



udbudsportalen

Greve Kommune

Budgetanalyse;

Liste over konkurrenceudsættelser m.m.

Juli 2019

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning.....	4
1.1.	Baggrund.....	5
1.2.	Struktur og omfang.....	5
1.2.1.	Kort om IKU.....	7
2.	Analyse.....	9
2.1.	Byudvikling, bolig og miljøforanstaltninger (HKT 0).....	9
2.1.1.	Benchmarking.....	9
2.1.2.	Perspektivering.....	12
2.1.3.	Vurdering.....	13
2.2.	Trafik og infrastruktur (HKT 2).....	13
2.2.1.	Benchmarking.....	13
2.2.2.	Perspektivering.....	15
2.2.3.	Vurdering.....	15
2.3.	Undervisning og kultur (HKT 3).....	16
2.3.1.	Benchmarking.....	16
2.3.2.	Perspektivering.....	19
2.3.2.1.	Folkeskoleområdet.....	19
2.3.2.2.	Øvrige hovedfunktioner.....	20
2.3.3.	Vurdering.....	21
2.4.	Sundhed (HKT 4).....	21
2.4.1.	Benchmarking.....	22
2.4.2.	Perspektivering.....	22
2.4.3.	Vurdering.....	23
2.5.	Sociale opgaver og beskæftigelse (HKT 5).....	23
2.5.1.	Benchmarking.....	24
2.5.2.	Perspektivering.....	25
2.5.2.1.	Dagtilbudsområdet.....	26
2.5.2.2.	Ældre- og handicapområdet.....	27
2.5.2.3.	Det specialiserede socialområde.....	28
2.5.2.4.	Beskæftigelsesområdet.....	30
2.5.2.5.	Tilbud til udlændinge.....	31

2.5.3.	Vurdering	31
2.6.	Fællesudgifter og administration mv. (HKT 6)	32
2.6.1.	Benchmarking.....	32
2.6.2.	Perspektivering	34
2.6.3.	Vurdering	35
2.7.	Tværgående opgaver og indsatser på tværs.....	35
2.7.1.	Tværgående opgaver	35
2.7.1.1.	Konsulentydelse	35
2.7.1.2.	FM-ydelse	36
2.7.2.	Vurdering	36
2.7.3.	Indsatser på tværs.....	37
2.7.3.1.	Kontraktstyring.....	37
2.7.3.2.	Compliance	37
2.7.3.3.	E-handel	38
2.7.3.4.	Kategoristyring.....	38
2.7.4.	Vurdering	40
3.	Opsummering	41
3.1.	Perspektivering og vurdering af indsatserne	42
3.1.1.	Nødvendig ressourceanvendelse	42
3.1.2.	Ressourceanvendelse med strategisk betydning.....	44
3.1.3.	Ressourceanvendelsen i øvrigt	45

1. Indledning

Denne analyse er udarbejdet i forlængelse af i de beslutninger, der blev truffet om budgetanalyser af udvalgte temaer på Greve Kommunes budgetseminar d. 4. marts 2019 og ved de efterfølgende politiske behandlinger af budgetprocessen i kommunen.

Formålet med analysen er, som for de sideløbende budgetanalyser, at pege på indsatser, der forventeligt kan bidrage til at nedbringe de økonomiske udfordringer i budget 2020-23 gennem effektiviseringsgevinster.

Det præcise opdrag for analysen er at pege på potentielle konkurrenceudsættelser i kommunen.

Analysen peger supplerende på andre potentielle indsatser end konkurrenceudsættelser, der har en naturlig forankring i team Indkøb og Udbud.

Samlet set peger analysen på følgende potentielle konkurrenceudsættelser [med tilhørende volumener¹]:

- Kantinedrift, folkeskoleområdet [ca. 3 mio. kr.]
- Drift af et eller flere af kommunens biblioteker [samlet ca. 20 mio. kr.]
- Drift af træningsenheden [ca. 11 mio. kr.]
- Den kommunale tandpleje [ca. 17 mio. kr.]
- Sundhedsplejen [ca. 9 mio. kr.]
- Drift af en eller flere af kommunens daginstitutioner [samlet ca. 212 mio. kr.]
- Drift af en eller flere kommunens klubber/fritidshjem [samlet ca. 22 mio. kr.]
- Den pædagogiske psykologiske rådgivning på dagtilbudsområdet [ca. 17 mio. kr.]
- Driften af et eller flere af kommunens plejecentre [samlet ca. 87 mio. kr.]
- Drift af Rehabiliteringscentret [ca. 7 mio. kr.]
- Hjemmesygeplejen [ca. 18 mio. kr.]
- Drift af den kommunale beskæftigelsesindsats [ca. 18 mio. kr.]
- Drift af jobcenteret med tilhørende tilbud [samlet ca. 37 mio. kr.]
- Konsulentydelse – flere typer²
- Facility Management-ydelse³

Og supplerende på andre potentielle indsatser, som følger:

- Optimering af kontraktstyring, compliance og E-handel
- Kategoristyring på det specialiserede socialområde

Analysen er udarbejdet af Udbudsportalen i KL for og i samarbejde med team Indkøb og Udbud.

¹ Beløbene er baseret på forbrug 2017

² Det har ikke været muligt at afdække forbruget

³ Som note 3

1.1. Baggrund

Konkurrenceudsættelsen i kommunerne er i de sidste mange år øget. Der har været tale om relativt beskedne årlige stigninger, men retningen har været forholdsvis entydig. Det gælder også i Greve Kommune, hvor konkurrenceudsættelsesgraden er steget fra ca. 23 pct. i 2007 til ca. 34 pct. i 2017⁴.

Samtidig har kommunerne gennem årene opnormeret deres indkøbskompetencer og har generelt anlagt en ret pragmatisk tilgang til området. Konkurrenceudsættelse anvendes i den grad det er forventningen, at der kommer noget positivt ud af det.

Der er dog fortsat en lang række områder eller opgaver, der endnu ikke har været udsat for konkurrence. I nogle tilfælde skyldes det manglen på et privat marked og i andre tilfælde er forklaringen, at der er tale om ydelser, der vurderes for komplekse til en konkurrenceudsættelse. Men det drejer sig i høj grad også om at fokus generelt har været på de lavthængende frugter⁵.

Den demografiske udvikling og de økonomiske udfordringer denne skaber vil give kommunernes indkøbsfunktioner en større og anderledes rolle i fremtiden; kommunernes indkøbskompetencer skal omorganiseres fra primært at have fokus på udbud og genudbud af varer, til at være centreret om nye og bedre eller billigere måder at løse de kommunale opgaver på bl.a. i et styrket samarbejde med private virksomheder og evt. civilsamfund⁶.

I Greve Kommune er der allerede taget hul på dette paradigmeskifte. Via den økonomiske politik er der sat en strategisk retning på arbejdet og igennem det sidste års tid har team Indkøb og Udbud arbejdet aktivt med at afdække området, udføre forskellige beregninger og formulere strategiske oplæg.

Denne analyse samler, udbygger og perspektiverer team Indkøb og Udbuds arbejde; via en indkøbsfaglig gennemgang af de enkelte opgaver eller områder i den kommunale forvaltning peges på relevante indsatser, herunder aktuelle konkurrenceudsættelser, som oplæg til en politisk prioritering.

1.2. Struktur og omfang

For at kunne pege på potentielle konkurrenceudsættelser gennemgås samtlige opgaver i den kommunale forvaltning. Gennemgangen følger den kommunale kontoplan, idet tværgående opgaver (fx Facility Management) dog behandles særskilt afslutningsvist.

⁴ IKU på landsplan var i 2017 27 pct.

⁵ Hvilket i nogen grad også har været et ressourcespørgsmål

⁶ En fortsat oprustning anses også som nødvendig i en række kommuner

I gennemgangen tages der udgangspunkt i en belysning af konkurrenceudsættelsesgraden – IKU'en – i en benchmarking med andre kommuner. Herefter perspektiveres "findings" i forhold til forbruget/volumen, markedsforhold, tilstedeværelse af erfaringer fra andre kommuner samt øvrige forhold (fx transaktionsomkostninger), der kan have betydning for en eventuel konkurrenceudsættelse.

Med potentielle konkurrenceudsættelser menes således opgaver eller områder, som vurderes at være egnede til konkurrenceudsættelse ud fra følgende betragtninger:

Der er tale om opgaver og områder

- ✓ der er hjemmel til at konkurrenceudsætte
 - myndighedsopgaver mv. er udeladt
- ✓ der ikke er konkurrenceudsat i forvejen
 - løses in-house i dag
- ✓ der eksisterer et privat marked for
 - erfaringer fra andre kommuner
- ✓ der kan afgrænses og beskrives, herunder kan snitflader håndteres
 - erfaringer fra andre kommuner
- ✓ har en vis volumen
 - transaktionsomkostningerne forventes at blive opvejet af en eventuel effektiviseringsgevinst

Tilstedeværelsen af et lokalt marked og den konkrete organisering af opgaverne er derimod kun berørt i mindre grad i analysen. Disse forhold kan der med fordel kigges på ved forberedelsen af de enkelte konkurrenceudsættelser, via dialog med markedet og de enkelte forvaltninger/enheder, hvormed det kan undgås at igangsætte en konkurrenceudsættelse, hvis noget skulle tale imod det.

Analysen angiver heller ikke konkrete effektiviseringsgevinster. Dette ville forudsætte en dybdegående gennemgang af økonomien på områderne for de enkelte opgaver og enheder, herunder en afdækning af markedspriser mm. Og selv efter en sådan gennemgang ville der alene være tale om forventninger. Den eneste måde man med garanti kan udtale sig om, hvorvidt en opgave løses effektivt eller ej – om den er konkurrencedygtig i markedet – er, at konkurrenceudsætte den.

De supplerende indsats, der går på tværs af opgaver eller områder (fx E-handel), behandles umiddelbart efter gennemgangen af konkurrenceudsættelser. Der er tale om indsats, der generelt præger kommunernes arbejde med konkurrenceudsættelse i dag og i stigende grad - og som høster gode erfaringer. Det gælder tillige for disse potentielle indsats, at der ikke angives konkrete effektiviseringsgevinster.

Bygge- og anlægsopgaver indgår ikke i analysen. Bygge- og anlægsopgaver løses naturligt i samarbejde med den private sektor. Dette gør dog ikke nødvendigvis området uinteressant fra en indkøbsfaglig vinkel. At en opgave er konkurrenceudsat, betyder ikke nødvendigvis, at indkøbet er foretaget optimalt. Det handler om at efterspørge det rigtige på den rigtige måde. Imidlertid sorterer opgaverne/indkøbene ikke under team Indkøb og Udbud.

1.2.1. Kort om IKU

IKU er en brøk, som angiver hvor stor en andel af de kommunale opgaver, der (i alt fald i teorien) kan udføres af private virksomheder, som rent faktisk bliver udført af dem⁷. Brøken suppleres af værdien af de opgaver, som de enkelte kommuner har konkurrenceudsat, men fortsat varetager selv, fordi kommunen afgav et kontrolbud, som viste sig at være mest attraktivt. På landsplan er værdien af egne vundne bud forsvindende lille, svarende til ca. 1 pct. af det der konkurrenceudsættes. Konkurrenceudsættelsesgraden kan derfor tilnærmelsesvist kaldes en udliciteringsgrad. Og i det følgende bruges begreberne i flæng.

IKU er ikke et perfekt mål. Fx er det ikke muligt at ”rense” tallene fuldstændig for nogle af de opgaver, som ikke må udføres af private (bl.a. myndighedsopgaver). IKU kan således aldrig blive 100 pct.

Hvor høj IKU principielt kan blive, er svært at sige. Gribskov Kommune har p.t. den højeste IKU med godt 51 pct.⁸ Greve Kommunes IKU er ca. 34 pct., mens IKU for landets kommuner samlet set (vægtet gennemsnit) er ca. 27 pct.

Der er lidt forskel på, hvilke opgavetyper kommunerne har overdraget til private. Antages det, at en kommune på alle opgaveområder (hovedkonti) kan placere sig som den kommune, der p.t. har overdraget mest til private, vil kommunen opnå en IKU på præcis 52 pct. Dette indikerer, at en kommune – med de nuværende regler, markedssituation osv. – vil have svært ved at øge sin IKU til mere end 52 pct.

For Greve Kommunes vedkommende betyder dette umiddelbart, at 18 pct. mere af den kommunale forvaltning kan konkurrenceudsættes, svarende til opgaver for en værdi af 335 mio. kr.

Der er også en række øvrige forhold, som gør, at IKU ikke er et perfekt mål for brugen af konkurrenceudsættelse. I forbindelse med definitionen af brøken er der taget en række

⁷ IKU er baseret på regnskabstal, og er defineret ud fra bruttodriftsudgifterne på de relevante kommunale konti.

⁸ Baseret på regnskab 2017

valg, der i nogle tilfælde skævvrider billedet af såvel kommunernes konkurrenceudsættelse som deres samarbejde med private virksomheder⁹. Forholdene vil blive berørt direkte i analysen i den grad, de har relevans. Forlods skal det dog fremhæves, at kommunens varekøb indgår i værdien af de udbudsegnede opgaver, men alene indregnes som konkurrenceudsat såfremt varekøbene er foretaget af en ekstern leverandør (som en del af en driftsaftale).

Ovenstående betyder umiddelbart, at potentialet for konkurrenceudsættelse fremstår en smule større (og IKU en smule mindre) end det er tilfældet. Varekøb købes altid eksternt og må dermed formodes at være konkurrenceudsat i en eller anden grad. Omvendt vil varekøb, som relaterer sig til udførelsen af en tjenesteydelse, som regel blive inddraget i en konkurrenceudsættelse af tjenesteydelsen, hvorfor det kan give mening at inddrage værdien af varekøbene også, når nye konkurrenceudsættelser overvejes. Nedenfor specificeres værdien af varekøbene på hovedkontoniveau og hovedfunktionsniveau, når det har været muligt, men ikke for konkrete udbudsopgaver.

Også væsentligt at bemærke er, at IKU intet fortæller om effekterne ved konkurrenceudsættelse. At kommune A har konkurrenceudsat mere end kommune B betyder altså ikke nødvendigvis at kommune A har et lavere udgiftsniveau – lavere driftsudgifter – end kommune B. Konkurrenceudsættelse er alene et blandt flere midler til effektivisering. Og omvendt kan konkurrenceudsættelse have andre formål end effektivisering i form af økonomiske gevinster¹⁰. Formentlig derfor er der også kun få kommuner, der arbejder med en stigning i IKU'en, som et mål i sig selv.

