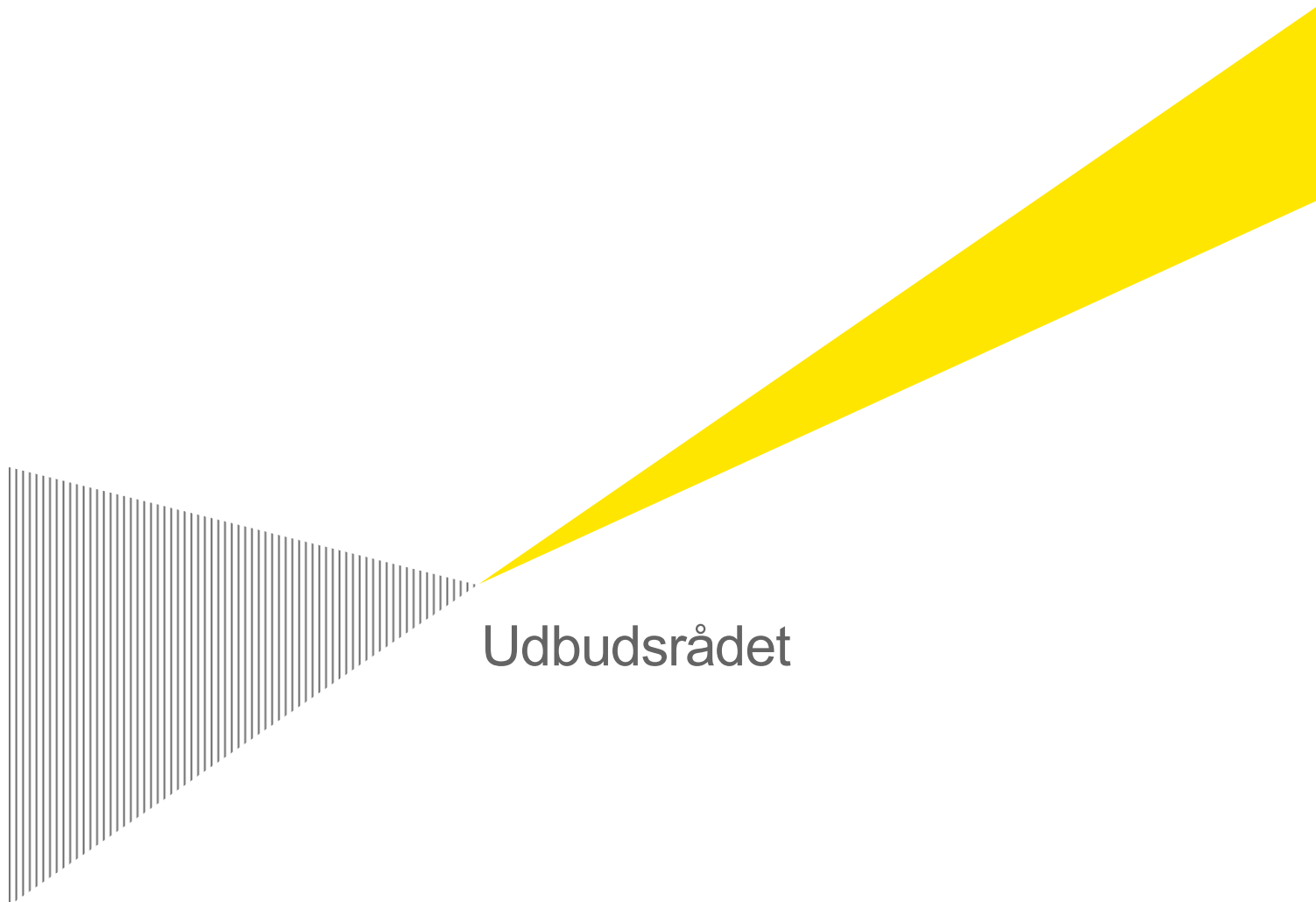


Inspirationsmateriale til udbud af Facilities Management på sygehuse efter funktionskrav



Udbudsrådet

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	3
2.	Introduktion til funktionsudbud	6
3.	Udbud af Facilities Management på sygehuse	10
4.	Udbud i et helhedsperspektiv og generelle overvejelser for beslutningstagerne	16
5.	Opsummering på sektion A	18
6.	Overvejelser og centrale beslutninger om udbud af området samt leverancestrategi	19
7.	Udbudsplan – centrale beslutninger og planlægning af udbudsforretningen	28
8.	Udarbejdelse af udbudsmateriale med betingelser	31
9.	Opfølgning på kontrakt og løbende evaluering/dokumentation	38
10.	Perspektivering	40
11.	Yderligere information	42

Inspirationsmateriale til udbud af Facilities Management på hospitaler med anvendelse af funktionskrav i specifikationen

1. Indledning

1.1 Hvem kan bruge dette inspirationsmateriale og til hvad?

Dette inspirationsmateriale henvender sig til to overordnede målgrupper:

- potentielle beslutningstagere ved udbud, samt
- indkøbs- og driftsansvarlige i regioner og på hospitaler med ansvar for Facilities Management tjenester.

I forhold til de to målgrupper er inspirationsmaterialet opdelt i to sektioner.

Sektion A (kapitel 2 til 5) behandler generelle overvejelser om funktionsudbud og konkurrenceudsættelse af Facilities Management ydelser. Sektionen fokuserer på de overordnede overvejelser og strategiske og markedsrelaterede proceselementer.

Sektion B (kapitel 6-9) præsenterer det egentlige inspirationsmateriale, som primært sigter mod udbuds- og driftsansvarlige. Hver af de overordnede faser ved udbud og kontraktindgåelse med en ekstern leverandør om Facilities Management tjenesteydelser gennemgås.

Inspirationsmaterialet kan således anvendes som inspiration til generelle overvejelser og mere operationelt som vejledning i at gennemføre udbud af Facilities Management på hospitaler efter funktionskrav (funktionsudbud).

Inspirationsmaterialet er ikke tænkt som en generel udbudsguide, men som en gennemgang af de særlige forhold, som knytter sig til funktionsudbud med primært fokus på sygehussektoren. Inspirationsmaterialet forudsætter således et grundlæggende kendskab til såvel udbud som Facilities Management på hospitaler. For andre læsere med interesse for konkurrenceudsættelse af støttefunktioner og udbud baseret på funktionskrav er mere generelle overvejelser, som kan være interessante.

1.2 Hvorfor udvikle et inspirationsmateriale?

Udbudsrådets analyse af funktionsudbud (Udbudsrådet 2010¹) viser, at funktionsudbud har potentiale til at give større effektivitet, kvalitet og ikke mindst fleksibilitet gennem en mere behovsstyret tilgang og større metodefrihed for leverandøren.

På denne baggrund ønsker Udbudsrådet at understøtte en øget brug af funktionsudbud, hvorfor der er taget initiativ til at udarbejde inspirationsmaterialer, som på specifikke områder kan bidrage til at øge brugen af funktionsudbud.

¹ I inspirationsmaterialet vil denne analyse blive refereret til som "Udbudsrådets analyse af funktionsudbud". Analysen kan findes i sin fulde form på Udbudsrådets hjemmeside: www.udbudsraadet.dk.

1.3 Hvorfor funktionsudbud af Facilities Management på hospitaler?

Der er efterhånden etableret bred erfaring med at skabe konkurrence om Facilities Management ydelser på hospitaler i Danmark. Særligt for rengøring er der gennemført en række udbud de senere år. Samtidig er der et veletableret marked for disse tjenester med leverandører, som kontinuerligt arbejder med videreudvikling af metode og nye leverancestrategier.

Sygehussektoren er karakteriseret af, at der stilles ganske høje krav til serviceniveauer, samtidig med at der er pres på at levere kvalitet på kerneområderne. Desuden kan hospitaler med fordel drage nytte af de eksisterende standarder, som er udviklet inden for de relevante tjenesteydelser, og som i praksis kan være udgangspunkt for funktionsbeskrivelser og tilgang til opfølgning på funktioner.

Således er der en række forhold, der taler for at udbyde til professionelle leverandører på funktions- og resultatkrav og med opfølgning efter et funktionsorienteret kvalitetsystem. Det er denne kombination af kompetence, interesse, marked og kvalitetskrav, som ligger til grund for, at Facilities Management på hospitaler er udvalgt som et område, hvor et konkret inspirationsmateriale forventes at kunne påvirke udviklingen positivt.

1.4 Hvordan er inspirationsmaterialet udarbejdet?

Inspirationsmaterialet skal ses i forlængelse af Udbudsrådets analyse af funktionsudbud. Størstedelen af de overvejelser og anbefalinger, der præsenteres i dette inspirationsmateriale udspringer således af denne analyses resultater. Derfor kan analysen med fordel anvendes som referencepunkt for uddybning af inspirationsmaterialets overvejelser og anbefalinger om funktionsudbud.

For at sikre målretning og anvendelighed for sygehussektoren er der i udarbejdelsen af inspirationsmaterialet foretaget desk studier af relevant eksisterende materiale og vejledninger. Desuden er der gennemført en række interviews med bestillere og leverandører med erfaring inden for konkurrenceudsættelse af Facilities Management på hospitaler og lignende miljøer samt med funktionskontrakter.

1.5 Hvad skal man være særligt opmærksom på?

Selvom inspirationsmaterialet primært behandler udbud på funktionskrav, er det vigtigt, at valg af udbudsform og kravtyper følger den konkrete tjenesteydelses karakteristika og rammebetingelser. Det medfører, at man i mange tilfælde med fordel kan kombinere funktionskrav og mere detaljerede aktivitets- eller kvalifikationskrav, som sikrer, at essentielle aktiviteter og/eller tidsmæssige krav for udførelsen overholdes i udbuddet.

Kravspecifikationen skal således altid bygge på en konkret vurdering af det enkelte udbud og bestillers specifikke behov og eventuelle forpligtelser via lovgivning mv., således at beslutninger ved offentlige udbud altid bygger på sund fornuft og en vurdering af, hvad der er mest hensigtsmæssigt i den konkrete situation.

1.6 Hvad indeholder inspirationsmaterialet?

Som nævnt består inspirationsmaterialet af to sektioner, som er opdelt i en række kapitler:

Kapitel 2 indeholder baggrundsinformation i form af en grundig introduktion til funktionsudbud.

Kapitel 3 beskriver aktuelle tendenser i forhold til udbud af Facilities Management tjenester, generelt og på hospitaler, herunder overvejelser om markedsudvikling og muligheder for at skabe konkurrence på dette område.

I kapitel 4 præsenterer inspirationsmaterialet en helhedsorienteret tilgang til funktionsudbud og belyser strategiske overvejelser på et overordnet niveau.

Kapitel 5 opsummerer sektion A.

I kapitel 6 giver inspirationsmaterialet praktiske anbefalinger i forhold til strategiske overvejelser og generelle beslutninger omkring udbudsforretningen, herunder mandat, organisering og afklaringer, som bør gøres på forhånd.

I kapitel 7 gennemgås selve udarbejdelsen af udbudsmaterialet. Der fokuseres på kravspecifikationen, herunder beskrivelse af hospitalets behov og funktionskrav, prismodel og ansvar. I tillæg er der en kort gennemgang af udfordringerne ved selve udbudsprocessen set i forhold til funktionsudbud af Facilities Management.

I kapitel 8 fokuseres der på opfølgning og samarbejde med leverandøren, som er et af de vigtigste områder i forhold til funktionsudbud.

Kapitel 9 indeholder en perspektivering i forhold til erfaringer fra brancher med tilsvarende krav som på hospitaler samt en oversigt over yderligere ressourcer.

Kapitel 10 indeholder en oversigt over relevante ressourcer og kilder til yderligere information om funktionsudbud og Facilities Management samt en 'check liste' over de centrale aktiviteter, som skal gennemføres i processen.

Undervejs i inspirationsmaterialet er der indarbejdet en række cases og temabokse, herunder:

- **Hørsholm Sygehus** – et af de længstvarende og mest velfungerende funktionsudbud af Facilities Management i dansk sundhedsvæsen.
- **Nye Karolinska** – største nordiske eksempel på et samlet funktionsudbud af Facilities Management i en partnerskabsmodel.
- **Standarder** – INSTA800/810 og andre Facilities Management standarder fra Dansk Standard.
- **Leverandørerfaringer** – Hvilke gode erfaringer er der i forhold til opfølgning og drift?
- **Inspiration fra andre brancher** – kvalitetskrav og funktionsudbud af Facilities Management i medicinalindustrien.
- **OPP og Facilities Management** – muligheder for at inddrage funktionskrav allerede i forbindelse med design og opførelse.

Sektion A: Overordnet introduktion til muligheder og marked for funktionsudbud af Facilities Management på hospitaler

I sektion A behandles generelle overvejelser om funktionsudbud og konkurrenceudsættelse af Facilities Management ydelser. Sektionen fokuserer på de overordnede overvejelser og strategiske og markedsrelaterede proceselementer. Målgruppen er beslutningstagere på området. Konkret belyses følgende emner:

- Hvad er funktionsudbud, og hvilke fordele er der ved at anvende kravtypen?
- Hvad er Facilities Management, og hvorfor udbyder man området?
- Hvorfor er funktionsudbud af Facilities Management relevant for hospitaler?
- Hvordan skal udbudsprocessen struktureres i et helhedsperspektiv og hvilke indledende overvejelser skal beslutningstager gøre sig?

2. Introduktion til funktionsudbud

I kapitel 2 gives en grundig introduktion til funktionsudbud, herunder fordele og barrierer. Konkret belyses:

- Hvad funktionsudbud er og hvor udbredt anvendelsen er i Danmark
- Hvorfor offentlige bestillere anvender funktionsudbud

2.1 Hvad er funktionsudbud, og hvad er alternativet?

Udbudsrådet definerer **funktionsudbud** som: *"udbud hvor den offentlige opdragsgiver ikke på forhånd har detaljeret beskrevet, hvordan opgaven skal løses (proceskrav), men i stedet opstillet en række funktionskrav (mål)".*

Funktionsudbud er således karakteriseret ved et overvejende fokus på resultater og effekter. Ud over lovkrav, regulering mv. er der kun defineret behov og funktionskrav til ønskede effekter/resultater. Selve opgavetilgangen og metodevalg er således i et nærmere fastlagt omfang overladt til tilbudsgiver. I en funktionsaftale bør der derfor følges op og kontrolleres på de opstillede resultatmål og ikke på enkeltaktiviteter under kontraktperioden.

Aktivetsbaserede udbud er en principielt anderledes tilgang til udbud. Tilgangen har traditionelt været den mest udbredte ved danske udbud.

Her specificerer bestiller opgaven på grundlag af forholdsvis konkrete og detaljerede krav til de aktiviteter, der ønskes udført. Fokus er således på input og/eller på, hvordan ydelsen konkret udføres og leveres. Efterfølgende måles på aktivitetsniveau og udførelsesfrekvenser. Der betales ofte en fast pris baseret på udførte aktiviteter, resourceforbrug mv. Dermed sikres bestiller at få udført netop de aktiviteter, der er beskrevet og med den ønskede frekvens.

