

Ny udbudstakt?

Teknik og Miljø
Århus Kommune

Hovedrapport

15. marts 2010

- Markedsregulering
- (kontrol) åbne i marked
- Rummelighed

Indhold

1. Problemstilling
2. Nuværende udbudstakt
3. Hvilke konsekvenser kan den nuværende udbudstakt få?
 - 3.1 Omsætningen
 - 3.2 Personalet
 - 3.3 Økonomien
 - 3.4 Bygninger/grunde og maskiner
4. Problemer ved uændret udbudstakt
 - 4.1 Tre centrale ramme vilkår
 - 4.2 Kommunens to væsentligste udfordringer ved udbud
 - 4.3 Udfordringerne og erfaringerne fra andre byer
5. To løsningsselementer
 - 5.1 Forlænget udbudstakt
 - 5.2 Effektivisering i hele virksomheden
6. To mulige strategier

1. Problemstilling

Udbudstakten i Århus Kommune indebærer, at ca. 40 % eller ca. 90 mio. kr. af Natur og Vej Services nuværende omsætning på ca. 220 mio. kr. skal sendes i udbud i 2010 og 2011. Etablering af den nye struktur på forsyningsområdet medfører endvidere, at der overføres opgaver til det kommende vandselskab for ca. 27 mio. kr. Det vil sige, at mere end halvdelen af Natur og Vej Services samlede omsætning er i spil i de kommende to år.

Hvis Natur og Vej Service taber de fleste af opgaverne, vil det give store omkostninger for kommunen dels til lønudgifter til medarbejdere, der ikke kan virksomhedsoverdrages og dels til udgifter til kapacitetsomkostninger i form af bygninger, maskiner m.v., der ikke kan reduceres i samme takt som omsætningen. Udgifter, som må forventes at overstige den forventede besparelse i kontraktprisen på de udbudte opgaver. Derfor har Teknik og Miljø belyst problemstillingen nærmere og peget på mulige løsninger, der optimerer ressourceanvendelsen på vej- og parkområdet.

Ved vurderingerne er taget udgangspunkt i den nuværende kultur i Århus Kommune. Århus Kommune har gennem årene været præget af en stærk ansvarsfølelse over for sine medarbejdere. Indtil for få år siden gav Århus Kommune ligefrem jobgaranti. Denne grundholdning er båret videre i kommunens udviklingspolitik fra 2007, hvor der er fastlagt retningslinjer for håndteringen af medarbejdere i tilfælde af nedskæringer, besparelser, omorganiseringer og udbud. Der er gået langt for at sikre medarbejderne fortsat beskæftigelse i eller uden for kommunen, om end snoren er blevet kortere.

Men Århus Kommune skal også tage vare om de mennesker, der ikke er ansat i kommunen. Det gøres blandt andet ved at sikre, at deres skattekrone anvendes så effektivt som muligt. Derfor har Århus en egeninteresse i at sikre, at tryk hos medarbejderne ikke fører til ineffektivitet. Desuden er kommunen jo en del af det kommunale fællesskab, som sammen med regeringen aftaler spilleregler for kommunernes virke. Dette gælder også på udbudsområdet. Kommunerne skal udbyde en del af sine opgaver for på den måde at sikre en effektiv anvendelse af kommunens midler. Det gælder også Århus. Der er ikke overordnede krav om, at udbuddene skal ske på det tekniske område, men det er netop dette område, der traditionelt anses for at være mest velegnet til udbud.

Århus Kommune skal navigere i krydsfeltet mellem kommunens historisk forankrede beskæftigelsestryghed til sine medarbejdere og kravet om, at kommunen skal kunne dokumentere sin effektivitet. Dette krydspres er formentlig årsagen til Natur og Vej Services nuværende paradoksale situation. På den ene side skal den være effektiv sammenlignet med det private erhvervsliv, som den i stigende grad skal konkurrere med om driftsopgaver. På samme tid skal den respektere kommunens formelle personalepolitik, som kan gøre det meget tungt at tilpasse personaleudgifterne til den konkrete arbejdsmængde.

Kommunens udfordring er at finde sine løsninger med respekt for denne kultur, men samtidig formå at tænke løsninger, der matcher fremtidens udfordringer af både social og økonomisk karakter.

2. Nuværende udbudstakt

Den nuværende udbudstakt indebærer udbud af nedenstående opgaver:

Tabel 1. Planlagt udbudte opgaver 2010

Num-mer	Planlagt kontraktstart i 2010	Årlig omsætning	Kontrakt-længde	Forvaltning
1	Afvanding/tømning af rendestensbrønde	1,5 mio. kr.	3 – 5 år	Trafik og Veje
2	Skilte og inventar	4,5 mio. kr.	4 + 1 år	Trafik og Veje
3	Kørebaneafmærkning	4,0 mio. kr.	4 + 1 år	Trafik og veje
4	Renholdelse ekskl. Midtby, maskinfejnning og ukrudtsbekæmpelse	4,0 mio. kr.	3 + 2 år	Trafik og Veje
5	Vintertjeneste, saltning på udvalgte vejruter	10,0 mio. kr.*	4 + 1 år	Trafik og Veje
6	Kirkegårdspleje-nordre	6.8 mio. kr.	3 + 2 år	Natur og Miljø
7	Kirkegårdspleje-vestre	4,2 mio. kr.	3 + 2 år	Natur og Miljø
8	Krematorium og kapel	3,5 mio. kr.	3 + 2 år	Natur og Miljø
9	Skovdrift	3,0 mio. kr.	3 + 2 år	Natur og Miljø
	I alt	41,5 mio. kr.		

*Størstedelen af omsætningen går til underentreprenører

I sommeren og efteråret 2010 forberedes og gennemføres derefter de udbud, der skal igangsættes i 2011. Der er tale om nedennævnte opgaver.

Tabel 2. Planlagt udbudte opgaver i 2010/11

Num-mer	Planlagt kontraktstart i 2011	Årlig omsætning	Kontrakt-længde	Forvaltning
10	Reparation af kørebaner	6,5 mio. kr.	3 – 5 år	Trafik og Veje
11	Slamsugeropgaver	2,0 mio. kr.	3 – 5 år	Trafik og veje
12	Kloakarbejder	3,0 mio. kr.	3 – 5 år	Trafik og Veje
13	Grøfter og rabatpleje	2,0 mio. kr.	3 – 5 år	Trafik og Veje
14	Resterende del af vinterpleje	8,0 mio. kr.	4 + 1 år	Trafik og Veje
15	Grøn pleje i Nord	5,0 mio. kr.	3 + 2 år	Natur og Miljø
16	Grøn pleje i Syd	6,0 mio. kr.	3 + 2 år	Natur og Miljø
17	Grøn pleje/renhold i distrikt "Midt"	6,0 mio. kr.	3 + 2 år	Natur og Miljø
	I alt	38,5 mio. kr.		

I tabel 3 er vist, hvor stor en del af Natur og Vej Services omsætning i 2008, der er omfattet af kommunens udbudstakt og beslutningen om selskabsdannelse på forsyningsområdet. Denne omsætning vil blive reduceret i et omfang, der afhænger af Natur og Vej Services evne og mulighed for at vinde de udbudte opgaver.

Tabel 3. Natur og Vej Services omsætning i 2008 fordelt på Teknik og Miljø og andre Magistraters udbudstakt, selskabsdannelsen og øvrig omsætning.

Enhed: Mio. kr. i 2009-priser

Natur og Vej Services forretningsområder	Omsætning i alt 2008	Omsætning omfattet af udbudstakten i TM 2009 - 2011	Omsætning omfattet af andre magistraters udbudsstakt 2009- 2011	Omsætning omfattet af selskabsdannelse 2010 - 2011	Øvrig omsætning (kolonne 2 minus kolonne 3 - 5)
Vejdrift excl. vintertjeneste	41,5	12,5 (udbud 4, 10 og 11)			29,0
Vejanlæg	10,9				10,9
Grøn drift	75,5	34,5 (udbud 6, 7, 8, 9, 15, 16 og 17)		2,6	38,4****
Krematorium og kapel	3,7				3,7
Boldbaner	11,5		11,5*		0
Grønne anlæg	2,4			0,1	2,3
Kloakarbejder	28,5	6,5 (Udbud 1, 12 og 13)		14,0	8,0
Retableringer	17,8			10,5	7,3
Vintertjeneste	18,0***	18,0 (Udbud 5 og 14)			0
Skilte og striber	12,5	8,5 (Udbud 2 og 3)			4,0
I alt	222,3***	80,0	11,5	27,2**	103,6

*Udbydes som to udbud á 5,75 mio. kr. i 2010

**Personale svarende til en omsætning på 7 mio. kr. kan overføres til Selskaberne i 2010. Den øvrige omsætning forventes at falde helt bort i løbet af 2011 og 2012, dog således at personale følger med.

