

Konsulentvirksomhed
Økonomi og Ledelse



Århus Kommune

Evaluering af forsøg med udbud

København den 21. oktober 2002

Indholdsfortegnelse

<u>1. INDLEDNING</u>	4
<u>1.1 Rapportens disponering</u>	4
<u>2. SAMLET VURDERING</u>	6
<u>3. METODE</u>	12
<u>3.1 Metode</u>	12
<u>3.2 Spørgeskemaundersøgelse – metode</u>	13
<u>4. OVERBLIK OVER UDBUDENE</u>	15
<u>5. ORGANISERING OG PROCES</u>	17
<u>5.1 Udbudspolitikken i Århus Kommune</u>	17
<u>5.2 Krav til organisering, proces og kompetencer</u>	18
<u>5.3 Organisering og proces i Århus Kommune</u>	19
<u>5.4 Interessenternes vurderinger</u>	21
<u>6. UDBUDSMODELLER, EGNETHED OG UDBUDSMATERIALER</u>	25
<u>6.1 Udbudsmodellerne</u>	25
<u>6.2 Områdernes egnethed til udbud</u>	27
<u>6.3 Udbudsmateriale og kravspecifikation</u>	28
<u>7. KONKURRENCEFØRHOLD OG EGNE BUD</u>	31
<u>7.1 Antallet af modtagne bud</u>	32
<u>7.2 Kvaliteten af de modtagne bud</u>	33
<u>7.3 Konkurrencen om opgaverne</u>	34
<u>7.4 Århus Kommunes egne bud</u>	35
<u>7.5 Leverandørernes holdninger til udbudenes afgørelse</u>	36

<u>8. ØKONOMI OG EFFEKTER</u>	39
<u>8.1 Økonomiske effekter</u>	39
<u>8.2 Omkostningsbevidsthed og effektiviseringer</u>	43
<u>9. KVALITETSSIKRING OG DEN LEVEREDE YDELSE</u>	46
<u>9.1 Kvalitetssikring</u>	46
<u>9.2 Den leverede ydelse</u>	48
<u>10. PERSONALEFORHOLD</u>	50
<u>10.1 Spørgeskemaundersøgelsen, generelt</u>	50
<u>10.2 Information til medarbejderne</u>	53
<u>10.3 De interne retningsliniers indflydelse på udarbejdelsen af udbudsmaterialet</u>	57
<u>10.4 De interne retningsliniers indflydelse på leverandørernes tilbud</u>	60
<u>11. RAPPORTTILLÆG OM SOCIALE KLAUSULER</u>	66
<u>11.1 Organisering</u>	67
<u>11.2 Erfaringer</u>	69
<u>BILAGSOVERSIGT</u>	72

1. Indledning

Århus Kommune har bedt KL's Konsulentvirksomhed Økonomi og ledelse, KKK, om at evaluere kommunens forsøg med udbud.

Evalueringen har til formål "at kortlægge de organisatoriske, økonomiske, administrative, personalemæssige og kvalitetsmæssige effekter af de gennemførte udbud." Herudover ønsker Århus Kommune en evaluering af, "hvordan det sociale ansvar varetages i forhold til udbudene", jf. Århus Kommunes forslag til form og indhold af evalueringen af 7. januar 2002, og jf. den endelige projektbeskrivelse af 1. marts 2002.

Evaluering skal samlet set

- skabe et grundlag for en politisk stillingtagen til den fremtidige politik for udbud og udlicitering i Århus Kommune
- skabe læring til brug for eventuelle fremtidige udbud i Århus Kommune
- bibringe Århus Kommune de bedst mulige forudsætninger for, at anvende sociale klausuler i forbindelse med udbud i fremtiden.

Kommissoriet for evalueringen indebærer, at KKK i evalueringen beskriver konsekvenser af forsøget med udbudene, og peger på, hvilke nærmere undersøgelser der kan være relevante for Århus Kommune, for evt. at belyse årsagerne til de givne konsekvenser nærmere.

Af kommissoriet følger, at evalueringen fx ikke omfatter personvurderinger eller vurderinger af juridiske forhold ved det samlede forsøg med udbud, eller ved de enkelte udbud.

KKK henleder opmærksomheden på, at evalueringen vedrører *forsøg* med udbud. Der er således tale om, at Århus Kommune kun i begrænset omfang har haft erfaringer med udbud – hvor man selv har stået for udførelsen – før gennemførelsen af de udbud der evalueres.

Denne rapport er den endelige rapport i KKK's evaluering af forsøget med udbud. Alle vurderinger og anbefalinger i rapporten er alene konsulenternes ansvar.

1.1 Rapportens disponering

Kapitel 2 er en opsummering på rapportens konklusioner og konsulenternes anbefalinger. Kapitel 3 beskriver indholdet af de enkelte kapitler, og redegør for de benyttede metoder.

Kapitel 4 giver et overblik over udbudene, kapitel 5 beskriver organisering og proces i relativt brede termer, mens kapitel 6 beskriver udbudsmodel, udbudsmateriale, og de valgte områders egnethed til udbud.

Kapitel 7 beskriver konkurrenceforholdene og indplacerer egne bud¹ i forhold til den generelle konkurrence, kapitel 8 beskæftiger sig med effekterne af udbudet mht. økonomi, service, administrative procedure og arbejdsgange mv. Kapitel 9 beskæftiger sig med kvalitetssikring og opfølgning, og kapitel 10 går nærmere ind på konsekvenserne for personalet. Det drejer sig dels om faktiske reaktioner i forhold til udbudet (overgang til privat leverandør, nyt job Århus Kommune etc.), dels om opfattelsen af niveauet for information. Kapitel 10 redegør endvidere for resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen blandt medarbejderne.

Kapitel 11 er et selvstændigt tillæg om sociale klausuler, der beskæftiger sig med sociale klausuler ud fra forskellige synsvinkler, herunder organisering af processen, sociale klausuler i udbudsmaterialet, effekter på økonomi og service, personalets orientering og opfølgning og kvalitetssikring.

¹ Betegnelserne bud og tilbud bruges som synonymer i rapporten.

2. Samlet vurdering

Den samlede evaluering omfatter i alt 12 udbudsforsøg, dog således at IT-udbudet reelt omfatter fire selvstændige udbudsforretninger. 10 af de 12 udbud er i drift, dvs. at den vindende leverandør varetager driften på baggrund af den kontrakt som leverandøren, efter at have vundet udbudet, har indgået med Århus Kommune. To (IT og Tivoli Friheden) af de 10 udbud der er i drift, har været i drift i over et år.

Af de to udbud der ikke er i drift, gælder det henholdsvis, at det netop i august 2002 (LAN-drift) er blevet annulleret, da kontrolbudet var det økonomisk mest fordelagtige, og at udbudsmaterialet er under udarbejdelse (Grønne områder ved daginstitutioner).

Sammensætning af arbejdsgruppe

I udbudsforsøgene har der primært været fokus på nødvendigheden af, at den faglige og den udbudstekniske viden har været repræsenteret i den arbejdsgruppe, der varetog tilrettelæggelse og afvikling af et udbud. Med hensyn til den juridiske kompetence er det afgørende at den er tilgængelig, men ikke nødvendigvis tilstede i arbejdsgruppen.

Konsulenterne anbefaler, at såfremt der ikke er juridisk kompetence tilstede i arbejdsgruppen, er det helt afgørende, at behovet for juridisk bistand klarlægges tidligt i processen, og at der løbende indhentes juridisk bistand enten internt i kommunen, eller i form af ekstern konsulentbistand.

Organisatorisk forankring af udbudsprocessen

Det har været vanskeligt at få efterprøvet vigtigheden af, at udbudsprocessen organisatorisk forankres på et relativt højt hierarkisk niveau. Det har i et par udbud været nævnt, at det virkede som om ledelsen ikke havde ejerskab til udbudet, og ikke bakkede op omkring beslutningen om, at området skulle udbydes. Flere medarbejdere har udtrykt, at det virkede tilfældigt, at netop deres område skulle udbydes, og at der også blandt cheferne var en uengageret indstilling til udbudsprocessen.

Den ledelsesmæssige bevågenhed i forhold til en så væsentlig opgave som et udbud er ganske afgørende for medarbejdernes ejerskab til og engagement i processen. Konsulenterne anbefaler derfor, at udbudsprocessen forankres på relativt højt chefniveau, med henblik på at styrke den ledelsesmæssige bevågenhed.

Medarbejderrepræsentation og ejerskab til processen

Medarbejderrepræsentation i arbejdsgruppen har i flere tilfælde været med til at skabe en god proces i personalepolitisk forstand. Det har givet de øvrige

medarbejdere en vis tryghed i forhold til, at deres ønsker også blev hørt undervejs i processen, når de har haft repræsentanter i arbejdsgruppen. Konsulenterne finder ikke anledning til at anbefale nogen ændringer i, den måde medarbejderrepræsentationen har været på baggrund af erfaringerne fra de gennemførte udbudsforsøg.

Den decentrale organisering af udbudsprocesserne i Århus Kommune har betydet, at processen har været oplevet mere smidig, og det har været en fordel at have haft lokale folk med stort fagkendskab til området involveret. Konsulenterne anbefaler, at den decentrale organisering fastholdes, men også at der samtidig gøres en indsats for at udnytte den eksisterende viden om udbud på tværs af magistratsafdelinger.

Områdernes egnethed til udbud

Det er administrationens (udbyderens) vurdering i 11 af de 12 udbudsforsøg, at den udbudte opgave har været egnet til udbud. For et enkelt udbudsforsøgs vedkommende vurderer administrationen, at området på grund af mange komplekse samarbejdspartnere ikke har været egnet til udbud.

For enkelte af udbudene blev der fra en eller flere sider peget på, at opgaven var for lille til at bære et selvstændigt udbud. Konsulenterne anbefaler, at opgavens størrelse inddrages i overvejelserne om hvor egnede opgaverne er til fremtidige udbud. Det skal hertil erindres, at der i forsøgene med udbud i Århus Kommune eksplicit er lagt vægt på, at udpege forskellige områder til udbud.

Udbudsmateriale og kravspecifikation

Blandt de adspurgte bydere (egne bud, vindende og tabende leverandører), har halvdelen den opfattelse, at udbudsmaterialet var godt og overskueligt, mens den anden halvdel påpeger, at enkelte dele kunne forbedre. Konsulenterne finder ikke belæg for at anbefale, at den nuværende praksis og ansvarsfordeling for udarbejdelse af udbudsmaterialer ændres.

Til udvælgelses- og tildelingskriterierne forholder hovedparten af leverandørerne sig umiddelbart positivt, mens en mindre del påpeger, at anvendelsen af dem kunne styrkes fx ved oftere at angive en vægtning.

Konsulenterne anbefaler, at der ved udarbejdelsen af udbudsmaterialerne sættes yderligere fokus på angivelsen af udvælgelseskriterier og særligt tildelingskriterier, og at der ved genudbud overvejes angivelse af vægtningen af tildelingskriterierne.

Konkurrenceforhold

Det er konsulenternes opfattelse, at konkurrencen som altovervejende hovedregel har været tilstrækkelig i de gennemførte udbud.

Vurderet samlet ud fra prisspredning og konditionsrædsighed må det konkluderes, at kvaliteten af leverandørernes tilbud har været god.

Det må dog også fastholdes, at antallet af modtagne bud i flere af udbudsfor- søgene ikke løfter sig væsentligt over den kritiske værdi på tre bud. Konsulen- terne anbefaler, at det overvejes tidligt i kommende udbudsforretninger, hvor- dan tilbudsgivning og udbud kan indrettes, så det fremmer virksomhedernes muligheder for at byde på opgaverne.

Århus Kommunes egne bud

Det er konsulenternes erfaring, at der ofte er meget fokus på beregningen af kommunernes egne bud. Konsulenterne anbefaler derfor, at den eksisterende kvalitetssikring af egne bud synliggøres, med henblik på at styrke troværdig- heden af kommende udbud. Det har ikke været muligt at få bekræftet betyd- ningen af dette klart af leverandørsiden i udbudsfor- søgene i Århus Kommune.

Der blev i alt afgivet eget bud i 8 ud af de 11 udbudsfor- søg hvor spørgsmålet er relevant. Resultatet af dette har været, at Århus Kommune vandt hele op- gaven i 5 tilfælde, dele af opgaven i 2 tilfælde, mens private leverandører har vundet hele opgaven i 1 tilfælde.

Leverandørerne er af den opfattelse, at der generelt har været tale om en god og fair proces, og at udbudsforretningerne har været håndteret professionelt af Århus Kommune. Leverandørerne tilkendegiver også, at de vil være interesse- rede i at byde, hvis Århus Kommune udbyder den samme eller en tilsvarende opgave igen.

Økonomi og effekter

Udbudsfor- søgene har i 6 ud af 12 udbud medført økonomisk gevinst for Århus Kommune. To udbud balancerer stort set – muligvis med et mindre økonomisk tab, og tre udbud har medført et tab, mens den samlede økonomiske effekt for det sidste udbud endnu ikke er opgjort.

Samlet set har for- søgene med udbud indebåret en økonomisk gevinst for År- hus Kommune. Serviceniveauet er i hovedparten af udbudene søgt bibeholdt uændret.

Det er administrationens generelle vurdering, at udbudsprocessen har været en sund proces. Erfaringerne fra udbudsfor- søgene er endvidere, at det har

medført øget omkostningsbevidsthed. Hertil hører dog, at det dels også kan opnås på andre måder, dels kan opstå som konsekvens af andre forandringer.

Der er gennemgående enighed om blandt parterne i udbudsforsøgene, at det har givet større viden om mulige effektiviseringer at gennemføre udbudene.

Kvalitetssikring

Samlet set vurderer konsulenterne ud fra det foreliggende grundlag, at der sker en tilfredsstillende kvalitetskontrol og opfølgning på de leverede ydelser.

Konsulenterne finder ikke anledning til at anbefale, at der ændres på den nuværende praksis eller organisering af kvalitetssikringen.

Den leverede ydelse

Der er tilfredshed med de ydelser der leveres, og en positiv forventning om at ydelserne også fremover vil blive leveret som aftalt. Erfaringerne fra de gennemførte udbudsforsøg er endvidere, at det ikke har medført mindre fleksibilitet i opgaveløsningen.

Interne retningslinier

Der kan være relativt store personlige omkostninger i form af utryghed og usikkerhed forbundet med, at man som medarbejder evt. skal skifte arbejdsopgaver og/eller arbejdsgiver efter et udbudsforløb.

Århus Kommunes interne retningslinier har mindsket usikkerheden og utrygheden for den enkelte medarbejder, men retningslinierne fjerner ikke usikkerheden og utrygheden. Det må endvidere efter konsulenternes opfattelse altid forventes, at ændringer af denne karakter vil skabe en vis usikkerhed. Retningslinierne er et godt redskab, men de kan ikke stå alene.

På trods af den usikkerhed og utryghed gennemførelsen af en udbudsforretning medfører, har Århus Kommune forstået at gennemføre de her omhandlede udbud på en måde, så langt størstedelen af personalet har oplevet en tilfredsstillende udbudsproces.

Information om udbuddene

Alt i alt oplever flertallet, at der er informeret fyldestgørende om udbuddene.

Konsulenterne anbefaler, at en yderligere styrkelse af informationsindsatsen fokuseres på de emner, som medarbejderne i relativt mindre grad er uenige i, at være blevet informeret fyldestgørende om. Dette vil efter konsulenternes opfattelse primært sige kommunens personalepolitik ved udbud og udlicitering, samt at det er frivilligt at følge med over til en privat leverandør. Herefter

Herefter ville det være hvad anvendelsen af sociale klausuler betyder, og at MED-udvalget kunne afgive høringssvar om beslutningen om udbud.

Reaktion på virksomhedsoverdragelse

Evalueringen viser, at en overvejende del af medarbejderne var skeptiske overfor at skulle overgå til en ny arbejdsgiver. Det viser sig, at denne skepsis i høj grad hænger sammen med usikkerheden og utrygheden i forhold til de fremtidige arbejdsopgaver og arbejdsgiver. Således er et stort flertal af medarbejderne i dag mindre skeptiske overfor en ny arbejdsgiver, end de var tidligere i processen, og de har oplevet en tilfredsstillende overgang til ny arbejdsgiver.

Personalepolitikens indflydelse på leverandørernes bud

Det er leverandørernes vurdering at personalepolitikken ikke, som det kunne forventes, har fordyret leverandørernes bud i nævneværdig grad. Der er tværtimod tilkendegivelser om, at det skaber større ro i udbudsprocessen blandt personalet.

Stort set samtlige leverandører, både tabende og vindende tilbudsgivere, siger, at det ikke har medført problemer (eller kun marginale problemer), og at det i øvrigt er naturlige vilkår. Det kan dog samtidig konkluderes, at personalepolitikken har en effekt – om end marginal – på leverandørernes prissætning.

Konsulenterne finder ikke anledning til at anbefale, at personalepolitikken ændres, på baggrund af erfaringerne fra udbudsforsøgene.

Sociale klausuler - ejerskab

I ni af de tolv udbud har der været anvendt sociale klausuler (IT og Tivoli Friheden er ikke omfattet af aftalen om sociale klausuler, og Grønne områder er fortsat under udarbejdelse). Bestillerne på de ni udbud, hvor der er anvendt sociale klausuler, tilkendegiver alle, at de har opfattet arbejdet med sociale klausuler som adskilt fra det øvrige arbejde med udbudsmaterialet. Det er efter konsulenternes opfattelse hensigtsmæssigt, at udmøntningen ligger centralt, da det sikrer en ensartet håndtering af sociale klausuler i Århus Kommune, også af hensyn til at opbygge tilstrækkelige kompetencer herom. Den centrale forankring medfører dog også, at ejerskabet til klausulerne ikke er stærkt decentralt.

