

Imidlertid kan det være en midlertidig løsning at uddelegere en indkøbskompetence. Hvis fx kommunalbestyrelsen har besluttet at anlægge produktionskøkkener, men disse først vil være færdigetableret efter lovens ikrafttrædelse, kan det besluttes, at de enkelte institutioner selv skal sørge for madindkøb, indtil køkkenerne er etableret.

Væsentligt er det dog at påpege, at kommunen er forpligtiget til at lægge værdien af flere kontrakter sammen ved vurderingen af, om det samlede indkøb overstiger Tilbudslovens tærskelværdi på 500.000 kr., såfremt der er tale om en indholdsmæssig sammenhæng mellem leverancerne.

Dette betyder dog ikke, at kommunen er tvunget til at udnytte sin position til at opnå stordriftsfordele ved at sammenlægge indkøb. Reglerne tilsigter blot, at et indkøb ikke deles op med henblik på at omgå udbudspligten. Men det vil nok være svært at argumentere mod en sammenlægning, såfremt samtlige institutioner dikteres en løsning, der giver et ensartet indkøbsbehov.

Hvis de enkelte institutioner bemyndiges til selv at foretage deres indkøb, kræver det, at de selv

- varetager indkøbsforretningen,
- kan bestemme, hvem kontrakten skal indgås med, og
- har budget til indkøbet og står for finansieringen af kontrakten.

### **Hvad gælder for selvejende institutioner?**

KL har rettet henvendelse til Indenrigs- og socialministeriet med henblik på afklaring af, hvorvidt kommunen kan levere mad fra egne produktionskøkkener til selvejende institutioner. Det indebærer nemlig en overvejelse om, hvorvidt en sådan praksis er forenelig med kommunalfuldmagtsreglerne (selvejende institutioner mv. er juridisk set ikke en del af kommunen).

Det er KL's umiddelbare synspunkt, at kommunerne skal have mulighed for at indgå aftaler om madordninger med brug af eget produktionskøkken med selvejende institutioner. Herunder evt. have mulighed for at lade det indgå som et vilkår i driftsoverenskomsterne.

#### 4.2.2 Planlægning

At gennemføre en udbudsforretning eller en konkurrenceudsættelse er typisk en omfattende opgave:

- *Dels* tager processen tid grundet inddragelsen af relevante interessenter, den politiske behandling, og det forhold at potentielle leverandører også skal have tid og plads til at kunne byde ind.
- *Dels* kræver et velgennemtænkt og fuldstændigt udbudsmateriale, at der lægges nogle kræfter i udarbejdelsen.

Det vil være en god ide, at starte planlægningsfasen med at udarbejde en tids-/handleplan. En tids-/handleplan giver et overblik over processen – både i forhold til tidsaspektet, men også i forhold til konkrete produkter og dermed ressourceforbruget.

En tids-/handleplan kunne se ud som den nedenfor. Den politiske afklaringsfase, som er overstået på tidspunktet for planlægningen af selve konkurrenceudsættelsen er medtaget for overblikkets skyld.

<b>Tids-/handleplan - Madordning</b>			
<b>Fase</b>	<b>Dato /tidspunkt</b>	<b>Aktør</b>	<b>Aktivitet</b>
<b>Politisk afklaring</b>	15.05.2009	Forældrebestyrelser	Orientering om lovændring og proces
	07.06.2009	Forældrebestyrelser	Forældremøde, input til løsningsmodeller mv.
	15.05.2009 -15.06.2009	Administration	Udarbejdelse af oplæg, der beskriver og vurderer alternative løsningsmodeller Input fra forældremøde indarbejdes i sidste del af perioden
	21.06.2009	Forældrebestyrelser Samarbejdsudvalg	Høring af oplæg