Ikke desto mindre er IKU et udmærket udgangspunkt for at vurdere, hvilke opgaveområder det kan være relevant at vurdere nærmere i forhold til fremtidige konkurrenceudsættelser. Ved at analysere IKU opnås et overblik over de opgaver, der potentielt kan konkurrenceudsættes, dvs. opgaver som kan konkurrenceudsættes, men ikke er blevet det. Og ved en IKU-benchmarking opnås en indikation af, om opgaverne umiddelbart er egnede til konkurrenceudsættelse. At andre kommuner har konkurrenceudsat en given opgave, tyder dels på tilstedeværelsen af et privat marked, dels på at eventuelle afgrænsninger og snitfladeproblematikker mv. kan håndteres¹¹.

⁹ Se evt. artiklen ”IKU – en indikator” <https://udbudsportalen.dk/2018/02/tema-iku-en-indikator/>

¹⁰ Eksempelvis at løse rekrutteringsvanskeligheder

¹¹ For en god ordens skyld skal det bemærkes, at det ikke er muligt at tage højde for forskelligheder i konteringspraksis.

2. Analyse

2.1. Byudvikling, bolig og miljøforanstaltninger (HKT 0)

De udgifter og indtægter, der konteres på hovedkonto 0 vedrører opgaver, der sorterer under Center for Teknik og Miljø. Det drejer sig dels om opgaver, der sikrer de fysiske rammer for borgernes, erhvervslivets, naturens og miljøets liv, vilkår og udviklingsmuligheder. Dels om opgaver vedrørende de kommunale ejendomme og tilhørende arealer samt intern service.

Hovedkontoen dækker over knap 3 pct. af de opgaver, der kan udbydes i Greve Kommune, svarende til et beløb på ca. 52 mio. kr.

Mere end 53 pct. af de udbudsegnede opgaver på hovedkontoen er allerede udliciteret til private virksomheder. Den samlede værdi af de opgaver, der endnu ikke er konkurrenceudsat, er knap 24 mio. kr. Heraf udgør varekøb ca. 4 mio. kr.

2.1.1. Benchmarking

I tabellen nedenfor sammenlignes Greve Kommunes IKU på hovedkontoen med IKU'en for landet samlet set, IKU'en for nabokommunerne¹² og IKU'en for Vordingborg Kommune, som har den højeste IKU på denne hovedkonto¹³.

Hovedkonto 0			
Pct.			
Greve Kommunes IKU	IKU, landsplan (vægtet gennemsnit)	IKU, nabokommuner (interval)	Højeste IKU (Vordingborg Kommune)
53,13	39,03	40,98-44,40	66,05
Bemærkning:			
Tallene er inklusive egne vundne udbud. På landsplan udgør disse 1,16 pct.			

Kilde: KL's IKU-værktøj. Regnskab 2017.

Greve Kommunes IKU hæver sig væsentlig over landsgennemsnittet og ligger også et godt stykke over nabokommunernes. Omvendt ligger IKU'en i Greve Kommune næsten 13 procentpoint lavere end i Vordingborg Kommune.

I kroner og ører har Greve Kommune konkurrenceudsat flere opgaver end Vordingborg Kommune. Men hvis det forudsættes at Greve Kommune kan opnå en IKU på minimum Vordingborg Kommunes niveau, kan der konkurrenceudsættes opgaver for knap 7 mio. kr. yderligere.

¹² Solrød, Ishøj, Høje-Taastrup og Roskilde kommuner.

¹³ Aalborg og Billund kommuner har en højere IKU på HKT0 end Vordingborg Kommune. Imidlertid vurderes oplysningerne vedrørende disse kommuner at være behæftet med fejl, da der på hovedfunktionsniveau forekommer IKU-tal på mere end 100 pct.

I tabellen nedenfor angives IKU'en på de forskellige hovedfunktioner inden for hovedkonto 0 for henholdsvis Greve Kommune, kommunerne under et og Vordingborg Kommune. Den første kolonne viser værdien af de ikke-konkurrenceudsatte opgaver på hovedfunktionerne i Greve Kommune.

Hovedkonto 0				
	1.000 kr	Pct.		
Hovedfunktioner	Greve Kommune [IKU nævner – IKU tæller]	Greve Kommunes IKU	IKU, landsplan	Vordingborg Kommunes IKU
Jordforsyning	15	6,25	41,04	41,12
Faste ejendomme	2.141	69,09	39,29	48,40
Fritidsområder	5.412	65,05	28,44	33,92
Fritidsfaciliteter	5.781	62,07	40,37	84,40
Kirkegårde	-	-	31,24	0
Naturbeskyttelse	2	98,25	51,37	84,31
Vandløbsvæsen	172	86,02	69,44	72,53
Miljøbeskyttelse mv.	28	95,61	39,05	86,76
Diverse udgifter og indtægter	-	-	45,02	87,45
Redningsberedskab	11.896	1,35	26,58	0
I alt	24.355	53,13	39,03	66,05
Bemærkninger:				
Greve Kommunes IKU på hovedfunktionen ”Diverse udgifter og indtægter” vurderes at være behæftet med fejl, den er negativ og over 5.000 pct. Imidlertid vurderes det at have begrænset betydning for det samlede billede. Ses der bort fra de tal, der er indberettet på denne hovedfunktion, vil Greve Kommunes IKU være 51,05 pct. I det følgende er der set bort fra dette.				
Greve Kommunes kirkegårdsdrift er udliciteret, men forbrug mv. konteres på en anden hovedfunktion.				

Kilde: KL's IKU-værktøj. Regnskab 2017.

Vordingborg Kommune har en meget høj IKU på hovedfunktionen ”Diverse udgifter og indtægter” hvor Greve Kommunes IKU er undefineret (se bemærkning under tabel). Imidlertid kan dette ikke forklare forskellen i de 2 kommuners IKU. Det er en meget begrænset volumen, som Vordingborg Kommune konterer på denne funktion og den høje IKU dækker dermed alene over konkurrenceudsættelser af småopgaver. For Greve Kommunes vedkommende beløber de ikke-konkurrenceudsatte opgaver på hovedfunktionen sig samlet set til ca. 200.000 kr. årligt inkl. varekøb.

En lignende argumentation kan føres for hovedfunktion ”Jordforsyning”, hvor konkurrenceudsættelsesgraden i Greve Kommune er meget lav sammenlignet med både Vordingborg Kommune og kommunerne under et, men hvor ikke-konkurrenceudsatte opgaver (primært byggemodning) alene beløber sig til 16.000 kr. om året.

Mest interessant i forhold til sammenligningen mellem Greve og Vordingborg kommuner er hovedfunktionen ”Fritidsfaciliteter”, som for begge kommuners vedkommende udgør ca. 30 pct. af den volumen, der ligger på hovedkonto 0. Der er opgaver for knap 6 mio. kr. på hovedfunktionen, der ikke er konkurrenceudsat i Greve Kommune og en konkurrenceudsættelse af godt halvdelen af disse ville betyde, at Greve Kommune opnåede en IKU på niveau med Vordingborg Kommunes.

En lang række kommuner har en IKU på denne hovedfunktion – ”Fritidsfaciliteter - som er lig med eller større end Vordingborg Kommunes, fx Næstved, Nordfyn og Skive kommuner. En mindre andel kommuner har sågar en IKU, som er tæt på 100 pct. på hovedfunktionen. Det gælder eksempelvis Esbjerg og Vejen kommuner.

Ikke-konkurrenceudsatte opgaver på hovedfunktionen er drift og vedligehold af svømmehallen i Greve, Greve Idrætscenter og hallerne i Tune, Karlslunde og Hundige (Lethallen).

For både hovedfunktionen ”Faste ejendomme” og hovedfunktionen ”Fritidsområder” gælder at Greve Kommune har konkurrenceudsat mere end både Vordingborg Kommune og kommunerne under et. Det gælder tillige at kun omkring 10 henholdsvis 20 kommuner har en IKU, der er højere end Greve Kommunes på disse 2 hovedfunktioner¹⁴.

Den ikke-konkurrenceudsatte andel af hovedfunktionen ”Faste ejendomme” beløber sig samlet set til 2 mio. kr., hvoraf størstedelen er varekøb. På hovedfunktionen ”Fritidsområder” beløber de ikke-konkurrenceudsatte opgaver sig samlet set til ca. 5,4 mio. kr. En del af disse vedrører også varekøb. Herudover drejer det sig om drift og vedligeholdelse af rekreative områder som Mosede Strandpark, nyttehaverne og Mosede Fort.

I forhold til hovedfunktionerne ”Naturbeskyttelse”, ”Vandløbsvæsen” og ”Miljøbestyrelse” har Greve Kommune konkurrenceudsat både relativt og absolut meget med en IKU tæt på 100 pct. De opgaver, der endnu ikke er konkurrenceudsat på hovedfunktionerne, beløber sig samlet set til ca. 200.000 kr. hvilket formentlig udelukkende vedrører varekøb.

”Redningsberedskab” dækker over bl.a. Vagtcentral og Brandtilsyn. Begge opgaver er konkurrenceudsat. De resterende af kommunernes beredskabsopgaver blev i 2013 overflyttet til §60-selskaber. Om end disse fremstår som ikke-konkurrenceudsatte i IKU-opgørelsen løses de eksternt – af det fælleskommunale selskab.

¹⁴ Der er set bort fra kommuner som har en IKU på mere end 100 pct.

2.1.2. Perspektivering

Selvom hovedkonto 0 alene dækker over en meget lille del af den samlede opgavevolumen i Greve Kommune, er området ikke nødvendigvis uinteressant at kigge nærmere på i forhold til konkurrenceudsættelse:

- ✓ Absolut set er der opgaver for en betydelig volumen på hovedkontoen. Det samlede potentiale for konkurrenceudsættelser beløber sig til 24 mio. kr., svarende til værdien af de opgaver, der ikke allerede er udliciteret, dog inkl. varekøb.
- ✓ Erfaringsmæssigt opnås de største procentvise økonomiske gevinster ved konkurrenceudsættelse på det tekniske område. Og typisk er de tekniske opgaver forholdsvis ukontroversielle at udbyde.
- ✓ At konkurrenceudsættelsesgraderne rundt om i landet ligger i den høje ende på dette område, vidner om et modent privat marked og tillige tilstedeværelsen af kommunale erfaringer, der kan trækkes på.

Der kan således være lavthængende frugter at høste. Hvis brugen af markedet medfører en omkostnings-/prisreduktion på 5 pct. ville det over en 4-årig periode give en effektiviseringsgevinst på knap 5 mio. kr.

Ovenstående scenarie forudsætter imidlertid at Greve Kommune opnåede en IKU på 100 pct. I øvrigt er det væsentligt at bemærke, at den samlede volumen på 24 mio. kr., ud over at omfatte et varekøb på 4 mio. kr. som i forvejen købes eksternt, er fordelt på en række mindre opgaver eller områder.

Uanset hvor stor procentvis effektiviseringsgevinst, der evt. er ved en konkurrenceudsættelse, vil den næppe opveje de transaktionsomkostninger, der vil være i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af en udbudsforretning, hvis opgaven er for lille. Ud fra denne betragtning vurderes en stor del af opgaverne på hovedkontoen at være irrelevante i forhold til en konkurrenceudsættelse.

Der kunne dog være belæg for at konkurrenceudsætte nogle af opgaverne på hovedkontoen samlet. Det drejer sig om opgaverne på hovedfunktionerne "Fritidsfaciliteter" og "Fritidsområder", hvor der umiddelbart er tale om sammenlignelige opgavetyper – nemlig vedligehold af bygninger og grønne arealer på forskellige matrikler. De ikke-konkurrenceudsatte opgaver udgør samlet set 11 mio. kr., svarende til næsten 50 pct. af potentialet på hovedkontoen.

Imidlertid skal det bemærkes, at Teknisk service/pedel-/viceværtfunktionen er aftalelåst til og med 2021, jf. aftale mellem byrådet og 3F. Tillige vil hallerne i Tune og Karlslunde skulle hjemtages inden en evt. konkurrenceudsættelse, idet de er selvforvaltede. Endelig indeholder begge hovedfunktioner varekøb.

Værdien af de resterende opgaver, som ville kunne konkurrenceudsættes, vil derfor være markant mindre end 11 mio. kr. Samtidig vil en evt. konkurrenceudsættelse være forbundet med ganske mange transaktioner – med omkostninger til følge, som ikke nødvendigvis opvejes af en eventuel effektiviseringsgevinst. Den samlede vurdering er derfor, at der ikke kan peges på nogle potentielle konkurrenceudsættelser på hovedkontoen.

2.1.3. Vurdering

På baggrund af ovenstående er det Udbudsportalens vurdering:

- At der ikke er potentielle konkurrenceudsættelser på hovedkontoen

Det synes omvendt oplagt, når de eksisterende kontrakter med PV Greve m.v. udløber og et nyt udbud skal forberedes, at indtænke drift og vedligehold af de haller mv. og rekreative områder, der ikke er konkurrenceudsat i dag.

Det bør samtidig overvejes om kontrakterne skal skrues anderledes sammen med henblik på at skabe rum for mere innovation eller totaløkonomiske betragtninger til gavn for den fortsatte opgaveudvikling og effektiviseringer.

2.2. Trafik og infrastruktur (HKT 2)

På hovedkonto 2 konteres ligeledes udgifter og indtægter vedrørende opgaver, der sorterer under Center for Teknik og Miljø. Der er tale om opgaver, som vedrører trafikale forhold og vejnettet i kommunen, herunder tilstødende planlægningsopgaver.

Hovedkonto 2 dækker over godt 3 pct. af de opgaver, der kan udbydes i Greve Kommune, svarende til et beløb på knap 63 mio. kr.

En overvejende andel af de udbudsegne opgaver på hovedkontoen er allerede udliciteret til private virksomheder, nemlig 85 pct. Den samlede værdi af de opgaver, der endnu ikke er konkurrenceudsat, er ca. 9 mio. kr. Af disse udgør varekøb ca. 8,4 mio. kr.

2.2.1. Benchmarking

I tabellen nedenfor sammenlignes Greve Kommunes IKU på hovedkontoen med IKU'en for landet samlet set, IKU'en for nabokommunerne¹⁵ og IKU'en for Solrød Kommune, som har den højeste IKU på denne hovedkonto¹⁶.

Hovedkonto 2
Pct.

¹⁵ Her ekskl. Solrød Kommune, dvs. Ishøj, Høje-Taastrup og Roskilde kommuner.

¹⁶ Holstebro Kommune har en højere IKU på HKT2 end Solrød Kommune. Imidlertid vurderes oplysningerne vedrørende denne kommune at være behæftet med fejl, da der på hovefunktionsniveau forekommer IKU-tal på mere end 100 pct.

