



18. Kontraktudløb for udliciterede driftsopgaver på Vesterbro og i Brønshøj-Husum (2024-0009628)

Borgerrepræsentationen skal tage stilling til, hvorvidt kontrakterne vedr. driftsopgaverne i de udliciterede bydele Vesterbro og Brønshøj-Husum skal genudbydes eller hjemtages, når de udløber i marts 2027. Forberedelsen til enten hjemtagning eller genudbud af driftsopgaverne vurderes at tage op til to år og bør derfor igangsættes i 2025. Hvis det besluttet, at driftsopgaverne hjemtages, skal der findes finansiering til dette ved kommende forhandlinger om Overførselssagen 2024-2025 eller Budget 2026.

Indstilling

Indstilling om,

1. at de tre kontrakter vedr. driftsopgaver i bydelene Vesterbro og Brønshøj-Husum genudbydes. Dog således at Teknik- og Miljøforvaltningen undersøger mulighed for, hvordan der via udbud evt. som underleverandør eller som tildeling kan få en socialøkonomisk virksomhed til at stå for driften af en enkelt plads,
2. at Teknik- og Miljøforvaltningen undersøger mulighed for, hvordan der som en del af Københavns Kommunes drift evt. som underleverandør eller som tildeling kan få en socialøkonomisk virksomhed til at stå for driften af en enkelt plads.

Det forudsættes, at eventuelle merudgifter, som følge af sagen, afholdes inden for Teknik- og Miljøudvalgets budgetramme.

(Teknik- og Miljøudvalget)

Problemstilling

Teknik- og Miljøudvalget besluttede den 19. juni 2019 at konkurrenceudsætte driften af byrummet gennem udlicitering grundet et ønske om at markedsteste forvaltningens omkostningseffektivitet. Det blev samtidigt besluttet, at udvalget skal forelægges et benchmark mellem egen og udliciteret drift hvert andet år. Teknik- og Miljøudvalget besluttede den 28. september 2020 at udbyde driftsopgaver i bydelene Vesterbro og Brønshøj-Husum samt driften af Brønshøj Kirkegård. Tilsammen skønnedes de udbudte opgaver at udgøre omkring 13% af forvaltningens klassiske driftsopgaver.

Kontrakterne med de private leverandører løber fra 1. april 2021 til 31. marts 2025 med mulighed for forlængelse i to år. Teknik- og Miljøudvalget ønskede ved behandling af sagen i august 2023 at hjemtage opgaverne under forudsætning af, at der blev afsat midler til dette på Budget 2024 og alternativt at forlænge kontrakterne til marts 2027. Der blev ikke afsat de nødvendige midler til

hjemtagning på Budget 2024, og kontrakterne er derfor forlænget til marts 2027. Teknik- og Miljøudvalget skal tage stilling til, om driftsopgaverne skal genudbydes eller hjemtages.

Løsning

Driftsopgaverne i bydelene Vesterbro og Brønshøj-Husum er udbudt i følgende tre kontrakter:

- Grøn drift og pleje på Vesterbro og i Brønshøj-Husum.
- Renholdelse af veje, cykelstier og pladser på Vesterbro og i Brønshøj-Husum inkl. rengøring af ubemandede toiletter samt tømning af affaldskurve.
- Grøn drift og pleje på Brønshøj Kirkegård.

Forvaltningen anbefaler fortsat et genudbud af alle tre kontrakter ud fra en faglig vurdering af, at den udbudte drift bl.a. udgør et vigtigt sammenligningsgrundlag i det løbende arbejde med at sikre en konkurrencedygtig egen drift. Et genudbud af driftsopgaverne muliggør således en fortsat markedstest og bevarer læringspotentialet, som beskrevet i benchmarket for 2023, og forelagt for Teknik- og Miljøudvalget 17. juni 2024 med indstilling om fastlæggelse af serviceniveauer og vedlagt som bilag 2.

