

7. Evaluering af udbudsmodel i Helhedsorienteret Driftsstrategi (2010-93157)

Teknik- og Miljøudvalget behandlede på sit møde den 25. februar 2010 den nuværende model for udbud efter Helhedsorienteret Driftsstrategi. På mødet blev det besluttet, at den nuværende model ændres således, at et udbud efter principperne i den Helhedsorienterede Driftsstrategi annulleres, såfremt der ikke modtages tilfredsstillende tilbud, herunder hvis tilbuddene er væsentligt dyrere end, hvad opgaven aktuelt udføres til af forvaltningen selv. Der skal i så fald foretages genudbud eller udbud af et andet område eller andre kerneydelser.

Desuden blev det besluttet, at der i efteråret skulle foreligge en evaluering af udbudsmodellen. Denne foreligger hermed.

INDSTILLING OG Beslutning

Teknik- og Miljøforvaltningen indstiller, at Teknik- og Miljøudvalget drøfter

1. de fremlagte modeller for en fremtidig udbudsmodel for Helhedsorienteret Driftsstrategi

Teknik- og Miljøforvaltningen indstiller, at Teknik- og Miljøudvalget godkender,

2. at den nuværende model for udbud videreføres i foreløbig to år med efterfølgende evaluering

Problemstilling

På baggrund af beslutningen i Teknik- og Miljøudvalget (TMU) den 25. februar 2010 har Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF) foretaget en evaluering af udbudsmodellen under Helhedsorienteret Driftsstrategi. Udbudsmodellen indebærer, at 20% af kerneydelserne i de tre centre Center for Veje, Center for Renhold og Center for Park og Natur udliciteres, med henblik på at skabe en troværdigt sammenligningsgrundlag mellem driftscentrene i TMF og private entreprenører.

Resultaterne af evalueringen forelægges med denne indstilling til drøftelse. Udbudsmodellen er evalueret under tre forskellige perspektiver:

- Videnoverførsel mellem TMF og private entreprenører
- Tryghed omkring udbud
- Økonomi

De tre perspektiver er udvalgt under henvisning til formålene med etableringen af HOD. Der skal med denne indstilling tages stilling til en fortsættelse eller eventuel justering af den nuværende udbudsmodel.

Løsning

Den nuværende udbudsmodel, der trådte i kraft med vedtagelsen af Helhedsorienteret Driftsstrategi (HOD) i 2007, er effektueret med en række kontrakter med private entreprenører, der er trådt i kraft

pr. 1. januar 2010. Der er her gennemført en evaluering af udbudsmodellen indenfor tre hovedtemaer, der afrapporteres i det følgende og i vedhæftede bilag. Ved evalueringen har TMF samtidig erhvervet en del viden og synliggjort forhold som bør justeres. Dette arbejder forvaltningen i den kommende tid videre med uanset TMU's stillingtagen til denne indstilling, da forholdene ikke er knyttet direkte til udbudsmodellens konkrete udformning. Evalueringen ligger i forlængelse af en tidligere evaluering af HOD, som blev færdiggjort i april 2010. Et resumé af denne evaluering er vedlagt som bilag 1.

Videnoverførsel

I forbindelse med evalueringen af udbudsmodellen, er der gennemført en vurdering af modellens muligheder for at skabe grundlag for videnoverførsel mellem private entreprenører og TMF. På den baggrund kan det konkluderes, at modellen er egnet til at skabe videnoverførsel, og at der samlet set er mange positive initiativer i gang. Den korte tid modellen har virket gør dog, at det indtil videre er svært at drage endelige konklusioner, ligesom det må konkluderes, at videnoverførslen ikke er nået så langt som tilfældet formodentlig ville have været ved en senere evaluering.

Hovedkonklusionerne fra denne undersøgelse er:

- Blandt kontraktholderne, dvs. de medarbejdere, der har det daglige ansvar for samarbejdet med de private entreprenører, herunder parkforvaltere og opgavekoordinatorer, er der etableret et frugtbart samarbejde, der giver sig udslag i en udstrakt grad af videnoverførsel
- Kontraktholderne oplever systematisering af videnoverførslen og ledelsesmæssig prioritering som de væsentligste forudsætninger for succesrig videnoverførsel, men fremhæver at systematisering kræver tid
- På det konkrete niveau har evalueringen vist eksempler på såvel god systematik omkring videnoverførsel som interessante enkeltteksempler
- Der er konstateret en stor idérigdom til yderligere udvikling og stimulering af videnoverførsel, men også udfordringer ift. implementering af idéerne.
- Der synes ikke i nævneværdigt omfang at have været videnoverførsel mellem forvaltningen og private entreprenører under bestiller-udfører modellen (BUM).
- Det opleves som en forudsætning for videnoverførsel, at der skal være tale om driftsområder, hvor såvel TMF som den private entreprenør besidder kompetencer
- Der foregår i dag kun lidt dialog mellem driftsmedarbejdere i TMF og tilsvarende medarbejdere ansat hos private entreprenører - og dermed heller ingen direkte videnoverførsel på dette niveau
- Der synes blandt driftsmedarbejderne i TMF at herske en vis mistro og/eller modvilje mod deres kolleger hos de private entreprenører

