



Ministerialtidende

2008

Udgivet den 27. juni 2008

24. juni 2008.

Nr. 32.

Vejledning om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud

1. Indledning

Ved lov nr. 224 af 8. april 2008 om ændring af lov om kommunernes styrelse og regionsloven er velfærdsministeren bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om kommuners og regioners beregning af omkostningerne ved kommunens eller regionens egen udførelse af en opgave, kommunen eller regionen har besluttet at sende i udbud, (beregning af kontrolbud) og om afgivelsen heraf. Bemyndigelsen fremgår af henholdsvis § 62 d i lov kommunernes styrelse og § 35 a i regionsloven.

Reglerne om beregning af kontrolbud fremgår af §§ 1-3 i bekendtgørelse nr. 607 af 24. juni 2008 om kommuners og regionernes beregning og afgivelse af kontrolbud og omtales nærmere i nærværende vejledning i afsnit 3.

Reglerne om beregning af kontrolbud er en udmøntning af en aftale mellem regeringen og KL om mere konkurrenceudsættelse i kommunerne, som er indeholdt i økonomaftalen af 12. juni 2006 mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2007. Det fremgår af aftalen, at regeringen og KL er enige om, at en større del af de kommunale opgaver skal konkurrenceudsættes, idet kommunerne frem til 2010 skal øge andelen af opgaver, som konkurrenceudsættes, fra 20 pct. af opgaverne til 25 pct. af opgaverne.

I forbindelse med den lovgivningsmæssige udmøntning af aftalen er det fundet hensigtsmæssigt, at regionerne også omfattes af de nye regler om beregning af kontrolbud og afgivelse heraf.

Aftalen med KL skal ses i lyset af, at det er vigtigt, at der kommer mere konkurrence i den offentlige sektor, og at der bliver reel og gennemsigtig konkurrence mellem offentlige og private leverandører. Øget konkurrenceudsættelse skal ses som et instrument, der kan bidrage til at få mere for pengene i

den offentlige sektor. Det er afgørende, at opgaverne løses bedst og billigst, ikke om leverandøren er offentlig eller privat. Der skal derfor være en fair konkurrence mellem det offentlige og de private leverandører. Med de nye, større kommuner er der endvidere skabt et bedre grundlag for konkurrenceudsættelse.

Aftalen om at øge andelen af opgaver, der konkurrenceudsættes til 25 pct. i 2010 gælder for kommunerne under et. Ligeledes skal det præciseres, at aftalen sætter et mål for omfanget af opgaver, der konkurrenceudsættes, men ikke et mål for hvorvidt opgaverne herefter løses ved privat eller kommunal produktion.

Det er imidlertid afgørende er, at der i de tilfælde, hvor kommunen eller regionen selv ønsker at byde på opgaven, er tillid til de kommunale og regionale kontrolbud, og at den beregnede pris er fair, rimelig og dokumenteret. Det er det, de bindende regler om kontrolbud skal sikre.

Hidtil har der alene været vejledende regler på området, jf. den hidtidige »Vejledning om omkostningskalkulationer« i kapitel 9 i henholdsvis »Budget- og regnskabssystem for kommuner« samt »Budget- og regnskabssystem for regioner«.

Udover reglerne om beregning af kontrolbud er der fastsat enkelte generelle regler for kommunernes og regionernes afgivelse af kontrolbud. Bl.a. skal det fremgå af annonceringen og udbudsmaterialet, hvis der planlægges afgivet kontrolbud. Kontrolbud skal endvidere foretages på samme vilkår som ved afgivelse af eksterne bud og som specificeret i udbudsmaterialet. Endelig skal der sikres en personel adskillelse mellem udarbejdelsen af kontrolbud og vurderingen af de indkomne tilbud. Reglerne fremgår af bekendtgørelsens § 4 og omtales nærmere i vejledningens afsnit 4.

Herudover er det fastsat, at Klagenævnet for Udbud kan behandle klager vedrørende kommunens og regionens overtrædelse af de fastsatte regler om beregning og afgivelse af kontrolbud, jf. § 62 d, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse og 35 a, stk. 2, i regionsloven. Reglerne fremgår af bekendtgørelsens afsnit 5 og omtales nærmere i vejledningens afsnit 5.