Til gengæld får bestiller normalt også kun det, der er blevet specificeret. Det vil sige, at aktiviteter, der måtte være udeladt af den oprindelige specifikation, ikke leveres – også selvom de viser sig at være kritiske for at dække behov og mål. Dermed er bestiller afhængig af at lave en fuldt udtømmende liste af krav for at undgå efterfølgende tilkøbsydelser, som kan være dyre.

Yderligere vil en aktivitetsbaseret kontrakt have en mere statisk karakter – og derved kun vanskeligt kunne tage højde for uforudsete ændringer i behov, volumen osv. over tid i en flerårig kontraktperiode.

2.2 Hvorfor bruge funktionsudbud?

Der er ret markante forskelle i måderne at kravspecifisere på mellem funktionsbase-rede og aktivitetsbaserede udbud. Ved at gå fra aktivitetskrav til funktionskrav udvides konkurrencen fra fortrinsvist at fokusere på pris til også at omfatte kvalitet og innovation gennem konkurrence om metode, tilrettelæggelse mv. Sigtet er således i højere grad at fokusere på forholdet mellem pris og kvalitet.

På et **overordnet niveau** peger analyser og erfaringer på, at der ved en hensigtsmæssig anvendelse af funktionsudbud og funktionskontrakter er et stort potentiale for at effektivisere de offentlige tjenesteydelser, som sendes i udbud. Dette fremhæves af konkrete eksempler og erfaringer med udbud på funktionskrav i både Danmark og vores nabolande. Desuden understøttes det af danske bestillere og leverandører, som er blevet interviewet i forbindelse med Udbudsrådet analyse af funktionsudbud.

Analysen peger på, at det omtalte potentiale ved brug af funktionsudbud kan identificeres både inden for de meget konkrete, økonomiske og kvalitetsrelaterede faktorer og med hensyn til mere indirekte faktorer som forbundne risici, dialog og innovation mv. I forlængelse heraf peger både danske og udenlandske analyser² på, at der er et generelt samfundsmæssigt potentiale ved i højere grad at anvende funktionsudbud. Dette baseres blandt andet på, at der med funktionsudbud kommer mere fokus på kvalitet i udbudsforretningen.

Set i sammenhæng med det omfattende og stigende volumen i offentlige køb af tjenesteydelser vil der være et klart incitament for leverandører til at investere i nye løsninger og mere effektive leverancestrategier. Ovennævnte analyser peger på, at udviklingen forventeligt vil lede til en samfundsgavnlig innovation, som tillige kan rumme et eksportpotentiale for danske servicevirksomheder.

På et mere **konkret niveau** er der også identificeret en række argumenter for at anvende funktionskrav i forbindelse med udbud. Ved at specificere på funktioner og resultater kan bestiller koncentrere sig om sine behov frem for detaljeret at skulle specificere alle aktiviteter. Leverandørens større frihed ved opgavetilrettelæggelse og metodevalg i funktionsudbud giver mulighed for at inddrage erfaringer fra løsningen af lignende opgaver. Samtidig kan leverandøren tilrettelægge og optimere opgaveløsningen på en for både bestiller og 'brugerne' af serviceydelsen tilfredsstillende måde, samtidig med at tilgangen sikrer optimale arbejdsforhold for leverandøren. Da leverandøren tilrettelægger opgaveløsningen, sker der en ansvarsoverdragelse og leverandøren tager større ejerskab over opgaven.

Ofte indbygges en incitamentsstruktur, der motiverer leverandøren til at planlægge opgaveløsningen, så den er effektiv og tidssvarende. Det kan bl.a. ske gennem udvikling af innovative løsninger, som realiserer de opstillede mål på en måde, som ofte ikke ville kunne realiseres under en traditionel aktivitetsbeskrivelse. Da betalingen er

² Udbudsrådet: "Analyse af funktionsudbud", 2010; Regeringens Vækstforum, "Vækst og fornyelse gennem øget konkurrence", 2010; Europa-Kommissionen: "En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst" (marts 2010); Verket för förvaltningsutveckling: "Standarder och innovation i offentlig upphandling", 2007,

knyttet til resultater og kvalitetsmål, er bestiller sikret, at leverandøren har incitamenter til at møde de opstillede mål og hurtigt reagere på fejl og mangler.

Udbudsrådets analyse af funktionsudbud identificerer dog også en række **udfordringer og barrierer** for at anvende funktionsudbud. En sådan udfordring er blandt andet, at der er et behov for aktører og særligt bestillere at justere organisation og tilgange til funktionskrav. Desuden er der på nuværende tidspunkt udfordringer forbundet med manglende erfaringer med funktionsudbud mange steder, ligesom der ikke alle steder er fuldt overblik over den nuværende situation/baseline.

En stor del af udfordringerne forventes dog at kunne overkommes gennem en målrettet indsats for at øge vidensdelingen og vejledning i at anvende funktionsudbud. Dermed opbygges nødvendige erfaring og kompetencer for at anvende denne lidt anderledes tilgang til udbud. Dette er blandt andet formålet med dette inspirationsmateriale.

I afsnit 8.3 uddybes forskellene mellem de to kravtyper ud fra konkrete eksempler på specifikation, ligesom en række fordele og udfordringer ved funktionsudbud behandles løbende i de relevante kapitler. For yderligere detaljer, se Udbudsrådets analyse af funktionsudbud (2010).

2.3 Hvor stort er omfanget af funktionsudbud i Danmark?

Udbudsrådets analyse af funktionsudbud indikerer, at der anvendes funktionskrav i ca. hvert fjerde offentlige udbud. Anvendelsen er størst inden for it, infrastruktur og beskæftigelse. Der er endnu gennemført ganske få rene funktionsudbud, hvilket understreger, at funktionskrav med fordel kan kombineres med andre kravtyper. Se boksen nedenfor for en konkret formulering fra et funktionsudbud.

Boks 1: Konkret eksempel på kombination af funktionskrav og øvrige krav

"Kravene i nærværende [kravspecifikation] tager afsæt i output-krav eller funktionskrav. Dette med den hensigt at undgå at begrænse leverandørens mulighed for at komme med kreative og innovative forslag.

På enkelte områder er dog valgt at formulere egentlige inputkrav eller som et alternativ at lade leverandøren komme med et forpligtende forslag til forventet input (ressourcer, materiale, tidsforbrug, frekvenser for ydelsen osv.) til leverance af de beskrevne resultater."

Ud over analysens resultater peger de gennemførte interviews til dette inspirationsmateriale på, at der er foretaget flere funktionsudbud på Facilities Management relaterede tjenesteydelser inden for den offentlige sektor i Danmark. Desuden er der en forventning om, at funktionsudbud vil blive anvendt hyppigere fremover. Dette understøttes yderligere af de senere års udvikling på området i Sverige.

Funktions- og resultatkrav bør ikke opfattes som et nyt fænomen i den offentlige sektor. Lignende typer af krav anvendes til interne styrings-, planlægningsredskaber og ledelsesværktøjer i en lang række af de mål- og resultatkontrakter, som indgås for organisationer og ledere i den offentlige sektor.³ Funktionskontrakter opstiller eksempelvis mål og parametre for organisationens og lederens 'output'/ydelse og resultater uden detaljeret at specificere, hvordan disse resultater skal opnås.

³ Greve, Carsten. 'Konkurrence og offentlig servicelevering: Mod en reguleret konkurrencemodell i Danmark', 2008.

2.4 Hvorfor bruger offentlige bestillere funktionsudbud?

Udbudsrådets analyse peger på to årsager til, at offentlige bestillere overvejer at anvende funktionskontrakter – hhv. en *økonomisk* og en *strategisk* jf. boks 2. Motivationen til valget er udslagsgivende for, hvad man fokuserer på og fremhæver ved funktionsudbud.

Boks 2: To tilgange til konkurrenceudsættelse, særligt ved funktionsudbud

Den økonomiske tilgang: Tilgangen er en reaktion på krav og behov for effektiviseringer for enten at gennemføre besparelser generelt eller for at frigøre midler til andre områder, hvor der er større behov for dem, og i visse tilfælde er det for at få styr på omkostningerne. Denne tilgang er tydelig i mange tilfælde, hvor offentlige organisationer fremhæver formålet med udbud som værende at få løst en given opgave med et mindre ressourceforbrug. Der ligger ikke nødvendigvis indlejret et ønske om nye tilgange eller udvikling af den offentlige organisation.

Den strategiske tilgang: Rationalet er et grundlæggende ønske om at fremtidssikre og udvikle organisationen og dens leverancer ud fra hensyn til effektiv opgaveløsning, højere kvalitet og adgang til kompetence baseret på bedste praksis. Tilgangen forudsætter ofte retænkning af organisationens opgaveløsning og herunder sourcing⁴ og struktur for drifts-/bestillerorganisation.

De første funktionsudbud har primært været begrundet i den økonomiske tilgang. På grund af pres fra stramme budgetrammer søger særligt kommunerne at optimere resourceudnyttelsen og er i den forbindelse villige til at afprøve, om funktionsudbud kan være en del af løsningen.

Dog er der blandt erfarne aktører en opfattelse af, at den strategiske vinkel, hvor bestilleren i højere grad har fokus på udvikling og fremtidssikring af opgaveløsningen og den offentlige organisation generelt i højere grad, er kommet i fokus blandt bestillere.

I flere offentlige organisationer arbejdes der således strategisk og målrettet med at omstille fx drift og vedligehold af ejendomme til at bygge på langsigtede totaløkonomiske funktionskontrakter⁵. Herved øges fokus på kvalitet og behov, tidssvarende og fleksible løsninger samt tættere partnerskaber mellem bestiller og leverandør, hvilket har optimale betingelser under en funktionsbaseret udbudstilgang.

⁴ Dvs. hvordan og hvem der skal levere den konkrete tjenesteydelse.

⁵ Se Udbudsrådets analyse af funktionsudbud, 2010 og Dansk Facilities Management Netværk og Boligfonden Bikuben: "Mere for pengene ved strategisk nytænkning af den kommunale ejendomsdrift", 2009.

3. Udbud af Facilities Management på sygehuse

Kapitel 3 omhandler følgende emner:

- Hvordan defineres Facilities Management?
- Fordelene ved at udbyde Facilities Management på funktionskrav.
- Særlige forhold for Facilities Management på sygehuse.
- Væsentlige udviklingstræk inden for Facilities Management i Danmark.

3.1 Hvad er Facilities Management?

I de senere år har der været et voksende fokus på Facilities Management – og selvom der ikke er en entydig definition, så er der dog en klar opfattelse af Facilities Management som et samle-begreb for en række støttefunktioner relateret til ejendomme, arbejdspladser, produktionsrelaterede funktioner og brugere/medarbejdere for private såvel som offentlige organisationer.

Populært sagt betyder det, at der i den videste betydning af Facilities Management er tale om varetagelsen af alle de støttefunktioner, der ikke er organisationens kerneforretning eller egentlige eksistensgrundlag.

Hvis man ser på leverandørbilledet findes der i dag ikke danske leverandører af Facilities Management, der kan levere omfattende HR-, it-, finans- og logistikfunktioner i sammenhæng med fx rengøring, kantine og ejendomsvedligehold. Derfor vil en mere praksisorienteret definition af Facilities Management med udgangspunkt i markedet, som det er i dag, ofte omfatte følgende serviceydelser:

Figur 1. Oversigt over tjenester, som indgår i Facilities Management⁶

Ejendomsrelaterede ydelser	Brugerrelaterede ydelser	Produktionsrelaterede ydelser
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Udendørsarealer ▶ Ejendomsvedligehold ▶ Indeklima ▶ Affaldshåndtering ▶ Brandsikkerhed ▶ Facilities optimering ▶ Rengøring ▶ Energi og forsyning (el, VVS, kloak mv.) ▶ Energioptimering ▶ Renovering ▶ Parkeringsforhold 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mad og drikke (kantine) ▶ Reception ▶ Kontormøbler ▶ Kontorartikler ▶ Omstilling ▶ Vagt og sikkerhed ▶ Viceværtservice ▶ Posthåndtering ▶ Møde- og konferenceservice ▶ Flytninger ▶ Transport service ▶ Vaskeri & uniformservices ▶ Print & kopi ▶ Dokumenthåndtering 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Opbevaring ▶ Industriaffaldshåndtering ▶ Intern transport ▶ Tøjvask & uniform ▶ Lagerhotel ▶ Produktionsvedligeholdelse ▶ Værktøjsforvaltning
<p><i>Fælles for disse ydelser er håndtering af bestillinger, fejlmeddelelser og økonomifølgning.</i></p>		

Hvordan Facilities Management defineres, og hvilke tjenesteydelser der er relevante, vil altid afhænge af den konkrete branche og organisation. Det gælder også med hensyn til vigtigheden af de forskellige tjenester. For sygehuse vil der eksempelvis være

⁶ Som nævnt ovenfor, er der en debat blandt fagfolk og akademikere om, hvad der bør indgå i definitionen. Figuren er en illustration af de tjenesteydelser, som indtænkes i den definition, der ligger til grund for dette inspirationsmateriale.

særligt fokus på rengøring, som dækker både almindelig rengøring, steril rengøring, rengøring af senge mv. Desuden er en støttetjeneste som patienttransport særegen for hospitaler, mens en række af de oplistede ydelser i figur 1 ikke vil være relevante.

3.2 Hvorfor skabe konkurrence om Facilities Management?

En væsentlig grund til at konkurrenceudsætte Facilities Management ydelser er, at bestiller ønsker et øget fokus på og optimering af kerneforretningen. Det kan bl.a. ske ved at effektivisere støttefunktioner – både mht. at frigøre ressourcer, opnå en bedre kvalitet i serviceydelserne og ved at sikre en bedre integrering og dermed tilføre værdi til kunder, brugere og virksomheden. Facilities Management fokuserer således først og fremmest på 'kundens kunder', dvs. bestillerens brugere af tjenesteydelser såsom medarbejdere, borgere eller patienter osv.

Konkurrenceudsættelse af enkelte støttefunktioner er foregået længe. Rengøring og kantinedrift er eksempler på serviceydelser, som længe har været udbudt og varetaget af eksterne leverandører. Dog har der overvejende været tale om udbud af enkelte tjenesteydelser frem for udbud af støttefunktionerne samlet.

Målet har typisk været at begrænse omkostningerne til støttefunktionerne, dvs. den ovennævnte økonomiske tilgang til konkurrenceudsættelse. Men det øgede fokus på Facilities Management som et samlet tjenesteområde skyldes i højere grad en udvikling mod at anskue Facilities Management ydelser strategisk som et område, der kan tilføre værdi til kerneforretningen snarere end blot at være en omkostning og processer, som kører sideløbende med kerneprocesserne.

Markedsudviklingen er, at der lægges vægt på integreret, sammenhængende understøttelse af kerneforretning, som skal være med til at levere et højt serviceniveau til kunden – og 'kundens kunde' i de tilfælde, hvor Facilities Management varetages af en ekstern leverandør.

I dag er formålet med konkurrenceudsættelse af Facilities Management ydelser derfor bredere end omkostningsbesparelser. Der er fokus på kvalitetsforbedringer og på det bidrag, der leveres til kerneopgaverne. Det hænger sammen med, at bestillerorganisationen kan frigøre ressourcer og tid til at koncentrere sig om sine kerneopgaver.

