

Standard for udbud af driftsopgaver

Indledning	3
Overvejelser før en driftsopgave udbydes	4
Medarbejderinddragelse ved udbud af kommunale opgaver	4
Konkurrenceudsættelse af driftsopgaver og opgavernes egnethed til udbud	7
Gennemførelse af udbud	9
Udbudsformer	9
Tærskelværdier	9
Kravspecifikation og tildelingskriterier	9
Kontrolbud	10
Virksomhedsoverdragelse	12
Kvalitetsopfølgning og implementering	12
Gældserklæring	12
Betalingsbetingelser	13
Særlige regler og kontraktvilkår	13
Sociale Klausuler	13
Arbejdsklausuler	13

Indledning

Denne drejebog indeholder principper og regler, som skal følges i forbindelse med konkurrenceudsættelse og udlicitering af driftsopgaver i Skanderborg Kommune.

Drejebogen skal altid sammenholdes med principperne i indkøbs- og udbudspolitikken, og skal dermed ses som et bilag hertil.

I denne drejebog opfattes driftsopgaver, konkurrenceudsættelse og udlicitering som:

- Driftsopgaver skal forstås som varige og tilbagevendende tjenesteydelser. Det vil sige, at driftsopgaver er opgaver, der især vedrører selve udførelsen af en konkret opgave, f.eks. kantinedrift, rengøring, klipning af grønne arealer m.m.
- Konkurrenceudsætning betyder, at der skabes konkurrence om udførelsen af en opgave. Det vil i de fleste tilfælde ske gennem et udbud. Konkurrenceudsætning er ikke det samme som udlicitering. Hvis kommunen fx efter et udbud kan dokumentere, at opgaven udføres bedre og billigere i kommunalt regi, sker der ikke en udlicitering af opgaven.
- Udlicitering er, når kommunen efter en udbudsrunde overdrager produktion, levering og personaleansvar til én eller flere eksterne leverandører. Det overordnede ansvar for opgaven, herunder hvilken kvalitet og hvilket omfang en produktion skal have, fastholdes i kommunen. Kommunen skal fortsat finansiere produktionen af ydelsen, kontrollere den, behandle klagesager mv.

Kilde: Udbudsportalen

Det skal bemærkes, at denne drejebog ikke er en konkret vejledning i alle henseender, men indeholder principper og regler, der skal overholdes, når en driftsopgave overvejes udbudt i Skanderborg Kommune.

Ud over Skanderborg Kommunes indkøbs- og udbudspolitik skal gældende love og regler altid respekteres i forbindelse med udbud af driftsopgaver – herunder og ikke afgrænset til Udbudsloven og Virksomhedsoverdragelsesloven.

Derudover vil det altid være nødvendigt at orientere sig i lovgivningen på det pågældende fagområde, hvor udbuddet skal foregå. I tvivlstilfælde skal man altid kontakte Indkøbs- og Udbudsafdelingen.

Overvejelser før en driftsopgave udbydes

Før en driftsopgave udbydes, er der en række forhold, man skal overveje herunder de politiske målsætninger for området, inddragelse af medarbejdere samt opgavernes egnethed til udbud.

Medarbejderinddragelse ved udbud af kommunale opgaver

Beslutning om konkurrenceudsættelse af en driftsopgave, som inden udbud varetages af kommunens ansatte, vil altid skabe usikkerhed og utryghed hos de berørte medarbejdere. Det er derfor vigtigt, at der er ledelsesmæssig fokus på medarbejderhåndtering både før, under og efter beslutning om konkurrenceudsættelse.

Det er vigtigt, at ledelsen er åben og direkte i informationen og kommunikationen omkring, hvilken betydning beslutningen om konkurrenceudsættelse kan have for medarbejderne (både dem der eventuelt skal virksomhedsoverdrages og dem der bliver tilbage – følgevirkninger). Det er i denne sammenhæng vigtigt at give medarbejderne et så realistisk billede af deres fremtidige jobsituation som muligt. Det øger bl.a. troværdigheden i kommunikationen i selve udbudsprocessen.

