Parker, Kirkegårde og Renhold
Teknik- og Miljøforvaltningen

Bilag 2

Benchmark for driftsøkonomi 2023

Teknik- og Miljøudvalget besluttede 3. juni 2019 (BR 22. august 2019), at klassiske driftsopgaver i bydelene Vesterbro og Brønshøj-Husum skulle udliciteres som led i effektivisering og for at muliggøre økonomisk benchmark mod markedet og læring om bedste driftspraksis. De to bydele udgør ca. 12-13% af den samlede klassiske drift (herefter blot drift). Af sagsfremstillingen fremgik følgende: " *Konkurrenceudsættelsen giver mulighed for at gennemføre markedsbenchmark med private leverandører med udgangspunkt i bedste praksis i markedet. Derudover gennemføres intern benchmark mellem de enkelte driftsenheder i forvaltningen. Modellen giver dermed mulighed for læring på baggrund af intern såvel som ekstern benchmark. Der er endvidere mulighed for at gennemføre læringsdialoger med sammenlignelige byer, og forvaltningen vil i det videre arbejde afklare, hvilke byer der kan sammenlignes med.*

Samtidigt med udliciteringen af opgaver i de to bydele blev der også besluttet en række effektiviseringer af egen drift til samlet 36,8 mio. kr. De sidste effektiviseringer vil være fuldt implementeret i løbet af 2024.

Teknik- og Miljøforvaltningen forelægger hermed det første benchmark, hvor enhedspriserne i egen drift er opgjort ud fra et fuldt års tidsregistreringsdata fra den daglige drift.

Det er vurderingen, at der skal arbejdes videre hermed, førend der kan drages nogle overordnede konklusioner på baggrund af tallene. Derfor gennemfører forvaltningen en række tiltag for at se dybere ned i data, ligesom der løbende foretages en række mindre justeringer med det formål at optimere driften.

Muligheder og begrænsninger

Benchmarket giver udvalget en mulighed for at se, hvorledes prisniveauet i egen drift ligger i forhold til den udliciterede drift. Det skal dog understreges, at det er nødvendigt at tage væsentlige forbehold for en direkte prissammenligning, bl.a. på grund af forskelle mellem forvaltningens og de private leverandørers metode for prissætning. Vanskelighederne med 1:1 prissammenligning med private entreprenører bekræftes af den erfaringsindsamling, som forvaltningens Analyseenhed gennemførte i september 2022 fra en række andre kommuner samt en statslig styrelse, jf. bilag 5. Det fremgår af denne undersøgelse, at det er en udfordring, at der ikke er gennemsigtighed omkring, hvordan leverandøren har sammensat priserne i sit tilbud og, at priserne kan afspejle andre forhold end et nærmere estimat af udgiftsniveauet. Ovennævnte ambition tilbage fra 2019 om fordelene ved benchmark er således efterfølgende blevet udfordret.

Selvom de udliciterede bydele blev valgt ud fra, at de skulle være repræsentative i forhold til forvaltningens egen drift, så viser erfaringen – både når der sammenlignes med de udliciterede områder, og når forvaltningen sammenligner egen drift på tværs af bydele – at det er vanskeligt med en 1:1 sammenligning, hvilket også bekræftes af erfaringerne fra andre kommuner, jf. Analyseenhedens rapport. En central udfordring ved sammenligning af forskellige bydele er, at forskelle i enhedspriser

ikke alene afspejler forskelle i effektivitet. Der er store forskelle mellem bydele, fx i fordeling mellem grå og grønne byrum, affaldstryk, gadelivets intensitet, befolkningstæthed, størrelsen af villaområder, mængden af private fælles veje etc. Enhedspriserne er således kontekstafhængige, så enhedsprisgrupperne alt andet lige vil være højere i områder med fx meget forretningsliv eller nattelivsaktivitet på grund af større publikumstryk.