Efter tre års drift har forvaltningen opnået erfaring og viden om markedets bedste praksis både fagligt, kvalitativt og økonomisk. Ved et genudbud bevares muligheden for dette og samtidigt opnås kontinuitet i benchmarking med private leverandører, da opgaver og vilkår kan sammenlignes over tid. Denne kontinuitet er afgørende for vurdering af resultater og identifikation af forbedringsområder. Ved at genudbyde de eksisterende kontrakter kan forvaltningen desuden fortsætte sin læring om fx metoder, arbejdsprocessen og prisniveau i den private sektor og dermed skabe basis for optimering af egen drift og kvalitet. Endelig giver genudbud mulighed for at tilpasse kontraktvilkår og krav i lyset af den opnåede erfaring, hvilket yderligere kan optimere kontrakterne og imødekomme forvaltningens behov bedre.

Teknik- og Miljøudvalgets beslutning om, hvilke områder der skulle udliciteres (Teknik- og Miljøudvalget den 28. september 2020) blev truffet på baggrund af en vurdering af, hvilke områder der kunne sikre en repræsentativ markedstest af omkostningseffektiviteten på det klassiske driftsområde. Selvom alle bydelene er forskellige, vurderede forvaltningen, at udlicitering af Vesterbro og Brønshøj-Husum ville give grundlag for en anvendelig markedstest, fordi de to bydele tilsammen har en tilstrækkelig opgaveportefølje- og volumen, et geografisk sammenhængende areal i og uden for brokvarterne, bydele med højere og lavere intensitet i bylivet og med grønne områder såvel som tæt befolkede områder.

Det første benchmark baseret på tidsmålinger i egen drift har helt overordnet givet følgende resultater:

- På kirkegårdsdrift er forvaltningens priser lavere end markedspriser
- På grøn drift og pleje svinger priserne både i egen drift og i den udliciterede drift men inden for samme prisspænd.
- På gaderenhold og rengøring af toiletter ligger priserne i egen og udliciteret drift på niveau
- På affaldskurve ligger priserne i egen drift højere end i udliciteret drift.

Benchmarket indgår som anført i forvaltningens interne læring og optimering og styring af driften. Forvaltningen må dog tage forbehold overfor en 1:1 sammenligning af priser. Dels fordi alle bydele alt andet lige er forskellige, selvom de udliciterede bydele er udvalgt med hensyntagen til dette. Således vil priserne også afspejle forskelle i belastning, som ikke kan aflæses i benchmarket. Benchmarket er det første forvaltningen gennemfører baseret på et helt års registrering af tids- og ressourceforbrug og der er fortsat en række udfordringer med retvisende registrering af tids- og ressourceforbrug, hvor benchmarket skal tages med forbehold. Endelig har forvaltningens analyseenhed i 2022 undersøgt erfaringer fra andre kommuner og statslige institutioner, som bekræftede nogle principielle problemer med benchmark mod markedet, bl.a., at der ikke er fuld gennemsigtighed i de private aktørers prissætning.

Påbud fra arbejdstilsynet

Forvaltningen modtog i juni 2023 et påbud fra Arbejdstilsynet om håndtering af biologiske agenser i forbindelse med tømning af affaldskurve. Dette har bl.a. ført til, at der nu anvendes poser, som medarbejderne skal lukke, i affaldskurvene, når de bærer og tømmer affaldskurven. Dette påbud gælder uanset om det er forvaltningens egne medarbejdere eller eksterne leverandører, der står for tømningerne. Aktuelt er forvaltningen i dialog med leverandørerne i Brønshøj-Husum og på Vesterbro om prissætningen af de ekstra tiltag. Ved kommende udbud, vil indsatserne blive indarbejdet i udbudsmaterialet.

Medarbejdernes kommentarer

Medarbejderne har afgivet kommentarer til indstillingen gennem MED-organisationen den 16. september 2024. Medarbejdernes kommentarer er gengivet i deres helhed herunder efterfulgt af forvaltningens bemærkninger.

"Medarbejderne mener, at de udliciterede områder i Brønshøj – Husum og Vesterbro bør hjemtages den 01.04.2027 i lighed med Teknik- og Miljøudvalgets beslutning d. 21.08.2023

Jævnfør nærværende indstilling samt indstilling om serviceniveauer [Teknik- og Miljøudvalget den 10. juni 2024] og medarbejdernes kommentarer til denne, er Teknik- og Miljøforvaltningens drift konkurrencedygtig i forhold til markedet ud fra de overordnede priser, som forvaltningen har opstillet i sammenligningen.

