

---

ANALYSE



EFFEKTERNE AF KONKURRENCE  
OM KOMMUNAL RENGØRING

2012

---

Titel: Analyse af effekterne af konkurrence om kommunal rengøring

Kapitel 1 er udarbejdet af sekretariatet for Udbudsrådet.  
Kapitel 2-5 og bilagene er udarbejdet af Rambøll Management Consulting.

Bilagene præsenteres i en særskilt bilagsrapport, der findes på Udbudsrådets hjemmeside:  
[www.udbudsraadet.dk](http://www.udbudsraadet.dk)

Grafisk produktion: Rosendahls – Schultz Grafisk  
On-line ISBN 978-87-7029-507-9

Udbudsrådet  
Carl Jacobsensvej 35  
2500 Valby  
Tlf.: 41 71 50 00  
E-mail: [kfst@kfst.dk](mailto:kfst@kfst.dk)

Oktober 2012

---

# INDHOLDSFORTEGNELSE

## KAPITEL 1 RESUMÉ OG ANBEFALINGER 6

- 1.1 Resumé 6
- 1.2 Anbefalinger 7
- 1.3 Baggrund 7
- 1.4 Disposition 9

## KAPITEL 2 ANALYSEN I OVERBLIK 10

- 2.1 Effektfokus og datagrundlag 11
- 2.2 Effekter 12
- 2.3 Forklaring af effekter 15
- 2.4 Markedet 16
- 2.5 Tværgående konklusioner 17

## KAPITEL 3 METODE 19

- 3.1 Effekter og indikatorer 20
- 3.2 Cases 22
  - 3.2.1 Udvælgelse af cases 22
  - 3.2.2 Dataindsamling og bearbejdning 24

## KAPITEL 4 MARKEDET 25

- 4.1 Definition af markedet for facilities managementopgaver 25
- 4.2 Markedsstørrelse 26
- 4.3 Markedsstruktur 28
- 4.4 Drivkræfter og barrierer for at skabe konkurrence om opgaverne 29
  - 4.4.1 Drivkræfter 30
  - 4.4.2 Barrierer 31
- 4.5 Leverandørernes forcer 31

---

## KAPITEL 5

### ANALYSE AF EFFEKTER 33

- 5.1 Udbudsspecifikke forhold 33
- 5.2 Analyse af effekter 36
  - 5.2.1 Økonomiske effekter, brutto og netto 36
  - 5.2.2 Effekter for organisationen 40
  - 5.2.3 Kvalitets- og serviceniveau 46
  - 5.2.4 Brugertilfredshed 47
  - 5.2.5 Innovation 48
  - 5.2.6 Videnoverførsel 49
  - 5.2.7 Forklaring af effekterne i cases 50
  - 5.2.8 Forklaringsfaktorer som tillægges mindre betydning af kommunerne 52
- 5.3 Perspektivering i forhold til servicepartnerskaber 52
  - 5.3.1 Baggrund for at indgå i servicepartnerskaber 53
  - 5.3.2 Særlige karakteristika ved servicepartnerskaber – organisering af samarbejdet 54
  - 5.3.3 Baggrunden for ikke at indgå i servicepartnerskaber 55
  - 5.3.4 Perspektivering af effekter 56
  - 5.3.5 Fra single service til servicepartnerskab 59



---

## FIGURER OG TABELLER

Figur 4.1	Omsætning og firmaer	26
Figur 4.2	Drivkræfter og barrierer for konkurrence	29
Tabel 2.1	Overblik over effekter	12
Tabel 3.1	Analytisk tilgang	20
Tabel 3.2	Cases	22
Tabel 4.1	De seks største identificerede leverandører	28
Tabel 5.1	Udbudsspecifikke forhold	34
Tabel 5.2	Overblik over effekter	36
Tabel 5.3	Overbli over økonomiske effekter	37
Tabel 5.4	Varighed af kontraktperioder	39
Tabel 5.5	Virksomhedsoverdragne medarbejdere	40
Tabel 5.6	Ændringer i medarbejderforhold	42
Tabel 5.7	Opsummerig af de væsentligste ændringer	44
Tabel 5.8	Kommunernes forklaring på effekterne	50

## BILAG

Bilag 1	Metode
Bilag 2	Casebeskrivelser
Bilag 3	Fremskrivningsfaktorer

# KAPITEL 1

## RESUMÉ OG ANBEFALINGER

AF UDBUDSRÅDETS SEKRETARIAT

### 1.1. Resumé

En række kommuner har opnået betydelige økonomiske gevinster ved at udbyde rengøringsopgaver. Gevinsterne skyldes ikke ringere kvalitet, men er resultat af bedre styring, ensartet kvalitet og en mere effektiv udførelse af rengøringsopgaverne. Det viser analyserne i denne rapport, som er udarbejdet af Rambøll Management Consulting for Udbudsrådet.

Analyserne er baseret på casestudier af elleve konkrete udbud af rengøringsopgaver i ti kommuner. Analysens samlede resultater opsummeres i nedenstående boks:

#### Boks 1.1: Analysens væsentligste konklusioner

##### **Analysen af erfaringer med at skabe konkurrence om kommunale rengøringsopgaver viser, at:**

- I alle elleve cases er der opnået økonomiske besparelser ved at udbyde rengøringsopgaverne. Nettobesparelserne er på mellem 13 og 54 pct.
- I alle cases vurderes kvalitetsniveauet enten uændret (syv cases) eller lidt forbedret (fire cases).
- Medarbejderforholdene opleves at være forringet i seks cases og forbedret i tre cases. I to cases, hvor opgaverne både før og efter udbuddet er løst af private leverandører, er medarbejderforhold hos de private leverandører ikke sammenlignet.
- I ti af de elleve cases opleves visse innovationseffekter. For kommunerne kommer det især til udtryk i form af bedre overblik og styring af området, mens effekterne på leverandørsiden kommer fra optimering af arbejdsgange og metoder samt forbedringer i maskinel.

##### **I analyserne peges på følgende forklaringer på de identificerede effekter:**

- Der var stort potentiale for optimering og effektivisering i udgangspunktet.
- Ved udbuddet standardiseres kvalitets- og serviceniveauet i kommunen. Det giver grundlag for bedre styring af området.
- Arbejdstempoet er generelt højere i den private rengøring. Det højere arbejds-tempo medvirker til at give økonomiske besparelser, men er også årsag til utilfredshed hos de virksomhedsoverdragne medarbejdere.
- Konkurrencen på markedet får leverandørerne til at effektivisere. Det sker gennem innovation og udnyttelse af stordriftsfordele.
- Rengøring er leverandørernes kerneområde. Tidligere har kommunalt rengøringspersonales nærmeste leder typisk været pedel eller institutionsleder, som ofte ikke har haft faglighed på rengøringsområdet.



---

De undersøgte cases er udvalgt, så de omfatter forskellige kommunestørrelser, geografisk spredning, forskelle i erfaringer med at udbyde rengøringsopgaverne og forskelle i måde at specificere krav til leverandørerne mv. Analyserne er lavet som traditionelle ”før og efter”-studier, hvor nøglekarakteristika for rengøringsopgaverne sammenlignes for tiden før og efter udbuddet.

## 1.2. anbefalinger

Analysen viser, at der i overvejende grad er positive effekter ved at skabe konkurrence om kommunale rengøringsopgaver.

Erfaringerne fra de analyserede udbud giver grundlag for en klar anbefaling om at sende kommunale rengøringsopgaver i udbud. I alle de undersøgte cases har konkurrencen givet kommunerne besparelser, uden at kvaliteten er forringet. Disse resultater er blandt andet opnået ved at standardisere kvalitetsniveauet, bedre styring, højere arbejdstempo og mere effektive arbejdsgange.

Når kommunale rengøringsopgaver første gang sendes i udbud, bør kommunerne dog være opmærksomme på, at en mere effektiv udførelse af rengøringen kan give utilfredshed hos medarbejdere, som overdrages til ansættelse hos en ny leverandør, og som herefter skal arbejde på en overenskomst med et højere arbejdstempo.

Det kan endvidere anbefales, at kommunerne søger inspiration i de erfaringer andre offentlige myndigheder har fået ved udbud af rengøringsopgaver. En række af disse erfaringer er beskrevet i bilagene til denne rapport. Desuden er der samlet en række konkrete erfaringer om funktionskrav på facilities managementområdet i en vejledning, som er udarbejdet sammen med denne rapport.

Endelig kan det anbefales, at kommunerne og andre offentlige myndigheder overvejer at afprøve de muligheder, der ligger i at udbyde flere serviceopgaver sammen med rengøringsopgaverne i et samlet udbud (servicepartnerskaber). Indtil videre er de danske erfaringer sparsomme, men de antyder dog, at der i servicepartnerskaber ud over økonomiske besparelser også kan ske en udvikling af samarbejdet og af ydelseernes kvalitet.

## 1.3. Baggrund

Når det offentlige skal løse opgaver, er der fokus på både kvalitet og pris, så borgerne får mest muligt for deres skattekrone. God kvalitet til rimelig pris kan ofte sikres ved at skabe konkurrence om opgaverne. Konkurrence bidrager til at udvikle og effektivisere de skattefinansierede opgaver, f.eks. gennem anvendelse af ny teknologi, ny organisering og udvikling af mere effektive arbejdsgange.

Tidligere analyser fra Udbudsrådet<sup>1</sup> har vist, at offentlige myndigheder mangler systematisk dokumentation for effekterne ved at skabe konkurrence om de offentlige opgaver. Det kan medføre, at offentlige ordregivere tøver med at skabe konkurrence om opgaveløsningen og er tilbageholdende med at igangsætte samarbejder med private leverandører. Udbudsrådet har derfor igangsat en række analyser for at tilvejebringe systematisk viden om effekterne ved at skabe konkurrence om løsning af opgaverne.

Denne effektanalyse af konkurrence om kommunal rengøring er den tredje analyse i rækken.<sup>2</sup> Sideløbende med udarbejdelsen af analysen er der også udarbejdet et værktøj til udbud med funktionskrav, hvor der ud over rengøringsopgaver ses lidt bredere på opgaver på facilities managementområdet.<sup>3</sup> Rambøll Management Consulting har for Udbudsrådet udarbejdet både effektanalysen og værktøjet til udbud med funktionskrav.

Mange kommuner har fokus på at skabe konkurrence om driftsopgaver, som udføres i tilknytning til kommunernes kerneopgaver. Disse opgaver betegnes ofte samlet som facilities managementopgaver og dækker ud over rengøring også fx vinduespudsning, måtteservice, arealpleje, kantinedrift, viceværtfunktion, reception mv.

I denne analyse er hovedvægten lagt på at analysere effekterne af at sende opgaver om rengøring i udbud (som enkeltydelse), men analysen indeholder også nogle perspektiver om servicepartnerskaber (flere ydelser) på facilities managementområdet. Desuden undersøges forskellige måder at udbyde opgaverne ved brug af aktivitets- og funktionskrav.

Metodisk er Rambøll Management Consultings analyse udarbejdet efter de principper, som fremgår af et notat<sup>4</sup> fra forskningsinstitutionen Anvendt Kommunal Forskning, udarbejdet til brug for Udbudsrådets effektanalyser.

Udbudsrådet ønsker med denne analyse at synliggøre de eksisterende erfaringer med at skabe konkurrence om de kommunale rengøringsopgaver. Samtidig ønsker Udbudsrådet med analysen at bidrage til den generelle diskussion af offentlig-privat samarbejde og offentlige myndigheders arbejde med at skabe konkurrence om løsningen af offentlige opgaver.

---

1 Se eksempelvis Udbudsrådet (2010): "Analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor". Det tidligere Udliciteringsråd har ligeledes (2005) dokumenteret denne udfordring i analysen "Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne".

2 De to første analyser var "Effektanalyse af hjælpemiddelområdet" (december 2011) og "Analyse af effekterne af konkurrence på drift og vedligeholdelse af kommunale veje" (juni 2012).

3 Værktøjet er afrapporteret separat og foreligger på [www.udbudsraadet.dk](http://www.udbudsraadet.dk)

4 Se: Petersen, Ole Helby & Leif Olsen (2011) "Notat om metoder og indikatorer ved effektanalyser af kommunernes konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver", Anvendt Kommunal Forskning, AKF.



---

## 1.4. Disposition

Kapitel 2 indeholder Rambøll Managements Consultings sammenfatning af analysens hovedresultater, herunder de identificerede effekter ved konkurrenceudsættelse og de hertil hørende forklaringsfaktorer.

I kapitel 3 præsenteres den anvendte metode i effektanalysen.

I kapitel 4 beskrives markerne for rengøring og facilities managementydelser. Beskrivelserne omhandler blandt andet, hvordan markederne defineres, hvilke forskellige typer af ydelser de omfatter, og hvem nogle af de største aktører er. I afsnittet ses der også på drivkræfter og barrierer for at skabe konkurrence om flere rengørings- og facilities managementopgaver.

I kapitel 5 gives en faktuel redegørelse for de effekter, som de elleve rengøringscases giver anledning til. Kapitlet giver en samlet fremstilling af de effekter, der er konstateret i de elleve cases mht. økonomi (brutto- og nettobesparelser), organisation (medarbejderforhold og medarbejdertilfredshed), ydelser (kvalitet og brugertilfredshed) samt udvikling og samarbejde (innovation og videnoverførsel). Der gives oversigt over kommuners, medarbejders og leverandørers forklaringer på de identificerede effekter. Kapitlet rundes af med erfaringer og perspektiver for servicepartnerskaber på facilities managementområdet.

I bilag 1 præsenteres den anvendte metode detaljeret.

Bilag 2 indeholder en udførligt gennemgang af hver af de elleve rengøringscases, tre cases om servicepartnerskaber på facilities managementområdet samt en beskrivelse af hollandske erfaringer mht. servicepartnerskaber. Hver case indledes med en kort beskrivelse af baggrund for kommunens udbud af opgaverne samt en beskrivelse af udbudsprocessen. Herefter følger en gennemgang af de konkrete oplysninger i opgørelser af brutto- og nettobesparelser, medarbejderforhold og medarbejdertilfredshed, kvalitet og brugertilfredshed, innovation og videnoverførsel samt kommunens og leverandørens forklaringer i forhold til de konkrete effekter. Hver case afsluttes med en opsamling på effekter og forklaringsfaktorer.

Bilag 3 indeholder en oversigt over de fremskrivningsfaktorer, der i analyserne er anvendt i fremskrivninger af forskellige omkostninger til 2012-priser.

---

# KAPITEL 2

## ANALYSEN I OVERBLIK

AF RAMBØLL MANAGEMENT CONSULTING

Formålet med effektanalysen har været at kortlægge og belyse effekterne af at skabe konkurrence om kommunale rengøringsopgaver inden for både en række økonomiske og ikke-økonomiske effektområder.

Hovedresultatet af analysen er, at der er opnået økonomiske besparelser ved at udbyde rengøringsopgaverne i alle cases. Dette gælder både brutto- og nettobesparelser. Tilsvarende har de fleste af casekommunerne oplevet visse innovationseffekter i form af overblik over området, ændrede arbejds-gange og brug af nyt materiel, hvilket fremhæves som én væsentlig forklaringsfaktor til de økonomiske effekter.

Kvalitetsniveauet vurderes at være uændret i de fleste casekommuner (og forbedret en smule i de øvrige), men nok så interessant kan det konstateres, at de økonomiske effekter ikke skyldes, at de medvirkende kommuner har valgt at sænke kvalitetsniveauet i forbindelse med konkurrencen. Videre har konkurrencen medført en betydeligt klarere afgrænsning af det kommunale service- og kvalitetsniveau og forbedret den kommunale styring og dokumentation, hvor særligt sidstnævnte tidligere har været begrænset.

Medarbejderforholdene opleves af medarbejderne at være forringet ved overgang fra kommunal til privat ansættelse i en stor del af casene, men der opleves i alle cases både positive og negative ændringer i medarbejderforholdene, sidstnævnte ikke mindst i relation til selve udbudsprocessen, men også relateret til ændrede løn- og ansættelsesvilkår. Der kan konstateres en stor udskiftning blandt medarbejderne efter virksomhedsoverdragelse, og der må overordnet set konstateres flere eksempler på, at medarbejderne oplever det som forringelser i deres arbejdsforhold at overgå til en anderledes overenskomst.

Disse og en række andre, mere detaljerede resultater præsenteres nærmere nedenfor. Der indledes med en kort redegørelse for undersøgelsens effekt-fokus og datagrundlag. Med dette afsæt præsenteres effekterne på tværs af de medvirkende casekommuner i tabelform, hvilket efterfølgende ledsages af en mere uddybende gennemgang heraf.

Resuméet fortsættes med et bud på de forklaringer, der ligger bag effekterne. Forklaringsafsnittet forholder sig både til de faktiske forklaringsfaktorer, som analysen har identificeret – og til de hypoteser, som der ikke er fundet belæg for i undersøgelsen. Endelig rundes af med kort at beskrive markedet for rengøring og facilities managementopgaver samt præsentere undersøgelsens samlede konklusioner i et tværgående perspektiv.

## 2.1. Effektfokus og datagrundlag

Den overordnede tilgang til effektanalysen er at sammenligne situationen før og efter, der er skabt konkurrence om opgaverne. Der skelnes i analysen mellem fire forskellige typer af effekter, jf. boksen nedenfor:

- Økonomiske effekter: Brutto- og nettobesparelser.
- Effekter relateret til organisering med fokus på medarbejderforhold og medarbejdertilfredshed.
- Effekter relateret til ydelsen med fokus på afgrænsning af kvalitets- og serviceniveau samt brugertilfredshed.
- Effekter relateret til udvikling og samarbejde med fokus på innovation og videnoverførsel.

Effektanalysen anlægger dermed et helhedsperspektiv på effekterne af konkurrence, hvor både kvalitet, tilfredshed, innovation og økonomi bliver vurderet. Der er dermed både kvalitative og kvantitative data i analysen, der som et centralt omdrejningspunkt har haft fokus på at forklare, hvordan de identificerede effekter er opnået.