*** Vinteromsætningen afhænger af vejret. Derfor er summen af udbud 5 og 14 større end forbrugt i 2008. For at undgå negative omsætningstal i skemaet er omsætningen i 2008 opskrevet teknisk. Det påvirker ikke de videre vurderinger.

****De 17 mio. kr. som Natur og Miljø køber for hos Natur og vej Service uden for udbudsstrategien dækker over opgaver som udføres dels på baggrund af interne kontrakter/aftaler dels opgaver, som Natur og Vej Service har vundet ved mindre udbud. Eksempelvis pleje af inventar, legepladser, ekstraordinær affaldsindsamling og sommerblomster.

Dette udbudsprogram skal ses i lyset af, at det igennem 2008 og 2009 er blevet væsentligt vanskeligere for Natur og Vej Service at vinde opgaver. I 2008 vandt Natur og Vej Service 43 % af de opgaver de bød på, svarende til en samlet omsætning på godt 17 mio. kr. I 2009 var de tilsvarende tal (33 %) og 1,6 mio. kr. Natur og Vej Service har i begge år specielt haft vanskeligt ved at vinde grønne driftsopgaver.

3. Hvilke konsekvenser kan den nuværende udbudstakt få?

3.1 Omsætningen

Konsekvenserne af den nuværende udbudstakt afhænger helt af Natur og Vej Services konkurrenceevne på det nuværende marked. Denne evne bestemmes af virksomhedens kompetencer – både faglige og forretningsmæssige – og af markedet. Med markedet menes antallet og karakteren af konkurrenter og deres interesse for det kommunale marked. Med baggrund heri har Natur og Vej Service, Natur og Miljø og Trafik og Veje i fællesskab opdelt Natur og Vej Services muligheder for at vinde udbud på de forskellige opgavetyper i tre grupper:

Gruppe 1: Størst vinderchance

Natur og Vej Service har stor ekspertise og samtidig stort lokalkendskab, hvilket er en forudsætning for god og effektiv opgaveløsning. Samtidig er konkurrencen moderat fra private. Her findes følgende opgavetyper:

- Renholdelse (udbud 4)
- Vinter (udbud 5 og 14)
- Krematorium og kapel (udbud 8)
- Skilte og inventar (udbud 2)
- Kloakvedligeholdelsesarbejder (udbud 12 og 13)
- Tømning af rendestensbrønde (udbud 1)

Natur og Vej Service skønnes at have en vinderchance på 50 % ved de nævnte udbud, hvilket er noget højere end branchens gennemsnit på ca. 20 %.

Gruppe 2: Middel vinderchance

Natur og Vej Services konkurrenceevne er på niveau med konkurrenternes. Her findes opgaverne:

- Vejvedligeholdelse (udbud 10 og 11)
- Mindre anlægsarbejder
- Striber (udbud 3)
- Kirkegårdsdrift (det meste af udbud 6 og 7)
- Skovdrift (udbud 9)

Selvom Natur og Vej Service har stor ekspertise på disse områder er konkurrencen hård. Natur og Vej Service kan derfor ikke forvente at vinde flere opgaver end gennemsnittet i branchen. Natur og Vej Service har vundet opgaver inden for de fleste af arbejdsområderne i de seneste år, omend hitraten har været dalende med udviklingen i den økonomiske krise.

Der skønnes at være 20 % chance for at vinde opgaver i denne gruppe. Det vil sige, at Natur og Vej Service i gennemsnit vinder hver femte opgave, som de byder på.

Gruppe 3: Mindst vinderchance

Natur og Vej Services konkurrenceevne er under de private, specielt fordi den eksterne konkurrence er stor.

- Større anlæg
- Grøn drift (udbud 15, 16 og 17)
- Boldbaner (Kultur og Borgerservice)

Grøn drift er et område med stor ekspertise hos Natur og Vej Service, men der eksisterer et meget stort antal anlægsgartnere med stor ekspertise og erfaring på området. Natur og Vej Service har endvidere ikke stor erfaring i gennemførelsen af store anlægsgødgaver, idet denne type opgaver er strategisk fravalgt. Natur og Vej Service har ikke vundet opgaver inden for områderne i 2008 og 2009.

Der må derfor samlet forventes at være vanskeligst at vinde opgave i denne gruppe. Chancerne skønnes af være på ca. 10 %. Altså Natur og Vej Service vinder hver tiende opgave de byder på.

På denne baggrund er der ud fra en konkret vurdering af de forestående udbud, beregnet en forventet fremtidig omsætning i Natur og Vej Service i tre scenarier. Beregningsresultatet er vist i tabel 4, idet omsætningen for den selskabsgjorte del af forsyningsområdet er trukket helt ud af tallene. Dette er gjort, fordi overførelsen af arbejdet til selskabet sker sammen med de berørte medarbejdere.

Ved forholdsvis store tab af omsætning vil nogle fagområder blive så små, at de ikke kan opretholdes. Derfor vil en omsætningsnedgang ofte føre til yderligere følgetab af omsætning. Dette følgetab er indregnet i nedenstående tabel.

Tabel 4. Forventet omsætning i de kommende år inden for tre scenarier – ekskl. omsætningen for de selskabsgjorte områder

Enheder: Mio. kr. i 2009-priser

År	Scenarie 2 – pessimistisk	Scenarie 3 – mest sandsynlige	Scenarie 4 – optimistisk
2008	195,1	195,1	195,1
2009	195,1*	195,1*	195,1*
2010	172,8	177,1	184,4
2011	128,2	141,1	163,0
2012	83,6	105,1	141,6
2013 og frem	83,6	105,1	141,6

*Efter at beregningerne er udført, er Natur og Vej Services resultat for 2009 blevet kendt. Den ender på ca. 220 mio. kr. Fratrækkes de ca. 27 mio. kr. fås 193 mio. kr. Det er så tæt på ovenstående skøn, at det er uden betydning for de efterfølgende beregninger og vurderinger. Derfor er skønnet fastholdt i tabellen

Det forudsættes altså, at Natur og Vej Service fra 2012 stabiliserer sin omsætning på 2012 niveauet. Baggrunden for forudsætningen er, at virksomheden på dette tidspunkt har haft yderligere tre år til at gøre sig konkurrencedygtig.

3.2 Personalet

Nødvendigt personale

I 2008 var der ansat 355 medarbejdere i Natur og Vej Service, som skabte en samlet omsætning på 195,1 mio. kr. i 2009-priser. I disse tal er både omsætningen på ca. 27 mio. kr. fra de selskabsgjorte arbejder samt de 27 medarbejdere, der udfører arbejderne, trukket ud. De 355 medarbejdere leverede i 2008 således en omsætning pr. medarbejder på ca. 550.000 kr. i 2009-priser. Forudsætter vi, at

Natur og Vej Service forbedrer sin effektivitet frem til 2012 med i alt 10 % i forhold til 2008, vil dette svare til en omsætning på ca. 605.000 kr. pr. årsværk i 2012. Efter 2012 forudsættes effektiviseret med 1 % om året i de efterfølgende fem år.

Under disse forudsætninger kan mandskabsbehovet beregnes i de tre scenarier ved at dividere omsætningen pr. medarbejder i de enkelte år op i den forventede omsætning, som er vist i tabel 4. Resultatet er vist i tabel 5.

Tabel 5. Nødvendigt antal medarbejdere for at levere den forudsatte omsætning i de tre scenarier

År	Scenarie 2 – pessimistisk	Scenarie 3 – mest sandsynlige	Scenarie 4 – optimistisk
2008	355	355	355
2009	347	347	347
2010	300	307	320
2011	217	239	276
2012	138	174	234
2013	137	172	232
2014	135	170	229
2015	134	169	227
2016	133	167	225
2017 og frem	131	165	223

Det er altså vigtig at notere, at selv med det mest optimistiske scenarie (scenarie 4) vil Natur og Vej Service skulle være ca. 121 medarbejdere færre i 2012 end i 2008. I det mest sandsynlige scenarie skal Natur og Vej Service være 181 medarbejdere færre i 2012. Det er en betydelig reduktion i løbet af en treårig periode.

Personaleudvikling ved naturlig fragang

Gennemsnitsalderen i Natur og Vej Service er imidlertid forholdsvis høj. Det betyder, at ret mange går på pension i de kommende år. Endvidere er der en del frafald på grund af sygdom og frivillige opsigelser på grund af andet job. I nedenstående tabel er antallet af medarbejdere vist i de kommende år under ovenstående forudsætninger.