	28.06.2009	Kommunalbestyrelsen	Behandling af oplæg og hørings svar => beslutning om konkurrenceudsættelse
	30.06.2009	Forældrebestyrelser Samarbejdsudvalg	Orientering om kommunalbestyrelsens beslutning
<b>Planlægning</b>	15.06.2009 -07.08.2009	Administration	Udarbejdelse af tids-/handleplan Intern organisering og fordeling af ansvar Udarbejdelse af forslag til kontraktstrategi, evt. kontraktudkast
	15.08.2009	Fagudvalg	Behandling af forslag til kontraktstrategi mv.
<b>Annoncen</b>	07.08.2009 - 07.09.2009	Administration	Udarbejdelse af annonce (udbudsmateriale)
	14.09.2009	Fagudvalg	Behandling af annonce
<b>Annoncering (udbudsrunde)</b>	15.09.2009	Administration	Annonce indrykkes
	31.10.2009 - 07.11.2009	Administration	Indkomne tilbud vurderes
<b>Valg af leverandør</b>	14.11.2009	Fagudvalg	Behandling af forslag til valg af leverandør
	15.11.2009	Administration Den private leverandør	Kontrakt underskrives
<b>Drift</b>	01.01.2010	Den private leverandør	Madleverancen træder i kraft

I tids-/handleplanen ovenfor er kommunalbestyrelsen alene inddraget i beslutningen om konkurrenceudsættelse. Resten af processen er forudsat behandlet i fagudvalg.

Den konkrete politiske beslutningsprocedure, dvs. hvornår hvilke udvalg skal drøfte sagen mv., og inddragelse varierer meget fra kommune til kommune. Kommunens udbudspolitik vil ofte indeholde retningslinjer for den politiske proces.

Tids-/handleplanen støtter sig til den forældreinddragelse, der er skitseret i afsnit 4.2.1. ligesom den tager højde for høring af samarbejdsudvalget. Der bør imidlertid også tages konkret stilling til disse to aspekter.

Overlappene i tids-/handleplanen kan lade sig gøre, fordi de enkelte aktiviteter indeholder bidrag fra flere aktører. Om end forældrenes input til løsningsmodellerne ikke er fremkommet endnu, kan administrationen altså godt begynde at arbejde med beslutningsoplægget til politikerne. Eksempelvis kan der genereres et overblik over de fysiske forudsætninger, den økonomiske ramme, foretages en markedsanalyse osv.

Ligeså behøver administrationen ikke at holde sig afventende, til politikerne behandler dens indstillinger. I langt de fleste tilfælde vil den politiske behandling munde ud i, at administrationen skal fortsætte det igangsatte. Derfor kan den tid, der går mellem, at dagsorden er skrevet, til der er truffet beslutning, lige så godt udnyttes til at forberede næste skridt.

Tidsplanen bør ikke være strammere, end at der er plads til eventuelle uforudsete opgaver. I tids-/handleplanen ovenfor er der eksempelvis sat forholdsvis lang tid af til vurderingen af de indkomne tilbud, idet der kan være behov for at afklare forskellige kontraktvilkår.

I tids-/handleplanen er der afsat 1½ måned til at leverandørerne kan udarbejde deres tilbud. Der er ligeledes afsat 1½ måned fra kontrakten underskrives til den træder i kraft. Disse tidsfrister anbefales som minimum og de bør ikke ændres med mindre konsekvenserne er tænkt igennem.

### **Intern organisering**

Der bør sættes tilstrækkelige og relevante ressourcer af til varetagelse af opgaven. Forberedelse og gennemførelse af udbud af madordning vil typisk tage 100-500 timer, helt afhængigt af forhåndsviden, behov for afklaringer mv.

Det kan generelt anbefales at:

- Gøre forberedelse og gennemførelse af udbuddet til et internt projekt med klart ansvar og rollefordeling, ressourceafklaring mv.
- Nedsætte en styregruppe med tværgående styringsansvar (børneområdet, økonomiområdet, indkøbs- og udbudskontoret)
- Nedsætte en projektgruppe med kompetencer indenfor indsigt i børneområdet, i kostaspekter samt i juridiske forhold, herunder i konkurrencemæssige aspekter.

- Udpege en projektleder der kan fungere som koordinator i forhold til de bidrag, der skal produceres inden for hvert projektgruppemedlems ansvarsområde.

