

Udbudsstrategi

Holbæk Kommune



Foto: Colourbox

Baggrund og procedurer for udbudsstrategi

I henhold til kommunestyrelovens § 62 b skal Byrådet udarbejde en udbudsstrategi, som indeholder en vurdering af, på hvilke driftsområder udbud påtænkes anvendt, og hvordan anvendelsen af udbud kan øges.

Begrebet "udbud" skal forstås bredt som enhver konkurrenceudsættelse af en driftsopgave, som kommunen er ansvarlig for, hvor der sikres en passende grad af offentlighed, og hvorved potentielle tilbudsgivere får mulighed for at tilkendegive deres interesse i opgaven. Den brede forståelse af "udbud" betyder, at udbudsstrategien udover klassiske udbudsforretninger også vil skulle omfatte de forskellige andre former for offentlig-privat samarbejde, som er udviklet i de senere år, fx offentlig-private partnerskaber (OPP)¹ og servicepartnerskaber².

Konkurrenceudsættelse skal også ses i sammenhæng med borgerens ret til frit valg mellem offentlige og private leverandører af velfærdsydelser. I henhold til Lov nr. 253 af 28. marts 2006 om fremme af frit valg for borgerne ved levering af serviceydelser i kommuner er Byrådet forpligtiget til inden for hver valgperiode at vurdere, hvor det er muligt at udvide eksisterende frit valg ordninger eller indføre frit valg på områder, hvor dette ikke allerede er sikret. Byrådets stillingstagen til, hvad der lokalt kan gøres for at fremme borgernes frie valg, kan indgå i udbudsstrategien.

Udbudsstrategien:

- skal offentliggøres
- er knyttet til Byrådets funktionsperiode, men kan til enhver tid revideres
- er Byrådets opgave og kan ikke delegeres til udvalg eller forvaltning
- inden udgangen af det år, hvor der er valg til Byrådet, skal der godkendes en opfølgningsredegørelse for udbudsstrategien, som skal offentliggøres

Udbudsstrategien skal indeholde:

1. Oversigt over de driftsopgaver, som Byrådet påtænker at udbyde
2. Konkrete mål for konkurrenceudsættelse af driftsopgaver, herunder for særligt udbudsegnete opgaver
3. En beskrivelse af de initiativer Byrådet vil anvende for at nå de fastsatte mål.

Strategien for Holbæk

Ligesom andre kommuner, står Holbæk over for store udfordringer med at få ressourcerne til slå til.

Behovet for velfærdsydelser er stigende og vores lokalsamfund er hele tiden under udvikling. Diskussionen om Holbæk Kommunes fremtid er således ikke en diskussion om at bevare en eksisterende situation. Det er under alle omstændigheder en umulighed, da morgendagen vil bringe nye muligheder og udfordringer. Derfor er det vigtigt at anlægge

¹ OPP er relevant i anlægsopgaver, hvor også de efterfølgende driftsopgaver indtænkes. Ofte vil et OPP-projekt være baseret på privat finansiering, mens kommunen betaler en løbende ydelse for at få anlægget og de aftalte serviceydelser stillet til rådighed.

² Et servicepartnerskab er en samarbejdsmodel, der åbner for større fleksibilitet og åbenhed mellem kommunen og den private virksomhed end ved traditionelle udbud. Kontrakten udformes, så der er plads til løbende justeringer af partnerskabet og arbejdet med at løse opgaverne i forhold til ny viden og nye behov.

en dynamisk tilgangsvinkel og skabe et rum for, at Holbæk Kommune kan udvikle og tilpasse sig ændrede samfundsforhold og lokale forventninger.

Disse udfordringer kræver, at vi hele tiden forsøger at gøre tingene endnu bedre. Vi er i en situation, hvor vi hele tiden må have sikkerhed for, at skatteydernes penge udnyttes bedst muligt til gavn for borgerne i Holbæk Kommune.

Ved at forholde os til de givne udfordringer og muligheder i tide kan vi bedst sikre fremtiden for hinanden.

