

Ansv. stab eller myndighed:

OSU

D. 15. december 2010

FKO-OSU104

Notat	
Emne:	<i>Validering af Ernst & Youngs estimerede potentiale på 88 mio. kr. årligt ved konkurrenceudsættelse af driften af forswarets etableringer på Sjælland og Bornholm.</i>
Formål:	<i>Formålet er at foretage en indledende validering af Ernst & Young estimerede potentiale på 88 mio. kr. ved konkurrenceudsættelse af driften af forswarets etableringer på Sjælland og Bornholm og estimere, hvor stort et provenu, det vil være muligt for forsvaret at opnå.</i>

Ref.:

- a) Ernst & Young "Potentialeanalyse af Facility Management i det danske Forsvar" Version 3.0 af 6. oktober 2010. [Captia 2010/001208-283550](#)
- b) Ernst & Young supplerende analyse: FKO Gevinstrealisering af 24. september 2010. [Captia 2010/001208-286148](#)
- c) FKO-OSU mail af 16-06-2010 "TASKER Dataindsamling økonomi på Facility Management" [Captia 2010/001201-283085](#).
- d) Orienteringsnotat vedrørende moms – Momsforhold i forhold til konkurrenceudsættelsen af 12. oktober 2010. [Captia 2010/001208-286149](#).

1 DEFINITIONER¹

Intern/ekstern benchmarking:

Benchmarking er en systematisk sammenligning med sammenlignelige institutioner. Formålet med benchmarking er, at sammenligningen skal danne grundlag for om der er et besparelspotentiale ved at konkurrenceudsætte områderne. En forudsætning for at kunne benchmarke er, at sammenligningsgrundlaget er ens.

Ved intern benchmarking forstås sammenligning de enkelte LSE imellem.

Ved ekstern benchmarking forstås sammenligning i forhold til sammenlignelige institutioner i Ernst & Youngs benchmarkingprogram og med cases som Ernst & Young har været involveret i.

Best practice:

"Best practice" er det fikspunkt/sammenligningsgrundlag som Ernst & Young har foretaget sammenligningen/anlysen mod.

¹ Kilde: Finansministeriets Økonomiske Administrative Vejledning (ØAV).

Ved "Best practice udlicitering" skal forstås, at forsvaret definerer hvilken funktion, der ønskes leveret, og giver leverandøren metodefrihed til udførelse af opgaven.

2 PROBLEMSTILLING

Forsvarsforlig 2005-2009 indebar en væsentlig omstrukturering af Forsvarets organisation, herunder oprettelse af Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste (FBE). For at kunne måle effekten af implementeringen af forsvarsforliget, gennemførte McKinsey i 2007-2008 på vegne af forsvaret review af støttestrukturen, herunder review af FBE. Formålet med reviewet var at give et dækkende og systematisk overblik over relevante dimensioner af myndighedernes performance.

McKinsey fandt, at der var indikationer på, at FBE på bemandingssiden kan optimere virksomheden inden for områderne rengøring, kantine, øvrige driftsområder² og ikke-kerne aktiviteter (svarende til det der i nærværende notat benævnes interne omkostninger). Sygefraværet var tillige et af de områder, hvor der blev fundet besparelspotentiale. For de øvrige områder³ vurderede McKinsey, at der var behov for nærmere undersøgelser for at få klarlagt optimeringsmulighederne. For de øvrige driftsområder energi, trykkeri og køretøjer har forsvaret iværksat selvstændige undersøgelser. Derudover har FBE øget fokus på at få nedbragt sygefraværet.

Ifølge McKinsey viser erfaringer fra Danske og Private organisationer og offentlige virksomheder, at der overordnet set kan opnås gennemsnitlige besparelser på 15-25% ved udlicitering af facility management ydelser. Dette svarer til en besparelse i størrelsesordenen 100-200 mio. kr. for etableringsdriften i hele Danmark. I McKinseys vurdering, var der indeholdt lagt flere serviceområder end de, der er indeholdt i den forestående konkurrenceudsættelse.⁴ McKinsey pointerede dog, at det ligger uden for rammen af reviewet, at vurdere om besparelsen for FBE vil ligge i samme størrelsesorden. Der har derfor været behov for yderligere undersøgelser.

Forsvarskommandoen (FKO) står overfor at skulle gennemføre en konkurrenceudsættelse af dele af driften af forsvarets etableringer. Konkurrenceudsættelsen er opdelt i to dele og omfatter i første fase etableringsdriften i Øst Danmark (primært Sjælland og Bornholm).

For at sikre, at udbudsformen/sammensætningen af serviceområderne sker mest hensigtsmæssigt og på det rigtige grundlag, har Ernst & Young på Forsvarskommandoens foranledning gennemført en potentialeanalyse ref. a. Udgangspunktet for analysen er en beskrivelse af forsvarets etableringsdrift, som den var i 2009. Analysen omfatter kun de etableringer, der er omfattet af første fase. Det skal bemærkes, at 2009 ikke nødvendigvis kan betegnes som et typisk gennemsnitsår. 2009 var et år, der var præget af

² Øvrige driftsområder vedrører blandt andet simpelt vedligehold, arealpleje, energi, indkøb, ejendomsadministration og – udlejning, biludlejning, trykkeri samt vagt- og sikkerhedsområdet.

³ Energi, trykkeri og køretøjer

⁴ McKinseys har nævnt følgende områder som konkurrenceegnede: Rengøring, vinduespolering, kantinedrift, arealpleje og vintertjeneste, renovation, postfunktioner, kørselstjeneste, trykkerivirksomhed, skov og naturpleje, bygge-anlægsopgaver, vedligeholdelse af boligmassen, tilsynsopgaver, salg af bygninger, udleje af forsvarets boliger, miljøopgaver, energiopgaver og IT virksomhed. Overordnet set vurderer McKinsey, at alt dette i princippet kan udbydes.

at være i slutningen af et forlig og ikke mindst presset økonomisk. Det vurderes dog, at 2009 er det bedste grundlag der findes.

Nærværende notat har til formål, at vurdere om det estimerede potentiale på 88 mio. kr. er validt. Vurderingen af estimatet vil blive foretaget på baggrund af en vurdering af det økonomiske datagrundlag, forsvarets særlige karakteristika⁵ samt forsvarets mulighed for omstilling og dermed mulighed for indfrielse af Ernst & Youngs forudsætninger.

3 POTENTIALEANALYSEN

Potentialeanalysen omfatter ydelsesområderne kantine, rengøring, vinduespolering, arealpleje (kun areal inden for perimeterhegn), simpelt bygningsvedligehold og affaldshåndtering. Det er under afklaring, hvilke dele af affaldshåndtering der indgår i det tværministerielle udbud. Det er således endnu ikke afklaret, om affalds bortskaffelse skal medtages i konkurrenceudsættelsen. Affaldshåndtering indgår som en del af rengøringen.⁶

Ernst & Young potentialeanalyse bygger på tre hovedanalyser; markedsanalyse, analyse af den nuværende situation og en potentialeanalyse. I nærværende afsnit gives Ernst & Youngs hovedkonklusioner fra delanalysen: potentialeanalysen.

Et besparelspotentiale kan enten fremkomme ved at sænke serviceniveauer eller ved at effektivisere.