Den interne organisering er særlig vigtig at overveje, hvis kommunen vil udarbejde et kontrolbud, fx at kommunens produktionskøkkener udarbejder et tilbud i konkurrence med private. Her gælder det nemlig, at de samme mennesker ikke må indgå i hverken udarbejdelsen af udbudsmaterialet eller udarbejdelsen af kontrolbuddet.

### **Kontraktstrategi**

Inden opgaven beskrives, bør kommunen tage stilling til, hvilke kontraktforhold den ønsker.

Det kan generelt anbefales, at:

- Indgå en samlet aftale med én leverandør, hvis man ønsker at vægte nem administration og stordriftsfordele højt - og dermed bl.a. muligheden for bedre økonomi og kvalitet.
- Indgå mindre delkontrakter, fx distriktsopdelt, hvis man vægter muligheden for fleksibilitet, og at mindre leverandører kan byde ind, eller at der kan vælges en decentral løsning, hvor institutionerne får en valgmulighed.
- Vælge en kontraktlængde på fx 3-5 år, evt. med option på udvidelse – dvs. lang nok tid til at leverandøren kan få afskrevet investeringer.
- Overveje økonomiske sanktionsmuligheder, hvis kontrakten ikke overholdes.
- Have udkastet til kontrakt klart ved udsendelse af udbudsmaterialet.

Få inspiration til kontraktudkastet [her](#).

#### **4.2.3 Annoncen**

Annoncen kan opbygges efter en enkel skabelon, der følger overskrifterne i dette afsnit.

Herudover kan der være behov for at tilknytte en række bilag. Fx ville det være en god ide at inddrage en oversigt over kommunens institutioner med antal børn, geografisk placering mv. Tillige vil et kontraktudkast tydeliggøre, hvad det præcis er, der udbydes, jævnfør ovenstående.

#### **Beskrivelse af opgaven**

I opgavebeskrivelsen skal det fremgå klart og tydeligt, hvilken opgave kommunen ønsker løst og på hvilke betingelser. Beskrivelsen kan både

indeholde krav og ønsker. Det skal klart angives, hvornår der er tale om krav, og hvornår der er tale om ønsker.

Det kan generelt anbefales at opbygge beskrivelsen efter disposition:

- Generel beskrivelse af opgaven
- Udbuds- og tilbudsvilkår, herunder formelle forhold, mindstekrav til leverandøren, tildelingskriterier mv.
- Kravspecifikation
- Kvalitetssikring
- Prisforhold og betaling
- Krav til tilbuddets udformning (evt. tilbudsliste)
- Udkast til kontrakt
- Bilag

Med hensyn til kvalitet vil det være nærliggende at specificere det ønskede næringsindhold i måltiderne, fx ved at stille krav til fedtprocenter, fødevarersammensætning osv. Der kan også stilles krav til de anvendte produkter, fx kan udbyder kræve, at der bruges en vis mængde økologiske råvarer i madproduktionen, eller at emballeringen er miljøvenlig.

Ønsker til serviceniveau kan fx vedrøre omstændighederne ved afbestilling, variationerne i kosten osv.

I forhold til forsyningssikkerhed kan der fx sættes krav om, at leverandøren har en minimumskapacitet. Det kan endvidere være en god ide, at opfordre leverandøren til i tilbuddet at angive, hvilke foranstaltninger der vil blive gjort for at sikre forsyningen.

Kravene kan eventuelt stilles som mindstekrav. På den måde fremgår det, hvilket niveau der vil være absolut nødvendigt for leverandøren at leve op til, og hvad der indgår som en del af konkurrencen. I det omfang kommunen er underlagt ufravigelige forpligtelser på en opgave, bør dette tages med som en del af beskrivelsen. Disse forpligtelser ændrer sig nemlig ikke, fordi en privat part løser opgaven. Fødevarestyrelsens anbefalinger til kosten bør således inddrages i opgavebeskrivelsen.

Inden skrivefasen sættes i gang bør det drøftes, hvor deltaljeret beskrivelsen skal være. Det kan være en fordel med en forholdsvis overordnet eller løs beskrivelse, således at leverandørens erfaringer og viden inddrages i opgaveløsningen. Fx ved leverandøren måske langt bedre end kommunen, hvilken emballage, der kan holde til udflugter. Omvendt vil det være væsentligt at sikre, at kommunen og leverandøren ikke har to forskellige billeder af, hvad der menes med sund kost.