Imidlertid står der også i indstillingen og i bilag med benchmark, at man ikke kan lave en direkte sammenligning med markedet. Dette fremgår også tydeligt at analyseenhedens konklusioner i undersøgelse af benchmark: "Forvaltningens Analyseenhed har gennemført en afdækning af mulighederne for økonomisk benchmark med inddragelse af erfaringer fra andre kommuner og statslige enheder, peger på, at økonomisk benchmark altid vil være behæftet med meget store usikkerheder, også selvom forvaltningens egne data med tiden vil blive underbygget og kvalificeret."

Da vi samtidig ved udgangen af 2024 er i mål med effektiviseringerne på baggrund af EY-analyserne, mener vi, at de udliciterede driftsopgaver bør hjemtages pr. 01.04.2027 i lighed med Teknik- og Miljøudvalgets beslutning af den 21.08.2023.

For at forvaltningen kan fortsætte sin læring om og optimering af egen drift og kvalitet ved hjemtagelse af de udliciterede områder, kan denne sammenligning foregå internt i egen drift bydelene i mellem. Kombineret med et samarbejde om vidensdeling med 6-byerne eller

Frederiksberg kommune vil dette give tilsvarende mulighed for sammenligning af drift på det kommunale område.

Hvis det besluttet at hjemtage de udliciterede områder, mener vi, at det er tids nok med 1,5 år til at håndtere hjemtagelsesprocessen. I den forbindelse er vi indstillet på at indgå i et samarbejde med ledelsen, hvor vi sikrer en hurtig, omkostningseffektiv og gnidningsløs overgang til kommunal drift. Det kunne fx være et samarbejde om midlertidige lån af fejmaskiner og køretøjer samt hjælp til at finde kolleger med lokalkendskab og omlægning af ruter, da vi i forvejen drifter op til de områder, der skal hjemtages. Det vil gøre det muligt at få vedtaget finansiering i forbindelse med budgetforhandlingerne til budget 2026.

Forvaltningens bemærkninger

Forvaltningen vurderede i 2023, at en sikker og vellykket forberedelse af hjemtagelse af kontrakterne ville tage op til to år fra beslutning om bevilling til opgaven er hjemtaget. Forberedelse af en hjemtagelse vil bestå i bl.a. tilbageførsel og genindretning af driftspladser, genanskaffelse af materiel, herunder udbud, organisationsændringer, nyansættelser og virksomhedsovertagelse af medarbejdere samt arbejdsmiljøindsatser.

Det er forvaltningens vurdering, at en forberedelsestid på ca. to år, fra budgetbevilling til hjemtagelse, vil give bedst mulighed for at opnå en optimal og hensigtsmæssig proces og herunder give mulighed for et godt psykisk arbejdsmiljø i forandringen. Hvis der afsættes midler til hjemtagelse til budget 2026, vil der kun være ca. et år og fem måneder til at gennemføre hjemtagningen, hvilket vil kunne lade sig gøre om end med en meget komprimeret tidsplan.

Politisk handlerum

Det kan besluttet at hjemtage hele eller dele af den hidtil udbudte drift.

Hjemtagning af driftsopgaver vil kræve finansiering til genopbygning af mandskab og materiel i den eksisterende drift, herunder virksomhedsoverdragelse fra de afgangende leverandører. Hjemtagning forudsætter derfor, at der bliver afsat finansiering ved forhandlingerne om Overførselssagen 2024-2025 eller Budget 2026. Hvis udvalget henviser en hjemtagning af driftsopgaver til finansiering ved budgetforhandlingerne, vil forvaltningen udarbejde et budgetnotat med forskellige scenarier for hjemtagning, på baggrund af drøftelsen i udvalget.

Økonomi

Indstillingen har ikke i sig selv økonomiske konsekvenser for Københavns Kommune.