Tabel 6. Udvikling i medarbejderantal efter pensionering og anden fragang frem til udgangen af 2012

Årstal	Antal medarbejdere efter pensionering ved 62 år. Primo året	Fragang på grund af pensionering ved 62 år	Fragang på grund af sygdom o.a. (3 %)	Fragang på grund af andet job (1 %)	Stab ved udgangen af året
2008		-	-	-	355*
2009		-	-	-	326*
2010	326	27	11	3	285
2011	285	14	10	3	258
2012	258	22	9	3	224
2013	224	15	7	2	200
2014	200	9	6	2	183
2015	183	13	5	2	163
2016	163	17	5	2	139
2017	139	16	4	1	118
2018	118	13	3	1	101
2019	101	16	3	1	81
2020	81	14	2	1	64

*Registreret tal som indeholder alle fratrædelser på grund af pensionering, sygdom o. lign. – ekskl. 27 årsværk beskæftiget i de selskabsgjorte områder

Beregningen af antallet af overtallige medarbejdere

Derefter er det muligt at beregne forskellen mellem det aktuelle antal medarbejdere i virksomheden og det nødvendige antal medarbejdere for at levere den forudsatte omsætning i scenarie 2, 3 og 4. Beregningsresultatet er vist i tabel 7.

Skemaet læses på følgende måde:

Kolonne 1: Årstal

Kolonne 2: Nødvendigt antal medarbejder til at levere omsætningen.

Kolonne 3: Ansatte ved slutningen af året efter naturlig fragang.

Kolonne 4: Overtallige medarbejdere i de enkelte år, idet det forudsættes, at overtallige medarbejdere ved årets udgang overføres til udviklingspuljen

Kolonne 5: Antal medarbejdere, der overføres til udviklingspuljen

Kolonne 6: Ansatte ved årets udgang efter fragang og overførsel til udviklingspulje

Kolonne 7: Viser hvor hurtigt puljens medarbejdere kan tilbageføres til ledige job i Natur og Vej Service.

Tabel 7. Gabet mellem nødvendigt antal medarbejdere i scenarie 3 (det mest sandsynlige) og det faktiske antal medarbejdere efter naturlig afgang

År	Nødvendigt antal ansatte	Ansatte efter fragang	Overtallige medarbejdere ved årets udgang efter overførsel til udviklingspuljen	Overføres til udviklingspuljen den 1/1 i året**	Ansatte ved årets udgang efter fragang og overførsel til udviklingspulje	Tilbageføres til ledige job
	Ultimo året	Ultimo året				
2008	355	355	0		355	
2009	347	326	-21*	-	326	
2010	307	285	-22*	-	285	
2011	239	258	19	19	239	
2012	174	224	31	31	174	
2013	172	200			150	22
2014	170	183			133	15
2015	169	163			113	19***
2016	167	139			89	
2017	165	118			68	

*Personalemangel forudsættes klaret ved midlertidige ansættelser.

** Den forventede omsætning i det pågældende år kendes delvist, fordi udbud typisk afgøres i god tid inden arbejdet overgives til entreprenøren

***Den sidste tilbageføres omkring den 1/10 2015

I det mest sandsynlige scenarie er der altså 50 medarbejdere, der skal overføres til udviklingspuljen (19 i 2011 og 31 i 2012) for at skabe balance mellem antal ansatte medarbejdere og det nødvendige antal til den givne omsætning. Disse medarbejdere kan tilbageføres til Natur og Vej Service i takt med den naturlige afgang. Den sidste vil være tilbageført senest ultimo 2015, afhængig af i hvilken udstrækning andre enheder i kommunen er i stand til at modtage medarbejdere fra udviklingspulje.

I det pessimistiske scenarie er der 86 medarbejdere, der skal overføres til udviklingspuljen (41 i 2011 og 45 i 2012) for at skabe balance mellem antal ansatte medarbejdere og det nødvendige antal til den givne omsætning. Disse medarbejdere kan tilbageføres til Natur og Vej Service i takt med den naturlige afgang. Den sidste vil være tilbageført senest primo 2017 – igen afhængig af i hvilken udstrækning andre enheder i kommunen er i stand til at modtage medarbejdere fra udviklingspulje.

I det optimistiske scenarie er der ingen problemer med overtallige medarbejdere. Den naturlige afgang er større end faldet i medarbejderbehovet.

3.3 Økonomien

Århus Kommune har en såkaldt udviklingspolitik, der er en fælles personalepolitik, der gælder for alle fastansatte i Århus Kommune, hvis stilling nedlægges som følge af organisatoriske ændringer, besparelser eller udbud. Formålet med Udviklingspolitikken er at skabe fleksible rammer for fastholdelse og udvikling under omstillingsprocesser – med det mål at styrke den enkeltes tryghed såvel

fagligt som jobmæssigt. Den overordnede målsætning for udviklingspolitikken er at fastholde flest mulige medarbejdere i forbindelse med besparelser, strukturændringer, og udbud. Udviklingspolitikken har særligt fokus på strategiske rekrutteringsindsatser i forhold til de områder, hvor Århus Kommune har eller kan få rekrutteringsudfordringer. Ligesom der er et særligt fokus på de grupper af medarbejdere, som vil have svært ved at finde andet arbejde indenfor Århus Kommune.

Udviklingspolitikken beskriver en række rettigheder og pligter, der gælder for alle ansatte, hvis stilling nedlægges som følge af organisatoriske ændringer, besparelser eller udbud. Omdrejningspunktet i udviklingspolitikken er en udviklingspakke, der beskriver rammerne for det konkrete indhold i den enkelte medarbejders tilbud om afklaring og/eller kompetenceudvikling og hvis omfang og præcise indhold i øvrigt varierer i forhold til fire overordnede situationer:

1. Medarbejdere, hvor genplacering umiddelbart kan finde sted indenfor samme fagområde. (udviklingspolitikken punkt 2.1; side 6)
2. Medarbejdere, hvor genplacering alene kan finde sted indenfor eget fagområde efter kompetenceudvikling f.eks. fordi stillingen er en specialiststilling. (udviklingspolitikken punkt 2.2; side 8)
3. Medarbejdere, hvor genplacering skal ske udenfor hidtidige fagområde (Brancheskift). (Udviklingspolitikken punkt 2.3 ABC; side 8)
4. Medarbejdere, hvor helt særlige forhold gør sig gældende. (Udviklingspolitikken punkt 2.4; side 10)

Hovedtankegangen med at differentiere mellem de fire overordnede situationer er, at der kan stilles større krav om hjælp til job afklaring, ligesom der åbnes op for et øget fokus på kompetenceudvikling i forhold til de ansatte, der har sværest ved at fastholde et arbejde indenfor deres hidtidige fagområde.

Udviklingspolitikken har ikke fungeret i så lang tid og er ikke afprøvet i sine yderste konsekvenser. Hvor langt udviklingsrammerne rækker inden der skrives til afskedigelse er ikke afprøvet i praksis i forbindelse med større overførelser til udviklingspuljen og afhænger desuden af, hvilken af ovenstående grupper medarbejderne placeres i.

Det vil føre for vidt i denne sammenhæng at tage udgangspunkt i hver enkelt medarbejder, hvilket er nødvendig for at være konkret i forhold til udviklingspolitikken. I stedet er beregnet lønomkostningerne under forskellige forudsætninger, om hvor længe medarbejderne er i kommunen, før de genplaceres eller fratræder, som følge af afskedigelse.

Der regnes med følgende alternativer for lønperioden inden genplacering eller fratrædelse:

- a) 0 måneder for overenskomstansatte, hvilket svarer til en situation med virksomhedsoverdragelse. Tjenestemænd genplaceres i organisationen. Den naturlige afgang er så stor, at tjenestemændene kan holdes beskæftiget.

- b) gennemsnitlig 6 måneder for overenskomstansatte (efter 6 måneder er medarbejderne enten genplaceret eller fratruddt). Tjenestemænd genplaceres i organisationen
- c) gennemsnitlig 1 år for overenskomstansatte(efter 1 år er medarbejderne enten genplaceret eller fratruddt). Tjenestemænd genplaceres i organisationen
- d) gennemsnitlig 1½ år for overenskomstansatte (efter 1½ er medarbejderne enten genplaceret eller fratruddt). Tjenestemænd genplaceres i organisationen

I scenarie 2, 3 og 4 vil antallet af overtallige medarbejdere i de to år tilsammen blive hhv. 86, 50 og 0. Årslønning til en overenskomstansat er ca. 350.000 kr. i 2009-priser. Derefter kan udgiften til lønninger i udviklings/fratrædelsesperioden beregnes i de tre scenarier og 4 alternative udviklings-/lønperioder.

Tabel 8. Lønudgifter til overtallige medarbejdere i udviklings-/fratrædelsesperioden i trescenarier og 4 alternative gennemsnitlige udviklings-/fratrædelsesperioder

Scenarie/alternativ	Antal overtalligemedarbejdere	a: 0 måneders løn	b: 6 måneders løn	c: 12 måneders løn	d: 16 måneders løn
Scenarie 2 – pessimistisk	86	0 mio. kr.	15 mio. kr.	30 mio. kr.	45 mio. kr.
Scenarie 3 – mest sandsynlige	50	0 mio. kr.	9 mio. kr.	18 mio. kr.	26mio. kr.
Scenarie 4 – optimistisk	0	0 mio. kr.	0 mio. kr.	0 mio. kr.	0 mio. kr.