Almindeligvis vil en opgavebeskrivelse tage afsæt i, hvordan opgaven løses inden konkurrenceudsættelsen. Denne metode er for de fleste kommuner ikke rigtigt brugbar i dette tilfælde, idet opgaven fødes med lovændringen. Der må derfor tyes til den hjælp, der kan genereres andre steder fra. Hvad angår serviceniveauet kan selve lovændringen og eventuelle lokale kostpolitikker fx tages i brug. I lovændringen specificeres det, at et sundt frokostmåltid betegner, at måltidet skal følge de til enhver tid gældende officielle danske anbefalinger for kost til børn i den relevante aldersgruppe. Med frokostmåltidet menes både mad og drikke. Information om anbefalingerne kan findes på Fødevarestyrelsens hjemmeside [www.altomkost.dk](http://www.altomkost.dk).

I øvrigt er det væsentligt at slutbrugerne, dvs. institutionspersonalet, inddrages i beskrivelsen. Det er dem, der kender dagligdagen i institutionen og vil have den løbende kontakt med leverandøren.

Endelig kan der søges hjælp i tilsvarende materialer fra andre kommuner, der har været igennem processen.

### **Eksempler på udbudsmaterialer**

Se fx Odder Kommunes udbudsmateriale [her](#), og Århus Kommunes udbudsmateriale [her](#).  
For begge kommuner gælder, at de har valgt at gennemføre et EU-udbud.

### **Kvalitetssikring**

Kommunen har fortsat ansvaret for, hvordan en opgave udføres, selvom den udføres af en privat leverandør. Kommunen bør derfor overveje, hvordan den kan sikre kvaliteten i opgaveløsningen.

Det kan generelt anbefales, at kvalitetssikring...

- ...både omfatter vilkårene for kommunens kontrol, kravene til leverandørens egenkontrol samt rammerne for anden fælles kontrol af ydelsen.
- ... er så objektiv som mulig. Det er derfor en god ide at holde sig til entydige, målbare kriterier.
- ... fremgår af opgavebeskrivelsen, så det fra starten står klart, hvordan kommunen vil følge op på, om den aftalte ydelse leveres i den ønskede kvalitet.

Det vil tillige være en god ide, at opgavebeskrivelsen angiver hvornår og hvordan, der gribes ind, hvis det leverede ikke lever op til den aftalte kvalitet, jævnfør 'kontraktstrategi' under afsnit 4.2.2.

## Tildelingskriterier

Af annoncen skal det fremgå, hvilket tildelingskriterium der benyttes til tildeling af aftalen. Der er to tildelingskriterier at vælge mellem:

- Laveste pris
- Økonomisk mest fordelagtige tilbud

Med det andet tildelingskriterium følger et eller flere underkriterier, der angiver hvilke forhold, der lægges vægt på. Det økonomiske forhold, dvs. prisen, er et obligatorisk underkriterium, når kontrakten tildeles det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Herudover er det oplagt at inddrage kriterier som service og kvalitet i konkurrencen.

Det bør specificeres tydeligt, hvad der menes med og lægges vægt på i forhold til de enkelte underkriterier, altså service og kvalitet. Er der angivet mindstekrav i opgavebeskrivelsen, kan dette nemt klares ved at lade overopfyldelse af mindstekravene tælle positivt.

Hvis der til gengæld kun er stillet ufravigelige krav i opgavebeskrivelsen, kan disse krav ikke bruges i forbindelse med tildelingen. At beskrive kravene som ufravigelige betyder, ud over at tilbudsgiveren skal kunne opfylde dem for at være med i konkurrencen, at det ikke tillægges nogen vægt, at tilbudsgiver kan tilbyde noget bedre, end det der kræves.

Forklaringer eller uddybninger på, hvad der menes med henholdsvis kvalitet og service kunne meget vel være leverandørens egenkontrol, dvs. kvalitetssikring og forsyningssikkerhed.