Sammenlignet med andre store private og offentlige institutioner i Danmark har forsvaret meget lave serviceniveauer, hvilket betyder, at en reduktion heri vil bringe forsvarets serviceniveauer ned på et u hensigtsmæssigt lavt niveau. Analysen af den nuværende situation viste, at der er store forskelle i serviceniveauer (på nær for rengøring) og brugertilfredshed de enkelte etableringer i mellem, hvorfor Ernst & Young vurderer, at forsvaret med fordel kan harmonere dette ved blandt andet at anvende brugertilfredshed og funktionskrav i kravspecifikationerne. Kravspecifikationerne anvendes i forbindelse med konkurrenceudsættelsen til at definere/beskrive præcis, hvilken ydelse forsvaret ønsker at modtage fra en potentiel leverandør (en del af udbudsmaterialet).

Ernst & Young anslår det samlede potentiale for de undersøgte ydelsesområder til at være på 88 mio. kr. per år, svarende til en besparelse på 28%. Størstedelen af besparelsen kommer fra rengøring (45,4 mio. kr.) og kantine (39 mio. kr.) hvor de vurderer, at der er et besparelspotentiale for rengøring på 48% og kantine 28%. Besparelserne vurderes, at kunne realiseres uden reduktion i serviceniveauer og brugertilfredshed, men ved anvendelse af "best practice udlicitering" og med fokus på kommunikation i forhold til forandringerne. Ved "best practice udlicitering" skal forstås, at forsvaret skal definere hvilken funktion, der ønskes leveret, og give leverandøren metodefrihed til udførelse af opgaven.

⁵ Ved forsvarets særlige karakteristika skal forstås, særlige forhold hvor forsvaret adskiller sig fra andre virksomheder, såsom at forsvaret har værnepligtige/soldater hvis opgaver/dagligdag adskiller sig fra øvrige virksomheders aktiviteter og dermed kan skabe et andet adfærdsmønster.

⁶ Ernst & Young forudsætter dog, at der skal indføres central affaldssortering, drevet af brugerne.

For kontorrensning og kantinefrokost har analysen haft fokus på intern og ekstern benchmarking, og potentialet forekommer som en mulighed for øget udgift/omkostningseffektivitet sammenlignet med "best practice", hvor rengøring og kantine oftest er udliciteret. Målet er, at opnå højest mulig service og/eller brugertilfredshed for pengene

Det bemærkes, at forsvaret allerede har foretaget en reduktion i serviceniveauet for rengøring i forhold til 2009, som blev implementeret i 2010. Ernst & Young har netop i deres analyse vurderet, at der kunne opnås et yderligere besparelspotentiale på op til 20%, netop ved at sænke serviceniveauet uden at det vil påvirke brugertilfredsheden. Serviceniveauet i 2009 var under det gennemsnitlige niveau, hvilket ifølge Ernst & Young ikke udelukker en reduktion. En reduktion i serviceniveauet betyder ikke nødvendigvis en forringelse i standard. Serviceniveauet som helhed vil kunne sænkes ved funktionsrensning, og derved omfordeling af ressourcer. Brugere vil således kun i begrænset omfang opleve at serviceniveauet sænkes, og dermed vil en sænkning kun have begrænset indvirkning på brugertilfredsheden. Om dette potentiale er fuldt udtømt er for tidligt at vurdere. Forsvaret har sænket serviceniveauet ved at ændre på frekvensen, hvormed der gøres rent på de enkelte etableringer, mens Ernst & Young anbefaler at sænke niveauet ved at anvende funktionsrensning i stedet for. Ved funktionsrensning forstås, at der frem for at anvende bestemte frekvenser for rengøring, i stedet anvendes beskrivelse af, at der f.eks. skal være rent, således at der måles på, hvor rent der er, frem for, hvor ofte der gøres rent. Derved kan rengøringen målrettes de områder, hvor behovet for rengøring er størst.

3.1 Ernst & Young begrundelse og usikkerheder for potentialet

Ernst & Young begrundet deres vurdering af et samlet besparelspotentiale på 88 mio. kr. per år med, at rengøring og kantine er de ydelser, der oftest udliciteres i markedet. Der vil således findes leverandører på markedet med større volumen end forsvaret, som arbejder med udvikling af "best practice"⁷ og løbende optimering, og dermed vil kunne levere rengøring og kantine billigere end forsvaret selv. Det skal understreges, at den primære baggrund for vurderingen af, at der er et potentiale, er benchmark af omkostningseffektiviteten. Anvendelse af en højere grad af udlicitering, bedre udliciteringsprocesser (f.eks. udbud) og en samling af opgaven angives som årsager til potentiale – og er samtidig en vejledning til realisering af potentialet.

Ernst & Young har ved deres benchmarkanalyse af rengøring og kantine kun anvendt virksomheder, som de fagligt vurderede, er sammenlignelige med forsvaret. Der er dels gjort brug af deres eget benchmarkprogram og dels brug af andre lignende cases som Ernst & Young har været involveret i. Benchmarkprogrammet har fungeret i 9 år i Sverige og i 2 år i Danmark. Det fungerer således, at brugerne selv indberetter data, og derved kan benchmarke sig med de øvrige virksomheder. Dataene valideres i den forbindelse af Ernst & Young. På nuværende tidspunkt er der 8 virksomheder med i Ernst & Young benchmark program og heraf er forsvaret kun blevet benchmarket mod de virksomheder, som er sammenlignelige.

⁷ Der findes i dag i forsvaret ikke data, der muliggør hverken intern eller ekstern benchmarking

De indirekte omkostninger er generelt også et område med besparelspotentiale i forhold til "best practice". Forsvarets indirekte omkostninger udgør 28% af de samlede udgifter/omkostninger mod et benchmark for tilsvarende leverandører på 17%.

For løn kan der ikke identificeres en forskel på standardløn timesatser mellem forsvaret og private leverandører. Til gengæld er der en forskel på 9% i præsterede løn timesats, hvilket kan skyldes medarbejdervilkår såsom betalt frokost og motion i arbejdstiden samt sygefravær.

Analysen er baseret på 2009 forhold, hvorfor effektiviseringer og reduktioner i serviceniveauerne realiseret i 2010 ikke er medtaget (f.eks. rengøring). For kantine er der en usikkerhed i forhold til opgørelsen af antal brugere. Opgørelsen er baseret på en måling foretaget over to måneder⁸, der vurderedes af LSC Nordsjælland som repræsentative.⁹

Ernst & Young vurderer, at visse dele af det estimerede potentiale vil kunne realiseres relativt hurtigt ved en udlicitering. Potentialet består dels af besparelse via øget effektivitet og dels af besparelse via nedbringelse af de indirekte omkostninger. For at kunne realisere det estimerede potentiale kræves det, at der foretages initialinvesteringer for ca. 10 mio. kr. Initialinvesteringen på 10 mio. kr. er et estimat for forsvarets udgifter til rådgivning hos blandt andet Ernst & Young og Kammeradvokaten forud for udsendelse af udbudsmaterialet i hhv. 2010 og 2011. Udgiften til OSU er således ikke medtaget. Nedenstående skema viser Ernst & Young bud på realisering af besparelspotentialet. Fordelingen af besparelsen over tid er konceptuel og afhænger ifølge Ernst & Young af, hvor effektiv indsatsen i forhold til de indirekte omkostninger er, samt hvor effektiv en fremtidig bestillerorganisation (FBE) bliver.