Endelig har resultatet af benchmarket på især to områder; Drift af Kirkegårde og Tømning af affaldskurve givet anledning til at se nærmere på bagvedliggende faktorer. Med hensyn til drift af kirkegårde har forvaltningen fundet behov for at revurdere sammensætningen af enhedsprisen og om muligt gøre den mere repræsentativ. I forhold til tømning af affaldskurve har forvaltningen analyseret tidsregistreringerne vedrørende manuel tømning af affaldskurve nøjere, da der synes at være en udfordring i forhold til, at der umiddelbart er registreret for mange timer på manuel affaldskurvetømning, hvilket også resulterer i en relativt stor prisforskel mellem forvaltningens egen drift og de private entreprenører - et mønster, der ikke ses for de maskinelt tømte affaldskurve.

På trods af ovenstående svagheder giver arbejdet med enhedspriser ikke desto mindre forvaltningen en øget indsigt i egen drift og dermed øgede muligheder for læring, styring, udjævning og effektivisering på tværs af byen, hvilket er meget positivt.

Det skal bemærkes, at udgiftsniveauet for de enkelte områder indenfor forvaltningens egen drift er beregnet ved brug af de udførende driftsmedarbejderes timeregistreringer ganget med forvaltningens såkaldte "udvidede kostpris" (udvidede timepris). Den udvidede kostpris er anvendt, fordi der sammenlignes med markedet, jf. fællesadministrativ forretningsgang med retningslinjer for takster/priser. Betragtningen er, at den udvidede kostpris er sammenlignelig med de udgifter, som en privat aktør har. Den udvidede kostpris indeholder et forvaltningsspecifikt overhead til fx topledelse, generelle støttefunktioner og generelle it-udgifter (stabsfunktioner) og et rådhusbidrag til tværgående støttefunktioner, herunder fællesordninger i regi af fx Koncernservice og KoncernIT, tjenestemandspensioner m.m. I de beregnede enhedspriser er der således udgifter, som ligger ud over de udgifter, som er direkte knyttet til opgaveløsningen i afdelingen for Parker, Kirker og Renhold.

Resultater af Benchmark for 2023

Resultaterne af det første benchmark er opsummeret i tabel 1. Priserne er opgjort pr. driftsområde og pr. bydel for både egen og udliciteret drift. Priserne på tømning af affaldskurve skiller sig ud med markant højere priser på egen drift. I tabel 2 er resultaterne for affaldskurve foldet ud i hhv. manuelt- og maskinelt tømte affaldskurve. Desuden er de samlede udgifter på driftsområdet anført i tabel 3.

Væsentlige resultater er opsummeret og kommenteret under tabellerne.

Tabel 1 Enhedspriser i den udliciterede drift og enhedspriser i forvaltningens egen drift (på bydelsniveau) fordelt på driftsområder

	Kirkegårde *	Grøn pleje og renhold	Gaderenhold	Affaldskurve	Toiletter
Driftsbydele	kr./m2	kr./m2	kr./m2	kr./stk.	kr./stk.
Brønshøj-Husum	59,8	2,0	9,0	1.908	90.365
Vesterbro		15,7	11,1	5.841	123.966
Vægtet gennemsnit udliciteret drift	**59,8**	**2,9**	**10,3**	**4.449**	**106.912**
Amager Vest		2,0	4,3	10.036	98.884
Amager Øst	37,2	7,5	6,7	7.820	102.107
Bispebjerg	32,3	2,7	8,9	10.230	110.900
Indre By		5,7	13,8	11.946	105.198
Nørrebro	28,1	17,4	14,5	8.688	88.012
Valby		11,7	6,7	8.678	135.327
Vanløse		3,0	9,1	9.397	76.861
Kgs. Enghave	22,2	5,2	9,6	7.654	86.505
Østerbro		10,7	8,9	6.802	129.800
Vægtet gennemsnit egen drift	**27,7**	**5,2**	**9,5**	**9.774**	**105.187**

*Kirkegårdene i bydelene: Brønshøj-Husum: Brønshøj Kirkegård, Amager Øst: Sundby Kirkegård, Bispebjerg: Bispebjerg Kirkegård, Nørrebro: Assistens Kirkegård, Kgs. Enghave: Vestre Kirkegård.