Begge forhold ville være oplagt at lægge vægt på. En effektiv kvalitetssikring fra leverandørens side kunne mindske kommunens forbrug af ressourcer til kontrol. Og leveringssikkerhed har særskilt høj prioritering af åbenlyse årsager.

I begge tilfælde vil det være en klar fordel at opfordre leverandøren til at beskrive, hvordan nogle fastsatte krav vil blive opfyldt, i stedet for kun at bekræfte at de bliver opfyldt. I modsat fald vil kommunen få meget ensartede svar fra de forskellige leverandører, der dels er meget svære at sammenligne, dels ikke er konkurrerende.

Hvad angår annoncering er der ikke noget krav om vægtning af tildelingskriterierne. Tildelingskriterierne angiver således blot, hvad der vil blive lagt vægt på i en samlet objektiv vurdering af tilbudsgiveren.

### **Krav til tilbudsgiveren**

Annonceringspligten stiller ikke nogen krav om, at der foretages en egnethedsvurdering af tilbudsgiveren.

Det skal imidlertid fremhæves, at kommunen i henhold til lovbekendtgørelse nr. 336 af 13. maj 1997 om begrænsning af skyldneres muligheder for at deltage i offentlige udbudsforretninger, ikke må indgå kontrakt med virksomheder der har ubetalt, forfalden gæld til det offentlige over 100.000 kr.

Almindeligvis underskriver tilbudsgiver en tro- og loveerklæring. For inspiration se <http://www.udbudsportalen.dk/517194>.

Derudover anbefales det almindeligvis, at kommunen stiller krav til de nødvendige økonomiske og tekniske mindstekrav leverandøren. Det kan fx være dokumentation for:

- Tilbudsgivers økonomiske soliditet – brug af soliditetserklæring
- Tilbudsgivers erfaringer - fx krav om at tilbudsgiver har relevante erfaringer fra tidligere tilsvarende opgaver. Erfaringskrav skal være proportionale.
- Tilbudsgivers tekniske kapacitet - dokumentation for at tilbudsgiver har et produktionsapparat, der er tilstrækkeligt til at kunne løse opgaven.

Det kan også give mening at stille andre krav til tilbudsgiveren.

Eksempelvis kan det med fordel kræves, at leverandøren deltager i projekter i kontraktperioden med henblik på at sikre en løbende udvikling i og optimering af kvaliteten.

Ligeledes kan det være ønskeligt at sikre sig, at tilbudsgiveren lever op til lovgivningen, kommunens værdier, holdninger og retningslinjer hvad angår sociale, personalemæssige og miljømæssige forhold mv.

Endelig kunne det give god mening at sikre sig, at tilbudsgivers personale har den relevante faglige uddannelse i relation til madproduktion.

### **Kontaktperson og tidsfrist**

Annoncen skal endeligt holde oplysninger om, hvem tilbuddet og eventuelle spørgsmål kan adresseres til og oplysninger om tilbudsfristen.

#### **4.2.4 Annonceringen**

Selve annonceringen, eller udbudsrunderen, består af en offentliggørelse af annoncen. Imidlertid kan tilbudsgiverne have behov for at få præciseret nogle ting i opgavebeskrivelsen, som i sidste ende resulterer i en bedre

opgaveløsning eller et bedre tilbud. Det kan derfor give god mening at imødekomme tilbudgivernes behov.

Det anbefales, at der sættes krav om, at spørgsmål og svar formidles skriftligt. Kommunen er nemlig forpligtet til at behandle alle potentielle tilbudsgivere lige. Og sandsynligheden for at det er nøjagtigt den samme information, der viderebringes til de andre leverandører er langt større, når spørgsmål og svar håndteres skriftligt. I øvrigt vil en skriftlig håndtering være mindre ressourcekrævende.

Kommunen bør fastsætte en tidsfrist for, hvor længe der kan stilles spørgsmål. Fristen skal sættes, så potentielle leverandører vil kunne nå at tage højde for de sidste svar i deres tilbud.

Både tidsfrist og proceduren for at håndtere spørgsmålene bør fremgå af annoncen.