Videre proces

Når Teknik- og Miljøudvalget har godkendt indstillingen, vil Teknik- og Miljøforvaltningen udarbejde reviderede udbudskriterier og forelægge dem til udvalgets godkendelse i første kvartal 2025. Herefter vil forvaltningen iværksætte udbudsprocessen med henblik på kontraktindgåelse den 1. april 2027.

Oversigt over politisk behandling

Teknik- og Miljøforvaltningen indstiller, at Teknik- og Miljøudvalget over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen anbefaler,

1. at de tre kontrakter vedr. driftsopgaver i bydelene Vesterbro og Brønshøj-Husum genudbydes.

Teknik- og Miljøudvalgets beslutning i mødet den 7. oktober 2024

Enhedslisten stillede følgende ændringsforslag (ÆF1) som erstatning af 1. at-punkt:

“at henvise finansiering af hjemtagning af driftsopgaver i bydelene Vesterbro og Brønshøj-Husum, når kontrakterne udløber, til Overførselssagen 2024-2025 eller Budget 2026.”

Ændringsforslaget (ÆF1) blev forkastet med 4 stemmer mod 6. Ingen undlod at stemme.

For stemte: F, Ø og Å

Imod stemte: A, B, C og V

Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet stillede følgende ændringsforslag (ÆF2) som tilføjelse til 1. at-punkt:

”dog således at Teknik- og Miljøforvaltningen undersøger mulighed for, hvordan der via udbud evt. som underleverandør eller som tildeling kan få en socialøkonomisk virksomhed til at stå for driften af en enkelt plads.”

Ændringsforslaget (ÆF2) blev vedtaget med 6 stemmer mod 4. Ingen undlod at stemme.

For stemte: A, F, Ø og Å

Imod stemte: B, C og V

Det Konservative Folkeparti og Venstre stillede følgende ændringsforslag (ÆF3) som nyt at-punkt:

”at Teknik- og Miljøforvaltningen undersøger mulighed for, hvordan der som en del af Københavns Kommunes drift evt. som underleverandør eller som tildeling kan få en socialøkonomisk virksomhed til at stå for driften af en enkelt plads.”

Ændringsforslaget (ÆF3) blev vedtaget med 4 stemmer mod 3. 3 undlod at stemme.

For stemte: C, V og Å

Imod stemte: F og Ø

Undlod at stemme: A og B

Den således ændrede indstilling blev anbefalet over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen med 7 stemmer mod 3. Ingen undlod at stemme.

For stemte: A, B, C, V og Å

Imod stemte: F og Ø

Venstre afgav følgende protokolbemærkning:

"Venstre mener, at en større andel af de kommunale driftsopgaver bør udliciteres".

Økonomiforvaltningen indstiller, at Økonomiudvalget oversender sagen til Borgerrepræsentationen med følgende erklæring:

Økonomiudvalget forudsætter, at eventuelle merudgifter, som følge af sagen, afholdes inden for Teknik- og Miljøudvalgets budgetramme.

Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 29. oktober 2024

Økonomiudvalget besluttede at oversende indstillingen med udvalgets erklæring til behandling i Borgerrepræsentationen uden afstemning.

Venstre videreførte deres protokolbemærkning fra Teknik- og Miljøudvalgets møde den 7. oktober 2024.

"Venstre mener, at en større andel af de kommunale driftsopgaver bør udliciteres".

Beslutning

Borgerrepræsentationens beslutning i mødet den 7. november 2024

Enhedslisten og SF genfremsatte følgende ændringsforslag til erstatning af 1. at-punkt:

"at henvise finansiering af hjemtagning af driftsopgaver i bydelene Vesterbro og Brønshøj-Husum, når kontrakterne udløber, til Overførselssagen 2024-2025 eller Budget 2026."

Det af Enhedslisten genfremsatte ændringsforslag blev forkastet med 24 stemmer mod 29. Ingen medlemmer undlod at stemme.

For stemte: Ø, F og Å.

Imod stemte: A, C, B, V, I og O.

Indstillingen blev herefter godkendt med 32 stemmer mod 21. Ingen medlemmer undlod at stemme.