Udviklingspolitikken kunne læses således, at alternativ tre er det scenarie, der ligger tættest på dennes tankesæt. I så fald vil den nuværende udbudsstrategi mest sandsynligt koste ca. 18 mio. kr. i lønninger til overtalligt personale, indtil det er genplaceret eller afskediget.

3.4 Bygninger/grunde og maskiner

Kommunen har i dag værdier bundet i de bygninger/grunde og maskiner som Natur og Vej Service anvender ved produktionen. Bygninger og grunde har en vurderingspris på ca. 90 mio. kr. og maskinerne en afskrivningsværdi på ca. 60 mio. kr. Hvis Natur og Vej Services omsætning daler markant, vil nogle af disse værdier kunne realiseres. Det er vanskeligt at fastsætte handelsværdien af både bygninger/grunde og maskiner, idet de er meget afhængige af markedet i salgsøjeblikket. I det nuværende vil det nok være vanskeligt overhovedet at realisere de pågældende værdier.

Der er foretaget en vurdering af hvilke grunde, der kan afvikles i de forskellige scenarier og der er ligeledes skønnet over værdien af de maskiner, der måtte blive overflødige. Disse skøn fører til, at bygninger, grunde og maskiner i bedste fald repræsenterer en værdi, som er vist i nedenstående tabel.

Tabel 9. Skønnes værdifrigørelse ved frasalg af bygninger/grunde.

	Indtægt ved frasalg af bygninger/ grunde	Indtægt ved frasalg af maskiner	Samlet indtægt ved frasalg
Scenariet 2 – pessimistisk	Ca. 40 mio. kr.	Ca. 8 mio. kr.	Ca. 48 mio. kr.
Scenarie 3 – mest sandsynlige	Ca. 24 mio. kr.	Ca. 4 mio. kr.	Ca. 30 mio. kr.
Scenarie 4 – optimistisk	Ca. 6 mio. kr.	Ca. 3 mio. kr.	Ca. 9 mio. kr.

For at undgå misforståelser understreges usikkerheden på ovenstående værdier nedenfor.

- Indtjeningen ved frasalget afhænger af markedet. I øjeblikket er markedet for bygninger/grunde dårligt. Det kan derfor være vanskeligt i praksis at få vurderingspriserne.
- Grundenes reelle værdi kan vise sig at være lavere på grund af forurening.
- Grundene kan ikke forudsættes frasolgt i det øjeblik den bliver overflødig på grund af, at Natur og vej Service har tabt et eller flere udbud – slet ikke på det nuværende marked. Det giver en tidsforskydning af indtægten, som kan føre til likviditetsproblemer.
- Endelig vil fraflytningen af en plads normalt fører til behov for ombygninger m.v. på de resterende pladser. Disse udgifter samt flytteudgifterne må der også tages hensyn til ved beslutninger vedrørende udbudsstrategien.

4. Problemer ved uændret udbudstakt

4.1 Tre centrale rammevilkår

Der er tre centrale vilkår omkring den nuværende udbudstakt. Det er

- Omkostningsniveauet ved kommunal drift
- Den vedtagne udbudstakt
- Udviklingspolitikken/antallet af tjenestemænd

Natur og Vej Services **omkostningsniveau** er ca. 11 % højere end de private entreprenørers på grund af overenskomster, sociale hensyn (skåne- og fleksjob og lignende), tillidsmandssystemet og bidragene til det kommunale fællesskab, jf. bilag 1. Dette rammevilkår kan der ikke umiddelbart ændres ved. Når det trods denne ekstraomkostning alligevel er muligt for Natur og Vej Service at vinde opgaver i fri konkurrence, skyldes det fire forhold. For det første skal Natur og Vej Service ikke levere et overskud, som kræves i private virksomheder. For det andet har Natur og Vej Service langt større detailkendskab både til byens fysik og de opgaver, der skal løses, end en konkurrerende privat virksomhed kan have. For det tredje har Natur og Vej Service med sin massive tilstedeværelse i byen betydelige stordriftsfordele. Endelig for det fjerde har Natur og Vej Service gennemført en række effektiviserings tiltag og er i færd med at flere tiltag, som yderligere kan øge konkurrenceevnen.

Udbudstakten omfatter udbud af 90 mio. kr. af Natur og Vej Services omsætning på ca. 220 mio. kr. inden for ca. 2 år. Dertil kommer et frafald af det arbejde, som Natur og Vej Service udførte for Vand og Spildevand før selskabsdannelsen. Det drejer sig om ca. 27 mio. kr. Selv med en konkurrencedygtighed på niveau med private kan Natur og Vej Service risikere at miste arbejde i de kommende år for ca. 100 mio. kr. Det ville føre til at ca. 50 medarbejdere inden for den samme årrække skal afskediges eller overføres til udviklingspuljen. Selv med et konkurrenceniveau på højde med det private erhvervsliv kan Natur og Vej Service ikke forvente at vinde alle de udbudte opgaver – på samme måde, som ingen private virksomheder vinder alt, hvad de byder på. Den høje udbudstakt på et tidspunkt, hvor det private marked er hårdt presset, har gjort det meget vanskeligt at vinde opgaver i 2009. Dette vilkår kan byrådet ændre ved.

Natur og Vej Service har 138 **tjenestemænd**, som alle har krav på en anden passende stilling, hvis deres nuværende beskæftigelse forsvinder. Hvis dette ikke kan tilbydes, skal kommunen betale tre års rådighedsløn til de pågældende. Alene det store antal tjenestemænd gør det økonomisk hensigtsmæssigt at have en kommunal udførerfunktion i de kommende 5 - 10 år. Derudover kan en kommunal udførerfunktion sikre, at priserne – også i bedre markeder end dagens – holdes på et rimeligt niveau. Udfordringen er derfor, hvordan det kan sikres, at borgernes skattepenge til drift af veje og parker både på kort og lang sigt udnyttes så effektivt som muligt, herunder om der er nogle af rammevilkårene for Natur og Vej Service, der kan og skal ændres.

4.2 Kommunens to væsentligste udfordringer omkring udbud

Ovenstående rammevilkår fører til to grundlæggende udfordringer for den fremtidige driftsstrategi.

- At undgå en driftsøkonomisk ubalance, hvor ca. 18 mio. kr. anvendes til lønudgifter, som der ikke leveres ydelser/service for.
- At undgå et markant brud med den hidtidige personalepolitik, hvor der er lagt vægt på at skabe tryghed i ansættelsen.

Disse udfordringer kan håndteres ved at ændre på det rammevilkår, der omfatter udbudstakten og kompenserer ændringen ved at stille krav til effektiviteten til hele Natur og Vej Services omsætning.

En evt. reduceret udbudstakt vil give Natur og Vej Service mulighed for at effektivisere sig yderligere, således at en større del af de udbudte opgaver kan vindes. Men det vil også medføre, at selvom opgaverne tabes, vil den store naturlige personaleafgang, der kommer i de kommende år på grund af en forholdsvis højt aldersgennemsnit i virksomheden, kunne modsvare evt. tabt arbejde ved udbud, således at der ikke opstår overtallige medarbejdere i Natur og Vej Service. Den reducerede udbudstakt vil altså neutralisere den omtalte økonomiske ubalance på ca. 18 mio. kr.

Natur og Vej Service har kun eksisteret som en selvstændig organisation siden 2006 og har i hele perioden ikke haft et ressource- og økonomistyringssystem, der har kunnet danne grundlag for en målrettet effektivisering gennem stærk kontrol med omkostninger og indtjening på alle opgaver. Da markedet samtidig er meget vanskeligt, anses det ikke for realistisk, at Natur og Vej Service i løbet af to år kan øge sin konkurrenceevne til over de privates niveau, som er nødvendigt for at vinde nok af de opgaver, som jf. udbudstakten sendes i udbud i 2010 og 2011.

Der er følgende grunde til at tro, at der kan gennemføres mærkbare effektiviseringer i Natur og Vej Service.

1. Forvaltningen har p.t. fokus på lederudvikling. Bedre virksomhedsdrift forudsætter normalt bedre ledelse.
2. Natur og Vej Service er ved at etablere et ressource- og økonomistyringssystem, som giver mulighed for tæt at følge omkostnings- og indtjeningsniveau ud i ganske små detaljer.
3. Natur og Vej Service er i gang med at gennemføre interne reorganiseringer og arbejdsgangsoptimeringer, som yderligere vil kunne reducere omkostningerne og øge effektiviteten.
4. Natur og Vej Service vil sammen med bestillerne afgrænse de opgavetyper, som Natur og vej Service ikke skal løse i fremtiden, fordi de økonomisk og strukturelt ikke passer ind i virksomhedens kerneforretningsområder.
5. Natur og Vej Service vil sammen med bestillerne løbende dokumentere, at effektiviseringerne ikke går ud over kvaliteten af udført arbejde.