Konkurrenceudsættelse og eksterne leverandører kan desuden lede til større gennemsigtighed i pris og kvalitet – blandt andet fordi netop disse faktorer belyses gennem de opstillede krav og forventninger og ved den løbende kontraktopfølgning.

I en forstand kan man gennem den eksterne leverandør få "konverteret" støttefunktion til kerneopgave, idet serviceleverandøren netop har Facilities Management ydelser som sin kerneforretning. Erfaringsmæssigt har dette en positiv afsmittning på det udførende personale, som indgår i et fagligt fællesskab, der prioriterer løbende opkvalificering og udvikling i metoder mv.

3.3 Hvilke forhold ved Facilities Management skal man være særlig opmærksom på hospitaler?

For sygehussektoren er der en række faktorer, som er specifikt relateret til Facilities Management. Helt overordnet er det tydeligt, at en række af de tjenesteydelser, som traditionelt regnes for værende støttefunktioner, er tæt forbundet med de kliniske kerneprocesser på hospitaler.

Et eksempel på dette er, at mad og drikke ikke blot drejer sig om kantine og forplejning, men er en integreret del af et patientforløb, hvor indlæggelse finder sted. Et andet eksempel er rengøring, som er en kritisk faktor i forhold til afgørende målepunkter som infektionsrater og sterile miljøer forbundet med operationer mv. Der stilles således også større krav til serviceleverancens hensynstagen til kerneprocesserne. Det gælder både i forhold til behandlingsforløb og hensyntagen til brugerne mht. hvile osv.

Ydermere er kundebegrebet udvidet til både at omhandle medarbejdere, patienter og pårørende, som hver især er modtagere af Facilities Management ydelsen. Relateret hertil betyder tilfredsheden af den 'oplevede service' meget for både patienter og pårørendes oplevelse forbundet med hospitalsophold.

Disse særlige forhold betyder blandt andet, at omkostningsniveauerne ofte er relativt højere på hospitaler end i andre 'servicebrancher'. Det skyldes eksempelvis, at der er en række områder, hvor der er behov for og deciderede faglige eller lovregulerede krav til serviceniveauer, som er højere end normalt. Det skyldes, at svigt i eller lavere niveauer for disse tjenester kan have omfattende konsekvenser.

Boks 3: Hørsholm Sygehus – samlet funktionsudbud af Facilities Management

I 2002 udbød Hørsholm Sygehus virksomhedens samlede støttefunktioner. ISS vandt kontrakten, hvorefter Hørsholm Sygehus og ISS indgik et partnerskab om driften af disse på hele sygehuset. Partnerskabet blev bygget op omkring en fælles målsætning om større tilfredshed blandt patienterne, én virksomhedskultur og ét fælles ansvar. Opgaven blev efter genudbud i 2007 igen tildelt ISS.

Begge udbud blev gennemført som offentlige udbud. Materialet var bygget op omkring funktionskrav, således at det alene angav, hvilke opgaver der skulle løses samt minimumskrav, men intet om hvordan opgaverne skulle løses, eller med hvilke metoder. Målet med at udbyde opgaven som et samlet udbud var at opnå størst mulig synergi mellem de enkelte tjenesteydelser, fx rengøring, portørtjeneste, ejendomsdrift, reception, køkken/kantine mv. Opgaverne bliver løst på tværs af faggrupper. Portører løser fx mindre rengøringsopgaver i weekender.

Ud over at aftalen giver leverandøren frihed i opgaveløsningen, indeholder den en økonomisk bonusmodel, der sikrer, at begge parter har incitament til at skabe forbedringer. Overskud som følge af effektivisering og fælles udvikling deles mellem partnerne. Det har blandt andet ført til en gennemgribende standardisering af alle vaskerum, som er finansieret af parterne i fællesskab. Dette er et eksempel blandt en række andre på, at funktionstilgangen medførte en mere hensigtsmæssig og effektiv opgaveløsning end hvis kontrakten havde været udbudt i faste rammer efter aktivitetskrav.

Rent økonomisk var der også en konkret effekt, som sandsynligvis ikke havde været mulig i et aktivitetsbaseret udbud uden incitamentsfremmende elementer. Efter det første udbud opnåede Hørsholm Sygehus første år en besparelse på 17,5 pct. på omkostningerne til området. I den resterende periode er der realiseret yderligere besparelser på 1-2 pct. årligt. Hørsholm Sygehus har desuden opnået en betydelig fleksibilitet og har således kunnet tilpasse servicefunktioner løbende i en omskiftelig periode frem til, at hospitalet nedlægges i februar 2011.

3.4 Er der et marked for funktionsudbud af Facilities Management?

Da der ikke er en entydigt afgrænset definition af Facilities Management, er det kompliceret at fastlægge markedets potentielle og reelle størrelse gennem eksisterende opgørelser og statistikker. Med det potentielle marked menes der, hvad der estimeres at blive brugt på Facilities Management relaterede tjenesteydelser samlet. Med det reelle marked menes der den omsætning, virksomheder, der leverer relaterede tjenesteydelser, har årligt.

Ernst & Young har udført en markedsanalyse i 2010⁷, baseret på markedsrelaterede definition med fokus på ejendoms- og arbejdspladsrelaterede tjenesteydelser. Analysen viser, at der er et ganske stort potentielt marked for Facilities Management i Danmark med en estimeret årlig omsætning på godt 60 mia. kr. Til sammenligning omsætter virksomheder med Facilities Management som kerneydelse for godt 32 mia. kr. årligt. Andre analyser gennemført af fx DTU og andre rådgivningsvirksomheder peger på en markedsstørrelse af nogenlunde samme størrelsesorden.

Både herhjemme og i de øvrige nordiske lande vokser markedet, og der er en stigende konkurrence blandt leverandører, som bliver større og mere fokuserede. Ernst & Young's analyse viser desuden, at antallet af store leverandører er tilstrækkeligt til, at der vil kunne skabes reel konkurrence om kontrakter i den størrelsesorden, sygehusers Facilities Management tjenester potentielt vil udgøre.

Markedssituationen er således i dag kendetegnet ved stærk konkurrence blandt en række erfarne og professionelle leverandører, som kan levere alt fra enkelte tjenesteydelser til en samlet, integreret Facilities Management løsning.

3.5 Hvad er de vigtigste udviklingstræk i Facilities Management?

Der er en række udviklingstræk, man med fordel bør kende til, hvis man overvejer et funktionsudbud af Facilities Management på hospitaler. Nedenfor er de vigtigste udviklingstræk beskrevet, opdelt i forhold til rammevilkår, bestillerside og leverandørside. En række af disse udviklingstræk beskrives yderligere i Udbudsrådets analyse af funktionsudbud, 2010 under afsnit om fordele ved funktionskrav.

Rammevilkår

De vigtigste udviklingstræk for rammevilkår for Facilities Management på hospitaler er:

- **Øget budgetpres med konkrete krav til besparelser.**
- **Øget krav om konkurrenceudsættelse.**
- **Øget fokus på kvalitet.**

Alle sygehusfunktioner er underlagt krav om besparelser og effektivisering, og Facilities Management området skal flere steder reducere budgetter og på samme tid levere mere. Samlet set stiller det store krav til effektivisering og prioritering.

Regeringen har fastlagt øgede krav til konkurrenceudsættelse. Facilities Management, bl.a. på hospitaler, vil være et naturligt område at gøre dette på, da der eksisterer et velfungerende marked for de relevante Facilities Management ydelser.

⁷ Ernst & Young: "Analyse af det danske marked for Facilities Management", 2010.

Brugere forventer til stadighed nye løsninger og højere kvalitet, hvilket også er en tendens i forhold til serviceydelser, der har indflydelse på patienters mulighed for at blive helbredt så hurtigt som muligt, såsom rengøring der skal være i orden, og patientmåltider der skal være ernæringsrigtige og indbydende. Endeligt er der også et øget fokus på, at omgivelserne er behagelige at være i, hvilket ofte har relation til Facilities Management, som jo bl.a. fungerer på bygningernes drift og vedligehold.

Bestillerside

De vigtigste udviklingstræk på bestillersiden er:

- **Facilities Management centraliseres og udbydes i større aftaler med flere serviceydelser i samme udbud.**
- **Der overføres risici fra bestiller til leverandør.**
- **Strategiske samarbejder med leverandører bliver mere udbredte.**

Det er en udbredt tendens at samle organisering og ledelse af Facilities Management og fast ejendom. Det betyder, at det bliver synligt, at området omkostningsmæssigt ofte kan fylde lige så meget som fx it-området. Som følge af denne synlighed fremkommer ofte øgede krav til dokumentation af, at der er styr på omkostninger og omkostningseffektivitet, hvilket ofte fører til konkurrenceudsættelse og benchmarkanalyser.

Når ansvaret for flere serviceydelser samles ét sted, bliver det også mere oplagt at analysere og teste, om et udbud med flere tjenesteydelser og færre leverandører kan give synergier.

Funktionsudbud giver mulighed for, at bestiller flytter fokus fra, hvordan en service leveres, til hvad bestiller ønsker at købe. Og med fleksible prismodeller, der afhænger af den volumen, der er behov for at købe, overføres noget af risikoen relateret til ressourcer, metoder og varierende behov for service til leverandøren, ud fra en betragtning om at leverandøren kan håndtere dette bedst og billigst.

Leverandørside

De vigtigste tendenser på leverandørsiden er:

- **Øget konkurrence.**
- **Øget sektor- og branchefokus og specialisering.**
- **Konsolidering og mere fokuserede strategier.**

Der er tendens til øget konsolidering i branchen med sammenlægning af en række leverandører. Desuden ejes en del leverandører af kapitalfonde, hvilket også peger på en modning af branchen. Modningen giver sig desuden udtryk i, at leverandører udvider deres kompetencer til at kunne levere flere services, og at de er modne til at kunne levere efter funktionskrav og tage større ansvar for leverancen.

Der er relativt lav indtjening inden for fx rengøring og kantinedrift, hvilket er udtryk for omfattende konkurrence på markedet. Det er dog ikke alle serviceområder, der har samme høje grad af konkurrence, fx er vagt og sikkerhedsopgaver karakteriseret ved forholdsvis få store leverandører og højere marginaler. Leverandørerne arbejder i stigende grad mod en specialisering af deres ydelser, således at flere har målrettede organisationer, processer og systemer til hospitaler, hvilket er en stor fordel for bestillersiden.

Fælles for udviklingstrækkende i Danmark og i resten af Norden er, at flere og flere af de indgåede Facilities Management kontrakter bygger på funktionskrav. Markedet går generelt mod øget dialog mellem bestiller og leverandør samt nye udbudsformer (samlede udbud, partnerskaber, funktionskontrakter).

Baggrunden uddybes i de følgende afsnit. Pointer om modenhed og overgang fra aktivitetskrav til funktionskrav mv. beskrives i detaljer i Udbudsrådets analyse af funktionsudbud (2010).

3.6 Anlæg og drift af sygehuse som OPP/OPS

Et andet interessant udviklingstræk som også ses i Danmark er et øget fokus på totaløkonomisk tænkning og optimering fx gennem Offentligt-Privat samarbejdsmodeller (OPP og OPS), som sammenkobler anlæg og efterfølgende drift.

OPP- og OPS-modeller er interessante i nærværende sammenhæng, fordi de rummer en sammenkobling af projektering, design og anlæg med de efterfølgende Facilities Management opgaver. OPP-modellen har nogle indbyggede mekanismer, som bidrager til, at byggeriet designes på en måde, så der tages hensyn til, hvordan anlægget bedst og mest effektivt kan drives og vedligeholdes gennem en lang periode på fx 25 år. Der bliver med andre ord bygget, således at Facilities Management opgaverne bliver integreret med selve udformningen og opførelsen af byggeriet.

Forudsat at udbudsdokumenterne er udarbejdet på en hensigtsmæssig måde, og at leverandøren er i stand til at udvikle gode og innovative løsninger, vil det indebære et "klogere byggeri", som optimerer forudsætningerne og rammevilkårene for en effektiv varetagelse af Facilities Management opgaverne. Som eksempler kan nævnes anvendelse af mindre vedligeholdelseskrævende materialer, materialer med længere levetid eller materialer, som kræver mindre rengøring. I forbindelse med nybyggeri eller reovering af eksisterende byggeri kan man med fordel overveje, om der er gevinster at hente ved at sammenkoble Facilities Management opgaverne med den rent byggetekniske del.

Sammenkoblingen af anlægs- og driftskontrakterne indebærer, at der er foretaget en optimal budgettering af alle faser i aktivets drift, samt at de til grund for optimeringen lagte budgetter rent faktisk også kan overholdes. Derved kan det sikres, at forebyggende vedligeholdelsesopgaver ikke nedprioriteres med endnu større følgeomkostninger som en uheldig sideeffekt.

Nedenfor præsenteres et konkret eksempel fra Stockholm, mens den generelle tilgang til OPP uddybes i afsnit 10.2.

Boks 4: Udbud af Facilities Management som en del af et OPP-projekt – Erfaringer fra Nye Karolinska i Solna, Sverige

I forbindelse med planlægning af Stockholms sygehusstruktur overvejede man, hvordan man kunne fremtidssikre sygehuskapaciteten. Det blev besluttet at opføre et nyt sygehus, da det eksisterende var for dyrt at reovere og tilpasse til nuværende og fremtidige behov.

Bestiller valgte at gennemføre projektet som et OPP med inspiration fra lignende projekter i England, hvor man har omfattende og gode erfaringer hermed. Projektet indebar således både selve anlægsopgaven og den efterfølgende drift og vedligehold af sygehuset. Af Facilities Management opgaver indgik både bygningsdrift, rengøring og logistik samt en række blødere tjenesteydelser.

Udbudet blev gennemført med udgangspunkt i en funktionsbaseret kravspecifikation til hver tjenesteydelse og med en efterfølgende dialogproces. Det fremhæves af den vindende leverandør, at dialogprocessen var meget konstruktiv og positiv for begge parter.

Det lykkedes således at optimere den endelige opgavespecifikation ud fra overvejelser om totaløkonomi og levetidsomkostninger samt overvejelser om fleksibilitet og fremtidssikring. Både bestiller og leverandør får gavn heraf i kontraktperioden via lavere omkostninger, bedre kvalitet i tjenesteydelserne og en mere anvendelig bygning.

Bestiller fremhæver, at det er meget afgørende at specificere funktioner på en måde, der sikrer en hensigtsmæssig leverance og fleksibilitet gennem hele kontraktperioden, der i dette tilfælde er på 25 år. Kravene skal således være rimelige, retvisende, målbar, bestående og begrænsede i antal.

For at sikre en tilfredsstillende leverance er der indføjet en betalingsmekanisme i kontrakten. Det betyder, at bestiller som udgangspunkt betaler for en 100 pct. funktionsdygtig bygning og leverance af tjenesteydelser. Opstår der fejl eller manglende funktionsdygtighed, reduceres betalingen efter et på forhånd fastlagt mønster. Dermed gives leverandøren klare incitamenter til at overholde de aftalte krav og behov gennem egenkontrol og hurtig udbedring af eventuelle fejl.