Greve Kommunes IKU	IKU landsplan (vægtet gennemsnit)	IKU nabokommuner (interval)	Højeste IKU (Solrød Kommune)
85,07	58,76	38,60-79,44	89,59
Bemærkning: Tallene er inklusive egne vundne udbud. På landsplan udgør disse 0,94 pct.			

Kilde: KL's IKU-værktøj. Regnskab 2017.

Greve Kommunes IKU hæver sig over landsgennemsnittet med næsten 30 procentpoint og ligger også et godt stykke over nabokommunernes, hvor der dog er et markant spænd i IKU'en. IKU'en i Solrød Kommune ligger kun en smule over Greve Kommunes.

I kroner og ører har Greve Kommune konkurrenceudsat opgaver til en værdi af 27 mio. kr. mere end Solrød Kommune. Hvis Greve Kommune skal opnå en IKU svarende til Solrød Kommunes kræver det blot at der konkurrenceudsættes opgaver for knap 3 mio. kr. yderligere.

I tabellen nedenfor angives IKU'en på de forskellige hovedfunktioner inden for hovedkonto 2 for henholdsvis Greve Kommune, kommunerne under et og Solrød Kommune. Den første kolonne viser værdien af de såkaldte udbudsegnede opgaver for hovedfunktionerne i Greve Kommune.

Hovedkonto 2				
	1.000 kr.	Pct.		
Hovedfunktioner	Greve Kommune [IKU nævner – IKU tæller]	Greve Kommunes IKU	IKU, landsplan	Solrød Kommunes IKU
Fælles funktioner	181	73,50	26,28	94,94
Kommunale veje	8.557	81,68	58,17	88,43
Kollektiv trafik	598	96,05	80,25	94,04
I alt	9.336	85,07	57,82	89,59
Bemærkning: Der er set bort fra hovedfunktionen "Havne", hvor Greve Kommunes IKU er nul.				

Kilde: KL's IKU-værktøj. Regnskab 2017.

På den ene af de 3 hovedfunktioner, nemlig "Kollektiv trafik", ligger Greve Kommunes IKU langt over landsgennemsnittet og også over Solrød Kommunes. Reelt er IKU'en 100 pct., idet de ca. 600.000 kr., der er angivet som ikke-konkurrenceudsat vedrører en udgift til Trafikselskabet Movia.

På "Fælles funktioner" og "Kommunale veje" har Greve Kommune konkurrenceudsat mere end kommunerne under et, men noget mindre end Solrød Kommune. Dette gælder

særligt første hovedfunktion – ”Fælles funktioner” - der dog alene udgør opgaver for en værdi af knap 700.000 kr., hvoraf opgaver for ca. 500.000 kr. allerede er udliciteret. En stor del af de resterende knap 200.000 kr., der fremstår som ikke-konkurrenceudsat vedrører formentlig indkøb af materialer, maskiner osv., dvs. varekøb, som naturligt foretages på det private marked.

På hovedfunktionen ”Kommunale veje” har Greve Kommune udbudt næsten 82 pct. af det, der kan udbydes, svarende til opgaver til en værdi af godt 38 mio. kr. Der er dog stadig opgaver til en værdi af ca. 8,6 mio. kr., der kan konkurrenceudsættes, men endnu ikke er blevet det. Imidlertid drejer det sig primært om varekøb i relation til signalanlæg, belysning og belægninger i forbindelse med drift og vedligeholdelse af færdselsarealer.

12 kommuner, ud over Solrød Kommune, har en IKU på hovedfunktionen – ”Kommunale veje” – der er højere end Greve Kommunes¹⁷. Det gælder eksempelvis Hillerød og Svendborg kommuner. Formentlig hænger dette sammen med at disse kommuner har inddraget diverse varekøb i driftskontrakten med den eksterne leverandør.

2.2.2. Perspektivering

På samme vis som for hovedkonto 0 udgør hovedkontoen en begrænset andel af den samlede økonomiske volumen i kommunen, men dog en betydelig volumen absolut set.

Vejområdet – dvs. hovedfunktionen ”Kommunale veje” – udgør langt den største post på hovedkontoen, nemlig 75 pct., og det er også primært her de ikke-konkurrenceudsatte opgaver ligger, svarende til en værdi på 9 mio. kr.

Der er en lang tradition for offentlig-privat samarbejde på vejområdet og markedet kan karakteriseres som yderst modent; der er mange private aktører, der kan håndtere vedligeholdelsen af de kommunale veje og tilstødende opgaver. Der er ligeledes mange erfaringer at trække på og typisk opnås der en effektiviseringsgevinst ved udbud – om det har været målet.

Greve Kommune har imidlertid allerede udliciteret størstedelen af opgaverne på vejområdet. Og potentialet på 9 mio. kr. udgøres næsten udelukkende af varekøb, der i forvejen købes eksternt. Der kan derfor ikke peges på potentielle konkurrenceudsættelser på hovedkontoen.

2.2.3. Vurdering

På baggrund af ovenstående er det Udbudsportalens vurdering:

- At der ikke er potentielle konkurrenceudsættelser på hovedkontoen

¹⁷ Der er set bort fra Hjørring Kommune, som har en IKU på hovedfunktionen, der er større end 100 pct.

Det synes omvendt oplagt, når de eksisterende kontrakter på vejområdet udløber, at af-dække om opgaverne skal afgrænses og defineres på ny, herunder om varekøbet skal inddrages i kontrakterne.

Det bør samtidig overvejes om kontrakterne skal skrues anderledes sammen med henblik på at skabe rum for mere innovation eller totaløkonomiske betragtninger til gavn for den fortsatte opgaveudvikling og effektiviseringer.

2.3. Undervisning og kultur (HKT 3)

Udgifter og indtægter, som konteres på hovedkonto 3 vedrører mange forskelligartede opgaver, der i Greve Kommune sorteres under 3 centre: Center for Børn og Familier, Center for Dagtilbud & Skoler og Center for Politik, Organisation & Borgerbetjening (Kultur- og Fritidsenheden).

Hovedkonto 3 dækker over godt 17 pct. af de opgaver, der kan udbydes i Greve Kommune, svarende til et beløb på 325 mio. kr.

35 pct. af de udbudsegneede opgaver på hovedkontoen er allerede udliciteret til private virksomheder. Den samlede værdi af de opgaver, der endnu ikke er konkurrenceudsat, er 213 mio. kr., hvoraf 39 mio. kr. vedrører varekøb.

2.3.1. Benchmarking

I tabellen nedenfor sammenlignes Greve Kommunes IKU på hovedkontoen med IKU'en for landet samlet set, IKU'en for nabokommunerne¹⁸ og IKU'en for Langeland Kommune, som har den højeste IKU på denne hovedkonto.

Hovedkonto 3			
Pct.			
Greve Kommunes IKU	IKU landsplan (vægtet gennemsnit)	IKU nabokommuner (interval)	Højeste IKU (Langeland Kommune)
34,54	26,36	15,90-29,35	49,43
Bemærkning: Tallene er inklusive egne vundne udbud. På landsplan udgør disse 0,06 pct.			

Kilde: KL's IKU-værktøj, Forbrug 2017.

Greve Kommunes IKU på hovedkontoen er både højere end alle nabokommunernes IKU og IKU'en på landsplan. Langeland Kommunes IKU ligger omvendt ca. 15 procentpoint over Greve Kommunes. Forklaringen på forskellen mellem de 2 kommuners IKU kan ikke umiddelbart henføres til geografiske forhold. Ud over Langeland Kom-

¹⁸ Solrød, Ishøj, Høje-Taastrup og Roskilde kommuner.

mune har 11 andre kommuner også en højere IKU end Greve Kommune på hovedkontoen. Egedal Kommune har eksempelvis en IKU, der adskiller sig få procentpoint fra Langeland Kommunes.

I kroner og ører har Greve Kommune konkurrenceudsat for over dobbelt så meget som Langeland Kommune, nemlig for over 100 mio. kr., men hvis kommunen skal opnå samme IKU som Langeland Kommune vil det kræve konkurrenceudsættelse af opgaver til en værdi af knap 50 mio. kr. yderligere.

I tabellen nedenfor angives IKU'en på de forskellige hovedfunktioner inden for hovedkonto 3 for henholdsvis Greve Kommune, kommunerne under et og Langeland Kommune. Den første kolonne viser værdien af de såkaldte udbudsegnete opgaver for hovedfunktionerne i Greve Kommune.

Hovedkonto 3				
	1.000 kr.	Pct.		
Hovedfunktioner	Greve Kommune [IKU tæller – IKU nævner]	Greve Kommunes IKU	IKU, landsplan	Langeland Kommunes IKU
Folkeskolen m.m.	159.558	36,21	24,53	63,03
Ungdomsuddannelser	12.540	10,21	6,27	7,11
Folkebiblioteker	20.237	17,30	15,39	18,73
Kulturel virksomhed	19.694	38,46	42,64	20,64
Folkeoplysning og fritidsaktiviteter m.v.	509	87,52	37,25	15,79
I alt	212.538	34,54	26,36	49,43
Bemærkning: Der er set bort fra hovedfunktionen "Fælles funktioner", hvor Greve Kommune ikke har konteret noget.				

Kilde: KL's IKU-værktøj. Forbrug 2017.

Opsplitningen på hovedfunktionsniveau gør det klart, at forskellen mellem Greve og Langeland kommuners IKU skal findes på folkeskoleområdet. For de resterende hovedfunktioner er Greve Kommunes IKU enten højere end eller på niveau med Langeland Kommunes. Samme billede gør sig gældende ved sammenligning af Greve Kommune med kommunerne under et. På hovedfunktionen "Folkeoplysning og fritidsaktiviteter mv." er Greve Kommunes IKU endog væsentlig højere end Langeland Kommunes (og kommunernes IKU samlet set) og der er alene opgaver for ca. 500.000 kr. på hovedfunktionen (vedrørende voksenundervisning), der ikke er konkurrenceudsat.

På hovedfunktionen "Folkeskolen m.m." ligger Langeland Kommunes IKU imidlertid væsentligt højere end Greve Kommunes, nemlig ca. 17 procentpoint. Der er opgaver for en værdi af næsten 160 mio. kr., der kan konkurrenceudsættes, men ikke er blevet de i Greve Kommune. En del af beløbet vedrører dog varekøb.

Det skal for en god ordens skyld bemærkes, at selve kerneopgaven (undervisningen) ikke indgår i IKU-opgørelsen. Jf. folkeskoleloven skal lærere på kommunens folkeskoler have kommunal ansættelse, hvilket bevirker at undervisningen ikke kan udliciteres. Følgelig er lærerlønningerne ikke medtaget i værdien over udbudsegnete opgaver. Tilsvarende kan fremføres i forhold til personalet på skolefritidsordningerne. SFO'erne er ligeledes reguleret af folkeskoleloven og formentlig skal det pædagogiske personale være kommunalt ansat. I lyset af folkeskolereformen og den intensivering af samarbejdet mellem folkeskole og fritidsordning, som denne ligger op til, ville det forventeligt alligevel også skabe unødige snitfladeproblemtikker og uoptimal ressourceanvendelse at udlicitere SFO-driften.

Greve Kommune har allerede udliciteret opgaver for over 90 mio. kr. på folkeskoleområdet. Men hvis Greve Kommune skulle opnå en IKU på hovedfunktionen "Folkeskoler m.m." på niveau med Langeland Kommune ville det kræve konkurrenceudsættelse af opgave for en værdi af 60 mio. kr. ekstra.

Ikke-konkurrenceudsatte opgaver på hovedfunktionen i Greve Kommune vedrører hovedsageligt skoleledelse, kantinedrift, pædagogisk psykologisk rådgivning og drift af de kommunale specialtilbud (Bugtskolen og Kirkemoseskolen). Herudover er der indeholdt varekøb. For en god ordens skyld skal det bemærkes, at det ikke er afdækket om forskellen mellem Greve og Langeland kommuners IKU netop vedrører disse opgaver. Om noget af forskellen mellem de 2 kommuners IKU kan henføres til forskellig konteringspraksis vides heller ikke¹⁹.

På hovedfunktionen "Ungdomsuddannelser" er der opgaver for en værdi af 12,5 mio. kr., der ikke er konkurrenceudsat, som vedrører EGU og produktionsskolerne. Om end Greve Kommune ligger pænt i forhold til sammenligningskommunerne ovenfor, er der en del kommuner, der har en højere IKU end Greve Kommune. I alt 20 kommuner har en IKU, der er højere end 10 pct. på hovedfunktionen, heriblandt Brøndby Kommune, der har en IKU på over 50 pct.

Hovedfunktionen "Folkebiblioteker" indeholder ikke-konkurrenceudsatte opgaver for en værdi på 20 mio. kr. Der er tale om driften af Greve, Hundige og Tune biblioteker. 30 kommuner har en højere IKU end Greve Kommune på denne hovedfunktion, med Hjørring Kommune, der har udliciteret mere end 30 pct., i toppen.

Der er tillige ikke-konkurrenceudsatte opgaver til en samlet værdi af knap 20 mio. kr. på hovedfunktionen "Kulturel virksomhed". Her overgås Greve Kommune i forhold til

¹⁹ Muligvis er eksempelvis bygningsdrift et decentralt anliggende i Langeland Kommune – i modsætning til i Greve Kommune.

IKU af mere end 50 kommuner og også af IKU'en på landsplan. Nogle kommuner har en IKU tæt på 100 pct. på denne hovedfunktion. Der er dog en overvægt af ø-kommuner og storbykommuner i toppen. De ikke-konkurrenceudsatte opgaver udgøres af driften af Grevegaard, Mosede Fort, Greve Museum, Portalen, Hedeland og Musikskolen samt diverse musikarrangementer mm.

2.3.2. Perspektivering

Opgaverne på hovedkonto 3 er meget forskelligartede og der er derfor også forskel på hvad der er af kommunale erfaringer og i hvilken grad, man kan tale om et privat, modent marked.

2.3.2.1. Folkeskoleområdet

Ud fra en volumenbetragtning er det svært at komme uden om folkeskoleområdet. Ca. 20 mio. kr. af den ikke-konkurrenceudsatte volumen på hovedfunktionen kan dog med det samme henlægges som uinteressant at beskæftige sig yderligere med (her), idet beløbet vedrører varekøb.

Den største post på hovedfunktionen (ca. 25 mio. kr.) er udgifter til skoleledelsen, dvs. ledelsen (skoleleder, viceskoleleder og indskolingsleder) af kommunens folkeskoler.

Umiddelbart er der ikke kendskab til samme binding for skoleledere som for lærere i forhold til kommunalansatte. Det er derfor formodningen, at opgaven kan konkurrenceudsættes²⁰.

Der er imidlertid ikke kendskab til kommunale erfaringer med konkurrenceudsættelse af opgaven og det vil være forholdsvist utraditionelt at udlicitere ledelsen af et område, mens selve udførelsen forbliver på kommunale hænder. I langt de fleste tilfælde er det præcis den praktiske udførelse af en opgave, der konkurrenceudsættes, mens styringen af den holdes in-house.