Udbudsværktøjet

Konkurrence er en af drivkræfterne for udvikling og fornyelse, ligesom det skaber et vedholdende fokus på kvalitet og effektiv ressourceanvendelse. Konkurrence bidrager samtidig til at skærpe leverandørens opmærksomhed om ønsker og behov hos brugerne. Dette gælder både den private sektor og i den offentlige sektor.

Et af formålene med at konkurrenceudsætte kommunens opgaver er at sikre, at opgaverne løses bedst og billigst ved, at kommunens egne enheder og private leverandører kan konkurrere på pris og kvalitet. Potentielt kan dette føre til lavere omkostninger, højere kvalitet eller nye løsningsmodeller. Kernen er, at få mere ud af de samme ressourcer eller at få det samme ud af færre ressourcer.

Derudover bidrager udbudsprocessen til, at kommunen i forberedelserne internt beskriver og definerer den opgave, som skal løses. Dette sikrer fokus på, at få "skåret" opgaven til, så opgaveløsningen bliver afgrænset til de forhold, der i sidste ende skaber værdi for borgerne. Dette fokus er der allerede i kommunens enheder, men udbudsstrategien skal bidrage til at fokus fastholdes og skærpes, og at erfaringer opsamles og deles på tværs i Holbæk Kommune.

Udbudsstrategien for Holbæk Kommune er ikke et udtryk for en holdning til, hvorvidt opgaven skal løses af offentlige eller private leverandører. Det væsentlige er, at kvaliteten af kommunens ydelser er i top. Udbud af en kommunal opgave er blot lakmusprøven på, hvor opgaven med fordel kan placeres.

Udbudsstrategien er et udtryk for, at Byrådet vil sikre gennemsigtighed over for borgerne, og en garant for at skatteydernes penge benyttes der, hvor opgaven løses bedst og billigst – uagtet om dette er en privat eller kommunal serviceyder.



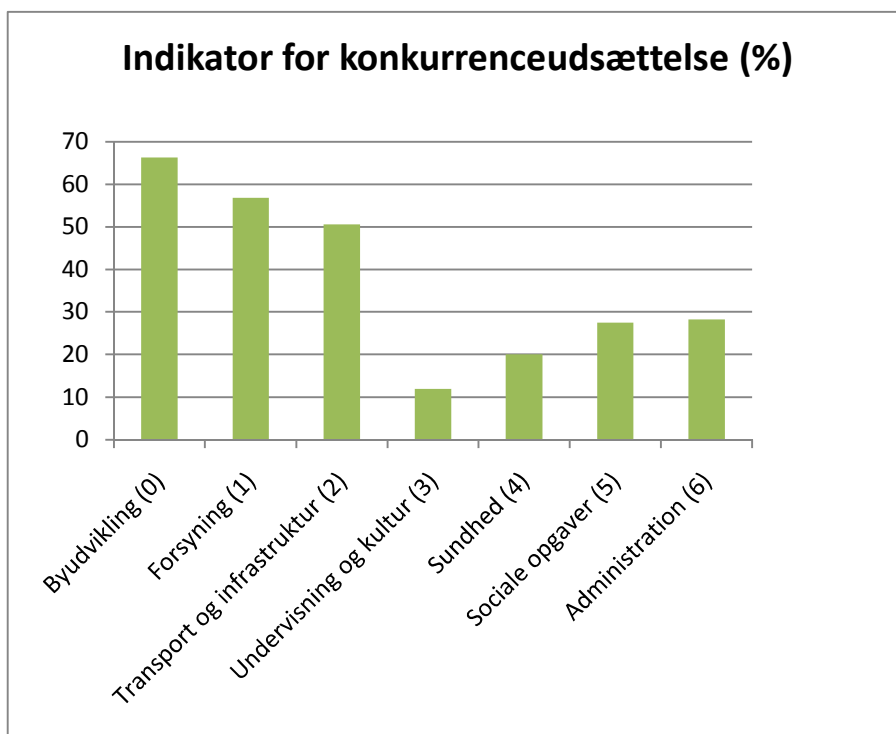
Foto: Colourbox

Oversigt over de driftsopgaver, som Byrådet påtænker at udbyde

Det lovmæssige grundlag betyder i praktisk, at stort set alle indkøb som foretages af Holbæk Kommune ved private leverandører er udbudspligtige efter gældende love og direktiver. Principperne om gennemsigtighed samt ligebehandling for og af leverandører/borgere er som udgangspunkt gældende for Holbæk Kommunes indkøbspolitik.