Besparelse over tid				
Potentiale (Mio. kr.)	2012	2013	2014	2015
Effektiviseringer og strukturelle forhold	39,90	39,90	39,90	39,90
Indirekte omkostninger	23,90	35,90	47,90	47,90
Investeringer	-7,50	-1,50	-1,00	0,00
Totalt per år	56,30	74,30	86,80	87,80
Akkumuleret	56,30	130,60	217,40	305,20

Kilde: Ernst & Young ref. b.

Foruden initialinvesteringen på 10 mio. kr. vurderer Ernst & Young, at der må påregnes at komme yderligere udgifter til støtte til udbudsprocessen, omstillingsproces for FBE og støttefunktioner samt sikring af gevinstrealisering gennem etablering af baseline ved udbud og opfølgning på leverandør og FBE. Baseline (udgangspunkt) for gevinstrealisering kan først etableres, når udbuddet er gennemført, og der er taget stilling til de på nuværende tidspunkt uafklarede forhold såsom den tilbageværende organisation i FBE, defineringen af funktionen for hver ydelse o.l.

⁸ Målingen er foretaget i august og september 2010.

⁹ Der er foretaget opgørelse i hele Danmark. Arbejdet med at opgøre antal brugere er meget omfattende. Man har derfor valgt at opgøre antal brugere over en periode på to måneder. LSC Nordsjælland har vurderet, at de to måneder vurderes som værende repræsentative for forsvaret.

3.2 Ernst & Young forudsætninger for realisering af det økonomiske potentiale.

Ernst & Young har opsat en række forudsætninger, som skal indfris for realisering af det estimerede potentiale herunder, at der i forbindelse med konkurrenceudsættelsen anvendes "best practice udbudsmetoder". Anvendelse af "best practice udbudsmetoder" sikres ifølge Ernst & Young ved forsvarets anvendelse af eksterne specialister/rådgivere, der kan støtte i udarbejdelsen af et markedskonformt udbudsmateriale ved tilførsel af erfaringer i såvel udbudsprocessen som implementeringen.

Indfrielse af en del af potentialet forudsætter desuden, at forsvaret ved en eventuel udlicitering til ekstern leverandør kan reducere og omstille den nuværende ledelsesindsats til de nye krav og niveauer for en bestillerorganisation således, at den fremtidige bestillerorganisation bliver omkostningseffektiv. Derved skal blandt andet forstås, at FBE omstilles til at varetage de nye opgaver ved at tilpasse deres kapacitet eventuelt gennem omskoling, naturlig afgang eller afskedigelse som følge af opgavens bortfald/ændrede karakter. Dette gælder også for forsvarets andre funktionelle tjenester, der bidrager til opgaveløsningen, og dermed er med til at generere interne omkostninger. Desuden skal det sikres, at forsvaret råder over de rette kompetencer, som den ændrede opgave kræver, således at leverancen til forsvaret løbende tilpasses til behovet, og at der følges effektivt op på leverandøren(e).

4 OSU VURDERING

Ernst & Young analyse er foretaget på baggrund af tal fra 2009, som ikke nødvendigvis kan betegnes som et typisk gennemsnitsår, men 2009 vurderes at være det bedste grundlag, der findes. For ydelserne kantine, rengøring og arealpleje er der foretaget en stikprøvekontrol¹⁰ af det økonomiske datagrundlag med henblik på at vurdere kvaliteten heraf.

Forsvaret styrer økonomisk set ikke ud fra de definitioner/afgrænsninger af de enkelte ydelsesområder som konkurrenceudsættelsen fordrer, hvilket gjorde det vanskeligt at opgøre forbruget. For at sikre det bedst mulige datagrundlag, blev der taget udgangspunkt i en totalkontrol, hvor de samlede udgifter for hvert Lokalstøtteelement (LSE) blev opgjort og derefter vurderet og fordelt i sigende klumper inden for hvert af ydelsesområderne. Vurderingen og fordelingen af udgifterne/omkostningerne blev foretaget af Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste (FBE) i henhold til ref. c.

I DeMars er LSE det laveste niveau, som forbrug opsamles på. En yderligere opdeling på etablissementsniveau ville derfor være sket på skøn af de enkelte LSE'er, og blev vurderet til at være behæftet med en betragtelig usikkerhed.

Henset til datakvaliteten har Ernst & Young anlagt et konservativt perspektiv både i forbindelse med stillingtagen til hvilke udgifter og omkostninger der skal medtages i opgørelsen og i forbindelse med anvendelse af benchmarks. Ernst & Young har for eksempel undladt at medtage udgifter til timevikarer samt fleksmedarbejdere, og såfremt

¹⁰ Stikprøvekontrollen er primært blevet foretaget for de største udgiftsposter på ydelsesområderne kantine, arealpleje og delvist rengøring, og herunder igen er der foretaget stikprøve af de største udgiftsposter.

der har været tvivl om en given udgift/omkostning var relevant, er den ikke medtaget i opgørelsen.

4.1 Udgiftsområder der generelt har været svære at fordele

Stikprøvekontrollen helt ned på bilagsniveau viste, at udgifter til blandt andet skadedyrsbekæmpelse, rens & vask af linned, uniformer, håndklæder ol. og indkøb af rengøringsartikler m.v. generelt har været svære at fordele på de enkelte ydelsesområder, fordi der i forsvaret ikke styres ud fra denne opdeling. Fordelingen er derfor foretaget ud fra et overordnet skøn. Det der har vanskeliggjort opgørelsen er, at der på nogle konti kan være konteret både fakturaer, der falder inden for konkurrenceudsættelsen, og fakturaer, der falder uden for konkurrenceudsættelsen. En mere eksakt fordeling havde derfor fordret, at hver enkelt faktura skulle granskes og fordeles/underopdeles i henhold til konkurrenceudsættelsens definitioner af ydelsesområderne - en proces der blev vurderet at være for omkostningskrævende.

I materialet for arealpleje indgår udgifter til skadedyrsbekæmpelse. Det har ikke været muligt at skelne mellem skadedyrsbekæmpelse udført omkring kantinerne og skadedyrsbekæmpelse udført andre steder på etablisementerne, hvorfor udgifterne til skadedyrsbekæmpelse er bibeholdt på arealpleje. I den kvalitative dataindsamling var spørgsmål vedrørende skadedyrsbekæmpelse udelukkende indeholdt under ydelsesområdet kantine.

Desuden indeholdt materialet for arealpleje udgifter til blandt andet internet, Canal Digital, husleje o.l. som falder uden for konkurrenceudsættelsens definition af ydelsesområderne. Der er blevet korrigeret herfor i forbindelse med stikprøvekontrollen, men det vurderes, at materialet til en vis grad fortsat vil kunne indeholde udgifter, som ikke vedrører konkurrenceudsættelsen, og dermed ikke bør indgå i potentialet.

For rens & vask viste stikprøvekontrollen, at nogle fakturaer er opgjort ud fra type vask (køgevaske + rulning o.l.) og ikke ud fra hvad der vaskes (arbejdstøj, linned, duge o.l.). Det var således ikke muligt at opdele udgiften per ydelsesområde. Hvor det har været muligt (ved stikprøve), er der foretaget en vurdering, og udgiften er blevet fordelt til det pågældende ydelsesområde.

Rengøringsartikler, opvasketabs og lignende bestilles ofte samtidig, og faktureres derfor også på samme faktura. Forsvaret har hidtil ikke fundet det relevant at styre efter de enkelte ydelsesområder, hvorfor udgiften ved kontering ikke er blevet fordelt yderligere. Hvor det har været muligt (ved stikprøve), er der foretaget en vurdering, og udgiften er fordelt til det pågældende ydelsesområde.