Endelig skal det bemærkes, at der i bekendtgørelsen ikke er fastsat regler om:

- sammenligning af kontrolbud og eksterne bud og i den forbindelse muligheden for at annullere en udbudsforretning,
- følgeomkostninger og
- opfølgning på kontrolbud.

Gældende praksis på området er dog for fuldstændighedens skyld beskrevet generelt i vejledningens afsnit 6.

2. Bekendtgørelsen

Bekendtgørelsen indeholder nærmere regler om omkostningskalkulation af kontrolbud og om afgivelsen heraf. Det fremgår endvidere af bekendtgørelsen, at Klagenævnet for Udbud kan behandle klager vedr. kommunens eller regionens overtrædelse af de fastsatte regler om beregning og afgivelse af kontrolbud.

2.1 Anvendelsesområde (bekendtgørelsens § 1)

Efter bekendtgørelsens § 1 finder denne anvendelse, når kommunen eller regionen beregner omkostningerne ved kommunens eller regionens egen udførelse af en opgave, som kommunen eller regionen beslutter at sende i udbud (kontrolbud).

Bekendtgørelsens regler gælder for kommunernes vedkommende, uanset om det er kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget, et stående udvalg eller kommunens administration, der beslutter at sende opgaven i udbud. Ligeledes gælder reglerne, uanset om det er regionsrådet, forretningsudvalget eller den regionale administration, der beslutter at sende opgaven i udbud.

Bekendtgørelsens regler finder endvidere anvendelse, uanset om kommunen eller regionen selv har udført den opgave, kommunen eller regionen har besluttet at sende i udbud, eller om opgavens udførelse har været overladt til andre.

3. Beregningen af kontrolbud (bekendtgørelsens §§ 2 og 3)

Det skal indledningsvis bemærkes, at de autoriserede regler i budget- og regnskabssystemerne for henholdsvis kommuner og regioner udgør et væsentligt grundlag for udarbejdelsen af omkostningskalkulationer, herunder i forbindelse med afgivelse af kontrolbud – f.eks. vil grundlæggende omkostninger som udgifter til lønninger, varekøb m.v. typisk indgå i omkostningskalkulationen. De autoriserede regler i budget- og regnskabssystemerne giver imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelige oplysninger til brug for beregning af konkrete omkostninger og for specifikke kommunale og regionale ydelser. Der er således i tilknytning til de autoriserede budget- og regnskabssystemer behov for en række yderligere elementer til brug for udarbejdelsen af omkostningskalkulationer i forbindelse med kontrolbud.

Der er i bekendtgørelsens § 2 angivet, at beregningen af omkostningerne ved kontrolbud skal omfatte de samlede langsigtede gennemsnitsindtægter og -omkostninger ved den udbudte opgave. I kalkulationen skal således indgå samtlige omkostninger, herunder såvel variable som faste omkostninger forbundet med produktionen.

For så vidt angår opgørelsen af omkostninger, kan det endvidere bemærkes, at der i Økonomistyrelsens vejledning om prisfastsættelse på det statslige område ligeledes henvises til princippet om opgørelse af de langsigtede gennemsnitsomkostninger. Det skal i denne forbindelse understreges, at opgørelsen af omkostninger i henhold til lov om frit valg af leverandører af personlig og praktisk bistand samt lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlig myndigheder bygger på princippet om opgørelsen af de langsigtede gennemsnitsomkostninger.