Konsulenterne anbefaler, at der gøres en indsats for at øge ejerskabet til de sociale klausuler decentralt, både ift. igangværende som fremtidige udbud.

De sociale klausulers egnethed

Evalueringen viser tydeligt, at der er meget stor forskel på de forskellige udbuds størrelse og kompleksitet, og dermed egnethed og mulighed for at leve op til de sociale klausuler.

Et par af udbudene er meget små (personalemæssigt 2-3 personer), og det er vanskeligere at leve op til, at fx 10% af medarbejderne skal være ansat på sociale klausuler med så få medarbejdere. Flere af udbudene forventer således også, at få vanskeligt ved at leve op til de sociale klausuler.

Konsulenterne anbefaler, at udmøntningen af de sociale klausuler tilpasses det enkelte udbudsområdes størrelse og kompleksitet yderligere, eller at de kun anvendes ved udbud over en vis størrelse.

Sociale klausulers betydning for leverandørernes prissætning

Det kan konkluderes, at kommunens krav om ansættelse af personer fra særlige grupper har indflydelse på den tilbudte pris. Dog fremgår det også af resultaterne, at de sociale klausulers påvirkning af prisen for de flestes vedkommende er lille eller marginal. Det samme gør sig gældende for kravet om at udfærdige sociale klausuler, selv om de sociale klausuler opfattes som værende en naturlig del af et udbud.

Konsulenterne finder, ikke belæg for at anbefale at de sociale klausuler ændres, med henvisning til leverandørernes prissætning af deres tilbud.

Sociale klausuler – en gevinst for alle parter

Flere af de private leverandører angiver, at de bruger eller kan bruge opfyldelsen af sociale klausuler som en konkurrenceparameter. Begrundelsen er *enten*, at det kan betale sig økonomisk for virksomheden (virksomhedens potentielle arbejdsstyrke udvides), *og/eller* at sociale klausuler, og den sociale profil som de indebærer, stemmer godt overens med virksomhedens egen personalepolitik og dermed også med virksomhedens samlede styring.

Endelig skal det nævnes, at flere af leverandørerne tilkendegiver, at de sociale klausuler giver specielt større leverandører en god mulighed for at profilere, at virksomheden tager et socialt ansvar, og dermed kan skabe positiv omtale af virksomheden. Det nævnes dog også, at det er vanskeligt for mindre leverandører at gøre sig gældende i konkurrencen, fordi det koster lidt ekstra at tage det sociale ansvar alvorligt.

3. Metode

Konsulenterne har lagt vægt på at evaluere det samlede forsøg med udbud med henblik på, at uddrage viden og læring, som Århus Kommune kan anvende fremover, frem for at beskrive de enkelte udbud detaljeret.

3.1 Metode

Evalueringen bygger på konsulenternes gennemgang og vurdering af

- det indkaldte skriftlige materiale, herunder særligt udbudsmaterialet og indstillingerne til byrådet
- personlige interview med de personer der varetog udbudet i Århus Kommune (bestillerne)
- telefoninterview med *vindende private* leverandører, *tabende private leverandører* samt de, der har *udarbejdet Århus Kommunes eget bud* – uanset om eget bud har vundet eller tabt.
- fokusgruppeinterview (interview med flere personer der har forskellig tilgang til fx en bestemt opgave, interviewet fokuseres omkring nogle på forhånd udvalgte emner) med udvalgte personer (ledere, medarbejdere og leverandører) der har været involveret i de enkelte udbud
- spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere, der har været berørt af udbudene
- interview med formanden for HK Kommunal Århus Claus Gahrn (referat vedlagt rapporten)
- spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, der enten har budt eller er blevet prækvalificeret til at byde på de udbudte opgaver.

I ”konsulenternes vurdering” ligger, at konsulenterne ikke fungerer som ”mikrofonholdere” for ét eller flere af de synspunkter som måtte blive fremført i interviewene. Udsagnene vurderes, afvejes mod andre synspunkter og sættes i relation til skriftligt materiale, og til konsulenternes viden om udbudsprocessen i Århus Kommune og om udbud generelt.

Interviewene med bestillerne i Århus Kommune har foregået som i alt 11 personlige interview på Århus Rådhus og ét telefoninterview, efter en interviewplan, som arbejdsgruppen på forhånd har drøftet og godkendt. Interviewene har typisk været af 1½-2 timers varighed. Efterfølgende har interviewpersonerne fået forelagt et (tilstræbt) ordret referat, som de har haft mulighed for at verificere/korrigere.

Interviewene med vindende/tabende leverandører inkl. Århus Kommunes egne bud, er blevet afviklet som i alt 17 telefoninterview (heraf et dobbeltinterview) ud fra en interviewguide, som arbejdsgruppen på forhånd havde drøftet og godkendt. Interviewene har typisk været af 30 minutters varighed. Konsulenterne har interviewet seks vindende private leverandører, seks tabende le-

seks tabende leverandører, samt seks ud af 8 afgivne egne bud.² Blandt egne bud vandt to udbudet fuldt ud, andre to vandt en del af opgaven, mens ét bud tabte hele opgaven. Konsulenterne har dermed interviewet vinderne af samtlige udbud, samtlige egne bud, samt udvalgte leverandører blandt taberne.

Fokusgruppeinterviewene har foregået som i alt 7 interview på Århus Rådhus efter en interviewguide, som arbejdsgruppen på forhånd har drøftet og godkendt. Interviewene har typisk været af 1½-2 timers varighed. Efterfølgende har interviewpersonerne fået forelagt et referat, som de har haft mulighed for at verificere/korrigere.

Konsulenterne har lovet interviewpersonerne – såvel fra de personlige interviews som fra telefoninterviewene, at de ikke citeres direkte i nogen form uden forudgående aftale. Oplysningerne fra interviewene behandles derfor anonymt i den forstand, at konsulenterne ikke refererer direkte til et bestemt interview i rapporten, men i stedet til grupper af interview. fx i form af: "nogle interviewpersoner tilkendegav, at..." eller "de fleste interviewpersoner vedr. udbud af rengøringsopgaver var af den opfattelse, at...".

3.2 Spørgeskemaundersøgelse – metode

Der er i perioden ultimo maj til medio juni 2002 gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt de medarbejdere der har været berørt af udbudsforsøgene i Århus Kommune.

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført som en totalundersøgelse af samtlige medarbejdere i Århus Kommune, der har været berørt af forsøgsudbudene. Det har dog naturligvis ikke været muligt at spørge alle berørte medarbejdere, idet nogle er overgået til andet arbejde hos private leverandører (spurgt i det omfang det har været muligt), har skiftet job eller er på orlov, ligesom ferie og sygdom også har betydet, at ikke alle berørte medarbejdere har haft lejlighed til at besvare spørgeskemaet. For at opnå så høj svarprocent som muligt, er spørgeskemaerne blevet udleveret af den daglige leder, der dels har opfordret til at besvare skemaet, og dels har rykket for besvarelser.

Der er i undersøgelsen ikke taget højde for de forskelligheder der er udbudene imellem. Udbudene kan enten være "simple udbud", på områder hvor der er praksis og tradition for udbud, således at der eksisterer et egentligt marked med konkurrerende leverandører (eksempelvis rengøring, vedligeholdelsesopgaver ol.). Alternativt kan udbudene være komplekse ved udbud på områ-

² På tidspunktet for interviewenes gennemførelse var to udbud endnu ikke afgjort, hvorfor eget bud ikke er interviewet. Af de resterende fire interview er der i 3 tilfælde ikke afgivet eget bud. For det fjerde interview gælder, at udbudsmaterialet ikke er udsendt, hvorfor eget bud ikke er udarbejdet. Desuden gælder det for to udbud (vedr. Århus Sporveje), at samme person har udarbejdet begge egne bud. Konsulenterne har derfor kun gennemført ét samlet interview vedr. Århus Sporveje, men dette interview dækker to egne bud.

udbud på områder, hvor der ikke har været tradition for udbud, eller hvor der ikke er et egentligt marked (eksempelvis Tivoli Friheden og til dels IT). Konsulenterne skal påpege at undersøgelses resultater ikke afreporteres for det enkelte udbud men samlet for alle 12 udbud. (Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen præsenteres i kapitel 10.)

Der er i perioden ultimo juni til ultimo juli 2002 gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt de leverandører der enten har afgivet bud, eller er blevet prækvalificeret til at afgive bud. (Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen præsenteres i kapitel 7,10 og 11.)

Af de udsendte 36 spørgeskemaer til leverandører er 16 returneret til KLK i løbet af sommerferien. Tidspunktet taget i betragtning er det ganske tilfredsstillende med en svarprocent på 44.

4. Overblik over udbudene

Dette kapitel beskriver de generelle forhold for de 12 udbud for at give et overblik over, hvad evalueringen omfatter. Evalueringen omfatter i alt 12 udbudsforretninger, dog således at IT-udbudet reelt omfatter fire selvstændig udbudsforretninger, jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1 Faktuelle forhold ved udbudsforsøgene

Udbudt aktivitet	Udbudets status	Udbudsform	Antal stillinger ³
Kursuscenter: driftsvedligeholdelse & rengøring	I drift pr. 1/8 2001	Offentligt udbud	2,9 stillinger
BST: BST-ydelser	I drift pr. 1/3-02	Begrænset udbud	14 stillinger
LAN-miljø	Udbudet er annulleret	Begrænset udbud	10 stillinger
Daginstitutionernes grønne områder	Ej i drift (udbudsmateriale under udarbejdelse)	Begrænset udbud	Ikke kendt
Administrationsbygninger: rengøring	I drift pr. 1/1 2002	Begrænset udbud	8,3 stillinger
Hjælpemiddelcenter: drift	I drift pr. 1/3 2002	Begrænset udbud	28 stillinger
Boligadministration	Ej i drift	Begrænset udbud	16 stillinger
Idrætsanlæg: drift & vedligeholdelse	I drift pr. 1/1 2002	Begrænset udbud	4,7/5 stillinger
Tivoli Friheden	I drift siden forår 2000	Udbud efter forhandling	5 stillinger
Århus Sporveje: vedligeholdelse	I drift pr. 1/1-02	Offentligt udbud	5 stillinger + vikarer
Århus Sporveje: personalekantine	I drift pr. 1/1-02	Offentligt udbud	6 stillinger
IT	I drift pr. 1/9-00 (Kapacitetsaftalen dog pr. 26/11-99.)	3 begrænset udbud, 1 udbud efter forhandling	140 stillinger

Ni af de tolv udbud er i drift, dvs. at den vindende leverandør varetager driften på baggrund af den kontrakt som leverandøren, efter at have vundet udbudet, har indgået med Århus Kommune.

Den første af driftsfaserne er påbegyndt i foråret 2000 (Tivoli Friheden), og den anden i efteråret 2000 (IT), og den tredje i efteråret 2001. Driftsfaserne for de øvrige udbud er påbegyndt i 2002.

³ Antal stillinger omfattet af udbudet, jf. indstilling til byrådet om valg af leverandør (for LAN-driften og grønne områder dog ved indstilling om at sende området i udbud og for IT det samlede antal stillinger inden udbudet)

To udbud er endnu ikke i drift. For de to gælder det henholdsvis, at det netop i august 2002 (LAN-drift) er blevet annulleret (kontrolbud vandt), og at udbudsmaterialet er under udarbejdelse (Grønne områder ved daginstitutioner).

Det forhold at det alene er to ud af 12 udbud, der har været i drift i mere end et år, lægger visse begrænsninger for muligheden af, at evaluere effekterne af udbudene, fx hvorvidt ydelserne leveres som aftalt, erfaringerne med samarbejdet mellem kommunen og leverandøren etc.

Syv af de tolv udbud er afviklet som begrænsede udbud, også kaldet udbud med prækvalifikation, tre af udbudene er afviklet som offentlige udbud, og ét af udbudene vedr. IT samt Tivoli Friheden, som udbud efter forhandling. I den sidste udbudsforretning er udbudsmodellen ikke fastlagt endnu.

Der er meget stor spredning i udbudenes størrelse bedømt efter, hvor mange stillinger udbudet omfattede ved indstilling til byrådet, om valg af leverandør. Det største udbud er udbudet af IT, der omfattede 140 stillinger. Det mindste – udbudet af driftsvedligeholdelse og rengøring ved kursuscenteret – omfattede 2,9 stillinger. Seks af udbudene omfattede mellem 5 og 10 stillinger, to udbud omfattede ca. 15 medarbejdere, og ét udbud omfattede 34 medarbejdere. Jf. kapitel 11 om personaleforhold kan langt flere end de angivne medarbejdere føle sig berørt af udbudet, ligesom det heller ikke i alle tilfælde er muligt at "sætte navn" på de berørte medarbejdere. I udbudet af idrætsanlæg gælder det således, at det primært er 15 medarbejdere, der deles om de samlet set ca. 5 (helårs)stillinger udbudet vedrører.

5. Organisering og proces

I dette kapitel beskriver konsulenterne først kravene til organisering og proces i et udbud, og dernæst faktuelle forhold om organiseringen og processen i forsøgene med udbud. Endvidere sammenholder konsulenterne disse oplysninger med de gældende regler, herunder særligt med Århus Kommunes retningslinier for udbud. Endelig gengives interessenternes vurdering af udbudsprocessen og resultaterne fra evalueringen. Forhold der vedrører organiseringen af arbejdet med sociale klausuler, er beskrevet i kapitel 11.

5.1 Udbudspolitikken i Århus Kommune

Udbudspolitikken i Århus Kommune er beskrevet i *Retningslinier for udbud og udlicitering af opgaver i Århus Kommune*, vedtaget af Århus Byråd den 18. maj 1994, og revideret pr. marts 2000 og pr. januar 2002. Retningslinierne er således blevet revideret i løbet af udbudsprocessen for de enkelte udbud. I et enkelt udbud angiver bestilleren⁴, at bestillerne konkret har valgt at udskyde udbudsprocessen for at tage højde for, at retningslinierne var ved at blive ændret.

Retningslinierne i Århus Kommune er efter konsulenternes vurdering fyldestgørende. Det gælder også vigtige punkter som adskillelsen af bestiller (køberollen) og udfører (producentrollen), og af organiseringen af arbejdet i øvrigt. Samtidig beskriver retningslinierne, hvilke delopgaver som udarbejdelsen af udbudsmaterialet indeholder. Retningslinierne beskriver også, hvordan egne bud skal beregnes.

I 2000-versionen er retningslinierne rettet til, så de afspejler den personalepolitik, som Århus Byråd vedtog den 5. januar 2000. Det drejer sig bl.a. om ok-ansattes frivillighed mht. at gå over til en privat leverandør, og om deres ret til orlov i op til 3 år ved udliciteringer. For tjenestemænd gælder, at de kan vælge at lade sig udlåne til udbudsvinderen, eller lade sig omplacere til passende stilling. Udgifterne i forbindelse med personalepolitikken afholdes af Århus Kommune (og pålægges ikke, som det tidligere har været tilfældet, de private bud). I 2002-versionen er anvendelsen af sociale klausuler indarbejdet, ligesom retningslinierne er opdateret på en række andre mindre punkter.

Det fremgår af retningslinierne, at "magistratsafdelingerne har ansvaret for at udføre opgaverne [med at tilrettelægge og gennemføre udbudene]".

⁴ Begrebet bestiller anvendes her som betegnelse for dem der har stået for udarbejdelsen af udbudsmaterialet og gennemførelsen af udbudet i øvrigt. Betegnelsen kan opfattes som et synonym for "administrationen".

Endvidere fremgår det af retningslinierne, at det anbefales magistratsafdelingerne at bruge den viden, der er i andre dele af den kommunale forvaltning og eventuelt eksterne eksperter, når de respektive delopgaver i den samlede udbudsproces skal gennemføres.

Retningslinierne er blevet formidlet bl.a. ved afholdelse af kurser internt i Århus Kommune i løbet af 2000 om

- projektstyring af udbud og udlicitering (udbudt to gange)
- grundlæggende udbudsteknik med udgangspunkt i EU's udbudsregler
- en temadag for tillidsrepræsentanter
- et kursus i beregning af egne bud og kontrolbud

5.2 Krav til organisering, proces og kompetencer

I en udbudsproces hvor kommunen afgiver eget bud, gælder en række skærpede krav til organisering og proces.

Organisatorisk handler det om adskillelsen mellem de der udarbejder udbudsmaterialet og bedømmer tilbudene (bestillerne), og de der udarbejder egne bud. Sat på spidsen skal der være vandtætte skotter imellem bestillere og udførere for at sikre, at kommunens egne bud ikke stilles bedre (har en større viden, eller får en given viden på et tidligere tidspunkt) end de private.

Processuelt handler det om at tilrettelægge en fair og hensigtsmæssig proces, hvor ingen potentiel tilbudsgiver stilles bedre end de øvrige, og hvor kommunens overordnede hensyn med udbudet (bedste ressourceanvendelse, omkostningsopgørelse og kvalitetsstyring) fremmes.

Kompetencemæssigt skal en udbudsproces efter konsulenternes vurdering rumme en forankring af tre kompetencer:

- En udbudsfaglig kompetence, dvs. en viden om hvordan en udbudsproces kan forløbe hensigtsmæssigt
- En faglig kompetence, dvs. en viden om, hvordan opgaven løses fagligt set
- En juridisk kompetence, dvs. en viden om juridiske forhold ved udbudet, fx virksomhedsoverdragelse, kontraktretlige aspekter, fortolkning af EU's udbudsregler etc.

Hertil kommer, at udbud der indeholder sociale klausuler forudsætter en særlig kompetence om personale- og beskæftigelsesforhold, jf. kapitel 11 om sociale klausuler.

Kravene til kompetencer er særligt store ved førstegangsudbud, da der her ikke i forvejen foreligger et udbudsmateriale på selve opgaven.