Effektanalysen har datamæssigt afsat i en casebaseret analyse af effekterne af konkurrence i 10 danske kommuner og i alt 11 konkrete udbud i forhold til konkurrence af såkaldte singles services (her rengøring) på facilities managementområdet. På nationalt plan har en betydeligt større gruppe kommuner skabt konkurrence om opgaven. Analysen perspektiveres desuden med cases om servicepartnerskaber for at inspirere og indhente erfaringer om øvrige effekter, der opstår ved at skabe konkurrence om flere facilities managementopgaver i et udbud eller at udbyde opgaverne under partnerskabslignede forhold med fokus på udvikling og samarbejde.

Kommunerne i undersøgelsen er udvalgt efter, at der skal være tale om egentlige udbud, og seneste udbud må ikke være foregået for mere end 5 år siden. Der er desuden lagt vægt på geografisk spredning, spredning på kommunestørrelse, og spredning på leverandører. Endelig er der lagt vægt på at omfatte forskellige udbudsformer, at få cases med både førstegangsudbud og anden- eller flergangsudbud og på at have cases med brug af henholdsvis aktivitetskrav og funktionskrav.

De deltagende kommuner fordeler sig jævnt i forhold til disse parametre, dog er der ikke repræsenteret cases fra Region Nordjylland, ligesom der ikke er identificeret cases, som udelukkende er baseret på funktionskrav.

Kommunerne har som gennemsnit et IKU<sup>5</sup>-niveau (indikator for konkurrenceudsættelse), som ligger meget tæt på gennemsnittet for de danske

5 Den anvendte IKU viser, hvor stor en andel af de udbudseggede kommunale opgaver, der er konkurrenceudsat. Der kan ikke opgøres IKU for kommunernes rengøringsopgaver, da kommunale udgifter til rengøring regnskabsmæssigt konteres sammen med de øvrige udgifter på et område (f.eks. indgår rengøring på skoler som en del af de samlede udgifter på skoleområdet).

kommuner, dvs. der er ikke tale om kommuner, som systematisk skaber mere eller mindre konkurrence end de øvrige kommuner.

Analysen omfatter desuden en beskrivelse af markederne for rengøring og facilities managementopgaver.

## 2.2. Effekter

Tabellen nedenfor præsenterer i overblik de identificerede effekter i case-analysen.

TABEL 2.1: OVERBLIK OVER EFFEKTER

Kommune	Økonomi		Organisation <sup>6</sup>		Ydelse		Udvikling og samarbejde	
	Brutto-besparelse	Netto-besparelse	Medarbejderforhold	Medarbejder-tilfredshed	Kvalitet og serviceniveau	Bruger-tilfredshed	Innovation	Viden-overførsel
Aarhus (2009)	+	+	(÷)	(÷)	~	(÷)	+	~
Aarhus (2011)	+	+	(÷)	(÷)	~	÷	+	~
Ballerup	+	+	÷	÷	(+)	+	+	~
Billund	+	+	+	+	~	~	+	+
Egedal	+	+	(÷)	(÷)	+	+	+	~
Frederikssund	+	+	(+)	(+)	+	~	+	~
Helsingør	+	+	-	-	~	×	+	~
Holstebro	+	+	-	-	~	~	~	~
Odense	+	+	(÷)	×	(+)	×	+	+
Struer	+	+	(+)	~	~	~	+	~
Varde	+	+	(÷)	~	~	(÷)	+	(+)

### Symbolforklaringer

Brutto- og nettobesparelse:

- Besparelse: +
- Status quo: ~
- Omkostningsstigning: ÷
- Kan ikke vurderes: ×
- Er ikke undersøgt: -

Øvrige effektindikatorer

- Forbedring: +
- Status quo: ~
- Forværring: ÷
- Kan ikke vurderes: ×
- Er ikke undersøgt: -

En ( ) angiver, at der er tale om en begrænset forbedring eller forværring af det givne forhold, hvilket enten kan skyldes, at der er tale om en begrænset samlet effekt, eller at der er forhold, som trækker i hver sin retning.

Alle kommuner har opnået *økonomiske besparelser*. Nettobesparelserne er på mellem 13,6 og 54,4 pct.

De største procentvise besparelser forekommer i førstegangsudbud, men der er også positive økonomiske effekter ved fortsat konkurrence. De rela-

<sup>6</sup> Der skal gøres opmærksom på, at effektindikatorerne for medarbejderforhold og medarbejdertilfredshed er baseret på medarbejdernes oplevelser af ændringer eller kommunens og leverandørens vurderinger af oplevelser af ændringer.

---

tivt større besparelser ved førstegangsudbud vurderes primært at skyldes to faktorer:

- Standardisering af kvalitetsniveauet og overblik over området.
- De faste omkostninger til medarbejdere reduceres pga. mindre personalebehov.

I absolutte tal er der tale om nettobesparelser på mellem ca. 1,3 og 46,0 mio. kr. (se den samlede oversigt over besparelserne i de 11 cases i afsnit 5.2.1). I beløbene er der både taget højde for udbudsomkostninger og følgeomkostninger. Her skal påpeges, at opgaverne varierer meget i omfang. Der er både store og små kommuner med i undersøgelsen, og det er forskelligt, om kommunerne har skabt konkurrence om størstedelen eller en mindre del af rengøringsopgaverne.

I seks cases tilkendegiver medarbejderne, at de oplever *medarbejderforholdene* som værende overvejende forringet, mens der i tre cases er en oplevelse af, at der overvejende er sket forbedringer i medarbejderforholdene. I alle cases sker der ændringer i flere forskellige medarbejderforhold, når medarbejderne overgår fra ansættelse på kommunal overenskomst til privat overenskomst. I de sidste to kommuner er der ikke foretaget en vurdering af medarbejderforholdene, da der ikke er sket virksomhedsoverdragelse fra kommunen til leverandøren. I casene er i stedet sket virksomhedsoverdragelse fra en privat leverandør til en anden. Dermed er en vurdering af de oplevede ændringer i medarbejderforhold ved kommunal og privat ansættelse ikke mulig.

De væsentligste forbedringer er højere kompetenceniveau, mere og tættere kontakt til nærmeste leder samt bedre rekvisitter og maskinel. De væsentligste forringelser er den aftalte højere arbejdstakt i privatansattes overenskomst og derfor også lavere normering, ændrede arbejdstider, typisk fra dagtimerne til morgen- og eftermiddagstimerne samt forringede løn-, pensions- og barselsvilkår. Ændringer i lønvilkår medfører typisk højere timeløn, men færre ugentlige arbejdstimer og dermed et forringet lønniveau (månedsløn). Casene har vist, at det ikke er unormalt at en stor andel af de virksomhedsoverdragne medarbejdere stopper eller bliver opsagt ved leverandøren. I nogle cases er andelen op mod 80 pct.

Effekten for *medarbejdertilfredsheden* analyseres på kort og på længere sigt.

På kort sigt, dvs. i løbet af virksomhedsoverdragelsesprocessen og umiddelbart efter, er medarbejdertilfredsheden kraftigt forringet i alle casekommuner. Utilfredsheden på kort sigt vurderes særligt at skyldes usikkerhed blandt medarbejderne og følelsen af at blive omgået i beslutningsprocessen. På længere sigt ses derimod en tendens til uændret tilfredshed blandt de tilbageværende medarbejdere. Dette er situationen i tre cases, men tilfredsheden blandt de tilbageværende er lavere i én case og højere i én case. Der er i øvrigt i flere cases både forhold, som trækker i den positive og i den negative retning. Det har kun været muligt at vurdere tilfredsheden på længere sigt i fem cases.

---

Tilfredsheden vurderes særligt at skyldes bedre styring af opgaverne, tættere kontakt til nærmeste leder, varierende arbejdsopgaver, højere timeløn og mulighed for flere ugentlige arbejdstimer på sigt. Det skal her tilføjes, at det ikke er alle medarbejdere, der har mulighed for flere ugentlige arbejdstimer på sigt. Typisk oplever medarbejderne, at der skæres ned på det ugentlige antal timer og dermed forringes lønvilkårene på sigt, jf. tidligere afsnit.<sup>7</sup>

*Kvalitets- og serviceniveauet* vurderes at være lidt forbedret i fire cases og uændret i de resterende cases. Dokumentationsgrundlaget vanskeliggør dog en entydig vurdering, da mange kommuner ikke har et overblik over kvaliteten før udbud. Kommunerne har i alle tilfælde haft en målsætning om at fastholde eller forbedre det eksisterende kvalitets- og serviceniveau.

I mange cases var rengøringsstandarden ikke fastlagt før udbud. Dette skyldes, at opgaverne i før-situationen typisk blev varetaget decentralt i kommunerne. I disse kommuner er der sket en standardisering af kvalitetsniveauet. Rengøringsstandarden bliver enten beskrevet med aktiviteter og frekvenser for rengøringen eller gennem funktioner og udfald for rengøringen. I én kommune vurderes standardiseringen at være sket på et lavere frekvensniveau end tidligere, uden at dette vurderes at påvirke kvaliteten og serviceniveauet i negativ retning.

*Brugertilfredsheden* vurderes at være forringet i tre casekommuner og forbedret i to casekommuner. I fire kommuner vurderes tilfredsheden at være uændret, og i to kommuner kan udviklingen ikke dokumenteres eller vurderes.

Der gennemføres generelt ikke brugertilfredshedsundersøgelser i kommunerne. Kvalitetsrapporterne som udarbejdes af de fleste leverandører på månedlig basis, vurderes dog at kunne bruges som en forsigtig indikation på brugertilfredsheden i efter-situationen. Brugertilfredsheden vurderes at være afhængig af mange faktorer, også faktorer, som ikke vedrører selve ydelserne, men som alligevel er afledt af konkurrencen.

I 10 ud af 11 cases opleves visse *innovationseffekter* som følge af konkurrencen. I den sidste case er der ingen effekt. Der fremhæves primært to innovationseffekter:

- Kommunen har fået overblik over området, herunder bedre styring af omkostningerne.
- Leverandørernes anderledes tilgang til opgaverne har medført effektiviseringer eller optimeringer.

Overblikket over området stammer oftest fra en kortlægning og en standardisering af kvalitetsniveauet i rengøringen. Overblik anses som en innovativ effekt, fordi overblikket som en del af den samlede udførelse af opgaven er med til at effektivere opgaveløsningen.

---

<sup>7</sup> Det skal understreges, at den anlagte tilgang ikke giver mulighed for at inddrage vurderinger fra de medarbejdere, som har valgt ikke at blive hos den private leverandør, eller som evt. er blevet afskediget.

---

Leverandørernes anderledes tilgang til opgaveløsningen omfatter både andre arbejdsgange og øget brug af maskinel. Desuden kommer leverandørerne med forslag til kommunerne om, hvordan de med meget få ændringer kan opnå en effektivisering.

I tre ud af 11 cases opleves intern videnoverførsel i kommunen som følge af konkurrencen. Der er hovedsageligt tale om viden om området, som kan overføres til næste udbud eller bruges i andre sammenhænge. Udbud på rengøringsområdet kan på den måde være med til at opbygge erfaringer.

### 2.3. Forklaring af effekter

Effektanalysen viser, at kommunerne fremhæver mange af de samme forklaringer på de økonomiske effekter, effektiviseringer og det opnåede overblik over området. Disse er:

- Der var stort potentiale for optimering og effektivisering i udgangspunktet.
- Ved udbuddet standardiseres kvalitets- og serviceniveauet.
- Området styres bedre efter udbud end før udbud.
- Leverandørerne på markedet besidder forudsætningerne for at effektivisere, herunder viden om arbejdsgange og metoder, bedre maskinel og stordriftsfordele.
- Markedet er konkurrencepræget, det medfører innovation og faldende priser.
- Opgaverne er leverandørernes kerneområde.

Kommunerne vurderer generelt, at leverandørerne har bedre forudsætninger for at løse opgaverne, hvilket skal ses i sammenhæng med vurdering af egne kernekompetencer og leverandørernes kernekompetencer. Kommunerne angiver, at rengøring er leverandørernes kernekompetencer, mens undervisning, børnepasning, ældrepleje og andre kommunale velfærds- og myndighedsopgaver, hvor brugerkontakten er stor, er kommunernes kernekompetencer.

Tilsvarende kan det konstateres, at en række andre forklaringsfaktorer ikke synes at slå igennem som afgørende for de opnåede effekter.

Forud for analysen var der f.eks. en forventning om, at brugen af funktionskrav ville have en positiv betydning for effekterne af konkurrence, da funktionskrav giver leverandørerne mulighed for at beskrive, hvordan opgaven løses mest optimalt.

Det har i analysen ikke været muligt at bekræfte en sådan hypotese. Konkret er der kun én kommune, som tillægger funktionskravene en decideret forklaringsværdi. Omvendt er anvendelsen af funktionskrav fortsat ikke voldsomt udbredt, hvorfor det ikke kan afvises, at yderligere brug af funktionskrav på sigt kan have positive effekter. Der er således i casene konkrete eksempler på, hvordan enten kommunen på forhånd eller leverandøren efterfølgende er kommet med konkrete forslag til motiveret afvigelse fra tidligere aktivitetskrav og derigennem har fremmet innovation og udvikling af opgavevaretagelsen.

## 2.4. Markedet

Facilities management vandt frem som et forretningsområde i 1990'erne. På dette tidspunkt fik virksomheder og det offentlige mere fokus på begreberne kerneopgaver og støttefunktioner, samt hvordan de nødvendige støttefunktioner kunne varetages effektivt uden at fjerne fokus fra de primære kerneopgaver. Facilities managementopgaver kan betegnes som støttefunktioner for langt de fleste virksomheder og for det offentlige.

Analysen viser, at der er forskellige definitioner på og afgrænsninger af, hvad der udgør facilities managementydelse. Der er i analysen arbejdet med følgende definition<sup>8</sup> som afsæt:

**“Integreringen af processer inden for en organisation for at fastholde og udvikle de services, som understøtter og forbedrer effektiviteten af de primære aktiviteter.”**

Facilities managementydelse omfatter mere konkrete ydelser og services forbundet med drift samt mere generelle støttefunktioner, f.eks. rengøring, vinduespolering, planteservice, kantineservice, arealservice, bygningsvedligehold, reception, postservice, vagtservice, bilservice, kopiering, trykkeri, viceværtfunktion, håndtering af øvrige ressourcer, f.eks. mødebooking mv.

Markedets størrelse er ikke præcist opgjort hverken for rengøringsopgaver eller for facilities managementydelse.

Omsætningen på markedet for rengøring er opgjort til 21 mia. kr. i 2010, hvilket kun viser størrelsen af det outsourcete marked og ikke den potentielle markedsstørrelse (forstået som de samlede omkostninger til opgaverne).

I en analyse fra 2009 er størrelsen af markedet for facilities managementopgaver estimeret til at være mellem 37 og 59 mia. kr., hvor 37 mia. kr. vurderes at være størrelsen af det outsourcete marked og 59 mia. kr. størrelsen af det potentielle marked. Begge opgørelser omfatter offentlige og private kunder.

På markederne for rengøring og facilities managementopgaver er der et mindre antal store leverandører, som har en meget stor tilstedeværelse, samt et udsnit af små og mellemstore virksomheder på markedet. Der er i analysen identificeret seks store virksomheder, som leverer de traditionelt største facilities managementydelse (rengøring, kantine og arealpleje), men også tilbyder ydelser som vagtservice, ejendomsservice, receptionsservice, postservice, planteservice, skadeservice, vejservice og viceværtsservice.

Effektanalysen viser, at kommunerne først og fremmest skaber konkurrence om rengøring. Analysen af konkurrence om kommunale rengøringsopgaver som single service perspektiveres af udvalgte cases med fokus på konkurrence om integrerede facilities management services, men det må

---

8 Center for Facilities Management 2009: Markedet for Facilities Management i Danmark, s.19.



---

konstateres, at dette ikke har den store udbredelse. Det har således været vanskeligt at finde egnede kommunale cases, hvorfor der er inddraget én statslig case.

Endelig viser effektanalysen, at aktørerne på markedet, dvs. både kommunerne som udbydere, leverandørerne samt rådgivningsvirksomheder, vurderer, at de primære drivkræfter bag konkurrencen på området er besparelser, ønske om standardisering af rengøringsniveauet og overblik over ydelserne, politisk interesse og krav om at skabe konkurrence samt tradition og kultur.

Tilsvarende viser effektanalysen, at de væsentligste barrierer er politiske hensyn, tradition og kultur (som dermed kan påvirke i begge retninger) samt udfordringer i relation til dels udbudsprocessen, dels selve virksomhedsoverdragelsen, herunder personlig hensyntagen (meget rengøringspersonale har tidligere været ansat lokalt på fx daginstitutioner og skoler).

## **2.5. Tværgående konklusioner**

Effektanalysen rummer i tillæg til de effekt- og forklaringsrelaterede konklusioner desuden en række øvrige, mere perspektiverende konklusioner, som kortfattet præsenteres nedenfor.

Det kan helt overordnet konstateres, at en række kommuner med et relativt uafklaret udgangspunkt i forhold til rengøringskvalitet og arbejdsindsats har formået at hente betydelige besparelser ved at standardisere, beskrive og skabe konkurrence om opgaven.

Forud for udbuddene var der decentral styring af området, hvorfor kvalitets- og serviceniveauet kunne variere på tværs af enheder, fagområder og geografiske beliggenheder. Nu har alle kommuner fastsat en standard for et ensartet kvalitetsniveau for rengøringen i hele kommunen, og der følges op på kvaliteten på månedlig basis.

Det kan anføres, at en del af den opnåede gevinst, der stammer fra standardiseringen, burde kunne hentes uden at skabe konkurrence om opgaverne. Om det er tilfældet, har ikke været undersøgelsens formål og er følgelig ikke undersøgt. Samtidig skal det konstateres, at der desuagtet fortsat er en væsentlig økonomisk effekt, som kan henføres til konkurrencen.

Videre kan det konstateres, at konkurrencen tilbyder en genvej til at klarlægge kvalitets- og serviceniveau og dermed medvirker til en professionalisering af området. Denne konklusion har også vist sig på andre områder, f.eks. i en tidligere effektanalyse af konkurrence på hjælpemiddelområdet.

Kommunerne udfører generelt et grundigt forarbejde i forbindelse med de analyserede førstegangsudbud. Flere kommuner fremhæver i forlængelse heraf, at førstegangsudbud, som er en ressourcekrævende proces, skal opfattes som en investering. Alle kommunerne har forventninger om, at udbudsomkostningerne kan reduceres i forbindelse med efterfølgende udbud. Dette understøttes af de forholdsmæssige lavere udbudsomkostninger i de analyserede anden- eller flergangsudbud.