KL har aftalt med regeringen, at man samlet vil konkurrenceudsætte 26,5 % af opgavemængden i 2010. Målemetoden betegnes som Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU)³. Holbæk Kommunes IKU var i 2008 på 29,4 % og placerede Holbæk på en 9. plads blandt landets kommuner.

Diagram 1: Holbæk Kommunes opgaver og IKU kategoriseret på hovedkonti



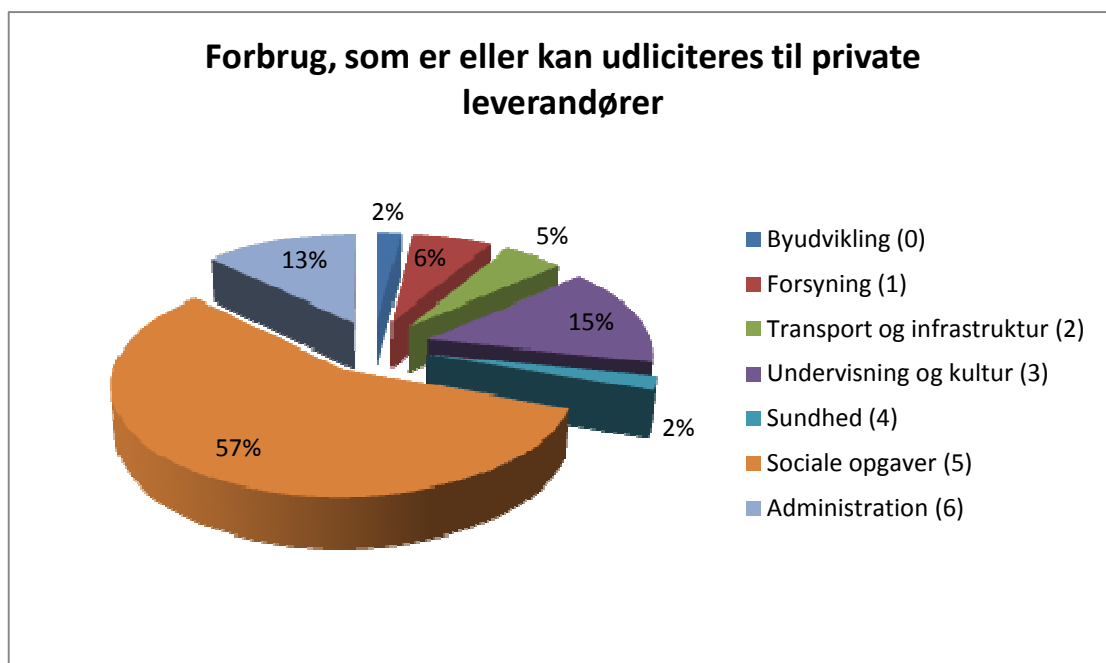
Hovedkonti 0, 1 og 2 er opgaver, der almindeligvis kan betegnes som ikke borgernære opgaver. Her har der været en længere praksis for at benytte private leverandører, og derfor også på disse områder man finder de højeste IKU-tal.

Hovedkonto 3 til 5 omfatter opgaver inden for mere borgernære områder.

³ IKU beregnes som andelen af udgifter varetaget af private leverandører og vundne kommunale udbud, målt ifht. udgifter i alt. I forbindelse med beregningen af IKU, er der en række områder der er "fredet" fra konkurrenceudsættelse. Dette er områder af de kommunale budgetter, som ikke er mulige at udlicitere, og de er derfor ikke omfattet af beregningen.

Fordelingen af forbrug på hovedkontoniveau, som er mulig at udlicitere fremgår af diagram 2.