5.3 Organisering og proces i Århus Kommune

De enkelte afdelinger og kontorer i de respektive magistrater har i hvert enkelt af udbudene selv truffet beslutning om organisering og proces inden for de rammer, som retningslinierne for udbud udstikker.

Organiseringen af processen har typisk fundet sted ved, at bestillerne har nedsat en arbejdsgruppe der har varetaget tilrettelæggelsen og afviklingen af udbudet, udarbejdelsen af udbudsmateriale, annonce, afholdelse af evt. prækvalifikation mv., og bedømmelse af de indkomne tilbud.

Arbejdsgrupperne har varieret mellem en "lille" og en "stor" model. Med en "lille" model menes i denne sammenhæng, at arbejdsgruppen – formelt og/eller i praksis – har bestået af én person, der så har indhentet relevant viden andre steder i kommunen, og har forelagt de væsentligste beslutninger om udbudet undervejs for sin nærmeste chef. Med en "stor" model menes en organisering, hvor forskellige interessenter på bestiller-siden i Århus Kommune har været tilknyttet arbejdsgruppen.

Uafhængigt af de to modeller har arbejdsgrupperne i 7 af de 12 udbud tilknyttet ekstern ekspertise til at udarbejde udbudsmaterialet, og gennemføre udbudet, og i et enkelt tilfælde også varetage kontrollen med opgaveløsningen i den første periode efter den ny kontrakt har været kommet i drift. Et andet udbud har tidligere haft tilknyttet et konsulentfirma til at beskrive ydelserne på et lignende område. *Se tabel 5.1*

Tabel 5.1 Oversigt over konsulentbistand til de enkelte udbud

Konsulentbistand og omkostninger hertil		
Udbudt aktivitet	Brug af ekstern bistand	Omkostninger til ekstern bistand
Kursuscenter: drifts-vedligeholdelse & rengøring	Nej	-
BST: BST-ydelser	Nej	-
LAN-miljø	Ja	Ikke endelig opgjort
Daginstitutionernes grønne områder	Cowi	620.000 kr. (budgetteret)
Administrationsbygninger: rengøring	Nej (men fik bistand til andet udbud i 2000)	(15.000-20.000 kr.)
Hjælpemiddelcenter: drift	COWI	400.000 – 500.000 kr.
Boligadministration	Bascon Kommunernes Revision Juridisk rådgivning	1.167.181 kr. 177.605 kr. 58.750 kr.
Idrætsanlæg: drift & vedligeholdelse	Nirvas	175.000 kr. hertil kommer 40.000 for kontrolopgaven 1. år
Tivoli	Deloitte & Touche Aros advokaterne	Ca. 500.000 kr. i alt
Århus Sporveje: vedligeholdelse	Nej	-
Århus Sporveje: personalekantine	Nej	-
IT	Execon (tidl. Top-Consult)	Ca. 2.400.000 kr. i alt til de 4 udbud over 2 år.

Alle bestillere har haft adgang til at trække på viden i fx økonomisk, juridisk, personale- og beskæftigelseskontorer og –afdelinger. Århus Kommune har endvidere afholdt en række kurser, jf. tidligere om udbudspolitikken i Århus Kommune.

Tovholderne blandt bestillerne – dem der konkret har skrevet udbudsmaterialet – har haft forskellige forudsætninger for at løse opgaven. Kun i ét udbud har tovholderne angivet, at de havde udarbejdet et udbudsmateriale tidligere. Enkelte andre tovholdere har påpeget, at de hverken har haft udbudsfaglige eller områdefaglige forudsætninger for at udarbejde udbudsmaterialet.

Organiseringen har typisk været forankret på konsulent- eller kontorchefniveau.

5.4 Interessenternes vurderinger

Bestillere og udførere i Århus Kommune vurderer samlet set, at der er et potentiale for at udnytte den eksisterende viden om udbud i Århus Kommune bedre ved fremtidige udbud. Potentialet består især i en større formel forankring af kompetencer i arbejdsgrupperne – om end enkelte personer vurderer, at en "lille" model for organiseringen har betydet, at afviklingen af udbudsprocessen har kunnet foregå mere smidigt.

En enkelt af bestillerne har følt sig begrænset af, at vedkommende af praktiske omstændigheder ikke har kunnet deltage i de interne kurser om udbud.

Endvidere er der forskel på i hvilken udstrækning bestillerne og udførerne har vurderet, at de i praksis har kunnet trække på viden internt i Århus Kommune.

Enkelte vurderer, at det er muligt at forbedre muligheden for, at trække på viden. Denne vurdering skal efter konsulenternes opfattelse sammenholdes med, hvor dels den praktiske og reelle forankring af bestillerfunktionen har ligget, og dels med arbejdsgruppemedlemmernes praktiske baggrund. Jo højere hierarkisk placering af bestillerfunktionen, des bedre kendskab er der efter konsulenternes vurdering til, at trække på viden andre steder i kommunen. Og jo større praktisk erfaring med udbud, des større viden om, hvem man skal kontakte for at få råd og bistand, samt des mindre behov for at søge råd og bistand.

Interessenternes tilkendegivelser om udfordringer i organiseringen og i udbudsprocessen illustrerer efter konsulenternes opfattelse, at de skriftlige retningslinier (og formidlingen af retningslinierne gennem kurser) ikke kan stå alene, men at det er nødvendigt at forankre de relevante kompetencer i alle arbejdsgrupper, og at forankre arbejdsgruppen på chefniveau. Konsulenternes anbefalinger om organisering og proces fremgår af de følgende afsnit.

Sammensætning af arbejdsgruppe

Første gang et område udbydes er det en stor udfordring, at få "dækket alle hjørner af" i forbindelse med nedsættelse af arbejdsgruppen, og det kan være vanskeligt at overskue alle de forhold der skal beskrives. Særligt den juridiske kompetence kan det på forhånd være vanskeligt at forudse behovet for. Ofte skal man have juridisk indsigt for at være klar over, at et forhold efterfølgende

kan volde problemer, og at det ville være en god ide at tage et forbehold, eller gøre mere ud af en særlig beskrivelse.

Det er i forløbet blevet fremhævet, at den væsentligste kompetence at have i selve arbejdsgruppen er den faglige. Det er helt afgørende for at kunne udarbejde et udbudsmateriale og kravspecifikation, der er tilstrækkelig præcist og beskrivende i forhold til de arbejdsopgaver der udbydes. Det er i forbindelse med enkelte udbud blevet bemærket, at den faglige kompetence ikke har været godt nok repræsenteret i arbejdsgruppen, fx i forbindelse med udarbejdelse af kravspecifikation.

Det har været lidt forskelligt om der har været udbudstekniske kompetencer repræsenteret i arbejdsgrupperne. Sammenfattende kan det konkluderes at de steder, hvor der ikke har været personer der har haft egentlig erfaring med udbud, har man savnet denne viden.

Med hensyn til den juridiske kompetence har denne typisk ikke været til stede i arbejdsgrupperne. Til gengæld har bestillerne haft mulighed for at benytte sig af den juridiske kompetence, der har været stillet til rådighed fra Borgmesterens afdelings side. Den juridiske kompetence har været til stede internt i kommunen, og der har været mulighed for trække på den. Der ligger dog et dilemma heri, for det kan kræve det vis indsigt i de juridiske omstændigheder ved udbud, før det falder en ind, at der bør ske en nærmere juridisk afklaring.

Sammenfattende kan det konkluderes, at der primært har været fokus på nødvendigheden af, at den faglige og den udbudstekniske viden er repræsenteret i den arbejdsgruppe, der skal varetage tilrettelæggelse og afvikling af et udbud. Med hensyn til den juridiske kompetence er det afgørende at den er tilgængelig, men ikke nødvendigvis tilstede i arbejdsgruppen.

Konsulenterne anbefaler, at såfremt der ikke er juridisk kompetence tilstede i arbejdsgruppen er det helt afgørende, at behovet for juridisk bistand klarlægges tidligt i processen, og at der løbende indhentes juridisk bistand enten internt i kommunen, eller i form af ekstern konsulentbistand.

Medarbejderrepræsentation

Flere nævner, at medarbejderrepræsentationen i arbejdsgruppen har været med til at skabe en god proces i personalepolitisk forstand. Det har givet de øvrige medarbejdere en vis tryghed i forhold til, at deres ønsker også blev hørt undervejs i processen, når de har haft repræsentanter i arbejdsgruppen. Således udtaler en person "Medarbejderrepræsentanter har kunnet være med hele vejen igennem hvis de ville. Det valgte vi for at undgå mytedannelser."

Diskussionen om engagement og repræsentation, skal selvfølgelig tages i respekt for at EU's udbudsregler foreskriver, at dem der udarbejder udbudsmaterialet og dem der udarbejder eget bud ikke må tale sammen, ud over indhentning af faktuelle oplysninger.

Endelig har det i forbindelse med organisering og proces været undersøgt, hvorvidt den decentrale organisering af udbudet har indebåret en høj grad af (lokal) forankring af udbudet i de enkelte magistrater/afdelinger.

Dette er til fulde blevet bekræftet. I de fleste af udbudene har der været en høj grad af medarbejderengagement i tilrettelæggelse og afvikling af udbudene. Der var bred enighed om, at dette engagement primært skyldes den decentrale organisering. I mindst to udbud har den lokale forankring ikke været så stor som i de øvrige udbud. I disse udbud har der typisk ikke været medarbejdere inddraget i udbudsprocessen.

Det kan således konkluderes, at den decentrale organisering af udbudsprocesserne i Århus Kommune har betydet, at processen har været oplevet mere smidig, og at det har været en fordel at have haft lokale folk med stort fagkendskab til området involveret i processen. Der vil til gengæld være et potentiale ved at udnytte den eksisterende viden om udbud på tværs af magistratsafdelinger.

Konsulenterne anbefaler, at den decentrale organisering fastholdes, men også at der samtidig gøres en indsats for at udnytte den eksisterende viden om udbud på tværs af magistratsafdelinger.

Organisatorisk forankring

Det har været vanskeligt at få efterprøvet vigtigheden af, at udbudsprocessor organisatorisk forankres på et relativt højt hierarkisk niveau – fx sektorchefniveau. Det har i et par udbud været nævnt, at det virkede som om ledelsen ikke havde ejerskab til udbudet, og ikke bakkede op omkring beslutningen om at området skulle udbydes. Flere medarbejdere har udtrykt at det virkede tilfældigt, at netop deres område skulle udbydes, og at der også blandt cheferne var modvilje mod udbudsprocessen.

Det er konsulenternes vurdering og erfaring, at den ledelsesmæssige bevågenhed i forhold til en så væsentlig opgave som et udbud er ganske afgørende for medarbejdernes ejerskab til og engagement i processen. Konsulenterne anbefaler derfor, at udbudsprocessen forankres på chefniveau, fx sektorchefniveau, med henblik på at styrke den ledelsesmæssige bevågenhed.

6. Udbudsmodeller, egnethed og udbudsmaterialer

Dette kapitel beskriver først udbudsmodellerne i udbudsforsøgene. Efterfølgende sættes fokus på interessenternes vurdering af om opgaverne har været egnede til udbud. Herefter drøftes udbudsmaterialets og kravspecifikationens kvalitet, og endelig leverandørernes vurdering af de anvendte udvælgelses- og tildelingskriterier.

Konsulenterne skal indledningsvis fremhæve, at evalueringen vedrører forsøg med udbud, hvor de konkrete udbud er valgt bl.a. for at få en stor spredning i, hvilke områder der udbydes. Dette skal holdes in mente, når bl.a. egnetheden vurderes.

6.1 Udbudsmodellerne

En udbudsmodel betegner dels, om kommunen har valgt offentligt udbud, begrænset udbud (udbud efter prækvalifikation) eller udbud efter forhandling, og dels hvordan kommunen har afgrænset udbudets omfang, tidsmæssige udstrækning og indhold.

Ved *omfang* menes i denne sammenhæng, hvad der er omfattet af udbudet geografisk og funktionelt – fx rengøring i ét mindre bygningskompleks, udbud af plejen af idrætsanlæg i ét af kommunens distrikter, eller udbud af alle BedriftsSundhedsTjenestens (BST'ens) ydelser.

Ved *tidsmæssig udstrækning* menes om kontraktperioden vedrører fx et eller fire år.

Ved *indhold* menes i denne sammenhæng,

- hvorvidt leverandøren vinder hele opgaven – fx hele driften af Tivoli Friheden, eller
- hvorvidt opgaven splittes op i mindre opgaver – fx BST-ydelser til henholdsvis tekniske prægede og ikke-teknisk prægede arbejdspladser, samt
- hvorvidt opgaven rummer et element af frit valg af leverandør

De enkelte udbudsforsøg er udvalgt ved, at afdelingerne er blevet anmodet om at foreslå 2 eller 3 områder, der var velegnede til forsøg med udbud.

Udbudsform

De enkelte afdelinger har selv truffet beslutning om udbudsform. Århus Kommunes retningslinier for udbud peger på, at udbudsformen skal fremme kon-

konkurrencen mellem de potentielle leverandører, og anbefaler derfor generelt at benytte offentlig udbud. Retningslinierne peger dog på, at prækvalifikation kan være et godt udgangspunkt, hvis virksomhederne skal byde på driftsopgaver med længerevarende aftaleperioder.

Af de 12 udbud har et udbud samt et af de fire vedr. IT har været afviklet som udbud efter forhandling, tre har været afviklet som offentlig udbud, og de resterende 8 har været afviklet som udbud efter prækvalifikation, også kaldet begrænset udbud. Hovedparten af udbudsmodellerne er besluttet af byrådet efter indstilling fra magistratsafdelingerne.

Om udbud efter forhandling bemærker konsulenterne, at denne udbudsform kun kan anvendes når en række i direktiverne fastlagte kriterier er opfyldt, og derfor er at betragte som en undtagelse fra hovedreglen.

Udbud efter prækvalifikation/begrænset udbud sætter større fokus på leverandørernes egenskaber, end offentligt udbud, i kraft af prækvalifikationen. På de områder hvor kommunen ikke kender de potentielle leverandører, eller hvor kommunens viden om de potentielle leverandører tilsiger en stor opmærksomhed på leverandørens tekniske, økonomiske og finansielle formåen, kan begrænset udbud have en fordel frem for offentligt udbud.

På de områder hvor kommunen i forvejen kender de potentielle leverandører, og hvor opmærksomheden på hvem der vinder har mindre betydning, kan offentligt udbud være en lidt lettere proces rent administrativt, og fremme konkurrencen om, hvem der kan levere *ydelsen* bedst og billigst.

Omfang

De valgte udbudsmodeller dækker et bredt spektrum. Fra meget afgrænsede opgaver med en relativ lille kompleksitet af en relativ lille volumen, fx rengøring og driftsvedligeholdelse af kursuscentret og rengøring af administrationsbygninger, til relativt komplekse opgaver med en relativ stor volumen, fx BST, Hjælpemiddelcenteret og edb-ydelser.

Tidsmæssig udstrækning

Kontraktperioden er typisk 4 år. Undtagelserne herfra er Tivoli Friheden, hvor kontraktperioden er 20 år, Århus Sporveje, hvor perioden er fem år og LAN-drift, hvor perioden er 3 år samt IT-området, hvor perioden er 3 el. 4 år. EU's udbudsregler opfatter en periode på 4 år som den normale kontraktlængde.

Den tidsmæssige udstrækning kan generelt vurderes ud fra tre forhold:

- jo længere kontraktperiode, des lavere udgifter til forberedelse, indgåelse og overvågning af kontrakten (transaktionsomkostninger) pr. år

- jo kortere kontraktperiode des større konkurrence, da prissætningen og kvaliteten af opgaveløsningen revurderes hyppigere
- praktiske forhold kan tilsige en længere eller kortere periode. Fx ville det være uhensigtsmæssigt at skulle genudbyde driften af Tivoli Friheden hvert 4 år. En andet eksempel er, at en eventuel misligholdelse i plejen af idrætsanlæg typisk først vil vise sig efter en periode på 3 år.

Af retningslinierne for udbud i Århus Kommune fremgår desuden at den tidsmæssige udstrækning også skal vurderes ud fra:

- at der er en tilvænningsperiode, hver gang en ny entreprenør skal overtage en opgave
- at virksomheden får en rimelig afskrivningsperiode for evt. indkøb af materiel
- at virksomheden vil undlade "dumping"-tilbud
- at der er mulighed for at ændre på vilkår for opgavens udførelse ved nyt udbud.

Disse forhold er efter konsulenterne vurdering også hensigtsmæssige at inddrage.

6.2 Områdernes egnethed til udbud

Det er konsulenternes opfattelse, at et områdes egnethed til udbud især afhænger af tre forhold.

For det *første* opgavens kompleksitet, dvs. hvor let eller svært det er at beskrive og udføre opgaven. Jo mere komplekse opgaver, des sværere at formulere de krav der skal gælde ved et udbud. For det *andet* opgavens frekvens, dvs. hvor hyppigt ydelserne leveres. Jo hyppigere ydelserne leveres, des bedre mulighed for at konstatere, om de leveres i overensstemmelse med kravene i kontrakten.

Disse to forhold kan kombineres således, at opgaver med lav kompleksitet og høj frekvens forholdsvis let kan udbydes. Rengøring er et eksempel på en sådan ydelse. Omvendt gælder det, at opgaver med høj kompleksitet og lav frekvens kun meget vanskeligt kan udbydes. Det kunne fx dreje sig om sekretariatsbetjening af byrådet. Andre opgaver er komplekse ydelser – fx BST-ydelser – der leveres relativt tit, dvs. har en høj frekvens. Her må udbud af opgaven bero på en konkret vurdering – og et udbud stiller alt andet lige større krav til organiseringen af processen og til udbudsmaterialet, end det er tilfældet ved fx rengøring.