Den vindende leverandør peger på en række yderligere fordele ved totaløkonomiske projekter på funktionskrav. Den største fordel er, at bestiller overdrager ansvaret til en partner, der har de bedste kompetencer og forudsætninger for at tilrettelægge opgaveløsningen. Ved at bestille anlæg og drift sammen bliver løsningen af de to opgaver tænkt sammen og optimeret. Dermed opnås en løsning, der over tid giver den bedste løsning i forhold til omkostninger, kvalitet og fleksibilitet.

Tilgangen øger også leverandørens ansvarlighed og mulighed for at levere en ydelse, som netop møder bestillers unikke behov. Det er særligt afgørende for et sygehus, der stiller en række unikke krav til serviceleverancen, såsom 24 timers service og høje krav til fx rengøring. Bestilleren kan dermed koncentrere sig om at følge op på mål og kvalitet frem for selve udførelsen af opgaven og ellers koncentrere sig om kerneopgaverne.

Herhjemme har vi endnu ikke set OPP-projekter på hospitalsområdet, men bl.a. i England er der omfattende erfaringer med at anvende OPP-modellen i forbindelse med nybyggeri eller genetablering af hospitaler.

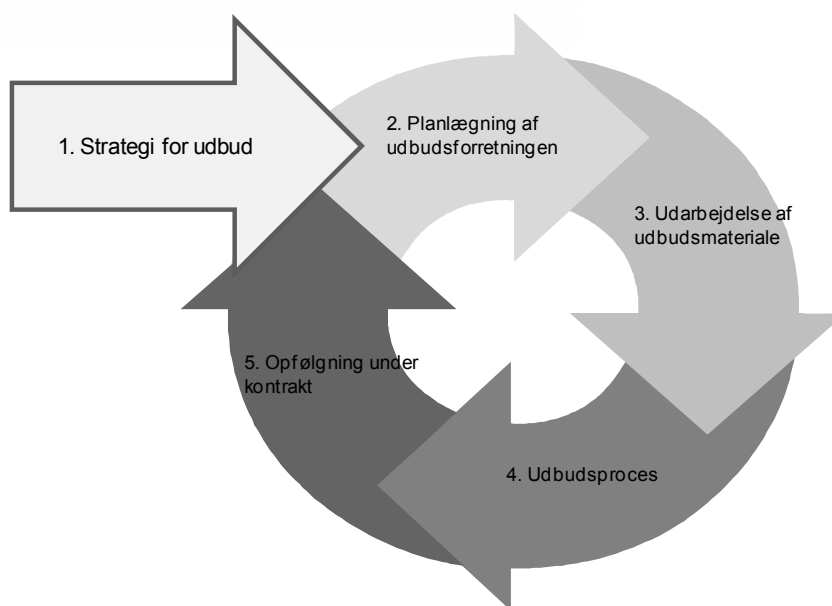
4. Udbud i et helhedsperspektiv og generelle overvejelser for beslutningstagerne

I kapitel 4 præsenteres en række overvejelser, som beslutningstagerne bør gøre sig indledningsvist for at kunne træffe beslutninger omkring de strategiske elementer af serviceleverancen. Opmærksomhedspunkterne vil blot blive præsenteret i dette kapitel, mens de konkretiseres og uddybes i inspirationsmaterialets sektion B, kapitel 6.

4.1 Hvordan bør man anskue udbudsforretningen?

Det er vigtigt at se på udbudsprocessen og den efterfølgende kontraktperiode i et helhedsperspektiv for at udnytte fordelene forbundet med funktionsudbud. Figur 2 skitserer en helhedsorienteret tilgang til udbudsforretningen.

Figur 2. Helhedsorienteret tilgang til udbudsforretningen



Ideelt set indledes processen med, at organisationen i fase 1 udarbejder en langsigtet leverance- og kontraktstrategi for det pågældende serviceområde. Formålet er at sikre, at der udstikkes nogle generelle retninger, målsætninger og forventninger til området og dets effekter for organisationen.

Heri kan det eksempelvis behandles, hvilken tilgang organisationen har til udbudsstrategien; dvs. om man ønsker at konkurrenceudsætte konsekvent, eller om det forestående udbud er en enkeltstående test af markedet. Desuden bør bestiller forholde sig til omfang af udbud, antal leverandører mv.

4.2 Hvad indebærer en helhedsorienteret tilgang?

En helhedsorienteret tilgang til udbud indebærer, at bestiller fra start ved planlægning af udbudsforretningen fastlægger behov og forventninger til effekter og omkostninger ved leverancen. Til at understøtte overvejelser og beslutninger, kan bestillerorganisationen gennemføre en markedsundersøgelse samt en internt rettet analyse af nuværende situation/baseline samt potentiale- og benchmarkanalyser for at etablere et solidt fundament for beslutningstagning. Disse muligheder uddybes i kapitel 6.

Disse indledende overvejelser danner rammen for beslutningstagning omkring udbudets konkrete omfang, tilgang og krav, som herefter specificeres i udbudsmaterialet. I forlængelse heraf, bør udbudsmaterialet udarbejdes, kravspecifikation med funktionsbeskrivelser, betalingsmodel og samarbejdsmodel integreres og indeholder klar ansvarsfordeling og koordinering. I den helhedsorienterede tilgang gennemføres opfølgning herefter ud fra opstillede, målbare indikatorer og baseret på den opstillede samarbejds- og ansvarsmodel.

Det **afgørende** for succes med funktionsudbud i et helhedsperspektiv er således, at hele processen følger nogle principper og målsætninger besluttet på overordnet niveau. Derved kan der etableres en sammenhæng mellem kravspecifikation, opfølgingsmodel og øvrige kontraktvilkår. Dette forudsætter en bestillerorganisation, som har kompetencer, der tillader en helhedsorienteret udbudstænkning, og som gør sig bevidst om disse sammenhænge før og under hele processen.

Endelig skal bestillerorganisationen inden kontraktudløbet begynde at overveje den fremadrettede leverancetilgang ud fra den overordnede leverancestrategi. Disse overvejelser bør baseres på erfaringer fra kontraktperioden og ved en 'opdatering' af behov og efterspørgsel samt udvikling inden for det konkrete område. Disse valg kan træffes på et solidt grundlag grundet den løbende opfølgning ud fra en opstillet baseline på målbare indikatorer.

5. Opsummering på sektion A

I denne sektion er de generelle overvejelser om funktionsudbud og konkurrenceudsættelse af Facilities Management ydelser belyst med fokus på hvad funktionsudbud er og hvorfor man med fordel kan anvende tilgangen i forbindelse med udbud af Facilities Management på sygehuse. Kapitlerne har beskrevet, hvilke centrale overvejelser bestillerorganisationen skal gøre sig i et helhedsperspektiv på beslutningstagniveau og hvordan man kan etablere et solidt fundament for beslutningstagning.

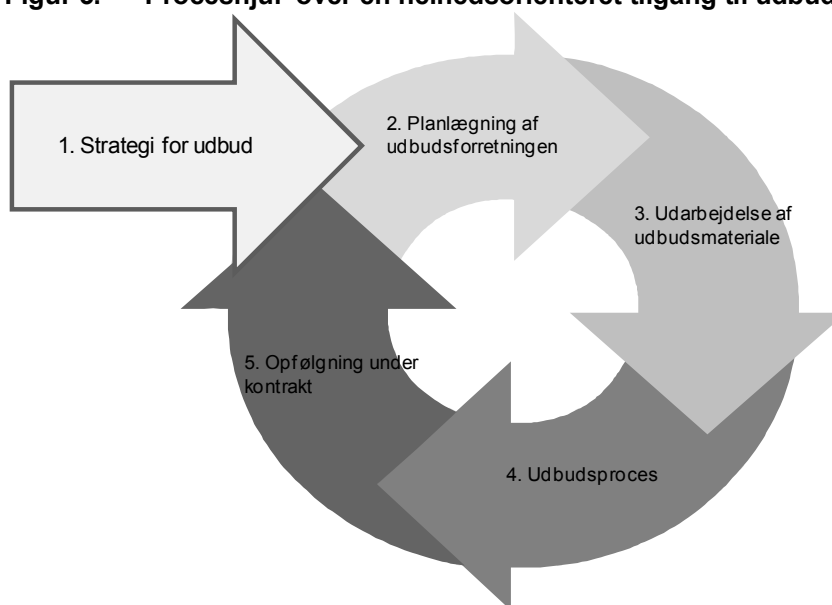
I inspirationsmaterialets sektion B præsenteres de konkrete faser i selve udbudsforretningen. Her præsenteres de indledende strategiske overvejelser yderligere efterfulgt af en gennemgang af de øvrige faser i ovenstående 'proces hjul'.

Sektion B: Inspirationsmateriale til at gennemføre funktionsudbud

I inspirationsmaterialets sektion A er de centrale begreber og overvejelser belyst omkring funktionsudbud, Facilities Management og helhedsorienterede tilgange til udbud. I sektion B rettes fokus på at konkretisere de enkelte elementer i udbudsforretningen, illustreret som 'proceshjulet' nedenfor. I de følgende kapitler gennemgås faserne hver for sig i kapitlerne 6 til 9.

Formålet er at præsentere centrale overvejelser, som gør sig gældende for funktionsudbud med vægt på Facilities Management på sygehuse. De mere alment gældende forhold omkring udbudsprocesser er kort beskrevet i inspirationsmaterialet, mens der henvises til relevante kilder for uddybende behandling.

Figur 3. 'Proceshjul' over en helhedsorienteret tilgang til udbudsforretningen



6. Overvejelser og centrale beslutninger om udbud af området samt leverancestrategi

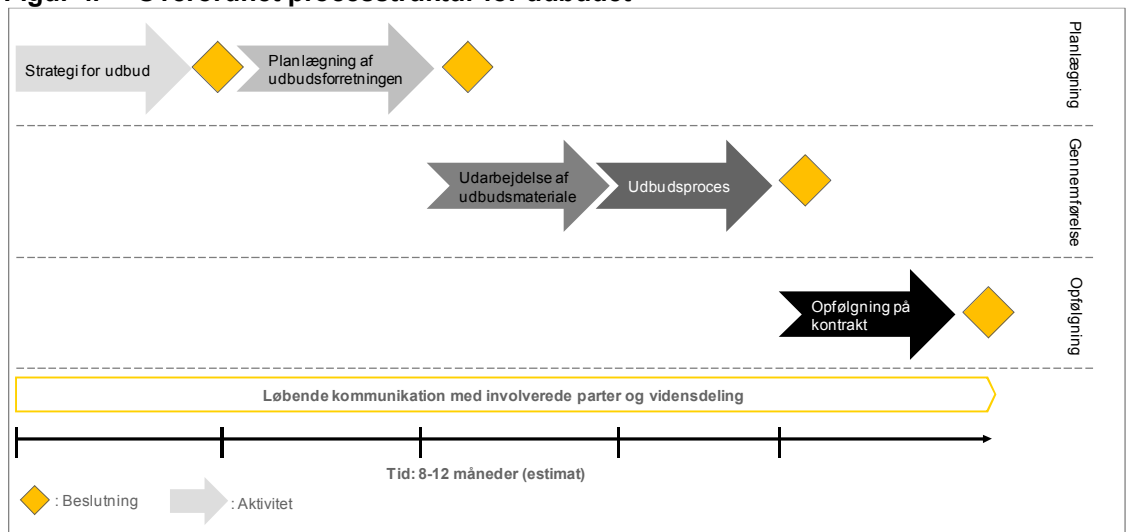
I kapitel 6 præsenteres først udbudsforretningen i et helhedsperspektiv med fokus på strategiske overvejelser og beslutninger. Der er således indledningsvist afgørende at gøre sig overvejelser på et overordnet niveau omkring:

- Overvejelser om nuværende og fremtidige behov og krav.
- Hvordan mulighederne er i markedet.
- Hvilken leverancestrategi man ønsker at anvende fremadrettet.
- Sikring af intern forventningsafklaring og politisk mandat.

6.1 Hvordan er den overordnede proces forbundet med udbud?

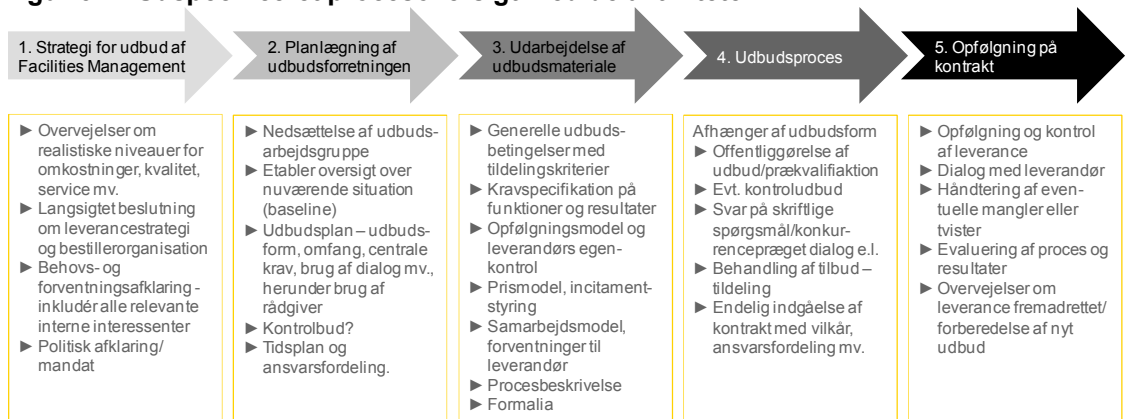
I forlængelse af anbefalingen om en helhedsorienteret tilgang til udbud anbefales det at gennemføre udbudsforretningen efter processen vist i figur 4.

Figur 4. Overordnet processtruktur for udbudet



Figuren viser processen med fokus på beslutninger og aktiviteter ud fra 5 overordnede faser. Nedenfor i figur 5 specificeres faserne i delaktiviteter. Hver af disse beskrives nærmere i de følgende afsnit.

Figur 5. Udspecificeret procesoversigt med delaktiviteter

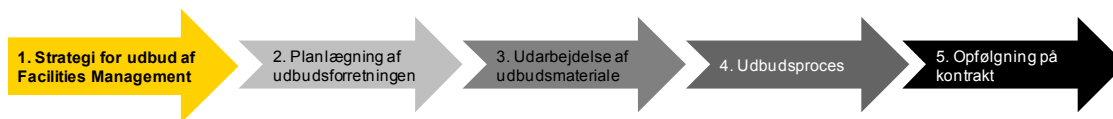


Overordnet set er der to modeller for gennemførelse af et funktionsudbud:

- Udbuddet kan foretages efter en traditionel udbudsmodel, hvor udbyder evt. sammen med egen rådgiver udarbejder en komplet funktionsbeskrivelse for udbuddet.
- Udbuddet kan foretages efter en udbudsmodel med konkurrencepræget dialog, hvor udbyder udarbejder et udkast til funktionskrav og efterfølgende indgår i en dialog med de prækvalificerede leverandører om mulige løsninger, med henblik på at søge inspiration i leverandørernes erfaringer til de endelige funktionskrav.

De to modeller for gennemførelse af et funktionsudbud følger forskellige tids- og aktivitetsmæssige forløb. I tabel 1 er gengivet, hvordan et traditionelt funktionsudbud kan gennemføres. Forløbet illustrerer et komplekst udbud, som det må forventes samlet set tager knap trekvart år. Et mere simpelt udbud vil dog kunne komprimeres noget.

