



20. marts 2019

Sagsnr.
2019-0066712

Dokumentnr.
2019-0066712-4

Bilag 3 Beskrivelse af de tre modeller for udmøntning af EY's identificerede effektiviseringspotentialer

I det følgende gennemgås først fællestræk og forskelle på de tre modeller for udmøntning af effektiviseringspotentialer. Derefter gennemgås de enkelte modeller yderligere i forhold til styringsmodellerne, økonomi, samt forvaltningens vurdering af, hvilke fordele og ulemper, der er forbundet med de enkelte modeller.

De tre modeller

Fællestræk

Fælles for de tre modeller er:

- Målsætning om at understøtte en omkostningseffektiv drift i forvaltningen
- Politisk vedtagne serviceniveauer og opfølgning på serviceniveauer i den daglige driftsstyring
- Højere grad af aktivitetsbaseret budgettering
- Opfølgning på de overordnede målsætninger i Fællesskab København, herunder at to tredjedele af københavnernes i 2025 opfatter København som en ren by.

Styringsmodeller

De tre modeller indebærer forskellige styringsmodeller i forhold til udmøntningen af de identificerede potentialer. De primære forskelle er:

- Graden af konkurrenceudsættelse
- Udgangspunktet for benchmark og dermed bedste praksis
- Læring i forhold til metoder og værktøjer i driften
- Opfølgning på borgernes tilfredshed
- Graden af politisk involvering.

Økonomi

Forvaltningen har ikke kvalificeret EY's beregninger og forudsætninger, idet en kvalificering blandt andet forudsætter en politisk fastlæggelse af serviceniveauer, som Teknik- og Miljøudvalget forelægges en sag om i august/september 2019. For at illustrere modellernes evne til at realisere effektiviseringspotentialerne tager tabel 1, 2 og 3 udgangspunkt i EY's beregninger for de 14 effektiviseringsforslag, samt periodiseringen af investeringer, effektiviseringer og varig drift.

Budget

Njalsgade 17, 4.
Postboks 457
2300 København S

EAN nummer
5798009809452

Model 1

Konkurrenceudsættelse

Model 1 indebærer ikke en konkurrenceudsættelse, og de identificerede effektiviseringsforslag udmøntes derfor udelukkende gennem interne optimeringer.

Benchmark

Da modellen ikke medfører konkurrenceudsættelse, kan der ikke foretages markedsbenchmark, og niveauet for forvaltningens omkostningseffektivitet fastsættes således ud fra bedste praksis gennem benchmarks med sammenlignelige byer og interne benchmarks mellem enheder i forvaltningen. Hermed er det den kommunale bedste praksis, der danner niveauet for forvaltningens omkostningseffektivitet.

Læring

Læring sker gennem intern læring fra forvaltningen, da modellen ikke giver mulighed for vidensdeling og læring i forhold til markedets metoder for opgaveløsningen.

Borgertilfredshedsundersøgelser

I model 1 gennemføres der ikke borgertilfredshedsopfølgninger.

Politisk involvering

Hvert fjerde år ved valgperiodens begyndelse fremlægger forvaltningen en redegørelse for serviceniveauer, og Teknik- og Miljøudvalget beslutter serviceniveauerne fremadrettet. Herudover kan udvalget efter behov bede forvaltningen om at fremlægge en redegørelse for serviceniveauerne.

Fordele og ulemper

Modellens styrke er særligt, at alle optimeringer gennemføres internt i forvaltningen, hvorved forvaltningen opnår en mindre kompleks implementeringsopgave samt undgår investeringsomkostninger relateret til udbudsproces i forslag vedrørende konkurrenceudsættelse. Med model 1 undgår forvaltningen derudover risici forbundet med effektiviseringspotentialerne ved konkurrenceudsættelse samt risikoen forbundet med leverandørsvigt i forbindelse med udlicitering.

Det er en ulempe ved modellen, at forvaltningen hverken har mulighed for at spejle driftsomkostningerne i forhold til bedste praksis i markedet eller for at teste EY's effektiviseringspotentialer i markedet.