Tabel 2: Enhedspriserne for manuelt- og maskinelt tømte affaldskurve

Enhedspriser *kr./stk./år*	Affaldskurve	
Driftsbydele	Manuelt tømte	Maskinelt tømte
Brønshøj-Husum	1.916	1.803
Vesterbro	4.689	11.203
Vægtet gennemsnit udliciteret	**3.633**	**9.407**
Amager Vest	10.624	7.581
Amager Øst	10.084	5.018
Bispebjerg	10.820	5.478
Indre By	11.801	12.710
Nørrebro	8.139	9.481
Valby	9.314	4.330
Vanløse	9.558	7.700
Kgs. Enghave	8.544	1.332
Østerbro	7.622	6.225
Vægtet gennemsnit egne priser	**10.383**	**8.030**

Tabel 3: Samlede udgifter på driftsområdet tømning af affaldskurve

Samlet udgift kr./ år	Manuelt tømte	Maskinelt tømte
Udliciteret drift	1.965.548	837.234
Egen drift	31.377.460	8.479.807
Samlet udgift	**33.340.083**	**9.317.041**

Kirkegårdsdrift: Prisen på den udliciterede drift er højere end priserne på egen drift. Samtidigt ses en vis variation i priserne mellem de enkelte kirkegårde. Forvaltningen vurderer, at prisniveauet i meget høj grad bestemmes af aktiviteten omkring arealerne udlagt til gravsteder. Hyppige begravelser og urnenedsættelser fordyrer driften, ligesom mange kistebegravelser belaster driften i højere grad end urnenedsættelser. Endelig er enkelt-gravsteder dyrere at drifte end fællesgravsteder. Brønshøj Kirkegård, som er udliciteret, er dyrere end de øvrige kirkegårde, hvilket vurderes at hænge tæt sammen med det relativt høje antal begravelser og urnenedsættelser på denne kirkegård.

Grøn drift og pleje: På dette driftsområde ses de relativt største udsving fra bydel til bydel. Det gælder både de to udliciterede bydele og bydele med egen drift. I de udliciterede bydele ses således både den laveste pris på 2 kr./ m2 og den næsthøjeste pris på 15,7 kr./ m2.

De dyreste bydele er det udliciterede Vesterbro samt Nørrebro, Valby og Østerbro med egen drift. De høje enhedspriser på Vesterbro og Nørrebro vurderes at hænge sammen med de ret små grønne arealer i kombination med et højt publikumstryk på arealerne, hvilket fordyrer driften. Østerbro er i høj grad præget af Fælledparken, som er en af de mest brugte parker, med deraf følgende slid og behov for affaldshåndtering. Forvaltningen vurderer, at driften af Valbyparken påvirker det høje prisniveau i Valby. Der er konstateret lidt højere serviceniveauer i den årlige kvalitetsmåling, og forvaltningen har derfor i 2024 overflyttet bemanding svarende til ca. 3 årsværk fra Valbyparken til andre driftsområder, som led i kvalitetsudjævning på tværs af byen. Denne reduktion af årsværk i Valby vil først slå igennem i kommende benchmark som lavere enhedspriser i Valby.

På det samlede driftsområde "Grøn Drift og Pleje" bliver bemandingen i løbet af 2024 reduceret med 6 årsværk som følge af de sidste effektiviseringer, som blev besluttet af TMU i 2019. Dette bør ligeledes slå igennem som lavere enhedspriser i kommende målinger.

Gaderenhold: På dette driftsområde er udgiftsniveauerne for udliciteret drift og egen drift sammenlignelige, når der ses på byen som et hele. For bydelene med egen drift tegner der sig et forventeligt mønster, hvor gaderenholdelsen er dyrest i de bydele med højest aktivitetsniveau, som fx Indre by og Nørrebro. Det gælder således også på Vesterbro, som er udliciteret.