Der er i bekendtgørelsens § 3 angivet, hvilke omkostninger beregningen ved kontrolbud skal omfatte samt principperne herfor. I kontrolbuddet medregnes alle omkostninger for den nærmere afgrænsede aktivitet. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der skal ske en fuld fordeling af omkostningerne. Med dette menes, at der skal foretages en fuld fordeling af aktivitetens omkostninger, hvor alle omkostningerne fordeles ud på de enhe-

der, som aktiviteten trækker ressourcer fra. En række omkostninger kan umiddelbart henføres til produktionen af den pågældende aktivitet – f.eks. løn, materialer m.v. Der kan imidlertid være behov for at indregne omkostninger, der ikke direkte knytter sig til produktionen af den pågældende aktivitet. Det kan være omkostninger, der i budgettet er opført under kommunens eller regionens centralforvaltning – f.eks. til lønadministration – samt omkostninger til forrentning og afskrivning af kapital. Derudover kan der ved sammenligning af kontrolbud og eksterne bud være behov for at opgøre eventuelle følgeomkostninger forbundet med en aktivitet. For opgørelsen af følgeomkostninger henvises til afsnit 6.2.

Omkostninger, der er forbundet med en given ydelse, kan som udgangspunkt opdeles i følgende to kategorier:

- Direkte omkostninger
- Indirekte omkostninger

Det skal bemærkes, at der ikke er nogen entydig afgrænsning mellem direkte og indirekte omkostninger. Den samme omkostning kan f.eks. i nogle kommuner eller regioner figurere som en direkte omkostning, mens den i andre kommuner og regioner kan være en indirekte omkostning – alt afhængig af, hvordan den enkelte kommune eller region har indrettet sin virksomhed. Såfremt den pågældende aktivitet er organiseret med en selvstændig administration vil omkostningerne hertil indgå i kontrolbuddet som direkte omkostninger. Er der derimod tale om en fælles administration, hvor den pågældende aktivitet administreres af en enhed, der administrerer flere aktiviteter, vil omkostningerne til administration indgå som indirekte omkostninger.

Det bemærkes endvidere, at de omkostninger, som der skal foretages beregning af i forhold til kontrolbuddet, skal være en refleksion af de omkostninger, som den eksterne tilbudsgiver må forventes at indregne i prisen på sit tilbud. Det betyder, at i tilfælde, hvor det indgår som et krav i udbudsbetingelserne, at ordregiver og ikke tilbudsgiver afholder visse udgifter forbundet med den udbudte aktivitet - fx at opgaven skal varetages i ordregivers lokaler, og at der ikke beregnes vederlag herfor - skal der ikke indgå/foretages en særskilt beregning

af sådan udgifter i forbindelse med den samlede beregning af omkostningerne i kontrolbuddet.

Omkostninger forbundet med politisk virksomhed og myndighedsopgaver skal ikke indgå i opgørelsen af omkostningerne, da disse ikke er en del af den udbudte opgave.

Der skal bemærkes, at der i bilag til vejledningen er redegjort for den tidsmæssige placering af udgifter set i forhold til forbruget af produktionsfaktorer.

3.1 Direkte omkostninger (bekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 1)

De omkostninger, der kan relateres direkte til en given aktivitet, kaldes direkte omkostninger. For de direkte omkostninger gælder typisk, at der er et tidsmæssigt sammenfald mellem de udgifter, der direkte kan henføres til aktiviteten og den tilsvarende omkostning. Dette gælder typisk for f.eks. løn og tjenesteydelser.

Nogle anskaffelser forbruges imidlertid ikke altid samtidig med, at udgiften dertil afholdes. Omkostninger hertil fremgår således ikke af årets budget. Dette kan gælde ved f.eks. køb af materialer, der lægges på lager. Det er afgørende, at alene omkostningerne til de forbrugte ressourcer, der direkte indgår i produktionen, indregnes som en direkte omkostning.

Eksempler på direkte omkostninger er:

- løn (samtlige lønandele, herunder pensionsbidrag og feriepenge)
- overarbejde/merarbejde
- tjenesterejser og befordring
- køb af materialer og specielt anskaffet apparatur (apparatur der forbruges over mere end ét år og som overstiger bagatelgrænsen på 100.000 kr. eller den af kommunen fastsatte bagatelgrænse i intervallet 50.000 - 100.000 kr., jf. kapitel 8 i Budget- og regnskabssystem for kommuner, indregnes som kapitalomkostning. For regioner er bagatelgrænsen 100.000 kr., jf. kapitel 8 i Budget- og regnskabssystem for regioner)
- fremmede tjenesteydelser
- reparations- og vedligeholdelsesudgifter
- husleje
- el, varme, vand
- forsikringer