Disse begrundelser for at tro, at Natur og Vej Service kan effektivisere sig, kan vendes til et grundlæggende krav til virksomheden, som er en forudsætning for at udbudstakten reduceres.

4.3 Udbudsstrategier i landets største byer

Ovenstående vurderinger understøttes af en sammenligning med erfaringerne fra landets største byer, som er indsamlet i forbindelse med formuleringen af udbudsstrategier. De viser, at kommunerne alle har fundet deres egen måde at håndtere driften på og det er sket efter et udviklingsforløb, der tager udgangspunkt i kommunens egen historie. I bilag 2 gives et kort resumé af strategien i de seks kommuner.

Århus Kommunes håndtering af driften på vej- og parkområdet adskiller sig afgørende fra de øvrige byer på nogle væsentlige områder.

- For det første har Århus Kommune kun haft en egentlig BUM-model i 3-4 år. Det er væsentlig kortere tid end de fleste øvrige byer. Det betyder, at både udførere og bestillere har haft væsentlig kortere tid til at tilpasse sig den nye måde at arbejde på. Samtidig har virksomheden i en stor del af tiden skulle udvikle sig i et marked, hvor de private virksomheder er pressede og må forvente også at skulle gøre det i de kommende år. De øvrige byer har kunnet udvikle deres BUM-modeller i opgangstider.
- For det andet har Århus Kommune startet med større udbudstakt end de fleste andre kommuner. De fleste steder arbejdes med udbud på ca. 25 % af bestillerens budget, mens resten overlades til den interne entreprenør og løses på baggrund af interne kontrakter, hvor priserne i et vist omfang styres af udbuddenes prisniveau. De andre byer har endvidere arbejdet med en udbudstakt, der har været mindre.
- For det tredje har Århus Kommune i modsætning til de øvrige byer ikke anvendt virksomhedsoverdragelsesloven, således at medarbejdere, der arbejder på opgaver der tabes, overføres til den vindende private virksomhed. Dette giver Natur og Vej Service en ekstra udfordring med hele tiden at finde plads til genplacering af disse medarbejdere, hvilket igen betyder, at muligheden for at forny arbejdskraften på strategiske områder begrænses.
- For det fjerde er det kun Århus Kommune og Københavns Kommune, der har en tjenestemandsproblematik at tage hensyn til ved sin udbudsstrategi.
- For det femte har Natur og Vej Service ikke, som de øvrige byer (undtaget Randers), haft et velfungerende ressource- og økonomistyringssystem, som kunne hjælpe virksomheden til at gennemføre de nødvendige effektiviseringer ud fra et samlet overblik over virksomhedens omkostnings- og indtjeningsniveau på de mange forskellige opgaver og opgavetyper. Det havde alle de byer, der i dag har den største kontrol over deres ressourceforbrug og økonomistyring.

Kort kan man altså sige, at Natur og Vej Service har følgende ekstra udfordringer i forhold til kollegaerne i de andre byer:

- De har eksisteret i kort tid og skal udvikle sig i et vanskeligt marked
- Udbudskravene i Århus Kommune har været større end i de fleste andre kommuner
- De har ikke kunnet bruge virksomhedsoverdragelsesloven
- Mange tjenestemændenes skal sikres arbejde
- De har ikke haft et brugbart ressource- og økonomistyringsværktøj

Erfaringerne fra de øvrige byer understøtter, således det fornuftige i

- At forlænge udbudsperioden i forhold til nugældende udbudstakt.
- En fortsat effektivisering af Natur og Vej Service, bl.a. med baggrund i et nyt ressource- og økonomistyringssystem.

6. To Løsningselementer

6.1 Tilpasning af udbudstakten til den naturlige reduktion af personalet

En fremtidig udbudstakt bør sikre, at medarbejdere i så ringe grad som muligt overføres til udviklingspuljen, således at lønningerne bruges til at producere ydelser vedrørende vej- og parkdrift. Dette opnås ved at sikre, at udbudstakten ikke er højere end, at den naturlige afgang af medarbejdere i Natur og Vej Service kan modsvare det eventuelle tab af omsætning ved udbuddet.

Medarbejderfragangen og den tilhørende omsætningsnedgang, er vist nedenfor, idet der er taget hensyn til fremtidige effektiviseringer:

Tabel 10 Udvikling i medarbejderantal efter pensionering og anden fragang samt tilsvarende omsætning

Årstal	Stab ved udgangen af året	Reduktion i antal medarbejdere	Omsætning svarende til fragåede medarbejdere	Omsætning svarende til fragåede medarbejdere –akkumuleret
2008	355*			
2009	326*			
2010	285	41	24 mio. kr.	24 mio. kr.
2011	258	68	16 mio. kr.	40 mio. kr.
2012	224	102	21 mio. kr.	61 mio. kr.
2013	200	126	15 mio. kr.	76 mio. kr.
2014	183	143	11 mio. kr.	87 mio. kr.
2015	163	163	13 mio. kr.	100 mio. kr.
2016	139	187	15 mio. kr.	115 mio. kr.
2017	118	208	13 mio. kr.	128 mio. kr.
2018	101	225	11 mio. kr.	139 mio. kr.
2019	81	245	13 mio. kr.	152 mio. kr.
2020	64	262	11 mio. kr.	163 mio. kr.

*Registreret tal som indeholder alle fratrædelser på grund af pensionering, sygdom o. lign. – ekscl. 27 årsværk beskæftiget i de selskabsgjorte områder

Tabel 10 viser, hvilken omsætning, der maksimalt kan sendes i udbud årligt, hvis den tilbageværende omsætning ikke skal føre til overtallige medarbejdere. I 2010 kan der altså udbydes for 24 mio. kr. til overdragelse til den vindende entreprenør pr. den 1. januar 2011, i 2011 16 mio. kr. til overdragelse pr. den 1. januar 2012 osv.

Det vil sige, at skal det undgås at overføre medarbejdere til udviklingspuljen og/eller afskedige medarbejdere, skal den udbudsstrategi, der vælges respektere ovenstående årlige udbudssummer. Det skal bemærkes, at hvis Natur og Vej Service taber mange udbud, kan det gå ud over effektiviteten på bestemte fagområder, hvilket fører til tab af opgaver, som ikke er en del af kommunens udbudskatalog. Dette må der årlig tages stilling til, når resultatet af årets udbud er kendt.

Økonomiske konsekvenser af den nye udbudstakt

Den nye udbudstakt har som umiddelbar konsekvens, at kommunen undgår at overføre medarbejdere til udviklingspuljen og/eller afskedige dem. Her ligger altså

en umiddelbar besparelse på ca. 18 mio. kr. i forhold til den nuværende udbudstakt.

Imidlertid er der også tab forbundet med reduktionen af udbudstakten. De hidtidige erfaringer viser en besparelse ved udbud på ca. 5 %. Nedenfor er vist besparelsen ved den nuværende udbudstakt og en udbudstakt i overensstemmelse med ovenstående model.

Tabel 11 Driftsbesparelser ved udbud med den nuværende udbudstakt og en alternativ udbudstakt, hvor udbuddene gennemføres over 6 år i stedet for over 2 år.

Årstal	Nuværende udbudstakt. Udbud idriftsat. Mio. kr.	Årlig driftsbesparelse – 5 % Mio. kr.	Alternativ udbudstakt. Udbud idriftssat. Mio. kr.	Årlig driftsbesparelse – 5 % Mio. kr.
2010	De første udbud gennemføres og sættes i drift pr 1.1 2011			
2011	30,5	1,5	24	1,2
2012	91,5	4,6	40	2,0
2013		4,6	61	3,1
2014		4,6	76	3,8
2015		4,6	83	4,2
2016		4,6	91,5	4,6
Samlet besparelse ved udbud		24,5		18,9
Løn ved udvikling/afskedigelse		-18		0
Samlet besparelse		6,3 mio. kr.		18,9 mio. kr.

Som det fremgår, vil den nuværende udbudstakt frem til og med 2016 kunne give en samlet besparelse på 24,5 mio. kr., mens en alternativ udbudstakt, hvor udbuddene gennemføres i årene 2010 – 2015 i stedet for i 2010 – 2011 giver en besparelse på 18,9 mio. kr. Ved at forlænge udbudsperioden på 4 år undgås udgiften på 18 mio. kr. til løn til overtallige medarbejdere placeret i udviklingspuljen eller under afskedigelse. Forlængelsen af udbudsperioden på 4 år kan evt. forlænges til 5 år, hvis tabet af opgaver fra udbudskataloget giver følgetab af anden omsætning.