Og om end ledelsesopgaven umiddelbart kan beskrives og afgrænses vil der være risiko for snitfladproblematikker. Selvom ledelse og lærere ville skulle agere ud fra det samme serviceniveau og inden for de samme politiske retningslinjer vil det alt andet lige gøre samarbejdet mindre fleksibelt at det styres af en kontrakt. Det kan give udfordringer i forhold til at fastholde den helhedstænkning i folkeskolen som bl.a. skolereformen har skullet understøtte.

På samme vis vil en samlet konkurrenceudsættelse af opgaven (som ud fra en volumenbetragtning – og dermed med effektiviseringsøjemed ville give mening) fordrer en forlods markedsmodning. Givet eksistensen af privatskoler mv. vil kompetencerne til at drive en folkeskole uden tvivl at finde på det private marked også. Men kompetencerne eksisterer

²⁰ Udbudsportalens vurdering.

ikke i en egentlig virksomhedskonstellation og p.t. ville der derfor formentlig ikke være nogle bydere på en sådan opgave.

Alt i alt kan der ikke p.t. peges på opgaven som potentiel i forhold til en konkurrenceudsættelse.

For så vidt angår den pædagogiske psykologiske rådgivning og driften af de kommunale specialtilbud kan der til en vis grad føres en argumentation i lighed med den ovenstående. Der er tale om opgaver, der kan beskrives og afgrænses samt løses på det private marked. Samtidig er der dog en risiko for u hensigtsmæssige snitflader og mindre fleksibilitet, hvis en privat aktør inddrages i opgaveløsningen. Der bør foretages en yderligere afdækning af forretningsgange og samarbejdsflader, inden opgaverne evt. kan klassificeres som potentielle konkurrenceudsættelser. P.t. vurderes de ikke at være det.

En anden opgave, dog af mindre volumen, er kantinedriften på skolerne. Her er der et meget velfungerende privat marked og også en række kommunale erfaringer at trække på. Eksempelvis har Hørsholm Kommune (der i øvrigt har den højeste IKU på hovedfunktionen) og Egedal Kommune udliciteret området til skolemad.dk.

Det er vurderingen, at opgaven kan føjes til listen over potentielle konkurrenceudsættelser.

Inden en endelig beslutning om konkurrenceudsættelse kan der evt. ske en videre afdækning af opgaven med henblik på at anslå det forventede effektiviseringspotentiale.

2.3.2.2. *Øvrige hovedfunktioner*

Opgaverne på hovedfunktionen "Ungdomsuddannelser" vurderes at være mindre aktuelle i forhold til en konkurrenceudsættelse p.t. EGU og produktionsskolerne erstattes inden længe af FGU og der er indgået et samarbejde med en række andre kommuner om løsning af opgaven.

Opgaverne til en samlet værdi af 20 mio. kr. på hovedfunktionen "Folkebiblioteker" vurderes umiddelbart at have potentiale til en konkurrenceudsættelse. Det drejer sig om drift af 3 selvstændige enheder og det er ikke forventningen at en ekstern part ville medvirke til større snitfladeproblematikker til enhedernes samarbejdspartnere end i dag. Aktuelle bydere på opgaven kunne være folkeoplysningsforbundene, der i alt fald efter egen opfattelse er i stand til og motiveret for at løfte opgaverne.²¹

²¹ <https://www.dfs.dk/nyheder/2018/biblioteker-breder-sig-ind-over-aftenskolernes-omraade/>

Inden en endelig beslutning om konkurrenceudsættelse kan der evt. ske en videre afdækning af opgaven med henblik på at anslå det forventede effektiviseringspotentiale. Eventuelle erfaringer kan ligeledes afdækkes konkret.

Private løsninger i forhold til "kulturel virksomhed" bruges generelt flittigere i resten af landet end i Greve Kommune og der kunne derfor sagtens være potentiale for yderligere konkurrenceudsættelse på hovedkontoen. Der er imidlertid tale om en række mindre og meget forskelligartede opgaver eller aktiviteter – fra afholdelse af musikarrangementer til drift af et museum – og der ville derfor blive tale om flere (mange) mindre konkurrenceudsættelser. Der er stor risiko for at eventuelle effektiviseringsgevinster ville blive ædt op af transaktionsomkostningerne. Der peges derfor ikke p.t. på opgaverne som potentielle konkurrenceudsættelser. Det vil forudsætte positive resultater i relation til en videre afdækning.

2.3.3. Vurdering

På baggrund af ovenstående er det Udbudsportalens vurdering, at hovedkontoen har følgende potentielle konkurrenceudsættelser:

- Drift af kantinerne på de 10 folkeskoler (eller udvalgte af dem)
- Drift af et eller flere af kommunens 3 biblioteker

Inden en endelig beslutning om konkurrenceudsættelse kan der evt. ske en videre afdækning af opgaverne med henblik på at anslå de forventede effektiviseringspotentialer. Erfaringer med udbud af biblioteksdrift kan ligeledes afdækkes konkret.

Det vurderes supplerende relevant og interessant at indhente erfaringer fra andre kommuner i forhold til håndtering af kulturelle arrangementer mv. samt information om, hvad markedet kan bibringe i relation hertil. Det kunne i øvrigt give mening at afdække om civilsamfundet/frivillighedssektoren med fordel kunne inddrages i opgaveløsningen i højere grad end det gøres i dag.

2.4. Sundhed (HKT 4)

Konteringen af udgifter og indtægter på hovedkonto 4 vedrører opgaver, som varetages af Center for Sundhed og Pleje og Center for Børn og Familier. Der er tale om opgaver der vedrører bl.a. sundhedsfremme og forebyggelse.

Hovedkontoen dækker over knap 3 pct. af de opgaver, der kan udbydes i Greve Kommune, svarende til et beløb på 55,2 mio. kr.

8,50 pct. af de udbudsegnete opgaver på hovedkontoen er allerede udliciteret til private virksomheder. Den samlede værdi af de opgaver, der endnu ikke er konkurrenceudsat, er næsten 50,5 mio. kr. Heraf udgør varekøb knap 2 mio. kr.

2.4.1. Benchmarking

I tabellen nedenfor sammenlignes Greve Kommunes IKU på hovedkontoen med IKU'en for landet samlet set, IKU'en for nabokommunerne²² og IKU'en for Fanø Kommune, som har den højeste IKU på denne hovedkonto. Tabellen indeholder ligeledes værdien af ikke-konkurrenceudsatte opgaver i Greve Kommune på hovedkontoen, som alene dækker over en enkelt hovedfunktion "Sundhed".

Hovedkonto 4				
Hovedfunktionen Sundhed				
1.000 kr.	Pct.			
Greve Kommune [IKU tæller – IKU nævner]	Greve Kom- munes IKU	IKU lands- plan (vægtet gen- nemsnit)	IKU nabo- kommuner (interval)	Højeste IKU (Fanø Kom- mune)
50.493	8,50	14,80	7,94-15,39	44,50
Bemærkning: Tallene er inklusive egne vundne udbud. På landsplan udgør disse 0,1 pct.				

Kilde: KL's IKU-værktøj. Regnskab 2017.

Greve Kommunes IKU på hovedkontoen/hovedfunktionen ligger en smule under IKU'en for kommunerne under et og IKU'en i 3 ud af de 4 nabokommuner. Den sidste nabokommune (Høje-Taastrup Kommune) har en IKU på nogenlunde samme niveau som Greve Kommune. Der er en markant forskel på IKU'en i Greve Kommune og i Fanø Kommune, svarende til næsten 36 procentpoint.

I kroner og ører har Greve Kommune konkurrenceudsat opgaver for ca. 800.000 kr. mere end Fanø Kommune, men Greve Kommune ville skulle udlicitere opgaver for yderligere 20 mio. kr. (ca.), hvis kommunen skulle opnå samme grad af konkurrenceudsættelse som Fanø Kommune.

Ikke-konkurrenceudsatte opgaver på hovedfunktioner er sundhedsplejen, tandplejen, forebyggelsen, herunder diverse projekter samt genoptræningen – både efter sundhedsloven og efter serviceloven.

2.4.2. Perspektivering

Der er kommunale erfaringer med konkurrenceudsættelse af samtlige af de opgaver, der ligger på hovedfunktionen og endnu ikke er konkurrenceudsat i Greve Kommune. Eksempelvis har Viborg og Mariagerfjord kommuner haft genoptræning i udbud i nyere tid og i fx Esbjerg og Sønderborg kommuner er den kommunale tandpleje udliciteret.

Der eksisterer dermed også et privat marked for ydelserne, om end det ikke er afdækket om det er lokalt til stede i Greve Kommune.

²² Solrød, Ishøj, Høje-Taastrup og Roskilde kommuner.

Alle opgaverne vurderes derfor have potentiale til en konkurrenceudsættelse.

Forebyggelsesopgaven, herunder diverse projekter, vurderes dog at have en så begrænset volumen, at der er risiko for at transaktionsomkostningerne ved en konkurrenceudsættelse overstiger en eventuel effektiviseringsgevinst. Opgaven anses derfor ikke at være aktuel i forhold til konkurrenceudsættelse.

Træningsenheden er forbundet med en lønudgift på knap 11 mio. kr., den kommunale tandpleje oppebærer lønudgifter på ca. 15,5 mio. kr. og sundhedsplejens lønudgifter beløber sig til ca. 8,7 mio. kr.

2.4.3. Vurdering

På baggrund af ovenstående er det Udbudsportalens vurdering, at hovedkontoen har følgende potentielle konkurrenceudsættelser:

- Drift af træningsenheden
- Den kommunale tandpleje
- Sundhedsplejen

Inden en endelig beslutning om konkurrenceudsættelse kan der evt. ske en videre afdækning af opgaven med henblik på at anslå det forventede effektiviseringspotentiale.

I øvrigt skal det bemærkes, at konkurrenceudsættelser af tandplejen i overvejende grad har været drevet af kompetence- og kapacitetsmangel på området og ikke af effektiviseringsdagsordenen. Konkurrenceudsættelserne har sigtet på at sikre, at der overhovedet var kvalificeret tandpleje tilstede i kommunen.

2.5. Sociale opgaver og beskæftigelse (HKT 5)

De opgaver, der konteres udgifter og indtægter for på hovedkonto 5, er spredt på flere centre i Greve Kommune. Center for Sundhed og Pleje varetager opgaver på ældreområdet, Center for Job & Socialservice varetager beskæftigelsesindsatsen og den sociale indsats og Center for Børn & Familier har at gøre med børn, unge og familier med særlige behov.

Hovedkonto 5 dækker over næsten 58 pct. af de opgaver, der kan udbydes i Greve Kommune, svarende til et beløb på 1,1 mia. kr.

Knap 35 pct. af de udbudsegne opgaver på hovedkontoen er allerede udliciteret til private virksomheder. Den samlede værdi af de opgaver, der endnu ikke er konkurrenceudsat, er ca. 700 mio. kr., hvoraf 67 mio. kr. dog udgøres af varekøb.

2.5.1. Benchmarking

I tabellen nedenfor sammenlignes Greve Kommunes IKU på hovedkontoen med IKU'en for landet samlet set, IKU'en for nabokommunerne²³ og IKU'en for Gribskov Kommune, som har den højeste IKU på denne hovedkonto.

Hovedkonto 5			
Pct.			
Greve Kommunes IKU	IKU landsplan (vægtet gennemsnit)	IKU nabokommuner (interval)	Højeste IKU (Gribskov Kommune)
34,90	25,80	20,02-35,61	62,44
Bemærkning: Tallene er inklusive egne vundne udbud. På landsplan udgør disse 0,1 pct.			

Kilde: KL's IKU-værktøj. Forbrug 2017.

Greve Kommunes IKU hæver sig væsentligt over IKU'en for kommunerne samlet set og for 3 af de 4 nabokommuner. Den sidste af nabokommunerne (Solrød Kommune) har en IKU på niveau med Greve Kommune. Greve Kommunes IKU er derimod markant lavere end Gribskov Kommunes, næsten 18 procentpoint.

I kroner og ører har Gribskov Kommune konkurrenceudsat opgaver for 234 mio. kr. mere end Greve Kommune. Forudsat at Greve Kommune kan opnå en konkurrenceudsættelsesgrad på niveau med Gribskov Kommunes, er der opgaver til en værdi af 300 mio. kr. ekstra at konkurrenceudsætte på området (Greve Kommune har samlet set opgaver for ca. 100 mio. mere at udbyde på hovedkontoen end Gribskov Kommune).

6 andre kommuner end Gribskov Kommune har en højere IKU end Greve Kommune, heriblandt Holbæk Kommune og nabokommunen Solrød. I Holbæk Kommune dækker den forholdsvis høje IKU over kommunens indsats på det specialiserede socialområde, hvorimod IKU'en i Solrød Kommune har fået sit niveau ved udbud på ældreområdet.

I tabellen nedenfor angives IKU'en på de forskellige hovedfunktioner inden for hovedkonto 5 for henholdsvis Greve Kommune, kommunerne under et og Gribskov Kommune. Den første kolonne viser værdien af de såkaldte udbudseggede opgaver for hovedfunktionen i Greve Kommune.

Hovedkonto 5				
	1.000 kr.	Pct.		
Hovedfunktioner	Greve Kommune [IKU nævner – IKU tæller]	Greve Kommunes IKU	IKU, landsplan	Gribskov Kommunes IKU

²³ Solrød, Ishøj, Høje-Taastrup og Roskilde kommuner.

Dagtilbud til børn og unge	267.667	12,55	13,34	21,75
Tilbud til børn og unge med særlige behov	67.539	41,20	37,91	54,52
Tilbud til ældre og handicappede	269.190	39,47	21,16	64,79
Tilbud til voksne med særlige behov	75.999	43,78	31,70	42,45
Tilbud til udlændinge	6.680	70,56	72,73	83,60
Arbejdsmarkedsforanstaltninger	24.025	46,98	48,42	67,78
I alt	711.593	34,90	25,81	62,45
Bemærkninger:				
Der er set bort fra hovedfunktionerne "Førtidspensioner og personlige tillæg", "Kontante ydelser" og "Revalidering", som ikke er aktuelle (og har/bør have en IKU på 100 pct.).				
Der er endvidere set bort fra hovedfunktionen "Støtte til frivilligt socialt arbejde og øvrige sociale formål", idet IKU er 100 pct. i Greve Kommune.				
Endelig er der set bort fra hovedfunktionen "Rådgivning", hvor Greve Kommunes IKU er tæt på 100 pct. og der alene er ikke-konkurrenceudsatte opgaver for en værdi på 100.000 kr.				