Vanskelighederne med at fordele og opgøre udgifterne indenfor de enkelte ydelsesområder vil kunne påvirke det estimerede besparelspotentiale. Det vurderes dog, at usikkerheden med den gennemførte stikprøvekontrol og efterfølgende korrektioner reduceret betragteligt. Der bør dog tages højde herfor i estimatet af provenuet.

Endeligt er det forskelligt fra LSE til LSE, hvorledes der konteres og styres. Der er således ikke en entydig måde, hvorpå udgifterne konteres og på hvilket niveau.

4.2 Kantine

Kantine er det område, hvor Ernst & Young vurderer, at forsvaret vil kunne opnå det næststørste besparelspotentiale (39 mio. kr.). Ifølge undersøgelsen brugte forsvaret 141,1 mio. kr. i 2009 på at drive forsvarets kantiner på Sjælland og Bornholm.¹¹ Potentialet er vurderet ud fra en overordnet sammenligning af forsvarets råvareudgifter, lønudgifter og indirekte omkostninger i forhold til "benchmark". Analysen viste, at der er et besparelspotentiale på 22% på leverandørudgifter, 12 % på løn og 56 % på de indirekte udgifter. Ernst & Young undersøgelse omfattede ikke en indgående analyse af den nuværende leveranceorganisation. Fokuseret i analysen har primært været på resultatet/udfaldet af den nuværende leveranceform og effektivitet ud fra, hvad der leveres af omfang i serviceniveauer og brugertilfredshed i forhold til, hvad ydelsen koster forsvaret at modtage. Det er derfor ikke muligt at konkretisere nærmere, hvori potentialet består, - om potentialet ligger i en mulighed for f.eks. opnåelse af bedre råvare priser, mindre spild i forbindelse med bedre tilrettelæggelse af kosttilmeldinger eller andet.

4.2.1 Potentiale på leverandørudgifter.

Ifølge undersøgelsen er kantine det ydelsesområde, hvor forsvaret har udliciteret mindst, hvilket ifølge Ernst & Youngs tyder på, at der på dette område kan være et besparelspotentiale. Ernst & Young har i deres analyse for kantine haft fokus på intern og ekstern benchmarking, og potentialet forekommer som ovenfor nævnt, som en mulighed for øget udgifts-/omkostningseffektivitet sammenlignet med "best practice". Økonomisk set er det i forsvaret ikke muligt at opgøre udgifterne for en frokost i DeMars. Ernst & Young har derfor estimeret udgiften herfor ud fra FBE umiddelbare besvarelse i forbindelse med den kvalitative dataindsamling på spørgsmålene "Hvor stor en andel af den samlede tid i kantinen (i %) går til frokost" og "Hvor stor en andel af råvarerne (i %) går til frokost. På trods af, at FBE efterfølgende har haft datamaterialet til validering og kommentering vurderes estimatet af OSU at bero på et usikkert grundlag. Samtidig bemærker Ernst & Young, at der for kantine er en usikkerhed i forhold til opgørelsen af brugere. Opgørelsen af brugere er baseret på en måling foretaget over to måneder, der vurderedes som repræsentative.

Brugerne i visse af forsvarets kantiner adskiller sig fra andre virksomheder. I forbindelse med den kvalitative undersøgelse tilkendegav respondenterne på etableringer med værnepligtige/soldater, at der kan forekomme en del spild. Dette sker, når kosttilmeldingen på kasernen ikke fungerer, som den skal, og et helt hold dermed udebliver. For nogle etableringer fungerer kosttilmeldingen bedre end andre steder. Udsving kan naturligvis også forekomme på etableringer med almindelig kontordrift i forhold til mødedeltagelse, tjenesterejer o.l., men udsvinget vurderes umiddelbart ikke at kunne være lige så stort som på etableringer med værnepligtige/soldater. Nogle udsving kan mindskes via større fokus på styring af kosttilmeldingerne. Dog kan forsvaret ikke kræve, at de værnepligtige/soldaterne anvender kantinen i deres fritid¹². Store udsving kan gøre det svært at beregne hvor mange, der skal produceres mad til, og dermed bidrages til ekstra spild. Dette kan være en risiko, som potentielle bydere kan have svært ved at vurdere, og derfor sætter denne for højt i forbindelse med prissætningen, hvilket vil påvirke potentialet.

¹¹ Det opgjorte forbrug er indeholdt udgifter til kantiner der i dag allerede er udliciterede.

¹² Den kvalitative analyse viste at de værnepligtige indimellem vælger at spise uden for kasernens område i deres fritid. Denne adfærd har forsvaret ingen mulighed for at kontrollere.

Stikprøvekontrollen af kantinedata viste kun få "fejlkonteringer" af udgifter som vedrørte andre ydelsesområder o.l. Derimod blev der i datamaterialet for arealpleje fundet en del konteringer, der i forhold til undersøgelsens formål rettelig bør vedrører kantine.¹³ Der er korrigeret for de udgifter, der blev fundet ved stikprøvekontrollen, men det må formodes, at datagrundlaget for arealpleje fortsat kan indeholde udgifter til blandt andet kantine.

Overordnet set er der således forhold, der kan trække potentialet både op og ned.

4.2.2 Potentiale på lønudgifter.

Undersøgelsen viste, at der ikke er forskel i standardløn timesatsen. Besparelsen skal dermed hentes i præsterede løntimer ved afskaffelse af medarbejdervilkår som betalt frokost og motion i arbejdstiden. Betalt frokost er en del af overenskomsten og formodes tillige at indgå i overenskomsten, der forhandles på plads i 2011. Denne forpligtelse vil således overgå til en ny leverandør i forbindelse med en eventuel virksomhedsoverdragelse, og vil som minimum løbe overenskomstperioden ud.¹⁴

Om forpligtelsen vedrørende motion i arbejdstiden skal overgå til en ny leverandør i forbindelse med en eventuel virksomhedsoverdragelse, er ved at blive undersøgt nærmere. Det er således uafklaret inden for hvilken tidshorisont, potentialet vil kunne realiseres.

Foruden de særlige medarbejdervilkår indeholder potentialet tillige nedbringelse af sygefravær. FBE har sat fokus på netop nedbringelse af sygefravær siden begyndelsen af 2009, hvorfor det må formodes, at en del af dette potentiale allerede er indhentet.

4.2.3 Potentiale på indirekte omkostninger.

"Best practice" indbefatter blandt andet indførelse af mere udpræget automatisk medarbejderbetaling. Dette vil kunne betyde, at der enten kommer mere administration til den tilbageværende organisation, såfremt det skal ske via lønnen, eller alternativt vil koste initialinvesteringer i form af nye kasseapparater og evt. ombygning af kantinen. En udgift der må formodes at blive pålagt ved prisfastsættelsen, hvormed det fulde besparelspotentiale først opnås på længere sigt, hvis leverandøren skal bekoste anskaffelsen. Ved eventuel indførelse af mere udpræget automatisk betalingssystem vil det naturligvis medføre en besparelse på anvendelse af bemanning af kassen i kantinen åbningstid. Den kvalitative undersøgelse viste dog, at der var et behov for ekstra bemanning i kantinen ved kaserner med værnepligtige, når der kom nye hold. Den ekstra bemanning sikrer, at flowet igennem kantinen sker så smidigt som muligt. Løsningen med automatisk medarbejderbetaling vurderes derfor at være mindre egnet på etableringer med værnepligtige.