Informationen kan for eksempel indeholde beskrivelse af projektets konsekvenser for arbejdsforhold, personaleforhold, samarbejdsforhold og arbejdsmiljøforhold.

Udbud af driftsopgaver:

Kommunen skal inddrage MED-organisationen inden byrådet træffer endelig beslutning om, hvilke opgaver kommunen vil udbyde. Formålet med inddragelsen er, at medarbejdernes eventuelle bemærkninger bør indgå i den sagsfremstilling, der skal danne grundlag for den politiske behandling af et udbud.

Det fremgår af MED-rammeaftalen, at ledelse og medarbejderrepræsentanter skal aftale retningslinjer for proceduren for drøftelse af bl.a. større rationaliserings- og omstillingsprojekter, herunder også udbud af opgaver.

MED-rammeaftalen indeholder regler om information og inddragelse af medarbejdere ved udbud af opgaver. Reglerne indebærer, at kommunen skal informere og inddrage MED-udvalget i udbudsprocessen, det vil sige før beslutning om udbud - før udbudsprocessen går i gang, under udbudsprocessen og efter udbudsprocessen. Niveaue for medarbejderinddragelse i MED-systemet afhænger af udbuddets omfang. F.eks. er det relevant, hvorvidt der er tale om medarbejdergrupper på tværs af fagområder eller om det omhandler et afgrænset område / en enkelt kontraktenhed. Men uanset niveauet skal der ske

medarbejderinddragelse i MED-organisationen, og det skal ske gennem hele udbudsprocessen. Det er enheden hvorfra opgaven udbydes, som er ansvarlig for at orientere udførerenheden og dennes MED-udvalg.

Ved udformning af kommissorier eller beskrivelser af projekter skal det indgå, hvornår og hvorledes MED-organisationen inddrages. Ligesom en tids- og handlingsplan for hele projektet bør udarbejdes hurtigst muligt. Det er vigtigt at afsætte god tid til hele udbudsprocessen, dvs. ikke kun ift. medarbejderinddragelsen.

Med dette afsæt beskrives her *forslag /retningslinjer* for medarbejderinddragelse ved udbud i Skanderborg Kommune:

Denne model for medarbejderinvolvering kommer i spil ved både **større udbud** (på tværs af kontraktenheder / fagområder), og **mindre udbud** (typisk en eller få kontraktenheder).

Før udbudsprocessen:

- Ledelsen / kontraktholderen har ansvaret for, at HR/Personale & Løn (Personalejuridisk Afdeling) inddrages så tidligt som muligt.
- Ledelsen/kontraktholderen har ansvaret for, at medarbejderne inddrages herunder drøftelse / inddragelse af HovedMEDudvalget og relevante MEDudvalg om påtænkt udbud **før** endelig beslutning om, at opgaven sættes i udbud.
- Ved udbud af driftsopgaver, som kræver politisk beslutning skal HovedMEDudvalget og relevante MEDudvalg gives mulighed for at udtale sig **inden** der træffes endelig politisk beslutning om udbud, så eventuelle synspunkter og forslag kan indgå i sagsfremstillingen.

Informationer skal gives:

- a) på et passende tidspunkt (i så god tid, at medarbejderrepræsentanterne har en reel mulighed for at drøfte konsekvenserne af de påtænkte ændringer i arbejdsforholdene)
- b) på en passende måde og med et passende indhold (der skal foreligge en fremstilling af de konkrete problemstillinger, som har betydning for beslutning om udbud – eventuelt skriftligt materiale)