Kilde: KL's IKU-værktøj. Forbrug 2017.

Om end Gribskov Kommune er "kendt" for sin høje udliciteringsgrad på ældreområdet er det ikke kun på hovedfunktionen, der vedrører disse ydelser, at Gribskov Kommunes IKU overgår Greve Kommunes. Faktisk ligger Gribskov Kommunes IKU højere på samtlige hovedfunktioner med undtagelse af hovedfunktionen "Tilbud til voksne med særlige behov", hvor kommunernes IKU er nogenlunde på niveau. Forskellen på de 2 kommuners IKU er mest markant på hovedfunktionerne "Tilbud til ældre og handicappede" og "Arbejdsmarkedsforanstaltninger". Her er Gribskov Kommunes IKU mere end 20 procentpoint højere end Greve Kommunes.

Set i forhold til kommunerne under et matcher Greve Kommunes IKU nogenlunde gennemsnittet. Greve Kommunes IKU på hovedfunktionerne "Tilbud til ældre og handicappede" og "Tilbud til voksne med særlige behov" ligger dog over niveauet for kommunerne samlet set.

2.5.2. Perspektivering

Historisk set har hovedkonto 5 ikke fået meget opmærksomhed i forhold til konkurrenceudsættelser. Der er flere årsager til dette. Nogle af dem er ideologiske af karakter. Der er i vid udstrækning tale om kommunale kerneopgaver, som vedrører – somme tider meget sårbare – borgere og meningerne er delte i forhold til, hvor god en ide det er at blande private aktører ind i løsningen af sådanne opgaver. Andre har mere teknisk eller pragmatisk karakter. Der er samtidig tale om ydelser, der er forholdsvis komplekse at beskrive og afgrænse, og hvor evidensen på området er begrænset eller ikke-eksisterende, hvilket kan skabe udfordringer i forhold til at udforme og styre efter en kontrakt.

Endelig har der bare ikke været tradition for at se kommunes forbrug på hovedkontoen som et indkøb.

Hovedkonto 5 dækker imidlertid over så væsentlig en andel af det samlede kommunale forbrug – tæt på 60 pct. – hvilket gør det svært fortsat at ignorere de effektiviseringsgevinster, der kan muligvis hentes via markedskræfterne.

Generelt er der et privat marked for samtlige af de områder, som hovedkontoen dækker. Der er dog forskel på markedernes modenhed. Ikke så meget i forhold til selve opgaveløsningen, men i forhold til at indgå i et professionelt, kontraktbaseret samarbejde med kommunen – eller at deltage i processen, der ligger forud for kontraktindgåelse. I nogle tilfælde er der tale om private virksomheder, der absolut ikke er vant til at agere på almindelige forretningsmæssige vilkår.

De senere år er der også sket en bevægelse på området, om end ændringerne har været moderate og forsigtige. Muligvis hjulpet godt på vej af dårlige sager eller erfaringer på området, som dog er i mindretal.

Det drejer sig særligt om ældreområdet, hvor en del kommuner efterhånden, heriblandt Greve Kommune, har udliciteret et plejecenter. En del af forklaringen på modningen af ældreområdet i forhold til konkurrenceudsættelse, skal formentlig findes i reguleringen af hjemmeplejeområdet. Ved indførelsen af borgernes frie leverandørvalg i 2012 blev kommunerne "tvunget" til et samarbejde med private virksomheder om levering af hjemmepleje. Formentlig har erfaringerne herfra givet kommunerne troen på, at private aktører er i stand til at løse denne type af opgaver på et tilfredsstillende niveau.

Men også det specialiserede socialområde har fået noget opmærksomhed i nyere tid. Særligt skal konkurrenceudsættelserne i FUS-regi, som Holbæk Kommune var tovholder på, bemærkes.

På dagtilbudsområdet er erfaringerne indtil videre små, dog har Frederiksberg Kommune netop – efter mange års forarbejde og modning – taget initiativ til en konkurrenceudsættelse af en daginstitution.

2.5.2.1. Dagtilbudsområdet

"Dagtilbud mv. til børn og unge" er en af de 2 største – og ca. lige store - poster på hovedkonto 5. Her ligger opgaver for knap 268 mio. kr., som potentielt kan konkurrenceudsættes, men endnu ikke er blevet det.

Ikke-konkurrenceudsatte opgaver på hovedfunktionen dækker først og fremmest over driften af kommunens daginstitutioner, som er forbundet med en lønudgift på 184 mio. kr. Herudover drejer det sig om drift af klubber/fritidshjem (25 mio. kr.), PPR Dagtilbud

(knap 9 mio. kr.) og sprogvurderingen samt en række andre relativt små poster, herunder varekøb.

Givet eksistensen af private dagtilbud mv. vil kompetencerne til at drive institutioner/tilbud under dagtilbudsområdet uden tvivl være at finde på det private marked også. Imidlertid er der formentlig ingen af de eksisterende private institutioner, der er i stand til at udvide deres portefølje betragteligt fra dag til dag, om de overhovedet har interessen heri. Omvendt kan en konkurrenceudsættelse af opgaven netop være det, som skaber grundlaget for en udvidelse eller etablering af et private marked.

I betragtning af de krav om dokumentation og følgelig den skriftlighed, som allerede præger området, er det også umiddelbart vurderingen at opgaven kan afgrænses og beskrives. Og endvidere at et smidigt samarbejde med den øvrige forvaltning ville kunne håndteres i en fleksibel kontrakt.

Med ovenstående in mente er det vurderingen, at opgaverne er potentielle konkurrenceudsættelser.

Det skal dog bemærkes, at udviklingen på daginstitutionsområdet i disse år snarere går i retning af organisatorisk integration end involvering af private leverandører. Fokus er på fælles ledelse, inklusion og samarbejde med skoleområdet.

Det vil derfor – forlods for en konkurrenceudsættelse af opgaverne – give rigtig god mening, at foretage en dybdegående markedsundersøgelse, hvor bl.a. brancheorganisationer inddrages i en dialog. Med fordel kan erfaringerne fra Frederiksberg Kommune følges tæt i forhold til driften af daginstitutionerne. Og særligt i forhold til PPR bør det afdækkes, om der er risiko for u hensigtsmæssige snitflader, der vil vanskeliggøre opgaveløsningen efter en udlicitering. Tillige kan der evt. ske en videre afdækning af opgaven med henblik på at anslå det forventede effektiviseringspotentiale.

I forlængelse af ovenstående skal det bemærkes, at den (forventeligt) kommende konkurrenceudsættelse i Frederiksberg Kommune ikke er motiveret af en effektiviseringsgevinst, men af at opnå en højere IKU. Baseret på tidligere erfaringer er det ikke Frederiksberg Kommunes vurdering at der vil være en besparelse at hente ved markedsafprøvningen.

2.5.2.2. *Ældre- og handicapområdet*

"Tilbud til ældre og handicappede" er den anden af de 2 største – og ca. lige store – poster på hovedkontoen. Der er ikke-konkurrenceudsatte opgaver for ca. 269 mio. kr. på hovedfunktionen.

Væsentligt er det dog at bemærke, at alene de privatleverede hjemmeplejetimer tæller som konkurrenceudsatte. Årsagen hertil er definitionen af IKU, hvor konkurrenceudsatte opgaver kan sidestilles med udliciterede opgaver (+ værdien af egne vundne udbud).

Men god grund kan der argumenteres for at hele hjemmeplejeopgaven har været konkurrenceudsat. At nogle af hjemmeplejetimerne leveres af den kommunale driftsorganisation, er et udtryk for borgerens valg. Der er således tale om en skævvridning, hvormed det umiddelbare potentielle er mindre end 269 mio. kr. Fritvalgsområdet udgør dog en mindre andel af de samlede udgifter til omsorg og pleje.

En tilstødende pointe i forhold til ovenstående er, at der ikke vurderes at være yderligere potentialer for konkurrenceudsættelse på hjemmeplejeområdet.

Yderligere potentiale kan der derimod muligvis findes i forhold til driften af Nældebjerg Plejecenter, Plejecentret Strandcentret og Rehabiliteringscentret Hedebo. Kommunen har allerede praktisk erfaring med konkurrenceudsættelse af et plejecenter, idet både Langagergård og Lokalcenteret Møllehøj har været konkurrenceudsat. Alene det ene af plejecentrene drives i dag af en privat aktør, idet kommunens eget bud vandt i forbindelse med konkurrenceudsættelse af lokalcentret.

Inden en endelig beslutning om konkurrenceudsættelse kan der evt. ske en videre afdækning af opgaven med henblik på at anslå det forventede effektiviseringspotentiale. Egne erfaringer kan evt. ligge til grund.

Blandt ikke-konkurrenceudsatte opgaver tæller endvidere hjemmesygeplejen. Opgaven har mindre fylde end de ovenstående, men en konkurrenceudsættelse vil forventeligt også være forbundet med færre transaktionsomkostninger. Der er kommunale erfaringer med konkurrenceudsættelse af opgaven – og dermed/også et privat marked. Der er tillige tale om en opgave, der kan afgrænses og kravspecificeres. En mindre udvalg af kommuner har konkurrenceudsat hjemmesygeplejen sammen med hjemmeplejen i forventning om færre snitfladeproblematikker og et ønske om både en mere sammenhængende pleje og færre besøg i borgernes hjem. Det gælder eksempelvis Roskilde Kommune.

Inden en endelig beslutning om konkurrenceudsættelse kan der evt. ske en videre afdækning af opgaven med henblik på at anslå det forventede effektiviseringspotentiale.

2.5.2.3. Det specialiserede socialområde

Greve Kommune køber i dag for 107 mio. kr. i den private sektor på voksenområdet samt børne- og ungeområdet under et. Dette efterlader samlet set opgaver for ca. 144 mio. kr. på området, der vurderes egnet (i henhold til IKU-opgørelsen) til at blive konkurrenceudsat, men ikke er blevet det.

Bevægelserne på de 2 områder har været modsatrettede de senere år. På børne- og ungeområdet har der været en tendens til hjemtagelse af opgaver ud fra en opfattelse af at det private marked ikke kunne dække behovet eller på baggrund af et ønske om at løse opgaven lokalt. Sådan har det også været i Greve Kommune. For 10 år siden var IKU for hovedfunktionen "Børn og unge med særlige behov" ca. 53 pct. I dag (2017) er 41 pct. af opgaverne udliciteret.

På hovedfunktionen "Voksne med særlige behov" har konkurrenceudsættelsesgraden været stigende i perioden, også i Greve Kommune, hvor den i dag (2017) udgør 44 pct. – mod knap 20 pct. for 10 år siden.

De køb, der i dag foretages eksternt, vedrører for så vidt angår børne- og ungeområdet plader på opholdssteder og døgninstitutioner og for så vidt angår voksenområdet botilbud (herunder midlertidige) samt aktivitets- og samværstilbud. Købene foretages hos andre kommuner eller af regioner og private aktører via Tilbudsportalen.

Af ikke-konkurrenceudsatte opgaver på hovedfunktionen "Børn og unge med særlige behov" tæller driften af Greve Udviklingscenter, herunder tilhørende tilbud og opholdssteder, og de forebyggende foranstaltninger.

Af ikke-konkurrenceudsatte opgaver på hovedfunktionen "Voksne med særlige behov" tæller drift af Pædagogisk Psykiatrisk Vejledningscenter, herunder tilhørende aktiviteter og tilbud samt driften af henholdsvis Greve Familiecenter, Greve Rusmiddelcenter og Vangeledet.

For alle de ikke-konkurrenceudsatte opgavers vedkommende gælder, at der enten tale om ydelser af en type, som allerede købes på det private marked, eller om typer af tilbud, som den private sektor driver i forvejen. Givet dokumentationskravene og den skriftlighed der i forvejen præger området, kan opgaverne forventeligt også beskrives. Det er tillige forventningen at de kan afgrænses, da der i vid udstrækning er tale om selvstændige enheder.

Erfaringerne med en egentlig konkurrenceudsættelse af denne type af opgaver er imidlertid meget begrænsede (en del af forskellene mellem kommunernes IKU kan føres tilbage til om den enkelte kommune har køber- eller sælgerstatus). Og de erfaringer, der har været – eksempelvis i FUS-regi med Holbæk Kommune – har været blandede. Det kan ikke entydigt konkluderes, at der er positive effekter.

Endvidere skal det understreges, at der er tale om ganske komplekse opgaver. En konkurrenceudsættelse vil uden tvivl være bekostelig i forhold til transaktionsomkostninger. Opgavernes karakter vil formentlig også betyde, at en eventuel konkurrenceudsættelse vil få negativ opmærksomhed fra omverden; der er tale om sårbare borgere. Begge dele kan understøttes af de erfaringer, der har været.

Det er derfor ikke vurderingen, at opgaverne er aktuelle som konkurrenceudsættelser p.t. Det vil forudsætte yderligere modning – af området i sig selv, af markedet og af organisationen.

Dette betyder imidlertid – og afgjort – ikke, at forbruget på området vurderes uinteressant fra en indkøbsfaglig vinkel. Blot at en anden indsats synes mere oplagt, jf. de tværgående indsatser.

Om end fokuset i ovenstående er at pege på konkurrenceudsættelser og dermed afdække områder, hvorpå der ikke i forvejen er samarbejde med private aktører, skal det endvidere afslutningsvist bemærkes, at der med fordel også kan kigges på det eksisterende køb hos private. Holbæk Kommune har haft stor succes med en optimering af deres kontrakter bl.a. kontinuerlig genforhandling²⁴.

2.5.2.4. *Beskæftigelsesområdet*

Beskæftigelsesområdet er generelt karakteriseret af tilstedeværelsen af mange private aktører. Om en kommune har udliciteret en opgave på området eller ej har traditionelt været uideologisk og har i stedet hængt sammen med tilstedeværelsen af kompetencer – opgaven er blevet lagt der, hvor der var forventning om den blev løst bedst.

Roskilde Kommune, som formentlig er en af de kommuner, der har den længste og mest omfattende erfaring med at arbejde aktivt og strategisk med konkurrenceudsættelser på området, har generelt gode erfaringer. Blandt andre kommuner, der har gennemført udbud på området, kan nævnes Høje-Taastrup og Københavns kommuner.

Beskæftigelsesområdet er specielt fordi den ganske omfattende lovgivning er omskiftelig. Det kan udfordre kontraktudformning og – styring. Men ellers er det intet til hinder for hverken konkurrenceudsættelse eller udlicitering af de endnu ikke-konkurrenceudsatte opgaver, som omfatter drift af den kommunale beskæftigelsesindsats og drift af jobcenteret med tilhørende tilbud.