Vælges den alternative udbudsstrategi, hvor udbudstakten tilpasses personale fragangen er det forvaltningens opgave at tilrette udbudsstrategien således, at omkostningerne ved driften af Natur og Vej Service minimeres.

Virksomhedsoverdragelse af overenskomstansatte medarbejdere

Alle andre kommuner benytter virksomhedsoverdragelsesloven. Hvorfor ikke også Århus Kommune, kunne man spørge? Hvis Århus Kommune vælger at fortsætte sin udbudstakt, synes det fornuftigt at anvende virksomhedsoverdragelsesloven. Det vil give medarbejderne en chance for at fortsætte deres arbejdsliv. Virksomhedsoverdragelseslovens anvendelse kunne kombineres med en mulighed for

tilbagevenden til kommunen under nærmere aftalte omstændigheder. Samtidig ville ovenstående lønudgift på ca. 18 mio. kr. til medarbejdere i udviklingspuljen eller under afskedigelse blive fjernet. Det vil sige, at den nuværende udbudstakt vil give en samlet besparelse ved udbuddene på 24,5 mio. kr. mod den alternative udbudstakts besparelse på 18,9 mio. kr.

Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på følgende konsekvenser af at tage virksomhedsoverdragelsesloven i anvendelse:

- Det er et brud med nuværende personalepolitik og kræver således ændring af endnu et eksisterende rammevilkår.
- Antallet af tjenestemænd svarer i 2010 til en omsætning på ca. 80 mio. kr. Natur og Vej Service skal i fremtiden have en omsætning af betydelig størrelse for at sikre beskæftigelse til disse medarbejdere. Uanset virksomhedsoverdragelse er det således vigtigt at virksomheden gives de bedste muligheder for at effektivisere den produktion, som den er tvunget til at have i de kommende 5 – 10 år.

Den samlede besparelse ved udbudstakten afhænger altså ikke kun af besparelsen på de opgaver, der sendes i udbud, men også af effektiviteten i den del af virksomheden, som ikke har været konkurrenceudsat.

Denne problemstilling behandles nærmere i næste afsnit.

6.2 Effektiviseringsmulighederne i Natur og Vej Service

I afsnit 4.2 blev fremført, at der er følgende grunde til at tro, at der kan gennemføres mærkbare effektiviseringer i Natur og Vej Service.

1. Forvaltningen har p.t. fokus på lederudvikling. Bedre virksomhedsdrift forudsætter normalt bedre ledelse.
2. Natur og Vej Service er ved at etablere et ressource- og økonomistyringssystem, som giver mulighed for tæt at følge omkostnings- og indtjeningsniveau ud i ganske små detaljer.
3. Natur og Vej Service er i gang med at gennemføre interne reorganiseringer og arbejdsgangsoptimeringer, som yderligere vil kunne reducere omkostningerne og øge effektiviteten.
4. Natur og Vej Service vil sammen med bestillerne afgrænse de opgavetyper, som Natur og vej Service ikke skal løse i fremtiden, fordi de økonomisk og strukturelt ikke passer ind i virksomhedens kerneforretningsområder.
5. Natur og Vej Service vil sammen med bestillerne løbende dokumentere, at effektiviseringerne ikke går ud over kvaliteten af udført arbejde.

Spørgsmålet er om denne effektiviseringsproces kan gennemføres lige godt under forskellige udbudstakter.

Ovenstående punkt 1, 2 og 3 er de væsentligste indsatsområder til at forbedre effektiviteten. Selvom Natur og Vej Service allerede er i gang med indsatserne vil alle tre indsatsområder for alvor skulle implementeres i de 2010 og 2011. Ikke

mindst opbygningen og implementeringen af et nyt ressource- og økonomistyringssystem i 2010 og 2011, er afgørende for Natur og Vej Services muligheder for at udvikle effektiviteten.

Hvis Natur og Vej service i 2010 og 2011 samtidig skal give tilbud på 90 mio. kr. eller cirka 50 % af deres nuværende omsætning vil det hæmme implementeringen både af ressource- og økonomistyringssystemet og de øvrige effektivitetsfremmende aktiviteter betydeligt.

Det er vanskeligt at beregne de eksakte effektiviseringsmuligheder ved forskellige udbudstakter. I ovenstående beregninger er forudsat effektiviseringer på i alt 10 % i årene 2010, 2011 og 2012 og 1 % i de efterfølgende 5 år. Det vil sige på i alt 14 % i 2016. Disse effektiviseringer er forudsat gennemført med den nuværende udbudstakt. Som en illustration af besparelspotentialet gennem effektivisering af opgaver, der ikke har været i udbud, er besparelsen beregnet, hvis det er muligt at øge effektiviseringen yderligere med blot 0,5 % om året. Beregningen, som altså er en illustration af størrelseordner er vist i tabel 12.

Tabel 12 Driftsbesparelser som følge af ekstra effektivisering i Natur og Vej Service på 0,5 % om året

Årstal	Alternativ udbudstakt. Udbud idriftsat. Mio. kr.	Omsætning uden for nye udbud	Forudsat effektiviseringsprocent er under nuværende udbudstakt	Ekstrabesparelse ved yderligere 0,5 % effektivisering om året – i procent og mio. kr.
2010	Omsætning 195 mio. kr. excl. arbejde for Vand og Spildevand			
2010	-	195	3,33 %	0,5 % - 1,0
2011	24	171	6,66 %	1,0 % - 1,7
2012	40	155	10 %	1,5 % - 2,3
2013	61	134	11 %	2,0 % - 2,7
2014	76	119	12 %	2,5 % - 3,0
2015	83	112	13 %	3,0 % - 3,4
2016	91,5	103,5	14 %	3,5 % - 3,6
Samlet besparelse ved ekstra effektivisering på 0,5 % om året				17.7 mio. kr.

Som det fremgår, er det vigtigt at besparelspotentialet vurderes i forhold til hele Natur og Vej Services omsætning. Ved de planlagte udbud på 91,5 mio. kr. i 2010 og 2011 skønnes at kunne spares 24,5 mio. kr. på de udbudte opgaver jf. tabel 11. Hvis udbudstakten ændres således, at 91,5 mio. kr. udbydes over 4 år ekstra vil denne besparelse reduceres til 18,9 mio. kr., stadig jf. tabel 11. Men hvis denne mere jævne udbudstakt gør det muligt at øge effektiviseringen med yderligere 0,5 % om året til i alt 17,5 % i 2016 i stedet for de forudsatte 14 %, vil der yderligere kunne spares ca. 18 mio. kr. på den omsætning der ikke er i udbud. Ved en ekstra effektivisering på blot 0,25 % vil ekstrabesparelsen være den halve, altså ca. 9 mio. kr.

Eksemplet viser, at balancen mellem at opnå besparelser ved udbud og opnå besparelser ved at effektivisere på den omsætning, der ikke er i udbud er afgørende for den samlede besparelser. Hvis den mere jævne udbudstakt i de næste seks år kan føre til at Natur og Vej Service får mulighed for at effektivisere den omsætning der ikke er i udbud med blot ca. 0,25 % mere end ved den eksisterende udbudstakt, vil det være en økonomisk fordel for kommunen med denne reduktion af udbudstakten.

Dette betyder også, at selv med anvendelse af virksomhedsoverdragelsesloven ved den eksisterende udbudstakt, synes det økonomisk fornuftigere forsat at arbejde med en udbudsperiode for de 91,5 mio. kr. på 6 år frem for på 2 år, jf. nedenstående tabel 13.

Tabel 13. Driftsbesparelser ved nuværende udbudstakt og en alternativ udbudstakt, hvor udbuddene gennemføres over 6 år i stedet for over 2 år. Mio. kr.

	Uden virksomhedsoverdragelse		Med virksomhedsoverdragelse	
	Eksisterende udbudstakt	Ny udbudstakt	Eksisterende udbudstakt	Ny udbudstakt
2010 – 2016				
Samlet besparelse ved udbuddene	24	19	24	19
Samlet besparelse ved ekstra effektivisering på 0.25% om året (regneeksempel)	0	9	0	9
Løn ved udvikling/ afskedigelse	- 18	0	0	0
Samlet besparelse	6	28	24	28

Effektivisering som følge af fokus på kerneydelser

Der er i dag allerede mange opgaver, som Natur og Vej Service ikke løser, fordi det er for dyrt at løse opgaven internt. Som eksempler kan nævnes større anlægsarbejder, slidslagsfornyelse på veje og brovedligeholdelse. Disse opgaver kræver enten udstyr eller ekspertise, som ikke ville kunne udnyttes optimalt i en virksomhed, hvis marked er begrænset til Århus Kommune.

