



Bilag 4

Redegørelse: Analyse af muligheder for benchmark

Nærværende opsummering er tidligere forelagt for Teknik- og Miljøudvalget 19. december 2022

Teknik- og Miljøforvaltningens Analyseenhed har udarbejdet en analyse af mulighederne for at lave benchmark af forvaltningens driftsopgaver. Analysen indeholder afdækning af mulighederne for 1) at lave markedsbenchmark med eksterne entreprenører, der drifter opgaverne i de udliciterede områder (Vesterbro og Brønshøj-Husum), og 2) bedste praksis og erfaringer på området for udlicitering og benchmark.

Formålet med analysen er at udfolde billedet af den oplevede praksis, når det gælder benchmark og udlicitering, herunder en analyse af, hvad øvrige kommuner/organisationer oplever som velfungerende, når det handler om enhedspriser, benchmark og udlicitering. Ligeledes afdækker analysen hvilke gode erfaringer/konkrete råd Københavns kommune eventuelt kan læne sig op ad.

Baggrund

Analysen af benchmark-mulighederne er udarbejdet i forlængelse af Teknik- og Miljøforvaltningens arbejde med at udvikle serviceniveauer som styringsværktøj for forvaltningens drift samt konkurrenceudsættelse af driftsopgaver i udvalgte bydele. Den 3. juni 2019 godkendte Teknik- og Miljøudvalget indstilling om 'Model for udmøntningen af effektiviseringspotentialer på klassiske driftsområder i Teknik- og Miljøforvaltningen'. I indstillingen indgår, at konkurrenceudsættelse af dele af forvaltningens drift skal give mulighed for at gennemføre markedsbenchmark med private leverandører med udgangspunkt i bedste praksis i markedet. Derudover skal der jf. styringsmodellen gennemføres intern benchmark mellem de enkelte driftsenheder i forvaltningen. Sidstnævnte gennem udarbejdelse af bruger- og borgertilfredshedsmålinger, hvilket sidenhen er udviklet i form af hhv. den årlige Københavner- og kvalitetsmåling.

Metode

Benchmarkinganalysen baserer sig på interviews gennemført i perioden maj-september 2022. Respondenterne udgør nøglepersoner i udvalgte kommuner (Århus, Odense, Aalborg og Roskilde), interesseorganisationer (KL), styrelser (Slots- og Kulturstyrelsen og Bolig- og Indenrigsministeriets benchmarkingenhed) samt interne medarbejdere i Teknik- og Miljøforvaltningen. Spørgerammen har centreret sig om temaerne enhedspriser, udlicitering og benchmarking.

04-11-2022

Sagsnummer i F2
2022 - 15948

Dokumentnummer i F2
60725

Sagsnummer i eDoc
2022-0326195

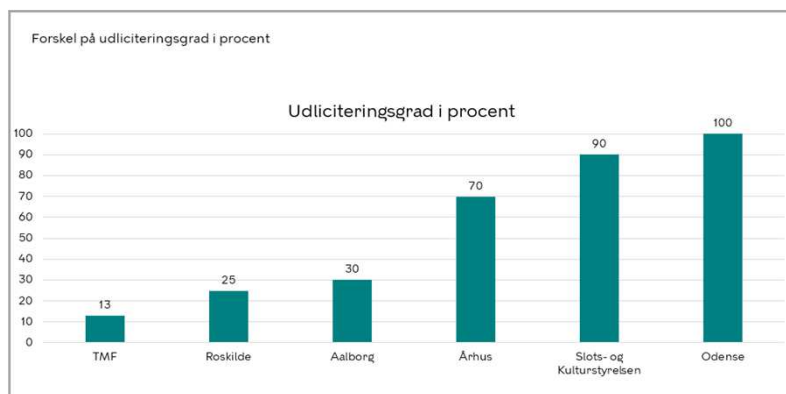
Parker, Kirkegårde og Renhold
Njalsgade 17
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

Der er med analysens design tale om et bredt udsnit af respondenter, der tilsammen tegner et billede af den nuværende praksis for benchmarking i kommunalt- og statslig regi.

Det gælder at respondenterne alle har udliciteret hele eller dele af deres drift.

HVOR MANGE PROCENT UDLICITERES?



Hovedkonklusioner

Analysen drager i alt 10 hovedkonklusioner vedr. benchmark. Overordnet peger analysen på, at benchmark er en 'svær' øvelse. Det skyldes, at forudsætningen for at kunne sammenligne to størrelser overfor hinanden er, at der findes et fokusområde der er reelt sammenligneligt. Her er pris et svært fokusområde at håndtere, da der er mange bagvedliggende variable, der påvirker, hvad prisen er.