For stemte: A, C, B, V, Å, I og O.

Imod stemte: Ø og F.

Venstre videreførte følgende protokolbemærkning, som Det Konservative Folkeparti tilsluttede sig:

"Venstre mener, at en større andel af de kommunale driftsopgaver bør udliciteres".

Bilag

Bilag 1 - Oversigt over politisk behandling

Bilag 2 - Notat til Teknik- og Miljøudvalget om benchmark 2023

Bilag 3 - Spørgsmål fra Teknik- og Miljøborgmester Line Barfor (Ø) om muligheden for inddragelse af socialøkonomiske virksomheder ved genudbbud af driftsopgaver

Parker, Kirkegårde og Renhold
Teknik- og Miljøforvaltningen



Bilag 1 Overblik over politisk behandling

09-04-2024

Sagsnummer I F2
2024 - 598

Dokumentnummer i F2
119927

Sagsnummer eDoc
2024-0009628

Teknik- og Miljøudvalget, 17. juni 2024, Fastlæggelse af serviceniveauer for driften i byen Teknik- og Miljøudvalget besluttede, at forvaltningen fortsat skal styre efter et ensartet serviceniveau for renholdelse af vejearealer, grønne arealer og kirkegårde, tømning af affaldskurve samt rengøring af ubemandede toiletter med en gennemsnitlig karakter på 4,0. Sammen med indstillingen blev det første benchmark for driften forelagt, og vedlagt som bilag: *Bilag 3 Benchmark for driftsøkonomi 2023*.

Teknik- og Miljøudvalget, 21. august 2023, Kontraktudløb af driftsopgaver i udliciterede bydele, Vesterbro og Brønshøj-Husum

Teknik- og Miljøudvalget besluttede, at forlænge kontrakterne med ét år, med henblik på at hjemtage driftsopgaverne i de to bydele fra april 2026, såfremt der blev afsat finansiering i Budget 2024. Såfremt der ikke blev afsat finansiering i Budget 2024, forlænges kontrakterne frem til udgangen af marts 2027. Der blev ikke afsat finansiering i Budget 2024, og kontrakterne blev herefter forlænget til april 2027.

Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti, Venstre, afgav følgende protokolbemærkning: *"Partierne mener, at en større andel af de kommunale driftsopgaver bør udliciteres."*

Enhedslisten afgav følgende protokolbemærkning: *"Enhedslisten mener, at København efter mange år med stadig mere udlicitering i Danmark skal gå nye veje og i stedet begynde at hjemtage opgaver. Erfaringerne siden 2019 tyder ikke på, at private aktører kan løse opgaverne væsentligt billigere end forvaltningen. Til gengæld vil en hjemtagning af driftsopgaverne betyde, at kvaliteten af opgaveløsningen kan blive bedre, når medarbejderne får mere indflydelse på planlægningen og tilrettelæggelsen af arbejdet, arbejdsmiljøet kan blive forbedret, der bliver muligheder for at stille kvalitetskrav, og der bliver mulighed for at skabe en bedre tværgående og helhedsorienteret indsats til gavn for borgerne og byen."*

Parker, Kirkegårde og Renhold

Njalsgade 17
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

Teknik- og Miljøudvalget, 2. august 2023, Plan for konkurrenceudsættelse af driftsopgaver i udvalgte bydele

Teknik- og Miljøudvalget godkendte forvaltningens forslag til udbudsplan, for forvaltningens driftsudbud af grøn pleje, kirkegårdsdrift samt gaderenholdelse for bydelene Brønshøj-Husum og Vesterbro med kontraktstart 1. april 2021. Udvalget godkendte, at tildelingen af kontrakter sker på baggrund af en vægtning af 'bedste forhold mellem pris og kvalitet', hvor pris vægter 90 % og kvalitet i form af arbejdsmiljø vægter 10 %, som beskrevet i løsningsafsnittet.