---

Effektanalysen viser i den forbindelse en interessant konklusion, at efterfølgende eller fortsat konkurrencen om opgaverne også giver økonomiske besparelser. Dette forklares af leverandører og kommuner med et konkurrencepræget marked, hvor der er et løbende pres for effektivisering, som kommunerne på den måde kan få del i ved løbende at skabe konkurrence om deres opgaver.

Endelig viser effektanalysen, at erfaringerne fra den private sektor med outsourcing af integrerede facilities managementydelser ikke i større omfang er slået igennem i den kommunale sektor. De relativt begrænsede cases giver således ikke anledning til hverken at be- eller afkræfte et potentiale på dette område. Casene antyder, at:

- Der er økonomiske besparelser i servicepartnerskaber.
- Servicepartnerskaber kan give anledning til nye muligheder for medarbejderne.
- Servicepartnerskaber har større potentiale for udvikling og innovation.

Casene viser dog også, at en yderligere udvikling på området fordrer, at kommunerne aktivt tilvælger og afprøver mulighederne i sådanne integrerede løsninger i stedet for som i dag at fastholde et mere ydelsesopdelt fokus på opgavevaretagelsen.

# KAPITEL 3

## METODE

AF RAMBØLL MANAGEMENT CONSULTING

I indeværende kapitel redegøres for den anvendte metode i effektanalysen. Uddybende og mere detaljerede beskrivelser af metoden kan findes i bilag 1.

Der er i analysen valgt at fokusere på fire forskellige typer af effekter og dertilhørende indikatorer.

### Effekt 1: Økonomiske effekter

- Indikatorer: Brutto- og nettobesparelser

### Effekt 2: Effekter relateret til organisering

- Indikatorer: Medarbejderforhold og medarbejdertilfredshed

### Effekt 3: Effekter relateret til ydelsen

- Indikatorer: Kvalitets- og serviceniveau samt brugertilfredshed

### Effekt 4: Effekter relateret til udvikling og samarbejde

- Indikatorer: Innovation og videnoverførsel

Den overordnede tilgang til effektanalysen er at sammenligne situationen før og efter udbud. Fra sammenligningen udledes effekterne af at skabe konkurrence om opgaverne, forstået som forskellene mellem før-situation og efter-situationen.

Analysen baseres på casestudier, som hver især er forskellige eksempler på at skabe konkurrence om kommunale rengøringsopgaver. Det er derfor vigtigt, at det for hver effekt vurderes, hvorvidt denne er en effekt af konkurrencen eller af øvrige forhold end selve konkurrencen.

Nedenfor gives et par eksempler på forhold, hvor effekterne kan tilskrives konkurrencen henholdsvis ikke kan tilskrives konkurrencen. Den analytiske tilgang er baseret på at tage højde for og isolere sådanne forhold.

- Økonomiske besparelser kan f.eks. skyldes, at en kommune har valgt at udbyde en anderledes opgave end den opgave, som blev varetaget tidligere. I sådan et tilfælde kan effekten ikke (alene) tilskrives konkurrencen.
- Et andet konkret eksempel omhandler effekter relateret til organisering, herunder medarbejderforhold og medarbejdertilfredshed. I de tilfælde, hvor en kommune skaber konkurrence om opgaverne for første gang, og der sker virksomhedsoverdragelse af medarbejdere fra kommune til leverandør, kan forskelle i medarbejderforhold og tilfredshed tilskrives konkurrencen.



- Hvis der derimod finder virksomhedsoverdragelse sted fra en privat leverandør til en anden (ved anden- eller flergangsudbud), sker der som udgangspunkt ikke ændringer i medarbejderforhold og tilfredshed, som direkte kan tilskrives konkurrencen. Eventuelle ændringer kan derimod skyldes forskelle mellem virksomheder. I de tilfælde ses der ikke nærmere på ændringer i medarbejderforhold og tilfredshed, da det ikke er en del af effektanalysen at kortlægge forskelle mellem private aktører på markedet.

### 3.1. Effekter og indikatorer

Hver type af effekt og de tilhørende indikatorer er operationaliseret forud for analysen. Operationaliseringen udtrykker og tager højde for både en ideel situation, altså hvad der metodisk er ønskeligt, samt hvad der forventes som minimum at være realistisk.

Derfor er der i nedenstående overblikstabel både beskrevet udgangspunktet for operationaliseringen og et metodisk alternativ.

TABEL 3.1: ANALYTISK TILGANG

Effekt	Indikator	Operationalisering
Økonomi	Brutto-besparelse	Difference mellem årlig omkostning for opgaveløsningen før udbuddet og den årlige pris for vindende tilbud (omkostning efter).  <b>Alternativ:</b> Hvis der ikke foreligger fx et kontrolbud eller anden opgørelse, beregnes totalomkostninger med udgangspunkt i principperne for omkostningskalkulationer iht. vejledning til budget- og regnskabssystemets kapitel 9. <sup>9</sup>
	Netto-besparelse	Årlig bruttobesparelse fratrukket den gennemsnitlige årlige værdi af udbudsomkostninger og følgeomkostninger.  <i>Udbudsomkostninger:</i> Omkostninger til ekstern rådgiver og værdien af internt timeforbrug til gennemførelse af udbuddet. Udbudsomkostninger omfatter også virksomhedsoverdragelsesomkostninger.  <i>Følgeomkostninger:</i> Nye omkostninger til tilsyn, administration, afregning og opfølgning i forhold til leverandøren.  <b>Alternativ:</b> Hvis der ikke foreligger dokumentation for udbuds- og følgeomkostninger, etableres et estimat på baggrund af kommunens vurdering af medgået tid samt generelle erfaringer med niveauet herfor.

9 Vedrørende beregning af følgeomkostninger og indirekte omkostninger henvises til vejledning om omkostningskalkulationer, kapitel 9 i Budget og Regnskabssystem for kommuner, hos Indenrigs- og Sundhedsministeriet: <http://www.budregn.im.dk/im/site.aspx?p=2881>

Effekt	Indikator	Operationalisering
Organisation	Medarbejderforhold	<p>Udvikling fra før til efter udbud i forhold til:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Antal tilkomne og fratrådte medarbejdere</li> <li>– Normering, arbejdstempo og arbejdstider</li> <li>– Lønvilkår og lønniveau</li> <li>– Uddannelses- og kompetenceniveau</li> <li>– Kontakt til nærmeste leder og feedback på arbejdsopgaverne</li> <li>– Gennemsnitligt antal sygedage pr. medarbejder pr. år.</li> </ul> <p><b>Alternativ:</b> Hvis der ikke foreligger dokumentation for udviklingen, beskrives udviklingen kvalitativt gennem interviews med kommune, leverandør og medarbejdere.</p> <p>I cases, hvor det på forhånd er vurderet, at det ikke er relevant at se nærmere på medarbejderforhold, bedes kommuner og leverandører beskrive generelle erfaringer med virksomhedsoverdragelse, f.eks. fra tidligere konkurrence om rengøringsopgaver. Dette giver naturligvis ikke case-relevant information, men anvendes perspektiverende på tværs af cases.</p>
	Medarbejdertilfredshed	<p>Sammenligning af medarbejdertilfredshed før og efter udbud i forhold til selve virksomhedsoverdragelsesprocessen og i forhold til ændringerne i medarbejderforholdene.</p> <p><b>Alternativ:</b> Hvis der ikke foreligger dokumentation for udviklingen, f.eks. i medarbejdertilfredshedsundersøgelser, som er repræsentative for personalet, beskrives udviklingen kvalitativt gennem interviews med kommune, leverandør og medarbejdere.</p> <p>I cases, hvor det på forhånd er vurderet, at det ikke er relevant at se nærmere på medarbejdertilfredshed, bedes kommuner og leverandører beskrive generelle erfaringer med virksomhedsoverdragelse, f.eks. fra tidligere konkurrence om rengøringsopgaver. Dette giver naturligvis ikke case-relevant information, men anvendes perspektiverende på tværs af cases.</p>
Ydelse	Kvalitets- og serviceniveau	<p>Vurdering af, om der er sket systematiske ændringer i de udbudte opgaver, herunder i kvalitets- og serviceniveauet i forhold til tidligere. Det kan f.eks. være en sammenligning af den beskrevne opgave før og efter udbud.</p> <p>Ved systematiske ændringer er der foretaget en vurdering af den økonomiske værdi.</p> <p><b>Alternativ:</b> Hvis der ikke foreligger dokumentation for udviklingen, beskrives udviklingen kvalitativt gennem interviews med kommune, leverandør og medarbejderrepræsentanter.</p>
	Brugertilfredshed	<p>Sammenligning af brugertilfredshed og sammenligning af antal klagesager før og efter udbud.</p> <p><b>Alternativ:</b> Hvis der ikke foreligger dokumentation for udviklingen, f.eks. i brugertilfredshedsundersøgelser, beskrives udviklingen kvalitativt gennem interviews med kommune og leverandør.</p>
Udvikling og samarbejde	Innovation	<p>Vurdering af, om udbuddet har bidraget til forbedrede processer eller produkter i forhold til bedre styring, effektive arbejdsgange, hurtigere leverancer eller nye produkter,<sup>10</sup> afdækkes kvalitativt gennem interview med kommune og leverandør.</p>
	Videnoverførsel	<p>Vurdering af, om udbuddet har bidraget til øget videnoverførsel ved læring til andre områder, afdækkes kvalitativt gennem interview med kommune og leverandør.</p>

<sup>10</sup> Innovation er defineret mere som løbende udvikling af processer og produkter mv., også når der er tale om udvikling i mindre omfang. Innovationsbegrebet er således langt bredere end blot at omhandle radikale fornyelser.

## 3.2. Cases

Der er gennemført 11 casestudier om konkurrence om kommunale rengøringsopgaver som en single service opgave. Der er tilsvarende gennemført tre casestudier om forskellige servicepartnerskaber. Derudover er der gennemført interview med ISS Facilities Service A/S i Holland for at kortlægge markedet og udviklingen på markedet for integrerede facilities managementløsninger.<sup>11</sup>

Da der kun er et fåtal af kommuner, som på baggrund af konkurrence om opgaverne har indgået i servicepartnerskaber med leverandører, omhandler et casestudie om en statslig, offentlig myndighed, Forsvarskommandoen, og deres udbud af en integreret facilities management løsning.

Kommuner og andre offentlige myndigheder, som er nævnt i Tabel 3.2, har medvirket i analysen.

TABEL 3.2: CASES

Rengøring	Servicepartnerskaber
<ul style="list-style-type: none"><li>– Aarhus Kommune (2 udbud)</li><li>– Ballerup Kommune</li><li>– Billund Kommune</li><li>– Egedal Kommune</li><li>– Frederikssund Kommune</li><li>– Helsingør Kommune</li><li>– Holstebro Kommune</li><li>– Odense Kommune</li><li>– Struer Kommune</li><li>– Varde Kommune</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Forsvarskommandoen</li><li>– Haderslev Kommune</li><li>– Ørstedskolen (Langeland Kommune)</li> <li>– Hollandske erfaringer</li></ul>

### 3.2.1. Udvalgelse af cases

Casene om konkurrence om kommunale rengøringsopgaver er udvalgt med henblik på at opfylde følgende karakteristika:

- Cases skal omhandle kommuner, som på nuværende tidspunkt har udbudt rengøringsopgaver.
  - Dvs. at casen ikke må være af væsentlig ældre karakter.<sup>12</sup>
  - Dvs. at der skal have været afholdt udbud af rengøringsopgaver.
- Cases skal omhandle såvel førstegangsudbud som anden- eller flergangsudbud.
- Cases skal omhandle såvel udbud med aktivitetskrav som funktionskrav.
- Cases skal have en vis geografisk spredning.
- Cases skal have en vis volumen, forstået som den samlede kontraktsum over perioden.
- Cases skal omfatte både større og mindre kommuner.

11 Oprindeligt var det tanken at gennemføre et hollandsk casestudie, men ISS er ikke på nuværende tidspunkt leverandør af integrerede facilities management opgaver til lokale myndigheder, som kan sammenlignes med de danske kommuner.

12 Casene er fra 2008 til 2012.

- Cases skal repræsentere flere forskellige leverandører på markedet.
- Cases skal omhandle forskellige udbudsformer.

Alle kriterier for udvælgelse er blevet helt eller delvist opfyldt med de valgte cases. Det har dog vist sig svært at opnå den ønskede geografiske spredning i casene. Det har f.eks. ikke været muligt at finde en kommune i Nordjylland, som opfyldte kriteriet om udbud på nuværende tidspunkt samt havde tid til at medvirke. De øvrige regioner er repræsenteret blandt casestudierne.

Det har ikke været muligt at finde kommuner, som udelukkende har anvendt funktionskrav i deres udbud, men der er fundet eksempler på anvendelse af kombinationer af aktivitetskrav og funktionskrav.

Casene om servicepartnerskaber skulle ønskeligt opfylde samme kriterier som casene om konkurrence om kommunale rengøringsopgaver med den tilføjelse, at udbuddene skal omfatte flere facilities managementopgaver, hvoraf én opgave er rengøring.

På grund af det meget begrænsede antal faktiske cases har det ikke været muligt at opfylde kriterierne til trods for, at der er søgt efter egnede cases på flere forskellige måder og med forskellige indgangsvinkler:

- Søgning i databaser, herunder TED og udbudsportalen.
- Søgning på kommuners hjemmesider.
- Interview med de største leverandører på markedet.
- Interview med rådgivere på markedet.

Dertil kommer, at der blandt de relevante udsøgte cases har været kommuner, som ikke havde tid til at deltage i analysen. I alle tilfælde har konklusionen været, at der er meget få tilfælde, hvor kommuner udbyder flere facilities managementopgaver i et servicepartnerskab.

Det er derfor valgt at inddrage et eksempel fra en offentlig, statslig myndighed, Forsvarskommandoen, som har skabt konkurrence om flere facilities managementopgaver i et samlet udbud.

Ligeledes blev det besluttet at inddrage Haderslev Kommune, som har udbudt rengøringsopgaver og vinduespolering i et udbud. Der er indgået kontrakt på partnerskabslignende forhold og med særlig fokus på udvikling med ISS Facilities Service A/S.

Som et tredje eksempel er valgt at inddrage Langeland Kommune, hvor opførelsen og driften af Ørstedskolen er blevet udbudt. Der tale om et offentligt-privat partnerskab (OPP) indgået mellem Langeland Kommune og et konsortium af private virksomheder, hvor Dan-Ejendomme står for at varetage driften.

Endelig er der set nærmere på udenlandske erfaringer. Holland bliver ofte betegnet som et land, som er meget langt fremme på facilities managementområdet med offentligt-privat samarbejde. Kontakt til ISS Facility Service A/S i Holland har vist, at hollandske myndigheder, svarende til de danske

---

kommuner, ikke på nuværende tidspunkt skaber konkurrence om facilities managementopgaver i servicepartnerskaber. Derfor er der udarbejdet en mere perspektiverende case, som har fokus på generelle erfaringer samt markedets udvikling fremfor at udarbejde et specifikt casestudie.

### **3.2.2. Dataindsamling og bearbejdning af cases**

Data er indsamlet og bearbejdet i alle cases i henhold til den analytiske tilgang, som blev beskrevet i afsnit 3.1.

I alle cases er der indsamlet data fra kommunerne forud for interview. I nogle tilfælde er data indsamlet i forbindelse med interviewet. Der er gennemført følgende antal interview per case:

- Et til tre interviews med kommunale medarbejdere.
- Et til to interviews med leverandører.
- Fokusgruppeinterview eller telefoniske interviews med virksomheds-overdragne medarbejdere.<sup>13</sup>

Derudover er der gennemført interviews med nogle af de største leverandører på markedet på nationalt plan og med enkelte rådgivende virksomheder på markedet.

Casene om servicepartnerskaber er udarbejdet mere perspektiverende i forhold til konkurrence om kommunale rengøringsopgaver og i nogle tilfælde mindre detaljeret end de resterende cases; f.eks. i tilfælde hvor der ikke eksisterer et sammenligningsgrundlag forud for konkurrencen.

I flere cases har der været behov for at træffe yderligere metodiske valg, f.eks. i tilfælde hvor de efterspurgte oplysninger ikke var tilgængelige, eller hvor den ønskede tilgang ikke har vist sig mulig af flere forskellige årsager. F.eks. har der i et par cases, hvor det ville være relevant at interviewe medarbejdere, ikke været muligt at planlægge interviewene, enten fordi medarbejderne ikke længere er ansat ved virksomheden, fordi medarbejderne ikke har ønsket at deltage i analysen, eller fordi medarbejderne ikke kunne afsætte tid til interviews tids nok til, at interviewene kunne nå at indgå i analysen.

I alle ovennævnte tilfælde er det tilstræbt at træffe ensartede valg, hvilket er beskrevet nærmere i bilag 1 samt i forbindelse med de konkrete cases.

---

<sup>13</sup> I cases, hvor det blev vurderet relevant og muligt at gennemføre interviews med medarbejderne.



# KAPITEL 4

## MARKEDET

AF RAMBØLL MANAGEMENT CONSULTING

Dette kapitel beskriver markedet for rengøring og facilities managementopgaver. Kapitlet indeholder en definition af markedet for facilities management, herunder en definition af, hvilke opgaver der falder under facilities managementområdet. Der præsenteres indikationer om markedets størrelse (både rengøring og facilities management) samt en beskrivelse af konkurrencesituationen på markedet.

Derudover er inkluderet en beskrivelse af drivkræfter og barrierer for at skabe konkurrence om opgaverne, som er angivet af såvel kommuner, leverandører og rådgivere i interviewrunden. Ligeledes er der inddraget interviewpersonernes vurdering af leverandørernes særlige forcer i forhold til opgaveløsning.

### 4.1. Definition af markedet for facilities managementopgaver

Facilities management vandt frem som et forretningsområde i 1990'erne. På dette tidspunkt fik virksomheder og det offentlige mere fokus på begreberne kerneopgaver og støttefunktioner, samt hvordan de nødvendige støttefunktioner kunne varetages effektivt uden at fjerne fokus fra de primære kerneopgaver. Facilities managementopgaver kan betegnes som støttefunktioner for langt de fleste virksomheder og for det offentlige.