Det *tredje* generelle forhold handler om leverandørerne, nærmere bestemt om konkurrencen på markedet. Hvis der er en høj grad af konkurrence på markedet – som det fx er tilfældet for rengøringsydelser, øger det området egnethed til udbud. Hvis markedet er præget af et dominerende oligopol – som det er tilfældet med kommunale økonomistyringsystemer – eller hvis markedet er præget af, at meget få leverandører kan løfte opgave – fx hjælpemidler eller BST – mindsker det områdets egnethed til udbud.

Det er konsulenternes erfaring, at ovenstående begrundelser ofte anvendes som undskyldning for at undtage områder fra udbud, hvilket i de fleste tilfælde i praksis vil være en overfortolkning af problemet. Erfaringer fra andre kommuner, eller en initiativrig ledelsesmæssig håndtering af udbudet, kan effektivt modvirke mange principielle barrierer.

Konklusionen er at det er muligt, at udbyde også komplekse opgaver, forudsat at der er et marked for dem, men at det må forventes, at udbudet af disse opgaver er mere tidskrævende, end det er tilfældet for mindre komplekse opgaver. Ligeledes må det forventes, at omkostningerne til udarbejdelse af udbudsmateriale er relativt høje.

Desuden skal det tages med i betragtning, at netop kommunale udbud kan være med til at "sparke et marked i gang", fordi afviklingen af et udbud i sig selv øger konkurrencen.

Endelig skal det erindres, at der i forsøgene med udbud i Århus Kommune eksplicit er lagt vægt på at udpege forskellige områder til udbud.

Det er administrationens vurdering i 11 af de 12 udbudsforsøg, at den udbudte opgave har været egnet til udbud. For et enkelt udbudsforsøgs vedkommende vurderer administrationen, at området på grund af mange komplekse samarbejdspartnere ikke har været egnet til udbud.

For enkelte af udbudene blev der fra en eller flere sider peget på, at opgaven var for lille til at bære et selvstændigt udbud. Opgavens størrelse bør således indgå i overvejelserne om hvor egnede opgaverne er til fremtidige udbud.

6.3 Udbudsmateriale og kravspecifikation

Blandt de fem egne bud vurderer tre, at udbudsmaterialet har været godt og overskueligt, mens de øvrige to vurderer, at udbudsmaterialet har været detaljeret og svært – i det ene af de to tilfælde også, fordi den person der udarbejdede egne bud ikke efter egen opfattelse, havde de fornødne faglige forudsætninger. Der er ikke nogen entydig sammenhæng mellem, hvorvidt eget

eget bud har vundet, og eget buds opfattelse af udbudsmaterialet. Fx angiver et tabende eget bud, at udbudsmaterialet var klart, mens et vindende eget bud angiver, at udbudsmaterialet var detaljeret og svært.

Blandt de seks vindende private leverandører vurderer én uden forbehold at udbudsmaterialet var godt og kravspecifikationen præcis, fire vurderer, at der var mindre uklarheder, som i store træk blev afklaret undervejs i processen, og én enkelt vindende privat leverandør vurderer, at materialet var for omfattende og for uoverskueligt – også for kommunen selv.

Blandt de seks tabende leverandører, som konsulenterne har interviewet, vurderer fire at udbudsmaterialet og kravspecifikationen var ok. Én leverandør vurderer at udbudsmaterialet var uklart, og en anden leverandør at kravspecifikationen var mangelfuld, og at det ikke lykkedes at afklare den i løbet af processen.

Nogle leverandører – såvel private som kommunale – vurderer at brugen af eksterne konsulenter til at udarbejde udbudsmaterialet indebærer, at udbudsmaterialet bliver af en mere generel karakter, mens andre vurderer at netop brugen af eksterne konsulenter forbedrer udbudsmaterialet. Begge synspunkter kan kvalificeres af et tredje synspunkt fra en leverandør, der angiver at det er hensigtsmæssigt, at de der udarbejder udbudsmaterialet, har et nært fagligt kendskab til området.

Konsulenterne finder ikke belæg for at anbefale, at den nuværende praksis og ansvarsfordeling for udarbejdelse af udbudsmaterialer ændres.

6.4 Udvalgelses- og tildelingskriterier

Leverandørerne har generelt ikke haft bemærkninger til udvælgelseskriterierne. En enkelt bestiller og en enkelt leverandør noterer sig dog et vist overlap mellem udvælgelses- og tildelingskriterierne.

Om tildelingskriterierne vurderer fire af de seks vindende private leverandører, at de var i orden. To af de vindende private vurderer, at tildelingskriterierne var i orden, men at det har været vanskeligt konkret at anvende et af kriterierne, og at det måske hovedsageligt var ét af flere kriterier, Århus Kommune lagde vægt på ved valg af leverandør.

Blandt de seks tabende leverandører som konsulenterne har interviewet, har to leverandører ingen bemærkninger til tildelingskriterierne. De øvrige fire vurderer at anvendelsen af dem kunne styrkes enten ved at ændre dem, angive en vægtning (som det har været tilfældet i nogle udbudsforsøg), gøre dem tydeligere, eller i højere grad lægge dem til grund ved udvælgelsen.

Fire af de fem egne bud har ingen bemærkninger til tildelingskriterierne, mens det sidste angiver, at ét af kriterierne voldte vanskeligheder.

Endelig efterlyser flere – både tabende og vindende – private leverandører en (skriftlig) begrundelse for udfaldet af udbudet fra Århus Kommune.

Konsulenterne vurderer, at det ved genudbud vil være muligt i højere grad at angive en vægtning af kriterierne, da der her vil være større indsigt i hvad det reelt er der adskiller leverandørernes bud.

De private tilbudsgivere peger på muligheder for forbedringer på følgende punkter, som alle drejer sig om et eller nogle få af udbudene, og således ikke er fremført som gældende for alle udbudsforretninger:

- større viden ved rundvisning, spørgeseancer
- beskrivelse af de mere "bløde" forhold såsom arbejdskultur og værdier på arbejdspladsen
- større bevidsthed om anvendelsen af standarder
- klarere beskrivelse af hvorledes tildelingskriterierne vægtes
- skriftlig begrundelse af valg af leverandør
- bedre tid fra valg af leverandør til kontraktens ikrafttrædelse, således at der skabes de bedste vilkår for at virksomhedsoverdragede medarbejdere kan tilpasse sig en ny arbejdsplads.

De ansatte der har udarbejdet egne bud peger på, at:

- den tidsmæssige udstrækning af processen – i enkelte tilfælde har den efter interessenternes vurdering været for lang
- kommunikationen mellem bestiller og potentielle leverandører kan forbedres.

Konsulenterne peger i den forbindelse på, at EU's udbudsregler sætter ganske stramme regler for kommunikationen mellem bestiller og potentielle leverandører. Det er derfor ikke muligt at imødekomme alle ønsker om mere information. Det er ikke muligt for konsulenterne at vurdere, hvorvidt kommunikationen kunne forbedres i det konkrete udbud indenfor rammerne af EU's udbudsregler.

Konsulenterne anbefaler, at der ved udarbejdelsen af udbudsmaterialerne sættes yderligere fokus på angivelsen af udvælgelseskriterier og særligt tildelingskriterier, og at der ved genudbud overvejes angivelse af vægtningen af tildelingskriterierne.

7. Konkurrenceforhold og egne bud

Nedenstående tabel indeholder en række faktuelle oplysninger om konkurrenceforholdene og afgivelsen af eget bud i udbudsforsøgene.

Tabel 7.1 Konkurrenceforhold

Udbudt aktivitet	Afgivne bud	Eget bud og resultat	Konditions-mæssige bud	Udbudsform (x,y)*	Kontraktperiode
Kursuscenter: driftsvedligeholdelse & rengøring	10	Eget bud afgivet. Vandt driftsvedligeholdelse	7	Offentligt udbud	4 år + 1 fra 1/8-01
BST: BST-ydelser	3	Eget bud afgivet. Vandt "øvrige"	3	Begrænset udbud (3/5)	4 år fra 1/3-02
LAN-miljø	5	Udbudet er annulleret	4	Begrænset udbud (5/12)	3 år fra 1/1-03
Daginstitutionernes grønne områder	-	Under udarbejdelse	-	Begrænset udbud	
Administrationsbygninger: rengøring	6	Eget bud afgivet. Vandt ikke	6	Begrænset udbud (6/?)	4 år fra 1/10-01
Hjælpecenter: drift	6	Nej	6	Begrænset udbud (10/11)	3(+1) år
Boligadministration	4	Eget bud afgivet. Vandt	4	Begrænset udbud (5/11)	4 år
Ildrætsanlæg: drift & vedligeholdelse	7	Eget bud afgivet Vandt	7	Begrænset udbud (7/10)	4 år fra 1/1-02
Tivoli	1	Nej	1	Udbud efter forhandling	20 år
Århus Sporveje: vedligeholdelse		Eget bud afgivet. Vandt			
- Rengøring	6		6	Offentlige udbud	4 år fra 1/1-02
- Vedligeh.	4		4		
Århus Sporveje: personalekantine	2	Eget bud afgivet. Vandt	2	Offentligt udbud	4 år fra 1/1-02
IT					
(A)	1	Nej	1	Begr. udbud	4 år
(B)	1	Nej	1	Udb. eft. forh.	4 år
(C)	2	Nej	2	Begr. udbud	?
(D)	5	Nej	5	Begr. udbud (6/10)	3 år

* (x=antal prækvalificerede, y=antal der har anmodet om at blive prækval.)

7.1 Antallet af modtagne bud

En simpel måde at vurdere konkurrencen om en opgave, er ved at opgøre antallet af modtagne bud. Der er modtaget mellem 1 og 10 tilbud på udbudsforsøgene. Flest på drifts- og vedligeholdelsesopgaver vedrørende kursuscenter, administrationsbygninger, hjælpemiddelcenter og Århus Sporveje. Hertil kommer egne bud, som i overensstemmelse med Århus Kommunes retningslinier for udbud, er udarbejdet i otte ud af elleve udbud, der er annonceret.⁵ Hvor der ikke er udarbejdet eget bud, følger det af byrådets beslutning herom.

Antallet af modtagne bud behøver ikke at afspejle, hvordan konkurrencen er på det marked, som den udbudte opgave vedrører. En række leverandører kan fx have afstået fra at byde på det konkrete udbud af den ene eller anden årsag; leverandørernes interne forhold og prioriteringer, tilbudsvilkårene i udbudsmaterialet mv.

Betydningen af Århus Kommunes interne retningslinier omkring personalepolitik og sociale klausuler på konkurrencen, om opgaven og de afgivne private tilbud, er behandlet nærmere i afsnit 10 og 11. Kort gengivet er konklusionerne på dette:

- At de interne retningslinier vedr. personale ikke har nogen indflydelse på konkurrencen om opgaverne og priserne i tilbudene
- At de sociale klausuler har betydet, at leverandørernes bud blev dyrere, men leverandørerne understreger samtidig, at der er tale om en marginal forhøjelse.

Det er normalt at antallet af modtagne tilbud ligger mellem 1 og 10. I en udbudsundersøgelse foretaget af KL i 2001 på udbud af kommunaltekniske opgaver fremgår det, at der gennemsnitligt modtages 4,7 tilbud i de undersøgte 332 udbudsforretninger. Hyppigst blev der modtaget mellem 2 og 8 tilbud, mens der næsten aldrig blev modtaget mere end 15⁶.

⁵ Udbudet vedr. grønne områder ved daginstitutioner er endnu ikke annonceret.

⁶ Kilde: KL, *Udbud og udlicitering på det tekniske område – omfang og erfaringer*, Kommuneinformation 2001.

7.2 Kvaliteten af de modtagne bud

Kvaliteten af de modtagne bud vurderes ud fra to ting – deres konditionsmæssighed og prisspredningen.

Konditionsmæssighed

Konditionsmæssighed handler om hvorvidt tilbudene har overholdt de af Århus Kommune opstillede udvælgelseskrav og formkrav opstillet i udbudsmaterialerne. Konklusionen er at konditionsmæssighed ikke har spillet en central rolle i nogen af udbudsforsøgene. Tilbudene har overholdt de af Århus Kommune opstillede krav.

Prisspredning

I ni af udbudsforsøgene er det muligt at vurdere prisspredningen. Administrationens vurdering af prisspredningen fordeler sig på følgende måde:

- På tre af disse udbud var man overrasket i administrationen over priserne i de afgivne tilbud. I to tilfælde vedrørte overraskelsen prisen på egne bud, som var markant lavere end de andre. I det andet udbud var man overrasket over forskellen på dyreste og billigste tilbud.
- I fire af udbudene fremhæver administrationen det modsatte, nemlig tilfredshed med at prisspredningen havde den pågældende (lille) størrelse.
- I de resterende to udbud var der ikke nogen kommentarer til prisspredningen, hvilket kan tolkes som om prisspredningen har været som bestillerne forventede.

Stor prisspredning er et kendt fænomen i kommunale udbudsforretninger. I en udbudsundersøgelse foretaget af KL i 2001 på udbud af kommunaltekniske opgaver fremgår det, at det er normalt med en spredning i tilbudspriserne på 76%-100%. Til gengæld er spredningen næsten aldrig over 100%⁷.

Vurderet samlet ud fra prisspredning og konditionsmæssighed må det konkluderes, at kvaliteten af leverandørernes tilbud har været god.

Prisspredning kan ud over at sige noget om kvaliteten af tilbudene, konkurrence og lignende, i lige så høj grad siges at være et udtryk for, hvor præcist kravene til opgaveløsningen er udtrykt i udbudsmaterialet. Prisspredningen i sig selv giver ikke anledning til at sætte spørgsmålstejn ved udbudsmaterialernes kvalitet.

⁷ Kilde: KL, *Udbud og udlicitering på det tekniske område – omfang og erfaringer*, Kommuneinformation 2001.

7.3 Konkurrencen om opgaverne

Det er konsulenternes erfaring, at tre konditionsmæssige bud i praksis er nok til at give en tilstrækkelig spredning på pris og kvalitet, og dermed den ønskede konkurrence om opgaven. Der er dog en række argumenter for, at det er attraktivt at have mindst tre bud at vælge imellem. Den væsentligste årsag er nok, at det ellers kan frygtes, om opgaven reelt flyttes til et monopol – eller til et monopollignende marked, en situation som styringsmæssigt og økonomisk må betragtes som inoptimal. Tre konditionsmæssige bud kan således også betragtes som en kritisk værdi for antallet af bud.

På fire af de undersøgte udbudsforsøg har der været under tre konditionsmæssige bud, idet de fire deludbud af IT i denne sammenhæng betragtes som selvstændige udbudsforretninger. For to af de fire bud er der imidlertid tale om udbud efter forhandling, hvor man i sagens natur kun forventer ét eller to bud. De sidste to er udbud af personalekantinen ved Århus Sporveje, der er gennemført som offentligt udbud, og udbud af WAN-driften (i alt 4 bud, men det ene kun på en del af den udbudte opgave), der er gennemført som begrænset udbud. I disse to tilfælde kan det diskuteres, om der har været tilstrækkelig konkurrence om opgaven. I de resterende udbud ligger antallet af konditionsmæssige bud over den anførte kritiske værdi på tre konditionsmæssige bud.

Det er konsulenternes opfattelse, at konkurrencen som altovervejende hovedregel har været tilstrækkelig i de gennemførte udbud. Det må dog også fastholdes, at antallet af modtagne bud i flere af udbudsforsøgene ikke løfter sig væsentligt over den kritiske værdi på tre bud.

Erfaringerne fra de gennemførte udbudsforsøg er endvidere⁸:

- I alle udbudsforsøgene har der været forhold, som enten administrationen eller leverandørerne har forventning om, at Århus Kommune vil kunne påvirke ved kommende udbud, så det vil øge konkurrencen. Som eksempel på dette nævnes at Århus Kommune i mindst tre af de gennemførte udbudsforsøg har kontaktet potentielle leverandører direkte i forbindelse med offentliggørelsen, og opfordret til at afgive tilbud. Det er dog også kendetegnende, at der herudover var tale om unikke forhold ved de enkelte udbud. Der kan således ikke udledes en generel tjekliste med konkurrencefremmende initiativer som dækker alle udbudene, men derimod peges på, at der i hver enkelt udbudsforretning bør ske en vurdering af, hvad der kan gøres for at fremme konkurrencen.
- Det har stor betydning at udbudsmaterialet har høj kvalitet, men må samtidig ikke blive for omfattende. Hvis der er tale om virksomhedsoverdragelse

⁸ Kilde: Fokusgruppeinterview. Se nærmere herom i afsnit 3.

virksomhedsoverdragelse er det endvidere særlig afgørende at være præcis omkring vilkårene herfor. Specielt når en opgave udbydes første gang, er det endvidere konsulenternes erfaring, at der er en faldgrube ved at fokus mere er på om udbudsmaterialet er korrekt udfærdiget, end på hvor mange der vil byde.

Konsulenterne anbefaler, at det overvejes tidligt i kommende udbudsforretninger, hvordan tilbudsgivning og udbud kan indrettes, så det fremmer virksomhedernes muligheder for at byde på opgaverne.

7.4 Århus Kommunes egne bud

Det er Århus Kommunes politik, at der som princip skal udarbejdes eget bud på alle kommunens udbudsforretninger. Nedenfor diskuteres to forhold vedr. Århus Kommunes egne bud. For det første om de egne bud er afgivet i fair konkurrence med de private tilbud, vurderet ud fra om beregningerne er troværdige, og for det andet hvordan det er gået Århus Kommunes egne bud i konkurrencen med de private bud.

Beregningernes troværdighed

Det er konsulenternes erfaring, at der ofte er meget opmærksomhed på forholdet mellem egne bud og indkomne private tilbud. Uklarheder mv. vil således blive tillagt uforholdsmæssig stor betydning i mange interessenters vurdering af udbudsforsøgenes generelle kvalitet.