6.2 Hvilke strategiske overvejelser bør man gøre sig om Facilities Management, inden arbejdet med udbud sættes i gang?



Der er tre strategiske overvejelser, som bør gøres inden funktionsudbuddet sættes i gang.

Kvalitets-, service- og omkostningsniveauer

For det første bør de nuværende kvalitets-, service- og omkostningsniveauer analyseres og beskrives eksplicit for at etablere gennemsigtighed og et sammenligningsgrundlag. Der er en tendens til, at mange udbudsforretninger, særligt førstegangsudbud, laver betydelige indirekte service og kvalitetsforringelser, uden at dette er led i en bevidst udvikling. Dette slår direkte igennem i forhold til omkostningerne. Niveauerne bør derfor være kendte for at sikre, at beslutninger om serviceniveauer mv. sker som aktive valg. Samtidig bliver det muligt at formulere gode funktionskrav. Desuden forenkler det arbejdet med evaluering og eventuelle kontrolbud betydeligt.

Leverancestrategi og bestillerorganisation

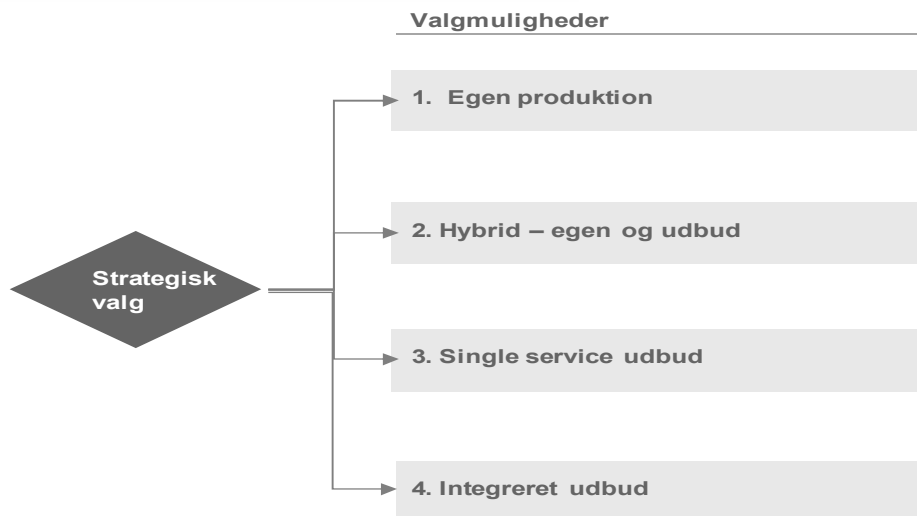
For det andet bør der træffes et valg om, hvilken leverancestrategi hospitalet vil benytte for at skabe konkurrence om Facilities Management (som beskrevet i afsnit 3.4). I forlængelse heraf bør kompetence og kapacitet i organisationen i forhold til bestilling og kontraktstyring vurderes, så der er en overensstemmelse med form og indhold i de kontrakter, der indgås.

Behovs- og forventningsafklaring

For det tredje bør der foretages en grundig vurdering af forventningerne og behov hos brugere og patienter ud fra en beskrivelse af kvalitets-, service- og omkostningsniveauer. Hvor er der udfordringer, som skal løses i forhold til patientforløbene?, hvor er der manglende overholdelse af rengøringsstandarder?, i hvilke klinikker er der behov for et særligt beredskab? Et grundigt kendskab til forventninger og behov er kritisk i forhold til at kunne give gode rammer for fx en højere grad af standardisering af tjene-sterne.

Der er overordnet set væsentligt at gøre sig overvejelser om sourcing, dvs. hvordan og hvem der skal levere ydelsen. Figur 6 illustrerer overvejelserne og valgmulighederne.

Figur 6. Illustration af leverancestrategi for Facilities Management



De fire leverancestrategier rummer en stigning i konkurrenceudsættelsen fra model 1 til 4. Den mest udbredte strategi er hybridstrategien med en blanding af egenleverancer og eksterne leverancer af de omfattede tjenesteydelser. Model 1. in-house produktion ses oftest, hvis der er en stor kritisk masse, der kan give stordriftsfordele, eller andre forhold der gør, at man ikke vil eller kan konkurrenceudsætte. Tendensen i den offentlige sektor går mod øget grad af konkurrenceudsættelse af opgaverne, således at et udbud af en enkelt tjenesteydelse ofte følges op med en mere samlet konkurrenceudsættelse – evt. i form af en række serviceydelser samles hos en leverandør.

Hvilken strategi, der vil være mest hensigtsmæssig for det enkelte sygehus, afhænger af de specifikke behov og beslutningstageres prioriteringer, jf. den strategiske tilgang til leverancen beskrevet ovenfor.

Det bør således analyseres eksempelvis gennem benchmarking, hvor der kan være et potentiale for at skabe konkurrence. Dette kan søges videre afklaret gennem markedsundersøgelser og dialog med markedet.

6.3 Hvordan kan man undersøge markedet inden udbudsforretningen sættes i gang?

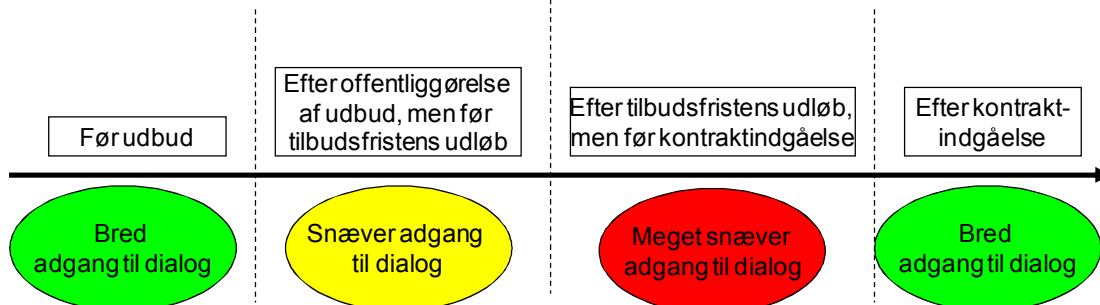
I forbindelse med de strategiske overvejelser vil der ofte komme spørgsmål om, hvorvidt en given strategi er mulig i forhold til, hvad der tilbydes på markedet, eller hvilken strategi der giver størst fleksibilitet eller laveste priser. Ved større funktionsudbud er det ofte værdifuldt at gennemføre en markedsanalyse og/eller en teknisk dialog.

Man skal være opmærksom på, at der er udbudsretlige begrænsninger for dialog i forbindelse med udbud generelt og særligt under selve udbudet. Således er der detaljerede regler for, hvornår visse udbudsformer er mulige – herunder de former der muliggør dialog under udbudet⁸. For at skabe større klarhed over reglerne, har Udbuds-

⁸ Muligheden for dialog i forbindelse med udbudsforretningen er underlagt nogle strenge juridiske begrænsninger. For vejledning i grænserne for dialog før, under og efter udbud, se Udbudsrådets publikation om emnet fra 2010. For gennemgang af de forskellige udbudsformer, se fx Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside eller KL's udbudsportalen.dk.

rådet udgivet en vejledning om emnet i 2010. Nedenfor ses en illustration af vejledningens overordnede retningslinjer.

Figur 7. Faser og mulighed for dialog før, under og efter udbud



Kilde: Udbudsrådet, Vejledning om grænser for dialog ved udbud, 2010.

I vejledningen fremgår der følgende om teknisk dialog:

”Reglerne om teknisk dialog tillader således myndigheden at søge eller modtage rådgivning fra private virksomheder til brug for udarbejdelse af udbudsmaterialet. Der er i den sammenhæng ingen grænser for, hvad myndigheden må have dialog med virksomhederne om”. (Udbudsrådet, 2010)

Der er således ganske vide rammer for at gennemføre teknisk dialog inden igangsættelse af udbudsprocessen. Herigennem kan man som bestiller sondere markedet og hente input fra markedet til hjælp for udarbejdelse af udbudsmaterialet. Dermed bliver bestiller i stand til at belyse og udfordre egne forventninger og sikre, at der tages hensyn til egne behov såvel som markedets præferencer og bedste praksis. Ultimativt gør dialogen bestiller i stand til at specificere de krav, der sikrer den mest hensigtsmæssige og ressourceeffektive løsning af opgaven for både bestiller og leverandør.

Dialogen skal foregå inden for rammerne af ligebehandlingsprincippet, ligesom bestiller og potentielle leverandører skal være bevidste om habilitetsbestemmelserne. Overtrædelse af disse principper kan medføre, at en leverandør ikke kan byde på opgaven efterfølgende.

Under selve udbuddet er dialogmuligheden anderledes begrænset af de udbudsformer, der er mulige for bestiller at anvende. Ikke desto mindre peger både bestillere og leverandører på, at en dialogfase er værdifuld i de situationer, hvor det er muligt, dvs. ved konkurrencepræget dialog, projektkonkurrencer eller udbud efter forhandling.

Eksempelvis kan dialog bidrage til forventningsstemning og fastlæggelse af mere hensigtsmæssige kravspecifikationer, end dem bestiller som udgangspunkt har fremlagt. Erfaringsmæssigt kan en sådan proces også betyde et bedre samarbejde og opgaveløsning efterfølgende, bl.a. grundet tidlig tillidsopbygning og gensidig forståelse for kritiske emner.

Boks 5: Erfaren leverandør om dialog under udbudsprocessen på anlægsområdet

”Bestiller og potentielle tilbudsgivere udfordrer hinanden og gør den endelige kravspecifikation til opgaveløsning bedre [under dialogfasen]; man får fx udryddet eventuelle mangler i den indledende opgavebeskrivelse. Det er også erfaringen, at det også gør den efterfølgende proces nemmere gennem en løbende tillidsopbygning og forventningsafstemning mellem parterne. [En konkret udbudsproces], hvor processen

blev gennemført som begrænset udbud uden dialogfase, resulterede i, at leverandør i princippet ikke anede, om projektet reelt lever op til bestiller og brugeres forventninger.”

Dialog er også betydningsfuldt for at etablere en fælles referenceramme, som hindrer uklarheder og behov for løbende diskussion om de enkelte kvalitets- og funktionskrav og øvrige tvivlsspørgsmål. Navnlig i forbindelse med indgåelse af nye samarbejdsformer og ved overgang til funktionskrav vurderes adgangen til dialog at være en meget vigtig faciliterende faktor.

6.4 Politisk afklaring/mandat

I forbindelse med disse overordnede overvejelser, er det afgørende at sikre sig det politiske mandat, da de i sidste ende er ansvarlige for leverancen af tjenesteydelser og de enkelte udbud. Derfor skal det politiske niveau inddrages i relevant omfang, både i strategiske overvejelser og omkring de mere konkrete beslutninger om udbud og kontraktindgåelse.

Hvordan den enkelte offentlige organisation organiserer den politiske inddragelse og i hvilket omfang politikerne skal afgive mandat, kan variere. Dog anbefales det, at politikerne tager stilling til en række punkter på baggrund af arbejdsgruppens indstillinger.

Politikerne bør inddrages i de strategiske overvejelser og beslutninger beskrevet under afsnit 6.2. Desuden skal politikerne traditionelt godkende udbudsplanen beskrevet nedenfor i kapitel 7, herunder forslag til udbudsform, kontraktstrategi og udbudets omfang mv.

Yderligere vil det typisk også være relevant at inddrage politikere i den organisatoriske ansvarsdeling og den overordnede tidsplan for udbudsforretningen. Desuden skal det besluttes, om der skal foretages en kontrolberegning, et såkaldt kontrolbud eller ej. Endeligt vil det ofte være nødvendigt med et politisk mandat, hvor aktiver og personale indgår direkte, eksempelvis i form af virksomhedsoverdragelse og ved partnerskabsmodeller mv.

Involveringen af politikerne har ligeledes et orienterende formål, idet man kan forestille sig, at udbudet vil rejse opmærksomhed fra offentligheden, borgere og faglige organisationer. Det er derfor vigtigt at afklare, hvad den officielle linje er mht. spørgsmål fra offentligheden og udtalelser til presse mv. Tilmed kan det være afgørende med en afklaring for at sikre overholdelse af udbudsregler om dialog og ligebehandling af potentielle leverandører. For mere om politisk mandat og kontrolbud, se eksempelvis Udbudsportalens vejledning i 'Udbud – trin for trin'.

Den sidste pointe omkring orientering er også relevant internt i forbindelse med den ovenfor omtalte inddragelse af alle relevant interessenter. Information, dialog og involvering af alle parter internt i organisationen er en kritisk aktivitet for at sikre en hensigtsmæssig udbudsproces, som håndterer potentielle problemstillinger på en ordentlig måde så tidligt som muligt. Dette er et af de afgørende læringspunkter fra Hørsholm Sygehus, hvor tidlig dialog og afstemning medførte en proces uden større uoverensstemmelser parterne imellem.

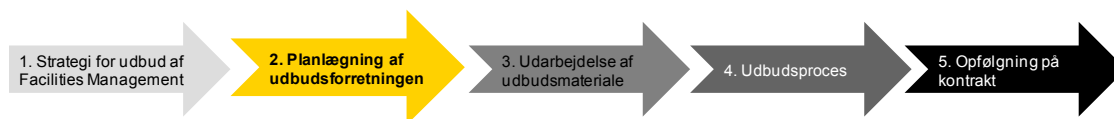
Involvering og politisk drøftelse er særligt relevant og kritisk i forbindelse med funktionsudbud. Det skyldes blandt andet, at udbud på funktionskrav kan opleves som en udbudstilgang, der medfører et større tab af kontrol end traditionelle udbud, idet opgavens tilrettelæggelse mv. lægges ud til leverandøren. Derfor er det vigtigt at gen-

nemføre drøftelsen og få forklaret rationaler og fordele for at undgå at støde ind i modstand senere i processen. Se mere om dette emne i Udbudsrådets analyse af funktionsudbud (2010).

Generelt har Udbudsrådet i analysen af barrierer for øget konkurrenceudsættelse (2010) identificeret en holdningsmæssig barriere hos politikere. Der henvises blandt andet til, at der kan være politiske fordele ved at fastholde egen leverance, ligesom der generelt ikke er 'mange stemmer' i konkurrenceudsættelse, ifølge nogle af de politikere Udbudsrådet havde talt med i forbindelse med analysen.

Netop derfor er det afgørende at sikre det politiske mandat på et klart og velforberedt grundlag. Dette mandat er også et vigtigt signal til interne og eksterne parter, der er involveret eller påvirket af udbudet.

7. Udbudsplan – centrale beslutninger og planlægning af udbudsforretningen



7.1 Hvordan planlægges udbudsforretningen?

Baseret på de strategiske overvejelser og beslutninger kan planlægning af funktionsudbudet sættes i gang. Dette indebærer:

- Organisering af udbudsprocessen.
- Etablering af baseline.
- Udarbejdelse af en udbudsplan, herunder:
 - Valg af, om der skal udarbejdes kontrolbud/eget bud.
 - Tidsplaner og ansvarsfordeling.

