

Notat vedrørende udbud af almen lægepraksis

Region Hovedstaden har anmodet om en vurdering af, om regionen efter udbudsreglerne kan gennemføre et udbud af almen lægepraksis som et dialogbaseret udbud i en af udbudslovens former, eller om lovens princip om ligebehandling i givet fald vil være til hinder herfor. Endvidere har regionen spurgt, om anvendelse af en dialogbaseret udbudsform kan risikere at udelukke interesserede bydere fra at byde, f.eks. praktiserende læger.

Spørgsmålet er rejst i tilknytning til, at regionsrådet har behandlet en sag om tilvejebringelse af generisk udbudsmateriale med henblik på eventuelt udbud af tjenesteydelser i form af drift af lægeklinik i de områder af regionen, hvor det ikke er muligt at tilbyde befolkningen almen lægehjælp efter overenskomsten med PLO, fordi der ikke er praktiserende læger, der ønsker at nedsætte sig i de pågældende områder.

Udbudsmateriale i form af udkast til aftale, kravspecifikation og tilbudsliste har været bragt i høring hos en række interessenter og offentliggjort på regionens hjemmeside. I et høringsvar fra Dansk Erhverv er spørgsmålet om en dialogbaseret udbudsproces rejst.

1. UDBUDSLOVENS REGLER

Udbudsloven¹ fastlægger procedurerne for offentlige indkøb, herunder indgåelse af offentlige kontrakter om tjenesteydelser. For tjenesteydelser sonderer udbudsloven mellem tjenesteydelser, der er omfattet af lovens afsnit II, der indeholder en række detaljerede procedureforskrifter for forskellige former for udbudsprocesser (dvs. de traditionelle EU-udbudsregler) og tjenesteydelser omfattet af udbudslovens afsnit III, der sædvanligvis beteges som "light regimet", og som giver mulighed for anvendelse af en mere enkel og fleksibel procedure med væsentligt færre krav til, hvordan proceduren konkret kan tilrettelægges og gennemføres.

¹ LOV nr. 1564 af 15/12/2015

Light regimet gælder for sociale og andre specifikke ydelser, der er anført i et bilag til udbudsdirektivet.² Ydelserne er specificeret ved såkaldte CPV-koder³. Blandt disse ydelser er tjenester indenfor sundhedsvæsenet, herunder behandling og konsultation hos praktiserende læger og hermed beslægtet virksomhed.⁴ Udbudslovens regler i afsnit III (light regimet) finder derfor anvendelse for indgåelse af kontrakt om drift af almen lægepraksis, når kontraktværdien overstiger en fastsat tærskelværdi.⁵

Tærskelværdien for light regimet udgør pr. 1. januar 2017 5.592.375 kr. ekskl. moms. Kontraktværdien skal anslås på grundlag af det samlede beløb, som ordregiver skal betale til leverandøren for gennemførelse af kontrakten, dvs. i hele kontraktens varighed, herunder eventuel forlængelse af kontraktperioden.

Hvis værdien af kontrakten skønnes at være under denne tærskelværdi, er kontrakten ikke omfattet af light regimet i udbudslovens afsnit III, men enten omfattet af udbudslovens afsnit IV om indkøb under tærskelværdien med klar grænseoverskridende interesse eller udbudslovens afsnit V om indkøb under tærskelværdien uden klar grænseoverskridende interesse. Reglerne i udbudslovens afsnit IV minder om reglerne for light regimet, mens reglerne efter udbudslovens afsnit V primært indebærer et krav om, at ydelsen skal købes på markedsvilkår. For begge disse regelsæt er der tale om mindst samme grad af fleksibilitet i forhold til den konkrete tilrettelæggelse af proceduren som for light regimet, som omtales nedenfor.

2. KORT OM LIGHT REGIMET

Light regimet, der blev indført med den nye udbudslov, giver mulighed for en mere fleksibel og skræddersyet procedure med mere enkle procedureregler, end hvad gælder for EU-udbud omfattet af udbudslovens afsnit II. Light regimet er dog undergivet de samme grundliggende principper om ligebehandling og gennemsigtighed.

Light regimet indebærer en pligt til at annoncere indkøbet ved en udbudsbekendtgørelse eller en forhåndsmeddelelse. Derudover skal ordregiver fastlægge en procedure i overensstemmelse med udbudslovens § 2 om ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet og skal herunder fastsætte kriterier for tildeling af kontrakten.

Endvidere er ordregiver forpligtet til at følge få specifikke procedureregler, der fremgår af udbudslovens § 187 – 189. Disse regler handler bl.a. om tildeling af kontrakten i overens-

² Jf. udbudslovens § 7.

³ CPV koder er koder, der fremgår af det fælles glossar for offentlige kontrakter, jf. udbudslovens § 24, nr. 7.

⁴ CPV kode 85121100-4.