- **Opmærksomheden henledes på**, at der i overenskomsten for rengøringsassistenter (som den eneste) er anført følgende tekst: ”Inden kommunalbestyrelsen træffer endelig beslutning om arbejdets overgivelse i entreprise, skal dette drøftes ved samråd i samarbejdsudvalget, hvor sådant er oprettet, ellers ved møde med rengøringspersonalets tillidsrepræsentant og forbundets lokale afdeling”.
- **Opmærksomheden henledes på**, at der er særlige regler for tjenestemænd, som ikke er forpligtet til at lade sig overdrage. Kontakt HR / Personale & Løn, Personalejuridisk Afdeling.
- Når eventuelle bemærkninger foreligger fra HovedMEDudvalget og relevante MEDudvalg (ved **større udbud**) bliver sagen forelagt for Direktionen med indstilling til økonomiudvalget / byrådet, som træffer den endelige beslutning om udbud.
- Ved **mindre udbud** indgår eventuelle bemærkninger i ledelsens beslutningsgrundlag.
- Personalejuridisk Afdeling udarbejder medarbejderoversigter ud fra de modtagne oplysninger fra kontraktenhederne / institutionerne m.fl. I første omgang er der tale om en anonymiseret liste, der skal vedlægges udbudsmaterialet.

Under udbudsprocessen:

- c) MEDudvalget skal i relevant omfang inddrages /informeres under processen
- d) Der skal informeres om selve udbuddet, men også om eventuelle overvejelser om tilpasning af ansatte / omlægning af arbejdstid m.v.
Desuden bør personalet informeres om, udbyder selv vil afgive kontrolbud.
- e) Skal der nedsættes en projektgruppe? Hvem skal sidde i projektgruppen?
- f) Projektgruppen / MEDudvalget drøfter konsekvenserne af udbuddet for berørte medarbejdere, herunder eventuelle virkninger for de medarbejdere, som ikke umiddelbart berøres af udbuddet.

Efter udbudsprocessen:

- g) MEDudvalget informeres hurtigst muligt om valg af leverandør inkl. en række informationer i tilknytning til selve overdragelsen af medarbejderne.

Informationen bør indeholde

- relevante oplysninger om den nye leverandør,
 - dato for overdragelse,
 - at medarbejderne bevarer deres nuværende løn- og ansættelsesvilkår frem til udløbet af den indeværende kommunale kollektive overenskomstperiode (Personalejuridisk Afdeling kan oplyse om overenskomstperioden).
 - at der afholdes møde med den nye leverandør (se punkt h),
 - at den nye leverandør vil få udleveret oplysninger om medarbejdernes ansættelsesvilkår herunder ferie, sygdom m.v. samt den kollektive overenskomst.
- h) Der arrangeres eventuelt et møde med den nye leverandør og medarbejderne.
- i) HR/Personale & Løn (Personalejuridisk Afdeling) sender breve til de berørte medarbejdere (umiddelbar virksomhedsoverdragelse / virksomhedsoverdragelse med væsentlig vilkårsændring).
- j) HR/Personale & Løn fremsender kopi af overenskomst, lønsedler / alle relevante oplysninger til den nye leverandør.

Det er **vigtigt**, at Personalejuridisk Afdeling løbende opdateres om eventuelle ændringer i den medarbejderstab, der skal virksomhedsoverdrages til en anden leverandør. Det kan være overgang til anden stilling i organisationen, fratrædelser og lignende, der kan bevirke ændringer i de oplysninger, der skal gives videre til den nye leverandør.

Konkurrenceudsættelse af driftsopgaver og opgavernes egnethed til udbud

Skanderborg Kommunes opgaver skal løses mest effektivt og hensigtsmæssigt i forhold til en helhedsbetragtning. Skanderborg Kommune ser det derfor ikke som mål i sig selv, at opgaverne skal løses af private leverandører. Dog genudbydes opgaver, der allerede har været i udbud som hovedregel.

Når konkurrenceudsættelse af kommunens opgaver skal frem til politisk beslutning skal følgende punkter som minimum fremgå i indstillingen:

- Det potentielle "tab af fleksibilitet" ved udbud af den konkrete ydelse (se strategiske hensyn nedenfor)
- Udgifter / omkostninger ved at lave udbudsmateriale

- Udgifter / omkostninger ved at udarbejde kontrolbud hvis det på nogen måde kan komme på tale i den konkrete sammenhæng.
- Prisfastsættelse af kontrol- og andre opfølgingsforanstaltninger i forhold til sikring af den leverede ydelse (ved rengøring udarbejdes der f.eks. løbende servicecheck af ydelserne af en ekstern mægler, som sikrer at kvaliteten overholdes).