3.2 Indirekte omkostninger (bekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 2)

De indirekte omkostninger er omkostninger, der ikke direkte kan henføres til den pågældende akti-

vitet. De indirekte omkostninger består af en række forskellige typer af omkostninger. For det første indgår en række indirekte omkostninger, som optræder som en udgift et andet sted i kommunens eller regionens budget – her er typisk tale om fællesudgifter til eksempelvis lokaler, administration m.v. Derudover skal der tages højde for en række omkostninger, der ikke nødvendigvis fremgår af årets budget – f.eks. omkostninger til afskrivninger på bygninger. Endelig skal der indregnes omkostninger, der i det hele taget ikke fremgår af budgettet – f.eks. forrentning af drifts- og anlægskapital.

Eksempler på indirekte omkostninger er følgende:

- lokaleudgifter (husleje, varme, vand, el, rengøring, vedligeholdelse m.v.)
- kontorudgifter (telefon, porto, kontorartikler m.v.)
- indirekte lønomkostninger (kantinetilskud, efteruddannelse)
- it-udgifter
- udgifter til ledelse, administration m.v.
- forsikringer
- udviklingsomkostninger
- beregnede tjenestemandspensioner
- beregnede omkostninger til lovpligtige forsikringer
- beregnede skadesomkostninger (selvforsikring)
- forrentning af driftskapital
- forrentning af anlægskapital
- afskrivning af anlægsaktiver

På grund af de indirekte omkostningers ofte udelige karakter, må de typisk fordeles efter en fordelingsnøgle, jf. omtalen i relation til bekendtgørelsens § 3, stk. 2, nr. 1, og afsnit 3.3 i nærværende vejledning.

3.3 Fordelingsnøgle (bekendtgørelsens § 3, stk. 2, nr. 1)

På grund af de indirekte omkostningers ofte udelige karakter, må de typisk fordeles efter en fordelingsnøgle. Det væsentlige ved valget af fordelingsnøgler er, at der opnås en realistisk opgørelse af de omkostninger, der medgår ved produktionen af den pågældende aktivitet, fx ved opgørelsen af tidsforbrug.

En anden fordelingsnøgle er lønandele, hvor den enkelte aktivitets andel af fællesudgifter fastsættes ud fra, hvor stor en andel lønudgiften til aktiviteten udgør i forhold til områdets samlede lønudgift. Alternativt kan f.eks. antal ansatte, areal eller lokaleudgifter anvendes som fordelingsnøgle.

Det følger af bekendtgørelsen, at fordelingsnøglen skal begrundes og dokumenteres, således at omkostningsberegningen er gennemskuelig.

3.4 Afskrivning og forrentning (bekendtgørelsens § 3, stk. 2, nr. 2 og 3)

Omkostninger knyttet til kapitalapparatet omfatter omkostninger til afskrivning af anlægsaktiver (maskiner, bygninger m.v.) samt til forrentning af drifts- og anlægskapital. Omkostninger hertil indgår i omkostningskalkulationen på lige fod med øvrige omkostninger, men behandles særskilt her på grund af de særlige forhold, der gør sig gældende for kalkulationen af sådanne omkostninger.

Afskrivning af anlægskapital

I kontrolbuddet indregnes omkostninger til afskrivning af anlægskapital. Man skal her være opmærksom på, at de aktiver, der skal afskrives kan optræde i både drifts- og anlægsbudgettet/-regnskabet. Anskaffes der f.eks. it over driftsbudgettet, skal omkostninger i forbindelse hermed indgå i kalkulen.

Beregning af afskrivninger foretages i overensstemmelse med reglerne i kapitel 8 i budget- og regnskabssystemerne for henholdsvis kommuner og regioner. Det indebærer bl.a., at afskrivninger skal ske efter den lineære metode, hvor der afskrives lige meget hvert år, og at der skal anvendes de autoriserede levetider. Herudover skal afskrivningerne være et udtryk for de langsigtede afskrivninger, dvs. der ikke kan opereres med fuldt afskrevne aktiver ved beregningen af kontrolbud.