Retningslinierne for udbud beskriver nøje, hvordan eget bud beregnes. Århus Kommune har desuden en kvalitetssikringsprocedure der indebærer, at Økonomisk Afdeling gennemgår alle egne bud (og alle kontrolbud), og stiller spørgsmål til forudsætningerne for beregninger mv.

Dialogen mellem parterne omkring de gennemførte udbudsforsøg viser, at der fortsat hersker en myte om at kommunerne ikke beregner eget bud omkostningsægte. Konkret har der dog kun (og alene) været en undren over prissætningen af Århus Kommunes egne bud i to af udbudsforsøgene.

Det har ikke været muligt at få be- eller afkræftet af parterne i de gennemførte udbudsforsøg, men det er konsulenternes opfattelse, at det alene i kraft af mytens eksistens, vil styrke udbudsforsøgenes troværdighed, hvis den eksisterende kvalitetssikring af egne bud synliggøres. De få tilkendegivelser der er fremkommet hertil bekræfter dog konklusionen; én privat leverandør udtrykker, at det "helt klart" vil være gavnligt, mens en anden tilføjer at det kun vil være nødvendigt, hvis priserne varierer med mere end fx 25-30%. Synligheden

Synligheden kunne eventuelt opnås ved at gengive kvalitetssikringsproceduren, når kommunen meddeler, hvordan udbudet er afgjort.

Konsulenterne anbefaler derfor, at den eksisterende kvalitetssikring af egne bud synliggøres, med henblik på at styrke troværdigheden af kommende udbud.

Udfaldet af Århus Kommunes egne bud

Der er i alt afgivet eget bud i 8 ud af de 11 udbudsforsøg, hvor spørgsmålet er relevant. Resultatet af dette har været, at:

- Århus Kommune har vundet dele af opgaven i 2 tilfælde
- Århus Kommune har vundet hele opgaven i 5 tilfælde
- Private virksomheder har vundet hele opgaven i 1 tilfælde

Århus Kommune afgiver oftere egne bud, end det er tilfældet generelt for udbud af driftsopgaver i kommunerne. En undersøgelse foretaget af KL i 2001 dækkende 1.779 udbudsforretninger viser, at der i gennemsnit bliver afgivet egne bud i 1 ud 10 tilfælde⁹. Hovedreglen i retningslinierne for udbud er, at Århus Kommune afgiver eget bud. Det er derfor ikke overraskende, at Århus Kommune afgiver eget bud relativt tiere, end det er tilfældet for kommunerne under ét. I de tilfælde der afgives eget bud, har andre kommuner oplevet af de har vundet udbudet i 30% af tilfældene.

I tre udbud er der ikke udarbejdet eget bud. Det gælder udbud af Hjælpemiddelcenter, Tivoli Friheden og udbudene af IT. Ved de to førstnævnte fordi kommunen ikke selv havde en potentiel leverandør. Ved det sidste (IT), fordi Århus Kommune af strategiske grunde besluttede ikke at udarbejde eget bud.

7.5 Leverandørernes holdninger til udbudenes afgørelse

Det var på forhånd forventet, at der kunne være en vis forskel på hvordan henholdsvis vindende og tabende leverandører så på udfaldet af udbudene og den proces der første dertil. Dette viste sig dog ikke at være tilfældet.

Det måtte umiddelbart formodes, at vindende leverandører var positive i forhold til at vurdere den måde udbudene var blevet afgjort. Det er da også den generelle opfattelse blandt de vindende leverandører, at de har vundet, fordi deres bud var det billigste og bedste bud. I to tilfælde (udbud efter forhandling)

⁹ Kilde: KL, *Udbud og udlicitering i kommunerne – fakta og tendenser*, Kommuneinformation 2001.

forhandling) har der ikke været alternative bud. De vindende leverandører deler i øvrigt den opfattelse, at der generelt har været tale om en god og fair proces, og at udbudsforretningerne har været håndteret professionelt af Århus Kommune.

De tabende leverandører var ligeledes overvejende positive i forhold til processen og betragter det som "vilkårene ved udbud er, at man nogle gange Taber, og ikke altid kan komme med det bedste og billigste bud". På et enkelt område er der dog udtrykt forbehold over for den reelle konkurrencesituation i forhold til en enkelt stor leverandør, der opfattes som monopolist på markedet.

Tabel 7.2 viser hvad leverandørerne svarede til spørgsmålet om hvorvidt de ville byde igen, hvis den samme opgave blev udbudt.

Tabel 7.2 Om der vil bydes igen, hvis den samme opgave blev udbudt igen (N=13)

Hvis den samme opgave udbydes		
	Antal	Procent
Ja, helt sikkert	10	77%
Ja, måske	2	15%
Nej	0	0%
Ved ikke	1	8%

Der er ingen af de leverandører der har svaret, som med sikkerhed ved, at de ikke ville byde på den samme opgave, hvis den udbydes igen. Det er faktisk bemærkelsesværdigt at hele 77% angiver at de helt sikkert vil byde på den samme opgave igen. Det kan kun opfattes som et positivt signal til Århus Kommune om at leverandørerne er tilfredse med de udbudsforløb de har deltaget i.

Tabel 7.3 Om der vil bydes igen, hvis Århus Kommune udbyder en anden opgave med relevans for firmaet (N=12)

Hvis Århus Kommune udbyder en anden opgave med relevans for mit firma		
	Antal	Procent
Ja, helt sikkert	10	83%
Ja, måske	1	8%
Nej	0	0%
Ved ikke	1	8%

Det kan konstateres at de adspurgte leverandører har været tilfredse med den udbudsproces de har deltaget i, eftersom alle der har besvaret vil byde igen og heraf 83% helt sikkert.

8. Økonomi og effekter

Dette kapitel beskriver hvilken effekt forsøgene med udbud i Århus Kommune har haft. Det drejer sig om effekterne på pris, kvalitet, service og administrative procedurer og organisering. Effekterne på pris, kvalitet og service kan kun opgøres i begrænset omfang, hvilket naturligvis bl.a. skyldes, at kontraktperioden ikke er udløbet, og regnskabet derfor ikke kan gøres endeligt op. Effekterne vedr. kvalitetssikring, personaleforhold og sociale klausuler fremgår af hhv. kapitel 9, 10 og 11.

8.1 Økonomiske effekter

I opgørelsen af de økonomiske effekter af udbudene er der flere faktorer, som skal inddrages. Den umiddelbare besparelse består i de årlige driftsomkostninger inden udbudet minus den årlige kontraktsum. Dette udgør den årlige besparelse der samtidig er den besparelse, som byrådet tager stilling til udfaldet af udbudet ud fra. Denne opgørelse følger også eksplicit af retningslinierne for udbud.

Tabel 8.1 om økonomi og effekt af udbudene nedenfor viser, at 7 af de 12 udbud har indebåret en besparelse for Århus Kommune. Et enkelt udbud har indebåret et kalkuleret tab, idet serviceniveauet er hævet i forhold til tidligere, mens et udbud balancerer. De økonomiske effekter har ikke kunnet opgøres ved de resterende 3 udbud – enten fordi budet ikke er afgjort eller pga. ændrede forudsætninger.

Tabel 8.1 Umiddelbare økonomiske effekter af udbudsforsøgene

Udbudt aktivitet	Årlige drifts- omk. inden ud- bud (kr.)	Årlig kontrakt- sum (kr.)	Årlig besparelse (kr.) hhv. pct.
Kursuscenter: driftsved- ligeholdelse & rengø- ring	Kr. 856.468	Kr. 771.458	Kr. 85.000 (9,9%)
BST: BST-ydelser ¹	Ikke oplyst	Ikke oplyst	Balancerer
LAN-miljø	Kr. 4.083.000	Udbudet er annulleret ⁵	Kr. 0
Daginstitutionernes grøn- ne områder ²	Ikke oplyst	Ej afgjort	Ej afgjort
Administrations- bygninger: rengøring	Kr. 1.970.000	Kr. 1.424.220	Kr. 460.000 (23,4%)
Hjælpemiddelcenter: drift ³	Kr. 16,2 mio.	Kr 10,2 mio.	Kr 3.000.000 (18,5%)
Boligadministration	Udgifter i alt Kr. 8,5 mio.	Kr. 8,5 mio.	Kr. 0 ⁷
Idrætsanlæg: drift & vedligeholdelse ⁴	Kr. 2.043.228	Kr. 1.977.758	Kr. 65.470 (3,3 %)
Tivoli	Driftstilskud Kr. 1 mio.	Kr. 86.000 ⁶	Kr. 1.086.000
Århus Sporveje: vedli- geholdelse	Kr. 1.957.000 ⁸	Kr 1.696.372	Kr. 206.000 (20,9%)
Århus Sporveje: personalekantine	Kr. 1.080.000	Kr. 1.141.000 (højere serviceni- veau)	Tab på kr. 60.000
IT	Kr. 37 mio.	Kr. 27 mio.	Kr. 10 mio. ⁹

Note 1: Fodnote: Forudsætningerne før og efter udbudet er ikke identiske. Da det endvidere er magistratsafdelingerne, der afgør, hvor mange tilkøbsydelse de vil købe og af hvem, er der stor usikkerhed vedr. de økonomiske konsekvenser. Et skøn tyder på at udbudet balancerer.

Note 2: Udbudet er endnu ikke afviklet.

Note 3: Besparelsen er 3.000.000 kr. idet tilbudet fra Falck er 10,2 mill.kr. men hertil skal lægges udgifter til løn og ejendomsudgifter mm. (indeholdt i den hidtidige aftale med PIA-gruppen) på 2,8 og projekt- og etableringsomkostninger på 0,2 mill.kr. pr. år i aftaleperioden. Der er dog en vis usikkerhed om denne besparelse, idet Århus Kommunes økonomisystems udgiftsregistreringer ikke er umiddelbart sammenlignelige med Falcks tilbud.

Note 4: Det er muligt at udbudet vil indebære et mindre tab i 2004 og 2005, som følge af den valgte prisregulering. Samlet set over kontraktperioden er der tale om en besparelse.

Note 5: Udbudet blev annulleret, da kontrolbudet var det økonomisk mest fordelagtige.

Note 6: Kontraktsum på 86.000 kr. udgør nutidsværdien af en samlet besparelse på 1.725.000 kr.

Note 7: Der vil blive indgået aftaler med den nuværende boligadministration om intern kontraktstyring baseret på det hidtidige omkostnings- og serviceniveau samt lovgivning.

Note 8: De årlige omkostninger inden udbud er fratrukket et beløb til materialeleverancer og ekstraordinær vedligeholdelse, som ikke er omfattet af udbudet. Endvidere afspejler den årlige besparelse, at man under arbejdet med eget bud konstaterede, at det med en omorganisering af arbejdet ville være muligt at undvære en formandsstilling, som blev frigjort under forløbet.

Note 9: Besparelsen vedrører kun udlicitering af drift og vedligeholdelse. Udliciteringen af IT-opgaverne blev gennemført som led i en strategisk udvikling, hvorved IT-Afdelingens strategiske funktioner opprioriteres samtidig med afviklingen af IT-Afdelingens leverandøropgaver. Besparelsen er blevet anvendt til finansiering af omkostningerne ved udliciteringerne, omkostninger ved omstillinger i IT-Afdelingen, og til en opprioritering af IT-strategi opgaverne.

For at se på de samlede økonomiske konsekvenser i bred forstand – eller om man vil en cost-benefit-analyse – kan det være relevant at opgøre engangsbe-
løb til udarbejdelse af udbudsmaterialet og til udarbejdelse af eget bud.

Man kan argumentere for, at disse udgifter samtidig indebærer en gevinst for kommunen i kraft af en større bevidsthed om området. Men udarbejdelsen af udbudsmateriale og eget bud skal finansieres (i det mindste ved at andre funktioner ikke varetages), hvorfor en timemæssig eller kronemæssig opgørelse af disse omkostninger er medtaget. Når besparelsen, jf. opgørelsen i tabel 8.1, fratrækkes disse udgifter kan der skønnes over, hvorvidt udbudet har indebåret en besparelse i bredere forstand.

Endelig kan man argumentere for, at også udgifterne til at overvåge kontrakten bør indgå i opgørelsen af de økonomiske konsekvenser. Erfaringerne fra udbud i andre kommuner er, at der kun er forekommet denne form for følgeomkostninger i 15% af udbudene, der varierende fra område til område¹⁰. Opgørelsen af disse udgifter er dog for de fleste udbud meget skønsmæssigt opgjort, da der ikke er et års erfaring med drift og dermed med opfølgning. Hertil kommer at man kan argumentere for, at disse udgifter også burde findes (i samme størrelsesorden) selvom opgaven ikke havde været i udbud. Udgifterne til kontrol vil derfor alene blive refereret i hovedtræk i teksten – ikke i tabellen. Se også kapitel 9 for en nærmere beskrivelse af kvalitetssikringen. Bestillerne angiver typisk, at udgifterne til kontrol af leverandøren bliver fordoblet efter et udbud. Det er efter konsulenternes vurdering ikke muligt at fæste lid til den præcise opgørelse i alle tilfælde. Men der er ingen tvivl om, at udgifterne til opfølgning og kontrol stiger efter udbudet, jf. interview med bestillerne.

Efter fraregning af udgifterne til at udarbejde udbudsmateriale og egne bud¹¹ er der en økonomisk gevinst for Århus Kommune i 6 af de 12 udbud. To udbud balancerer stort set – muligvis med et mindre økonomisk tab, og tre udbud har medført et tab, mens den samlede økonomiske effekt for det sidste udbud endnu ikke er opgjort.

Samlet set har forsøgene med udbud indebåret en økonomisk gevinst for Århus Kommune – selv efter fradrag af udgifter til udarbejdelse af udbudsmateriale og eget bud. Nedenstående tabel 8.2 viser hvilke udbud det konkret vedrører. Bemærk her, at besparelsen er opgivet pr. år, mens omkostningerne til eget bud og udbudsmateriale er engangsudgifter.

¹⁰ Kilde: KL, *Udbud og udlicitering i kommunerne - fakta og tendenser*. Kommuneinformation 2001.

¹¹ Udgifterne hertil skal fordeles på hele kontraktperioden.

Tablet 8.2 Økonomiske effekter i bred forstand

Udbudt aktivitet	Årlig besparelse, jf. tabel 8.1 (kr.)	Engangsumgifter til udbuds-materiale (kr.)	Engangsumgifter til eget bud (kr.)	Samlet besparelse i bred forstand (skøn)
Kursuscenter: driftsvedligeholdelse & rengøring	Kr. 85.000 (9,9%)	Kr. 74.000 (165 timer)	Kr. 108.000 (240 timer)	Ja
BST: BST-ydelser	Mindre besparelse	Kr. 720.000 (1.600 timer)	Kr. 562.500 (1 mandeår)	Nej
LAN-miljø	Udbudet er annulleret	Ikke oplyst	Ikke oplyst	Balancerer
Daginstitutionernes grønne områder	Ej afgjort	-	-	-
Administrationsbygninger: rengøring	Kr. 460.000 (23,4%)	Kr. 56.250-67.500 (125-150 timer)		Ja
Hjælpemiddelcenter: drift	Kr. 3.000.000 (18,5%)	Kr. 681.250 (Heraf ½ mandeår)	Nej (ej afgivet)	Ja
Boligadministration	Kr. 0	Kr. 2.081.000 (Heraf 1900 timer)	Kr. 492.600 (Heraf 700 timer)	Nej – 2.573.600 kr.
Idrætsanlæg: drift & vedligeholdelse	Kr. 65.470	Kr. 276.250 (Heraf 225 timer)	Kr. 55.800 (124 timer)	Balancerer, muligvis mindre tab
Tivoli	Kr. 1.086.250	Kr. 781.250 (Heraf ½ årsværk)	Nej (ej afgivet)	Ja
Århus Sporveje: vedligeholdelse	Kr. 450.000	Kr. 99.900 (222 timer)	Kr. 67.500 (150 timer)	Ja
Århus Sporveje: personalekantine	Tab på kr. 60.000	Kr. 99.900 (222 timer)	Kr. 67.500 (150 timer)	Nej
IT	Kr. 10 mio.	Ca. kr. 3,24 mio. (Heraf 1½ årsværk) for alle 4 udbud	Ej afgivet	Ja

Note: Omkostningerne indeholder både udgifter til eksterne konsulenter og lønudgifter til personale ansat i Århus Kommune. Lønudgifter til kommunens personale er indregnet med en timepris på kr. 450 pr. time og 1.250 timer pr. år, på baggrund af skøn over tidsforbruget for de enkelte udbud.

Erfaringerne fra udbud af driftsopgaver i andre kommuner er, at der er opnået besparelser i 45% af tilfældene, dog meget varierende efter hvilke opgaver der var tale om. Hyppigheden af besparelser er tilsvarende 52% på de kommunaltekniske områder¹².

8.2 Omkostningsbevidsthed og effektiviseringer

Effekterne på organisering og serviceniveau, er nedenfor behandlet under følgende overskrifter:

- Fastlæggelsen af serviceniveauet
- Omkostningsbevidsthed
- Muligheder for effektiviseringer

Fastlæggelse af serviceniveauet

Der er gennemgående enighed blandt parterne i udbudsforsøgene¹³ om, at det har givet større viden om serviceniveauet at gennemføre udbudene.

Serviceniveauet er i hovedparten af udbudene søgt bibeholdt uændret, hvilket også er det generelle billede ved udbud af driftsopgaver i andre kommuner. I to udbud, udbud af hjælpemidler og Århus Sporvejes personalekantine, er serviceniveauet bevidst hævet i forhold til situationen før udbudet. Dette har dog ikke været nogen hindring for at der kunne opnås en besparelse på 3 mio. kr. i udbudet af hjælpemidler. På landsplan er det eksisterende serviceniveau fastholdt i 79% af de udbud, der er gennemført i perioden 1994-1999¹⁴.