Kommunens eget tilbud til ledige – Jobcentrets Aktive Tilbud (JAT) – har en værdi af ca. 10 mio. kr. Der er dog allerede planlagt en konkurrenceudsættelse af dele af beskæftigelsesindsatsen.

Inden en endelig beslutning om konkurrenceudsættelse kan der evt. ske en videre afdækning af opgaven med henblik på at anslå det forventede effektiviseringspotentiale.

²⁴ <https://www.kl.dk/nyhed/2018/april/holbaek-kommune-styrker-koerberollen-paa-det-specialiserede-socialomraade-og-vinder-paa-bundlinjen/>

I øvrigt skal det bemærkes, at det - på tilsvarende vis som for det specialiserede socialområde – muligvis vil være mere givtigt at anvende de indkøbsfaglige kompetencer på en anden indsats end konkurrenceudsættelser, jf. de tværgående indsatser.

Endeligt anbefales at afdække mulighederne for at samarbejde med civilsamfundet/frivillighedssektoren om løsningen af nogle af opgaverne på området. Eksempelvis kan projektet "Bydelsmødre", som er et samarbejde mellem bl.a. Fonden For Socialt Ansvar, lokale borgere og kommunerne, fremhæves²⁷.

Og om end fokuset i ovenstående er at pege på konkurrenceudsættelser og dermed afdække områder, hvorpå der ikke i forvejen er samarbejde med private aktører, skal det afslutningsvist bemærkes, at der med fordel også kan kigges på det eksisterende køb hos private. For så vidt angår mentorforløb og indsats for forsikrede ledige er der i vid udstrækning tale om enkeltkøb. Afhængigt af bevæggrunden for dette, kunne det give mening at få etableret nogle rammeaftaler. Hvis enkeltindkøbene lægges sammen, vil der formentlig også være tale om udbudspligt.

2.5.2.5. *Tilbud til udlændinge*

Ikke-konkurrenceudsatte opgaver på hovedfunktionen "Tilbud til udlændige" vedrører integrationsprogram og introduktionsforløb mv. Opgaverne har relativt begrænset fylde og der er i øvrigt et stort overlap til myndighedsopgaverne på området, herunder person-sammenfald. Opgaverne vurderes ikke at være potentielle konkurrenceudsættelser.

2.5.3. **Vurdering**

På baggrund af ovenstående er det Udbudsportalens vurdering, at hovedkontoen har følgende konkurrenceudsættelser:

- Drift af en eller flere af kommunens daginstitutioner
- Drift af en eller flere kommunens klubber/fritidshjem
- Den pædagogiske psykologiske rådgivning på dagtilbudsområdet
- Driften af et eller flere af kommunens plejecentre
- Drift af Rehabiliteringscentret
- Hjemmesygeplejen
- Drift af den kommunale beskæftigelsesindsats
- Drift af jobcenteret med tilhørende tilbud.

For så vidt angår dagtilbudsområdet er det dog vurderingen, at der – forlods for en konkurrenceudsættelse - bør foretages en dybdegående markedsundersøgelse og afdækning af eventuelle snitfladeproblemtikker.

²⁷ <https://bydelsmor.dk/Om-os>

For så vidt angår beskæftigelsesområdet bør andre indsatser end konkurrenceudsættelser, jf. de tværgående indsatser, dog også overvejes.

Generelt gælder, at der inden en endelig beslutning om konkurrenceudsættelse evt. kan ske en videre afdækning af opgaven med henblik på at anslå det forventede effektiviseringspotentiale.

Endvidere skal bemærkes, at det vurderes relevant og interessant supplerende, at

- anvende de indkøbsfaglige kompetencer på en anden indsats end konkurrenceudsættelse på det specialiserede socialområde, jf. de tværgående indsatser
- kigge på det forbrug, der allerede ligger eksternt. Det gælder særligt det specialiserede socialområde og beskæftigelsesområdet.
- afdække mulighederne for at samarbejde med civilsamfundet/frivillighedssektoren om løsningen af nogle af opgaverne på området

2.6. Fællesudgifter og administration mv. (HKT 6)

På hovedkonto 6 konteres udgifter og indtægter, der vedrører samtlige centre i Greve Kommune. Der er primært tale om udgifter og indtægter, der vedrører støttefunktionerne til kerneopgaverne, eller den administration der følger med i løsningen af dem.

Hovedkonto 6 dækker over ca. 16 pct. af de opgaver, der kan udbydes i Greve Kommune, svarende til et beløb på 307 mio. kr.

23 pct. af de udbudsegne opgaver på hovedkontoen er allerede udliciteret til private virksomheder. Den samlede værdi af de opgaver, der endnu ikke er konkurrenceudsat, er knap 236 mio. kr.

2.6.1. Benchmarking

I tabellen nedenfor sammenlignes Greve Kommunes IKU på hovedkontoen med IKU'en for landet samlet set, IKU'en for nabokommunerne²⁸ og IKU'en for Allerød Kommune, som har den højeste IKU på denne hovedkonto.

Hovedkonto 6			
Pct.			
Greve Kommunes IKU	IKU landsplan (vægtet gennemsnit)	IKU nabokommuner (Interval)	Højeste IKU (Allerød Kommune)
23,03	22,27	21,06-31,15	33,10
Bemærkning: Tallene er inklusive egne vundne udbud. På landsplan udgør disse 0,01 pct.			

Kilde: KL's IKU-værktøj. Forbrug 2017.

²⁸ Solrød, Ishøj, Høje-Taastrup og Roskilde kommuner.

Greve Kommunes IKU ligger nogenlunde på niveau med landsgennemsnittet og niveauet i 2 ud af de 4 nabokommuner. De resterende nabokommuner har ligesom Allerød Kommune en IKU, der ligger omkring 10 procentpoint højere end Greve Kommunes. I alt har 43 kommuner en højere IKU end Greve Kommune på hovedkontoen.

I kroner og ører har Greve Kommune udbudt opgaver for næsten 21 mio. kr. mere end Allerød Kommune, men hvis Greve Kommune skulle opnå samme konkurrenceudsættelsesgrad som Allerød Kommune ville det kræve udbud af opgaver for en værdi af ca. 31 mio. kr. mere. For en god orden skyld skal det bemærkes, at det ikke vides, om konteringspraksissen i de 2 kommuner er forskellig²⁹.

I tabellen nedenfor angives IKU'en på de forskellige hovedfunktioner inden for hovedkonto 6 for henholdsvis Greve Kommune, kommunerne under et og Allerød Kommune. Den første kolonne viser værdien af de såkaldte udbudseggede opgaver for hovedfunktionen i Greve Kommune.

Hovedkonto 6				
	1.000 kr.	Pct.		
Hovedfunktioner	Greve Kommune [IKU nævner – IKU tæller]	Greve Kommunes IKU	IKU, landsplan	Allerød Kommunes IKU
Administrativ organisation	225.078	23,73	21,49	37,74
Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter	888	2,52	67,30	99,40
I alt	235.538	23,03	22,27	33,10
Bemærkning: Der er set bort fra hovedfunktionen "Lønpuljer mv.".				

Kilde: KL's IKU-værktøj. Forbrug 2017.

Greve Kommunes IKU på hovedfunktionen "Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter" er meget lille og markant mindre end både landsgennemsnittet og IKU'en i Allerød Kommune. Faktisk har kun Tårnby, Gladsaxe og Rødovre kommuner en lavere IKU end Greve Kommune på hovedfunktionen. Ikke-konkurrenceudsatte opgaver på hovedkontoen udgør knap 900.000 kr.

På hovedfunktionen "Administrativ organisation", som oppebærer den primære volumen på hovedkontoen, ligger opgaver, som kan karakteriseres som støttefunktioner til kerneopgaverne. Greve Kommunes IKU ligger nogenlunde på niveau med IKU'en for kommunerne samlet set, men et godt stykke under IKU'en i Allerød Kommune. Værdien af

²⁹ Eksempelvis vides det ikke, om Allerød Kommune konterer bygningsvedligehold for de administrative bygninger på hovedkontoen i modsætning til Greve Kommune.

ikke-konkurrenceudsatte opgaver på 225 mio. kr. dækker konkret over mange forskelligartede funktioner.

2.6.2. Perspektivering

De ikke-konkurrenceudsatte opgaver på hovedfunktionen "Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter" er klassificeret under erhvervsservice og iværksætter. Umiddelbart vurderes opgaverne at være egnede til konkurrenceudsættelse. Dette forudsætter dog at opgaverne har en naturlig sammenhæng, så de kan udbydes samlet. Alternativt vil det betyde for mange transaktionsomkostninger. Det er derfor nødvendigt med en grundigere afdekning af området, før det klassificeres som aktuelt i forhold til konkurrenceudsættelse.

En række af de ikke-konkurrenceudsatte opgaver, som ligger på hovedfunktion "Administrativ organisation" har nær sammenhæng med tilsyns- og myndighedsopgaverne i kommunen, forstået på den måde at der er et personsammenfald i dem, der udfører opgaverne. Dette betyder, at en udlicitering af den administrative del formentlig vil fordyre tilsyns- og myndighedsdelen, hvilket taler imod en konkurrenceudsættelse.

Det gælder tillige, at en række af de administrationsopgaver, der ikke er konkurrenceudsat, helt eller delvist dækker over kontraktstyringen af en ekstern leverandør. Det gælder eksempelvis på det tekniske område, hvor en lang række af opgaverne er udliciteret. Om end det rent praktisk kan lade sig gøre at konkurrenceudsætte opgaverne, vil det være en utraditionel konstellation. Det ville samtidig betyde, at kommunen ville miste det sidste knowhow til opgaverne, hvilket vil have betydning, hvis de skal tilbagetages på et tidspunkt. Dette taler ligeledes imod en konkurrenceudsættelse.

Endelig dækker de ikke-konkurrenceudsatte opgaver på hovedfunktionen over opgaver, som er tværgående. Det drejer sig bl.a. om indkøbsfunktionen, personalekonsulenterne, den juridiske rådgivning og sekretariatsbetjeningen.

Samlet set udgør disse opgaver en stor volumen og umiddelbart er der ikke noget til hinder for at konkurrenceudsætte dem. Der eksisterer et privat marked mv. Imidlertid ville det formentlig give lidt mening at konkurrenceudsætte dem samlet, da de har meget forskellig karakter. Der ville således være tale om flere (mange) udbud, som hver især alene omfatter en begrænset portefølje af opgaver. Givet at området er "medarbejder-tungt" vil det være personaleudgifterne, herunder lønningerne, der skulle danne grundlaget for konkurrencen. Med dette in mente og med et fokus på transaktionsomkostningerne vurderes opgaverne ikke at være aktuelle i forhold til konkurrenceudsættelser.

Der vurderes derfor ikke at være potentielle konkurrenceudsættelser på hovedfunktionen. Det skal dog bemærkes, at en del af opgaverne vil dog være indeholdt, hvis konkurrenceudsættelserne på sektorområderne (de andre hovedkonti) gennemføres. Eksempelvis vil opgaverne, som det administrative personale udfører på jobcenteret følge med ved

en udlicitering af jobcenteret og så fremdeles. Endvidere berøres en række af opgaverne under tværgående opgaver – i behandlingen af Facility Management-ydelserne.

Greve Kommune har umiddelbart allerede udliciteret de opgaver, som der almindeligvis nævnes som oplagte på hovedkontoen. Det betyder dog ikke, at kommunen ikke kan forsøge at afdække, hvilke opgaver de kommuner, som har en højere IKU, har udbudt herudover.

2.6.3. Vurdering

På baggrund af ovenstående er det Udbudsportalens vurdering:

- At der ikke er potentielle konkurrenceudsættelser på hovedkontoen

Det vurderes dog relevant at afdække opgaveporteføljen under erhvervsservice og iværksætterier nærmere for at vurdere, om der er en sammenhæng i opgaverne og de dermed kan udbydes samlet.

Tillige kan konkrete kommunale erfaringer med konkurrenceudsættelse af administrationsopgaver afdækkes.

2.7. Tværgående opgaver og indsatser på tværs

Tværgående opgaver dækker over opgaver som løses på samtlige eller flere områder i den kommunale forvaltning. Med indsatser på tværs menes indsatser, der har relevans for flere eller samtlige af kommunens områder.

2.7.1. Tværgående opgaver

Der er en række opgaver som løses (eller forbruges/indkøbes) på samtlige eller flere områder i den kommunale forvaltning. Her vil der blive sat fokus på 2 af dem.

2.7.1.1. Konsulentydelse

I et større fælleskommunalt indkøbsdatasamarbejde, faciliteret af SKI³⁰, der blev igangsat for et par år siden, er kommunernes forbrug af en række tjenesteydelser blevet analyseret, heriblandt konsulentydelse. Om end der er forskel fra kommune til kommune er forbruget af konsulenter generelt betydeligt.

Der er p.t. ikke overblik over, hvor omfattende forbruget af konsulentydelse er i Greve Kommune, eller i hvilket omfang der allerede er indgået rammeaftaler, herunder hvorvidt disse er konkurrencedygtige. Men der er intet der indikerer at Greve Kommune adskiller sig væsentligt fra den gennemsnitlige kommune, hvorfor det umiddelbart er vurderingen, at kommunens samlede forbrug af konsulentydelse er et oplagt emne for en konkurrenceudsættelse.

³⁰ Greve Kommune har netop tilmeldt sig.

For en god ordens skyld skal det bemærkes, at konsulentydelse dækker over mange forskellige ydelser. Der vil således formentlig blive tale om flere konkurrenceudsættelser. Det vil give liden mening at udbyde eksempelvis vidensrådgivning sammen med bygherrerådgivning.

2.7.1.2. FM-ydelser

Et andet område, der høster meget opmærksomhed i udbudsverden i øjeblikket er Facility Management. FM er en ledelsesdisciplin med særlig specialisering inden for udvikling af organisationens fysiske rammer. FM drejer sig om at professionalisere og optimere de forskellige serviceområder i en organisation med henblik på at understøtte organisationens kernefunktion. Sat på spidsen dækker "facility" eller "serviceområder" over alle opgaver, som ikke hører til kerneopgaverne, fx

- Bygningsvedligehold
- Rengøring
- IT
- Kantine
- Postsortering
- Indkøb

En tilslutning til FM som ledelsesdisciplin behøver reelt ikke have noget med konkurrenceudsættelse at gøre. Det handler om at samle og styre ydelserne koordineret. Imidlertid har henholdsvis Forsvaret og Bygningsstyrelsen høstet gode erfaringer, herunder effektiviseringsgevinster, gennem et udbud af ydelserne, hvilket har skabt interesse hos kommunerne.