7.2 Hvordan organiseres et funktionsudbud?

Flere erfarne bestillere fremhæver, at det i forbindelse med funktionsudbud først og fremmest er afgørende at afdække, hvad de reelle behov er, og hvilke forventninger organisationen har til leverancen. Dette er særligt afgørende for komplekse udbud som Facilities Management på hospitaler.

Udbud vil typisk være forankret i en indkøbsfunktion på virksomhedsniveau eller regionalt støttet af repræsentanter fra de ansvarlige driftsenheder. Ved funktionsudbud bør man imidlertid sikre bredere inddragelse og forankring. Det vigtigste er, at de interne brugere er stærkt repræsenterede sammen med fagfolkene, som har kendskab til serviceområdet. Inddragelsen af kollegaer med kendskab til driften er afgørende for at kunne foretage en grundig beskrivelse af den nuværende situation, der kan fungere som baseline, mens inddragelsen af udbudskompetencer sikrer, at hensyn til behov og lovgivning og ressourceanvendelse balanceres og overholdes.

Erfaringsmæssigt er den kritiske succesfaktor for udbud på sygehuse desuden, at der er taget hensyn til de interne brugere og patienterne. Dette er ikke ensbetydende med, at alle krav skal imødekommes, men standardiseringer og ændringer skal være godt forankrede.

Denne 'arbejdsgruppemodell' anvendes med positive erfaringer i både kommunale og regionale organisationer såvel som i staten. Se eksempelvis Udbudsportalen for yderligere information om intern organisering.

7.3 Hvordan etableres en baseline?

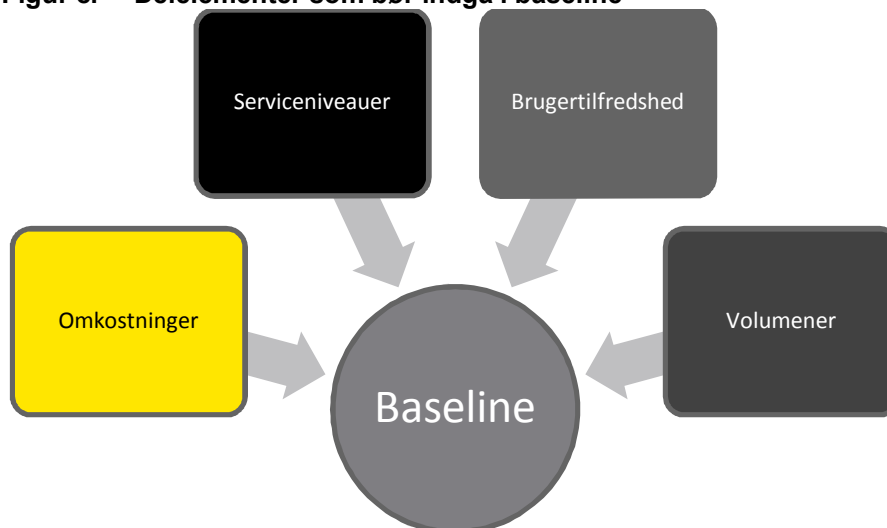
Etablering af en baseline er en afgørende forudsætning for at opnå gennemsigtighed og sammenlignelighed mellem nuværende situation/løsning og mulige alternativer fremadrettet. Ved at kende de nuværende niveauer specifikt er det muligt at benchmark sig selv internt mellem afdelinger og eksternt med andre tilsvarende organisationer. Generelt er det en forudsætning for at kunne opstille realistiske og målbare og funktionskrav i et udbud.

Herudfra kan leverandøren tilrettelægge en opgave, der imødekommer bestillers reelle behov, og som samtidig gør hospitalet i stand til at følge op på kravene efterfølgende.

de. Den fastlagte baseline bør kommunikerer internt som en del af den interne forventningsafstemning.

På baggrund af overvejelserne om leverancestrategi og bestillerorganisation vurderes omfanget af tjenester, som kan indgå i funktionsudbuddet og dermed også i baseline. Som udgangspunkt bør alle relevante tjenesteydelser inden for definitionen af Facilities Management analyseres i forhold til de nuværende eller hidtidige omkostninger, serviceniveauer, brugertilfredshed og volumen.

Figur 8. Delelementer som bør indgå i baseline



7.4 Hvad skal en udbudsplan for et funktionsudbud indeholde?

En plan for gennemførelse af et funktionsudbud adskiller sig ikke væsentligt fra andre udbudsformer. De store forskelle ligger i forberedelserne, i beskrivelsen af funktionskrav samt i opfølgingsmodellen. Det betyder, at en udbudsplan i tillæg, ud over organisering og baseline, bør indeholde en plan for håndtering af følgende elementer:

- Omfanget af tjenesteydelser som udbydes.
- Vurdering af regelsæt for udbuddet.
- Valg af udbudsform.
- Kontraktstrategi.
- Overvejelser vedrørende brug af kontrolbud.
- Kommunikationsplan som sikrer orientering og involvering af personale og brugere.
- Tidsplan og ansvarsfordeling.

Mange af disse elementer er gældende for udbud generelt. Dog er variationer, man bør være bevidst omkring forbundet med eksempelvis omfanget af udbud, kontraktstrategi samt ansvarsfordeling.

Som det første skal omfanget af de tjenester, som skal udbydes, fastlægges. Her kan der i forbindelse med funktionsudbud af den type, der behandles her, være tale om et større omfang end traditionelle udbud af enkelte services. Derfor bør bestiller gøre sig overvejelser om omfanget og kombinationen af tjenesteydelser, samt hvilke dele af organisationen, som udbydes. Komplexiteten kan forventes at stige med omfanget, men til gengæld opnås muligheder for synergier og 'stordriftsfordele' mv.

For det andet skal man vurdere, om der er tale om et EU-udbud eller ej (er tjenesternes kontraktværdi fx større end tærskelværdien for EU-udbud). Hvis der er tale om et EU-udbud, så skal de dertilhørende udbudsregler og procedurer følges.

For det tredje skal selve udbudsformen vælges. Skal opgaven fx udbydes som konkurrencepræget dialog, som projektkonkurrence, eller med udbud efter forhandling. Fordele og ulemper ved de forskellige udbudsformer bør nøje overvejes.

For det fjerde skal myndigheden vælge en kontraktstrategi, herunder fastlægge, hvordan den udbudte opgave skal afgrænses og eventuelt opdeles i delopgaver.

Som bestillerorganisation kan det for det femte være en fordel at gøre sig overvejelser vedrørende brug af kontrolbud. Et kontrolbud er myndighedens tilbud på eget udbud. Formelt er der dog ikke tale om, at ordregiver selv vinder et udbud... Formålet med kontrolbuddet er at sikre, at det er økonomisk mest fordelagtigt at udbyde opgaven. Hvis kontrolbuddet viser sig at være det bedste bud, kan det bruges som argumentation for at annullere udbudsforretningen og bevare opgaveløsningen internt. Hvis myndigheden vælger at lave et kontrolbud er det vigtigt, at vilkårene herfor er klare og organisatorisk afgrænsede fra 'bestillerollen'.

Udbudsplanen bør for det sjette også indeholde en kommunikationsstrategi over for personale og brugere for at sikre deres orientering og involvering i forløbet. Medarbejderne skal orienteres om planlægningen og den politiske behandling og andre forhold, der har betydning for deres arbejdsvilkår. Det kan fx dreje sig om medarbejdernes løn- og ansættelsesforhold i forbindelse med udbud af en opgave.

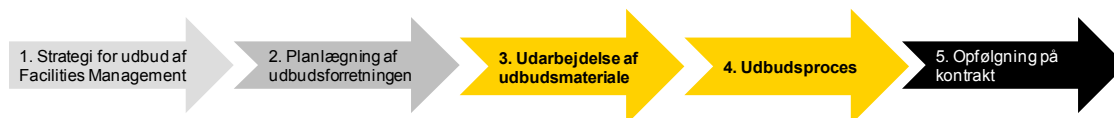
Endelig skal der laves en realistisk tidsplan for hele forløbet – fra de første forberedelser til kontrakten skal underskrives. Hvis der er tale om et EU-udbud, så vil nogle elementer af tidsplanen være fastlagt på forhånd. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledninger er en god ressource for tidsfrister mv. Der bør også laves en klar ansvarsfordeling, således at det er tydeligt defineret, hvem har ansvaret for hvilke elementer i udbudsforløbet.

Vedrørende ansvarsfordeling er det vigtigt igen at fremhæve inddragelse af alle relevante parter. Det gælder den specifikke arbejdsgruppe, interne faggrupper og det politiske niveau. Ydermere er det vigtigt at gøre sig konkrete overvejelser om, hvem der skal være ansvarlige for opfølgningen under udbuddet, således at disse er med i processens centrale overvejelser og beslutninger.

Udbudsportalen giver i 'Udbud trin for trin' en god indholdsmæssig indføring i hvert af disse elementer:

<http://udbudsportalen.dk/Vejledninger/Udbud---Trin-for-trin/Fase-2-Planlagning/>

8. Udarbejdelse af udbudsmateriale med betingelser



I kapitel 8 gennemgås selve udarbejdelsen af udbudsmaterialet. Kapitlet fokuserer på kravspecifikationen, herunder beskrivelse af hospitalets behov og funktionskrav, pris-model og ansvar. Desuden er der en kort gennemgang af udfordringerne ved selve udbudsprocessen set i forhold til funktionsudbud af Facilities Management.

8.1 Hvad skal udbudsmaterialet indeholde?

Udbudsmaterialet er grundlaget for, at leverandøren kan få et klart billede af den udbudte opgave. Det skal sikre bedst mulig konkurrence for at give bestiller laveste pris eller økonomiske mest fordelagtige tilbud, det skal skabe grundlag for, at konkurrencen sker i henhold til principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, og så skal det ikke mindst udarbejdes inden for en rimelig ressourceramme.

I sin enkleste form bør et udbudsmateriale indeholde:

- Beskrivelse af den udbudte opgave.
- Tilbudsvilkår.
- Udbudsbetingelser og kravspecifikation, herunder:
 - Kvalitetssikring
 - Prisforhold og betaling
 - Retningslinjer for tilbuddets udformning
 - Udkast til vilkår for kontrakt
 - Udvælgelses- og tildelingskriterier.
- Samarbejdsmodel.

I tillæg til de vejledninger som er tilgængelige fra offentlige myndigheder, findes der også detaljerede standarder, som kan anvendes i forbindelse med udbud af forskellige Facilities Management tjenester. INSTA 810 indeholder krav og anbefalinger, som kan lægges direkte til grund for et funktionsudbud af rengøringsopgaver.

Boks 6: INSTA 810 – Krav og anbefalinger til udbud af rengøringsopgaver

Standarden for udbud af rengøring, INSTA 810 Requirements and recommendations for the provision of cleaning services, opstiller en række krav og anbefalinger med henblik på at give større gennemsigtighed og ensartethed i udbud af rengøringsopgaver. Standarden forventes herved at kunne øge effektiviteten i udbudsforløbet og at skabe bedre grundlag for beslutninger om køb af rengøringsydelser.

Standarden er målrettet til den offentlige sektor.

8.2 Hvad skal en funktionsbaseret kravspecifikation indeholde?

En kravspecifikation i et funktionsudbud indeholder for så vidt ikke andre strukturelle bilag end ved et aktivitetsbaseret udbud, men karakteren af dem og især funktionsbeskrivelsen er væsentlig forskellige. Kombinationen af en god baseline og dækkende funktionskrav er en velfungerende løsning i forhold til at sikre den nuværende opgaveløsning uden at begrænse leverandørens mulighed for selv at tilrettelægge arbejdet.

8.3 Hvordan opstiller man funktionskrav?

Man opstiller funktionskrav ved som minimum at beskrive følgende tre forhold i forhold til hver tjenesteydelse, som udbydes:

- En overordnet beskrivelse af, hvad formålet med en given funktion er, fx er formålet med funktionen rengøring, at alle lokaler er pæne og rene og sikre patienters, pårørendes og medarbejderes sundhed og trivsel. (Dette står i modsætning til et aktivitetsbaserede udbud, hvor der beskrives en bestemt frekvens for, hvor meget der skal gøres rent).
- En beskrivelse af særlige servicekrav eller vilkår, der kan regulere krav til uniformering, personalets sproglige kompetencer, serviceindstilling m.m.
- En beskrivelse af, hvilke måleindikatorer (Key Performance Indicators), der måles efter, og hvilke målniveauer der efterspørges. Det er afgørende at huske netop målniveauerne, som sættes op ud fra den baseline, som er etableret, da det er dem, der i et funktionsudbud specificerer, hvilken kvalitet der udbydes og følges op efter.

Blandt andre relevante huskeregler fremhæver bestiller på Nye Karolinska, at funktionskrav skal være: rimelige, retvisende, målbare, bestående (dvs. anvendelige over tid) og begrænsede i antal.

Boks 7: Konkrete eksempler på funktionskrav

Udbud af rengøring I:

Målsætningen for 'Almen rengøring' er at sikre, at [organisationens] lokaler fremstår pæne og rene i overensstemmelse med lokalets brugsprofil.

- *Lokalerne rengøres på baggrund af den kvalitetsprofil der er registreret i "handleplanen".*
- *Rengøringspersonalet skal foretage deres rengøring, så det ikke er til unødige gene for brugerne. Der skal foretages synlig rengøring.*

Udbud af rengøring II:

[Bestiller] ønsker gjort rent efter renhedsgradsprincippet. Den daglige kontrol af rengøringskvaliteten gennemføres af leverandøren. Brugere kan indrapportere fejl og mangler, jf. [bilag]. Ved konstaterbar besmudsning skal leverandøren ud fra [beskrevne] definitioner udføre den nødvendige indsats for at tilvejebringe den efter [beskrevne] udfaldskrav fastsatte tilstand/kvalitet.

Udbud af ejendomsservice:

Bygninger og arealer skal fremstå pæne, funktionsdygtige, velplejede og renholdte, således at de understøtter kerneaktiviteterne samt medvirker til brugernes trivsel.

- *Leverandøren skal understøtte [organisationens] miljøprofil jf. [bilag X].*
- *Medarbejderne har den nødvendige uddannelse og baggrund til at håndtere relevante maskiner og produkter (fx kemikalier)*
- *Der skal ved arbejdets udførelse anvendes almindeligt anerkendte, faglige arbejdsmetoder og materiel for opnåelse af korrekt udførelse.*

Krav til samarbejde:

Der skal etableres en løbende dialog om opgaveløsningen. Leverandøren har ansvar for kontrol og for at sikre dokumentation. Begge parter har ansvar for fleksibilitet i ressourceanvendelsen.

Funktionskrav til tilfredshed:

Brugernes skal udtrykke tilfredshed med standarden for vedligehold af bygningerne og udearealerne og med den dialog, der er med [leverandøren] om løsning af opgaven – gennem brugertilfredshedsundersøgelser.

Et konkret eksempel på funktionskrav over for andre typer af krav fremgår af figuren nedenfor, som illustrerer variationen ud fra kravspecifikationen til vedligeholdelse af grønne områder.