Derudover skal der ske en konkret vurdering af:

Strategiske hensyn

- Kan den nødvendige ekspertise hos den kommunale institution opretholdes, herunder sikre den fornødne ekspertise til at fastholde og kontrollere kvaliteten i opgaveløsningen?
- Hvilke konsekvenser er der for andre afdelingers opgavevaretagelse, herunder om der er risiko for koordineringsproblemer?
- Kan der opnås sikkerhed for leverancer af den ønskede kvalitet, herunder varetagelse af særlige sikkerhedshensyn, eksempelvis om området har en beredskabsmæssig interesse for kommunen, f.eks. i forbindelse med større færdselsuheld eller katastrofesituationer?

Markedssituationen:

- Findes der på markedet konkurrerende leverandører, der kan levere opgaven - således at der ikke opbygges monopoler, der vil medføre et afhængighedsforhold til leverandører?

Økonomi:

- Er de administrative omkostninger ved en udbudsprocedure rimelige set i forhold til opgavens størrelse og den mulige effektiviseringsgevinst ved udbuddet?
- Kan der laves en dækkende sammenligning af omkostninger ved egenproduktion (Kontrolbud) i forhold til indhentede tilbud fra eksterne leverandører?

Generelt:

- Findes der andre alternativer end udbud for at opnå en bedre kvalitet og effektivitet, f.eks. organisatoriske ændringer?

Gennemførelse af udbud

Ved gennemførelse af et udbud af en driftsopgave, er der en række forhold, der skal tages stilling til herunder: udbudsform, tærskelværdier, kravspecifikation og tildelingskriterier, kontrolbud, virksomhedsoverdragelse, kvalitetsopfølgning, gældserklæring, samt betalingsbetingelser. Disse emner er nærmere uddybet nedenfor.

Udbudsformer

Ved EU udbud kan der frit vælges mellem formerne offentligt udbud og begrænset udbud. Herudover kan der i særlige tilfælde anvendes konkurrencepræget dialog eller udbud efter forhandling med/uden en forudgående udbudsbekendtgørelse.

Tærskelværdier

EU's udbudsregler skal følges, når kontraktsummen (f.eks. over 4 år) overstiger tærskelværdierne på ca. 1,5 mio. kr.¹ Vurderingen af kontraktsummen, skal foretages på baggrund af hele kommunens samlede indkøb af den pågældende ydelse.

Driftsopgaver vil som altovervejende hovedregel altid være tjenesteydelser og altid have en værdi over 1,5 mio. kr. i kontraktperioden, når man ser på Skanderborg Kommune som én samlet enhed.

Kravspecifikation og tildelingskriterier

Når en opgave skal udbydes, skal udbyder beskrive de centrale krav til den fremtidige opgaveløsning. Når man formulerer kravene vil det oftest være nødvendigt at inddrage faglig ekspertise fra medarbejdere, som har et indgående kendskab til udførelsen af opgaven. Det er derfor vigtigt, at inddragelsen sker tidligt i processen. Det er yderligere vigtigt, at der ved hvert udbud tages stilling til om det serviceniveau, der har eksisteret tidligere, også er det, man ønsker fremadrettet.

Det endelige valg af leverandør skal foretages på baggrund af de tildelingskriterier, udbyder har anført i udbudsmaterialet.