⁵ Jf. udbudslovens § 7. Tærskelværdierne revideres hvert andet år af Europa-Kommissionen og de til enhver tid gældende tærskelværdier skal anvendes, jf. udbudslovens § 9. Derfor adskiller det ovenfor nævnte beløb sig fra den tærskelværdi, der er anført i udbudslovens § 7.

stemmelse med den fastsatte procedure, underretning og begrundelse til ansøgere og tilbudsgivere samt afholdelse af en standstill-periode mellem tildeling og kontraktindgåelse.

Derudover er ordregiver tillagt en betydelig grad af frihed til at tilrettelægge udbudsproceduren, forudsat at de grundlæggende principper om ligebehandling og gennemsigtighed iagttages, herunder at kriterierne for tildeling på forhånd er fastsat og offentliggjort.

Udbudsloven foreskriver ikke brug af bestemte udbuds- og tildelingsformer for light regimet og det står ordregiver frit for at tilrettelægge en procedure eller fremgangsmåde, der adskiller sig fra de procedurer, der gælder for EU-udbud omfattet af udbudslovens afsnit II eller lade sig inspirere af procedurerne derfra, herunder de mere fleksible og dialogbaserede procedurer som udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog, uanset om de betingelser, der gælder for disse procedurer under lovens afsnit II, konkret vurderes opfyldt.

Sådanne dialogbaserede processer skal både for EU-udbud og udbud under light regimet tilrettelægges og gennemføres i overensstemmelse med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet. Disse principper er dog ikke i sig selv til hinder for et dialogbaseret udbud.⁶

En dialogbaseret udbudsprocedure kan under light regimet tilrettelægges frit, herunder i forhold til hvilke aktører, der skal have adgang til processen⁷ og i forhold til en eventuel begrænsning eller udvælgelse af aktører undervejs i processen. Et dialogbaseret udbud indebærer næppe i sig selv en risiko for at udelukke interesserede bydere fra at byde, som f.eks. praktiserende læger, men den konkrete proces skal tilrettelægges med fokus på bl.a. karakteren af og særlige forhold for forskellige potentielle bydere.

Det er vores erfaring, at en dialogbaseret udbudsproces som overvejende hovedregel er en meget hensigtsmæssig udbudsform, der kan skaleres og tilpasses de konkrete ydelser og behov og de særlige hensyn og overvejelser, der knytter sig hertil. Det vil ofte være muligt at optimere vilkårene i forhold til det konkrete behov, bl.a. i kraft af muligheden for at inddrage værdifuldt input fra de aktører, der kan være interesserede i at varetage opgaven. Under alle omstændigheder er det hensigtsmæssigt at tilrettelægge processen med den højere grad af fleksibilitet og færre formkrav og procedureregler, som light regimet giver mulighed for.

Det er således vores vurdering, at Region Hovedstaden efter udbudsreglerne kan gennemføre et udbud af almen lægepraksis som en dialogbaseret udbudsproces under light regimet,

⁶ Med udbudsloven blev adgangen til at anvende disse mere fleksible og dialogbaserede udbudsprocesser udvidet for EU-udbud omfattet af udbudslovens afsnit II, da udvidelsen medfører en ønsket større fleksibilitet og har en række fordele både for ordregivere og tilbudsgivere, herunder er egnet til at understøtte en god udbudskultur med fokus på innovation og effektivitet.

⁷ Afhængig af den konkrete tjenesteydelse kan der være anden "sektor-specifik" regulering, der er normerende for hvilke aktører, der kan byde på en kontrakt, og der skal tages højde for dette ved tilrettelæggelse af processen.

.....
og at det er hensigtsmæssigt at overveje nærmere, hvordan en sådan proces kan tilrettelægges og gennemføres.

3. OM UDBUDSMATERIALET

Udbudsmaterialet, der har været bragt i høring, er udarbejdet med henblik på, at regionen kan være klar til et eventuelt udbud, når der måtte vise sig behov herfor.

Dette udbudsmateriale består af et udkast til en aftale med udkast til kravspecifikation og tilbudsliste, dvs. de dokumenter, der skal udgøre aftalegrundlaget.⁸ Ved et eventuelt udbud skal dette materiale som minimum suppleres af enten en udbudsbekendtgørelse eller forhåndsmeddelelse⁹ samt et dokument, der nærmere beskriver den fastsatte procedure for udbuddet.¹⁰ Sådanne dokumenter vil man sædvanligvis ikke vælge at bringe i høring, men hvis dokumenterne ikke allerede er udarbejdet, kan det være hensigtsmæssigt at lave udkast hertil, således at den samlede pakke af udbudsmateriale så vidt muligt kan være klar til anvendelse.

Efter vores erfaring knytter der sig en række overvejelser til, hvordan en proces med et udbud af denne karakter kan tilrettelægges for at optimere både processen og den konkrete kontraktindgåelse. Vi deltager gerne i et møde med regionen med henblik på en nærmere drøftelse heraf.

⁸ Jeg har ikke gennemgået dette materiale yderligere, men bistår gerne med en gennemgang og drøftelse heraf, hvis regionen ønsker dette.

⁹ Jf. udbudslovens § 187.

¹⁰ Jf. udbudslovens § 186.