Forrentning af driftskapital

I kontrolbuddet indregnes omkostninger til forrentning af driftskapital, såfremt der er tale om en aktivitet, hvortil der knytter sig væsentlige omkostninger til likviditetsmæssige udlæg i forbindelse med opgavens udførelse. Forrentning af driftskapital skal modsvare de omkostninger, der er ved likviditetsmæssig udlægning i forbindelse med produktionen.

Hvis betalingen af aktiviteten sker løbende – f.eks. løn der afregnes løbende samt ved a conto fakturering – vil man i kontrolbuddet kunne se bort fra forrentning af driftskapital. Tilsvarende gælder, hvis produktionstiden og kreditten er meget kort.

Er der derimod tale om en længere produktionsperiode, hvor betalingen af produktet først sker ved leveringen, eventuelt med kredittid, kan det være nødvendigt at indregne en forrentning af driftskapitalen i kalkulationen.

Markedsrenten vil være den relevante rentefod ved disse beregninger. Da der er tale om forrentning af driftskapital benyttes som udgangspunkt en aktuel/kort rentesats.

Forrentning af anlægskapital

I kontrolbuddet medtages omkostninger til forrentning af anlægskapital. Beregningen foretages som udgangspunkt på grundlag af aktivernes restværdi. Restværdien udregnes som anskaffelsesværdi fratrukket tidligere års beregnede afskrivninger, jf. kapitel 8 i budget- og regnskabssystemerne for henholdsvis kommuner og regioner.

Ved beregningen af omkostningerne til forrentning af anlægskapitalen medtages alle større anlægsaktiver – uanset om disse optræder på drifts- eller anlægsbudgettet. Anskaffes der f.eks. it over driftsbudgettet, inddrages de hertil knyttede omkostninger til forrentning i beregningen.

Ved beregning af forrentning af drifts- og anlægskapital anvendes markedsrenten. Der er ikke i bekendtgørelsen indsat nærmere bestemmelser for opgørelse af markedsrenten. Det skyldes et ønske om at sikre kommunerne og regionerne en adgang til at tilpasse forrentningen til de lokale forhold. Kommunerne og regionerne kan således have forhandlet sig frem til forskellige forrentningsaftaler med deres pengeinstitutter, hvilket kan lægges til grund for opgørelsen af markedsrenten. Alternativt kan som retningsgivende for markedsrenten peges på den gennemsnitlige effektive 10-årige statsobligationsrente som denne opgøres af Nationalbanken.

3.5 Tjenestemandspensioner (bekendtgørelsens § 3, stk. 2, nr. 4)

Omkostningerne beregnes som et procenttillæg på 20,3 % af den pensionsgivende løn for den tjenestemandsansatte. Der henvises i øvrigt til konteringsreglerne til funktion 9.72.90 Hensatte forpligtelser i Budget- og regnskabssystem for kommuner og funktion 6.72.90 Hensatte forpligtelser i Budget- og regnskabssystem for regioner.

3.6 Moms(bekendtgørelsens § 3, stk. 2, nr. 5 og 6)

Såfremt opgaven, der sendes i udbud, er omfattet af merværdiafgiftsloven, skal kommunens eller regionens omkostninger beregnes eksklusiv moms i kontrolbuddet – dvs. at udgifter til f.eks. råvarer skal indgå i kontrolbuddet eksklusiv moms.

Hvis der derimod er tale om afgivelse af kontrolbud på en opgave, der er fritaget for merværdiafgift, jf. merværdiafgiftsloven, skal kommunens eller regionens momsudgifter medregnes i kontrolbuddet – uanset at momsudgiften rent faktisk refunderes via momsrefusionsordningen.

4 Afgivelsen af kontrolbud (bekendtgørelsens § 4)

I dette afsnit beskrives forholdene vedr. afgivelsen af kontrolbud.