Sammenfattende synes der på baggrund af denne undersøgelse ikke umiddelbart at være grundlag for at justere procentsatserne i den nuværende udbudsmodel. Det ses, at der *findes* reelle muligheder for at sikre en frugtbar videnoverførsel. Da udbudsmodellen indtil videre kun har været effektiv i mindre end et år (siden ikrafttrædelsen af udbudskontrakterne med de private entreprenører) er en række procedurer imidlertid endnu ikke fuldt etableret/implementeret. Der synes derfor på det foreliggende grundlag at være baggrund for at anbefale en uændret fortsættelse af modellen med henblik på en konsolidering og senere evaluering.

Et notat om denne del af evalueringen er vedlagt som bilag 2.

Tryghed i ansættelsen

Evalueringen af udbudsmodellen omfatter som nævnt tillige en vurdering af modellens konsekvenser for medarbejdertrygheden, givet modellens fastlåsning af udliciteringen af kerneydelser i de tre driftscentre til 20% (som Teknik- og Miljøforvaltningen *ikke* byder på). Dermed indebærer udbudsmodellen et skift fra den tidligere Bestiller- Udfører model (BUM), hvor forvaltningens udfører (KTK) kunne byde på opgaverne.

Hovedkonklusionerne fra denne undersøgelse er:

- BUM-modellen, som var den, der blev afløst af HOD, huskes af medarbejderne som utryg og ønskes ikke tilbage
- HOD har i nogen grad skabt øget tryghed i kraft af fastlåsningen af udliciteringen på 20 % af kerneydelserne
- Der er i nogen grad manglende tillid til, at der faktisk *kun* er tale om udlicitering af 20 % af kerneydelserne under HOD, og der er en generel mangel på tillid til de eksterne entreprenørers medarbejdere
- Der er stort fokus på udliciteringerne som sammenligningsredskab i forhold til de private entreprenører. Samtidig opleves stor frustration over manglende resultater.

Sammenfattende synes det at kunne konkluderes, at der ud fra dette perspektiv *ikke* bør ske en tilbagevenden til en BUM-model. Samtidig kan det noteres, at medarbejderne lægger vægt på udbudsmodellens rolle som sammenligningsredskab ift. de private entreprenører. Endnu foreligger der dog ikke resultater af denne sammenligning. Der synes samtidig at være behov for en præcisering og klarer kommunikation omkring, hvad der er omfattet af kerneydelsesbegrebet, og hvordan udbudsprincipperne praktiseres.

Det bør i denne forbindelse fremhæves, at der ved de medarbejdertilfredshedsundersøgelser, der er gennemført som led i HOD, kan konstateres en klart stigende tendens fra de første målinger i 2008, hvor gennemsnittet for de tre centre (på en skala fra 1-5, hvor 5 er bedst) var 3,7, til oktober 2010, hvor gennemsnittet af de tre centre på samme skala var 4,0. Det kan også tilføjes, at der i perioden er udviklet fælles personalepolitikker i TMF, der blandt andet sikrer, at medarbejdere så vidt muligt fastholdes, og eller omplaceres, også i situationer hvor forvaltningen som sådan må reducere bemanningen.

Et notat om denne del af evalueringen er vedlagt som bilag 3. Notatet har været i høring i de berørte fagcentres afdelingssamarbejdsudvalg. Høringssvar fra disse er tillige vedlagt som bilag.

Økonomi

Evalueringen af udbudsmodellen omfatter som nævnt endelig en vurdering af modellens økonomiske konsekvenser. Med det formål at sammenligne prisen på kommunens egen opgaveløsning med prisen på de udbud, der er blevet foretaget i relation til den helhedsorienterede driftsstrategi, er der

udarbejdet kontrolberegninger for hvert enkelt udbud.¹ De samlede resultater af disse kontrolberegninger fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 1: Beregning af økonomiske konsekvenser ved udbud

	Total i kr.
Forvaltningens direkte omkostninger	27.926.172
Forvaltningens indirekte omkostninger	9.757.757
<hr/> Forvaltningens kontrolberegnet pris	<hr/> 37.683.929
Udliciteret pris	29.477.900
Følgeomkostninger:	6.725.099
- Omkostninger der ikke falder bort	
- Omkostninger til kontraktstyring	1.719.000
<hr/> Besparelse	<hr/> -238.070

Kilde: Forvaltningens egne beregninger baseret på forventede omkostninger for 2010.