I et andet udbud – udbud af idrætsanlæg – har bestiller og leverandør kunnet konstatere, at der har været behov for en engangsudgift på ca. 300.000 kr. for at ”genoprette” serviceniveauet, således at det svarer til serviceniveauet i udbudsmaterialet. Disse 300.000 kr. kan dog efter konsulenternes vurdering ikke betragtes som en omkostning ved udbudet, da de ikke ville være faldet væk, såfremt udbudet ikke var gennemført. Man kan snarere se ”genopretningen” som en konsekvens af den større bevidsthed om serviceniveauet, som gennemførelsen af udbudsprocessen har indebåret.

¹² Kilde: KL, *Udbud og udlicitering i kommunerne - fakta og tendenser*. Kommuneinformation 2001.

¹³ Kilde fokusgruppeinterviews. Se nærmere herom i afsnit 3.

¹⁴ Kilde: KL, *Udbud og udlicitering i kommunerne - fakta og tendenser*. Kommuneinformation 2001.

Omkostningsbevidsthed

Det var konsulenternes forventning, at det at gennemføre en udbudsproces ville give større omkostningsbevidsthed. Ræsonnementet er i og for sig simpelt, da udarbejdelsen af kravspecifikation og udbudsmateriale i øvrigt kræver, at hele opgaveløsningen gennemgås.

Det er administrationens generelle vurdering, at udbudsprocessen har været en sund proces. Erfaringerne fra udbudsforsøgene er dog endvidere, at det kræver en nuancering, da der også skal tages højde for, at samme omkostningsbevidsthed kan opnås på andre måder, og opstå som konsekvens af andre forandringer.

På tre områder var det således administrationens (udbyderens) vurdering, at omkostningsbevidstheden i lige så høj grad var tilstede før udbudet, fx fordi der tidligere har været gennemført besparelser eller eksisterede markedslignende tilstande, som har nødvendiggjort en høj grad af omkostningsbevidsthed.

På de øvrige fire områder som kunne vurderes ift. omkostningsbevidsthed, var der enighed om, at udbudsforsøgene havde medført større omkostningsbevidsthed.

Omkostningsbevidstheden er dels kommet til udtryk gennem større kendskab til hvad enkelte ydelser koster, dels ved at der er skabt overblik, og dels ved at hver sten er blevet vendt, da udbudsmaterialet blev udarbejdet. I et enkelt udbudsforsøg fremhæves det endvidere, at det har haft en positiv afsmittende effekt på hele området.

Konklusionen er, at udbud giver større omkostningsbevidsthed, men at det 1) også kan opnås på andre måder og 2) hvis det ikke af andre årsager allerede er optimeret.

I et enkelt tilfælde har kommunens eget bud ligget en del under budgettet. Administrationen vurderer, at en del – men ikke den fulde besparelse – skyldes en større bevidsthed som følge af udbudsprocessen. Administrationen vurderer endvidere, at besparelsen ville være hjemtaget under alle omstændigheder.

Erfaringerne fra andre kommuner er, at udbudene har medført øget fokus på arbejdstilrettelæggelse og ressourcestyring i 19% af tilfældene, og øget fokus på kvalitet og kvalitetssikring i 21% af tilfældene. I 58% af udbudene har kommunerne svaret, at der ikke har været nogle afledte effekter¹⁵.

¹⁵ Kilde: KL, *Udbud og udlicitering i kommunerne - fakta og tendenser*. Kommuneinformation 2001.

Muligheder for effektiviseringer

Der er gennemgående enighed om blandt parterne i udbudsforsøgene¹⁶, at det har givet større viden om mulige effektiviseringer at gennemføre udbudene. På samme måde som vedr. omkostningsbevidsthed, var effekten dog mindre klar de steder hvor der kort forinden havde været gennemført besparelser eller eksisterede konkurrencelignende mekanismer i øvrigt.

Udbudet af rengøringen af Kursuscentret er et eksempel på, at arbejdsgange og opgaveløsning er blevet tilrettelagt mere hensigtsmæssigt, og ændret som led i udbudet. Her blev der ved arbejdstilrettelæggelsen lagt vægt på, at rengøringen kom til at foregå om aftenen, således at Centrets kunder i modsætning til tidligere ikke blev berørt af rengøringen og nu oplever, at Centret fremstår rent og imødekommende ved ankomsten om morgenen. Ligesom der ved udbudet blev lagt vægt på, at samtlige lokaler - AV rum, undervisning, kantine osv. - fik et ensartet rengøringsprogram. Endvidere er rengøringsmetoden ændret til det nye fibersystem. Der har altså været tale om en god sideeffekt ved udbudet.

Mulige fremtidige effektiviseringer refererer også til styringen eller målretningen af opgaveløsningen. Hermed menes fx, at arbejdet med udbud i nogle tilfælde har øget kendskabet til opgaverne, og herigennem skabt større gennemsigtighed i forhold til at opstille såvel politiske mål som konkrete resultatmål. På den måde kan der siges at være en synergi mellem arbejdet med udbud og arbejdet med målstyring.

Med udbudsforsøgene ses der enkelte steder (fx på rengøringsområdet) en mulighed for at opnå fordele ift. målstyringen. Enten ved udbudet har givet politisk og ledelsesmæssig anledning og inspiration til at formulere nye mål, eller ved at der er blevet frigjort tid til det målformulerende arbejde, fordi personaleansvaret er flyttet til en privat leverandør. I tre af udbudsforsøgene udlægges målstyringen og udbudsforsøgene dog som helt adskilte processer. Mere konkret blev der fx henvist til at udbudene ikke havde nogen effekt på målstyringen, og at de to ting fungerer helt uafhængigt af hinanden.

¹⁶ Kilde fokusgruppeinterviews. Se nærmere herom i afsnit 3.

9. Kvalitetssikring og den leverede ydelse

Det er konsulenternes erfaring at kvalitetssikring og opfølgning på den leverede ydelse, typisk vil være en opgave af lidt større omfang efter et udbud end inden et udbud. Der refereres her til kvalitetssikringen og opfølgningen i kontraktperioden, dvs. på hvordan ydelserne leveres. Der vil være en indkørfase oftest på 3 måneder, hvor den nye leverandør skal få indkørt et kvalitetsniveau svarende til det afgivne tilbud. Afhængig af udbudets størrelse og kompleksitet vil det tit først være efter et års drift, at det er helt indkørt.

Kvalitetskontrol og opfølgning kan tilrettelægges på 3 måder:

- ved at kommunen selv (herunder en af kommunen hyret konsulent) kontrollerer og følger op,
- i form af at leverandøren laver egenkontrol, eller
- en blanding, således at kommunen og leverandøren kontrollerer i fællesskab.

Det er konsulenternes opfattelse, at metodevalg bør afgøres individuelt og afhænge af, hvad der er hensigtsmæssigt i forhold til den leverede ydelse. Såfremt det drejer sig om en meget kompleks ydelse, kan det betyde en væsentlig følgeomkostning at opretholde den fornødne ekspertise i kommunalt regi. Omvendt vil det ofte være en fordel for kommunen at være i besiddelse af den fornødne indsigt i et område for at have "hånd i hanke med det".

For at kvalitetssikre den leverede ydelse kan der indarbejdes incitament i udbudsmaterialet og i kontrakten for at sikre, at leverandøren lever op til sin forpligtelse. Dette kan fx ske i form af et bod-/bonussystem. Over for bod-/bonussystemet står hensynet til at det kan være mere hensigtsmæssigt, at opbygge et tillidsforhold mellem leverandøren og kommunen. Et tillidsforhold, som tilstedeværelsen af et bodsystem eventuelt kan sætte tilbage. Det vil være forskelligt fra udbud til udbud, hvordan det er mest hensigtsmæssigt at tilrettelægge sine kvalitetssikringsprocedurer.

9.1 Kvalitetssikring

Der er to udbud, der har været i drift mere end 1 år (IT og Tivoli Friheden). De to udbud er meget forskellige i omfang og kompleksitet.

På Tivoli Friheden består opfølgningen af et tilsyn med parken (af forvaltningen), men opfattes i øvrigt som selvregulerende, idet der formentlig ikke ville komme besøgende i parken, hvis kvalitetsstandarderne faldt mærkbart. Der er her afsat 100.000,- kr. til den årlige opfølgning. Vurderingen af kontraktopfy-

kontraktopfyldelsen er således baseret på individuelle subjektive skøn i forbindelse med besigtigelse af parken.

På udbud af IT er serviceniveau og mål for den leverede ydelse meget detaljeret beskrevet. Der er i opstartsfasen brugt en del ressourcer til opfølgning, fordi verifikationsperioden blev forlænget fra 3 til 10 måneder. Til den løbende kontrol bruges ca. 0,4 årsværk¹⁷ internt i IT-strategifunktionen, samt et mindre beløb til ekstern konsulent. Ved IT-udbudet er der allerede i udbudsmaterialet meget nøje beskrevet, hvilke ydelser der skal leveres og inden for hvilke tider, samt størrelsen af den bod en evt. misligholdelse af driftseffektiviteten vil medføre.

Fem udbud har været i drift 4-8 måneder (De to udbud ved Århus Sporveje, Kursuscenter, Idrætsanlæg og Rengøring af administrationsbygninger). Blandt disse fem angiver to, at der ikke bruges mere tid end tidligere på opfølgningen, mens tre angiver at der bruges mere tid end tidligere.

I ét tilfælde har man ansat en person til at varetage kontrolfunktionen, og på ét andet område er der det første år købt konsulentbistand til at varetage kontrollen. På de sidste tre varetages kontrollen internt.

De steder der benyttes eksternt konsulentfirma, synes udgifterne hertil at være rimelige i forhold til de omkostninger, der ellers ville være forbundet med at have kontrolfunktionen i "eget hus".

For de sidste fem udbud, der enten ikke er i drift eller fortsat er i indkørfasen, er det for tidligt at se på kvalitetskontrol og opfølgning.

Samlet set vurderer konsulenterne ud fra det foreliggende grundlag, at der sker en tilfredsstillende kvalitetskontrol og opfølgning på de leverede ydelser.

I forhold til eventuelle kommende udbudsforretninger, er det naturligt at undersøge, om niveauet for kvalitetssikringen har været passende i udbudsforløbene, eller om det bør gøres mere eller mindre systematisk i forhold til at få optimeret ydelserne.

¹⁷ Dette dækker KMD, ikke WAN og tjenester.

Erfaringerne¹⁸ fra udbudsforsøgene er, at kvalitetssikringen for en dels vedkommende betød etablering af nye arbejdsgange, og nye måder at arbejde direkte med opfølgning i hverdagen. Samstemmende er det dog indtrykket, at den aftalte kvalitetssikring foregår. Herudover er der følgende erfaringer og forslag til fremtidig kvalitetssikring:

- Kvalitetssikringen bør være en blanding af målinger og brugeroplevet kvalitet. Målingerne skal foretages, men det er ofte den oplevede kvalitet der lægges størst vægt på.
- Det kunne være hensigtsmæssigt med en mere intensiv kvalitetssikring de første 1-2 år af kontraktperioden, hvorefter indsatsen kunne mindskes.
- Brugernes adgang til at klage over ydelserne eller indgå i fora hvor det diskuteres, er en effektiv kvalitetssikring.
- Kvalitetssikringen skal være så præcis udformet og gennemført som muligt, men det må ikke være for omfattende.
- Der bør være et uformelt forum hvor man kan tale sammen og få en fælles forståelse og drøfte de løbende ting igennem. Den løbende, daglige og kvartalsmæssige dialog er det vigtigste.

Konsulenterne finder ikke anledning til at anbefale, at der ændres på den nuværende praksis eller organisering af kvalitetssikringen.

9.2 Den leverede ydelse

Som nævnt ovenfor, er opgørelse og måling af om ydelsen leveres som aftalt, meget forskellig fra udbud til udbud. Der er kun to udbud, IT og Tivoli Friheden, hvor opgaven var været i drift længe nok til (mere end et år), at der kan vurderes med nogenlunde sikkerhed på, om ydelserne leveres som aftalt. I begge tilfælde er tilbagemeldingerne fra administrationen, at de aftalte ydelser i dag leveres i tilfredsstillende omfang.

Dette – at ydelserne generelt leveres/forventes at blive leveret som aftalt – er ligeledes tilfældet for de øvrige udbud. Usikkerheden i disse udsagn er dog større end på Tivoli Friheden og IT. Konklusionen må dog alligevel være, at der er tilfredshed med de ydelser der leveres, og en positiv forventning om at ydelserne også fremover vil blive leveret som aftalt.

I et enkelt udbudsforsøg vurderer administrationen endog, at ”mht. driftssikkerheden, så kører det mere på skinner, end det har gjort før. Vi ved mere om det nu end før”. En anden interessent vurderer, at serviceniveauet er uændret, men at kontrollen er blevet bedre i kraft af en bedre beskrivelse af ydelserne.

¹⁸ Kilde: fokusgruppeinterview. Se nærmere herom i afsnit 3.

Selv om ydelserne leveres som aftalt hersker der ofte en opfattelse af, at udbud giver mindre fleksibilitet i opgaveløsningen, i kraft af kontraktens formalisering af samarbejdet og specificering af krav til ydelserne.

Erfaringerne fra de gennemførte udbudsforsøg er entydigt, at det ikke har medført mindre fleksibilitet i opgaveløsningen. Selv om kontrakterne nøje beskriver opgaveløsningen, er det i alles interesse at der er den fornødne fleksibilitet i forhold til den praktiske opgaveløsning og det daglige samarbejde.

Der er dog samtidig sket en række ændringer i samarbejdet, men efter konsulenternes tolkning mere noget som må betegnes som øget omkostningsbevidsthed, end manglende fleksibilitet. Mere i retning af at relationen er blevet formaliseret, og at det økonomiske element i relationen nu er trådt tydeligere frem. Dette har så måske givet den effekt som fremhæves i et af udbudsforsøgene, nemlig at bestilleren er blevet mere tilbageholdende med at rekvirere ekstraydelser. Det er dog også blevet nævnt, at fleksibiliteten i samarbejdet i høj grad er personafhængigt.

10. Personaleforhold

I dette kapitel præsenteres resultaterne af den spørgeskemaundersøgelse der har været foretaget blandt potentielt alle medarbejdere, der har været berørt af udbudsforsøgene. Endvidere beskrives de forhold der har indflydelse på de personalemæssige forhold i udbudsprocesserne, dels i forhold til tilrettelæggelse af udbudsprocessen, herunder inddragelse og informering af personalet, og dels i forhold til de vilkår der gælder for de personer, hvis arbejdsopgaver bliver udbudt. Endelig beskrives personalepolitikens indflydelse på leverandørernes prissætning.

10.1 Spørgeskemaundersøgelsen, generelt

I dette afsnit beskrives stamdata og de generelle resultater af spørgeskemaundersøgelsen præsenteres. Se kapitel 3 vedr. beskrivelse af metode for spørgeskemaundersøgelsen.

Tabel 10.1 Antal udleverede og returnerede spørgeskemaer for det enkelte udbud

	Udleverede spørgeskemaer	Returnerede spørgeskemaer	Svarprocent
Kursuscentret	5	2	40%
BST	14	14	100%
IT	125	84	67%
Lan	9	9	100%
Århus Sporveje *	7	5	71%
Rengøring adm.	8	5	63%
Hjælpmidler	22	13	59%
Boligadministration	16	8	50%
Idrætsanlæg	17	17	100%
Tivoli	4	4	100%
Grønne	62	42	68%
I alt	289	203	70%

* Dækker begge udbud på Sporvejene.

Der er i alt udsendt 289 spørgeskemaer, og der er modtaget 203 retur, hvilket giver en svarprocent på 70%.

I tilsvarende spørgeskemaundersøgelse¹⁹ af 14 udbudte områder er den gennemsnitlige svarprocent 45%, og 58% såfremt de to områder med lavest svarprocent ikke medtages. Der er således tale om en meget tilfredsstillende svar-

¹⁹ PLS Consult, Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter, Dokumentationsrapport 1997.

svarprocent ikke mindst taget i betragtning, at undersøgelsen er gennemført meget tæt på sommerferien.

Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen præsenteres først med en oversigt over stamdata, herefter følger de spørgsmål der er stillet i spørgeskemaundersøgelsen. Det skal nævnes, at der ikke er lige mange besvarelser på alle spørgsmålene, idet det er forskelligt, hvor langt i udbudsprocessen i de enkelte udbud er nået.

Tabel 10.2 Stamdata (N=203)

Køn		
	Antal	Procent
Mand	138	68%
Kvinde	55	27%
Ikke besvaret	10	5%

Alder		
	Antal	Procent
16-29 år	8	4%
30-39 år	32	16%
40-49 år	69	34%
50-67 år	92	45%
Ikke besvaret	2	1%

Antal år ansat i Århus Kommune før udbuddet blev gennemført		
	Antal	Procent
Under 1 år	16	8%
2-5 år	59	29%
6-9 år	21	10%
10 år eller mere	104	51%
Ikke besvaret	3	2%

Fagligt tilhørsforhold		
	Antal	Procent
HK	81	40%
SID	63	31%
AC	15	7%
Andet	34	17%
Ikke organiseret	4	2%
Ikke besvaret	6	3%

Ansættelsesform		
	Antal	Procent
Normalt job	178	88%
Skånejob	6	3%
Puljejob	2	1%
Fleksjob	6	3%
Andet	3	1%
Ikke besvaret	8	4%

Stamdata viser, at lidt over to tredjedele af de adspurgte er mænd, og at tyngden aldersmæssigt ligger på de 40-49-årige og ældre. Der er tale om trofast arbejdskraft, idet lidt over halvdelen af medarbejderne har været ansat i Århus Kommune mere end 10 år.

Den overvejende del (40%) er organiseret i HK, 31% er organiseret i SID og 7% er akademisk personale. 7% er ansat i skåne/fleksjob/puljejob.