Diagram 2: Fordelingen af forbrug på hovedkontoniveau



Der er behov for at vurdere opgavernes udbudsegnethed og alternative samarbejdskonstruktioner. Man kunne både overveje, at konkurrenceudsætte opgaver som pt. foretages af kommunen, men også udarbejde kommunale tilbud (kontrolbud) på opgaver som traditionelt er udliciteret til private leverandører. Udover de klassiske udbud kunne overvejes alternative samarbejdsformer, hvor kommunen indgår i partnerskaber med private leverandører.

Alle udbudsegnede områder konkurrenceudsættes. Dette hurtigst muligt, men i en takt, som sikrer en solid og sikker implementering i organisationen.

Konkurrenceudsættelse af kommunale opgaver er ofte en proces, hvor der på forhånd er begrænset viden om de udfordringer, som kommer undervejs og de effekter som kan opnås. Egner opgaven sig til at blive konkurrenceudsat nu? Eller skal organisationen først modnes (fx gennem en periode med intern kontraktstyring)?

Initiativerne evalueres årligt af Byrådet.

Konkrete mål for konkurrenceudsættelse af driftsopgaver, herunder for særligt udbudsegnede opgaver

Det lovmæssige grundlag betyder i praktisk, at stort set alle indkøb som foretages af Holbæk Kommune ved private leverandører er udbudspligtige efter gældende love og direktiver. Dvs., at de gældende tærskelværdier for udbud udløser de i lovgivningen fastsatte procedurer. Principperne om gennemsigtighed samt ligebehandling for og af leverandører er som nævnt gældende for Holbæk Kommunes indkøbspolitik.

Det er nødvendigt med et grundigt forarbejde, inden kommunen beslutter om en opgave, som på nuværende tidspunkt varetages af kommunen, skal konkurrenceudsættes. I forarbejdet indgår undersøgelser af mulige gevinster, og om de udvalgte opgaver er

egnet til konkurrenceudsættelse. Det vil bl.a. afhænge af, hvorvidt opgaven kan specificeres, og om opgaven kan udbydes i et konkurrencepræget marked med egnede leverandører. Erfaringer viser, at en grundig specifikation af de opgaver, som kommunen overvejer at konkurrenceudsætte, har resulteret i en rationalisering, som kan give gevinster allerede inden konkurrenceudsættelsen.

Eksempelvis planlagde Holbæk Kommune i 2008 udbud af madproduktion og transport til 11 plejecentre. Udbuddet blev annulleret idet der ikke blev modtaget konditionsmæssige tilbud fra private leverandører. Kommunen varetager fortsat opgaven i dag. Men øvelsen resulterede i en bruttogevinst på 1,1 mio. kr.

Konkurrenceudsættelse af opgaver, som på nuværende tidspunkt varetages af kommunen kan desuden få vidtrækkende konsekvenser for de berørte medarbejdere. Byrådet lægger derfor stor vægt på, at personalet i god tid, inden der træffes beslutninger om udbud, informeres om og har mulighed for at drøfte de arbejds- og personalemæssige konsekvenser ved det konkrete udbud. Byrådet anser det som væsentligt succeskriterium for udbudsforretninger, at der tages vare på både den juridiske og menneskelige dimension⁴.

Byrådet har desuden besluttet, at kommunale afdelinger, hvis driftsopgaver udbydes, gives mulighed for at afgive kontrolbud.

| Mål | Frist for gennemførelse af mål | Nr. |
|---|--|-----|
| Der fastlægges en ensartet metode til vurdering af, hvorvidt en opgave er udbudsegnede. | Metoden forelægges Økonomiudvalget til orientering umiddelbart efter vedtagelse af udbudsstrategien. | 1 |
| Vurdering af hvilke opgaver i kommunen, der er udbudsegnede. Der foretages en konkret vurdering af opgaverne på samtlige områder. | Oplisting samt indstilling til handlingsplan forelægges Byrådet 1. halvår 2011. | 2 |
| Der foretages en konkret vurdering af egnethed for udbud af alle nye initiativer inden disse startes op. Såfremt en ny opgave vurderes udbudsegnede skal denne konkurrenceudsættes. | Løbende | 3 |
| Nye kontrakter evalueres og der foretages skriftlig gevinstdokumentation | Løbende | 4 |

Holbæk Kommune har tidligere fastsat konkrete mål for indhentning af gevinster. Det har efterfølgende vist sig svært at dokumentere indsatsen og imødekomme de opstillende mål. Byrådet vil ikke opsætte konkrete gevinstmål før potentialet er afdækket – jf. mål nr. 1.