Endvidere skaber benchmark mellem interne driftsenheder og private leverandører styrkede incitamentsstrukturer internt i en organisation til at øge omkostningseffektiviteten. Dermed kan det, at forvaltningen

ikke har mulighed for at benchmarke op imod markedet, udfordre implementeringen og realiseringen af effektiviseringspotentialer.

Økonomi

Model 1 bygger på 100% intern optimering. Dette betyder, at EY's fire effektiviseringsforslag vedrørende konkurrenceudsættelse *ikke* indgår i beregningerne. Tabel 1 er dermed baseret på 10 af EY's effektiviseringsforslag, hvor de fulde beløb for investering, effektivisering og varig drift er medtaget.

Tabel 1.

Model 1 1.000 kr. (2020 p/l)	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Samlet investering (EY estimat)	12.800	6.800	0	0	0	0
Varig drift (EY estimat)	610	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250
Samlet effektivisering (EY estimat)	-9.700	-35.600	-51.700	-65.000	-76.600	-76.600
Samlet økonomisk påvirkning	3.710	-27.550	-50.450	-63.750	-75.350	-75.350

Model 2

Model 2 tager udgangspunkt i erfaringerne fra modellen "Den helhedsorienterede drift", som forvaltningen tidligere har anvendt. I denne model var der opfølgning flere gange årligt på fire parametre: Økonomi, kvalitet, borgertilfredshed og medarbejdertilfredshed. Forvaltningens erfaringer med modellen er, at de mange styringstiltag ikke skabte tilstrækkelig værdi set i forhold til de administrative omkostninger.

Forvaltningen har på baggrund af erfaringerne forenklet styringstiltagene i model 2. Der foretages fx ikke en opfølgning på medarbejdertilfredsheden ud over den trivselsmåling, der gennemføres i hele kommunen. De styringstiltag, der adskiller model 2 fra de øvrige modeller er, at der gennemføres borgertilfredshedsundersøgelser, som sammenholdt med en redegørelse for serviceniveauer forelægges Teknik- og Miljøudvalget årligt.

Konkurrenceudsættelse

Model 2 indebærer, at EY's effektiviseringsforslag udmøntes gennem både konkurrenceudsættelse og interne optimeringstiltag. Konkret medfører modellen en konkurrenceudsættelse af driftsopgaverne på områderne *Grøn drift og pleje, Renhold af veje, cykelstier og pladser, Renhold af ubemandede toiletter, Tømning af affaldskurve samt Pleje og drift af kirkegårde* i udvalgte bydele.

Disse bydele er Brønshøj-Husum, Bispebjerg og Nørrebro, hvilket svarer til ca. 20% af det samlede areal i Københavns Kommune. De tre bydele er valgt for at sikre et sammenhængende areal, en bredde i

driftsopgaverne og en tilstrækkelig volumen i driftsopgaverne. De tre bydele dækker samtidig både områder i og uden for brokvarterne og dermed områder med forskellige karakteristika. De valgte bydele giver dermed et så repræsentativt udvalg af kernerdriftsopgaver som muligt ved dette niveau af konkurrenceudsættelse. I de øvrige bydele gennemføres interne optimeringstiltag.

På Amager er driftsopgaverne allerede markedstestet gennem konkurrenceudsættelse, og bydelene Amager Vest og Amager Øst indgår derfor ikke i model 2, da forvaltningen ønsker at få markedstestet driftsopgaverne i yderligere bydele.

For at sikre en klar opdeling mellem enheder i bydele, hvor driftsopgaver konkurrenceudsættes, og enheder i de øvrige bydele, hvor der gennemføres interne optimeringer, vil eksisterende konkurrenceudsatte opgaver i de øvrige bydele, fx kontrakten på Amager, blive hjemtaget, når kontrakterne ophører.

Benchmark

Modellen afviger fra model 1 ved at niveauet af omkostningseffektivitet tager udgangspunkt i bedste praksis i markedet gennem benchmark med private leverandører, og markedspriser danner udgangspunkt for priserne i forvaltningens egenproduktion. Der gennemføres også interne benchmarks mellem de enkelte driftsenheder i forvaltningen. Derudover kan der benchmarkes med sammenlignelige byer.

