Udbudsstrategi på beredskabsområdet

1. Baggrund

På beredskabskommissionens møde den 10. februar 2016 blev det besluttet, at udarbejde en udbudsstrategi, som skal danne rammerne for eventuelle udbud på det operative område, samt evt. andre muligheder for organisering af det operative område efter 2016.

I dag drives det operative beredskab på Station Korsør og Station Skælskør af en ekstern leverandør, Falck Danmark A/S, mens stationen i Slagelse samt beredskaberne på Agersø og Omø drives kommunalt. Kontrakten med Falck, der er fælles for Korsør og Skælskør, er forlænget i 2016 med ét år, og løber indtil 31. december 2016, hvor der er mulighed for at forlænge aftalen med yderligere ét år.

Der skal derfor besluttes hvorledes beredskabet skal organiseres pr. 1. januar 2017, samt processen forbundet hermed.

Dette notat beskriver indledningsvist beredskabets nuværende organisering og kontraktforhold.

Herefter opstilles 3 modeller for organisering af et evt. udbud, og til sidst diskuteres tidsperspektivet, bl.a. i relation til beredskabets revision af den risikobaserede dimensionering, samt budgetrammen.

2. Nuværende organisering og kontraktforhold

Beredskabsområdet omfatter kommunens redningsberedskab, med det forebyggende og det operative område, herunder det frivillige beredskab, Storebæltsberedskabet samt Brandskolen (RESC), der alle er samlet i Center for Beredskab.

På det operative område indgår følgende enheder og aftaleforhold som en del af beredskabet i dag:

- Beredskabet i Korsør, som drives af Falck. Aftalen løber frem til 31. dec. 2016, med mulighed for at forlænge yderligere ét år.
- Beredskabet i Skælskør, som drives af Falck. Aftalen er løber frem til 31. dec. 2016, med mulighed for at forlænge yderligere ét år.
- Beredskabet i Slagelse, som ligger i kommunalt regi.
- Beredskaberne på Agersø og Omø, som ligger i kommunalt regi.
- Frivilligt beredskab, som ligger i kommunalt regi.
- Falck, som 3. part om et supplerende beredskab på Storebæltsforbindelsen, som udgår både fra stationerne i Korsør og Nyborg, hvor delaftalen på Fyn er indgået i forståelse med Nyborg Kommune (opgaven ligger nu i Fyns Beredskab).
- Aftalen med Storebælt følger de samme aftaleperioder som Falck aftalen og der forventes indgået en ny 5-årig aftale med A/S Storebælt pr. 1. januar 2017.

Kommunen varetager indsatsledervagten i alle områder.

De ovennævnte beredskaber kan alle udliciteres, løses i kommunalt regi, eller varetages i en kombination heraf. Dog kan A/S Storebælt gøre indsigelser ved udlicitering til 3. part.

Myndighedsopgaver, som primært varetages indenfor det forebyggende område, samt ansvar og tilsyn kan ikke udliciteres.

Beredskabet har endvidere en række kontrakter omkring levering af serviceydelser primært i relation til vagtcentralen (automatiske brandalarmeringsanlæg).

3. Beskrivelse af modeller

I dette afsnit beskrives følgende modeller til den fremtidige organisering af det operative beredskab i Slagelse Kommune.

1) Fortsætter som hidtil (status quo)
2) Hele operative beredskab udbydes (samlet eller stationsvis)
3) Hele beredskabet hjemtages

Til sidst i afsnittet beskrives en række alment gældende forhold der bør afklares i forbindelse med et evt. udbud.

3.1. Model 1: Fortsætter som hidtil (delvis udbud, uden kontrolbud)

Model 1 indebærer, at stationerne i Korsør og Skælskør fortsat drives af ekstern leverandør og at driften af stationen i Slagelse fortsætter i kommunalt regi. Driften af Station Korsør og Station Skælskør skal dog udbydes, når kontrakten med Falck udløber, jf. Den danske Udbudslov.[1].

Model 1 kan dermed resultere i:

- Ekstern byder vinder udbuddet, og driver Station Korsør og Station Skælskør som hidtil.
- Slagelse Brand og Redning driver Station Korsør og Station Skælskør fremover, idet kommunen hjemtager driften[2].

Overordnede overvejelser vedrørende model 1:

Udbud af driftsopgaven på Station Korsør og Station Skælskør indebærer, at der er en række forhold der skal afklares på samme måde, som hvis det operative beredskab på alle stationerne sendes i udbud (model 2). Disse forhold er beskrevet i afsnit 3.4.

Såfremt Slagelse Kommune foretrækker, at Station Korsør og Station Skælskør fortsat drives af ekstern leverandør, kan kommunen beslutte at den ikke selv skal byde på opgaven, dvs. at der ikke udarbejdes et kontrolbud. Det skal oplyses i udbuddet, hvorvidt kommunen vælger at udarbejde et kontrolbud, jf. bekendtgørelse om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud[3].