Øvrige forhold vedrørende indirekte omkostninger vil blive behandlet særskilt i afsnit 4.7.

4.2.4 Vurdering af potentialet for kantine.

Samlet set vurderer OSU, at ovenstående forhold vil kunne betyde, at besparelspotentialet for kantine vil kunne være lavere end estimeret af Ernst & Young.

¹³ Der er ikke tale om fejlkonteringer, men derimod et udtryk for forsvarets måde at definere areal inde på.

¹⁴ Den 1. april 2011 indgås en ny overenskomst, som forventes at gælde fra 1. april 2011 – 31 marts 2014.

4.3 Rengøring og vinduespolering

Rengøring er det område, hvor Ernst & Young vurderer, at forsvaret vil kunne opnå den største besparelse (45,4 mio. kr.). Ifølge undersøgelsen brugte forsvaret 93,2 mio. kr. i 2009 på rengøring.¹⁵ For vinduespolering blev der i 2009 brugt for 1,1 mio. kr. Potentialet er vurderet ud fra en sammenligning af forsvarets leverandørudgifter, lønudgifter og indirekte omkostninger i forhold til "benchmark". Analysen viste, at der er et besparelspotentiale på 37% på leverandørudgifter, 1 % på løn og 93 % på de indirekte udgifter. Selv hvis man ser bort fra de indirekte omkostninger, er der fortsat et besparelspotentiale indenfor rengøringsområdet på 28%. Ernst & Young undersøgelse omfattede ikke en indgående analyse af den nuværende leveranceorganisation. Det er således ikke muligt at konkretisere yderligere, hvad det er, en ekstern leverandør kan gøre bedre (såsom f.eks. opnåelse af billigere råvarepriser o.l.).

4.3.1 Potentiale fra leverandørudgifter.

Der blev kun gennemført en stikprøvekontrol på en del af rengøringsmaterialet. Stikprøven viste umiddelbart, at der kun skulle foretages ganske få korrektioner. Derimod blev der i datamaterialet for arealpleje fundet en del konteringer, der i forhold til undersøgelsens formål rettelig bør vedrøre rengøring.¹⁶ Der er korrigeret for de udgifter, som blev fundet ved stikprøvekontrollen, men det må formodes, at datagrundlaget for arealpleje fortsat kan indeholde udgifter til blandt andet rengøring. Derudover kan det være svært økonomisk set i DeMars at adskille rengøring og vinduespolering. Udgifter til vinduespolering er tillige fundet inden under arealpleje. Den reelle udgift for vinduespolering må derfor antages at være højere.

Den kvalitative undersøgelse viste tillige, at vinduespolering generelt bruges som en regulator i forbindelse med besparelser. På nogle etableringer er udgiften til vinduespolering blevet sparet i adskillige år. Det må derfor formodes, at udgiften til vinduespolering vil blive større fremover, hvis der i forbindelse med konkurrenceudsættelsen opstilles krav om en bestemt standard. Dette vil reducere den samlede besparelse i forbindelse med konkurrenceudsættelsen.

Ernst & Young undersøgelse viser tillige, at forsvaret allerede har udliciteret 65% af rengøringen og 75% af vinduespoleringen, hvormed forsvaret allerede burde kunne drage fordel af de eksterne leverandørers optimering og effektivisering. Ydelserne er dog ikke som hovedregel blevet konkurrenceudsat (centralt), men ydelserne er blot blevet indkøbt lokalt og efter lokal anvisning. Det betyder, at der på trods af den høje udliciteringsgrad fortsat vil være et besparelspotentiale her.

Ernst & Young benchmarking tager udgangspunkt i kontor rengøring, og besparelspotentialet herfor er blevet overført på den resterende del af forsvaret. På kaserner med værnepligtige/soldater kan der være mere mudder og smuds i kraft af "arbejdets" karakter, hvorfor rengøringen kan være mere krævende end for andre myndigheder/institutioner, som Ernst & Young har kunnet benchmarke mod. Dette kan for eksterne være svært at prissætte, hvilket vil kunne påvirke prisen og dermed besparelspotentialet. Derudover kan en besparelse på rengøring af kontorer ikke

¹⁵ Det opgjorte forbrug er indeholdt udgifter til rengøring der i dag allerede er udliciterede.

¹⁶ Der er ikke tale om fejlkonteringer, men derimod et udtryk for forsvarets måde at definere areal inde på.

overføres direkte til rengøring af depoter o.l., hvor det er transporttiden, der vil være den afgørende faktor og svær at effektivisere. Det estimerede besparelspotentiale må kan dog alligevel antages at være det samme for depoter og kaserner som for kontorfaciliteter, da der ikke er indikationer på, at forsvaret målt i % skulle være mere effektiv i rengøringen af depoter og kaserner end i rengøringen af kontorer. Ernst & Young har således blot lagt til grund, at forsvaret har samme "effektivitet" i rengøringen, uanset hvor denne udføres, hvilket vurderes at være en rimelig antagelse. Ernst & Young har henset til ovennævnte usikkerheder anvendt et konservativt estimat at benchmarke imod.¹⁷

"Best practice" på rengøringsområdet indbefatter blandt andet brug af central affaldssortering og kildesortering, drevet af brugerne. Potentialet forudsætter således en adfærdændring, som skal implementeres for at besparelsen opnås. Potentialet vurderes således at være til stede, spørgsmålet er, om forsvaret vælger at iværksætte de anbefalede tiltag. Såfremt det iværksættes, er det afgørende, at brugerne efterlever den nye ordning, og bidrager med at bringe affaldet til de centrale opsamlingssteder og kildesorterer. Lykkes det ikke at få involveret brugeren, vil det kunne betyde, at besparelspotentialet ikke kan realiseres fuldt ud.

4.3.1 Potentiale løn

For potentialet for løn gælder samme bemærkninger som anført for kantine i afsnit 4.2.2.

4.3.3 Potentiale indirekte udgifter

Potentialet vedrørende indirekte udgifter behandles særskilt i afsnit 4.7.

4.3.4 Vurdering af potentialet for rengøring

Samlet set vurderer OSU, at ovenstående forhold vil kunne betyde at besparelspotentialet for rengøring vil kunne være lavere end estimeret af Ernst & Young, på grund af usikkerheden ved de indirekte omkostninger. Potentialet vedrørende de direkte omkostninger vurderes realistisk, men om en besparelse af samme størrelse som det fulde potentiale kan opnås er usikkert. Der er visse usikkerheder forbundet med et estimat af potentialet, og et potentiale kan kun realiseres, hvis man i udbuddet vælger bestemte løsninger – hvilket endnu ikke er besluttet.

4.4 Arealpleje

For arealpleje vurderer Ernst & Young, at forsvaret vil kunne opnå et besparelspotentiale på 1,5 mio. kr. Ifølge undersøgelsen brugte forsvaret 44 mio. kr. i 2009 på arealpleje inden for perimeterhegnet.¹⁸ Besparelspotentialet er beregnet på baggrund af en vurdering af de enkelte omkostningskomponenter såsom udgifter, løn og indirekte omkostninger.