Facilities management er ikke et entydigt defineret begreb, og af samme årsag er der mange forskellige definitioner af, hvad facilities management omfatter. Området defineres ofte på baggrund af forskellige typer af serviceydelser såsom Property management, Building operation og maintenance samt Support services. En anden definition omhandler varetagelsen af opgaverne, f.eks. at der skal være tale om outsourcing. Outsourcing forstås som, at den køvende organisation skal have udført den pågældende funktion selv, men at der efterfølgende er valgt at lægge funktionen ud til en ekstern leverandør. I enkelte tilfælde defineres begrebet som outsourcing, hvor der har fundet overdragelse af medarbejdere sted.

I det følgende tages der afsæt i definitionen, der benyttes af Center for Facilities Management:

#### FACILITIES MANAGEMENT

**“Integreringen af processer inden for en organisation for at fastholde og udvikle de services, som understøtter og forbedrer effektiviteten af de primære aktiviteter”**

Yderligere afgrænsning kan inddeles i kundebehov på områderne Arealer og infrastruktur (ejendomsdrift), samt Mennesker og organisering (services).

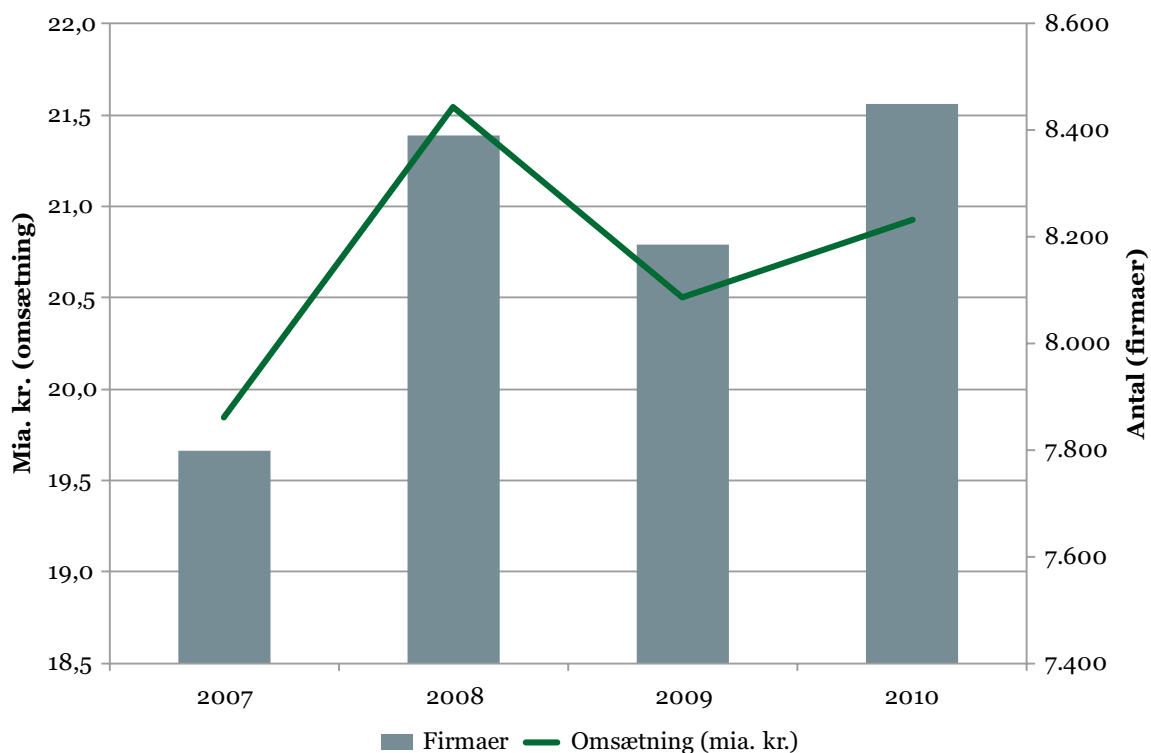
Kilde: Center for Facilities Management 2009; Markedet for Facilities Management i Danmark, s.19

Facilities managementydelser omfatter således ydelser og services forbundet med drift af bygninger, arealer og andre facilities. Facilities management omfatter dog også mere generelle støttefunktioner. De konkrete ydelser på området omfatter, men er ikke begrænset til; rengøring, vinduespolering, planteservice, kantineservice, arealservice, bygningsvedligehold, reception, postservice, vagtservice, bilservice, kopiering, trykkeri, viceværtfunktion, håndtering af øvrige ressourcer, f.eks. mødebooking mv.

## 4.2. Markedsstørrelse

Omsætningen på rengøringsmarkedet belyses i Danmarks Statistiks generelle firmastatistik. Statistikken anvender en brancheopdeling (DB07), hvor ejendomsservice, rengøring og anlægsgartnere findes i én gruppering.<sup>14</sup>

FIGUR 4.1: OMSÆTNING OG FIRMAER



Kilder: Egen opsætning baseret på Danmarks Statistik. Tabel GF2: Generel firmastatistik efter branche og enhed.

Figuren viser den samlede omsætning på markedet for ejendomsservice, rengøring og anlægsgartnere (grøn linje) og antallet af firmaer på markedet (blå søljer). Den samlede omsætning på markedet er steget siden 2007 fra ca. 19,7 til knap 21 mia. kr. i 2010. Antallet af firmaer er også steget siden 2007 fra knap 7.800 firmaer til ca. 8.400 firmaer. Både omsætningen og antallet af firmaer dykkede en smule i 2009.

Det skal bemærkes, at tallene kun viser omsætningen på markedet, svarende til den outsourcete del af markedet og ikke de samlede omkostnin-

14 Tallene viser således ikke kun størrelsen af markedet for rengøring.

ger forbundet med opgaverne. Den potentielle markedsstørrelse for rengøringsopgaverne (de samlede omkostninger) er ikke opgjort.

Der findes ingen nyere opgørelse af den kommunale andel af omsætningen på rengøringsmarkedet. En ældre opgørelse kan findes ved Danmarks Statistik, som tidligere har opgjort omsætningen for rengøringsbranchen fordelt på forskellige kundegrupper, herunder offentlige forvaltninger og institutioner.<sup>15</sup>

Tallene fra Danmarks Statistik viser, at 17 pct. af markedets omsætning i 2005 stammer fra den offentlige sektor, svarende til ca. kr. 1,75 mia. kr. Heller ikke her er der tale om en direkte opgørelse af kommunernes udgifter til rengøring, men kun den outsourcete del af markedet.

Trods stigende fokus på *facilities management* findes der ingen generelle markedsopgørelser for facilities managementopgaver i statistikker, og forsøgene på at opgøre markedsstørrelsen og -adfærd for både købere og leverandører er sporadiske og ofte baseret på enkeltorganisationer eller enkelttydelser.

Center for Facilities Management (FCM) under Danmarks Tekniske Universitet (DTU) har i en rapport fra 2009 "Markedet for Facilities Management i Danmark" beskrevet og vurderet den samlede markedsstørrelse for flere facilities managementopgaver.<sup>16</sup> I rapporten skelnes der mellem den potentielle markedsstørrelse (omfanget af omkostningerne til opgaverne på markedet) og den faktiske markedsstørrelse (omfanget af den outsourcete del af markedet) for facilities managementopgaver.

Et konservativt estimat er, at den potentielle markedsstørrelse var ca. 59 mia. kr. i 2008, mens den faktiske markedsstørrelse blev vurderet til ca. 37 mia. kr.<sup>17</sup> Outsourcingsgraden vurderes således, at være ca. 62 pct. på det danske marked i 2008.<sup>18</sup>

Der er ikke lavet en opgørelse af den kommunale sektors udgifter til facilities managementopgaverne. Dette skyldes, at de kommunale udgifter til facilities management konteres i henhold til områder (skoler, administration, institutioner) og ikke i henhold til selve opgaverne (rengøring, kantine mv.).

Den citerede analyse samt en gennemgang af eksisterende statistikker og opgørelser viser, at det er svært at finde faktiske data for udviklingen af ud-

---

15 Produktstatistik for rengøringsvirksomheder er ført frem til 2005. Den er tilgængelig på: <http://www.dst.dk/pukora/epub/Nyt/2006/NR416.pdf>

16 Omfattende ydelser fra 10 brancher; Bygge og anlæg, Catering, Ejendomshandel og udlejning, Finansiering og forsikring, It-konsulenter, Rejsebureau, Rengøring og anden operationel service, Renovation, Reparation af maskiner og el-udstyr, Transport og vidensservice.

17 Den faktiske markedsstørrelse er vurderet på baggrund af købere på markedet, der har mere end 50 ansatte, og vurderes derfor reelt større end de ca. 37 mia. kr.

18 Bemærk, at opgørelsen af det samlede marked er baseret på opregning ud fra stikprøver, og resultaterne kan derfor være behæftet med usikkerhed.

gifterne til både rengøringsopgaver og facilities managementopgaver i kommunerne samt præcise opgørelser over den samlede markedsstørrelse.<sup>19</sup>

### 4.3. Markedsstruktur

I henhold til den nævnte analyse er der flere leverandører på facilities managementmarkedet, herunder leverandører af rengøring, som er forholdsvis store målt, både i forhold til antal ansatte og omsætning. Analysen vurderer også, at der er et stort antal små- og mellemstore virksomheder på markedet.

Det bekræftes af nærværende effektanalyse, der har vist, at der er et mindre antal store leverandører, som har en meget stor tilstedeværelse på markedet for kommunale facilities managementopgaver. Der optræder også et udsnit af små og mellemstore virksomheder på det kommunale marked i nærværende analyse.<sup>20</sup>

I udvælgelsen af casene og gennem selve casestudierne er der identificeret seks store leverandører på det kommunale marked. Leverandørerne er store i den forstand, at de servicerer størstedelen af de udvalgte casekommuner samt et stort antal af landets øvrige kommuner.<sup>21</sup> Ligeledes betegnes leverandørerne som frekvente tilbudsgivere i forbindelse med kommunale udbud af facilities managementopgaver.

De seks store leverandører og deres kompetencer inden for facilities management er gengivet i nedenstående tabel:

TABEL 4.1: DE SEKS STØRSTE IDENTIFICEREDE LEVERANDØRER

Leverandør	Facilities managementydelser
ISS Facilities Services A/S	Rengøringservice, kantineservice, vagtservice, ejendomsservice, support services
Compass Group	Rengøringservice, kantineservice, vagtservice, ejendomsservice, supportfunktioner
Forenede Service A/S	Rengøringservice, kantineservice, receptionsservice, ejendoms- og arealservice, postservice, planteservice, skadeservice, vejservice
Elite Miljø A/S	Rengøringservice, kantineservice, arealservice
Alliance+ A/S	Rengøringservice, arealservice, viceværtsservice
Kongsvang <sup>22</sup>	Rengøringservice, kantineservice

Note: Ydelserne er til dels overlappende, f.eks. omfatter support services og -funktioner i nogle virksomheder reception og i andre virksomheder postservice eller viceværtsservice.

Kilder: Virksomhedernes hjemmesider samt interviews.

19 I denne forbindelse skal der gøres opmærksom på en analyse, udarbejdet af Dansk Facilities Management Netværk, som opgør de samlede drifts- og anlægsudgifter for kommunale og på baggrund heraf udregner det kommunale markedet for facilities management. Tallene er væsentligt større end markedsstørrelsen angivet af FCM, nemlig mellem 67 og 135 mia. kr.

20 Leverandørerne har også en væsentlig tilstedeværelse på det private marked.

21 Dette baseres på en gennemgang af aftalebekendtgørelser fra TED (Tenders Electronic Daily) databasen.

22 Kongsvang er en fælles betegnelse for to selskaber: Kongsvang Rengøringservice A/S og Kongsvang Kantineservice Aps.

Det fremgår af tabellen, at der er variation i typen af ydelser, som disse virksomheder leverer, men at langt de fleste leverer, hvad der betegnes som de tre største grupper af facilities managementydelser; rengøring, kantine og arealpleje.

Markedet for facilities management er desuden karakteriseret ved, at der er flere rådgivende virksomheder. Nærværende analyse viser, at mange kommuner anvender et rådgivningsfirma til enten forarbejdet til udbud, selve udbudsprocessen og/eller til opfølgning efter udbud. Derudover tilbyder de rådgivende virksomheder også optimeringsanalyser til organisationer, som varetager opgaverne selv.

I forbindelse med nærværende analyse er der lavet interview med to af de rådgivende virksomheder på markedet:

- Servicemægleren A/S
- Dansk Servicerådgivning A/S

De deltagende konsulentfirmaer bekræfter, at rengøringservice udbydes mere og mere i kommunerne, og at rengøring er det facilities management-område, som er mest udbudt i kommunerne.

#### 4.4. Drivkræfter og barrierer for at skabe konkurrence om opgaverne

Alle interviewede kommuner er blevet bedt om at angive de primære drivkræfter og barrierer for konkurrence om kommunale rengøringsopgaver. Ligeledes er de interviewede leverandører og rådgivende virksomheder blevet bedt om at redegøre for drivkræfter og barrierer.

Analysen viser en række fællestræk i besvarelserne fra såvel interviewede kommuner som leverandører og rådgivende virksomheder. Disse er opsummeret i figuren nedenfor, således at drivkræfter og barrierer, som nævnes mest af de interviewede, står øverst.

FIGUR 4.2: DRIVKRÆFTER OG BARRIERER FOR KONKURRENCE



---

#### 4.4.1. Drivkræfter

Besparelser angives som den væsentligste drivkraft bag konkurrencen om kommunale rengøringsopgaver. Aspektet nævnes som en væsentlig drivkraft af stort set alle interviewpersoner, dog med varierende synspunkter.

Flere kommuner påpeger, at der er tale om en prioriteringssag, når det besluttet, hvilket område der skal spares på. Det vælges ofte, at der skal spares på facilities managementopgaver og særligt rengøringsopgaver, fordi opgaverne ikke anses som en kommunal kerneydelse.

Der nævnes flere kilder til besparelserne. Langt de fleste påpeger, at der er besparelser på de direkte omkostninger til f.eks. løn og materialer ved at udbyde opgaverne. Andre nævner, at der er besparelser at hente i de administrative omkostninger forbundet med opgaverne. I nærværende analyse er det bekræftet, jf. kapitel 5, at der oftest er besparelser på de direkte omkostninger, men der er også eksempler på administrative besparelser i forbindelse med udbud.

Standardisering af rengøringsniveau og overblik over området fremhæves også af mange af de interviewede som en drivkraft. Mange kommuner har før udbuddet håndteret opgaverne decentralt på enhederne og har derfor manglet et centralt overblik. Dette bekræftes også af nærværende analyse. I samme forbindelse nævnes overblik over omkostningerne til opgaverne. Nogle kommuner fortæller, at der førhen blev afholdt flere omkostninger på området, end der var behov for, fordi kommunerne ikke havde det nødvendige, centrale overblik over forbruget på området.

Flere af casekommunerne har valgt kun at skabe konkurrence om en del af opgaverne, men alle har dog valgt at fastsætte en fælles rengøringsstandard for ensartede enheder, uanset om enhedens rengøring er udbudt eller ej, hvilket har medført et øget overblik.

Flere af de interviewede fremhæver, at der i den pågældende kommune er politisk interesse i at skabe konkurrence på området. Dette punkt fremhæves ofte i sammenhæng med, at der skal findes besparelser. Flere kommuner nævner, at de forhenværende krav til, at kommunerne skal skabe konkurrence om en del af deres opgaver, som var fastsat i tidligere udgaver af kommuneaftalen mellem regeringen og KL, er en væsentlig drivkraft. Dette krav blev dog afskaffet i den seneste kommuneaftale.

Sidst fremhæves traditioner og kultur som en væsentlig, om end mindre hyppig, drivkraft bag konkurrence om kommunale rengøringsopgaver. Flere casekommuner havde tradition for at skabe konkurrence på dette eller andre områder, som blev viderebragt til de nye kommuner ved kommunesammenlægningen. Dermed er traditioner og kultur for at skabe konkurrence blevet udbredt til kommuner, som ikke umiddelbart havde tradition herfor.

#### 4.4.2. Barrierer

Akkurat som politik og politiske hensyn blev nævnt som en væsentlig drivkraft, nævnes politik også som en væsentlig barriere. Der er således politiske interesser både for og imod. Samtidig kan fjernelse af krav om kommunal konkurrence, jf. tidligere afsnit, medvirke til, at opgaverne hjemtages i kommuner, som politisk foretrækker at håndtere opgaverne i eget regi.

Flere casekommuner fremhæver virksomhedsoverdragelse og de udfordringer, som overdragelsen kan indebære, som en væsentlig barriere for udbud. Der nævnes ofte, at der er menneskelige hensyn at tage, da førstegangsudbud enten medfører fyring, omrokering eller virksomhedsoverdragelse af medarbejdere.

Enkelte kommuner påpeger, at de mange formelle krav til en udbudsproces er en barriere. Mange kommuner vælger derfor at inddrage en ekstern rådgiver til at bistå med kortlægning af området eller i udbudsprocessen. Nogle kommuner nævner eventuelle konsekvenser af fejl og mangler i udbudsprocessen, f.eks. at udbud må gå om, eller at der klages over udbudsprocessen fra leverandørernes side. Begge dele kan forlænge udbudsprocessen uhenigtsmæssigt og udgør i deres optik en risiko ved det at skabe konkurrence om kommunale rengøringsopgaver.

Sidst nævnes traditioner og kultur, som også blev fremhævet som en drivkraft, som en barriere. Der kan således være tradition for såvel at håndtere opgaverne internt som eksternt.

#### 4.5. Leverandørernes forcer

De interviewede er endelig blevet bedt om at påpege leverandørernes særlige styrker, og hvad der gør, at kommunerne kan opnå økonomiske besparelser og få overblik over området ved at skabe konkurrence om opgaverne.

Kommunerne, leverandørerne og rådgiverne fremhæver i store træk de samme styrker ved de private leverandører. Styrkerne er listet i vilkårlig rækkefølge:

- Tilrettelæggelse, styring og opfølgning på opgaverne, herunder brug af udstyr.
- Uddannelse og kompetenceudvikling af medarbejderne.
- Forretningsmæssig tilgang, herunder fokus på effektivisering og udvikling.