Protokolbemærkninger

Det Konservative Folkeparti: *"Det Konservative Folkeparti mener grundlæggende, at denne pleje og renholdelsesopgave bør bringes i udbud fsva hele kommunen."*

Venstre: *"Venstre mener, at det er uambitiøst kun at udlicitere 13% af driftsopgaverne. Så sent som i april 2019 anbefalede TMF at 40% af driftsopgaverne burde udliciteres. Vi mener, at vi som politikere burde lytte til dette faglige indspark."*

Enhedslisten, Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Alternativet: *"Partierne mener, at med indførsel af serviceniveauer, benchmark som styringsværktøj og udbuddet af Vesterbro, Brønshøj-Husum og Brønshøj kirkegård, hvilket svarer til ca. 13% af arealet, har Teknik- og Miljøforvaltningen et godt grundlag for at benchmarke de klassiske driftsopgaver. For at holde fokus på effektivisering og sikre ro for organisation og medarbejdere ønsker partierne at begrænse udbud af klassiske driftsopgaver til de to bydele, så længe der arbejdes med serviceniveauer og benchmark som styringsværktøj."*

Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti: *"Partierne stemmer i dag for, men havde gerne set, at mere end 13 % af forvaltningens arealer blev konkurrenceudsat for at få et bredere grundlag ift. at vurdere, hvordan vi får den bedst mulige service for Københavnerne skattekrone."*

Borgerrepræsentationen 22. august 2020, Model for udmøntning af effektiviseringspotentialer på klassiske driftsområder

Borgerrepræsentationen godkendte konkurrenceudsættelse på klassiske driftsområder i forvaltningen.

Protokolbemærkninger

Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti videreførte deres protokolbemærkning fra udvalgsbehandlingen, som Liberal Alliance tilsluttede sig: *"Vi finder, at der skal ske konkurrenceudsættelse af alle klassiske driftsopgaver, og derfor er vi også imod hjemtagning af*

opgaver, der i dag er udbudt. Vi finder, at en konkurrenceudsættelse af kun 13 procent af driftsopgaverne er alt for lidt."

Teknik- og Miljøudvalget, 03. juni 2019, Model for udmøntning af effektiviseringspotentialer på klassiske driftsområder

Teknik- og Miljøudvalget anbefalede konkurrenceudsættelse på klassiske driftsområder i forvaltningen over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

Anbefalingen blev vedtaget med afstemning: To medlemmer undlod at stemme for anbefalingen. For stemte: A, F, Ø og Å. Imod stemte: C og I. Undlod at stemme: B og O.

Teknik- og Miljøudvalget besluttede, at gennemføre 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 bydelene Vesterbro og Brønshøj-Husum.

Enhedslisten fremsatte følgende ændringsforslag (ÆF4) som blev vedtaget: *"At den eksisterende trivselsmåling på driftsområderne forelægges udvalget i forbindelse med den årlige redegørelse for forvaltningens serviceniveauer på de klassiske driftsområder sammen med resultatet af bruger- og borgertilfredshedsundersøgelse."*

Konkurrenceudsættelsen blev godkendt uden afstemning.

Protokolbemærkning

Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Liberal Alliance afgav følgende protokolbemærkning:

"Vi finder, at der skal ske konkurrenceudsættelse af alle klassiske driftsopgaver, og derfor er vi også imod hjemtagning af opgaver, der i dag er udbudt. Vi finder, at en konkurrenceudsættelse af kun 13 procent af driftsopgaverne er alt for lidt."



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
<i>Driftsbydele</i>	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	
<i>Driftsbydele</i>	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 priseniveauet 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 priseniveau i Valby. Der er konstateret lidt højere serviceniveauer i den årlige kvalitetsmåling, og forvaltningen har derfor i 2024 overflyttet bemanning 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 bemanningen 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 tømningfrekvenser 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 <i>almindelige</i> overhead, der anvendes i budgetnotater	4.Priser beregnet ud fra konkret vurdering af et realistisk tidsforbrug + <i>almindeligt</i> 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 tømningrute. 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.