Kommunen kan vælge at annullere udbuddet, såfremt at der kun er en byder eller hvis byders tilbud er for dyrt sammenlignet med, hvad kommunen selv regner med at kunne løse opgaven for[4]. I så fald har

[1] Brandslukning og redningstjenester er udbudspligtige efter den danske Udbudslov. Ydelsen skal udbydes efter udbudslovens afsnit III som en light-regime ydelse. Tærskelværdien for light-regimeydelser er ca. 5,5 mio. beregnet for hele kontraktperioden.

[2] Kommunen kan hjemtage driften enten ved at vinde udbuddet gennem kontrolbud eller ved at annullere udbuddet. Udbud kan annulleres uden særlig begrundelse, når der kun er en byder (udover et eventuelt kontrolbud) eller pga. at byders tilbud er for dyrt sammenlignet med, hvad kommunen selv regner med at kunne løse opgaven for.

[3] Bekendtgørelse nr. 607, kapitel 3, § 4.

[4] Dette skal ligeledes oplyses i udbuddet.

kommunen mulighed for enten at hjemtage driften eller gennemføre et nyt udbud, som kan tiltrække flere bydere, f.eks. ved at udbyde hele det operative beredskab i Slagelse Kommune som beskrevet i model 2.

Forhold der taler for/imod en delvis udlicitering/fastholdelse af beredskabet i model 1:

- Det giver en stor faglig brede og operativ robusthed.
- Konkurrencemomentet fastholdes til kommunens fordel. Prissætning vil blive overvejet nøje, da alle ved, at der er et reelt alternativ.
- Et kommunalt element i beredskabet giver kommunen en alternativ mulighed i forhold til løsning af diverse serviceopgaver.
- Beredskabet samlet under ét kan gøre det lettere rent administrativt og organisatorisk.

3.2. Model 2: Hele det operative beredskab udbydes (med kontrolbud)

Model 2 indebærer, at hele det operative beredskab udbydes. Dette kan enten ske ved, at stationerne udbydes samlet, enkelt- eller parvis. Sidstnævnt mulighed kan eksempelvis ske ved, at stationen i Slagelse udbydes enkeltvis, mens stationerne i Korsør og Skælskør udbydes samlet (parvis).

Dermed kan model 2 resultere i følgende:

- Ekstern byder vinder hele/alle udbuddene og driver alle stationer i Slagelse Kommune.
- Slagelse kommune hjemtager driften af beredskabet i Korsør og/eller Skælskør enten ved at vinde udbuddet gennem kontrolbud eller ved at annullere udbuddet[5].
- Slagelse Brand og Redning og ekstern leverandør deler driften af stationerne, såfremt disse udbydes enkelt- eller parvis.

Overordnede overvejelser vedrørende model 2:

Udbud af driftsopgaven på alle stationerne i Slagelse Kommune indebærer, at der er en række forhold, der skal afklares på samme måde som ved model 1. Disse forhold er beskrevet i afsnit 3.4.

Forhold der taler for/imod en fuld udlicitering i model 2:

- Her bør den bedst mulige pris kunne opnås i forhold til ydelsen.
- Ledelses- og driftsmæssige opgaver minimeres.
- Pris for brandslukning er kun kendt i kontraktperioden.
- Det er svært/dyrt at tage opgave tilbage, såfremt man ikke er tilfreds med pris og/eller ydelse.

3.3. Model 3: Hele det operative beredskab hjemtages (uden udbud)

Model 3 indebærer, at Slagelse Kommune hjemtager driften af de eksternt drevne stationer i Korsør og Skælskør, hvilket kommunen kan gøre uden særlig begrundelse.

Forhold der skal afklares inden en hjemtagning:

A. *Etableringsudgifter:* Hvad kræver det at hjemtage opgaven i form af bygninger, køretøjer og materiel, mandskab, vagtcentralbetjening mv.

[5] Se fodnote 2

B. *Årlige driftsudgifter:* Hvad kræver det at drive opgaven i kommunalt regi i form af bygninger, køretøjer og materiel, mandskab, øvelser, uddannelse, vagtcentralbetjening mv.

Forhold der taler for/imod en hjemtagelse i model 3:

- Der er egen ledelsesret.
- Større fleksibilitet, da man ikke er bundet af eksterne kontrakter.
- Det giver bedre kendskab til mandskab, som bl.a. er en fordel under indsatser.
- Større mulighed for samarbejde og synergi med RESC
- Kræver større anlægsinvesteringer.