Ved brug af 'input krav' specificeres, hvilke aktiviteter der skal udføres og hvordan, fx at "græsset bliver slået med maskine en gang ugentligt". Ved outputkrav defineres udfaldet specifikt, men ikke hvordan det skal nås, dvs. "græsset må maksimalt være mellem 4 og 8 cm". En variant, der giver leverandøren endnu mere frihed, er resultatorienterede krav. Med denne type krav er der givet udpræget frihed, og tilrettelæggelse af opgaven er overladt 'fuldstændig' til leverandøren, dvs. "grønne arealer skal plejes på en måde så de fremstår velholdte...".

Den første type specificerer udførelse af en aktivitet efter en bestemt frekvens uanset det reelle behov eller tilstand. De to sidste typer af krav er begge funktionskrav, men i forskellig grad. Sidstnævnte er mest vidtgående, idet stort set al frihed og ansvar for den konkrete tilrettelæggelse overlades til leverandøren. Selve kravet indeholder dog i sig selv margin for fortolkning og dermed også usikkerhed. Det understreger, at det er kompliceret at udforme funktionskrav på en måde, der gør det muligt og retvisende at følge op efter.

Figur 9. Illustration af forskel på kravspecifikation



Ovennævnte definitioner og typer må regnes for 'idealdefinitioner' på forskellige tilgange til udbud. Man vil i praksis se udbud på funktionskrav, der i mange tilfælde indeholder elementer af udførelseskrav, frekvensbestemmelser eller krav til kvalifikationer mv. Fokus i denne analyse er derfor snarere på de elementer af funktionskrav, der indgår i de gennemgåede udbudsmaterialer og udbudsprocesser, og hvilke erfaringer bestillere og leverandører har gjort sig, samt hvilket potentiale der er for øget anvendelse.

8.4 Udvælgelses- og tildelingskriterier

Først og fremmest er det vigtigt at fremhæve, at tilgangen til kriterier vil afhænge af, hvorvidt udbudsprocessen gennemføres med prækvalifikation eller ej. Dette besluttes ved valg af udbudsform beskrevet ovenfor.

Udvælgelseskriterier og mindstekrav i et funktionsudbud af Facilities Management svarer til de generelle overvejelser og retningslinjer beskrevet i udbudsdirektivet. Da der ofte er tale om større kontrakter, er det afgørende, at de potentielle leverandører møder krav om økonomisk formåen målt på omsætning og stabilitet mv. Desuden betyder kontrakter, som kombinerer flere tjenesteydelser og som skal leveres efter særligt høje standarder, at der bør stilles krav til teknisk/faglig formåen. I dette henseende kan det være relevant at stille krav om relevant erfaring. Kort sagt er det vigtigt, at de opstillede mindstekrav er proportionale med opgavens størrelse og kompleksitet.

Med hensyn til tildelingskriterier bliver valg af kravtypen ofte tydeliggjort. Ved aktivtetsudbud vil der ofte være stor vægt på pris gennem valg af kriteriet 'laveste eller mindste pris'.

I funktionsudbud vil der som oftest anvendes tildelingskriteriet 'økonomisk mest fordelagtige tilbud'. Dette kriterium giver mulighed for at vægte delkriterier som kvalitet og innovation i løsningsdesign, leveringssikkerhed, kvalitetssikring, kvalifikationer og erfaringer og modeller for egenkontrol og dokumentation i den samlede vurdering ud over pris.

I denne forbindelse er det afgørende at være opmærksom på ikke at 'låse' konkurrencen i ufravigelige krav, som forhindrer tilbudsgivere i at byde ind med en innovativ løsningsmodel. Igen bør bestiller gøre sig overvejelser om, hvad der er specifikt relevant af krav til leverandør for at opnå en hensigtsmæssig løsning af opgaven.

For en uddybende beskrivelse af udvælgelses- og tildelingskriterier se fx Udbudsportalens vejledning *Udbud trin for trin* samt Konkurrencestyrelsens *vejledning i udbuds-direktiverne*.

8.5 Dansk Standard om INSTA800/810 og andre Facilities Management standarder

Såfremt der findes etablerede kvalitetsstandarder, som fx inden for rengøring, kan der henvises til disse og eventuelt direkte medtage de vigtigste forhold i funktionsbeskrivelsen. I tekstboksen nedenfor er der givet detaljerede eksempler på en sådan standard generelt og specifikt mod hospitaler.

Boks 8: DS/INSTA 800 Rengøringskvalitet – System til fastlæggelse og bedømmelse af rengøringskvalitet

Standarden beskriver et system til fastlæggelse og vurdering af rengøringskvalitet. Standarden angiver et fællessprog. Det letter samarbejdet og kommunikationen mellem aktørerne på rengøringsområdet. Dette mindsker risikoen for misforståelser.

- Standarden giver mulighed for en entydig dokumentation af den på forhånd fastlagte kvalitet.
- Standarden giver leverandøren mulighed for at kontrollere, at aftalt kvalitet er opnået.
- Standarden giver medarbejderen mulighed for at kontrollere eget arbejde efter fastlagte kvalitetsprofiler.
- Standarden giver kunden mulighed for entydigt at specificere sine kvalitetskrav.
- Standarden giver mulighed for at informere brugerne af lokalerne om, hvilken rengøringskvalitet, de kan forvente.
- Standarden indeholder objektive målekriterier, så der ikke er tvivl om, hvilken

kvalitet der er valgt.

- Standarden gør det lettere for kunden at foretage sammenligninger af tilbud og lettere for leverandøren at udforme tilbud, fordi kvalitetskravene er defineret entydigt.

Standarden indeholder forskellige målekriterier på eksempelvis lokal størrelser, objektgrupper, tilgængelighed og niveauer for urenheder. Se appendiks for uddybning af disse.

Boks 9: DS 2451 Styring af infektionshygiejne i sundhedssektoren – del 10: 2001 Krav til rengøring

Denne standard stiller krav til forebyggelse af infektioner gennem rengøring. Kravene i standarden er baseret på videnskabelig dokumentation eller bred enighed baseret på erfaring blandt specialister på områderne rengøring og infektionsforebyggelse i sundhedssektoren.

Rengøringen tjener flere formål:

- At rengøringen opfylder krav til den visuelle kvalitet af det udførte arbejde i henhold til INSTA 800.
- At fjerne smitstof fra overflader og derved forebygge spredning af mikroorganismer, der frembyder risiko for at fremkalde infektioner.
- At vedligeholde inventar, vægge og gulve og at medvirke til at overvåge og melde om fejl i installationer eller skader, som kan udbedres.
- At fjerne forurening med menneskelige udskillelser (fx blod, sekret, ekskret), som kan indeholde store mængder smittefarlige mikroorganismer straks.

Med denne standard er det muligt at fastlægge niveauer for renhed af overflader samt få vist arbejdsprocesser, der kan føre til opnåelse af de fastlagte kvalitetsniveauer.

8.6 Hvordan specificerer man samarbejdet og opfølgning?

Ud over kravspecifikationen er det også vigtigt at beskrive, hvilken **samarbejdsmodel**, man som bestiller ønsker under kontraktperioden. Det skyldes, at en omfattende Facilities Management aftale ofte er ganske kompleks, hvorfor kontrakten bør rumme en egentlig proces for konflikthåndtering. Herunder bør der beskrives retningslinjer og ansvarsfordeling i forhold til gensidige pligter og afværgetiltag, som skal effektueres inden kontraktens bods- og hævebestemmelser tages i anvendelse.

Det bør altid berøres, hvordan man forventer samarbejde og opfølgning. Dette er dog yderligere vigtigt forbundet med den type af funktionsudbud, der behandles her. Det skyldes den mindre konkrete specifikation af opgaven, samt at der lægges op til en højere grad af partnerskab og ansvarsdeling for opgaveløsning og tilrettelæggelse. Det er således vigtigt, at bestiller beskriver de ønskede rammer for:

- Forventninger til ressource- og tidsanvendelse på dialog.
- Strukturen og frekvensen for den løbende dialog – herunder samarbejdsudvalg, møder, daglig repræsentation/kontaktpersoner mv.
- Generel struktur for kommunikation af større og mindre emner og problemstillinger.

- Model for håndtering af innovation, effektiviseringsforslag og forbedringer.
- Model for inddragelse af brugere.
- Håndtering af mindre og større konflikter, eskaleringsprocedurer.

Bestillers forventninger og krav bør formuleres eksplicit, således at de kan indgå i en forventningsafstemning og samtidig være en del kontraktgrundlaget for aftalen.

Det skal desuden specificeres, hvordan man forventer **opfølgningen** i løbet af kontraktperioden skal foregå. Det er afgørende, at den forventede tilgang til opfølgning tænkes sammen med kravspecifikationen og de øvrige udbudsbetingelser for at sikre de identificerede fordele forbundet med den helhedsorienterede tilgang til udbudsforretningen.

Der er to hovedtilgange til, hvordan man organiserer samarbejdet i forbindelse med funktionsudbud. Begge kræver, at man har gode sanktionsmekanismer at falde tilbage på, hvis det skulle blive nødvendigt.

Den ene model, som bl.a. ses på Hørsholm Sygehus, er at bruge nogle få overordnede målinger for opfølgning kombineret med et meget tæt daglig dialog (leverandørens serviceleder indgår i hospitalets ledergruppe). Denne løsning fungerer godt på små hospitalsenheder og i forbindelse med funktionsudbud af den samlede Facilities Management tjeneste.

Den anden model, som bl.a. ses på Nye Karolinska, er en meget detaljeret og konkret opfølgningsmodel, som specificerer opfølgning, kontrol, dialog med leverandør osv.

Den konkrete opfølgning belyses yderligere i kapitlet nedenfor, her nævnes blot en række centrale elementer, som kan indgå med forskellig vægt i opfølgningsmodellen. Fokus er på at sikre kontrol med, at leverancen efterlever de mål og forventninger, der er hertil og samtidig sikrer et hensigtsmæssigt samarbejde og dokumentation til brug eksternt og internt frem mod beslutninger om fremtidig leverancestrategi for området. Der skal også tages stilling til, hvem der i bestillerorganisationen skal stå for opfølgningen og disse skal inddrages tidligt i formuleringen af opfølgningsmodellen.

Opfølgningsmodellen kan med fordel indeholde elementer af følgende:

- Krav om formulering af handleplaner for de generelle tilgange til tjenesteydelserne
- Leverandørs beskrivelse af forventet model for egenkontrol
- Bestillers forventede tilsyn/brug af stikprøver (oplevet og målbar service)
- Koordinationsmøder og tvisthåndtering
- Tilfredshedsundersøgelser og effektmålinger (leverandør eller tredje part)
- Regnskabsaflægning og effektiviseringsforslag
- Specificering af roller og ansvar, herunder afholdelse af omkostninger

8.7 Hvordan gennemføres selve udbudsprocessen for et funktionsudbud?

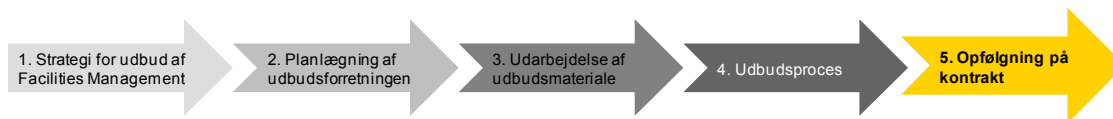
Som beskrevet i forbindelse med udbudsplan (afsnit 7.4) så adskiller et funktionsudbud sig ikke væsentligt fra andre udbudsformer set i forhold til procedurer for gennemførelse. Som udgangspunkt kan udbudsprocessen gennemføres helt i henhold til eksisterende vejledninger (se kapitel 11).

Der er dog et par punkter, man skal være opmærksom på i processen.

For det første vil forarbejdet – i det mindste de første gange – være mere tidskrævende end et klassisk aktivitetsudbud. De strategiske overvejelser, involvering af organisationen og analyse og etablering af baseline tager gerne 4-6 måneder og lidt længere, hvis man kombinerer det med en struktureret teknisk dialog.

Et udbudsmateriale baseret på funktionskrav er ofte mindre detaljeret og mindre omfangsrigt end de traditionelle materialer. Desuden bliver funktionsudbud beskrevet som meget nemmere for leverandøren at give tilbud på både i forhold til ressourceindsats og kompleksitet. Det skyldes, at leverandøren kan tage udgangspunkt i egne metoder og erfaring med at designe en løsningsmodel, som dækker de opstillede behov frem for at skulle forsøge at favne en række specifikke krav til aktiviteter mv. Det giver efter erfarne aktørers mening en bedre konkurrencesituation, hvor der ikke kun kan vurderes på prisvariation, men også på forskelle i løsningstilgange, kvalitet, erfaring osv.

9. Opfølgning på kontrakt og løbende evaluering/dokumentation



I kapitel 9 fokuseres der på opfølgning og samarbejde med leverandøren, som er et af de vigtigste områder i forhold til funktionsudbud.

9.1 Hvordan skal man følge op på et funktionsudbud?

Når en funktionskontrakt bliver idriftsat, er det væsentligt, at der bliver fulgt op på, hvorvidt de opstillede krav bliver opfyldt. Funktionskrav giver leverandørerne en meget stor handlefrihed, som skal følges tæt.

Som en del af selve kontrakten skal der derfor udarbejdes en opfølgningsmodel, kort beskrevet ovenfor. Ofte knyttes den direkte til betalingsmekanismen.

Boks 10: Opfølgning gennem anvendelse af betalingsmekanismer og fejkataloger

Bodsmekanismer eller betalingsmekanismer er en tilføjelse til kontrakten, som på forhånd definerer, hvordan manglende efterlevelse af opstillede krav håndteres – ultimativt gennem en pålæggelse af bod for leverandøren, fx gennem reduktion af den løbende betaling for den leverede ydelse.

Praktisk kan de være udformet som en form for **fejkatalog** med definerede grænser for mangler, kritiske mangler mv. for de konkrete funktioner omfattet i kravspecifikation, samarbejdsmodel og opfølgningsmodel. Fejkataloget opstiller opgaver og mulige fejl og kategoriserer efter en kritikalitetstankegang. Som oftest inddeles der i hhv. kritiske, delvist kritiske og ikke-kritiske opgaver.

For hvert niveau defineres eksempelvis accepterede niveauer og udbedringstider i tilfælde af fejl. Overholdelse af disse kontrolleres gennem leverandørens egenkontrol og bestillers tilsyn og kobles til betalingsmekanismen og har dermed indvirkning på leverandørens aflønning.

Praksis viser, at mekanismerne yderst sjældent anvendes aktivt af bestiller, idet de fleste opståede udfordringer løses i dialog mellem parterne. Dog er det væsentligt at fremhæve en positiv effekt af instrumentet, da den kan fungere som et underliggende fundament og som sikkerhed for bestiller. Med betalingsmekanismen på plads begrænses risici for bestiller. Ligeledes er leverandøren hele tiden klar over, at der er formuleret en økonomisk sanktion, hvis ikke de opstillede krav imødekommes. Dermed er der ultimativt et incitament for leverandøren til at samarbejde og overholde kontrakten.

9.2 Hvordan organiseres den løbende opfølgning?

Som skitseret ovenfor, er der to overordnede tilgange til opfølgning. De indledende valg og beslutninger bør indgå som del af udarbejdelsen af udbudsbetingelserne, men i forbindelse med kontraktindgåelse skal det endeligt fastlægges følgende punkter uanset valg af model:

- Hvem skal følge op?
- Hvem skal betale for opfølgningen?