Natur og Vej Service har vurderet, om der kunne være andre opgavetyper, som Natur og Vej Service med økonomisk fordel kan afstå fra at udføre og peger på:

- Vejstriber – nymaling og fornyelser
- Oprensning og vedligeholdelse af grøfter
- Slåning af grøftekanter
- Skovdrift
- Præventiv saltning

Disse områder rummer en årlig omsætning på ca. 10 mio. kr. Det ville være hensigtsmæssigt at disse opgaver gøres til en del af udbudsporteføljen for 2010 og

2011, således at Natur og Vej Service hurtigst muligt fritages fra at løse disse opgaver, som enten er direkte tabsgivende for virksomheden eller vil kunne udføres mere effektivt af fremmede entreprenører, der har specialiseret sig på disse områder.

Omvendt kan der også være områder, som det er hensigtsmæssigt at Natur og Vej Service udfører. Dette er også overvejet og der peges på

- Vintervedligeholdelse af cykelstier, fortove, busstoppesteder, gangarealer etc.

De fleste saltningsruter udføres allerede af private vognmænd, som underentreprenører til Natur og Vej Service. Disse opgaver forventes i løbet af 2010 udbudt, således at det sikres, at de løses til markedspris. Imidlertid udfører Århus Kommune selv et stort arbejde ved rydning af cykelstier, fortovsarealer, pladser, fodgængerovergange, busstoppesteder m.v. Dette arbejde giver således beskæftigelse til et stort antal medarbejdere, som det i forvejen er vanskeligt at beskæftige om vinteren. Det synes ikke økonomisk fornuftigt at udbyde den nævnte type vinterarbejder til private entreprenører og derefter betale egne medarbejdere løn uden at have relevant arbejde til dem.

Det er ikke muligt at sætte besparelserprocenter på kerneydelsesfokuseringen, men det er sikkert at de vil bidrage til at forøge Natur og Vej Services effektivisering og som minimum understøtte, at den ovenfor omtalte effektiviseringsprocent på ca. 16 frem til 2016 nås.

7. To forslag til mulige udbudsstrategier

Sammenfatning af de to foreslåede løsningselementer:

Konsekvensen af ovenstående er, at det synes at være en fordel for kommunen

- at udbudstakten ændres fra at omfatte udbud af opgaver for 91,5 mio. kr. i 2010 og 2011 til at opgaverne udbydes i årene 2010 – 2015 i følgende takt med ikrafttræden den 1. januar i det efterfølgende år:

2010	24 mio. kr.
2011	16 mio. kr.
2012	21 mio. kr.
2013	15 mio. kr.
2014	11 mio. kr.
2015	4,5 mio. kr.
I alt	91,5 mio. kr.

- at understøtte at effektiviseringen af løsningen af de opgaver, der ikke sendes i udbud forøges med minimum 16 % i perioden 2010 – 2015
- at personalepolitikken ikke ændres af hensyn til udbudsstrategien

Dette skal naturligvis ske uden ændringer i kvaliteten af det udførte arbejde og dermed serviceniveauet for borgerne.

Dette giver kommunen en samlet besparelse på ca. 28 mio. kr., hvoraf de 19 er besparelser ved udbud/effektivisering og de 9 mio. er en mulig ekstra effektiviseringsgevinst som følge af den ændrede udbudstakt.

Neden for er skitseret to modeller for gennemførelse af udbuddene. Detaljerne i modellerne må udfyldes og justeres løbende efterhånden som resultaterne af de enkelte udbud kendes.

Kontrolleret markedsmode

Denne model tager udgangspunkt i den nuværende udbudsstrategi, som modificeres til følgende model:

- Udbudssummen på 91,5 mio. kr. af omsætningen fra Teknik og Miljø fastholdes, men udbudsperioden forøges fra 2012 til 2015. Altså en forlængelse på 4 år. Priserne på de øvrige opgaver fastsættes på baggrund af de indkomne tilbud og tager hensyn til både markedspris og Natur og Vej Services effektiviseringsniveau.
- Udbudstakten afstemmes årligt således, at det ikke bliver nødvendigt at overføre medarbejdere til udviklingspuljen.

Dette betyder, at de udbud, der p.t. er indeholdt i udbudsstrategien revideres i overensstemmelse med ovenstående retningslinjer. F.eks. som vist i tabel 14.

Tabel 14 Ny udbudstakt af de hidtil udmeldte udbudsområder.
Mio. kr

Num-mer	Opgaver til udbud	Årlig omsætning	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Afvanding/Tømning af rende-stensbrønde	1,5			1,5					
2	Skilte og inventar	4,5		4,5						
3	Kørebaneaf-mærkning	4,0	4,0							
4	Renholdelse ekskl. Midtby og maskinfejnning samt ukrudts-bekæmpelse	4,0			4,0					
5	Vintertjeneste, saltning på udvalgte vejruiter	10,0	10,0							
6	Kirkegårdspleje - nordre	6,8			6,8					
7	Kirkegårdspleje - vestre	4,2		4,2						
8	Krematorium og kapel	3,5				3,5				
9	Skovdrift	3,0	3,0							
18	Boldbaner	11,5	11,5							
10	Rep. af kørebaner	6,5		6,5						
11	Slamsugeropg.	2,0			2,0					
12	Kloakarbejder	3,0					3,0			
13	Grøfter og rabatpl.	2,0		2,0						
14	Resterende del af vinterpleje	8,0				8,0				
15	Grøn pleje i Nord	5,0			5,0					
16	Grøn pleje i Syd	6,0					6,0			
17	Grøn pleje/renhold i Midt	6,0						6,0		
	I alt	91,5	28,5**	17,2	19,3	11,5	9	6	*	*
	Omsætning svar-ende til fragåede medarbejdere		24	16	21	15	11	13	15	13

*Nogle af udbudsbeløbende i de foregående år skal evt. flyttes til disse to år for at modvirke evt. følgetab.
** det er ikke et problem at beløbet er højere end 24 mio. kr., fordi vinterudbuddet indgår.
Vinterudbuddet har ikke personalekonsekvenser for Natur og Vej Service

Tab af omsætning kan føre til følgetab i omsætning. Dette kan føre til, at udbudssummerne løbende må justeres, således at der aldrig opstår overtalligt personale.

Der er lagt vægt på at udbyde de opgaver, som Natur og Vej Service i forvejen har vanskeligt ved at tjene penge på.

Geografisk markedsmodel

Modellen kunne indeholde følgende elementer:

- Udbudssummen på 91,5 mio. kr. (incl. vinter) fastholdes, men udbudsperioden forøges fra 2012 til 2016. Altså en forlængelse på 4 år. Priserne på de øvrige opgaver fastsættes på baggrund af de indkomne tilbud og tager hensyn til både markedspris og Natur og Vej Services effektiviseringsniveau.
- De 91,5 mio. kr. udbydes geografisk f.eks. Århus Nord, Århus Vest og Århus Syd og Århus Midt. Det vurderes naturligvis, om der er opgavetyper, der er mindre egnet til geografisk udbud, således at en anden udbudsmåde kan vælges. Der udbydes områdevis i en takt, der sikrer, at der ikke skal overføres medarbejdere til udviklingspuljen.
- Midtbyens ren- og vedligeholdelse udbydes til sidst. Før udbud tages stilling til, om opgaverne i Midtbyen skal bevares, som en kommunal opgave, der løses af Natur og Vej Service. Prisen fastsættes på baggrund af kendte markedspriser, historiske priser og effektiviseringskravene til Natur og Vej Service. Det betyder, at selvom Natur og Vej Service taber udbuddene vil de fortsat være sikret en vis grundomsætning, der sikrer en fornuftig anvendelse af arbejdskraften. Evt. suppleret med andre specialopgaver.

Udbuddene kunne fordeles som følger

Tabel 15. Skitse til udbudsrammer ved en geografisk model. Skal detaljeres løbende.

Mio. kr.

Num-mer	Opgaver til udbud	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	I alt
	Vinter	10								10
	Skilte/striber	9								9
	Boldbaner	11,5								11,5
	Distrikt Nord		17							17
	Distrikt Vest			8,7						8,7
	Tværgående vejopgaver		2,4	8,9						11,3
	Distrikt Syd				12,5					12,5
	Distrikt Midt						11,5			11,5
	Revision af strategi					xxxx				
	I alt geografisk	30,5	19,4	17,6	12,5		11,5	*	*	91,5
	I forhold til naturlig afgang	24	16	21	15	11	13	15	13	

**Nogle af udbudsbeløbende i de foregående år skal evt. flyttes til disse to år for at modvirke evt. følgetab

Ovenstående udbudsfordeling er et skøn baseret på Natur og Vej Services opgørelse over, hvordan de opgaver, der skal i udbud er fordelt i byområderne.

I dette alternativ er kirkegårdsudbuddene henlagt til de respektive distrikter og er således ikke indeholdt i de opgaver der sendes i udbud i 2010.