¹ Tærskelværdien følger de til en hver tid offentliggjorte værdier fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Kontrolbud

Overordnet set kan Skanderborg Kommune med fordel iagttage følgende 5 råd omkring tilrettelæggelsen af udbud, hvor kontrolbud indgår:

- At have bred tilgang til indhentning af faktuel viden i forberedelsesfasen via inddragelse af relevante fagpersoner
- At sikre personadskillelse ved behandling af informationer (fx fastlæggelse af udbudsbetingelser, vurderingskriterier mv.), der kan give kommunen en konkurrencemæssig fordel
- At have en projektejer for hele udbudsprocessen, og en projektleder kun for kontrolbuddet
- At indkøbsteamet er repræsenteret i arbejdsgruppen som udbudsretlig sparringspartner
- At viden om opgaveløsningen ikke går tabt ved en evt. udlicitering²

Kontrolbud skal skabe grundlag for at vurdere, om en opgave løses bedst i eget eller i eksternt regi. Når en enhed skal afgive kontrolbud og ikke selv råder over den nødvendige ekspertise kan der indhentes konsulentbistand. Dette kan enten ske ved ekstern konsulentbistand eller via bistand fra stabene. Finansieringen af ekstern konsulentbistand ligger i hvert tilfælde hos enheden, som ønsker at afgive et kontrolbud.

Når kommunens kontrolbud skal bruges til en sammenligning med en ekstern tilbudsgivers tilbud, skal buddene afgives på et ensartet grundlag således, at der ikke tages usaglige hensyn ved sammenligningen.

Der skal fastlægges en procedure³, der sikrer, at den person eller den organisatoriske enhed, der udarbejder eget bud, ikke samtidigt skal udarbejde udbudsmateriale og vurdere de indleverede tilbud. Uanset om der skal afgives kontrolbud eller ej anbefales en systematisk og grundlæggende involvering af kommunens nuværende opgaveudfører i forberedelsesfasen f.eks. i forhold til kvalitetssikring af det

² Hvis der er tale om et leverandørskifte, handler det om ikke at koble organisationen fra i forhold til at skulle drifte kontrakten efterfølgende. For at al viden om opgaveløsningen ikke skal gå tabt ved en eventuel udlicitering, kan kommunen overveje hvorledes bestillerenheden fremadrettet skal organiseres, ligesom det af udbudsmaterialet kan fremgå under kvalitetsopfølgning, hvorledes den fremadrettede dialog mellem bestiller og udfører, er tilrettelagt.

³ Det er centralt at få fastlagt, hvem i kommunen der deltager på hvilke tidspunkter – og med hvilken rolle – i de forskellige delprocesser som en udbudsproces består af.

materielle grundlag (størrelsen på arealer mv.). Enheden må således gerne medvirke til at beskrive hvilke opgaver, der hidtil har været udført, og hvordan de har været udført. Derimod må enheden ikke medvirke til at beslutte det serviceniveau, der skal gælde efter udbuddet. Det anbefales endvidere at udførerenheden, såfremt de afgiver kontroltilbud, stiller spørgsmål til udbudsmaterialet i spørgefasen. Afklaring af eventuelle tvivlsspørgsmål kan både styrke kvaliteten af kontrolbuddet og forebygge efterfølgende uenigheder om opgaveløsningen – uanset hvilken leverandør, der i øvrigt vælges til opgaven.

Vurderer Skanderborg Kommune i forbindelse med evalueringen, at det afgivne kontrolbud er bedre end de eksterne tilbud, er der som udgangspunkt to muligheder (udbudsretligt set): 1) Vi kan aflyse udbudsproceduren og lade den interne forvaltningsenhed varetage den udbudte opgave på de vilkår, der følger af kontrolbuddet. 2) Vi kan se bort fra det ellers "vindende" kontrolbud og tildele kontrakten til den tilbudsgiver, der har afgivet det bedste eksterne tilbud.

Kontrolbudsafgivelse kan give anledning til flere andre problemstillinger. Særligt den materielle udarbejdelse af kontrolbuddet, herunder fastlæggelse af tilbudspris, er en vanskelig øvelse, som man som myndighed skal være klar til at kunne forsvare over for de eksterne tilbudsgivere. Derudover er det særdeles vigtigt, at man på forhånd får forklaret de politiske beslutningstagere betydningen af, at der afgives kontrolbud, herunder konsekvenserne af at kontrolbuddet måtte ende med ikke at blive vurderet til at være det bedste tilbud. Risikoen for en klagenævns sag må betragtes som ganske betydelig, hvis man efter at have konstateret, at kontrolbuddet reelt ikke var bedst, vælger alligevel at aflyse udbuddet med henblik på (fortsat) at varetage opgaven in-house.