Konkret viser analysen:

1) Enhedspriser er kontekstafhængige

Analysen viser, at de fleste aktører arbejder med nogenlunde samme model for beregning af enhedspriser. Modellen indebærer at enhedspriser beregnes ud fra mængde/tid/løn/maskiner. Der er dog mange variable, som gør at det ikke muligt at kunne give en entydig pris.

Når det er svært at give en entydig pris, hænger det både sammen med naturlige forskelle som vejr, fremkommelighed, affaldstryk, lokation af element og politiske beslutninger om kvalitetsniveauer samt forskellige beregningsmetoder af overhead.

Analysen viser, at det ikke nødvendigvis er et problem i den daglige drift at enhedspriser er kontekstafhængige, problemet opstår ift. benchmarking internt og eksternt, her er der behov for en fælles definition = et fælles sprog, som ikke eksisterer i dag.

I forlængelse af ovenstående fremgår eksempelvis af analyserapporten, at Roskilde Kommune peger på, at "Vi søgte en fællesmodel på tværs af kommuner på enhedspriser; hvad er det for elementer der danner vores pris, så man har noget at gå ud fra. Vi har forsøgt i 15 år, men endnu ikke nået frem til noget entydigt." På samme måde peger Aalborg Kommune på: "Hvad koster det at passe et træ? Det kommer helt an på sorten og om træet er 5 eller 100 år gammelt, hvor det står osv. Derfor er det svært at give en entydig pris".

2) Registrering af tid prioriteres på tværs af kommuner

Det er afgørende for beregningen af enhedspriser, at man har en god registreringspraksis. Alle analysens respondenter bruger et tidsregistreringssystem og der er fokus i kommunerne på at fremstå professionelle ift. indsigt i tid/kvalitet og økonomi.

Dertil bruges registreringsdata ikke kun til prisberegning, men også i den daglige driftsplanlægning. Her følges der op på timeforbrug i forhold til det forventede budget.

Det er vigtigt, at man har et godt registreringssystem, der er intuitivt for medarbejdere at registrere i ift. element og placering. Medarbejdernes registreringspraksis og opbakning til at registrere er afgørende for at få gode registreringsdata.

3) Der er ikke gennemsigthed ift. de eksterne entreprenørers priser

Analysen afdækker også, at det er oplevelsen på tværs af kommuner og offentlige instanser, at den tilbudsgivende entreprenør giver en samlet pris og derefter "regner baglæns".

Ikke alle af de priser entreprenøren kommer med er nødvendigvis konkurrencedygtige – det opleves eksempelvis på nogle elementer, at en tilbudsgivende entreprenør giver strategiske priser for enten at vinde opgaven eller sikre sig en stor gevinst, hvis der kommer øget drift på elementet. Dertil opleves at markedet i øjeblikket er uforudsigeligt, så entreprenøren har svært ved at levere det lovede, fx grundet uforudsete udgifter pga. inflation, merpris på benzin mv.

Endelig peger analysen på, at kontraktholder på udbudte opgaver ikke har adgang til data ift. entreprenørernes tidsforbrug og dermed ikke reelt ved, hvor meget tid entreprenøren har brugt på at løse opgaverne. Samlet medvirker det til, at det kan være svært rent metodisk at opstille et sammenligningsgrundlag, da enhedspris som benchmark-indikator ikke reelt er sammenlignelig grundet manglende datagrundlag og gennemsigthed i beregningerne af priserne.

4) Der er en oplevelse af, man kun får hvad man betaler for og nogle gange heller ikke engang dét

Analysen viser, at der flere steder – både blandt de andre kommuner og i Teknik- og Miljøforvaltningen - er en oplevelse af, at eksterne leverandører ofte kun leverer det beskrevne og ikke nødvendigvis ekstra services. Den ekstra service er fx at tage sig tid til dialog med en borger eller tage det afklippede hækaffald med.

Samtidig afdækker analysen en oplevelse blandt respondenterne af, at den udførende entreprenørs kvalitet i visse tilfælde afhænger af, hvor hyppigt der føres tilsyn. Et løbende tilsyn og dokumentation vurderes derfor som nødvendigt.

Det er en oplevelse på tværs af nogle af de adspurgte kommuner, at det lille 'ekstra' i form af stoltheden af sit arbejde og at opretholde en god kontakt og dialog med borgerne, er en forskel mellem private entreprenører og kommunernes egne folk.

5) Det udliciterede område er stadig kommunens ansvar

Alle områder er kommunens ansvar også selv om de er udliciteret. Særligt Aalborg og Århus kommuner pointerer i forbindelse med analysen, at det er væsentligt at have fokus på at fastholde en egen kritisk masse af -opgaver, når der udliciteres. Odense har udliciteret

100% og har ikke længere mulighed for at hjemtage opgaver, da det er ressourcekrævende at bygge egen kritisk masse op igen.