Affaldskurve: Egen drift på tømning af affaldskurve fremstår som omkring dobbelt så dyr, som den udliciterede drift på dette område, jf. tabel 1. Når man kigger på manuelt- og maskinelt tømte affaldskurve, jf. tabel 2, ses det, at det er på manuelt tømte affaldskurve, at egen drift er dyrere. Samtidigt udgør de manuelt tømte kurve den største andel af driftsopgaven målt på samlet økonomi, jf. også tabel 3.

På baggrund af den store prisforskel har forvaltningen analyseret benchmarket og udførelsen af driften på manuelt tømte affaldskurve nærmere. Forvaltningen har undersøgt de aktuelle tømningsfrekvenser både i egen og i udliciteret drift og kan se, at de kun har en lille betydning på forskelle i pris mellem egen og udbudt drift.

Forvaltningen har desuden trykprøvet det opgjorte tidsforbrug ved, at de involverede enhedschefer har estimeret antallet af årsværk allokeret til opgaven. Det oplyste tidsforbrug er verificeret gennem tilgængelige GPS-data for relevante driftskøretøjer. Det er på den måde vurderet, at der kun medgår ca. halvt så mange ressourcer til opgaven som fremgår af PUMA-tidsregistreringerne. En konsekvens heraf er, at prisen i benchmarket potentielt bør halveres, jf. tabel 4: " 2. Priser beregnet ud fra en konkret vurdering af et realistisk tidsforbrug samt udvidet kostpris ".

Tabel 4. Analyse af enhedspriser for manuel affaldstømning

Enhedspriser ***kr./stk./år***	**1.Priser baseret på PUMA-data og udvidet kostpris som de øvrige priser i benchmarket**	**2. Priser beregnet ud fra en konkret vurdering af et realistisk tidsforbrug samt udvidet kostpris**	**3.Priser beregnet ud fra tidsregistrering i PUMA men med det *almindelige overhead*, der anvendes i budgetnotater**	**4.Priser beregnet ud fra konkret vurdering af et realistisk tidsforbrug + *almindeligt overhead***
Brønshøj-Husum	1.916			
Vesterbro	4.689			
Vægtet gennemsnit udliciteret	**3.633**			
Amager Vest	10.624	5.312	7.589	3.794
Amager Øst	10.084	5.042	7.203	3.601
Bispebjerg	10.820	5.410	7.729	3.864
Indre By	11.801	5.901	8.429	4.215
Nørrebro	8.139	4.070	5.814	2.907
Valby	9.314	4.657	6.653	3.326
Vanløse	9.558	4.779	6.827	3.414
Kgs. Enghave	8.544	4.272	6.102	3.051
Østerbro	7.622	3.811	5.444	2.722
Vægtet gennemsnit egne priser	**10.383**	**5.192**	**7.416**	**3.709**

Det er således den foreløbige vurdering, at tidsregistreringen på opgaven manuel tømning af affaldskurve kan indeholde en del tid, som medarbejderne bruger på andre opgaver, som de udfører, når de er på tømningsrute. Det gælder fx lugning af ukrudt og indsamling af affald i området. Forvaltningen har igangsat en opdatering af tidsregistreringsrammen baseret på det første års erfaringer. Her vil usikkerhederne omkring affaldskurvetømning blive søgt imødegået med henblik på mere retvisende tidsregistrering.

Mellem de to eksterne entreprenører, der drifter manuelt tømte affaldskurve i hhv. grønne og grå områder, er der stor prisdifference på denne opgave. Forvaltningen kan på nuværende tidspunkt ikke entydigt lave en opdeling af enhedspriserne imellem grønne og grå kurve inden for egen drift, men det arbejde pågår i 2024 mhp. at supplere analysen af prisforskellene.

Det øgede fokus på driftspraksis har desuden peget på muligheder for optimering af selve driftstilrettelæggelsen, som forvaltningen vil forfølge.