⁴ I tilfælde af at en opgave sendes i udbud og privat leverandør overtager opgaven, er det særligt vigtigt at være opmærksom på medarbejdernes retstilling, der reguleres af virksomhedsoverdragelsesloven. Som udgangspunkt indtræder den private leverandør i kommunens rettigheder og forpligtigelser over for de berørte medarbejdere i den indeværende overenskomstperiode.

Byrådet forventer, at alle nyindgåede kontrakter evalueres med henblik på dokumentation af økonomiske og kvalitative forhold.

En beskrivelse af de initiativer Byrådet vil anvende for at nå de fastsatte mål.

For at kunne sikre gennemsigthed, ligebehandling og ensartethed i sagsbehandlingen samt koordinere politiske initiativer og beslutninger på tværs af kommunen etableres én samlet udbudsfunktion. Kommunens udbudskompetencer og ressourcer samles i en særlig udbudsenhed, som kan bistå de enkelte fagområder i forbindelse med konkurrenceudsættelse samt koordinere indsatsen på tværs i kommunens organisation..

Udbudsenheden er Holbæk Kommunes officielle indgang for leverandører. Der føres ikke dialog om kontraktindgåelse på den enkelte institution eller afdeling. Dette princip fastholdes for at kunne styre og formidle aftaler bedst muligt. Strategisk mister kommunen overblikket, hvis der indgås aftaler flere steder. Viden og erfaringer vedrørende indkøb og udbud opsamles et sted, til gavn for hele fællesskabet i kommunen. Det sikres at lovgivningsmæssige forhold overholdes og at de politiske beslutninger om serviceniveau, miljøforhold, lokale forhold, mv. implementeres i kommunens indkøb. Det er ligeledes vigtigt, at der skabes intern tillid til og overholdelse af kommunen interne organisering af indkøb, således at enheder og institutioner kan fokusere på netop deres kerneydelse.

For at effektivisere kommunens samlede forbrug af tid og ressourcer (transaktionsomkostningerne) til indkøb og udbud, er det nødvendigt at begrænse arbejdsgangen i den enkelte institution når der skal købes ind. En velfungerende organisering af én central udbudsfunktion forventes at kunne reducere tidsrøvende leverandørkontakt og bestillingsprocedurer. Der skal arbejdes på etablering af et e-handelssystem, som sikrer nem og brugervenlig adgang til indkøb på kommunens fællesaftaler. Dette til fordel for både kommune og leverandører.

Det er afgørende, at der skabes en struktureret og løbende evaluering og dokumentation af indsatsen på udbudsområdet. Byrådet modtager rutinemæssigt hvert år en samlet status for kommunens samlede konkurrenceudsættelse.

| Mål | Frist | Nr. |
|---|--|------------|
| En officiel indgang for leverandører til Holbæk Kommune | Med det samme | 5 |
| E-handelssystem | Udbydes sammen med Økonomisystem. Forventes implementering 2. kvartal 2011 | 6 |
| Evalueringsrapport til Byrådet | 1. kvartal hvert år | 7 |

Stordriftsfordele, volumen og standarder

Holbæk Kommune indgår i flere indkøbssamarbejder, herunder med Statens- og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), Statens Indkøb, Indkøbsfællesskabet Sjælland samt diverse klyngesamarbejder. Disse fællesskaber er opstået fordi der er dokumenterede gevinster ved at pulje sine indkøb når der konkurrenceudsættes. Men også fordi vi i fællesskaberne opnår bedre udnyttelse af de faglige og udbudstekniske kompetencer og ressourcer på tværs af myndigheder. Holbæk Kommune kan ikke løfte udbudsopgaven alene, og drager mange fordele af disse fællesskaber. Udfordringen i disse fællesskaber er at skabe plads til egne særegne behov og standarder.