Når områder er udliciteret, skal kommunen fortsat følge op på tilstanden i de udliciterede områder. Flere kommuner vurderer løbende tilstanden i alle områder, som i det grønne område ift. vedligehold og evt. genopretning. Flere kommuner pointerer også, at det er væsentligt at sikre, at der ikke sker et videnstab i forholdt til eventuelt. at kunne overtage området, når en kontrakt udløber. Samtidig med at holde øje med de udliciterede områder, vurderer nogle af kommunerne også løbende, hvornår det kan betale sig at hjemtage opgaver.

Med ansvaret følger også forpligtelsen til at følge op på borgerhenvendelser, uanset om kommunen drifter området eller ej.

6) Det kræver ressourcer og særlige kompetencer at udlicitere dele af driften

Analysen peger på, at når der udliciteres, er et godt udbudsmateriale afgørende. Virker udbudsmaterialet usikkert, kan dette få de potentielle leverandører til at forøge prisen. Flere kommuner vurderer, at der skal sættes betydelige ressourcer af til at lave et godt udbudsmateriale.

Når områder er udliciterede, kræver det en professionel organisering af tilsyn og kontraktstyring for at sikre, at man får det, man har betalt for. Flere af analysens respondenter oplever, at en effektiv kontrol og dokumentation af opgaven typisk kræver en del tid og ressourcer.

7) Der er et ønske om tillid og samarbejde med entreprenøren

Selvom der i princippet er tale om et konkurrenceforhold, er der i praksis tale om et samarbejde præget af en høj grad af tillid. På den ene side opleves det vigtigt at føre tilsyn for at sikre den lovede kvalitet, på den anden side, at det vigtigt med tillid i samarbejdsrelationen.

Flere pointerer at opbygningen af tillid sker, når tilsyn dokumenterer, at den eksterne entreprenør er kompetent til at løse opgaven. Når der er opbygget tillid, bliver det igen mindre nødvendigt at udføre tilsyn af opgaven.

8) Der er forskel på, hvordan man sikrer tillid fra det politiske niveau

Formålet med benchmark i Teknik- og Miljøforvaltningen er – udover at sikre læring og bedste praksis – også at sikre den fortsatte tillid til forvaltningens arbejde. Det er væsentligt, at der fra politisk side kan være vished for, at man får mest muligt for pengene.

Modsat Teknik- og Miljøforvaltningen har de andre kommuner ikke faste afrapporteringer på borgertilfredshed og faglig kvalitet. Kvaliteten fastlægges via kvalitetsmanualer og der er dialoger med det politiske niveau om kvalitet, men der er som sådan metodefrihed til at få mest muligt ud af de midler, der gives via budgettet, med fortsat krav om effektiviseringer.

Ingen andre af de adspurgte kommuner kører årlige borgertilfredhedsmålinger. Der gøres ikke brug af særskilte målinger, i stedet anvendes systemer a la Giv et praj til at følge op på borgernes oplevelse af kvaliteten.

9) Erfaringen er, at man aldrig bliver helt sammenlignelige på pris

Kommuner og private entreprenører er under forskellige arbejdsbetingelser, der gør, at der er svært at blive sammenlignelige på pris.

Det gælder f.eks. ift. at være en rummelig arbejdsplads. Trods sociale klausuler er der ikke samme krav/forventninger til at private entreprenører tager medarbejdere ind med særlige behov.

Andre forhold såsom særlige indkøbsbetingelser, den særlige service som kommunal aktør mv. påvirker også de lige muligheder for at være konkurrencedygtige ud fra en snæver økonomisk betragtning.

Ser man på tværs af kommuner for at finde et sammenligningsgrundlag på pris, er der også en udfordring i at finde en sammenlignelig benchmark indikator på pris, da de respektive aktører bl.a. har forskellige kvalitetsniveauer, budgetter, lokale forskelle ift. befolkning, fremkommelighed mv.

10) Benchmarking er ikke i sig selv svaret, fokus bør være på læring og videndeling.

Analysen viser at benchmarking på pris opleves som en svær størrelse og til dels forsimplet tilgang, som er vanskelig at gennemføre i praksis. Derfor - for at udvide benchmarkingstanken fra at handle om pris - er der flere kommuner der også fremhæver, at man kan lære af hinanden, kommunal og ekstern part imellem.

Ift. det tværkommunale er der en generelt stor interesse for dialog og læring, men også en opmærksomhed på at de forskellige kvalitetsbeskrivelser samt forskellige kvalitetsniveauer i kommunerne, der gør det svært at sammenligne sig.

Derfor er der hos analysens respondenter mere fokus på læring og dialog, end 1:1 sammenligning på pris i benchmarking. Der er en interesse i at lære, hvordan man arbejder og løser driftsopgaverne til en vis kvalitet.