Det fremgår af tabellen, at den udliciterede pris ligger under forvaltningens kontrolberegnet pris. Men når der tages højde for følgeomkostningerne, viser det sig, at udliciteringerne er nogenlunde omkostningsneutrale for forvaltningen. De omkostningstyper, som ikke falder bort ved en udlicitering af opgaver er visse indirekte omkostninger som f.eks.: husleje til administrationsbygninger, centersekretariater, løn til centerchefer, løn til direktionen, regnskabsydelser. Visse af disse indirekte omkostninger vil kunne reduceres eller falde helt bort, såfremt udliciteringsgraden på 20% hæves væsentligt eller via en langsigtet optimering af forvaltningens drift, hvor der f.eks. sker en løbende optimering af de arealer og bygninger, som er til rådighed.

Det er således vanskeligt, alene på dette grundlag, at anbefale en forøgelse eller reduktion af udliciteringsgraden.

Et notat om denne del af evalueringen er vedlagt som bilag 4.

Sammenfatning

Ud fra de gennemførte devalueringer, vurderes der ikke at være tegnet et klart billede af en anbefaling af enten forøgelse eller en reduktion af den aktuelle udliciteringsgrad. Regeringen har som mål, at kommunerne samlet set konkurrenceudsætter 31,5% af opgaverne. Udlicitering falder ind under definitionen af konkurrenceudsættelse ligesom anvendelse af ekstern entreprenør- og håndværkerydelser. Teknik- og Miljøforvaltningen udliciterer som bekendt dels 20% af kerneydelserne i de tre driftscentre Center for Veje, Center for Renhold og Center for Park og Natur, samt desuden en række øvrige ydelser i samme og andre centre. Den samlede andel af konkurrenceudsatte opgaver i Teknik- og Miljøforvaltningen er i denne sammenhæng opgjort til 30,6 % i 2009 og 25,6 % i 2010, jf. i øvrigt bilag 5.

Der kan således vælges flere modeller, alt efter hvilket hensyn, der vægtes højst.

1. En fortsættelse af den nuværende model, der vil tilgodese et hensyn om kontinuitet, og det forhold, at de nuværende kontrakter (hvoraf de fleste er flerårige) først blev indgået med

¹ Udarbejdelsen af kontrolberegningerne er foretaget i henhold til Indenrigs- og Sundhedsministeriets 'Budget- og Regnskabssystem for kommuner' kapitel 9.3 Vejledning om omkostningskalkulationer.

virkning fra 1. januar 2010. En forlængelse med efterfølgende evaluering om to år kunne således være én mulighed

2. En reduktion af den nuværende udliciteringsgrad, der ville tilgodese hensynet til medarbejdertryghed. En sådan model ville dog forudsætte, at der blev etableret en alternativ model for sammenligning af Teknik- og Miljøforvaltningens produktion med eksterne parter
3. En forøgelse af andelen af opgaver, der har været konkurrenceudsat således at Teknik- og Miljøforvaltningen derigennem kan leve op til regeringens målsætning for konkurrenceudsættelse vil også understøtte perspektivet om vidensoverførsel.

Teknik- og Miljøforvaltningen anbefaler model 1. Anbefalingen er begrundet i:

- at der ikke på nogen af de tre evaluerede perspektiver er klare faglige indikationer på behovet for justeringer
- at perioden der evalueres på er meget kort og eventuelle effekter ikke endnu er fuldt synlige
- at perioden der evalueres på også er den første indkøringsperiode

Økonomi

Denne indstilling har ikke i sig selv økonomiske konsekvenser.

Videre proces

I forlængelse af Teknik- og miljøudvalgets beslutning vil der blive indgået kontraktforhandlinger med de relevante parter.

Pernille Andersen

/ Martin Nordrup Andersen

bilag

[Bilag 1: Evaluering af Helhedsorienteret Driftsstrategi, april 2010 - Resumé og hovedkonklusioner](#)

[Bilag 2: Evaluering af erfaringer med vidensoverførsel indenfor rammerne af udbud i Helhedsorienteret Driftsstrategi](#)

[Bilag 3: Evaluering af erfaringer med Medarbejdertryghed indenfor rammerne af udbud i Helhedsorienteret Driftsstrategi](#)

[Bilag 3a ASU Høring af evaluering af medarbejdertryghed i relation til udbudsmodel - CRE](#)

[Bilag 3b ASU Høring af evaluering af medarbejdertryghed i relation til medarbejdertryghed CVE](#)

[Bilag 3c ASU Høring af evaluering af medarbejdertryghed i relation til udbudsmodel - CPN](#)

[Bilag 4: Evaluering af udbud i relation til HOD - økonomi](#)

[Bilag 5: Notat om indikator for konkurrenceudsættelse](#)