3.4. Forhold der skal afklares ved udbud af hele eller dele af det operative beredskab (model 1 og 2)

A. Hvilke opgaver skal i udbud?

O*perative opgaver*: Udrykningskørsel til akutte alarmer til brand, miljø og redning kan udliciteres. Heri indgår både brandmandskabets og indsatslederens udrykningskørsel, som begge kan udbydes. Langt de fleste kommuner vælger dog at fastholde indsatsledervagten i kommunalt regi, da indsatslederne er kommunens repræsentant på skadestedet.

S*erviceopgaver*: Serviceydelser som løses for andre kommunale områder eller eksterne kunder kan ligeledes udliciteres.

Myndighedsopgaver: Beredskabschefstillingen, brandsyn, brandteknisk byggesagsbehandling samt forebyggelsestiltag kan ikke udliciteres.

B. Hvad tilbyder kommunen og hvad skal byder komme med?

Stationer: Det skal afklares, om det skal være op til tilbudsgiver selv at finde egnede lokaler til det operative beredskab eller om den plads, der benyttes af det operative beredskab, skal indgå i udbuddet.

Køretøjer og materiel: Køretøjer og materiel skal følge de rammer, der er skitseret i Plan for risikobaseret redningsberedskab. Der skal træffes beslutning om hvorvidt tilbudsgiver selv skal finde egnede køretøjer og materiel, eller om køretøjer og materiel skal indgå som en option, med mulighed for at kommunen leverer og drifter disse.

Mandskab: Det skal afklares, om det skal være op til tilbudsgiver selv at finde mandskab til det operative beredskab eller om det mandskab, der i dag benyttes af det operative beredskab, kan indgå i udbuddet[6].

C. Rammer for udbuddet

Potentielle tilbudsgivere: Der er kun få virksomheder, som varetager brandslukning for kommuner. Blandt virksomheder som varetager brandslukning og dermed er mulige tilbudsgivere er Falck samt kommunale redningsberedskaber.

[6] Overdrages medarbejdere samtidig med en "virksomhed", herunder aktiver som maskiner og ejendom, så er medarbejderne berettiget efter virksomhedsoverdragelsesloven. I forhold til interne MED-procedurer skal der være politisk proces ved virksomhedsoverdragelse af medarbejdere i forbindelse med udbud.

D. Storebæltsberedskabet

Storebæltsberedskabet: Det skal besluttes om Storebæltsberedskabets skal udbydes selvstændigt, som en del af det samlede udbud, eller som en eller flere optioner, som der kan være forhold der kan tale for. Fx kan der ved et fælles udbud (uden optioner) skabes tvivl om hvorvidt A/S Storebælt reelt betaler for dele af by-beredskabet i Korsør, ved at en byder evt. vælger at give rabat på byberedskabet i forventning om en tildeling af dette og dermed også en automatisk tildeling af Storebæltsberedskabet, som så evt. bliver tilsvarende dyrere. Omvendt er det svært at forestille sig, at byens beredskab leveres af én leverandør, imens Storebæltsberedskabets indsats fra Korsør-siden leveres af en anden leverandør, da dette beredskab i det nuværende set-up er en overbygning på beredskabet i Korsør. Disse mulige uhensigtsmæssigheder kan bl.a. omgås ved at udbyde dele af beredskabet som optioner.

E. Udbudsform:

Udbudsformen: Der skal vælges mellem offentligt udbud i henhold til Udbudslovens afsnit II, eller Udbudslovens afsnit III (light-regimeudbud).

Samlet/opdelt bud: Der skal vælges mellem, om stationerne skal udbydes samlet eller enkel- eller parvis.

Vurderingskriterier: Der skal vælges mellem, om buddene kun skal vurderes efter økonomi eller også efter kvalitet (kaldet økonomisk mest fordelagtige tilbud).

Kontraktperiode: I forbindelse med udbud af brandvæsen er kontraktperioden max 6 år. Det kunne eksempelvis være 4+2 år, da det giver et vist grundlag for en tilbudsgivers investeringer.

Kontrolbud: Det skal besluttes, om kommunen skal afgive kontrolbud. Afgivelse af kontrolbud sker på samme vilkår som eksterne tilbudsgivere, og kontrolbuddet vurderes ligeledes ud fra samme kriterier som eksterne bud. Kontrolbud skal kalkuleres i henhold til Velfærdsministeriets regler.

F. Ressourceforbrug ved gennemførelse af udbud:

Egne ressourcer: Der skal afsættes ressourcer til udarbejdelse af udbudsmateriale, eventuelt kontrolbud, gennemgang af indkomne tilbud og politisk behandling heraf.

Eksterne ressourcer: Der skal evt. afsættes ressourcer til udarbejdelse af udbudsmateriale, evaluering af indkomne tilbud og styring af udbudsprocessen samt evt. udarbejde kontrolbud eller beregne hvad det vil koste kommunen at stå for driften.