Det fremhæves af både kommuner, leverandører og rådgivere, at leverandørerne har særlig fokus på tilrettelæggelse af opgaverne. Der fremhæves blandt andet, at:

- Arbejdsgange planlægges under hensyntagen til stordriftsfordele.
- Der laves standarder for rengøringen for at optimere arbejdsgangene.
- Der bruges mere maskinel.
- Der er stordriftsfordele i indkøb, f.eks. ved at standardisere brugen af rengøringsmidler.

- 
- Medarbejderne gennemfører egenkontrol, og lederne foretager kontrol heraf.

Der er også større fokus på medarbejderne, herunder uddannelse og kompetenceudvikling, både blandt medarbejdere som udfører opgaverne, og blandt medarbejdere som styrer og følger op på opgaverne.

Sidst fremhæves, at leverandørerne har en anden og mere forretningsmæssig tilgang til opgaverne, som bevirker, at der løbende udvikles og optimeres. På facilities managementmarkedet beskrives dette som helt centralt for leverandørerne. Markedet er konkurrencepræget. Det bevirker, at optimering og effektivisering er nødvendig for leverandørerne for at kunne sikre sig markedsandele og drive forretning.

Leverandørerne kommenterer f.eks., at der løbende udvikles nye arbejdsgange og arbejdsmetoder, som kan være med til at nedbringe det samlede antal arbejdstimer og dermed de samlede lønomkostninger. Derudover gives eksempler på, at metoder til afrapportering af kvalitetssikring digitaliseres, ligeledes for at nedbringe de samlede lønomkostninger, men også for at nedbringe tiden til udbedring af fejl og derved kunne tilbyde et højere serviceniveau.



---

# KAPITEL 5

## ANALYSE AF EFFEKTER

AF RAMBØLL MANAGEMENT CONSULTING

Dette kapitel indeholder selve den tværgående analyse af effekter af konkurrence om kommunale rengøringsopgaver.

Først præsenteres udbudsspecifikke forhold for casekommunerne. Dette efterfølges af en beskrivelse af de identificerede effekter på tværs af kommuner med afsæt i de enkelte cases. Derefter analyseres mulige forklaringsfaktorer i forhold til de identificerede effekter.

Sidst i kapitlet perspektiveres analysen af effekter af konkurrence om kommunale rengøringsopgaver med afsæt i erfaringerne fra casene om servicepartnerskaber.

Alle cases er beskrevet i flere detaljer i bilag 2. Der kan således findes en mere detaljeret beskrivelse af effekter og forklaringsfaktorer i hver enkelt case.

### **5.1. Udbudsspecifikke forhold**

Udbudsspecifikke forhold omhandler en række faktorer ved kommunernes udbud eller konkurrencen, f.eks. om der er tale om førstegangsudbud eller andet- eller flergangsudbud, og hvilken udbudsform kommunerne har anvendt. De nævnte forhold er fremhævet for at give et overblik over cases, og fordi de senere i analyseafsnittene er anvendt til grupperinger af cases for at undersøge effekter på tværs af cases.

TABEL 5.1: UDBUDSSPECIFIKKE FORHOLD<sup>x23</sup> <sup>x24</sup> <sup>x25</sup> <sup>x26</sup>

Kommune	Generation af udbud <sup>23</sup>		Udbudsform		Ekstern rådgiver	Type af kravspecifikation	Antal tilbud	Prismodel <sup>24</sup>	Kommunens IKU <sup>25</sup>
	Første	Andet eller mere	Begrænset	Offentligt					
<b>Rengøring</b>									
Aarhus (2009)	X	X	X		Ja	Blandet	6	Kombination	23,9
Aarhus (2011) <sup>26</sup>	X	X	X		Ja	Blandet	3	Kombination	23,9
Ballerup	X			X	Ja	Blandet	13	Kombination	25,0
Billund	X		X		Ja	Aktivitet	3	Kombination	25,8
Egedal		X		X	Nej	Aktivitet	11	Fast pris	24,5
Frederikssund	X			X	Ja	Blandet	14	Fast pris	25,1
Helsingør		X	X		Ja	Blandet	5	Fast pris	24,1
Holstebro		X		X	Ja	Aktivitet	7	Kombination	28,8
Odense	X	X		X	Nej	Blandet	12	Kombination	25,9
Struer	X		X		Ja	Aktivitet	4/5	Kombination	23,2
Varde	X	X	X		Ja	Aktivitet	5	Kombination	23,9
<b>Servicepartnerskaber</b>									
Forsvars-kommandoen	X		X		Ja	Funktion	5/5/5/3	Kombination	-
Haderslev	X			X	Ja	Aktivitet	10	Fast pris	22,7
Ørstedskolen (Langeland)	X		X <sup>27</sup>		Ja	Funktion	3	Fast pris <sup>28</sup>	25,8

Tabellen viser, at de forskellige udbudsspecifikke forhold varierer meget på tværs af cases. Casene lever op til kriterierne for udvælgelse af cases, jf. afsnit 3. Opfyldelsen af kriterierne gennemgås i det følgende.

Casene om rengøring omfatter fire førstegangsudbud, tre anden- eller flergangsudbud samt fire cases, som er kombinerede førstegangsudbud og anden- eller flergangsudbud.

23 Flere af de analyserede udbud er kombinerede første og andet- eller flergangsudbud, hvor en del af de omfattede enheder udbydes for første gang, og andre udbydes for minimum anden gang.

24 Prismodellen kan enten være en variabel prismodel, en fast prismodel eller en kombination heraf.

25 2012-definitionen er anvendt. Gennemsnittet for 2011 var 25,0.

26 I Aarhus er der analyseret to forskellige udbud, et udbud fra 2009 og et udbud fra 2011.

27 Udbud med konkurrencepræget dialog.

28 Inklusiv finansiering af opførelse af skolebygningen, da der er tale om et OPP.

---

De tre cases om servicepartnerskaber er alle førstegangsudbud. Kommuner med kombinerede førstegangsudbud og anden- eller flergangsudbud er ofte kommuner, hvor der var forskellige udgangspunkter for udbud på området forud for kommunesammenlægningen.

Fem kommuner (seks cases) har valgt udbudsformen begrænset udbud, og fem kommuner (fem cases) har valgt offentligt udbud. Kommunerne har forskellige udgangspunkter for deres valg:

- Begrænset udbud vælges ofte for at sikre, at kommunerne kun modtager og derfor skal evaluere tilbud fra tilbudsgivere, som på forhånd er vurderet i stand til at løfte opgaverne.
- Offentligt udbud vælges ofte for at sikre, at der modtages bud fra mange forskellige tilbudsgivere.

Casene om servicepartnerskaber omhandler et udbud med konkurrencepræget dialog, et begrænset udbud og et offentligt udbud.

Langt de fleste kommuner har anvendt en ekstern rådgiver i forbindelse med udbudsprocessen eller forarbejdet til udbudsprocessen. Kun to kommuner har ikke anvendt en ekstern rådgiver, og der er således begrænset variation på dette forhold (som i øvrigt ikke var et udvælgelseskriterium for casekommunerne). I alle casene om servicepartnerskaber har ordregiveren gjort brug af ekstern rådgivning.

Kravspecifikationerne fra casene om rengøringsudbud omfatter både rene aktivitetskrav (fem cases) og en blanding af aktivitetskrav og funktionskrav (seks cases). Kravspecifikationerne fra casene om servicepartnerskaber omfatter rene aktivitetskrav (en case) og rene funktionskrav (to cases).

Konkurrencen er relativt stor i de udvalgte cases:

- Begrænset udbud: Mellem tre og fem tilbud per udbud.
- Offentligt udbud: Mellem syv og fjorten tilbud per udbud.

Antallet af tilbud hænger naturligvis sammen med den valgte udbudsform.

Videre fremgår, at kommunerne har valgt forskellige prismodeller for kontraktperioden. Langt de fleste har valgt en prismodel, som er en kombination af en fast pris og en variabel pris. Et mindre antal har valgt rene fastprismodeller.

Endelig kan det konstateres, at fem casekommuner har en IKU (indikator for konkurrenceudsættelse), som ligger over landsgennemsnittet på 25,0, en kommune (Ballerup) ligger præcis på landsgennemsnittet, og de resterende seks kommuner har en IKU, som ligger en smule under landsgennemsnittet. Der er generelt tale om kommuner med en IKU, som ikke afviger væsentligt fra hovedparten af de danske kommuner.

IKU for kommunerne med servicepartnerskaber ligger over gennemsnittet i ét tilfælde og under gennemsnittet i et andet tilfælde.

## 5.2. Analyse af effekter

I tabellen nedenfor er etableret et samlet overblik over de identificerede effekter i casene om rengøring. Derefter gennemgås effekterne på tværs af casekommunerne mere detaljeret.

Sidst i kapitlet perspektiveres effektanalysen af at skabe konkurrence om enkelte opgaver med afsæt i erfaringerne fra cases om servicepartnerskaber.

TABEL 5.2: OVERBLIK OVER EFFEKTER

Kommune	Økonomi		Organisation <sup>29</sup>		Ydelse		Udvikling og samarbejde	
	Brutto-besparelse	Netto-besparelse	Medarbejderforhold	Medarbejdertilfredshed	Kvalitet og serviceniveau	Brugertilfredshed	Innovation	Videnoverførsel
Aarhus (2009)	+	+	(÷)	(÷)	~	(÷)	+	~
Aarhus (2011)	+	+	(÷)	(÷)	~	÷	+	~
Ballerup	+	+	÷	÷	(+)	+	+	~
Billund	+	+	+	+	~	~	+	+
Egedal	+	+	(÷)	(÷)	+	+	+	~
Frederikssund	+	+	(+)	(+)	+	~	+	~
Helsingør	+	+	-	-	~	×	+	~
Holstebro	+	+	-	-	~	~	~	~
Odense	+	+	(÷)	×	(+)	×	+	+
Struer	+	+	(+)	~	~	~	+	~
Varde	+	+	(÷)	~	~	(÷)	+	(+)

### Symbolforklaringer

Brutto- og nettobesparelse:

- Besparelse: +
- Status quo: ~
- Omkostningsstigning: ÷
- Kan ikke vurderes: ×
- Er ikke undersøgt: -

Øvrige effektindikatorer

- Forbedring: +
- Status quo: ~
- Forværring: ÷
- Kan ikke vurderes: ×
- Er ikke undersøgt: -

En ( ) angiver, at der er tale om en begrænset forbedring eller forværring af det givne forhold, hvilket enten kan skyldes, at der er tale om en begrænset samlet effekt, eller at der er forhold, som trækker i hver sin retning.

### 5.2.1. Økonomiske effekter, brutto og netto

De økonomiske effekter opgøres som henholdsvis brutto- og nettoeffekter, hvor nettoeffekten er bruttoeffekten fratrukket kommunernes omkostninger til udbudsprocessen og opfølgning i kontraktperioden. I alle cases har der vist sig at være både bruttobesparelser og nettobesparelser.

<sup>29</sup> Der skal gøres opmærksom på, at effektindikatorerne for medarbejderforhold og medarbejdertilfredshed er baseret på medarbejdernes oplevelser af ændringer eller kommunens og leverandørens vurderinger af oplevelser af ændringer.

TABEL 5.3: OVERBLIK OVER ØKONOMISKE EFFEKTER

Kommune	Bruttobesparelse		Nettobesparelse	
	Total (mio. kr.)	Andel	Total (mio. kr.)	Andel
Aarhus (2009)	20,3	29,3 %	19,5	28,1 %
Aarhus (2011)	46,3	54,7 %	46,0	54,4 %
Ballerup	15,5	31,9 %	11,1	22,9 %
Billund	1,44	32,4 %	1,35	30,5 %
Egedal	8,8	27,7 %	8,7	27,4 %
Frederikssund	27,9	47,0 %	24,5	41,2 %
Helsingør	5,6	12,5 %	6,7	14,8 % <sup>30</sup>
Holstebro	4,33	13,8 %	4,29	13,6 %
Odense	4,9	23,7 %	4,7	22,6 %
Struer	7,1	41,2 %	5,9	34,5 %
Varde	7,9	27,5 %	5,8	20,1 %

Tabellen viser, at alle kommuner har opnået positive økonomiske effekter.

For flere af kommunerne er der tale om store procentuelle besparelser både brutto og netto. Bruttobesparelserne udgør mellem 12,5 til 54,7 pct., og nettobesparelserne udgør mellem 13,6 til 54,4 pct.

Der er forskel på besparelserne fra førstegangsudbud til anden- eller flergangsudbud. Fire kommuner har gennemført udbud som førstegangsudbud. Tre kommuner har gennemført udbud som anden- eller flergangsudbud.

De resterende kommuner har gennemført udbud, hvor enheder med såvel intern som ekstern rengøring var omfattet, dvs. en kombination af førstegangsudbud til anden- eller flergangsudbud.

Tabellen viser, at to af kommunerne med anden- eller flergangsudbud, Holstebro og Helsingør, har de laveste brutto- og nettobesparelser, rent procentuelt. Den sidste kommune, Egedal, har dog en større procentuel brutto- og nettobesparelse.

Analysen giver dermed en indikation af, at besparelserne typisk er lavere ved anden- eller flergangsudbud end ved førstegangsudbud, men samtidig viser analysen også, at der er positive økonomiske effekter ved fortsat at skabe konkurrence om opgaverne. Markedet er konkurrencepræget, og det er medvirkende til, at leverandørerne effektiviserer og optimerer løbende. Dermed er fortsat konkurrence om rengøringsopgaverne en forudsætning

<sup>30</sup> Nettobesparelsen er større end bruttobesparelsen, da Helsingør Kommune har opnået en reduktion af følgeomkostningerne, fordi der ikke bruges lige så mange timer på opfølgning i den nye kontraktperiode.

---

for, at kommunerne får glæde af de effektiviseringsbesparelser, der opstår på markedet.

De interviewede eksterne rådgivere vurderer tilsvarende, at besparelserne som udgangspunkt er større for førstegangsudbydende kommuner, hvilket understøtter analysens resultater.

De relativt større besparelser ved førstegangsudbud vurderes at skyldes primært to faktorer:

- Standardisering af kvalitetsniveauet og overblik over området.
- De faste omkostninger til medarbejdere reduceres pga. mindre personalebehov.

Nogle kommuner har standardiseret rengøringsniveauet på et lavere frekvensniveau, end der var tidligere i kommunen. De pågældende kommuner vurderer, at ændringerne i frekvensniveau ikke har haft indvirkning på rengøringskvaliteten.

Det kan videre konstateres, at de fire kommuner, som har rene førstegangsudbud, Ballerup, Billund, Frederikssund og Struer, oplever nogle af de større reduktioner i den opnåede økonomiske effekt fra brutto- til nettobesparelse.

Analysen viser, at der anvendes forholdsmæssigt flere ressourcer til et førstegangsudbud end et andet- eller flergangsudbud, hvilket dermed kommer til udtryk i de større forskelle mellem brutto- og nettobesparelser. Mange kommuner nævner dette aspekt i interviewene, og i samme forbindelse nævnes ofte, at førstegangsudbud skal opfattes som en investering, og at der er forventninger om, at udbudsomkostningerne kan reduceres efterfølgende.

Der er undersøgt, om der er en sammenhæng mellem kontraktperiodernes længde og de oplevede nettobesparelser. Dette forhold undersøges, fordi det er blevet fremhævet i en del interviews, at udbudsprocessen er ressourcetung, og at der typisk er en indkøringsperiode efter kontraktindgåelse, hvor der bruges flere ressourcer på at få samarbejdet til at fungere.

Der præsenteres et overblik over kontraktperiodernes længde i casene i nedenstående tabel:

TABEL 5.4: VARIGHED AF KONTRAKTPERIODER

Kommune	Kontraktperiode
Aarhus (2009)	4 år
Aarhus (2011)	2 år og 9 måneder
Ballerup	3 år
Billund	5 år
Egedal	4 år
Frederikssund	3 år
Helsingør	5 år
Holstebro	4 år
Odense	3 år
Struer	3 år
Varde	3 år

Analysen understøtter ikke hypotesen om en sammenhæng mellem kontraktperiode og nettobesparelser. I Aarhus Kommune (2011-udbuddet) er der f.eks. den korteste kontraktperiode samt den største nettobesparelse.

Derudover kan det konstateres, at analysen ikke understøtter en hypotese om, at der er en sammenhæng mellem kommunernes besparelser og:<sup>31</sup>

- Udbudsform og antal tilbud.
- Typen af krav i kravspecifikationen.
- Prismodellen.
- Kommunens øvrige konkurrenceudsættelse (IKU).

Der kunne f.eks. opstilles en hypotese om, at udbudsformen kunne have en betydning for størrelsen af de økonomiske besparelser, da der ved offentlige udbud ofte er større grad af konkurrence om opgaverne. Antallet af tilbud var da også højere i casene om offentlige udbud i Ballerup, Egedal, Frederikssund, Holstebro og Odense kommuner. Brutto- og nettobesparelserne varierer dog fra 13,8 til 47,0 pct. brutto og fra 13,6 til 41,2 pct. netto. Samme variation findes i casene om begrænset udbud.

Typen af krav i kravspecifikationen kunne have en indvirkning på brutto- og særligt nettobesparelserne. Når der skabes konkurrence på baggrund af funktionskrav, får leverandørerne mere frihed til at beskrive den optimale metode, hvilket kunne føre til lavere priser og større besparelser. Aarhus, Ballerup, Frederikssund, Helsingør og Odense kommuner har anvendt en kombination af aktivitets- og funktionskrav. Brutto- og nettobesparelserne varierer her fra 12,5 til 54,7 pct. brutto og fra 14,8 til 54,4 pct. netto. Samme variation findes i casene med rene aktivitetskrav i kravspecifikationen.

<sup>31</sup> Det skal understreges, at der ikke hermed kan konkluderes det modsatte, dvs. at der ikke er en sådan sammenhæng. Dertil er antallet af cases for lavt.