Der er i og for sig ikke nogen umiddelbare udfordringer ved at håndtere en konkurrenceudsættelse af ydelserne enkeltvis – og nogle af dem er også allerede udliciteret i Greve Kommune. Men ingen kommune har indtil videre konkurrenceudsat alle ydelserne samlet. Årsagen hertil er, at det er forholdsvist komplekst at samle dem – og dermed at forberede et udbud. Typisk er opgaverne forankret mange steder i kommunen, budgettet er opsplittet og der vil derfor være en del snitflade- eller organisatoriske problematikker, der skal håndteres inden en konkurrenceudsættelse.

Greve Kommune har imidlertid allerede samlet en del af ydelserne i henholdsvis Ejendomsdrift og Intern Service. Med den forventning, der er til effektiviseringsgevinst – baseret på de 2 statslige myndigheders konkurrenceudsættelser – er det vurderingen af området bør sortere under de potentielle konkurrenceudsættelser.

2.7.2. Vurdering

På baggrund af ovenstående er det Udbudsportalens vurdering, at der på tværs af hovedkontiene/centre er følgende potentielle konkurrenceudsættelser:

- Konsulentydelse – flere typer
- Facility Management-ydelse

Inden en endelig beslutning om konkurrenceudsættelse kan der evt. ske en videre afdækning af opgaven med henblik på at anslå det forventede effektiviseringspotentiale.

2.7.3. Indsatser på tværs

Der er en række indsatser, der har relevans for flere eller samtlige af kommunens områder. Her skal nævnes 4 af dem.

De 3 første indsatser skal ses som tiltag, som indkøbsfunktionen kan håndtere supplerende til konkurrenceudsættelser, mens den sidste indsats – kategoristyring – reelt set er en erstatning for konkurrenceudsættelser. Indsatsen dækker over en ny og anderledes måde at anvende indkøbskompetencerne på. Kategoristyring kan imidlertid også afgrænses til et udvalgt område og på den måde håndteres supplerende med konkurrenceudsættelser.

2.7.1.1. *Kontraktstyring*

Effektiv og målrettet kontraktstyring kan give både økonomiske gevinster og bedre samarbejde med leverandørerne³¹. Erfaringsmæssigt er kontraktstyringen i Greve Kommune imidlertid i vid udstrækning re-aktiv.

Optimeringen af kontraktstyringen i Greve Kommune forudsætter at team Indkøb og Udbud har mulighed for at byde ind med kommercielle betragtninger og rådgive om indholdet af kontrakten. Dette fordrer dels, at der genereres et overblik over indgåede kontrakter i kommunen (lokalt på centerniveau), dels at der fastlægges proces for kontraktstyring bl.a. vedrørende overlevering af kontrakt til kontraktejer, opfølgingsmøder og kontrol.

Holbæk Kommune kan fremhæves som en af de kommuner, der har haft stor succes med en optimering af deres kontrakter bl.a. via kontinuerlig genforhandling³².

2.7.1.2. *Compliance*

Manglende compliance betyder, at kommunen ikke realiserer hele besparelspotentialet på indgåede aftaler, hvilket kan betyde serviceforringelser, idet/når gevinstrealiseringen har fundet sted i budgetterne. I den grad manglende compliance dækker over at parallel tilbudsindhentning har fundet sted, er der tillige tale om ekstra transaktionsomkostninger.

³¹ <https://www.kl.dk/media/16739/inspirationskatalog-effektiv-og-maalrettet-kontrak.pdf>

³² <https://www.kl.dk/nyhed/2018/april/holbaek-kommune-styrker-koerberollen-paa-det-specialiserede-socialomraade-og-vinder-paa-bundlinjen/>

Baseret på en stikprøveanalyse på håndværkerområdet er det vurderingen at der er et klart forbedringspotentiale i Greve Kommune.

Optimering af compliance i kommunen forudsætter at team Indkøb og Udbud fremadrettet kan skabe større opmærksomhed på indkøb i hele organisationen, give nemmere adgang til at 'gøre det rigtige' og markedsføre aftaler, som er i drift, bedre.

2.7.1.3. E-handel

Flere undersøgelser, bl.a. af SKI, har vist at transaktionsomkostningerne er markant lavere ved E-handel end nogen anden form for indkøbsmetode. E-handel har samtidig en positiv virkning på compliance.

Baseret på en afdækning af området er det vurderingen, at der er et klart forbedringspotentiale i Greve Kommune. SKI anslår, at en gennemsnitlig kommune kan indhente en besparelse på ca. 1,5 mio. kr.

Optimering af kommunens E-handel fordrer at team Indkøb og Udbud fremadrettet kan understøtte organisationens brug af e-handelssystemet – Rakat – bedre.

2.7.3.1. Kategoristyring

At høste effektiviseringsgevinster på indkøbsområdet (via indkøbskompetencerne eller indkøbsfagligheden) kan handle om at anvende markeds kræfterne – at gennemføre konkurrenceudsættelser. På nogle områder opnås effektiviseringsgevinsterne ved et øget samarbejde med det private marked og på andre områder ved at professionalisere et eksisterende samarbejde. Men det kan også handle om at gribe til egen barm og kigge på forbrugsmønstre og forbrugsadfærd – at kategoristyre og -optimere.

Kategoristyring er styring af det kommunale forbrug på baggrund af en opdeling af forbruget på en række forbrugs- eller indkøbskategorier. Kategoristyring omfatter i første omgang en kategorisering af forbruget på tværs af kommunen, hvormed det bliver tydeligt hvilken volumen den enkelte kategori oppebærer. Efterfølgende gennemføres optimeringsprojekter for de enkelte kategorier med henblik på at styre forbruget i en mere strategisk og omkostningsreducerende retning.

Kategoristyring handler med andre ord dels om at anvende indkøbskompetencerne der, hvor forbruget er, dels om at anvende indkøbsfagligheden på totaløkonomien i forbruget og ikke kun på det rene indkøb. Der er tale om en koordinering og optimering af samspillet mellem fag-fagligheden og indkøbsfagligheden. Og det gælder såvel det forbrug, der placeres internt, som det, der placeres eksternt.

Et kategori-optimeringsprojekt vil almindeligvis omfatte 3 trin:

1. afdækning af nuværende arbejdsgange, styringsværktøjer (kontraktskabeloner, opfølgingsprocedurer mv.), interessenter og marked på området.
2. dialog med de forskellige interessenter med henblik på at blive klogere på, hvordan der købes bedst ind på området
3. opstilling af forbedringspunkter og klarlægning af hvordan kategoristyringen forbedres

Erfaringerne med kategoristyring, bl.a. fra Rudersdal Kommune, er meget positive og der er ingen tvivl om at en lang række kommuner vil bevæge sig i denne retning fremadrettet. Der synes at være klare fordele ved dels at holde fokus på de store forbrugsposter, dels at anvende indkøbskompetencerne til at styre og omkostningsreducere disse. Og der er intet der indikerer, at dette ikke også gælder for Greve Kommune.

Omlægning til kategoristyring er imidlertid en omfattende proces. Det ville bl.a. kræve en gennemgang af alle kommunens fakturaer for en periode med henblik på at kategorisere forbruget og endvidere en kompetenceudvikling af indkøbsmedarbejderne. Hertil kommer en modning og forberedelse af organisationen til arbejdet. I forhold til at høste effektiviseringsgevinster i den kommende budgetperiode vurderes en omlægning til kategoristyring derfor at være mindre aktuel.

Imidlertid er der ikke noget i vejen for at implementere kategoristyring på en mindre del af kommunens forbrug. Og her opfattes det specialiserede socialområde som oplagt.

På det specialiserede socialområde gælder at der efterhånden længe har været fokus på nødvendigheden af et samspil mellem det socialfaglige og det økonomiske aspekt. Imidlertid opfattes området stadig som svært styrbart. Blandt årsagerne til dette er den forholdsvist begrænsede evidens, der fortsat præger området, hvilket bl.a. komplicerer opstillingen af mål for indsatserne og skaber uigennemsigthed i hvad der fås for pengene.

Samtidig er det almindeligvis den enkelte sagsbehandler i socialforvaltningen, der på baggrund af en udredning af borgerens individuelle behov udvælger leverandør (ekstern eller intern) og efterfølgende indgår aftale. I nogle situationer laver sagsbehandleren blot en indstilling, mens selve beslutningen om leverandør eller indsats ligger i et visitationsudvalg. Alt afhængig af borgerens situation skal udredning og kontraktindgåelse i nogle tilfælde foretages med kort varsel. Aftaler indgås typisk fra gang til gang og fungerer som hovedregel ikke som rammeaftaler, hvor der løbende foretages køb på en aftale i en given periode. Det gælder uafhængigt af, om der er tale om køb af en plads på et bo- og opholdssted, eller om der er tale om køb af fx misbrugsbehandling eller psykologhjælp. Det er typisk også sagsbehandlere i socialforvaltningen, der står for løbende at følge op på, om borgeren får det tilbud, der er indgået aftale om.

Som oftest er medarbejdere med en indkøbsfaglig baggrund ikke involveret i køb af denne type ydelser. Og der vurderes at være klare fordele ved at lave om på dette.

Argumentationen gælder i øvrigt også omvendt: det anses som en klar fordel at disponere nogle af indkøbskompetencerne på det specialiserede socialområde, hvor der er betragteligt forbrug, men hvor konkurrenceudsættelser ikke synes at være helt oplagte at gennemføre p.t.

2.7.4. Vurdering

På baggrund af ovenstående er det Udbudsportalens vurdering, at der er andre potentielle indsatser, som følger:

- Optimering af kontraktstyring, compliance og e-handel
- Kategoristyring på det specialiserede socialområde

Supplerende skal det bemærkes, at der formentlig kan fremføres en argumentation tilsvarende den ovenstående vedrørende det specialiserede socialområde for beskæftigelsesområdet. For så vidt angår mentorforløb og indsats for forsikrede ledige er der eksempelvis i vid udstrækning tale om enkeltkøb. Afhængigt af bevæggrunden for dette, kunne det give mening bl.a. at få etableret en mere koordineret efterspørgsel.

Kategoristyring kunne da alternativt også igangsættes på beskæftigelsesområdet.

3. Opsummering

Nærværende analyse peger, på baggrund af en gennemgang af de forskellige områder i den kommunale forvaltning, på en lang række områder eller opgaver, som er aktuelle i forhold til konkurrenceudsættelse i Greve Kommune.

Der er tale om opgaver og områder

- ✓ der er hjemmel til at konkurrenceudsætte
 - myndighedsopgaver mv. er udeladt
- ✓ der ikke er konkurrenceudsat i forvejen
 - løses in-house i dag
- ✓ der eksisterer et privat marked for
 - erfaringer fra andre kommuner
- ✓ der kan afgrænses og beskrives, herunder kan snitflader håndteres
 - erfaringer fra andre kommuner
- ✓ har en vis volumen
 - transaktionsomkostningerne forventes at blive opvejet af en eventuel effektiviseringsgevinst

Inden en endelig beslutning om konkurrenceudsættelse kan der evt. ske en videre afdækning af opgaverne med henblik på at anslå det forventede effektiviseringspotentiale.

I forbindelse med forberedelsen af konkurrenceudsættelserne vil det tillige give mening at afdække tilstedeværelsen af et lokalt marked og den konkrete organisering af opgaverne, således at konkurrenceudsættelserne ikke igangsættes, hvis noget skulle tale imod det. Dette gælder særligt for dagtilbudsområdet, hvor der bør foretages en dybdegående markedsundersøgelse og afdækning af eventuelle snitfladeproblemtikker.

Analysen peger supplerende på andre potentielle indsatser, der har sin naturlige forankring i team Indkøb og Udbud. Det drejer sig om indsatser, der generelt præger kommunernes arbejde med konkurrenceudsættelse i dag og i stigende grad – og som høster gode erfaringer. Der er både tale om indsatser der supplerer og (potentielt) erstatter kommunens arbejde med konkurrenceudsættelse.

Samlet set peger analysen på følgende potentielle konkurrenceudsættelser [med tilhørende volumener³⁴]:

- Kantinedrift, folkeskoleområdet [ca. 3 mio. kr.]
- Drift af et eller flere af kommunens biblioteker [samlet ca. 20 mio. kr.]
- Drift af træningsenheden [ca. 11 mio. kr.]
- Den kommunale tandpleje [ca. 17 mio. kr.]
- Sundhedsplejen [ca. 9 mio. kr.]

³⁴ Beløbene er baseret på forbrug 2017

- Drift af en eller flere af kommunens daginstitutioner [samlet ca. 212 mio. kr.]
- Drift af en eller flere kommunens klubber/fritidshjem [samlet ca. 22 mio. kr.]
- Den pædagogiske psykologiske rådgivning på dagtilbudsområdet [ca. 17 mio. kr.]
- Driften af et eller flere af kommunens 3 plejecentre [samlet ca. 87 mio. kr.]
- Drift af Rehabiliteringscentret [ca. 7 mio. kr.]
- Hjemmesygeplejen [ca. 18 mio. kr.]
- Drift af den kommunale beskæftigelsesindsats [ca. 18 mio. kr.]
- Drift af jobcenteret med tilhørende tilbud [samlet ca. 37 mio. kr.]
- Konsulentydelse – flere typer³⁵
- Facility Management-ydelse³⁶

Og supplerende på andre potentielle indsatser, som følger:

- Optimering af kontraktstyring, compliance og e-handel
- Kategoristyring på det specialiserede socialområde

Den samlede liste af indsatser er lang. Og også for lang til at team Indkøb og Udbud kan løfte opgaverne i indeværende budgetperiode. Det vil derfor være nødvendigt med en prioritering blandt indsatserne.

3.1. Perspektivering og vurdering af indsatserne

Hvis Greve Kommunes indkøbskompetencer skal optimeres, skal team Indkøb og Udbud naturligvis beskæftige sig med de indsatser, der forventes at bidrage med den største effekt. Her har såvel volumen som transaktionsomkostninger en central betydning.

Indledningsvist er det dog væsentligt at bemærke, at det er nødvendigt at disponere en del af team Indkøb og Udbuds normering på 4 medarbejdere til varekøbsområdet. Og endvidere at optimeringen af kontraktstyring, compliance og E-handel har strategisk betydning for indkøbsområdet.

3.1.1. Nødvendig ressourceanvendelse

Greve Kommunes samlede varekøb beløber sig til ca. 130 mio. kr. om året og udgør dermed under 10 pct. af kommunens samlede forbrug. Det resterende forbrug vedrører tjenesteydelser.

Ovenstående taler umiddelbart for at indkøbskompetencerne udelukkende anvendes på tjenesteydelserne. Kommunens varekøb er imidlertid forbundet med en udbudsforpligtelse, hvilket fordrer et vist ressourceforbrug på området.

Hvor mange ressourcer der er nødvendige for at varetage udbudsforpligtelsen, er svært at definere helt præcist. Der er heller ikke overblik over præcist, hvor mange ressourcer der anvendes på området i Greve Kommune i dag.

