



## **Til BIU**

24-05-2017

Sagsnr.  
2016-0292681

### **Bilag 2: Orientering om vægtningsmodeller, kriterier og pris**

Dokumentnr.  
2016-0292681-76

I forbindelse med udvalgets behandling af kvalitetskriterierne for udbuddet af danskuddannelse 22. maj blev ønsket en beskrivelse af forskellige vægtningsmodeller og deres betydning, herunder en beskrivelse af kriterier og betydning for pris samt muligheden for tilkøb i udbudsmaterialet

Sagsbehandler  
Karsten Jensen

Der redegøres nedenfor for henholdsvis vægtningsmodeller, kvalitetskriterier og sammenhæng med pris samt muligheden for tilkøb af optioner i forbindelse med udbuddet.

#### **1. Tildeling og vægtningsmodeller**

I udbudsloven anvendes begrebet tildeling efter det økonomisk mest fordelagtige tilbud og betyder, at Københavns kommune skal finde frem til det økonomisk mest fordelagtige tilbud ved at vælge et af tre tildelingskriterier:

##### 1.1 Pris

Ved tildelingskriteriet pris evalueres tilbuddene alene på en samlet pris, som kan være en opgørelse af flere priselementer. Tilbuddet med den laveste pris vinder udbuddet.

##### 1.2 Omkostninger

Ved tildelingskriteriet omkostninger evalueres tilbuddene på de samlede omkostninger (totalomkostninger og/eller livscyklusomkostninger).

##### 1.3 Bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Ved tildelingskriteriet bedste forhold mellem pris og kvalitet indgår der foruden økonomiske underkriterier som pris eller omkostninger også relevante og proportionelle underkriterier om tilbuddets kvalitetsmæssige indhold. Det skal fremgå af udbudsmaterialet, hvad der tillægges betydning, hvordan de enkelte kriterier vil blive bedømt, og hvordan kriterierne vægtes.

**CF 5. kontor, område 2**

Bernstorffsgade 17  
1577 København V

E-mail  
HE6S@bif.kk.dk

EAN nummer  
5798009710161

### *Vægtning*

Ved anvendelse af tildelingskriteriet 'bedste forhold mellem pris og kvalitet' skal Københavns kommune for at overholde gennemsigtighedsprincippet i udbudsmaterialet oplyse, hvordan underkriterierne afvejes i forhold til hinanden

Der anvendes typisk procentsatser til vægtningen og der er ikke nogen regler om andelen af vægtningen. Der er ikke et tilsvarende krav i udbudsloven om vægtning af eventuelle delkriterier til underkriterier. Det fremgår dog af lovbemærkningerne, at vægtningen af delkriterier skal angives, hvis et delkriterium tillægges særligt stor eller særligt lille betydning i forhold til andre delkriterier under samme underkriterium.

Evalueringsmodellen skal afspejle denne præmis om sammenhæng mellem formål og vægtningsmodel og evalueringsmodellen offentliggøres i udbudsmaterialet. Kravet indebærer, at det skal være gennemsigtigt for tilbudsgiverne, hvad der lægges vægt på ved evalueringen, og hvordan denne nærmere foretages.

Beskrivelsen af evalueringsmodellen skal gøre det klart for tilbudsgiverne, hvad de praktiske konsekvenser af evalueringsmetoden kan forventes at være, og hvilken betydning for vægtning og dermed for konkurrencen mellem de bydende, den kan forventes at have.

Erfaringer fra tidligere udbud er relativt sparsomme og skal det erindres fandt sted i en anden lovgivningsmæssig sammenhæng, hvor der både blev stillet andre krav til kvaliteten af uddannelsen samt ikke mindst sted indenfor et helt andet refusionsniveau.

Ved tidligere udbud af danskuddannelse i f.eks. Århus i 2012 og i Esbjerg, Vejen og Varde i 2016 var tildelingskriteriet 'det økonomisk mest fordelagtige tilbud' og underkriteriet pris sat til 40 % og underkriteriet kvalitet til 60 %.

Eftersom Danskuddannelsesloven nøje fastlægger konkrete læringsmål og anvendelse af ministerielle test og prøver, der sikrer disse mål, ligesom der er tale om selvforsørgende kursister, er indstillet en fordeling med vægtning med 70 % til pris og 30 % til kvalitet. Forvaltningen kan ikke umiddelbart prissætte, hvad udgifterne vil være ved at rykke denne balance.

Dog vil en højere lavere vægtning af pris, alt andet lige, sende et signal til potentielle udbydere om at prisen betyder mindre – men det er umuligt at forudsige adfærden, ligesom det er umuligt at forudsige udfaldet af processen, fordi det kommer an på de forskelle mellem pris og kvalitet, der er i de indkomne tilbud (hvis fx kvalitetsforskellen eller prisdifferencen er meget små).

## **2. Sammenhængen mellem kvalitet og pris**

Der kan ikke siges noget generelt om sammenhæng mellem kvalitet og pris i en udbudsproces. Prisdannelsen er netop en del af tilbudsgivers overvejelser som et betydeligt konkurrenceparameter.

Der er dog for nyligt udarbejdet to analyserapporter, der belyser sammenhængen mellem kvalitet og pris, når udbydere af danskuddannelse benchmarkes.