Tilsvarende kan der ikke i forhold til prismodel etableres en sammenhæng til besparelserne. Egedal, Frederikssund og Helsingør kommuner har alle anvendt en fastprismodel, men der er lige så stor variation i de oplevede besparelser fra 12,5 til 47,0 pct. brutto og fra 14,8 til 41,2 pct. netto i disse cases som i casene med kombinationsprismodeller.

Heller ikke IKU er relateret entydigt til de opnåede økonomiske effekter. Aarhus, Egedal, Helsingør, Struer og Varde har alle en lavere end gennemsnitlig IKU. Også blandt disse kommuner ses en stor variation i brutto- og nettobesparelserne fra 12,5 til 54,7 pct. brutto og fra 14,8 til 54,4 pct. netto.

### 5.2.2. Effekter for organisationen

Afsnittet om effekter for organisationen indledes med at overblik over omfanget af virksomhedsoverdragne medarbejdere i casekommunerne.

TABEL 5.5: VIRKSOMHEDSOVERDRAGNE MEDARBEJDERE

	Antal ansatte ved udbud omfattet af VOL <sup>32</sup>	Antal virksomheds-overdragne ansatte <sup>33</sup>	Antal virksomheds-overdragne ansatte, der fortsat er ansat
Aarhus (2009)	150	23	8
Aarhus (2011)	77	-	-
Ballerup	155	155	100-120 <sup>35</sup>
Billund	1	1	1
Egedal <sup>34</sup>	14	14	8
Frederikssund	110	110	37
Odense	3	1	1
Struer	40	40	10
Varde	83	83	10-15

32 Der har i enkelte af kommunerne været yderligere ansatte, som ikke var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven (VOL). Tallene repræsenterer således ikke normeringen hos den daværende leverandør, men det samlede antal medarbejdere, som var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven.

33 Kommunerne er blevet bedt om at angive, hvor mange der blev virksomheds-overdraget, og medmindre andet er angivet, er det antaget, at det samme antal medarbejdere var omfattet af VOL. Forskellen mellem antal ansatte, som er omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, og antal virksomhedsoverdragne medarbejdere kan forklares som de medarbejdere, der enten selv har valgt at sige op inden virksomhedsoverdragelsen, eller som ikke er blevet ansat af de private leverandører.

34 Vurdering på baggrund af interview med kommunen, leverandøren og medarbejdere.

35 Det har været muligt at vurdere medarbejderforhold og medarbejdertilfredshed for Egedal Kommune, selvom der er tale om et flegangsubud, fordi der faktisk har været virksomhedsoverdragelse af medarbejdere fra kommunen til leverandøren. Dette skyldes, at enkelte delområder i tidligere udbud afgav vindende kontrolbud.



---

Efter en kort redegørelse for de faktuelle forhold, som fremgår af tabellen, beskrives effekterne på såvel medarbejderforhold og medarbejdertilfredshed.

Tabellen viser, at i alle cases, undtaget Aarhus og Odense kommuner, er antallet af omfattede medarbejdere det samme antal, som blev virksomhedsoverdraget.

I Aarhus Kommune fik medarbejderne jobgaranti i kommunen, hvilket vurderes af leverandøren at være årsagen til, at mange af medarbejderne valgte ikke at blive virksomhedsoverdraget. Aarhus Kommune havde ellers i sit udbudsmateriale stillet krav om, at medarbejderne skulle have samme løn og timeantal i hele kontraktperioden og ikke alene, som foreskrevet i VOL, frem til udløb af overenskomstperioden. Dermed skyldes det relative store fald i antallet af medarbejdere i denne case ikke umiddelbart eventuelle forskelle på lønvilkårene i det offentlige og i det private, men det kan potentielt skyldes andre ændringer i medarbejdernes vilkår, f.eks. en højere arbejdstakt.

Det skal bemærkes, at det må forventes at indebære nogle omkostninger for kommunen at stille jobgaranti til medarbejderne.<sup>36</sup> Der har ikke været mulighed for at opgøre eller indregne denne konsekvens i den økonomiske del af analysen.

Der er store forskelle på, hvor mange medarbejdere, der fortsat er ansat ved de private leverandører. Frafaldet varierer fra over 80 pct. til intet frafald. Frafaldet kan både skyldes, at medarbejderne siger op, eller at leverandørerne afskediger medarbejderne efter deres varslingsperiode. Dette er dog ikke undersøgt i analysen.

Set i forhold til effekterne nedenfor er det derfor vigtigt at være opmærksom på, at der kun er interviewet medarbejdere, som fortsat er ansat ved de private leverandører. De interviewede kommuner og leverandører vurderer generelt, at det er medarbejdere med de bedste forudsætninger for at arbejde i det private samt de mest omstillingsparate medarbejdere, som vælger at blive hhv. får lov til at blive ved leverandørerne efter virksomhedsoverdragelse. Dermed er der et medarbejderperspektiv, som ikke belyses i analysen, i form af de medarbejdere, som ikke er blevet virksomhedsoverdraget henholdsvis er stoppet i ansættelsen hos de private leverandører.<sup>37</sup>

#### *Medarbejderforhold*

Konsekvenser for medarbejdernes arbejdsforhold er afdækket gennem interviews med kommunerne, leverandørerne og medarbejderne.

Vurderingen tager afsæt i de interviewedes oplevelse. Der gives udtryk for en oplevelse af, at medarbejderforholdene er forringet i seks cases, mens

---

36 Dette er naturligvis et politisk valg, om en kommune vil afholde sådanne omkostninger. Omkostningerne er derfor heller ikke en nødvendig følge af at skabe konkurrence.

37 Det skal i den sammenhæng understreges, at rengøringsbranchen generelt har en stor omsætningshastighed med relativt mange medarbejdere i kortere ansættelsesforløb.

der i tre cases gives udtryk for en oplevelse af, at medarbejderforholdene overvejende er forbedret. I de sidste to cases er ændringer i medarbejderforholdene ikke vurderet, da der ikke er sket virksomhedsoverdragelse fra kommunerne til leverandørerne.

Følgende medarbejderforhold angives af flere interviewede som væsentligt ændrede efter udløbet af overenskomstperioden, idet der samtidig samles op på oplevelsen af ændringerne:

TABEL 5.6: ÆNDRINGER I MEDARBEJDERFORHOLD

Opleves som forringelser	Opleves som forbedringer	Opleves som både forringelser og forbedringer <sup>38</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Normeringen er faldet; der er færre medarbejdere til at udføre opgaverne efter udbud</li> <li>– Arbejdstakten er steget; medarbejderne oplever, at de skal arbejde hurtigere efter udbud</li> <li>– Arbejdstiderne ændres; ofte fra dagtimerne til morgen- eller eftermiddagstimerne</li> <li>– Lønsvilkår ændres; ofte fra fast løn til timeløn</li> <li>– Lønniveauet ændres; ofte stiger timelønnen, mens det generelle lønniveau falder</li> <li>– Barsels- og pensionsvilkår er forringet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Uddannelses- og kompetenceniveauet stiger</li> <li>– Nye muligheder for medarbejderne; f.eks. nye arbejdsopgaver eller forfremmelser</li> <li>– Mere og tættere kontakt til mellemledelsen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Arbejdsgangene struktureres i højere grad</li> <li>– Hyppigere opfølgning og tilbagemelding på arbejdet</li> <li>– Tilgængeligheden af bedre rekvissiter og maskiner stiger</li> </ul>

#### *Ændringer, der opleves som forringelser*

Normeringen falder typisk ved udbud. Dette hænger sammen med en højere arbejdstakt i de private rengøringsvirksomheder, jf. de gældende overenskomster.<sup>39</sup>

Dette opleves som en forringelse af arbejdsforholdene af langt de fleste informanter, men der er også medarbejdere, som ikke opfatter det højere

<sup>38</sup> Ændringer i medarbejderforhold, som af nogle medarbejdere opleves at være forringelser og af andre medarbejdere forbedringer.

<sup>39</sup> Arbejdstakten er konkret 130 i den private overenskomst. Af overenskomsten fremgår det, at hvor arbejdet kan opmåles, skal der aflønnes med præstationsløn, hvor arbejdstakten er fastsat til 130. Arbejdstakten er ikke på samme vis fastlagt i den kommunale overenskomst.

I praksis er der dog i alle cases den opfattelse, at arbejdet forud for udbud (altså i forbindelse med den kommunale opgavevaretagelse) fulgte en arbejdstakt på 100, i nogle cases reelt lavere.

Det er Rambølls vurdering med afsæt i analysen og tidligere opgaver inden for rengøringsområdet, at det er den gængse opfattelse af forholdene, at der som hovedregel anvendes en arbejdstakt på 100 i forbindelse med kommunal opgaveløsning, og en arbejdstakt på 130 i forbindelse med privat opgaveløsning (sidstnævnte med afsæt i overenskomsten). At arbejdstakten er højere betyder, at der skal gøres et større areal rent pr. tidsenhed. Om dette indebærer et højere arbejdstempo afhænger i sidste instans også af arbejdsmetoder, redskaber, instruktion osv. Det har ikke været en del af analysen at undersøge dette spørgsmål kvantitativt, men jf. analysen at undersøge medarbejderne oplevelse af de ændrede forhold.

Når der i den resterende del af rapporten tales om arbejdstakt er det med afsæt i ovenstående forståelse.

---

arbejdstempo som en forringelse af arbejdsforholdene. De interviewede vurderer, at medarbejdernes forskellige syn på arbejdstempo afhænger af den pågældende medarbejders forudsætninger for at leve op til et højere arbejdstempo.

Flere interviewede fremhæver, at der ofte er ændrede arbejdstider for medarbejderne. Ofte gør medarbejderne i det offentlige rent i løbet af dagtimerne, f.eks. fra kl. 7 til kl. 15. Dette kaldes synlig rengøring. I det private gøres der ofte, men ikke altid, rent tidligt om morgenen samt om eftermiddagen. Det afhænger i sidste ende af kundens ønsker, dvs. de krav, som fremgår af udbudsmaterialet. De interviewede, som har oplevet denne ændring, oplever ændringen som værende en forringelse af deres arbejdsvilkår.

Lønvilkkårene ændres for mange medarbejdere. Som udgangspunkt overgår medarbejderne fra fast løn til timeløn. Generelt gives en højere timeløn i de private rengøringsfirmaer, som følge af den private overenskomst, men der er samtidig ofte færre arbejdstimer for medarbejderne, og lønniveauet falder derfor ofte for medarbejderne. Overgang til timeløn har særligt haft betydning for rengøringsmedarbejdere på skoler i nogle kommuner, der i skolernes sommerferie ikke har arbejdstimer og dermed i stedet må søge offentlig forsørgelse og skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet på anden vis i en kort periode.

Nogle af de interviewede tilføjer, at de private virksomheder modsat har bedre mulighed for at tilbyde flere timer og derigennem et generelt højere lønniveau. Dermed opleves de ændrede lønvilkkår (fra fast løn til timeløn) ikke nødvendigvis som en forringelse for medarbejderne, om end det oftest betegnes således af de interviewede.

Sidst fremhæver enkelte medarbejdere, at den arbejdsgiverbetalte barselsperiode er kortere ved den private leverandør. Desuden opleves pensionsforholdene at være forringet, da der gives et lavere arbejdsgiverbetalt løntillæg.

#### *Ændringer, der opleves som forbedringer*

Mange af de interviewede oplever det som en forbedring, at de private virksomheder tilbyder uddannelse og kompetenceudvikling samt nye muligheder, f.eks. for at arbejde på andre områder eller for at blive forfremmet til drifts- eller serviceleder. Enkelte kommuner har fremhævet, at kompetenceudvikling også var muligt i kommunerne før udbud.

Der nævnes også, at kontakten til nærmeste leder (typisk en mellemlider) ofte er forøget, hvilket opleves som en forbedring af arbejdsforholdene. Det fremhæves desuden som positivt, at lederen har et højt fagligt niveau inden for medarbejdernes arbejdsopgaver, som giver mulighed for sparring, der ikke før var muligt i samme omfang (hvor nærmeste leder ofte var en institutionsleder).

Der er dog også nogle, der oplever, at hyppigheden af kontakten til mellemlideren er mindre ved de private leverandører end ved kommunen, hvor medarbejderne ofte arbejdede side og side med f.eks. institutionslederen,

som ofte var den nærmeste leder for rengøringspersonalet forud for udbudet.<sup>40</sup>

#### *Ændringer, der opleves som både forringelser og forbedringer*

De følgende tre punkter opleves som positive ændringer af de fleste medarbejdere, men også som negative ændringer af enkelte medarbejdere.

- De private leverandører planlægger arbejdsgangene anderledes. Flertallet af medarbejderne finder det motiverende og fremmende for udførelsen af arbejdet, mens nogle medarbejdere finder det demotiverende. Medarbejdere, som finder det demotiverende, fremhæver, at det er svært at vænne sig til de nye arbejdsgange.
- De private leverandører følger typisk mere op på arbejdet. Dette opleves motiverende for de fleste medarbejdere, men der er enkelte medarbejdere, som finder den hyppige opfølgning demotiverende.
- De private leverandører stiller generelt bedre rekvisitter og maskinel til rådighed for medarbejderne. De fleste finder dette positivt, da det ofte er med til at øge arbejdstempoet, og dermed er medvirkende til at opnå en højere arbejdstakt. Et mindretal finder det negativt, fordi det medfører ændrede arbejdsgange, som kan være svære at vænne sig til.

Analysen af medarbejderforholdene viser modsatrettede meninger. Generelt viser analysen, at medarbejderforholdene opleves at være overvejende forringet i seks cases og overvejende opleves at være forbedret i tre cases. Der er ændringer i alle cases, som trækker i hver deres retning.

TABEL 5.7: OPSUMMERING AF DE VÆSENTLIGSTE ÆNDRINGER

Væsentligste ændringer, der opleves som forbedringer	Væsentligste ændringer, der opleves som forringelser
<ul style="list-style-type: none"><li>– Højere kompetenceniveau</li><li>– Mere kontakt til nærmeste leder</li><li>– Bedre rekvisitter og maskinel</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Højere arbejdstakt</li><li>– Ændrede arbejdstider</li><li>– Forringede løn, pension og barselsvilkår</li></ul>

Sammenholdt med det relativt høje frafald må det konstateres, at der er en tendens i retning af, at medarbejderne oplever overgangen fra en offentlige til en privat overenskomst med de heraf følgende ændringer i deres ansættelsesforhold som en forringelse.

Det er ikke undersøgt, om der er systematiske sammenhæng mellem ændringer i medarbejderforhold og de udbudsspecifikke forhold på tværs af de forskellige cases, da der ikke var forventning om sammenhænge heri.

#### *Medarbejdertilfredshed*

Medarbejdertilfredsheden er faldet i fire cases, steget i to cases og uændret i to cases. I en case var det ikke muligt at vurdere udviklingen i medarbejdertilfredsheden, og i de sidste to cases er ændringer i medarbejderforholdene

<sup>40</sup> Enhedslederen, f.eks. institutionslederen, var typisk nærmeste leder i kommunerne med decentral styring af opgaverne forud for udbud.

---

ikke vurderet, da der ikke er sket virksomhedsoverdragelse fra kommunerne til leverandørerne.

Der skelnes i det følgende mellem ændringerne i tilfredsheden umiddelbart efter virksomhedsoverdragelse og ændringer i tilfredsheden på længere sigt, da casene viser, at der er forskel herpå.

#### *Medarbejdertilfredshed på kort sigt*

Alle interviewede, dvs. både kommuner, leverandører og medarbejdere, fremhæver, at virksomhedsoverdragelse er en kompliceret proces, hvor resultatet ofte er utilfredse medarbejdere i processen og umiddelbart efter virksomhedsoverdragelse.

I henhold til de interviewede skyldes denne utilfredshed flere aspekter, herunder:

- Usikkerhed om og mangel på information om ændringerne.
- Udsigten til nye arbejdsforhold og ny arbejdsgiver.
- Følelsen af at blive omgået i en beslutningsproces.<sup>41</sup>

Der er generelt forståelse af, at de nævnte aspekter kan være svære at håndtere for medarbejderne, og de fleste af de interviewede kommuner og leverandører mener, at de har gjort meget for at gøre overgangen fra kommune til leverandør så nem som muligt for medarbejderne. Trods dette er medarbejderne utilfredse i processen i stort set alle cases.

#### *Medarbejdertilfredshed på længere sigt*

I fem cases har det været muligt at vurdere medarbejdertilfredsheden på sigt. Det drejer sig om Aarhus (2009), Ballerup, Egedal, Frederikssund og Varde kommuner.

På længere sigt ses en tendens til uændret tilfredshed blandt de tilbageværende medarbejdere. Dette er situationen i tre cases, men tilfredsheden blandt de tilbageværende er lavere i én case og højere i én case. Der er i øvrigt i flere case både forhold, som trækker i den positive og i den negative retning. Det har kun været muligt at vurdere tilfredsheden på længere sigt i fem cases.

Medarbejderne, som på sigt er mere tilfredse med arbejdet, begrundes særligt dette med bedre styring af opgaverne, tættere kontakt til nærmeste leder, varierende arbejdsopgaver og mulighed for flere timer og højere timeløn, jf. også afsnittet ovenfor. Denne mulighed eksisterer dog normalt først, når der er dannet overblik over opgaverne. Typisk sker der også et frafald under virksomhedsoverdragelsen, jf. Tabel 5.5, hvorved andre medarbejdere får mulighed for et højere antal timer.

---

41 Der peges ikke som sådan i analysen på manglende overholdelse af rettigheder i forhold til manglende inddragelse i MED-systemet. Det har dog ikke været et eksplicit fokuspunkt i analysen.

---

Den højere arbejdstakt i privatansattes overenskomst angives ikke som problematisk for medarbejderne på længere sigt. Der fortælles flere steder, at arbejdstakten ikke er en udfordring, når der tages hensyn til de nye arbejds-gange. I den forbindelse skal der understreges, at det kun er perspektiver fra medarbejdere, som på længere sigt stadig er ansat ved leverandørerne, der er afdækket i analysen.

Det er ikke undersøgt, om der er systematiske sammenhæng mellem ændringer i medarbejdertilfredsheden og de udbudsspecifikke forhold på tværs af de forskellige cases, da der ikke var forventning om sammenhænge heri.

### **5.2.3. Kvalitets- og serviceniveau**

I dette afsnit analyseres ændringerne i kvalitets- og serviceniveau på tværs af casene.