Læring

Modellen tager udgangspunkt i læring internt i forvaltningen samtidig med, at konkurrenceudsættelsen giver mulighed for læring fra private leverandører.

Borgertilfredshedsundersøgelser

I model 2 gennemføres der borgertilfredshedsundersøgelser to gange årligt. Undersøgelserne gennemføres to gange årligt for at kunne korrigere for eventuelle sæsonudsving i borgernes tilfredshed henholdsvis om sommeren og vinteren.

Politisk involvering

Resultatet af borgertilfredshedsundersøgelserne sammenholdt med en redegørelse for serviceniveauer forelægges Teknik- og Miljøudvalget en gang årligt.

Fordele og ulemper

Modellens styrke er særligt, at der gennem konkurrenceudsættelse skabes et grundlag for at markedsteste EY's teoretiske effektiviseringspotentialer og at omkostningsniveauet tager udgangspunkt i bedste praksis i markedet. Kombinationen af

konkurrenceudsættelse og interne optimeringer vil derudover understøtte implementeringen og realisering af effektiviseringspotentialet, da spejlingen mellem interne driftsenheder og private leverandører medfører styrkede incitamentsstrukturer i forhold til at øge omkostningseffektiviteten internt i forvaltningen.

Modellens begrænsninger findes i, at kombinationsmodellen med både interne optimeringstiltag og konkurrenceudsættelse medfører en øget kompleksitet i implementeringsopgaven, da konkurrenceudsættelsen sker i trin over flere år og det derfor er hensigtsmæssigt at gennemføre interne optimeringer forud for og parallelt med en konkurrenceudsættelse. Model 2 vil derudover medføre en større administrativ opgave og varig driftsudgift i forhold til opfølgning på borgertilfredshed.

Økonomi

Af tabel 2 fremgår de økonomiske rammer for model 2 baseret på EY's beregninger. Denne model baserer sig på samtlige 14 effektiviseringsforslag, men med en fordelingsnøgle for de effektiviseringsforslag der overlapper i forhold til intern optimering kontra konkurrenceudsættelse. Forudsætningerne for model 2 er dermed, at der er medtaget henholdsvis 80% og 20% af investeringen, effektiviseringen og den varige drift for de overlappende effektiviseringsforslag vedrørende intern optimering kontra konkurrenceudsættelse.

Udover EY's estimaterne er der specifikke for model 2 en årlig driftsudgift forbundet med at gennemføre brugertilfredshedsundersøgelser to gange årligt. Denne årlige udgift er således indregnet som supplement til EY's beregninger.

Tabel 2.

Model 2 1.000 kr. (2020 p/l)	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Samlet investering (EY estimat)	12.800	7.040	480	0	0	0
Varig drift (EY estimat)	610	1.250	3.010	4.550	4.550	4.550
Model specifik årlig udgift (TMF estimat)	2.800	2.800	2.800	2.800	2.800	2.800
Samlet effektivisering (EY estimat)	-9.060	-31.360	-53.420	-71.460	-80.740	-80.740
Samlet økonomisk påvirkning	7.150	-20.270	-47.130	-64.110	-73.390	-73.390

Model 3

Konkurrenceudsættelse

Modellen indebærer, at EY's effektiviseringsforslag udmøntes gennem både konkurrenceudsættelse og interne optimeringstiltag. Konkret medfører modellen en konkurrenceudsættelse af driftsopgaverne på områderne *Grøn drift og pleje, Renhold af veje,*

cykelstier og pladser, Renhold af ubemandede toiletter, Tømning af affaldskurve samt Pleje og drift af kirkegårde i udvalgte bydele. Disse bydele er Brønshøj-Husum, Bispebjerg, Vanløse, Nørrebro og Østerbro, hvilket svarer til ca. 40% af det samlede areal i Københavns Kommune. De fem bydele er valgt for at sikre et sammenhængende areal, en bredde i driftsopgaverne og en tilstrækkelige volumen i driftsopgaverne. De tre bydele dækker samtidig både områder i og uden for brokvarterne og dermed områder med forskellige karakteristika. I de øvrige bydele gennemføres interne optimeringstiltag. På Amager er driftsopgaverne allerede markedstestet gennem konkurrenceudsættelse, og bydelene Amager Vest og Amager Øst indgår derfor ikke i model 3, da forvaltningen ønsker at få markedstestet driftsopgaverne i yderligere bydele.