Som anført ovenfor viste stikprøvekontrollen, at der i det økonomiske datamateriale for arealpleje blev fundet en del konteringer/fakturaer, der i forhold til undersøgelsens formål rettelig bør vedrøre enten andre ydelsesområder, eller helt falder udenfor

¹⁷ Ernst & Young oplyser, at der er i analysen er anvendt et estimat i forsvaret på "best practice" på 150 kr./kvm, på trods af at der er konkrete cases på nogenlunde sammen niveauer, hvor opgaven udføres for 140 kr./kvm.

¹⁸ Det opgjorte forbrug er indeholdt udgifter til arealpleje, der i dag allerede er udliciterede.

konkurrenceudsættelsen.¹⁹ Der er korrigeret for de udgifter der blev fundet ved stikprøvekontrollen, men det må formodes, at datagrundlaget for arealpleje fortsat kan være "forurenede" af andre data.

Derudover kan det være svært at adskille udgifter til areal ind og areal ude. Der vil for eksempel kunne være maskiner, som anvendes på begge områder og indkøb af arbejdstøj o.l. hvor der ikke skelnes mellem, om det anvendes på areal inde eller areal ude. Der vil derfor kunne falde udgifter, der vedrører areal inde, under areal ude og som dermed ikke er indeholdt i opgørelsen og omvendt. I forbindelse med den kvalitative undersøgelse kunne det tillige konstateres, at medarbejderne på de to områder ofte hjælper hinanden. Der er i den økonomiske opgørelse forsøgt at tage højde for dette ved, at Ernst & Young har taget udgangspunkt i estimat af fordelingen af arbejdstid på de enkelte ydelsesområder. Estimatet beror på en vurdering fra de enkelte LSE chefer. LSE cheferne påpegede i den forbindelse, at estimaterne var meget usikre. I forbindelse med konkurrenceudsættelsen vil forsvaret desuden kunne miste nogle af de synergier, der i dag findes mellem de to ydelsesområder.

Ernst & Young har ikke det store sammenligningsgrundlag på arealpleje. Som udgangspunkt vurderer de, at der vil kunne spares ca. 3-5 % på lønomkostninger via blandt andet reduktion på sygefravær og ændringer i vilkår (betalt frokost og idræt i arbejdstiden) samt 9% via reduktion på indirekte omkostninger.

Samlet set vurderer OSU, at der er forhold der taler for både et højere og et lavere potentiale end estimeret af Ernst & Young. Arealpleje er dog et område, som det er langt vanskeligere at foretage vurdering af, fordi der ikke har været et godt markedsgrundlag til sammenligning. Ernst & Young har derfor ikke kunnet foretage deres estimat på andet end de i forvejen identificerede "merudgifter" forsvaret har p.g.a. sygefravær m.v., og en af grundbetingelserne for estimatet er derfor, at en ekstern leverandør ikke med sikkerhed kan siges at kunne tilrettelægge opgaven mere effektivt end FBE.

4.5 Simpelt bygningsvedligehold

For simpelt bygningsvedligehold vurderer Ernst & Young, at forsvaret vil kunne opnå en besparelse på 1,1 mio. kr. Ifølge undersøgelsen brugte forsvaret 24 mio. kr. i 2009 på simpelt bygningsvedligehold. Behovet og dermed udgiften til simpelt bygningsvedligehold kan variere fra år til år. Ernst & Young konstaterer, at udgiften for de undersøgte LSE har været meget forskelligt. En gennemsnitlig betragtning over en årrække havde nok bidraget til et mere retvisende billede.

Der blev ikke foretaget stikprøvekontrol på dette område, hvorfor kvaliteten af data ikke er blevet vurderet.

I FBE organisation har der hidtil internt ikke været en entydig definition af simpelt bygningsvedligehold. Der kan således være forskel på, hvorledes de enkelte LSE har opgjort dette. Der er først i 2010 kommet en fælles definition på området.

¹⁹ Der er ikke tale om fejlkonteringer, men derimod et udtryk for forsvarets måde at definere areal inde på.

Derudover viste den kvalitative undersøgelse, at definitionen i praksis desuden afhang af, hvem der umiddelbart havde tid/budget til at løse opgaven, - om det var LSE eller Bygge Støtte Centret (BSC) som varetager den almindelige bygningsvedligehold.

Ernst & Young vurderer, at forsvaret kan spare ca. 3-5 % på lønomkostninger via blandt andet reduktion på sygefravær og ændringer i vilkår (betalt frokost og idræt i arbejdstiden) samt 11% via reduktion på indirekte omkostninger set i forhold til en hybrid FM-organisation, dvs. en organisation der kan varetage alle de udbudte områder. Ernst & Young har ikke noget datagrundlag at benchmarke imod, hvorfor vurderingen beror på en vurdering af kendskab til besparelspotentialet på de øvrige områder

Samlet set vurderer OSU, at estimatet både kan være højere og lavere end estimeret af Ernst & Young. Simpelt bygningsvedligehold er dog lige som arealpleje et område, som det er langt vanskeligere at foretage vurdering af, fordi der ikke har været et godt markedsgrundlag til sammenligning. Ernst & Young har derfor ikke kunnet foretage deres estimat på andet end de i forvejen identificerede "merudgifter" forsvaret har p.g.a. sygefravær m.v., og en af grundbetingelserne for estimatet er derfor, at en ekstern leverandør ikke med sikkerhed kan siges at kunne tilrettelægge opgaven mere eller mindre effektivt end FBE.

4.6 Affaldshåndtering

For affaldshåndtering²⁰ vurderer Ernst & Young, at forsvaret vil kunne opnå en besparelse på 0,3 mio. kr. Ifølge undersøgelsen brugte forsvaret 6 mio. kr. i 2009 på affaldshåndtering. Som for simpelt bygningsvedligehold kunne Ernst & Young konstatere store lokale forskelle på forbruget på dette område. Dette kan skyldes lokale forskelle i kontering af udgifterne. Der vil således kunne være udgifter, der falder inden for denne undersøgelses definition af affaldshåndtering, der ikke er medtaget, alternativt at der er taget for mange udgifter med på enkelte etableringer.

Der blev ikke foretaget stikprøvekontrol på dette område, hvorfor kvaliteten af data ikke er blevet vurderet.

Ernst & Young vurderer, at forsvaret kan spare ca. 3-5 % på lønomkostninger via blandt andet reduktion på sygefravær og ændringer i vilkår (betalt frokost og idræt i arbejdstiden) samt 12% via reduktion på indirekte omkostninger set i forhold til en hybrid FM-organisation, dvs. en organisation der kan varetage alle de udbudte områder.

Samlet set vurderer OSU, at ovenstående forhold vil kunne betyde at besparelspotentialet for affaldshåndtering vil kunne være både højere og lavere end estimeret af Ernst & Young.

4.7 Indirekte omkostninger

En væsentlig del af besparelspotentialet kan henføres til de indirekte omkostninger – se skemaet i afsnit 3.1. Forsvarets indirekte omkostninger udgør 28% af de samlede udgifter/omkostninger mod et benchmark for tilsvarende leverandører på 17%. Det er

²⁰ I potentialeanalysen har Ernst & Young defineret affaldshåndtering som: Affaldshåndtering til og med bortskaffelsespladsen. Intern affaldshåndtering i bygninger og bortskaffelse af affald er således ikke indeholdt.

således en væsentlig forudsætning for opnåelse af det estimerede besparelspotentiale på 88 mio. kr., at forsvaret har mulighed for at omstille sig og har mulighed for at udspare de pågældende indirekte udgifter/omkostninger. For de to største besparelsesområder kantine og rengøring vurderer Ernst & Young, at der isoleret set er et besparelspotentiale på de indirekte omkostninger på henholdsvis 56% og 93%.