Fire kommuner vurderer, at kvalitets- og serviceniveauet er forbedret marginalt gennem konkurrencen om opgaverne. Der er dog ingen af kommunerne, som kan dokumentere effekterne entydigt, da kvalitets- og serviceniveauet ofte ikke var dokumenteret i før-situationen. Kommunerne beskriver ofte, hvordan der var forskellige udgangspunkter, som besværliggør en vurdering af udviklingen heri. Flere kommuner beskriver, at der var decentral styring af området forud for udbud, som bevirkede, at kvalitets- og serviceniveauet kunne variere såvel på tværs af enheder, fagområder og geografiske beliggenheder.

Seks kommuner (syv cases) vurderer, at kvalitets- og serviceniveauet er det samme efter udbud. Tre af kommunerne har dokumenteret det uændrede kvalitets- og serviceniveau i en rengøringsstandard, f.eks. programmeret rengøring, og i kvalitetsrapporter forud for udbud. Kommunerne vurderer desuden, at kvalitets- og serviceniveauet i størstedelen af tilfældene lever op til det fastsatte niveau. Tre af kommunerne har ikke dokumenteret kvaliteten og serviceniveauet forud for udbud, og vurderingerne er derfor kommunernes egne.

To af kommunerne påpeger, at rengøringsfrekvensen er sænket med udbuddet. Kommunerne vurderer dog, at dette ikke har medført en lavere standard. Rationalet er, at en ændring i antallet af rengøringstimer ikke nødvendigvis medfører en ændring af kvaliteten.

Alle kommuner har fastsat en standard efter udbuddet, og der følges i alle kommuner op på kvaliteten på månedlig basis. Ved opfølgningerne udarbejder en eventuel controller eller anden kommunal repræsentant og en serviceleder fra leverandøren en kvalitetsmåling. Typisk bruges rapporterne til at følge op på kvalitet og samarbejde.<sup>42</sup> Dermed kan ændringerne i såvel standard samt kvalitets- og serviceniveau vurderes ved efterfølgende udbud.

---

<sup>42</sup> I vurderingerne er kvalitetsparameteret i de månedlige kvalitetsrapporter brugt til at vurdere kvaliteten, mens samarbejdsparameteret er brugt til at vurdere brugertilfredsheden. Der skal påpeges, at målingerne på kvalitet og samarbejde i mange tilfælde er de samme. Dermed vurderes der, at de to parametre, kvalitet og samarbejde, ikke entydigt kan skilles fra hinanden. Dette understøttes af både kommuner og leverandører.

---

Generelt viser målingerne, at det ønskede kvalitets- og serviceniveau opnås i kommunerne. Ud over de månedlige opfølgninger har langt de fleste kommuner ansat controllere til at kvalitetssikre løbende. Kommunerne vurderer på baggrund af tilbagemeldinger fra controllere og leverandører, at opgaverne oftest udføres i henhold til den valgte standard.

Enkelte kommuner beretter om problemer med at opnå den ønskede standard. Ofte drejer det sig om opstartsproblemer, som løses løbende.

Sidst skal der bemærkes, at mange kommuner med førstegangsudbud vurderer, at kvalitets- og serviceniveauet er blevet standardiseret, og at kommunerne derigennem har fået overblik over området. Denne effekt beskrives nærmere i afsnit 5.2.5 om innovation.

Det var forventet, at analysen muligvis ville understøtte en sammenhæng mellem generationen af udbud og ændringer i kvalitets- og serviceniveau. Det kunne f.eks. være, at kvaliteten var sænket ved mange førstegangsudbud. Da der ikke vurderes at være reduktioner af kvaliteten, kan hypotesen ikke bekræftes af analysen.

Der var ingen forventning om en sammenhæng mellem effekten og de resterende udbudsspecifikke forhold på tværs af de forskellige cases.

#### **5.2.4. Brugertilfredshed**

Det kan konstateres, at ingen af de deltagende kommuner med førstegangsudbud målte brugertilfredshed forud for udbud. Kommunerne med anden- eller flergangsudbud har dog en indikation af brugertilfredsheden i de udarbejdede kvalitetsrapporter.<sup>43</sup>

Generelt har det været vanskeligt for kommunerne at dokumentere endsige at vurdere udviklingen i brugertilfredsheden. Med dette afsæt er der foretaget følgende forsigtige vurderinger:

- I to cases vurderer kommunerne, at brugertilfredsheden er steget efter udbud.
- I tre cases vurderer kommunerne, at brugertilfredsheden er faldet.
- I fire cases vurderes der ikke at være forekommet en udvikling i brugertilfredsheden.
- De sidste to kommuner kunne ikke vurdere udviklingen i brugertilfredsheden og kunne heller ikke stille data til rådighed for vurderingen.

Brugertilfredsheden vurderes generelt af de interviewede at være afhængig af mange faktorer, f.eks.:

- Hvorvidt brugerne er blevet involveret i fastsættelse af rengøringsstandarder og udbudsprocessen.

---

<sup>43</sup> Som tidligere beskrevet, i en fodnote, bruges vurderinger på samarbejdsparameteret i de månedlige kvalitetsrapporter som indikation på brugertilfredsheden.

- 
- Hvorvidt brugerne mener, at kvaliteten af ydelserne er ændret med udbuddet.
  - Hvorvidt brugerne mener, at leverandørerne leverer de aftalte ydelser.
  - Forholdet mellem brugerne og de virksomhedsoverdragede rengøringsassistenter.

Der er således mange aspekter, som spiller ind på brugernes tilfredshed; også aspekter, som ikke vedrører selve ydelserne, men som alligevel er afledt af konkurrencen om opgaverne.

Som en interessant pointe nævner nogle kommuner og leverandører, at flere brugere er godt tilfredse med udbuddet, fordi det frigiver tid til at varetage deres kerneopgaver. I flere kommuner var institutionslederne, grundet decentral styring af området, nærmeste leder for rengøringspersonalet forud for udbuddet.

Der kunne forventes at finde en sammenhæng mellem generation af udbud og ændringer i brugertilfredsheden. Det er blevet vurderet af flere kommuner, at brugerne nok er mest utilfredse ved førstegangsudbud.

Analysen viser dog, at der er forskelle på tværs af casene, og derfor understøttes hypotesen ikke af analysen.

Der var ingen forventning om en sammenhæng mellem effekten og de resterende udbudspecifikke forhold på tværs af de forskellige cases.

Kvalitetsrapporterne, som er udarbejdet af de fleste leverandører i efter-situationerne, bruges som indikation på brugertilfredsheden. Disse viser, at brugertilfredsheden er god (målt i gennemsnit som minimum "tilfreds"). Det fortæller intet om udviklingen heri (effekten af konkurrencen), men fortæller dog, at brugerne er tilfredse med leverandørerne og de ydelser, som leverandørerne leverer i efter-situationen.

I nogle kommuner ses en positiv udvikling i brugertilfredsheden (målt i kvalitetsrapporterne) fra år 1 til efterfølgende år. Dermed kan brugertilfredsheden i nogen grad sammenlignes med medarbejdertilfredsheden, som også vurderes at udvikle sig positivt i løbet af kontraktperioden. Og der gives en vis understøttelse til en hypotese om, at selve forandringen kan være en medvirkende årsag til en indledende utilfredshed.

#### **5.2.5. Innovation**

Innovation anvendes her i en bred forståelse, som ud over radikale fornyelser også omhandler løbende udviklinger af processer og produkter mv. i mindre omfang.

I ti ud af 11 cases påpeger kommunerne, at de har oplevet innovation som følge af konkurrence om opgaverne. Der fremhæves primært to innovative effekter:

- Kommunen har fået overblik over området, herunder bedre styring af omkostningerne.



- 
- Leverandørernes anderledes tilgang til opgaverne har medført effektiviseringer eller optimeringer.

Begge punkter betegnes som effektivisering af arbejdsgangene. Overblik anses som en innovativ effekt, fordi overblikket, som er en del af den samlede udførelse af opgaven, er med til at effektivere opgaveløsningen. Leverandørernes anderledes tilgang til opgaverne omfatter både andre arbejdsgange, øget brug af maskinel og forslag til kommunerne om, hvordan de med meget få ændringer kan opnå en effektivisering.

Som et eksempel kan nævnes, at Forenede Service A/S foreslog Helsingør Kommune at lægge måtter flere steder for at undgå, at gulvene bliver meget beskidte. Dette vurderes som værende en mindre og omkostningslet udvikling, som var med til at effektivisere arbejdsgangene.

Der er som udgangspunkt tale om mindre og løbende ændringer. Analysen peger i retning af, at der sjældent arbejdes eksplicit med udvikling og innovation. Alle kommunerne arbejder tæt sammen med leverandørerne. I flere cases indgår parterne løbende i dialog om måder at udvikle og effektivisere på. Derudover vurderes også, at meget af metodeudvikling sker løbende i leverandørernes organisation.

Leverandørerne udvikler egne arbejdsgange løbende, hvilket kommer kommunerne til gode. Denne udvikling er drevet af konkurrencen på markedet, hvor leverandørerne konstant må udvikle organisationen og arbejdsgange for at holde på deres nuværende markedsandele. Disse udviklinger er således ikke et produkt af samarbejdet med kommunerne, men det kommer alligevel kommunerne til gode.

Eftersom stort set alle kommunerne vurderer, at der er forekommet innovative effekter af at skabe konkurrence om opgaverne, kan der ikke som sådan drages paralleller til de udbudsspecifikke forhold på tværs af casene.

#### **5.2.6. Videnoverførsel**

Et fåtal af kommunerne, tre ud af 11, angiver, at der er sket videnoverførsel internt i kommunerne i forbindelse med udbuddet. Der er hovedsageligt tale om viden om området, som kan overføres til næste udbud eller bruges i andre sammenhænge, f.eks.:

- Udbudsmaterialet kan bruges som udgangspunkt til næste udbudsproces på området.
- Tegningsmaterialet for enheder kan anvendes til opdatering af brandplaner.
- Generelle erfaringer med at skabe konkurrence om opgaver kan bruges på andre områder.

### 5.2.7. Forklaring af effekterne i cases

På baggrund af foregående afsnit og casene i bilag 2, vurderes, at de væsentligste effekter af konkurrence om kommunale rengøringsopgaver er:<sup>44</sup>

1. Besparelser.
2. Effektiviseringer.

Derudover oplever nogle kommuner kvalitative effekter på organisationen og ydelsen, men billedet heraf er mindre entydigt.

Kommunerne er blevet bedt om at vurdere, hvilke forklaringsfaktorer der ligger bag effekterne i den pågældende case. Kommunerne har derfor svaret i forhold til oplevede effekter i egen kommune. Forklaringsfaktorerne er opsummeret for hver kommune nedenfor.

TABEL 5.8: KOMMUNERNES FORKLARING PÅ EFFEKTERNE

Kommune	Forklaring
Aarhus (begge udbud)	Børn og Unge Forvaltningen i Aarhus Kommune fremhæver to forklaringer på besparelserne: <ul style="list-style-type: none"><li>– Enten er leverandørerne meget billigere</li><li>– Eller fokus har mere været på, at der skulle være tale om attraktive jobs, hvor der også var plads til andre serviceydelser end rengøring.</li></ul>
Ballerup	De økonomiske effekter er særligt resultatet af den ændrede opgavestyring fra det offentlige til private arbejdsmarked. Den private leverandør med rengøring som kernekompetence har større indsigt i optimering af arbejdsgange og fokus på opkvalificering af medarbejderne, hvilket medfører effektivisering af området.
Billund	De væsentligste forklaringsfaktorer til den økonomiske besparelse er reduktion af rengøringsfrekvensen og standardisering af kvalitetsniveauet på et niveau, svarende til tidligere. Derudover fremhæves den private leverandørs effektivitet og den kommunale organisering af udbudsforretningen.  I forbindelse med virksomhedsoverdragelse fremhæves medarbejderens personlige udgangspunkt som den primære årsag til, at medarbejderen ikke blev utilfreds, men faktisk vurderes at være mere tilfreds hos ISS Facility Service A/S. ISS Facility Service A/S påpeger, at ISS har mulighed for at tilbyde medarbejdere mere arbejde, og at dette er medvirkende til tilfredsheden.
Egedal	Den væsentligste forklaringsfaktor bag den økonomiske besparelse på rengøringsområdet vurderes at være markedssituationen mellem leverandørerne på området.  Den højnede kvalitet vurderes at være et resultat af klare kravspecifikationer i udbudsmaterialet.
Frederikssund	Frederikssund Kommune fremhæver, at en grundig opstartsproces og grundig opfølgning gennem en controllerfunktion er medvirkende til høj brugertilfredshed.  Utilfredsheden i starten af kontraktperioden blandt medarbejderne skyldes, ifølge Frederikssund Kommune, at medarbejderne ikke var forberedt på ændringerne i bl.a. arbejdstakt.  Den økonomiske besparelse forklares primært med, at effektiviseringspotentialet var stort forud for udbuddet i Frederikssund Kommune. ISS Facility Service A/S peger på fokus på arbejdsmetoder og arbejdsgange samt kompetenceudvikling af medarbejdere.

<sup>44</sup> Det skal påpeges, at der er en sammenhæng mellem de to effekter, idet effektiviseringen medfører en del besparelser. Effektiviseringen er dog ikke den eneste grund til besparelser. Kommunerne oplever, at opgaveløsningen er effektiviseret og derfor fremhæves denne som en særskilt effekt.

Kommune	Forklaring
Helsingør	De væsentligste forklaringsfaktorer bag den økonomiske besparelse på rengøringsområdet anses for at være stordriftsfordele, andre arbejdsmetoder og brug af flere maskiner til rengøringen.
Holstebro	De væsentligste forklaringsfaktorer til den økonomiske besparelse er klarhed og gennemsigtighed i udbudsmaterialet, kommunens organisering af udbudsforretningen samt fastprismodellen i forhold til at holde udgiften fast og faldende.
Odense	Kommunen tilskriver den ensartede standard stor forklaringskraft i forhold til den økonomiske besparelse. Kombinationen af aktivitetskrav og funktionskrav og kontrol heraf vurderes at have betydning for, at man opnår standarden i henhold til kravspecifikationen.
Struer	Forklaringsfaktorer omfatter forøget styring og opnået kontrol med rengøringsområdet. Kommunen mener, at de private leverandører er mere professionelle og derfor er i stand til at effektivisere arbejdsgangene. Leverandøren peger på, at håndteringen af opgaven, herunder øget styring og kontrol, medfører besparelser for kommunen.
Varde	Forklaringsfaktorer omfatter standardisering af rengøringsniveauet og effektiviseringen, som er opnået gennem konkurrencen. Forenede Service A/S er underlagt andre vilkår og har kernekompetencerne til at tilrettelægge arbejdet på den rette måde, hvilket medfører effektivisering. Medarbejderne vurderer, i modsætning til kommunen og leverandøren, at der er sket et fald i kvaliteten, og at det bidrager til de økonomiske effekter. <sup>45</sup>

Tabellen viser, at kommunerne fremhæver mange af de samme forklaringer på økonomiske effekter, effektiviseringer og overblik over området. Disse er:

- Der var i udgangspunktet stort potentiale for optimering og effektivisering.
- Opgaverne samt kvalitets- og serviceniveauet på området standardiseres.<sup>46</sup>
- Området styres bedre efter udbud.
- Leverandørerne på markedet besidder forudsætningerne for at effektivisere, herunder viden om arbejdsgange og metoder, bedre maskiner og stordriftsfordele.
- Opgaverne er leverandørernes kerneområde.
- Marked er konkurrencepræget, det medfører innovation og faldende priser.

Kommunerne mener generelt, at leverandørerne har bedre forudsætninger for at løse opgaverne. Dette hænger formentligt sammen med opfattelsen af egne kernekompetencer og leverandørernes kernekompetencer. Kommuner angiver, at rengøring er leverandørernes kernekompetencer, mens undervisning, børnepasning, ældrepleje og andre kommunale velfærds- og myndighedsopgaver, hvor brugerkontakten er stor, er kommunernes kernekompetencer.

<sup>45</sup> Medarbejdernes opfattelse af, at der er sket et fald i kvaliteten, stemmer ikke overens med kommunens og leverandørens vurderinger, og derfor er der ikke taget højde herfor i analysen.

<sup>46</sup> I et enkelt tilfælde er standardiseringen foretaget på et lavere frekvensniveau, som man dog fortsat vurderer, resulterer i det samme kvalitetsniveau. Dette er konkret vurderet i casen om Billund Kommune.

### 5.2.8. Forklaringsfaktorer som tillægges mindre betydning af kommunerne

Jævnfør metodebilaget, har der i udgangspunktet været formuleret en række potentielle forklaringsfaktorer, som alle er blevet spurgt ind til i casestudierne. Af forklaringsfaktorerne er der nogle, som kun tillægges mindre betydning af kommuner, eller kun tillægges betydning af få kommuner. Disse omfatter:

- Brug af funktionskrav (i et tilfælde sammen med aktivitetskrav).
- Om udbuddet omfatter vareindkøb.
- Betalingsmodellen.
- Kommunens udbudsforretning.

Forud for analysen var der en forventning om, at brugen af funktionskrav ville have betydning for effekterne af at skabe konkurrence. Funktionskrav giver leverandørerne mulighed for at beskrive, hvordan opgaven løses mest optimalt. Dermed var der en forventning om, at der ville være forskelle i de økonomiske effekter, eventuelt i effekterne for ydelsen samt i de innovative effekter ved cases med funktionskrav i kravspecifikationen og cases med aktivitetskrav i kravspecifikationen.

Det har ikke i analysen været muligt at bekræfte en sådan hypotese. Ligeledes er der kun én kommune, som tillægger funktionskravene en decideret forklaringsværdi.

### 5.3. Perspektivering i forhold til servicepartnerskaber

I dette afsnit perspektiveres analysen om effekter af konkurrence om kommunale rengøringsopgaver i forhold til casene om servicepartnerskaber. Formålet er at illustrere, hvordan facilities managementydelse som alternativ til single services kan udbydes samlet.

Der fokuseres i afsnittet på:

- Baggrunden, herunder drivkræfter, for at indgå i servicepartnerskaber.
- Hvad der karakteriserer et servicepartnerskab i forhold til et almindeligt udbud.
- Baggrunden, herunder barrierer, for *ikke* at indgå i servicepartnerskaber.
- Effekter af at indgå i servicepartnerskaber i forhold til de generelle effekter ved udbud.