For at sikre en klar opdeling mellem enheder i bydele, hvor driftsopgaver konkurrenceudsættes, og enheder i de øvrige bydele, hvor der gennemføres interne optimeringer, vil eksisterende konkurrenceudsatte opgaver i de øvrige bydele, fx kontrakten på Amager, blive hjemtaget, når kontrakterne ophører.

Benchmark

Ved at konkurrenceudsætte driftsopgaverne i ca. 40% af kommunens areal sikres en tilstrækkelig volumen for en robust benchmarking med driftsopgaver, der varetages internt i forvaltningen, ligesom der kan foretages markedsbenchmarks, og niveauet for omkostningseffektiviteten kan fastsættes ud fra bedste praksis i markedet.

Læring

Modellen giver mulighed for et øget fokus på læring fra private leverandører om metoder og værktøjer til at sikre en omkostningseffektiv drift.

Borgertilfredshedsundersøgelser

I model 3 gennemføres der ikke borgertilfredshedsopfølgninger.

Politisk involvering

Hvert fjerde år ved valgperiodens begyndelse fremlægger forvaltningen en redegørelse for serviceniveauer, og Teknik- og Miljøudvalget beslutter serviceniveauerne fremadrettet. Herudover kan udvalget efter behov bede forvaltningen om at fremlægge en redegørelse for serviceniveauerne.

Fordele og ulemper

Modellens styrke er særligt, at der gennem en konkurrenceudsættelse etableres et grundlag for at afprøve markedet og få konkurrencedygtige priser, som forvaltningen kan anvende som grundlag for de interne optimeringer og priserne i forvaltningens

egenproduktion. Gennem konkurrenceudsættelse kan forvaltningen derudover markedsteste EY's teoretiske effektiviseringspotentialer.

Det er derudover forvaltningens vurdering, at konkurrenceudsættelse af 40% af arealet i Københavns Kommune vil sikre et robust grundlag for sammenligningen mellem konkurrenceudsatte bydele og bydele, der varetages internt, samt at konkurrenceudsættelsens volumen vil medføre fordelagtige markedspriser ved udlicitering.

Endvidere er det forvaltningens vurdering, at konkurrenceudsættelse vil understøtte en hurtigere indfasning og mere sikker realisering af potentialet end ved interne optimeringer alene.

Modellens begrænsninger findes i, at både interne optimeringstiltag og konkurrenceudsættelse medfører en øget kompleksitet i implementeringsopgaven, da konkurrenceudsættelsen sker i trin over flere år og det derfor er hensigtsmæssigt at gennemføre interne optimeringer forud for og parallelt med en konkurrenceudsættelse.

Økonomi

Af tabel 3 fremgår de økonomiske rammer for model 3. Denne model baserer sig på samtlige 14 effektiviseringsforslag, men med en fordelingsnøgle for de effektiviseringsforslag der overlapper i forhold til intern optimering kontra konkurrenceudsættelse. Forudsætningerne for model 3 er dermed, at der er medtaget henholdsvis 60% og 40% af investeringen, effektiviseringen og den varige drift for de overlappende effektiviseringsforslag vedrørende intern optimering kontra konkurrenceudsættelse.

Tabel 3

Model 3 1.000 kr. (2020 p/l)	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Samlet investering (EY estimat)	12.800	7.280	960	0	0	0
Varig drift (EY estimat)	610	1.250	4.770	7.850	7.850	7.850
Samlet effektivisering (EY estimat)	-8.420	-27.120	-55.140	-77.920	-84.880	-84.880
Samlet økonomisk påvirkning	4.990	-18.590	-49.410	-70.070	-77.030	-77.030