KORA (Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning) offentliggjorde i juni 2016 en rapport om 'Benchmarking og effektivitet af danskuddannelse for udlændinge', der viser, at det dyreste sprogcenter er 90 pct. dyrere end det billigste, KORA konkluderer på den baggrund, at "Potentialet for, at relativt dyre sprogcentre lærer af de bedste andre, dyre sprogcentre med henblik på resultatforbedring, er således begrænset i analyseperioden. Omvendt er potentialet stort for, at dyre sprogcentre – med henblik på at levere samme resultater for færre penge – lærer af mindre dyre sprogcentre". I analysen er de dyreste aftalte takster mere end dobbelt så høje som de billigste. Fx varierer taksterne på danskuddannelse 1 fra under 20.000 kr. til over 40.000 kr. for et modul. På danskuddannelse 2 og 3 er variationen fra under 10.000 kr. til over 20.000 kr. pr. modul.

Deloitte offentliggjorde i november 2016 en 'Analyse af danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.', der konkluderer, at det fremgår af benchmarkanalysen, at der er markante takstforskelle i sektoren og at "sprogcentrene kunne have sparet i omegnen af 20 procent (af taxameterindtægten) og have leveret resultater på samme niveau".

Begge undersøgelser vurderer altså fra forskellige perspektiver og med forskellige metoder, at der ikke nødvendigvis er en klar sammenhæng mellem prisen på danskuddannelse og danskundervisningens kvalitet og at der derfor er et uudnyttet potentiale.

Finansieringen af 'Lovforslaget til danskuddannelse for voksne udlændinge' indeholder et estimeret effektiviseringspotentiale på 12,8 %. Det er statens forudsætning, som forvaltningen ikke har mulighed for at komme med en nærmere vurdering af. Det bemærkes, at den påkrævede omkostningsreduktion i Københavns Kommune ved uændret bevilling fra Borgerrepræsentationen er over 35 pct. Dette skyldes blandt andet skævhed i den statslige kompensation for bortfald af refusion.

### *Betydningen af kriterier*

Forvaltningen kan på basis af de meget forskellige prisniveauer og skolernes frihed til at tilrettelægge undervisningen ikke på forhånd estimere en merpris for bestemte kvalitetskriterier. Det er fx ikke muligt at estimere merprisen ved en maksimal klassekvotient eller en kantineordning, da den afhænger helt af, hvilken måde skolerne har organiseret undervisningen og hvilken bygningsmasse, som de har eller får til rådighed.

Selv når resultatet af budgetforhandlingerne er kendt, vil forvaltningen ikke have mulighed for at forudse merudgifterne ved forskellige kvalitetskrav. Forvaltningen vil derfor ikke have mulighed for at vurdere om en givet resultat vil give mulighed for bestemte kvalitetskrav. Dette gælder i særlig grad holdddannelsen (adskilte niveauer, maksimale holdstørrelser, mv.) og undervisningsformen (e-læring vs. konfrontationstimer), da det vurderes at være de to helt afgørende omkostningsbærere på området.

Forvaltningen anbefaler på den baggrund, at udvalget overvejer at foretage et udbud med optioner. Det betyder, at der udbydes en basisydelse med mulighed for et eller flere tilkøb af en bestemt og på forhånd prissat kvalitet, såfremt der budgetmæssigt vurderes mulighed herfor. På den måde opnås en større grad af budgetsikkerhed samtidig med at forskellige kvalitetshensyn kan tilgodeses såfremt dette kan lade sig gøre inden for de budgetmæssige rammer.

### **3. Optioner**

Udbud med optioner er udbudsteknisk vanskeligt, jf. kommunens advokat. Der skal sikres en balance mellem grundydelsen og tilkøb, så der 1) Ikke laves en model, hvor bydere indregner en stor risikopræmie på grund af usikkerhed om opgavens karakter og omfang og 2) vurderingen af tilbud skal foretage en rimelig afvejning af elementer, der med sikkerhed købes og optioner.

Disse hensyn kan tilgodeses ved a) have relativt få optioner, b) vælge optioner der udgør en mindre del af den samlede kontrakts værdi og c) tillægge pris og kvalitet af ydelserne i optionerne ingen eller mindre vægt og betinget af om de effektueres.

Det betyder at det formentligt relativt enkelt vil være muligt at implementere optioner om eksempelvis kantineforhold og undervisningsmaterialer. Derimod vil grundlæggende kriterier som har afgørende betydning for selve organiseringen af opgaveløsningen være vanskeligere at håndtere. Det gælder fx kriterier om, hvor meget af undervisningen, der skal være konfrontationstimer frem for e-læring eller bestemmelser om holdddannelse i form af maksimale

holdstørrelser eller krav om at personer på forskellige niveauer ikke må undervises sammen. Både krav om konfrontationstimer i stedet e-læring samt bestemmelser om maksimale holdstørrelser vil øge prisen og dermed kommunens udgifter. Endvidere er der en risiko for at leverandører ved stor usikkerhed om, hvilken opgave der skal løses vil indregne en risikopræmie på den afgivne pris. En risikopræmie der kan være tillagt såvel prisen på grundydelsen som tilkøb. Der er en risiko for at leverandører ved stor usikkerhed om, hvilken opgave der skal løses vil indregne en risikopræmie på den afgivne pris. En risikopræmie der kan være tillagt såvel prisen på grundydelsen som tilkøb.

Det kan afslutningsvist nævnes, at forvaltningen ikke har noget setup, der aktuelt vil kunne kontrollere krav som de sidstnævnte, dvs. om undervisningen faktisk finder sted på den måde. Forvaltningens nuværende tilsyn er i overensstemmelse med kravene til lovgivningen, men det vil umiddelbart kræve yderligere ressourcer løbende at sikre, at fx holdstørrelserne ikke overskrider et bestemt krav, som er sat i fbm. et udbud. Det vil kræve en særskilt organisering og medføre omkostninger. Forvaltningen har på nuværende tidspunkt et færdigt bud på, hvilke bodsbestemmelser, der vil skulle indeholdes i udbuddet i forbindelse med eventuelle overtrædelser.