Datagrundlaget udgøres af i alt tre cases om servicepartnerskaber,<sup>47</sup> en mere generel analyse og beskrivelse af markedet samt fordele og ulemper ved servicepartnerskaber fra det hollandske marked.

---

47 Jf. metodeafsnittet er der søgt efter flere relevante cases med begrænset succes.

Casene om servicepartnerskaberne er forskellige i natur. Derfor opsummeres de tre cases og de generelle hollandske erfaringer kort i det følgende, således at dette fungerer som baggrund for den efterfølgende perspektivering.

**Forsvarskommandoen** har udbudt en pakke af facilities management-opgaver, herunder rengøring, kantine og arealpleje. Tilbudsgiverne havde mulighed for at give tilbud på de enkelte delopgaver eller alle delopgaver (integreret løsning).

**Haderslev Kommune** har udbudt rengøring og vinduespolering. Kontrakten er imidlertid indgået på partnerskabslignende forhold, samlet for rengøring og vinduespolering, og med særlig fokus på samarbejde og udvikling.

**Langeland Kommune** har udbudt opførelsen og driften af Ørstedskolen i et OPP. Rengøringsopgaverne og andre facilities managementopgaver varetages af forskellige virksomheder.

**De hollandske erfaringer** omhandler primært udviklingen og status på markedet for servicepartnerskaber i Holland samt vurderinger af drivkræfter og barrierer for at indgå i servicepartnerskaber, jf. tekstboksen nedenfor. Det hollandske marked er, som det fremgår, fortsat under udvikling.

## MARKEDET FOR SERVICEPARTNERSKABER (HOLLAND)

- Markedsstørrelse: 4,4 mia. euro (samlet for facilities management: 33,6 mia. euro)
- Outsourcing grad: 2 %
- Vækst i outsourcing: 20 % per år
- Primært private kunder og statslige myndigheder
- Statslige kunder udbyder oftest opgaver i OPP'er
- Forventning om, at lokale myndigheder i stigende grad vil begynde at udbyde facilities managementopgaver i servicepartnerskaber

### 5.3.1. Baggrund for at indgå i servicepartnerskaber

Casene om servicepartnerskaberne er forskelligartede, og derfor er respondenternes forklaringer af baggrunden for at indgå i servicepartnerskaberne også forskellige. Generelt kan der dog sammenfattes følgende om motiverne:

- Opgaverne bliver udbudt i en samlet pakke for at opnå besparelser.
- Der er et ønske om et tæt samarbejde med leverandøren med fokus på udvikling.

Dette beskrives som de primære drivkræfter for at indgå i et servicepartnerskab. Informanterne lægger dog også vægt på andre drivkræfter, såsom fokus på kerneydelserne, som også blev vurderet at være en drivkraft bag konkurrence om rengøringsopgaverne.

---

I forbindelse med Forsvarskommandoens udbud var der en forventning om, at der kunne hentes besparelser ved at reducere egne udgifter til at administrere driften og kontrakterne med leverandørerne. Rationalet var, at der alt andet lige ville være færre snitflader at skulle håndtere med én leverandør frem for tre.

I Haderslev Kommune var baggrunden for at indgå i et servicepartnerskab, at der skulle være fokus på samarbejdet, samt at samarbejdet skulle udvikles over kontraktperioden. I Haderslev Kommune var der i udgangspunktet kun fokus på at skabe konkurrence om rengøringsopgaver, inklusiv vinduespolering. De gamle kommuner havde forskellige udgangspunkter for driften, herunder var der en del enheder med kontrakter, som udløb i slutningen af 2008.

Langeland Kommune udbød både opførelsen og driften af Ørstedskolen i et OPP. Baggrunden herfor var hovedsageligt, at driften på dette tidspunkt var en del af OPP-modellen. Langeland Kommune fremhæver dog, at man så fordele i at skabe konkurrence om driften. F.eks. får skoleledelsen mulighed for at fokusere på egne kerneopgaver, og der er en forventning om, at skolen er mere velholdt, når OPP'et udløber om knap 28 år, end det ville have været med kommunal styring af driften.

De hollandske erfaringer viser, at de typiske drivkræfter for at indgå i servicepartnerskaber er besparelserne ved kun at skulle administrere én kontrakt frem for mange. Der peges også på, at leverandørerne har mulighed for at optimere og standardisere på tværs af services, hvilket giver større potentiale for besparelser for ordregiverne. Derudover fremhæves, at der ofte er et ønske om et mere fleksibelt samarbejde, hvor der gives mere plads til udvikling. Erfaringerne matcher dermed de danske.

### **5.3.2. Særlige karakteristika ved servicepartnerskaber – organisering af samarbejdet**

Analysen viser, at der typisk er et større eksplicit fokus på samarbejde og udvikling i casene om servicepartnerskaber, end der er i casene om rengøring.

En perspektivering af de reelle modeller for samarbejdet viser, at der ikke er væsentlige forskelle på måden, hvorpå samarbejdet struktureres. I alle casene er samarbejdet organiseret på flere niveauer:

1. Der laves månedlige kvalitetsopfølgninger på enhedsniveau, hvor controlleren, leverandøren og i nogle tilfælde lederen for enheden sammen udarbejder en kvalitetsrapport.
2. Der holdes møder på mellemliderniveau, typisk mellem controlleren og en driftsleder på kvart- eller halvårlig basis.
3. Der holdes møder mellem den kontraktansvarlige ved kommunen og kontaktpersonen ved leverandøren. Dette kan i nogle tilfælde også involvere direktorniveauet.

Der er en tendens mod en mere centraliseret kontraktadministration i casene om servicepartnerskaber, hvor der afholdes forholdsmæssigt flere møder på trin 2 og 3. Det er dog ikke et entydigt billede, da der også findes cen-

---

traliserede kontraktadministrationer i casene om rengøring, hvor der også holdes mange møder på trin 2 og 3.

De hollandske erfaringer tyder på, at samarbejdet i servicepartnerskaber beskrives som tættere end ved almindelig kontrakter. Der er tale om et partnerskab frem for et almindeligt kunde- og leverandørforhold. Der er ikke nødvendigvis tale om en større grad af kommunikation, men fokus er mere på udvikling frem for stringent opfølgning.

Samtidig har casene også vist, at der ofte i begge typer samarbejde anvendes en kombination af udfaldskrav (funktionskrav) og aktivitetskrav, dog tenderende til mere eksplicit fokus på at inddrage funktionskrav i forbindelse med servicepartnerskaber.

Der er således ikke den store forskel i de etablerede mødestrukturer og styringsrationaler mellem rengøringscasene og servicepartnerskaberne. Det tyder på, at der ikke i selve organiseringen af samarbejdet ligger en egentlig hindring for at gå videre til partnerskaber, hvis en kommune måtte ønske det.

### **5.3.3. Baggrunden for ikke at indgå i servicepartnerskaber**

Effektanalysen har også set nærmere på årsagerne til ikke at indgå i servicepartnerskaber.<sup>48</sup>

I interviewene er følgende årsager fremhævet:

- Der er ikke som udgangspunkt et ønske i kommunerne om at indgå i servicepartnerskaber.
- Den nuværende måde at udbyde på vurderes som optimal.
- Opgaver bør være komplementære for at blive udbudt sammen.
- Strukturen på markedet understøtter ikke servicepartnerskaber.
- Ordregivers organisation understøtter ikke servicepartnerskaber.

Flere af de interviewede giver således udtryk for, at der ikke er et ønske om at indgå i et servicepartnerskab, fordi den nuværende måde at udbyde på er optimal for den pågældende kommune og i relation til de pågældende ydelser.

I disse tilfælde vurderer de interviewede typisk, at der ikke kan ses yderligere fordele ved at indgå i et servicepartnerskab end ved at udbyde opgaverne på traditionel vis. Som de hollandske erfaringer også viser, skal viljen til at indgå i et partnerskab og gå fra at være – og opfatte sig selv som – ordregiver til partner være til stede.

Flere af de interviewede nævner, at opgaverne bør være meget komplementære for, at de udbydes sammen. De interviewede anlægger således ikke et helhedsperspektiv på facilities management, men beholder fokus på de enkelte ydelser.

---

<sup>48</sup> Afsnittet er baseret på interviews med alle de deltagende kommuner og indeholder derfor også perspektiverne for kommunerne, som har indgået i servicepartnerskaber.

Flere interviewede i den kommunale sektor vurderer, at markedsstrukturen ikke understøtter servicepartnerskabet. Typisk påpeger de interviewede, at én virksomhed er god til nogle opgaver, mens en anden er god til andre opgaver, mens det sjældent er opfattelsen, at en virksomhed er god til alle opgaver.<sup>49</sup> Heri ligger også en vurdering af kompetencer hos leverandørerne. Fordi en virksomhed er god til at levere rengøring, betyder det ikke, at de samme medarbejdere kan levere andre facilities managementrelaterede ydelser.

Sidst påpeges, at et servicepartnerskab stiller krav til ordregivers organisation, særligt til kontraktadministration, som vurderes at skulle ske på mere centralt hold.

Alt i alt synes barriererne for at gå videre mod partnerskaber især at ligge i et strategisk fravalg, som er understøttet af en tryghed ved at have kontrollen og styringen af de traditionelle single services, koblet med en vis en skepsis over for, om markedet kan levere samt over for, hvad gevinsterne vil være, ud over det der allerede kan realiseres gennem traditionelle udbud. Givet det relativt begrænsede antal konkrete cases fra den offentlige sektor er det vanskeligt at finde et videnbaseret ”modspil” i form af konkrete erfaringer fra andre kommuner.

#### **5.3.4. Perspektivering af effekter**

Fokus i cases med servicepartnerskaber har ikke i samme omfang som single service casene været at dokumentere de konkrete effekter. Dette er overordnet begrundet i det perspektiverende formål, men skyldes også i et vist omfang fraværet af et tilstrækkeligt antal cases samt de konkrete data-mæssige begrænsninger, som eksisterer i de valgte cases. Det har således ikke har været muligt at dokumentere effekterne i samme grad som i casene om rengøring.

Analysen giver dog anledning til at fremhæve nogle interessante opnåede effekter:

- Der er økonomiske besparelser i servicepartnerskaber.
- Servicepartnerskaber kan give anledning til nye muligheder for medarbejderne.
- Servicepartnerskaber har større potentiale for udvikling og innovation.

#### *Økonomiske besparelser*

I casene om servicepartnerskaber har det kun i ét tilfælde været muligt at vurdere de økonomiske effekter af udbuddet. I Haderslev Kommune er der opnået følgende brutto- og nettobesparelser:

- Bruttobesparelse: kr. 4,4 mio./ 13,8 pct.
- Nettobesparelse: kr. 2,1 mio./ 6,4 pct.

---

<sup>49</sup> Analysen af markedet viser, at der er leverandører, som udfører mange forskellige facilities management opgaver. Dette ændrer naturligvis ikke på opfattelsen af, at virksomhederne ikke er gode til alle opgaver.



Der er således tale om den laveste nettobesparelse på tværs af casene. Det er i sagens natur ikke på den baggrund muligt at konkludere noget generelt i forhold til besparelser ved at lave servicepartnerskaber relativt til udbud af single services.

Det har ikke været muligt at opgøre de økonomiske besparelser for Forsvarskommandoen samt Langeland Kommune.

For Langeland Kommune skyldes det, at forskellen på ydelserne før og efter udbud er så forskelligartede, at det ikke kan opgøres, om der på nuværende tidspunkt har været eller kommer til at være en besparelse.<sup>50</sup>

For Forsvarskommandoens vedkommende skyldes det, at udbuddet er af nyere dato. Derfor er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at opgøre, hvorvidt der vil være tale om en besparelse.<sup>51</sup> Forsvarskommandoen har dog forventninger om at opnå besparelser.

Forsvarskommandoen har oplyst, at der blev indregnet forventninger til egne administrationsomkostninger ved at administrere tre kontrakter frem for én i tillæggene på de enkelte delaftaler. Med et tillæg i egne administrationsomkostninger på 2,3 mio. kr. per år var de samlede omkostninger til leverandør og kontraktadministration en smule højere ved de enkelte delaftaler i forhold til den integrerede løsning. Denne besparelse er dog forventet og ikke på nuværende tidspunkt realiseret.

Størrelsen af tillægget var fastsat af ekstern leverandør, men Forsvarskommandoen har selv forventninger om større administrative besparelser.

De hollandske erfaringer understøtter dette, da der generelt vurderes, at der skal bruges flere ressourcer på at administrere flere kontrakter hver for sig med forskellige leverandører.

#### *Nye muligheder for medarbejderne*

I en enkelt af casene om servicepartnerskaber har leverandøren fremhævet, at der kan være en positiv effekt for medarbejderne, som ikke umiddelbart findes ved udbud af single services. Medarbejderne kan få mulighed for at afprøve nye arbejdsopgaver inden for andre områder, når én leverandør overtager mange forskellige opgaver.

Derudover har analysen ikke vist, at der er forskelle i ændringerne i medarbejderforhold og medarbejdertilfredshed i casene om servicepartnerskaber i forhold til casene om single services, når der ses på oversigten med effekter.

---

50 I Langeland Kommunes tilfælde er der tale om etablering af én central skole til erstatning af en række, mindre skoler, beliggende lokalt i kommunen. Der er i forbindelse med vedtagelsen af OPP-konstruktionen foretaget samlede beregninger (skøn) på den økonomiske gevinst herved, men ikke på et detaljeringniveau, som isolerer rengøring eller øvrige facilities management opgaver i forbindelse med skoledriften. Det skal understreges, at der samlet set er en meget positiv business case.

51 Desuden pointerer Forsvarskommandoen, at kontrolbuddet ikke kan anvendes til sammenligningsgrundlag. Dette skyldes, at det forhenværende aktivitetsniveau ikke var kendt, og derfor afspejler kontrolbuddet ikke før-situationen.

### *Potentiale for udvikling og innovation*

I casene om servicepartnerskaberne er innovation og udvikling en eksplicit del af formålet med samarbejdet. Både de interviewede ordregivere og leverandører påpeger, at der er ønsker om og forventninger til en højere grad af udvikling. Som casene også har vist, er det især det eksplicitte fokus på udvikling og fremadrettet handling, der kendetegner indstillingen til samarbejdet. Det er dog ikke kun forbeholdt servicepartnerskaberne.

Nedenfor gives nogle eksempler på udvikling og effektivisering fra casene om servicepartnerskaber, som er anderledes end casene om rengøring. Det skal imidlertid understreges, at det er kontraktlige mekanismer, som også kan være til stedet i traditionelle aftaler.

- I kontrakten mellem Forsvarskommandoen og Forenede Service A/S er indskrevet en årlig effektiviseringsbesparelse på 2 pct.<sup>52</sup> Dette er en effektiviseringsbesparelse, som leverandøren skal realisere ved at lave interne ændringer og effektivisere arbejdsgangene. Forenede Service A/S forventer, at besparelserne især skal realiseres ved at fremme samarbejdet mellem medarbejdere under de forskellige serviceaftaler.
  - Realiserede effekter ud over 2 pct. tilfalder leverandøren, og herved opstår et incitament for effektiviseringer ud over 2 pct.
- Samme kontrakt mellem Forsvarskommandoen og Forenede Service A/S indeholder en optimeringsklausul. Denne betyder, at leverandøren skal komme med forslag til, hvordan Forsvarskommandoen kan optimere deres bygninger, arealer eller arbejdsgange.
  - Forslagene kan f.eks. være, at der installeres nye kaffemaskiner, som bruger mindre kaffe, eller at der lægges fliser langs husmurene, således at græsslåningen bliver nemmere og hurtigere. Forsvarskommandoen afholder investeringsomkostningerne.
  - De besparelser, der opnås gennem tiltagene deles mellem Forsvarskommandoen og leverandøren.
- Leverandøren er forpligtiget til at overlevere datamateriale til Forsvarskommandoen om de gennemførte ydelser, og derigennem får Forsvarskommandoen overblik over opgaverne på forskellige områder.
- I Langeland Kommune var opførelse og drift af en ny skole en del af opgaven. Ved at have fokus på driften allerede i byggefasen er den efterfølgende drift blevet optimeret, herunder rengøring. Konkrete eksempler er:
  - Valg af byggematerialer, som er nemmere at vedligeholde, og som skal udskiftes færre gange i bygningens levetid.
  - Placering af vinduer i forhold til at optimere forbruget af lys og varme.
  - Indretning af indgangspartier i forhold til at minimere mængden af snæs og sand, som slæbes ind i lokalerne.

---

52 Dette menes at være det standardiserede krav i det statslige om løbende effektiviseringer.

- 
- Fokus på udvikling allerede i udbudsmaterialet har skabt rammerne for, at der arbejdes hen imod udvikling i Haderslev Kommune. Et konkret eksempel på optimering er:
    - Justeringer af hyppigheden af rengøringen, hvor der stadig opnås et godt kvalitetsniveau, mens leverandørens arbejdsbelastning under de periodiske rengøringer er sænket, og kommunens arbejdsbelastning til at følge op er sænket. Kommunen betaler en mindre samlet kontraktsum.

### **5.3.5. Fra single service til servicepartnerskab?**

Som det er fremgået af caseanalyserne, synes servicepartnerskaberne på mange måder at være en forlængelse af traditionelle kontrakter om enkeltopgaver.

Begge typer samarbejder og kontrakter har mange af de samme karakteristika, såsom funktionskrav, faste mødestrukturer, kvalitetsmålinger, central opfølgning – og er drevet af ønsket om besparelser og høj kvalitet.

Med andre ord er rammerne og potentialerne for at gå videre til servicepartnerskaber til stede. Men det forudsætter også viljen og ønsket til at udnytte dem. Caseanalysen og ikke mindst den bagvedliggende afsøgning af markedet for at identificere relevante cases viser samtidig, at dette ikke er sket i væsentligt omfang endnu.

De tre identificerede cases giver i den forbindelse ikke et klart svar på, hvorvidt servicepartnerskaber giver mulighed for at opnå flere, bedre eller andre effekter end almindelige udbud på området. Dertil er mængden af cases for begrænset.