³⁵ Det har ikke været muligt at afdække forbrug

³⁶ Som note 3

Erfaringsmæssigt er det imidlertid et område, hvor der ikke umiddelbart opstår et mætningspunkt – der kan altid findes indkøb, der ikke er aftaledækket, der kan altid peges på indkøb, der kan udbydes bedre, der er altid ad hoc sager, der kan håndteres, der er altid lokale leverandører, der gerne vil i dialog osv.

Med henblik på at optimere kommunens indkøbskompetencer bør fokus – ud fra en volumenbetragtning – være på at minimere ressourceforbruget på varekøbsområdet. Dette kan bl.a. ske ved:

- at anvende SKI's aftaler i så vidt omfang som muligt
 - Dvs. tilslutte sig SKI-aftaler på de områder, hvor de eksisterer – også selvom vurderingen er, at kommunen på egen hånd kan opnå en bedre aftale. Den ekstra besparelse, der evt. kunne komme ud af at gennemføre et udbud parallelt med SKI, vil næppe overstige transaktionsomkostningerne sammenlagt med den effekt der kunne opnås ved at bruge indkøbskompetencerne på en anden indsats.
- at anvende FUS' aftaler i så vidt omfang som muligt
 - Dvs. tilslutte sig aftaler i FUS-regi ud fra samme argumentation som for SKI-aftaler. Det giver rigtig god mening i øvrigt at fordele udbudspligten mellem samarbejdskommunerne, altså at arbejde for at lægge denne type af indkøb i FUS.
- at indgå længerevarende og evt. mere fleksible kontrakter
 - Dvs. minimere antallet af udbud/kadencen for genudbud

Ovenstående gælder i øvrigt også mindre komplicerede eller forholdsvis standardiserede tjenesteydelser.

En mulig tilgang i forhold til en beslutning omkring ressourceanvendelse, er at gå den anden vej rundt, dvs. vurdere, hvor mange ressourcer, det er rimeligt at afsætte til området – og så acceptere at håndteringen sker inden for denne ramme med de ”mangler”, ”fejl” eller ”udestående” dette evt. medfører.

Ud fra den relative fordeling af kommunens forbrug kan man argumentere for at vareindkøbsområdet højst skal trække 10 pct. af ressourcerne. Dette ville imidlertid betyde en væsentlig ændring af den nuværende praksis og formentlig også forudsætte en omlægning, der vil være svær at realisere inden for kortere tid uden eksempelvis at undgå at en række opgaver ryger ned mellem 2 stole.

Umiddelbart er det Udbudsportalens vurdering at opgaven – på sigt – ikke bør trække mere end en enkelt normering, når den samlede normering er på 4 medarbejdere.

3.1.2. Ressourceanvendelse med strategisk betydning

Optimering af kommunens kontraktstyring, compliance og E-handel – som både vedrører varer og tjenesteydelser (men formentlig primært varekøb indtil videre) – har en strategisk betydning for indkøbsfunktionen.

De 2 førstnævnte områder (kontraktstyring og compliance) fordi der reelt ikke realiseres en effektiviseringsgevinst ved gennemførelsen af udbud, hvis kontrakterne ikke anvendes efter hensigten – det gælder både i forhold til trækket på dem og i forhold til styringen efter dem.

Det sidstnævnte område (E-handel) fordi det skaber væsentligt billigere transaktioner og i øvrigt uden tvivl vil blive mere udbredt med tiden. E-handel er fremtidens indkøbsmetode. Organisationen skal derfor have denne indkøbsfacon ind under huden.

Det er derfor hensigtsmæssigt også at øremærke nogle ressourcer på disse områder – uanfægtet at indsatserne formentlig ikke henter de største (relativt set) effektiviseringsgevinster hjem.

På samme vis som for varekøbsområdet er det svært at definere, hvor mange ressourcer det helt konkret er optimalt af afsætte til området. Formentlig vil der altid være forbedringspotentialer og dermed positivt udbytte ved at tilføre flere ressourcer til området. Til forskel for varekøb er der dog tale om tidsbegrænsede indsatser, idet der er tale om indsatser, der i vid udstrækning handler om at ændre adfærden og forretningsgangene i kommunen.

Der er endvidere tale om indsatser, der kan defineres klare mål for, fx en compliance på 90 pct. Og det vil derfor være oplagt at lade de opstillede mål – dvs. ambitionsniveauet – ligge til grund for en vurdering af ressourceanvendelsen.

Umiddelbart er det Udbudsportalens vurdering, at områderne ikke bør trække mere en enkelt normering, når den samlede normering er på 4 medarbejdere.

Indsatserne – og dermed ressourcetrækket – kan med fordel afgrænses i tid afhængig af de mål, der opstilles (eksempelvis kan en compliance på 50 pct. muligvis nås inden for et år, mens en compliance på 90 pct. forudsætter en indsats på 2 år). I formuleringen af mål og beslutning omkring konkrete tiltag kan Greve Kommune med fordel støtte sig til KL's anbefalinger på området³⁷.

³⁷ <https://www.kl.dk/media/16739/inspirationskatalog-effektiv-og-maalrettet-kontrak.pdf>

For en god ordens skyld skal det bemærkes at indsatserne ligeledes vil involvere medarbejdere på tværs af kommunen, dog i begrænset omfang.

3.1.3. Ressourceanvendelsen i øvrigt

Forudsat at team Indkøb og Udbud afsætter en normering til hver af de ovenstående områder – varekøb og kontraktstyring mv. – er der umiddelbart ressourcer svarende til 2 normeringer tilbage at anvende på konkurrenceudsættelser og kategoristyring.

Nogle af disse ressourcer er imidlertid allerede disponeret i indeværende og næste år til projekter/vedtagne konkurrenceudsættelser på bl.a. sundhedsområdet. I resten af 2019 og i 2020 vil der derfor alene – og alt andet lige³⁸ – være en enkelt disponibel indkøbskompetence.

I 2021 og årene frem vil der omvendt – afhængig af hvordan optimeringen af kontraktstyring, compliance og E-handel skrider frem – muligvis (og alt andet lige) være tale om lidt flere ressourcer end 2 normeringer.

De tilgængelige ressourcer kan anvendes på konkurrenceudsættelser eller kategoriopmeringsprojekter – eller begge dele – afhængigt af volumen og transaktionsomkostninger m.m.

For at starte med det sidste først er det ikke vurderingen at der er markant forskel på de 2 indsatstyper i forhold til ressourcetræk (transaktionsomkostninger):

- En konkurrenceudsættelse – afhængig af kompleksitetsgrad – kan tage flere år. Det er dog utraditionelt. Typisk, dvs. ud fra en gennemsnitlig betragtning, kan en konkurrenceudsættelse klares inden for 6-9 måneder, hvilket også er betinget af diverse obligatoriske tidsfrister. Ud over et træk på indkøbskompetencerne (som ikke vil være fuldtids i hele perioden) vil det være nødvendigt at de medarbejdere, der er beskæftiget med opgaven, deltager i processen. Lige så vel kan der være behov for inddragelse af juridisk og/eller økonomisk bistand.
 - Hertil kommer dog ressourceforbrug i relation til et eventuelt kontrollbud (kommunens eget bud på opgaven). Det er vurderingen, at udarbejdelsen af et kontrollbud omfatter det samme ressourcetræk, som udarbejdelse af et udbudsmateriale.
- Et kategoriopmeringsprojekt vil ligeledes være forbundet med et forholdsvist stort ressourcetræk. I Rudersdal Kommune er der afsat en indkøbsmedarbejder (ud af i alt 8) i 6-8 måneder pr. projekt. Indkøbsmedarbejderen sidder på det pågældende område 4 dage om ugen og laver andre indkøbsopgaver den sidste dag. Kategoriopmeringsprojekter

³⁸ Afhænger bl.a. af mængden af ad hoc-opgaver.

forudsætter deltagelse af medarbejderne på området i en vis udstrækning, særligt i første og sidste fase. Der behøver alene at være tale om en eller et mindre antal repræsentanter. Tillige kan der, som ved konkurrenceudsættelser, være behov for inddragelse af juridisk og/eller økonomisk bistand.

- En igangsættelse af kategoristyring vil dog forventeligt fordr kompetenceudvikling indledningsvist.

Dermed gives volumen en endnu mere central rolle. En volumenbetragtning er relevant af den simple årsag at det almindeligvis vil være de områder med den største volumen, der er høster de største gevinster i kroner og øre. Selvom en konkurrenceudsættelse af eksempelvis kantinedriften indhentede en betydelig effektiviseringsgevinst på 33 pct. svarende til ca. 1 mio. kr., ville indkøbskompetencerne havde været bedre på en konkurrenceudsættelse af sundhedsplejen, hvis denne kunne indhente en effektiviseringsgevinst på bare 11 pct. eller mere. I forhold til volumener kan der udledes følgende:

- Listen over konkurrenceudsættelser indeholder i alt 15 områder. Der vil dog være tale om en væsentligt større antal konkurrenceudsættelser, idet det ikke umiddelbart forventes at give mening at konkurrenceudsætte alle klubberne/fritidshjemmet henholdsvis alle plejecentrene henholdsvis alle daginstitutioner henholdsvis alle beskæftigelsesindsatser samlet (derimod kan kantiner henholdsvis biblioteker formentlig konkurrenceudsættes samlet).
- Samlet set indeholder listen potentielle konkurrenceudsættelser for 478 mio. kr. – ekskl. de 2 sidstnævnte, tværgående opgaver (konsulentydelse og FM-ydelse). Volumenmæssigt svinger konkurrenceudsættelserne fra 3 mio. kr. (kantinedrift) til 37 mio. kr. (jobcenter), hvilket vil give effektiviseringsgevinster i spændet mellem 150.000 kr. og 1,9 mio. kr., hvis det antages at der kan indhentes en effektiviseringsgevinst på 5 pct. ved konkurrenceudsættelse.
- Antallet af kategoriopsummeringsprojekter på det specialiserede område kendes endnu ikke – det afhænger af antallet af (indkøbs-)kategorier, som ikke p.t. er defineret. Imidlertid vurderes antallet af kategorier at være væsentligt mindre end 16, som er det totale antal af kategorier for en kommune³⁹. Forventeligt er antallet af kategorier og dermed potentielle projekter mindre end 10.
- Hvis det forudsættes at den samlede budgetsum på området på 251 mio. kr. kan fordeles ligeligt på de 10 kategorier, vil hvert kategoriopsummeringsprojekt have en volumen på 25,1 mio. kr., hvilket vil give en effektiviseringsgevinst på 2,3 mio. kr.⁴⁰, hvis indsatsen optimerer forbruget med 5 pct.

³⁹ Baseret på Rudersdals Kommunes arbejde med kategorisering.

⁴⁰ 251 mio. kr. fordelt på 10 projekter, svarende til en projektsum på ca. 25,1 mio. kr.

Ovenstående indikerer at en række af konkurrenceudsættelserne bør afvige pladsen for et kategoristyringsprojekt. Imidlertid bør volumenbetragtningen (sammenholdt med transaktionsomkostningerne) naturligvis ikke stå alene. Der er andre elementer, der skal inddrages i en beslutning om prioritering, eksempelvis hvad de enkelte indsatser kræver af kompetencer.

Her er det væsentligt at bemærke, at mens konkurrenceudsættelser efterhånden har været en fast del af kommunernes værktøjskasse længe, hvilket bl.a. betyder at kompetencerne til at gennemføre konkurrenceudsættelser er til stede, er ”kategoristyring” en helt ny måde at anvende indkøbskompetencerne på. Og det vil fordrer nogle kompetencer der p.t. ikke er til stede i Greve Kommune.

Det synes derfor hensigtsmæssigt at implementere kategoristyring i kommunen i et moderat tempo. Dette kan eksempelvis foregå ved at gennemføre et enkelt kategoriopdateringsprojekt – et pilotprojekt – og på baggrund af erfaringerne herfra lægge en strategi for det videre arbejde. Der bør dedikeres en enkelt (men fast) ressource til området hvor med kompetenceudviklingen bliver mindre omfattende og efterfølgende kan (i alt fald i vid udstrækning) gennemføres via sidemandsoplæring.

I forhold til konkurrenceudsættelserne isoleret set gælder endvidere at nogle af dem er mere komplekse end andre at gennemføre. Ligeså vil nogle konkurrenceudsættelser være mere oplagte end andre ud fra et markeds perspektiv. Og erfaringsbillederne og snitfladeproblematikkerne er ligeledes forskellige.

Selvom eksempelvis driften af en af kommunens daginstitutioner oppebærer en betydelig volumen, er der ingen erfaringer at hænge en forventning til en effektiviseringsgevinst gennem konkurrenceudsættelse op på. Tværtom er erfaringerne fra Frederiksberg Kommune, at der ikke er noget at hente (andet end en øgning i IKU) ved en konkurrenceudsættelse. Samtidig ville en konkurrenceudsættelse fordrer markedsmodning.

På tilsvarende vis er der umiddelbart intet i Greve Kommunes egne erfaringer og historik der indikerer at der vil være en effektiviseringsgevinst at hente ved en konkurrenceudsættelse af et eller flere plejecentre.

Omvendt er der på landsplan positive erfaringer med konkurrenceudsættelser af både genoptræning, hjemmesygepleje og dele af beskæftigelsesindsatsen. Og om end der endnu ikke er høstet konkrete erfaringer hermed synes såvel driften af kommunens klubber som biblioteksdriften at være interessant med udbudsbriller - ud fra en vurdering af at opgaverne er lette at afgrænse og at der eksisterer såvel et privat marked som et civilsamfund/frivillighedsmarked, som kan inddrages i opgaveløsningen.

På ovenstående baggrund er det Udbudsportalens umiddelbare vurdering, at

- kategoristyring på det specialiserede socialområde (eller alternativt beskæftigelsesområdet) bør prioriteres i form af et pilotprojekt.
- følgende konkurrenceudsættelser er de mest relevante (uprioriteret rækkefølge):
 - Drift af et eller flere af kommunens biblioteker [samlet ca. 20 mio. kr.]
 - Drift af træningsenheden [ca. 11 mio. kr.]
 - Sundhedsplejen [ca. 9 mio. kr.]
 - Drift af en eller flere kommunens klubber/fritidshjem [samlet ca. 22 mio. kr.]
 - Drift af Rehabiliteringscentret [ca. 7 mio. kr.]
 - Hjemmesygeplejen [ca. 18 mio. kr.]
 - Drift af den kommunale beskæftigelsesindsats [ca. 18 mio. kr.]
 - Konsulentydelse – flere typer⁴¹
 - Facility Management-ydelse⁴²

⁴¹ Det har ikke været muligt at afdække forbruget

⁴² Som note 3