- Hvordan skal opfølgningen kommunikeres (hvem, hvad og hvordan)?
- Hvordan skal afrapporteringsstrukturen se ud (antallet af rapporter, modtagere osv.)?
- Hvordan håndteres konflikter?

Som det første bør der afklares, hvem der skal stå for opfølgning. Skal det være den offentlige part, den private part, begge parter eller en tredje part? Ofte vil der være tale om en slags egenkontrol af leverandøren kombineret med muligheden for bestilleraudits, samt muligheder for at bestilleren kan følge op på klagesager.

Dernæst bør det afklares, hvem der skal betale for opfølgningsarbejdet. Det vil typisk være leverandøren, som betaler for egenkontrollen/selvmonitoreringen, mens bestilleren betaler for sin del af resultatopfølgningen (kontrol/stikprøvekontrol). Dvs. at hver part bærer sine egne opfølgningssomkostninger.

For det tredje bør kontrakten specificere, hvordan manglende krav- og målopfyldelse skal rapporteres. Hvilke aktører bør modtage hvilke rapporter? Hvor ofte? Hvad skal indholdet i rapporterne være? Hvornår skal de fremsendes (tidsfrister)?

Disse forhold bør være defineret i kontrakten. Det samme gælder for samarbejdets møde- og kommunikationsstruktur, herunder hvor ofte bestiller og leverandør formelt bør mødes, samt hvem/hvilket organisationsniveau der skal deltage i møderne.

Kontrakten for en omfattende og kompleks Facilities Management aftale bør tillige med udgangspunkt i en nærmere aftalt samarbejdsmodel rumme en egentlig proces for konflikthåndtering, som omtalt i kapitel 8.

9.3 Hvilke overvejelser om leverance fremadrettet og forberedelse af nyt udbud bør foretages?

I forbindelse med den løbende opfølgning og samarbejde med leverandøren er der to forhold, som bør overvejes og dokumenteres.

Det først er læringseffekten, særligt ved førstegangsubud vil der med stor sikkerhed vise sig en række forbedringspunkter i forhold til den løbende drift. Med en velfungerende samarbejdsorganisation vil disse kunne håndteres undervejs, men det er vigtigt at dokumentere dem i forhold til at kunne opdatere udbudsmateriale og kravspecifikation ved efterfølgende periodiske genudbud.

Det andet punkt er overvejelse om brug af option eller tidspunkt for genudbud. Ofte lægges denne beslutning i en meget mere langsigtet plan ejet af indkøbsfunktionen uden at koble den til drift og samarbejdet. Givet den metodefrihed, som leverandøren har, og den fleksibilitet som udbyder har ved denne type udbud, er der store forhandlingsmæssige fordele ved at involvere de driftsansvarlige på hospitalet direkte i beslutningen om genudbudstidspunkt.

Som hovedprincip bør disse beslutninger træffes ud fra overvejelser om sammenhængen mellem kontraktens løbetid og leverandørens incitamenter til at udvise den mest hensigtsmæssige adfærd. Hvis opgaven skal planlægges og løses i et langsigtet perspektiv (fx bygningsrelaterede opgaver), vil en kort kontrakthorisont ikke nødvendigvis give leverandøren de rette incitamenter. Og omvendt vil en række mere kortfristede serviceleverancer ikke nødvendigvis blive løst bedre af en lang kontrakthorisont.

10. Perspektivering

Kapitel 10 indeholder en række eksempler på områder, hvor man som beslutningstager eller udbudsansvarlig kan hente inspiration til udbud af Facilities Management på sygehuse. Punkt 10.1 belyser medicinalindustriens erfaringer med funktionsudbud. Dette er relevant som perspektivering set i lyset af de tilsvarende høje krav, der stilles til medicinalindustrien på fx rengøring som på hospitaler. I det efterfølgende afsnit uddybes perspektiveringen til muligheden for at samtænke anlæg og drift/vedligehold af eksempelvis hospitaler i OPP-modeller eller lignende.

10.1 Tema – udbud af Facilities Management i Pharma

Medicinalindustrien er kendetegnet ved, ligesom sygehussektoren, at stille meget høje krav til eksempelvis rengøring og teknisk service.

Erfaringerne fra en række virksomheder, som de senere år har udbudt tjenesteydelser, har generelt været positive. Dog er der en række læringspunkter relevant for hospitaler.

Generelt anbefales det at anvende funktionskrav, men med en højere specificationsgrad til funktionerne end traditionelt og med strenge krav til 'oppetider' mv. Samtidig er erfaringen, at man med fordel kan anvende eksisterende standarder i specifikation og opfølgning for dermed at sikre, at kvalitetskrav bliver overholdt. Det er særligt gældende på de områder, hvor der er deciderede lovkrav til niveauer og tilstand.

Grundet de høje krav har man traditionelt haft store interne serviceafdelinger. Det har betydet, at virksomhederne har været gennem en proces, hvor man har skullet omstille sig fra udførende til bestiller og danne overblik over baseline mv. Det tager tid og ressourcer også i forhold til at opbygge et tæt og tillidsfuldt samarbejde og etablere enighed og de rette niveauer mv.

Der er dog det klare indtryk, at udbudet har ført til bedre kvalitet og lavere omkostninger for virksomhederne. Virksomhederne ser desuden fordele i et partnerskab med en ekstern leverandør, som har sine spidskompetencer i netop leverance af Facilities Management og dermed kan bidrage med forslag til optimering af tjenesteydelser til gavn for kerneforretningen. Virksomheden kan dermed koncentrere sig om deres kerneforretning fuldt ud og kun følge op på kvalitetsmål.

Desuden er der i medicinalindustrien, som på hospitaler, behov for at have et beredskab til at udbedre akutte mangler. Dette er omkostningsfuldt for virksomheden, men leverandøren kan have et beredskab, der dækker hele deres kundeportefølje.

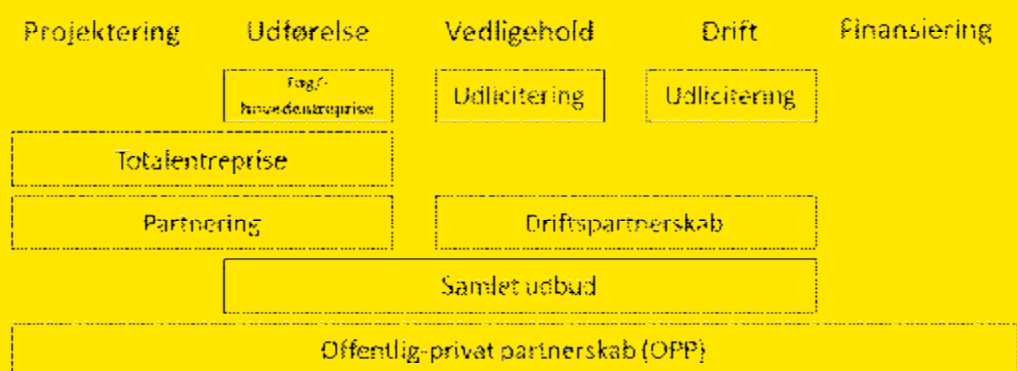
10.2 Tema – muligheder i forhold til Facilities Management og OPP

Offentlig-private partnerskabsmodeller (OPP) er som nævnt ovenfor interessante i nærværende sammenhæng, fordi de indebærer en sammenkobling af projektering, design og opførsel af byggeri og anlæg med de efterfølgende Facilities Management opgaver. I tekstboksen nedenfor uddybes de centrale elementer i tilgangen.

Boks 11: Offentligt-Privat Partnerskab og anlæg og drift/vedligehold

Et OPP (Offentligt-Privat Partnerskab) er en organiseringsform, hvor finansiering, design, etablering, drift og vedligehold af et bygge-/anlægsprojekt sammentænkes i ét udbud. Særlige kendetegn ved den klassiske OPP-model er, at den involverer privat finansiering, systematisk risikodeling mellem den offentlige og private part samt en lang aftaleperiode, som typisk strækker sig over 25-35 år. I en række af de nyere OPP-modeller er den private finansiering afløst af hel eller delvis offentlig finansiering kombineret med en række andre incitamentsskabende mekanismer relateret til det ansvar, den private partner kontraktligt har påtaget sig. Fælles for OPP-varianterne er, at de omfatter alle faser i et bygge-/anlægsprojekt samt efterfølgende drift.

I forbindelse med nybygning eller større ombygninger på hospitaler er det en mulighed at tænke funktionsudbud af Facilities Management ind allerede fra start.



Kilde: Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2005

I OPP-modellen bliver den private leverandør aflønnet efter performance. Således vil der i aftalegrundlaget udarbejdes en betalingsmekanisme, som regulerer de løbende udbetalinger i overensstemmelse med den faktiske målopfyldelse. Den private part bærer risikoen og ansvaret for deadlines, overholdes for budgetrammer og kvalitetskrav. Den første betaling falder således typisk, når byggeriet er kontrolleret og klar til ibrugtagning.

Sammenkoblingen af anlægs-, drifts- og vedligeholdelsesfasen indebærer et øget fokus på totaløkonomi, dvs. de langsigtede omkostninger ved at etablere, drive og vedligeholde aktivet. Den private leverandør kan derfor øge sin indtjening ved at gennemføre et byggeri, som er effektivt at drive og vedligeholde efterfølgende. Det særegne ved OPP-modellen er netop, at man allerede på et meget tidligt stadie (design- og projekteringsstadiet) involverer drifts- og vedligeholdelseskompetencer. Der anvendes således en holistisk tilgang, hvor fx arkitektur, materialevalg, tekniske løsninger m.m. bliver valgt med henblik på at opføre et byggeri, som er ressourceeffektivt at drive og vedligeholde på langt sigt. Samspillet mellem entreprenør og serviceleverandør sikrer, at serviceleverandørens praktiske erfaringer udnyttes maksimalt. Tilgangen er væsensforskellig fra den traditionelle model, hvor overvejelser omkring drift og vedligehold ikke er integreret på samme måde.

OPP-projekter er typisk baseret på åbne funktionskrav. Funktionskravene giver OPP-selskabet (den private leverandør) frihed til at finde de løsninger, som bedst kan opfylde bestillerens krav til pris og kvalitet. Da OPP-selskabet typisk har ansvaret for at aftalte drifts- og vedligeholdelsesstandarder bliver opretholdt i hele aftaleperioden, skaber det en særlig incitamentsstruktur, som tilskynder, at funktionskrav bliver op-

fyldt på en bæredygtig og økonomisk effektiv måde. Det bidrager til gode og langtidsholdbare løsninger. Dette er dog naturligvis betinget af, at funktionskravene bliver formuleret på en tydelig og operationaliserbar måde.

Se også Erhvervs- og Byggestyrelsens vejledning i samlet udbud for en beskrivelse af alternativer til OPP.

OPP-modellen er interessant i forhold til udbud af Facilities Management efter åbne funktionskrav, fordi den retter fokus mod, at Facilities Management og anlægsdelen med fordel kan sammentænkes. OPP/OPS-modeller bidrager til, at der opføres byggeri og anlæg, som tilgodeser Facilities Management opgaven i den forstand, at byggeriet bliver designet med henblik på at optimere vilkårene for effektiv Facilities Management på langt sigt.

11. Yderligere information

Dette inspirationsmateriale fokuserer specifikt på funktionsudbud af Facilities Management på Hospitaler. Hvis du vil vide mere om udbud eller om Facilities Management, findes der en lang række inspirationsmateriale og rapporter, de fleste er tilgængelige online.

Online ressourcer og links:

Danske Regioners portal for udbud og vejledning

<http://regionsudbud.dk/Administration/Vejledninger.aspx>

Dansk Facilities Management netværk (viden og arrangementer om Facilities Management)

<http://www.dfm-net.dk/>

Danske Standard (her kan du finde de nyeste standarder for rengøring og andre Facilities Management områder)

<http://www.ds.dk>

Erhvervs og Byggestyrelsen og KL – Udbudsportalen. DK, vejledning i samlet udbud

<http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Samlet-udbud/>

KL – Udbudsportalen (samlet platform for ressourcer til at skabe konkurrence)

<http://udbudsportalen.dk/>

KL – Udbudsportalen, vejledning i udbud generelt:

<http://udbudsportalen.dk/Vejledninger/Udbud---Trin-for-trin/>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udbudsportal:

<http://www.konkurrencestyrelsen.dk/udbud/>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledninger i udbud:

<http://www.konkurrencestyrelsen.dk/udbudsomraadet/vejledninger/>

Udbudsrådets hjemmeside, analyser og ressourcer:

<http://www.udbudsraadet.dk/>

Rapporter, analyser og vejledninger:

Dansk Facilities Management Netværk og Boligfonden Bikuben: *"Mere for pengene ved strategisk nytænkning af den kommunale ejendomsdrift"*, 2009.

Udbudsrådet: *Analyse af funktionsudbud (2010)*

Udbudsrådet: *Analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor (2010)*

Udbudsrådet: *Dialog ved udbud – hvad er myte og hvad er muligt (2010)*

Økonomi- og Erhvervsministeriet: *Man ved hvad man har, men ikke hvad man får – Erfaringer med drift og vedligehold på offentlige bygninger (2009)*

Styregruppen for tværoffentligt samarbejde: *Konkurrenceudsættelse af ejendomsservice (2008)*.

Appendiks: Checkliste for Funktionsudbud af Facilities Management på Sygehuse

1. Strategi for udbud af Facilities Management

- Overvejelser om realistiske niveauer for omkostninger, kvalitet, service mv.
- Langsigtet beslutning om leverancestrategi og bestillerorganisation.
- Behovs- og forventningsafklaring – inkluder alle relevante interne interessenter.
- Politisk afklaring/ mandat.

2. Planlægning af udbudsforretningen

- Nedsættelse af udbudsarbejdsgruppe.
- Etabler oversigt over nuværende situation (baseline).
- Udbudsplan – udbudsform, omfang, centrale krav, brug af dialog mv., herunder brug af rådgiver.
- Kontrolbud?
- Tidsplan og ansvarsfordeling.

3. Udarbejdelse af udbudsmateriale

- Generelle udbudsbetingelser med tildelingskriterier.
- Kravspecifikation på funktioner og resultater.
- Opfølgingsmodel og leverandørs egenkontrol.
- Prismodel, incitamentsstyring.
- Samarbejdsmodel, forventninger til leverandør.
- Procesbeskrivelse.
- Formalia.

4. Udbudsproces

Afhænger af udbudsform

- Offentliggørelse af udbud/prækvalifikation.
- Evt. kontroludbud.
- Svar på skriftlige spørgsmål/konkurrencepræget dialog e.l.
- Behandling af tilbud – tildeling.
- Endelig indgåelse af kontrakt med vilkår, ansvarsfordeling mv.

5. Opfølgning på kontrakt

- Opfølgning og kontrol af leverance.
- Dialog med leverandør.
- Håndtering af eventuelle mangler eller tvister.
- Evaluering af proces og resultater.
- Overvejelser om leverance fremadrettet/forberedelse af nyt udbud.