På spørgsmålet om medarbejderens situation i forbindelse med udbudet er der svaret følgende.

Tabel 10.3. Medarbejdernes situation i forbindelse med udbudet (N=155)

Er du da overdraget til ny arbejdsgiver		
	Antal	Procent
Ja	59	38%
Nej	96	62%

Har du taget orlov eller været udlånt fra kommunen		
	Antal	Procent
Ja	15	10%
Nej	139	89%
Ikke besvaret	1	1%

Har du fået andet job i kommunen		
	Antal	Procent
Ja	20	13%
Nej	135	87%

Er du vendt tilbage til kommunen igen		
	Antal	Procent
Ja	4	3%
Nej	150	96%
Ikke besvaret	1	1%

Har du beholdt dit job		
	Antal	Procent
Ja	82	53%
Nej	73	47%

Knap 40% af medarbejderne er overgået til en anden arbejdsgiver. Kun 10% har taget imod tilbudet om orlov eller har været udlånt fra kommunen. 13% har sagt ja til andet job i Århus Kommune, da deres eget område er overgået til anden arbejdsgiver. Kun 7% af de 59 der er overgået til ny arbejdsgiver er vendt tilbage til kommunen efter at have været overgået til anden arbejds-

arbejdsgiver. Over halvdelen af medarbejderne svarer, at de har beholdt deres job i kommunen.

10.2 Information til medarbejderne

Det er vanskeligt at spørge til, om der er givet information nok. Information er næsten pr. definition noget, man ikke kan få for meget af. Der vil derfor naturligt være en del som svarer, at de ikke har fået tilstrækkelig med information.

Tabel 10.4 Informationsniveau i udbudsforløbet – medarbejderne svarer på, om de har oplevet en fyldestgørende orientering om nedenstående emner.

		Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ved ikke
1	N=192 At der var rejst forslag om, at mit område skulle udbydes	50%	28%	10%	9%	3%
2	N=169 At MED-udvalget kunne angive høringssvar om beslutningen om udbud	27%	29%	14%	9%	21%
3	N=187 At der fra truffet beslutning om, at området skulle udbydes	54%	23%	10%	9%	4%
4	N=96 At kommunen selv ville byde på opgaven (svar fra IT er ikke medtaget)	64%	18%	6%	5%	7%
5	N=177 Kommunens personalepolitik ved udbud og udlicitering	33%	32%	16%	14%	5%
6	N=179 At det er frivilligt at følge med over til en privat leverandør	47%	23%	10%	13%	7%
7	N=179 At det er muligt at vende tilbage til Århus Kommune, hvis man vælger at følge med over til en privat leverandør	60%	21%	7%	5%	7%
8	N=106 Hvad anvendelsen af sociale klausuler betød for udbudet (svar fra IT er ikke medtaget)	24%	15%	17%	12%	32%
9	N=169 Hvem der i fremtiden skulle være min arbejdsgiver	42%	15%	12%	12%	19%
10	N=160 Den praktiske overgang til en ny arbejdsgiver, fx. nye arbejdslokaler, tider og lign.	32%	22%	12%	11%	23%
11	N=161 Evt. ændringer i mine arbejdsforhold	26%	25%	14%	14%	21%

Det skal med i vurderingen, at ikke alle udbud har været lige langt i udbudsprocessen på tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsens gennemførelse. Tallene for IT er derfor holdt ude af ovenstående tabel i spørgsmål 4 og 8, idet Århus Kommune ikke selv bød på opgaven, og da der i pågældende udbud ikke var krav om sociale klausuler.

At være orienteret om at der er rejst forslag og siden truffet beslutning om, at en opgave skal sendes i udbud, må siges at være meget afgørende for den enkelte medarbejder. Det er konsulenternes vurdering, at når 78% af de adspurgte medarbejdere erklærer sig enig eller delvis enig i, at informationen har været fyldestgørende på disse to områder, så har der været en tale om en tilfredsstillende informationsindsats. Dette skal igen også ses i lyset af, at ændringer af denne karakter altid vil skabe en vis usikkerhed, som må forventes at påvirke holdningen til den information der gives negativt.

Personalepolitikken har der ligeledes været en fyldestgørende information omkring, ligesom de forhold som den enkelte skal tage stilling til; at det er frivilligt at flytte med over, og at der er mulighed for at vende tilbage til kommunen.

De sociale klausulers betydning for udbudet har den laveste score for, om der er sket en fyldestgørende orientering. Det kan hænge sammen med, at kun 7% af de adspurgte er omfattet af ansættelse på særlige vilkår. Endelig kan det tænkes at de fleste – meget naturligt - er mest optaget af at finde ud af vilkårene for netop deres egen situation. Se endvidere kapitel 11 for en nærmere redegørelse vedr. de sociale klausuler.

På spørgsmålene om den mere konkrete orientering om hvem den nye arbejdsgiver er, ændringer i arbejdsforhold og orientering om den praktiske overgang, svarer henholdsvis 57%, 51% og 54% at de er enige eller delvis enige i, at informationen på disse områder har været tilstrækkelig. Der er en del usikkerhed i tolkningen af disse tre spørgsmål. Problemet er for det første, at det på IT var kendt længe hvem leverandøren ville blive og for det andet, at spørgsmålene kun i meget begrænset omfang er relevante at spørge medarbejderne om i andre udbudsforsøg, da eget bud vandt. Dette viser sig således også ved, at medarbejderne på IT i højere grad er enige i, at de fik fyldestgørende information om hvem der skulle være den fremtidige arbejdsgiver, den praktiske overgang og eventuelle ændringer i arbejdsforhold, end tilfældet er på andre udbudsforsøg.

Alt i alt har et flertal oplevet en fyldestgørende information, hvilket også kan ses af nedenstående tabel over den samlede oplevelse af informationen. Her erklærer 67% sig enig eller delvis enig i, at de samlet set har oplevet en fyldestgørende information.

Tabel 10.5 Informationsniveau - informationen samlet set

Samlet set oplevede jeg informationen om udbudet som fyldestgørende (N=189)				
Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ved ikke
27%	40%	18%	11%	4%

Tabel 10.6 Hvem har givet medarbejderne informationen om det udbud de var involveret i? (N=196)

Personaleafdelingen	
Ja	Nej
43%	57%

Faglig organisation	
Ja	Nej
42%	58%

Min chef/leder	
Ja	Nej
88%	12%

Andre	
Ja	Nej
18%	82%

På spørgsmålet om hvem der har givet informationen svarer 88% at de har modtaget informationen fra deres chef/leder, hvilket også vil være den mest naturlige informationskilde.

Målet er selvfølgelig, at alle medarbejdere oplever at være informeret fyldestgørende, men hertil hører også at tilfredsheden med den modtagne information aldrig kan forventes at blive 100% - uanset informationsindsats.

Konsulenterne anbefaler, at en yderligere styrkelse af informationsindsatsen fokuseres på de emner, som medarbejderne i relativt mindre grad er uenige i, at være blevet informeret fyldestgørende om. Dette vil efter konsulenternes opfattelse primært sige kommunens personalepolitik ved udbud og udlicitering, samt at det er frivilligt at følge med over til en privat leverandør. Herefter ville det være hvad anvendelsen af sociale klausuler betyder, og at MED-udvalget kunne afgive hørings svar om beslutningen om udbud.

10.3 De interne retningsliniers indflydelse på udarbejdelsen af udbudsmaterialet

I forbindelse med planlægning af et udbudsforløb indhentes oplysninger om, hvilke krav der skal stilles til udbudsmaterialet og dermed også til en evt. ny leverandør. I forbindelse med de personalemæssige forhold kan disse oplysninger inddeles i 3 kategorier:

- eksterne forhold, såsom lovregulerede forhold som Århus Kommune ikke har indflydelse på
- interne politikker, såsom personalepolitik, udbudspolitik, sociale klausuler, skærpede krav til leverandører, forhold som er vedtaget og besluttet skal gælde for udbudsforretninger, der afvikles i Århus Kommune
- den sidste kategori består af de mere "bløde" forhold, såsom kulturen på arbejdspladsen, arbejdsmiljøet samt værdier i det daglige arbejde

De eksterne forhold vil man naturligvis altid forvente overholdt, herunder fx Lov om virksomhedsoverdragelse. Århus Kommunes interne "Retningslinier for udbud og udlicitering af opgaver i Århus Kommune" af marts 2000 har været gældende for alle udbud, undtagen Tivoli Friheden der blev udbudt før. For de resterende 11 udbud har den generelle indstilling været, at kommunens retningslinier ikke har været begrænsende for udarbejdelsen af materialet, men har været en rummelig ramme for de vilkår, der skulle gælde for personalet.

I de tilfælde hvor der har været tale om virksomhedsoverdragelse, er retningslinierne blevet opfattet som medvirkende til en mere fleksibel model på grund af muligheden for orlov/udlån, og "fortrydelsesretten" til at vende tilbage til Århus Kommune. Denne holdning er i øvrigt også tilkendegivet blandt flere af de private leverandører. "Hvis nogle medarbejdere alligevel ikke kunne finde sig tilrette i vores virksomhed, er den bedste løsning både for dem og for os, at de kan vende tilbage til deres gamle arbejdsplads."

I nogle enkelte udbud har der været lavet justeringer (idrætsanlæg + sporvejene) i forhold til de vedtagne retningslinier, men personaleafdelingen har været inde over og godkendt justeringerne.

Der er en overvejende opfattelse af, at de interne retningslinier har været den ramme man skulle holde sig indenfor, har været brugt som opslagsværk, og har i øvrigt ikke givet anledning til problemer i forbindelse med udarbejdelse af udbudsmateriale.

To af udbudene (IT og Tivoli Friheden) er gennemført inden "Personalepolitik ved udlicitering" trådte i kraft. Der er dog her anvendt tilsvarende aftaler alligevel. For et enkelt udbud (Hjælpe midler) har retningslinierne ikke været gældende for en del af personalet (PIA-gruppen).

For de resterende udbud er der enighed om, at den utryghed der er forbundet med et udbud ikke fjernes af retningslinierne. Der er en relativ stor personlig omkostning forbundet med den usikkerhed der opstår i forbindelse med, at man som medarbejder måske skal skifte arbejdsgiver eller arbejdsopgaver. En medarbejder siger: "Vores chefer er meget lidt bevidste om, hvor meget denne slags omstillingsforløb (udbudsprocessen) tapper de ansatte for energi."

Det er som en anden medarbejder siger naturligvis "svært at vide, hvordan det havde været, hvis retningslinierne ikke havde været der". Der er flere der peger på, at det trods alt giver større tryghed at man ikke er "truet på brødet", og at man har nogle valgmuligheder udover den sikkerhed der ligger i Lov om virksomhedsoverdragelse.

Det er konsulenternes vurdering, at Århus Kommunes interne retningslinier mindsker usikkerheden og utrygheden for den enkelte medarbejder, men at retningslinierne ikke kan stå alene. Der er behov for megen information på flere tidspunkter i processen. Flere leverandører har efterspurgt, at der gøres noget mere ud af også at beskrive kultur og værdier i udbudsmaterialet.

Når en medarbejder reagerer på en evt. virksomhedsoverdragelse, kan det meget vel skyldes usikkerhed om vedkommendes fremtidige arbejdsforhold, snarere end uvilje til at få anden arbejdsgiver. Det vil sige, at medarbejdere inden en virksomhedsoverdragelse ofte vil have en mere negativ opfattelse af en evt. ny arbejdsgiver og hele udbudsprocessen, end efter vedkommende har været ansat hos ny arbejdsgiver et stykke tid.

Spørgeskemaundersøgelsen giver et meget entydigt svar på ovenstående (se tabel 10.9). På spørgsmålet om de i dag er mindre skeptiske overfor en ny arbejdsgiver, end de var tidligere, svarer 62%, at de er helt eller delvis enige i at de er mindre skeptiske. Der er således ingen tvivl om, at den skepsis mange medarbejdere tidligt i udbudsprocessen har overfor en evt. ny arbejdsgiver ændres efter en evt. overgang. Man kan sige, at det alligevel ikke er så slemt, som man havde forestillet sig.

Der er flere der tilkendegiver, at det er svært at skille usikkerheden om arbejdsgiver og arbejdsopgaver ad. Og det er da helle ikke lykkedes at få et entydigt svar på hvad der vejer tungest arbejdsopgaver eller arbejdsgiver.

Det ses at 78% af de medarbejdere der har svaret angiver, at de er enige eller delvis enige i, at det er en tilfredsstillende oplevelse, at overgår til ny arbejdsgiver efter et udbud. At "N" ikke er større skyldes, at mange ikke er overgået til ny arbejdsgiver.

Det er ganske naturligt at være skeptisk overfor en ny arbejdsgiver (som man ikke selv har valgt) og det er ikke overraskende, at 55 % erklærer sig enig eller delvis enig i at være skeptiske overfor at skulle overgå til ny arbejdsgiver. Faktisk er det mere overraskende at hele 40% er helt eller delvis uenige i at de var skeptiske på forhånd.

Tabel 10.7 Personaleforhold i de enkelte udbud

Personaleforhold		
Udbudt aktivitet	Antal ansatte (årsværk)¹	Antal medarbejdere har brugt fortrydelsesret/ antal medarb. overgået
Kursuscenter: driftsvedligeholdelse & rengøring	5 (2,9)	0/1
BST: BST-ydelser	14	Ikke relevant (eget bud vandt hidtidige ydelser)
LAN-miljø	10	Ikke relevant (eget bud vandt)
Daginstitutionernes grønne områder		Udbudet ikke afklaret
Administrationsbygninger: rengøring*	(8,3)	0/1
Hjælpemiddelcenter: drift	28	0
Boligadministration	16	-
Ildrætsanlæg: drift & vedligeholdelse	(4,7/5)	Ikke relevant (eget bud vandt)
Tivoli	5	0/0
Århus Sporveje: vedligeholdelse	5 + vikarer	Ikke relevant (eget bud vandt)
Århus Sporveje: personalekantine	(6)	Ikke relevant (eget bud vandt)
IT (A), (B), (C), (D)	140	2/87

Note 1: Antallet af ansatte siger ikke noget om, hvor mange medarbejdere der er overgået til en evt. ny leverandør.

For udbudet af IT valgte Århus Kommune af strategiske grunde ikke at afgive eget bud. I stedet fik de 87 medarbejdere, der valgte at gå med over til de nye

leverandører, tilbudt en kontant udbetaling mod at fraskrive sig retten til at vende tilbage til Århus Kommune efter 3 år.

Den kontante udbetaling beløb sig til 35.000 kr. mod at fraskrive sig tilbagegangsretten inden et år efter at de var blevet overdraget, 25.000 kr. hvis det var inden for 2 år, og endelig 15.000 kr. hvis de inden det 3 år var gået valgte at fraskrive sig tilbagegangsretten.

Ordningen vurderes af konsulenterne som et godt tilbud til berørte medarbejdere, fordi det giver dem flere valgmuligheder, end de havde i forvejen.

Det har vist sig at være en meget efterspurgt ordning. Af de 87 medarbejdere valgte 41 at fraskrive sig retten til at vende tilbage til Århus Kommune inden for det første år. Yderligere 23 inden for de første to år, og endelig indtil videre én person inden for de første tre år.

10.4 De interne retningsliniers indflydelse på leverandørernes tilbud

Det er leverandørernes vurdering at de interne retningslinier, specielt personalepolitikken, ikke opfattes negativt (som en barriere eller begrænsende). Der er tværtimod tilkendegivelser om, at det skaber større ro i udbudsprocessen blandt personalet. Samme leverandør påpeger dog at det er vigtigt, at der er rimelig tid fra valg af leverandør til kontraktperioden går i gang. Således at der kan være tid til en fornuftig proces i forbindelse med at få personalet på plads og evt. tid til at finde nyt personale, hvis flere ikke ønsker at gå med over til en evt. ny leverandør.

Enkelte leverandører angiver, at det har givet anledning til overvejelser, særligt hvis alt personale valgte at gå med over. Stort set samtlige leverandører, både tabende og vindende tilbudsgivere, er dog enige om, at det ikke har medført problemer eller kun marginale problemer, og at det i øvrigt er naturlige vilkår.

Hvis det drejer sig om et udbud, der involverer mange medarbejdere, vurderer konsulenterne, at det er en betydelig usikkerhedsfaktor for leverandøren ikke at vide, hvor meget personale der følger med opgaven.

Blandt de interviewede leverandører angiver én vindende og to tabende private leverandører, at personalepolitikken har spillet ind på prissætningen. For de øvrige leverandører har personalepolitikken ikke spillet ind på prissætningen.

prissætningen. Dette billede bekræftes af den spørgeskemaundersøgelse der har været gennemført blandt potentielle leverandører, jf. nedenstående tabel.

Tabel 10.8 Århus Kommunes personalepolitik indflydelse på leverandørens tilbudte pris (N=14)

Kommunes personalepolitik har betydet, at mit firmas bud blev:		
	Antal	Procent
Billigere	0	0%
Lidt dyrere	7	50%
Meget dyrere	1	7%
Uændret	5	36%
Ved ikke	1	7%

Der er 5 leverandører der svarer, at Århus Kommunes personalepolitik ikke påvirker prissætningen, og 7 der svarer at den påvirker prissætningen lidt. Kun en enkelt svarer, at det har betydet at firmaets bud er blevet meget dyrere. Det kan altså konstateres, at prissætningen påvirkes af hensynet til kommunens personalepolitik, om end det kun er lidt. Dette bekræfter, hvad der tidligere er tilkendegivet fra leverandørernes side.