G. Organisering af opgaven ved gennemførelse af udbud

Ved gennemførelse af udbudsprocessen, hvor kommunen selv afgiver kontrolbud, skal der være en klar adskillelse mellem dem, der udarbejder udbudsmaterialet og evaluerer bud, og dem, der udarbejder kontrolbud. Dem, der udarbejder kontrolbud, må dog gerne medvirke ved udarbejdelse af en situationsbeskrivelse for hidtidig opgavevaretagelse.

H. Organisering af opgaven efter indgåelse af kontrakt

Hvad enten udbuddet resulterer i kommunal eller ekstern udfører, skal der ske varetagelse af bestillerfunktion og kvalitetsopfølgning i forhold til udfører. Derudover skal der fastlægges procedurer for egenkontrol og sanktionsmuligheder ved manglende opfyldelse af opgaven.

4. Tidsperspektiv

Fra beslutningen om udbud er taget til overgangen til ny struktur, må påregnes en tidshorisont på 7-9 måneder, som er illustreret i nedenstående tabel.

Aktivitet	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**
Beslutning om udbud (½ mdr.)							
Beslutning om rammer for udbud (½ mdr.)							
Udarbejdelse af kravspecifikation og udbudsmateriale (1½-2 mdr.)							
Udbudsproces (1½-2 mdr.)							
Vurdering af indkomne tilbud (½ mdr.)							
Valg af tilbudsgiver (1 mdr.)							
Indgåelse af kontrakt (½ mdr.)							
Start af kontraktperiode (1-2 mdr.)[7]							

NB: Tidsplan er afhængig af valg af udbudsform. Offentligt udbud efter udbudslovens afsnit II er mere omfangsrig end udbud efter udbudslovens afsnit III. En evt. virksomhedsoverdragelse kan ligeledes rykke tidsplanen.

Tidsplanen, herunder overvejelser om hvornår et evt. udbud skal igangsættes, bør ses i sammenhæng med processen omkring revisionen af kommunens risikobaserede dimensionering, de aktuelle aftaler, samt forhold i relation til beredskabets forventede budget.

Disse forhold diskuteres i nedenstående i forhold til en:

- Udbudsproces i 2016
- Udbudsproces i 2017

4.1 Udbudsproces i 2016

Inden der foretages et evt. udbud skal forudsætningerne herfor naturligvis være afklarede. I praksis betyder det, at det fremtidige serviceniveau (den risikobaserede dimensionering) skal være besluttet. Beredskabskommissionen forventes at træffe beslutning herom den 28. juni, hvorefter der skal udarbejdes en plan, der sendes til høring i Beredskabsstyrelsen og efterfølgende sendes til endelig godkendelse i byrådet (i august-september).

[7] Ved en længere periode opnås formentlig en bedre pris, da leverandøren har tid til at omorganisere, ansætte og foretage de nødvendige investeringer.

Opgaven kan således tidligst udbydes i oktober 2016, med en forventet kontrakttildeling (eller beslutning om hjemtagelse) i december 2016/januar 2017. Dette vil bl.a. indebære, at et foreløbigt udbudsmateriale (der bygger på en forudsætning om byrådets godkendelse), påbegyndes snarest efter beredskabskommissionens valg af serviceniveau den 28. juni (i praksis tidligst i august måned).

Dette vurderes at være en meget stram tidsplan som kan være svær realiserbar, hvortil det bemærkes at en evt. ændring i kontrakttildelingen kan medføre, at den/de kommende leverandører har behov for ekstra tid til at etablere sig (evt. nye bygninger, nye køretøjer, mandskab m.m.).

4.2 Udbudsproces i 2017

Slagelse kommune har som nævnt mulighed for at forlænge kontrakten med Falck yderligere ét år, hvilket vil give bedre tid til gennemførelse af et evt. udbud. Hvis aftalen med Falck forlænges, sker det som udgangspunkt med de gældende aftalevilkår. Det vil sige, at prisen er uændret.

Beredskabets budget for 2017 bygger på en forudsætning om, at der reduceres i serviceniveauet (på alle stationer), hvorfor de forudsatte effektiviseringer tidligst får gennemslag når der reelt er etableret et aftalegrundlag, der udmønter disse besparelser.

Det betyder, at konsekvensen af en forlængelse er, at besparelserne i 2017 skal findes på andre områder i beredskabet eller, at beredskabet tilføres midler til at fortsætte det nuværende serviceniveau i 2017. Det må dog forventes at besparelser i beredskabet, der ikke er omfattet af Falck-aftalerne umiddelbart kan realiseres allerede i 2017.

Der er i mindre omfang mulighed for at forhandle pris med Falck i forbindelse med en forlængelse. Her er det ikke kun leverandørens ønske om den bedst mulige pris, der skal tages højde for, udbudsreglerne sætter visse begrænsninger for genforhandling uden nyt udbud. Det er endnu ikke undersøgt om Falck er indstillet på at forhandle en forlængelse på ændrede vilkår.