De indirekte omkostninger kommer fra dels drift af FBE egen organisation og dels fra træk på ydelser fra andre funktionelle tjenester. Det eksakte beløb for indirekte omkostninger er svært at fastsætte, idet forsvarets økonomiske system ikke er sat op til dette. FBE indirekte omkostninger samt træk på ydelser fra andre funktionelle tjenester er i analysen derfor estimerede og afspejler således ikke de faktiske udgifter.²¹ Fordelingen af forsvarets udgifter til de enkelte ydelser foretages således på baggrund af diverse fordelingsnøgler og må derfor betragtes som værende behæftet med en del usikkerhed når der ønskes eksakte opgørelser helt ned på de enkelte ydelsesområder. De indirekte omkostninger, der er opgjort i analysen, afspejler således ikke kun de opgaver, der udføres i henholdsvis FBE stab og øvrige funktionelle tjenester, der relaterer sig til de konkurrenceudsatte ydelser, men også udgifter til løsning af forsvarets øvrige opgaver.

FBE rammes blandt andet af FPT ydelser, dvs. ydelser for at forvalte FBE medarbejdere. Forsvarets Personeltjeneste (FPT) opgør månedligt, hvad det koster at forvalte forsvarets medarbejdere og fordeler dette ud på antallet af medarbejdere. Her skelnes der således ikke mellem, om det er en civil ansat eller en militær ansat. Som udgangspunkt er det faktisk væsentlig dyrere at forvalte en militær end en civil, men det tager afregningsmetoden ikke højde for. De ydelsesområder, der er omfattet af konkurrenceudsættelsen, er karakteriseret ved hovedsageligt at omfatte civile. De faktiske udgifter til forvaltning af disse må derfor antages at være lavere, end det de teknisk set (omkostningsmæssigt) bliver afregnet for. FPT bør derfor anmodes om, at opgøre hvor mange ÅV de anvender til at forvalte de medarbejdere, der er omfattet af konkurrenceudsættelsen med henblik på at få et mere eksakt besparelspotentiale på dette område, når der skal træffes beslutning om besparelse i forsvaret som en følge af konkurrenceudsættelsen. Overordnet set vurderes det dog, at besparelspotentialet på dette område vil være lavere end det opgjorte.

Tilsvarende afregnes FBE blandt andet for IT (FKIT) ydelser og regnskabsydelser (FRT). I forbindelse med en eventuel udlicitering som følge af konkurrenceudsættelsen, vil en reduktion af udgiften til IT ydelser afhænge af, hvorledes den tilbageværende struktur i FBE kommer til at se ud, samt om der foretages nedskæringer i FBE stab. Der vil således kunne spares på IT ydelser, om end det vurderes at være begrænset. I analysen er FKIT ydelser fejlagtigt ikke blevet medtaget.²² For regnskabsydelser må det formodes, at der vil komme færre fakturaer, der skal administreres, hvis forsvaret på Sjælland og Bornholm

²¹ I forbindelse med budgetlægningen anslår FBE hvilke ydelser, de forventer at modtage for de øvrige funktionelle tjenester og beløbsbudgetterer herfor. Dette sker som et led i satsberegningen for FBE ydelser. Når de øvrige funktionelle tjenester har foretaget deres budgettering, foretages en maskinel beregning af det forventede forbrug, som fordeles ud på de enkelte af FBE ydelser i form af overhead (OH). Den oprindelige budgettering fjernes fra systemet og dermed også historikken. FBE har forsøgt at genskabe beløbsbudgetteringen fra 2009 i forbindelse med undersøgelsen.

²² Ernst & Young fejlagtigt fået korrigeret for de planafregnede FKIT ydelser i forbindelse med opgørelsen af de indirekte omkostninger og har ikke været opmærksomme på at FBE allerede havde korrigeret herfor i budgettallene for FBE stab.

kun skal afregne med 1-4 leverandører i forhold til nu, hvor der sker afregning for hver enkelt del- og underydelse (f.eks. indkøb af rengøringsartikler, madvarer o.l.) på hvert enkelt etablissement. Antallet vil evt. kunne opgøres ud fra opgørelser/estimat over behandlede fakturaer, hvormed en eventuel besparelse vil kunne opgøres.

En forudsætning for at opnå potentialet er dog, at udbuddet tilrettelægges således, at leverandøren kun skal fremsende ganske få fakturaer (og ikke dele regningerne for f.eks. mødekaffe ud på hvert enkelt kontor, som det sker i dag, men kun fremsende en samlet faktura på "mødekaffe på Sjælland og Bornholm"). Forsvarets behov for internt at kunne fordele udgifter vil således have en afgørende effekt på, hvor mange indirekte omkostninger, der kan spares i regi af FRT. Spørgsmålet er også, om forsvaret vil realisere denne besparelse ved at reducere i antallet af medarbejdere ved Forsvarets Regnskabstjeneste (FRT).

Hvad angår IT ydelser afhænger en besparelse af, hvorledes den tilbageværende struktur i FBE kommer til at se ud, samt om der foretages nedskæringer i FBE stab. Lokalt ved det enkelte LSE er det dog begrænset, hvor mange computere, der anvendes i løsning af de konkurrenceudsatte ydelser. Det er kun ledelsen, der anvender computere styringsmæssigt, og det vil de fortsat skulle. FKIT ydelser afregnes månedligt, på baggrund af de ydelser som FBE har aftalt, at de ønsker at aftage fra FKIT. Besparelsen afhænger således af, hvilke aftaler der indgås i forbindelse med budgetlægningen (forventningsafstemningen).

Foruden de indirekte omkostninger fra andre funktionelle tjenester, hvor kun enkelte er nævnt ovenfor, er der også indirekte omkostninger for drift af FBE egen organisation. Umiddelbart vurderes det, at det er her, der lettest vil kunne hentes en besparelse, da de mere direkte er koblet til løsningen af opgaverne kantine, rengøring, arealpleje, simpelt bygningsvedligehold og affaldshåndtering. FBE stab udfører dog også andre opgaver som f.eks. miljøprojekter, lejeboligforvaltning, afhændelse af ejendomme o.l., hvis udgifter tillige er indeholdt i det fordelte tal. Opgaverne, der er med til at generere de indirekte omkostninger, adskiller sig dermed for de virksomheder, der er benchmarket imod. Potentialet vurderes at være der, men vurderes at være mindre end angivet af Ernst & Young.

Opnåelse af potentialet for de indirekte omkostninger forudsætter, som Ernst & Young tillige anfører, at FBE kan reducere og omstille den nuværende ledelsesindsats til de nye krav og niveauer for en bestillerorganisation, således at den fremtidige bestillerorganisation bliver omkostningseffektiv. Dermed skal blandt andet forstås, at FBE omstilles til at varetage de nye opgaver ved at tilpasse deres kapacitet eventuelt gennem omskoling, naturlig afgang eller afskedigelse som følge af opgavens bortfald/ændrede karakter. Kravet til størrelsen af FBE tilbageværende organisation afhænger dels af, om konkurrenceudsættelsen ender med singleservice eller en hybrid organisation (med én leverandør der varetager samtlige ydelser). Såfremt FBE vinder konkurrenceudsættelsen, vil ydelsesområderne skulle varetages som indtægtsdækket virksomhed, hvilket stiller krav til yderligere økonomisk controlling.