Parker, Kirkegårde og Renhold
Teknik- og Miljøforvaltningen



Besvarelse vedrørende mulighed for at inddrage socialøkonomiske virksomheder ved udbud af driftsopgaver

Medlem af Borgerrepræsentationen teknik- og miljøborgmester Line Barfod (Ø) har stillet følgende spørgsmål til Teknik- og Miljøforvaltningen i forbindelse med Teknik- og Miljøudvalgets behandling af indstillingen Kontraktudløb for driftsopgaver i de udliciterede bydele, Vesterbro og Brønshøj-Husum:

Spørgsmål

Kan Teknik- og Miljøudvalget beslutte, at socialøkonomiske

virksomheder inddrages ved genudbuddet af driften, og kan det ske

- ved, at mindre opgaver som en plads, et lille byrum eller nogle træer i en gade, ikke omfattes af det generelle udbud, men i stedet udbydes specifikt til socialøkonomiske virksomheder eller,
- ved at det vil tælle positivt i udbuddet, hvis en leverandør har en eller flere socialøkonomiske virksomheder som underleverandører til visse delopgaver.

Svar

Det er Teknik- og Miljøforvaltningen's vurdering, at forvaltningen ikke inden for rammerne af udbudsreglerne og de almindelige forvaltningsretlige principper kan tildele kontrakter til virksomheder på baggrund af at virksomheden er socialøkonomisk. Dette er uanset kontraktens størrelse og uanset, om kontrakten skal udbydes eller ikke.

Forvaltningen kan godt ved sin afdækning af markedet for relevante leverandører til en opgave, udsøge kvalificerede socialøkonomiske virksomheder og på lige vilkår med øvrige virksomheder, indhente tilbud på opgaven fra dem. Er et tilbud fra en socialøkonomisk virksomhed konkurrencedygtigt, hvormed der vurderes at være fornøden sammenhæng mellem pris og kvalitet, kan tilbuddet antages.

Det kan ikke tælle med i tildelingen af opgaver, hvorvidt virksomheden eller dennes underleverandør er socialøkonomisk; tilbud indhentes på lige vilkår med andre leverandører.

Reserveret kontrakt

04-10-2024

Sagsnummer i F2
2024 - 598

Dokumentnummer i F2
161094

Sagsnummer i eDoc
2024-0009628

Parker, Kirkegårde og Renhold
Njalsgade 17
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

Kommunen har jf. udbudslovens § 49 og § 54 mulighed for at udskille en mindre opgave fra det samlede udbud og lave et selvstændigt udbud på denne del, der rettes mod beskyttede værksteder eller økonomiske aktører, hvis hovedformål er social og faglig integration af handicappede eller dårligt stillede personer. Det er uden betydning, hvordan virksomheden er organiseret juridisk, herunder om den er organiseret som socialøkonomisk.

Udvalget kan således beslutte, at forvaltningen i en markedsafdækning også skal inddrage socialøkonomiske virksomheder.

Udvalget kan også beslutte, at forvaltningen skal undersøge, om det er muligt at matche et beskyttet værksted eller økonomisk aktør, hvis hovedformål er social og faglig integration af handicappede eller dårligt stillede personer med en relevant driftsopgave for en reserveret kontrakt.

Medarbejderne har gennem MED-organisationen forholdt sig til inddragelse af socialøkonomiske virksomheder ved driftsudbud, og har bemærket følgende:

Vi mener, at det er rigtigt godt at tage et socialt ansvar i forhold til fx udsatte unge eller nedslidte kolleger. I driften har vi tidligere taget et stort socialt ansvar, hvor vi fik ansat unge, som havde brug for at lære arbejdsmarkedet at kende, lære at møde til tiden og være en del af et arbejdsfællesskab. Vi har også tidligere haft muligheder for at oprette skånestillinger til ældre- og nedslidte kolleger. Mulighederne for at løfte disse sociale ansvarsområder er imidlertid ikke længere til stede, da det i sagens natur koster nogle penge og ikke passer i et benchmark set up. Vi foreslår derfor at prioritere midler til oprettelse af skånestillinger og stillinger til indslusning af unge på arbejdsmarkedet på overenskomstmæssige vilkår."

Svaret er offentligt tilgængeligt på Teknik- og Miljøudvalgets dagsorden tilknyttet indstillingen, som svaret vedrører.

Rikke Skovbølling Brandt
Vicedirektør