Når Holbæk Kommune etablerer aftaler gældende for alle kommunens enheder og institutioner opnås en række stordriftsfordele. Aftalens krav til leverandøren er fastsat af kommunen på baggrund af en intern forudgående drøftelse – typisk ved en arbejdsgruppe, hvor interessenter har mulighed for at deltage. Fællesaftalerne kan hos nogle institutioner opleves snævre, dyre, indskrænkning af selvbestemmelse, mv. Men det er afgørende for evaluering af en aftale, at kommunen betragtes samlet.

En tommelfingerregel ved traditionelle udbud er, at stor udbudsvolumen samt entydig og standardiseret krav til produktet eller serviceydelsen vil betyde, at kommunen opnår det bedste tilbud. I lyset af, at det er nødvendigt at opnå effektiviseringer og frigive ressourcer til kommunens velfærdsydelser skal indkøbene, så vidt som overhovedet muligt, standardiseres og puljes på eneleverandøraftaler.

| Mål | Frist | Nr. |
|--|---------|-----|
| Stordriftsfordele høstes gennem volumen og standardisering | Løbende | 8 |

Bygge og anlæg

I Holbæk Kommune er mange små og mellemstore entreprenører bosiddende.

Mange af de bygge- og anlægsopgaver, som Holbæk Kommune igangsætter, har en størrelse og en form, hvor det giver mening at overveje om udbuddet kan opdeles, så mindre håndværksvirksomheder kan afgive tilbud. I sådanne tilfælde vil det skærpe konkurrencen, samtidig med at det vil give mindre entreprenører mulighed for at bevise deres værd samt bidrage til at skabe lokale arbejdspladser.

Det er selvfølgelig ikke alle opgaver, som egner sig til at blive opdelt i mindre klumper. De mindre virksomheder skal derfor opfordres til at byde som konsortier.

Holbæk Kommune vil sikre klare og gennemsigtige retningslinjer, således at lokale entreprenører får reel mulighed for at byde på de kommunale indkøb.

På kommunens hjemmeside oprettes oplysninger om forestående udbud og procedurer for afgivelse af tilbud. Holbæk Kommune vil i øvrigt stille sig til rådighed for møder i lokale håndværks- og erhvervsforeninger, for orientering om hvordan man som entreprenør kommer i betragtning.

| Mål | Frist for gennemførelse af mål | Nr. |
|---|--|-----|
| Under hensyntagen til den konkrete projektøkonomi på en bygge- og anlægsopgave tilrettelægges udbuddene, således at de giver mindre entreprenører mulighed for at afgive tilbud | Løbende | 9 |
| Udbud og procedurer for afgivelse af tilbud gøres tilgængelig | Umiddelbart efter vedtagelse af udbudsstrategien | 10 |

Særlige forhold ved udbud i Holbæk Kommune

Udover de givne lovkrav på miljøområdet, arbejdsforhold, procedurer for udbud og annoncering, mv. har Byrådet mulighed for at beslutte særlige skærpede krav som alene

gælder for indkøbsaftaler med Holbæk Kommune. Kravene kan rettes mod konkrete udbud eller være generelle krav til alle indkøbsaftaler⁵.

Krav til konkrete udbud besluttet ad hoc.

Generelle krav til kommunens indkøbsaftaler:

- Aftaler som vedrører serviceydelser, der alene kan udføres i Danmark. Kommunens leverandører følger gældende overenskomstmæssige løn- og arbejdsvilkår på det aktuelle ansættelsesområde eller de vilkår der sædvanligt gælder for tilsvarende.
- - Listen kan løbende revideres -

⁵ Det er vigtigt at være opmærksom på, at generelle krav til indkøbsaftaler, og som er særegne for Holbæk Kommune kan medføre hindringer for samarbejdet i indkøbsfællesskaber.