Besparelsespotentialiet afhænger således i høj grad af FBE tilbageværende organisation. Ved forsvarsforlig 2010-2014 er det forudsat at samtlige myndigheder skal spare 9% af deres struktur. Planlægningsstaben i FKO har dog valgt at fritage FBE for 9% nedskæringen, på den del af strukturen som står overfor at skulle konkurrenceudsættes. Fritagelsen omfatter hele driftsstrukturen, dvs. bemanningen ved Lokalstøttecentre (LSC) og LSE i hele Danmark, svarende til 1248 ÅV. Det er således størstedelen af FBE struktur, der er blevet fritaget fra besparelsen, herunder også områder der ikke er omfattet af den forestående konkurrenceudsættelse. I periodeplanen er der således kun indeholdt en nedskæring som følge af den generelle 9 % besparelse på 89 ÅV.

Overordnet set er FBE i Årsprogrammet blevet reduceret med 46,2 ÅV fra 2009 til 2010 og forventes reduceret yderligere 73,12 ÅV i 2011. En del af reduktionen vedrører nedlæggelse af Joint Host Nation Support Group med 57ÅV, som er lokaliseret i Jylland og dermed ikke indeholdt i den forestående konkurrenceudsættelse. Der vurderes dog, at der vil være et besparelsespotentiale på dette område, henset til at fritagelsen omfatter en langt større del af FBE struktur end konkurrenceudsættelsen omfatter.

Der er dog indikationer på, at der i analysen er medtaget omkostninger, der ikke relaterer sig til ydelserne. Der er blandt andet ikke blevet korrigeret for at stabens andel af udgifter til drift af byggedivisionen, miljø afdelingen o.l. I budgettet for FBE stab indgår tillige udgifter til miljøprojekter, lejeboligforvaltning o.l., som det kan argumenteres for ikke bør være indeholdt.

De øvrige funktionelle tjenester er ikke blevet fritaget for 9% besparelsen, hvorfor en del af deres indirekte omkostninger, som er indeholdt i potentialet, vil blive indfriet i den forbindelse.

Samlet set vurderer OSU, at besparelsespotentialiet på interne omkostninger ikke fuldt ud kan realiseres. For at kunne vurdere de reelle muligheder for at udspare et eventuelt potentiale vil det være nødvendigt, at der iværksættes yderligere undersøgelser ved de enkelte myndigheder.

5 KONKLUSION

Ernst & Young vurderer, at besparelsespotentialiet på 88 mio. kr. skal fremkomme via dels effektiviseringer og dels via reduktion i de indirekte omkostninger. Selvom Ernst & Young har forsøgt at sætte potentialet konservativt, er der som det fremgår af ovenstående, fundet indikationer på, at potentialet kan være sat for højt i forhold til en nærmere vurdering af forsvarets reelle forhold. Ydermere er det usikkert, om det tilbageværende potentiale fuldt ud kan realiseres.

Forsvaret styrer økonomisk set ikke ud fra de definitioner/afgrænsninger af de enkelte ydelsesområder, som konkurrenceudsættelsen fordrer. Det har derfor været svært at opgøre forbruget på de enkelte ydelsesområder. I forbindelse med stikprøvekontrollen af materialet er der foretaget korrektioner. Det vurderes, at materialet fortsat er behæftet med en vis usikkerhed, men samlet er det vurderingen, at opgørelserne er retvisende.

Kantine og rengøring er de områder, hvor Ernst & Young finder det største potentiale. Potentialet er vurderet ud fra en sammenligning af forsvarets leverandørudgifter, lønudgifter og indirekte udgifter, herunder gennem anvendelse af benchmarking. Undersøgelsen omfattede ikke en indgående analyse af den nuværende leveranceorganisation. Fokus i analysen har primært været på effektivitet, ud fra hvad der blev leveret af service (serviceniveauer) og brugertilfredshed i forhold til, hvad det overordnet kostede. Metoden vurderes at være retvisende i forhold til det overordnede omfang, men der er ikke tale om en meget præcis opgørelse.

For vinduespolering afslørede den kvalitative undersøgelse, at der flere steder ikke er blevet pudset vinduer i adskillige år. Det må derfor forventes, at der vil kunne komme ekstra udgifter hertil ved en konkurrenceudsættelse. Disse udgifter må dog forventes at skulle afholdes uanset konkurrenceudsættelse. Dertil kommer, at der vil være adfærdsmæssige forhold o.l. som potentielle leverandører kan have svært ved at vurdere og dermed prissætter for højt eller for lavt, fordi en usikkerhed enten erkendes (og typisk inddækkes for højt) eller overses (og dermed ikke indregnes overhovedet).

For opnåelse af besparelsen forudsætter Ernst & Young, at forsvaret kan reducere de indirekte omkostninger, herunder at FBE kan omstilles til at varetage de nye opgaver ved at tilpasse deres kapacitet eventuelt gennem omskoling, naturlig afgang eller afskedigelser som følge af opgavens bortfald/ændrede karakter. Dette gælder også for forsvarets andre funktionelle tjenester, der bidrager til opgaveløsningen, og dermed genererer interne omkostninger.

Ved forsvarsforlig 2010-2014 er det forudsat at samtlige myndigheder skal spare 9% af deres struktur. I periodeplanen for 2010-2014 er der for FBE foreløbig kun indarbejdet en besparelse på 9% på den del af strukturen, der ikke vil være omfattet af konkurrenceudsættelsen. Fritagelsen omfatter hele driftsstrukturen, dvs. bemanningen ved Lokalstøttecentre (LSC) og LSE i hele Danmark, svarende til 1248 ÅV. Det er således størstedelen af FBE struktur, der er blevet fritaget for besparelsen, herunder også områder der ikke er omfattet af den forestående konkurrenceudsættelse. Der vil derfor kunne være et besparelspotentiale på dette område.

FBE træk på ydelser fra andre funktionelle tjenester er i analysen estimeret og afspejler derfor ikke de faktiske udgifter. Det er ikke muligt, at opgøre de eksakte udgifter i DeMars, hvorfor opgørelsen er behæftet med en væsentlig usikkerhed. For præcist at kunne vurdere de reelle muligheder for at udspare et eventuelt potentiale er det nødvendigt, at der iværksættes yderligere undersøgelser ved de enkelte myndigheder.

McKinsey angav i forbindelse med reviewet af FBE, at erfaringer viser, at der ved konkurrenceudsættelse af facility management gennemsnitligt kan opnås besparelser i størrelsesordenen 15-25 %. Tilsvarende tal fra Ernst & Young ligger på 10-30 %.

Samlet set vurderer OSU, at der er et betydeligt besparelspotentiale, men at det er lavere end de estimerede 88 mio. årligt. Besparelspotentialet på de indirekte omkostninger anses for i et vist omfang realiserbart i FBE, og i de øvrige (FPT, FMT, FKIT og FRT) vurderes besparelspotentialet kun i mindre omfang eksisterende/realiserbare – og afhængige af tilrettelæggelsen af udbuddet. Hertil kommer, at en mindre del af

potentialet hos FBE formentligt er realiseret i 2010 og årsprgrammet for 2011. Samlet vurderer OSU, at det realiserbare potentiale ved konkurrenceudsættelsens fase 1 er i størrelsesordenen 50 mio. kr. i forhold til de økonomiske rammer i årsprogrammet 2011.