10.5 Medarbejdernes oplevelse af overgang til ny arbejdsgiver

Bestillerne i magistraterne har angivet, at personalet ved første orientering om en forestående udbudsforretning har reageret meget forskelligt. De typiske reaktioner har været uro og usikkerhed, frygt for fremtiden og eget job, og mangel på forståelse over for beslutningen om at sende opgaven i udbud. Næste reaktionsniveau har typisk været præget af vrede, afmagt og en opfattelse af, at "man ikke løste opgaverne godt nok" Hvis der er tale om områder, hvor der er afgivet eget bud, har der været større forståelse for udbudet. Og det at man har haft mulighed for selv at påvirke resultatet ved selv at byde, har i flere tilfælde været medvirkende til, at der er kommet en god proces ud af det.

Det er naturligt at reagere på usikkerhed omkring ens arbejde og herefter prøve at påvirke resultatet. Hvis reaktionen er i forhold til det ukendte vil det typisk være sådan, at man vil ændre opfattelse af selve udbudet og det at "risikere" en ny arbejdsgiver.

Tabel 10.9 Medarbejdernes oplevelse af overgangen til ny arbejdsgiver efter udbudet

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ved ikke
N=97 Jeg har oplevet overgangen til ny arbejdsgiver/ny arbejdsplads tilfredsstillende	46%	32%	10%	8%	4%
N=97 Jeg var på forhånd (før overgangen) skeptisk over for at skulle overgå til en ny arbejdsgiver	26%	29%	15%	25%	5%
N=95 Jeg er mindre skeptisk i dag over for en ny arbejdsgiver end jeg var tidligere	31%	31%	17%	12%	9%

Det ses at 78% af de medarbejdere der har svaret angiver, at de er enige eller delvis enige i, at det er en tilfredsstillende oplevelse at overgå til ny arbejdsgiver efter et udbud. At "N" ikke er større skyldes, at mange ikke er overgået til ny arbejdsgiver.

Det er ganske naturligt at være skeptisk overfor en ny arbejdsgiver (som man ikke selv har valgt), og det er ikke overraskende, at 55 % erklærer sig enig eller delvis enig i at være skeptiske overfor at skulle overgå til ny arbejdsgiver. Faktisk er det mere overraskende at hele 40% er helt eller delvis uenige i at de var skeptiske på forhånd.

Det er ligeledes markant, at hele 62% erklærer sig helt eller delvis enige i at de efter overgangen er mindre skeptiske overfor en ny arbejdsgiver end tidligere.

Tabel 10.10 Medarbejdernes oplevelse af deres arbejdsforhold efter udbudet i forhold til før udbudet

	Mindre	Uændret	Større	Ved ikke
N=146 Mit arbejdspresser efter udbudet	7%	45%	40%	8%
N=145 Min indflydelse på mit arbejde (tilrettelæggelse og udførelse) er efter udbudet	21%	47%	24%	8%
N=145 Afvekslingen i mine arbejdsopgaver er efter udbudet	12%	51%	30%	7%
N=145 Ledelsens kontrol med mit arbejde er efter udbudet	12%	53%	23%	12%

Det kan af gode grunde kun være medarbejdere der er berørt af et udbud der er gennemført, som kan svare på disse spørgsmål. Det ses af ovenstående tabel at hele 40% siger, at de oplever et større arbejdspresser efter udbudet end før. Disse 40% giver samtidig oftere udtryk for at de har fået større indflydelse på deres arbejde, men omvendt giver de også oftere udtryk for, at deres arbejdsforhold samlet set er blevet dårligere.

Med hensyn til indflydelse på eget arbejde kan der ikke konstateres særlige effekter i forbindelse med udbudene.

Afvekslingen er gennemgående blevet større efter udbudene, men det er ledelsens kontrol til gengæld også.

Alt i alt viser besvarelserne, at der er en sammenhæng mellem arbejdspresser og arbejdsforhold forstået således, at et øget arbejdspresser ikke betyder dårligere arbejdsforhold.

Tabel 10.11 Lønforhold efter udbud (N=141)

Min løn er efter udbudet	
Lavere	13%
Uændret	37%
Højere	50%

Det ses at for halvdelen af de medarbejdere der har været berørt af udbudsforløbene har det resulteret i, at de efter udbudet har en højere løn end de havde før udbudet. Kun 13% har oplevet at, deres løn er faldet.

Tabel 10.12 Medarbejdernes oplevelse af udbudsprocessen alt i alt (N=135)

Jeg har alt i alt oplevet udbudsprocessen gennemført tilfredsstillende			
Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
23%	44%	23%	10%

Det er sjældent populært at gennemføre en udbudsforretning, fordi det ofte medfører usikkerhed og utryghed hos personalet. Det er derfor afgørende, at tilrettelæggelse og afvikling gennemføres på en veltilrettelagt måde, med information og passende inddragelse af personalet, således at processen gennemføres så tilfredsstillende som muligt for personalet.

Det tyder på, at Århus Kommune har forstået at gøre dette når 67% i denne undersøgelse erklære sig helt eller delvis enige i, at de alt i alt har oplevet udbudsprocessen gennemført tilfredsstillende.

11. Rapporttillæg om sociale klausuler

Dette kapitel beskriver organisering af arbejdet med sociale klausuler, og Århus Kommunes erfaringer med at anvende sociale klausuler.

Retsgrundlaget for sociale klausuler er, at de alene kan stilles som ufravigelige krav i udbudsmaterialet – og har dermed betydning for, hvorvidt budet er konditionsmæssigt eller ej. De kan således ikke anvendes som tildelingskriterier og dermed som et egentligt konkurrenceparameter. Det skal fremgå af kontrakten, hvornår og hvordan klausulerne opfyldes.

Tabel 11.1 Anvendelsen af sociale klausuler i de enkelte udbud

Anvendelsen af sociale klausuler				
Udbudt aktivitet	Krav om ansættelse af:		Formulér politik om:	
	10% fra særlige grupper	1 medarbejder i ½ år	Etnisk ligestilling	Personale
Kursuscenter: driftsvedligeholdelse & rengøring		X	X	X
BST: BST-ydelser*	X	X	X	X
LAN-miljø**	Udbudet annulleret, kontrolbudet vandt			
Daginstitutionernes grønne områder	Sociale klausuler vil blive indarbejdet i udbudsmaterialet			
Administrations-bygninger: rengøring	Særlig klausul med fokus på arbejdsfastholdelse		X	X
Hjælpemiddelcenter: drift	X		X	
Boligadministration	X		X	X
Idrætsanlæg: drift & vedligeholdelse		X	X	X
Tivoli	Udbud afviklet før sociale klausuler			
Århus Sporveje: vedligeholdelse		X	X	X
Århus Sporveje: personalekantine		X	X	X
IT	Udbud afviklet før sociale klausuler			

ote *: Udbudet blev opdelt i to kontrakter – tekniske områder og øvrige områder. På det tekniske område blev der indsat klausul om 1 medarbejder i ½ år og på øvrige områder blev der indsat klausul om 10%.

Note **: Udbudet er annulleret, da kontrolbudet var det økonomisk mest fordelagtige.

De sociale klausuler i udbudsmaterialet gælder netop for de udbudte arbejdsopgaver. Heraf følger, at leverandøren skal opfylde et evt. krav om ansættelse fra særlige grupper netop ved ansættelser vedr. de arbejdsopgaver, som leverandøren har vundet i udbudet.

For et enkelt udbud gælder, at der er stillet krav om redegørelse for opfyldelse af sociale klausuler samtidig med afgivelse af tilbud. Denne formulering er efter konsulenternes vurdering unødvendig, da de sociale klausuler under alle omstændigheder er ufravigelige krav.

11.1 Organisering

I forbindelse med udbudsforsøgene besluttede Byrådet, at der samtidig skulle køre et særskilt forsøg med at knytte sociale aftaler til alle de udbud der var omfattet af forsøgene.

Baggrunden for at der blev igangsat et forsøg med sociale klausuler var, at få skabt et politisk beslutningsgrundlag, herunder for at afgøre hvorvidt man i fremtiden ønsker at gøre brug af sociale klausuler i Århus Kommune, og på baggrund heraf opstille en eventuel politik for området.

For at sikre ensartetheden og en hurtig opstart, blev der nedsat en central arbejdsgruppe bestående af personer fra Juridisk afdeling, Beskæftigelsesafdelingen og Personaleafdelingen.

I ni af de tolv udbud, har der været anvendt sociale klausuler. I det udbud (grønne områder), hvor udbudsmaterialet p.t. er under udarbejdelse, vil sociale klausuler blive indarbejdet. I de resterende to udbud (Tivoli Friheden og IT) har Århus Kommune ikke anvendt sociale klausuler, da de sociale klausuler ikke var besluttet inden udbudet fandt sted, jf. omstående tabel 11.1.

De anvendte sociale klausuler er udarbejdet af Juridisk afdeling, beskæftigelsesafdelingen og personaleafdelingen i Århus Kommune, og er pr. januar 2002 indarbejdet i retningslinierne for udbud i Århus Kommune.

Af tabel 11.1 fremgår også, at otte udbud indeholder krav om ansættelse af særlige grupper, mens ni udbud indeholder krav om, at leverandøren skal formulere en personalepolitik, og en politik om etnisk ligestilling. Ved krav om ansættelse gælder i fem tilfælde, at det skal være 10 pct. af medarbejderstaben på den pågældende opgave, som er fra særlige grupper. I de resterende tre tilfælde gælder det, at leverandøren i løbet af kontraktperioden skal ansæt-

kontraktperioden skal ansætte 1 medarbejder fra særlige grupper i ½ år, jf. også Århus Kommunes retningslinier for anvendelse af sociale klausuler.

For alle ni udbud med krav om politikker gælder, at den vindende leverandør enten har formuleret eller har tilkendegivet at ville formulere de afkrævede politikker.

For ansættelse af særlige grupper gælder, at der kun for et udbud med en privat leverandør som vinder er sket en konkret ansættelse, således at det er afklaret, at kravet om ansættelse af særlige grupper er udmøntet. (Det skal dog nævnes, at det kun er få af udbudene der har været i gang over længere tid). Det er sket ved, at den private leverandør har overtaget hele det hidtidige personale.

Denne leverandør angiver, at se det som en udfordring – men en udfordring som virksomheden bestemt er i stand til at løfte. Dette skal ses i sammenhæng med, at antallet af ansatte fra særlige grupper ved overtagelsen af

personalet langt overstiger kravet om de 10 pct. fra særlige grupper. Ifølge leverandøren vil der ved en naturlig afgang ske en nedbringelse af antallet af ansatte fra særlige grupper, men leverandøren angiver at ville bibeholde en væsentlig højere andel fra særlige grupper end de 10 pct., som han er kontraktligt forpligtet til.

For de øvrige vindende leverandører gælder, at kravet om ansættelse af personer fra særlige grupper er under udmøntning.

Bestillerne på de ni udbud, hvor der er anvendt sociale klausuler tilkendegiver alle, at de har opfattet arbejdet med sociale klausuler som adskilt fra det øvrige arbejde med udbudsmaterialet. De tilkendegiver ligeledes, at udmøntningen ligger centralt i Århus Kommune. Det er på den baggrund nærliggende at tro, at ejerskabet hos bestillerne er mindre end det kunne være ved en decentral organisering af arbejdet med sociale klausuler.

Der har i forløbet været enighed om, at tanken om sociale klausuler er rigtig – at det sociale ansvar en offentlig myndighed, har følger med en opgave når den evt. kommer på private hænder. Dette gælder også for de repræsentanter fra leverandørsiden, der har været spurgt. Samtidig blev det konstateret, at det for mange af udbudenes vedkommende ikke var noget der var taget konkret stilling til. Det at beskrive og medtage sociale klausuler blev opfattet som ”noget der skulle med fordi det står i retningslinierne”.

Med hensyn til udmøntningen blev der sagt både for og imod den centrale forankring. Det blev nævnt, at det var godt at ansvaret for udmøntningen lå cen-

centralt, fordi der herved blev sikret en ensartet håndtering af de sociale klausuler. Omvendt var der også nogle der mente, at det ville være mest hensigtsmæssigt hvis udmøntningen var placeret decentralt, fordi man her var nærmest til at vurdere behov i forhold til de enkelte personer, og at det ville mindske bureaukratiet.

På det område hvor man fik en særaftale igennem, var der stor opmærksomhed og ejerskab i forhold til de sociale klausuler. Omvendt har der de fleste steder ikke været det store engagement i de sociale klausuler.

Det kan konkluderes, at der formodentlig havde været et større ejerskab til de sociale klausuler såfremt de havde været forankret decentralt. Omvendt er der ingen tvivl om, at den centrale placering sikrer en ensartet håndtering og udmøntning af sociale klausuler i Århus Kommune.

Det er konsulenternes vurdering, at det er nødvendigt med en central forankring – ikke mindst på udmøntningsdelen, men at der gøres noget mere for at give et decentralt ejerskab. Fx kan arbejdsgruppen indarbejde en lokal fortolkning af sociale klausuler i udbudsmaterialet.

11.2 Erfaringer

Egne bud angiver alle, at de ikke har haft problemer med sociale klausuler i den form, klausulerne er anvendt i udbudsmaterialet, da de har været vant til det fra tidligere. Et enkelt vindende eget bud angiver dog, at fortolkningen af sociale klausuler stadig er under afklaring. Sociale klausuler spiller ikke ind på egne buds prissætning.

Blandt *de interviewede private leverandører* angiver halvdelen, at sociale klausuler ikke spillede ind på deres prissætning. Den anden halvdel angiver, at sociale klausuler betød, at leverandørens bud blev lidt højere, men understreger samtidig, at der er tale om et marginalt højere bud.

Langt de fleste leverandører har svaret, at sociale klausuler er en del af deres egen personalepolitik, og at det betragtes som et helt naturligt element ved udbud i dag. Enkelte leverandører påpegede, at det spillede marginalt ind på deres prissætning. Dette bekræftes endvidere af den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blandt potentielle leverandører.

Tabel 11.2 Kravet om udarbejdelse af sociale klausulers betydning for den tilbudte pris (N=14)

Kravet om at udarbejde politikker har betydet at mit firmas bud blev:		
	Antal	Procent
Billigere	0	0%
Lidt dyrere	6	43%
Meget dyrere	1	7%
Uændret	6	43%
Ved ikke	1	7%

På spørgsmålet om kommunens krav om at der udarbejdes sociale klausuler har betydning for den tilbudte pris svarer 43%, at det ikke har haft indflydelse på prisen, og ligeledes 43% angiver at det har betydet en lidt dyrere pris. Mens kun 7% angiver, at det har betydet en meget dyrere pris (7% har ikke svaret).

Det kan således konstateres, at kravet om at udarbejde sociale klausuler har lidt (marginal) indflydelse på prisen ligesom Århus Kommunes personale-politik.

Tabel 11.3 Kravet om ansættelse af personer fra særlige gruppers indflydelse på den tilbudte pris (N=14)

Kravet om at ansætte personer fra særlige grupper har betydet, at mit firmas bud blev:		
	Antal	Procent
Billigere	0	0%
Lidt dyrere	6	43%
Meget dyrere	1	7%
Uændret	5	36%
Ved ikke	2	14%

På spørgsmålet om kommunens krav om ansættelse af personer fra særlige grupper har indflydelse på den tilbudte pris, her svarer 36%, at det ikke har haft nogen indflydelse, 43% angiver at det har betydet en lidt dyrere pris, mens 7% angiver at det har betydet en meget dyrere pris, (14% har svaret ved ikke).

Sammenholdt med tidligere tilkendegivelser i forbindelse med telefoninterview af potentielle leverandører kan det konstateres, at sociale klausuler spiller en rolle for leverandørernes prissætning, selv om de sociale klausuler opfattes som værende en naturlig del af et udbud. Dog fremgår det også af resultater-

resultaterne, at de sociale klausulers påvirkning af prisen for de flestes vedkommende er lille eller marginal.

Evalueringen viser tydeligt, at der er meget stor forskel på de forskellige udbuds størrelse og kompleksitet, og dermed egnethed og mulighed for at leve op til de sociale klausuler.

Et par af udbudene er meget små (personalemæssigt 2-3 personer), og konsulenterne antager (afhængig af opgaveområdet), at det må være vanskeligt at leve op til at fx 10% af medarbejderne skal være ansat på sociale

klausuler med så få medarbejdere. Flere af udbudene forventer således også, at få vanskeligt ved at leve op til de sociale klausuler.

Der er således behov for at udmøntningen af de sociale klausuler tilpasses det enkelte udbudsområdes størrelse og kompleksitet yderligere.

Ca. halvdelen af de private leverandører angiver, at de bruger eller kan bruge opfyldelsen af sociale klausuler som et konkurrenceparameter. Begrundelse er *enten*, at det kan betale sig økonomisk for virksomheden (virksomhedens potentielle arbejdsstyrke udvides), *og/eller* at sociale klausuler og den sociale profil, som de indebærer, stemmer godt overens med virksomhedens egen personalepolitik, og dermed også med virksomhedens samlede styring.

En enkelt privat leverandør angav, at sociale klausuler kunne skille fårene fra bukkene i vedkommendes branche. At virksomheden ønsker at arbejde med sociale klausuler er således et signal om seriøsitet.

Enkelte private leverandører (inden for samme område) angiver, at det på netop deres område er vanskeligt at anvende sociale klausuler pga. det konkrete lovgrundlag for området.

Endelig skal det nævnes, at flere af leverandørerne tilkendegiver, at de sociale klausuler giver specielt større leverandører en god mulighed for at profilere at virksomheden tager et socialt ansvar, og dermed kan skabe positiv omtale af virksomheden. Det nævnes dog også, at det er vanskeligt for mindre leverandører at gøre sig gældende i konkurrencen, fordi det koster lidt ekstra at tage det sociale ansvar alvorligt.

Bilagsoversigt

- 2A. Interviewguide til fokusgruppeinterview
- 2B. Spørgeskema til medarbejdere
- 2C. Spørgeskema til potentielle leverandører
- D. Referat fra interview med formanden for HK Kommunal/Århus Claus Gahrn
- 2E. Projektorganisation