Der indlægges et udbudspause i 2014 til at genoverveje udbudsstrategien, herunder afgøre om Midtbyen skal i udbud eller fastholdes som en basisbeskæftigelse for Natur og Vej Service.

Dette valg må ske på baggrund af erfaringerne fra de tidligere udbud.

Bilag 1: Personalepolitikken og konkurrenceevnen

Nedenfor er de vilkår omkring personalepolitikken, som har en indflydelse på NVS's konkurrenceevne. Det er endvidere skønnet, hvor meget konkurrenceevnen påvirkes af de pågældende forhold.

Tabel 1.21 Konkurrenceevnepåvirkninger af personalepolitik/overenskomster

Område	Beskrivelse	Beregning	Ekstraomkostning i procent
Overenskomst	<ul style="list-style-type: none"> • Seniordage fra det fyldte 58. år • 2 omsorgsdage pr. barn til og med syv år. • Fuld løn under sygdom i det offentlige. I det private får man fuld løn i 8 uger. Derefter syge-/dagpenge. • Højere pensionsprocent (12,55% efter 1 år og 14,55% efter 3 år, hvor egetbidraget er 1/3 del. • Barns 1. og 2. sygedag til og med det 17. år. Private har kun fri ved barns 1. sygedag 	<p>Gns. skønnet 3 dage pr. medarbejdere. Ca. 100 mand over 57 år giver 300 arbejdsdage eller ca. 1 årsværk.</p> <p>Ca. 25 medarbejdere svarende til 50 arbejdsdage.</p> <p>Marginalt.</p> <p>(Det offentlige kan være noget længere tid om at skride til fyringer. Dette er en omkostningsforøgelse, men den er vanskelig at opgøre).</p> <p>Da de fleste har været hos NVS/Kommunen mere end tre år får de 14,55 % i pension. De private får 12,55% og betaler selv en tredjedel. Altså er omkostningen for den private virksomhed 8,37 %. Det vil sige en ekstraomkostning til den offentlige virksomhed på ca. 6 %.</p>	<p>Ca. 0,3 %</p> <p>Marginalt</p> <p>Marginalt</p> <p>6 %</p> <p>Marginalt</p>
Sociale klausuler	22 medarbejdere på skåne- og fleksjob	22 medarbejdere svarer til 6 % af staben. Arbejdsindsatsen skønnes at svare til halvdelen af en "almindelig" medarbejder. Lønrefusion gives delvist men modsvares af ekstraomkostninger ved	0 -2 %

		assistance/transport etc.. I alt skønnes "arbejdstabet" at svare til 11 årsværk, hvor en privat virksomhed af samme størrelse skønnes højst at have et "tab" på 3 årsværk.	
Den rummelige arbejdsplads	15 medarbejdere burde være ansat på skåne-/fleksvilkår, men de gældende regler muliggør det ikke. Derudover er 36 ansat i stillinger, hvor de fungerer 100 %, men hvis deres arbejde falder bort vil de være meget vanskelige at omstille til andet arbejde.	De skønnes at levere 80 %, svarende til et "tab" på 3 medarbejdere	1 %
Med- og tillidsmandssystem	14 tillidsmænd	Disse skønnes at bruge en tredje del af deres tid på ikke-debiterbart arbejde, svarende til 4.6 årsværk. En privat virksomhed af samme størrelse skønnes højst at bruge 1 årsværk. Dvs. at NVS forringer sin konkurrenceevne med ca. 3,6 årsværk på baggrund af disse funktioner.	1 %
Bidrag til fællesskabet	Tværgående forvaltningsarbejde	Disse bidrag skønnes at beslaglægge ca. 3 årsværk,	1 %
I alt			Ca. 10 %

Samlet set giver ovenstående særlige personalepolitiske og kommunale forhold en forringet konkurrenceevne på ca. 11 %. Et skøn her - så velbegrunderet som muligt - er af stor betydning for de videre konklusioner. Hvis Natur og Vej Service har et nævneværdigt højere omkostningsniveau end private via ovenstående "uforanderlige" forhold - i det mindste på kort sigt - har det stor betydning for valg af videre strategi.

Bilag 2 Erfaringer fra udbudsstrategien i 7 byer

Tabel 2.1 Erfaringer fra udbudsstrategien i syv byer

Nøgle-oplysning	Aarhus	Esbjerg	Herning	København	Odense	Randers	Ålborg
BUM-indført med selvstændig kontraktstyret entreprenørfunktion	2006	2003	2000	1999	1992	2000/2010 (Partnering-model 2010)	2001
Fortsat traditionel BUM i 2010	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Beskrivelse af dagens driftsstrategi	BUM-model	BUM-model	Kontrolbud afskaffet, nyt styringssystem fra 2010	Kontrolbud afskaffet, nyt styringssystem fra 2008	Egen entreprenør afskaffet. Alt i privat udbud fra 2009	Partnering. Ingen opgaver i udbud	BUM-model
Overvejelser om system/styringsændring	Analyseres i forvaltning. Egen entreprenør taber p.t. opgaverne	Overvejelser i forvaltningen. Egen entreprenør vinder næsten alt	Det nye styringssystem stadig under implementering	Det nye styringssystem stadig under implementering	Supplering med borgerundersøgelser, benchmark etc. overvejes	Supplering med borgerundersøgelser, benchmark overvejes	Delvis afskaffelse af kontrolbud overvejes
Udførers og best./mynd. nærmeste overordnede	Teknisk Direktør	Vej- og Parkchef	Teknisk Direktør	Fagchef	-	Teknisk Direktør	Teknisk Direktør
Udførerfunktionens omsætning i 2008	Ca. 216 mio. kr.	Ca. 100 mio. kr.	Ca. 100 mio. kr.	396 mio. kr. (i 2007)	-	Ca. 70 mio. kr.	Ca. 168 mio. kr.
Udbudskrav	80 mio. kr. i løbet af 2010 og 11	Park og Natur ca. 100 %. Vej-området ca. 50 %	Ca. 70 % af samlet Vej & Parkdriftsbudget til private. Videreførelse af BUM-udviklingen	Ca. 20 %	Alt i udbud	0 % p.t.	Ca. 30 % af bestiller-budget.
Succesrate ved bud	2006/07 høj 2008/09 lille	90 %	> 50 %	Ca. 50 %	-	2004 -2007 Fire udbud - vandt et.	Ca. 50 % Fra 2009 meget lille
Antal medarbejdere, udgangen af 2009	253	180	150	403	-	160	240
Omsætning pr. medarbejder i 2008/2009 (Kan dække over forskellig opgavesammensætning)	623.000 kr.	555.000 kr.	660.000 kr.	983.000 kr. Park og Natur 660.000 kr. Renholdelse 619.000 kr.	-	440.000 kr.	700.000 kr.
Eget ressource- og økonomisystem	Nej, ved at blive indført	Ja	Ja	Ja	-	Ved at blive indført	Ja
Regnskab efter årsregnskabsloven	Nej	Nej, men tilsvarende	Ja	Ja	-	Nej	Ja

Som det fremgår, tænkes der forskelligt i kommunerne. Et forsigtigt forsøg på at finde nogle konklusioner af ovenstående og bilagets nærmere beskrivelse, kunne være:

- De fleste steder bruger den kommunale udførerfunktion ca. 10 år eller mere på at skabe fuldt overblik over sin økonomi- og ressourcestyling. De enheder, der har valgt at arbejde systematisk efter årsregnskabsloven og brugt eksterne revisorer (Ålborg, Herning og til dels Esbjerg og København) synes at være længst i deres kontrol over virksomhedens økonomiske og ressourcemæssige sammenhæng. Uanset hvilken model, der måtte anvendes i fremtiden synes det vigtigt, at omkostningsstrukturen i ydelserne til borgerne kendes og følges nøje.
- Alle enhederne har arbejdet med et eget ressource- og økonomistyringssystem. Randers Kommune har dog først påbegyndt dette arbejde i år, samtidig med at kommunen har fået en mere formel adskillelse af bestillerens og udførerens budgetter.
- Der er en tendens til, at geografiske udbud foretrækkes på park- og naturområdet, mens fagudbud på tværs af geografien synes at være mest foretrukket på vejområdet.
- De fleste af kommunerne udbyder mellem 20 og 30 procent af de opgaver, som de selv kan løse, men der er undtagelser: Esbjerg udbyder alt, men i et kontrolleret forløb. Odense udbyder også alt, men har som nævnt ingen intern udførerfunktion. Randers udbyder intet p.t. Herning har ikke haft et politisk udbudskrav, men har udbudt, hvad organisationerne har fundet fornuftigt for at minimere omkostningerne ved ydelserne.
- Endelig er der det karakteristisk, at udbudsstrategierne generelt er meget forskellige. Byerne har fundet deres egen løsning, som passer til byens historie og tradition.
- Alle byerne overvejer, hvordan de kan videreudvikle deres systemer, således at de bliver endnu mere effektive.