I tabel 4 er der endelig tilføjet to kolonner med priser beregnet ud fra *almindeligt overhead*: "3. Priser beregnet ud fra tidsregistrering i PUMA men med det almindelige overhead, der anvendes i budgetnotater" og "4. Priser beregnet ud fra konkret vurdering af et realistisk tidsforbrug + almindeligt overhead".Enhedspriserne beregnet med et "almindeligt overhead" er vist for at lave en sammenligning mellem enhedspriserne i benchmarket – som er opgjort på baggrund af den "udvidede kostpris" og enhedspriserne beregnet med et "almindeligt overhead". Enhedspriserne med det "almindelige" overhead er, som det ses af tabel 4, væsentligt lavere, hvilket bl.a. skyldes, at de alene vedrører udgifter knyttet snævert og direkte til opgaven i Parker, Kirkegårde og Renhold. Baggrunden for, at der skal anvendes "udvidet kostpris" i forbindelse med benchmark er, at den udvidede kostpris vurderes at være sammenlignelig med de udgifter, som en privat aktør har.

Det skal bemærkes, at det supplerende budgetbehov, som forvaltningen opgjorde og forelagde i forbindelse med Overførselssagen 2023-2024 som følge af påbud fra Arbejdstilsynet, blev opgjort med det "lille overhead", idet der kun kan søges finansiering til de udgifter, der er snævert og direkte forbundet med opgaveløsningen i Parker, Kirker og Renhold.

Toiletter: Som gennemsnit ligger udliciteret drift og egen drift på samme prisniveau. Der ses ret store forskelle bydelene imellem, og det gælder for bydele med egen såvel som udliciteret drift. Der er overvejende god sammenhæng mellem pris og rengøringsfrekvens, dvs. en højere gennemsnitlig rengøringsfrekvens grundet toiletternes besøgstryk/brug giver højere pris. Der ses samtidigt en vis sammenhæng mellem pris og kvalitetsmålingen 2023, hvor bydelene Vanløse, Kgs. Enghave og Nørrebro lå et stykke under 4,0, og de øvrige bydele lå på mellem 4,0 og 4,7. Der forventes nogen udjævning fremover.

Perspektiv

Der er her præsenteret et første bud på et økonomisk benchmark for de klassiske driftsopgaver mod den udliciterede drift i Brønshøj-Husum og på Vesterbro, baseret på et års drift.

Forvaltningen arbejder løbende for at optimere prissætningen af egen drift gennem fokus på, hvordan medarbejderne konkret tidsregistrerer i den daglige drift, men også med forbedret systemstøtte. Det skal nævnes, at der i dette arbejde hele tiden skal foretages en afvejning af hensynet til en mere nøjagtig, men dermed måske også mere kompliceret og mere tidskrævende tidsregistrering mod en enklere, og måske mindre nøjagtig, men også mindre tidskrævende tidsregistrering. Dette første gangs benchmark hjælper forvaltningen med at vurdere, hvor tidsregistreringen eventuelt skal forfines.

Forvaltningen har gennem arbejdet med benchmarket opnået øget indsigt i tids- og materielforbrug i egen drift, hvilket vil blive udbygget løbende fremover. Det betyder et forbedret grundlag for driftsstyring samt udjævning og optimering af driften.

Ved et eventuelt genudbud af driftsopgaverne på Vesterbro og i Brønshøj-Husum i 2027, hvor de nuværende kontrakter ophører, vil forvaltningen søge at tilpasse udbudskriterierne yderligere ud fra behovene i forbindelse med benchmark, som de har vist sig i forbindelse med dette første benchmark. Det kan imødegå nogle af de ukendte variable, der ligger i de private leverandørers tilbud. Forvaltningen vurderer, at et uændret genudbud alt andet lige vil give de bedste forudsætninger for en sådan modning af udbudskriterier.

På nuværende tidspunkt vurderes der som anført ikke at være grundlag for at drage endelige konklusioner ud fra det gennemførte benchmark, dels på grund af behovet for modning af egen prissætning og dels på baggrund af de forbehold, som fremgår af Analyseenhedens undersøgelse blandt andre offentlige aktører i forhold til validiteten af eksternt benchmark.