Offentliggørelsen af annoncen kan ske på hjemmesiden, i dagspressen eller andre steder, der læses af de relevante. Eksempelvis kan den elektroniske avis [www.udbudsavisen.dk](http://www.udbudsavisen.dk) benyttes. Den er gratis for annoncører og oprettet til selvsamme formål.

#### **4.2.5 Valg af leverandør**

Ved en annoncering er der ingen procedureregler for åbningen af tilbuddene. Det kan dog øge tilliden til processen, at åbningen sker i offentlighed. Heri ligger at tilbudsgiverne eller repræsentanter herfra, inviteres til at overvære åbningen.

Inden der indgås kontrakt, bør kommunen foretage en endelig afklaring med tilbudsgiveren i forhold til kontraktindholdet. Hvis opgavebeskrivelsen indeholder et kontraktudkast, vil leverandøren allerede være bekendt med hovedtrækkene i kontrakten. Så mangler der at indføre tilbudsgiverens tilbud i den formelle kontrakt, dvs.:

- Kontraktvilkår, der er afhængige af tilbudsgiveren
- Detaljerede beskrivelser
- Priser og rabatter

Annonceringspligten indeholder ingen bestemmelser omkring offentliggørelsen af vinderen eller svaret til tilbudsgiverne. Det er således tilstrækkeligt at offentliggøre resultatet, fx i samme medie som annoncen blev offentliggjort.

Der er dog ikke noget i vejen for at underrette tilbudsgiverne per brev og samtidig give en begrundelse for valget. Fra tilbudsgivernes synsvinkel vil dette uden tvivl blive opfattet som en bedre behandling. Samtidig spares der ressourcer på at betjene tilbudsgiverne enkeltvis og per telefon.

Har kommunen afgivet kontrolbud, som viser sig at være det laveste hhv. det økonomisk mest fordelagtige, kan konkurrenceudsættelsen annulleres, og kommunen kan i forlængelse heraf overveje en intern kontrakt.

#### **4.2.6 Drift**

I driftsfasen skal kommunen følge op på kontrakten, håndtere eventuelle klager og overveje opgavens fremtid, når kontrakten udløber eller ved misligholdelse.

Det vil være en god ide at opstille faste procedurer for kontrollen af leverandøren. Proceduren bør beskrive hvem, der udfører kontrollen, og hvor tit den skal udføres. Endvidere bør det angives, hvilke metoder og afrapporteringsformer der skal benyttes.

Graden af kontrol bør naturligvis afhænge af graden af leverandørens egenkontrol. Det kan tillige være givtigt at holde jævnlige statusmøder, hvor kvaliteten drøftes.

Kommunen skal afgøre, hvordan den vil håndtere borgernes/brugernes klager, bl.a. hvordan dokumentationskravene skal være, og hvordan en samarbejdsprocedure med leverandøren om borger-/brugerklager skal foregå.

Med henblik på fremtidig opgavevaretagelse vil det være en god ide, at opsamle erfaring og at dokumentere denne undervejs i driftsfasen.

## **5. Opfølgingsredegørelse til borgerne**

Afslutningsvist skal det kort bemærkes, at kommunen har pligt til at udarbejde en servicestrategi og en opfølgingsredegørelse i relation hertil.

Hensigten med servicestrategien og opfølgingsredegørelsen er at synliggøre overfor borgerne, hvad der er af planer i kommunen med hensyn til kvalitetsudvikling og effektivisering, herunder konkurrenceudsættelse.

Servicestrategien skal således bl.a. indeholde en redegørelse for, hvilke områder der bliver konkurrenceudsat i valgperioden.

Servicestrategien justeres undervejs i valgperioden, såfremt der beslattes yderligere konkurrenceudsættelser, hvilket givetvis er tilfældet her.

Opfølgingsredegørelsen skal bl.a. følge op på de gennemførte konkurrenceudsættelser.

Det vil være relevant at holde sig for øje hvilken dokumentation i forhold til konkurrenceudsættelse af madordningerne, der skal indgå i servicestrategi henholdsvis opfølgingsredegørelse.