Det SKAL fremgå af udbudsmaterialet, hvis det planlægges at afgive kontrolbud.

Virksomhedsoverdragelse

Lov om virksomhedsoverdragelse finder anvendelse i forbindelse med førstegangsudbud, når den udbudte driftsopgave i dag løses af kommunalt ansat personale.

I forbindelse med udbud / udlicitering af opgaver i Skanderborg Kommune vil der ske virksomhedsoverdragelse af de medarbejdere, der er beskæftiget med opgaven.

Det vil sige, at medarbejderne bevarer nuværende løn- og ansættelsesvilkår i den nuværende overenskomstperiode. Den nye leverandør vil dog kunne foretage ændringer / tilpasninger på samme vilkår som Skanderborg Kommune kunne – med den enkeltes overenskomstmæssige opsigelsesvarsel.

Kontakt altid HR / Personale & Løn, Personalejuridisk Afdeling i forbindelse med virksomhedsoverdragelse.

Kvalitetsopfølgning og implementering

For driftsopgaver skal kontraktholder i kontraktperioden foretage en løbende opfølgning/ kontrol i forhold til kontrakten, uanset om leverandøren er intern eller ekstern. Den konkrete procedure for opfølgning vil være afhængig af opgavetyper og skal derfor indgå som en del af udbudsmaterialet. For at minimere bureaukrati og ressourceforbrug skal kommunens opfølgning suppleres med leverandørens egenkontrol.

Hvis kontrolbuddet vinder anbefales det, at der laves en intern samarbejdsaftale om udførelsen af opgaven, samt, at det overvejes, om der skal foretages en organisatorisk udskillelse af den vindende, interne enhed.

Skanderborg Kommune ønsker, at kontrollen foregår i et samarbejde og igennem en konstruktiv dialog med leverandøren. Derudover kan brugerne i et vist omfang inddrages i opfølgningen, f.eks. igennem brugerundersøgelser, statusmøder, faglige vurderinger m.m.

Gældserklæring

Skanderborg Kommune forlanger i alle udbud, at tilbudsgivere skal afgive en erklæring på tro og love vedrørende ubetalt, forfalden gæld til det offentlige. Hvis gælden er over 100.000 kr. har Skanderborg Kommune som hovedregel pligt til at afvise tilbuddet. Kun hvis der stilles garanti for beløb over 100.000 kr., eller der er aftalt en afviklingsordning, vil tilbuddet kunne tages i betragtning.

Hvis gælden er mindre end 100.000 kr. har Skanderborg Kommune ret til at afvise tilbuddet, men er ikke forpligtet til det.

Betalingsbetingelser

Skanderborg Kommune kræver, at betaling skal ske netto 30 dage. Kortere tidsfrist end 30 dage accepteres ikke.

Særlige regler og kontraktvilkår

Sociale Klausuler

Skanderborg Kommune anvender som udgangspunkt sociale klausuler ved udbud af driftsopgaver. I forbindelse med det konkrete indhold af klausulen henvises der til kommunens standard for brug af sociale klausuler

Beskæftigelse og Sundhed eller Indkøbs- og Udbudsafdelingen bør altid kontaktes med henblik på at afklare, hvorvidt sociale klausuler som udgangspunkt er relevante i det pågældende udbud.

Arbejdsklausuler

Skanderborg Kommune ønsker at medvirke til at sikre ordentlige løn- og arbejdsvilkår og modvirke social dumping i forbindelse med udbud af kommunale opgaver. Derfor skal der i ethvert udbudsmateriale for udbud af driftsopgaver indarbejdes en arbejdsklausul samt kontraktvilkår omkring tilsyn, kontrol og sanktioner for overholdelse af arbejdsklausulen.

I forbindelse med det konkrete indhold af klausulen henvises der til kommunens standard for brug af arbejdsklausuler