4.1 Oplysning om kontrolbud i udbudsannoncer og udbudsmaterialet (bekendtgørelsens § 4, stk. 1)

Det er vigtigt, at eksterne leverandører, der overvejer at udarbejde et tilbud, kender betingelserne, herunder om kommunen eller regionen udarbejder kontrolbud. Dette skal derfor oplyses i udbudsannoncen og i udbudsmaterialet. Bestemmelsen svarer til § 10, stk. 1, i Finansministeriets cirkulære nr. 159 af 17. december 2002 om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver.

4.2 Afleveringsfrist (bekendtgørelsens § 4, stk. 2)

Kontrolbuddets ligestilling med eksterne bud indebærer, at afleveringsfristen er den samme for institutionens kontrolbud som for eksterne bud. Bestemmelsen svarer til § 10, stk. 2 i Finansministeriets cirkulære nr. 159 af 17. december 2002 om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver.

4.3Vilkår(bekendtgørelsens § 4, stk. 3)

Et kontrolbud skal udarbejdes således, at det er underlagt de samme betingelser som eksterne tilbud, og således at et kontrolbud kan sammenlignes direkte med et eksternt bud. Et kontrolbud er derfor bundet af udbudsmaterialets beskrivelse af kvalitetskrav til opgavens løsning. Bestemmelsen svarer til § 10, stk. 3, i Finansministeriets cirkulære nr. 159

af 17. december 2002 om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver.

4.4 Habilitet (bekendtgørelsens § 4, stk. 4)

Medarbejdere, der har medvirket ved kontrolbudets beregning, må ikke deltage i en efterfølgende beslutning om valg af tilbud. En lignende bestemmelse svarer til § 10, stk. 6, i Finansministeriets cirkulære nr. 159 af 17. december 2002 om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver. Det er også i øvrigt kommunens eller regionens pligt at sikre, at der ikke opstår habilitetsproblemer i udbudsprocessen.

5. Klager (bekendtgørelsens § 5)

§ 62 d, stk. 2, i lov om kommunens styrelse og § 35 a, stk. 2, i regionsloven, indebærer, at bestemmelserne i lov om Klagenævnet for Udbud og bestemmelser fastsat i medfør heraf om klagenævnets sammensætning, sagsbehandling, beføjelser, sanktioner samt adgang til at indbringe klagenævnets afgørelser for domstolene finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med klagenævnets behandling af klager vedrørende kommunernes henholdsvis regionernes overholdelse af de fastsatte regler om kontrolbud i medfør af § 62 d, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse og § 35 a, stk. 1, i regionsloven.

Klager vedrørende overtrædelse af reglerne om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud kan indgives af enhver, der har retlig interesse heri, jf. § 4, stk. 1, nr. 1, i lov om Klagenævnet for Udbud. Klageadgangen vil herunder omfatte en privat tilbudsgiver i en sag, hvor en kommune eller region på grundlag af et kontrolbud har annulleret udbuddet og besluttet selv at varetage opgaven. Det er nævnet, der afgør, om en klager har en retlig interesse i en sag.

Endvidere vil Konkurrencestyrelsen samt de organisationer og offentlige myndigheder, der er tilagt klageadgang efter § 14, stk. 1, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 602 af 26. juni 2000 om Klagenævnet for Udbud, være klageberettigede, jf. § 4, stk. 1, nr. 2 og 3, i lov om Klagenævnet for Udbud. Dette indebærer bl.a., at en brancheorganisation vil kunne indgive en klage over en kommunes eller regions beregning og afgivelse af kontrolbud.

Efter § 48, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse og § 31 i regionsloven fører den kommunale og regionale tilsynsmyndighed ikke tilsyn i det omfang, særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag. Kommunernes og regionernes overholdelse af de regler om kontrolbud, der fastsættes i medfør af § 62 d, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse og § 35 a, stk. 1, i regionsloven vil derfor alene kunne påses af statsforvaltningen, i det omfang Klagenævnet for Udbud ikke kan tage stilling til den pågældende sag. Statsforvaltningen vil således alene kunne behandle spørgsmål om overholdelse af de regler, der er fastsat i bekendtgørelsen om beregning og afgivelse af kontrolbud, hvor der ikke er nogen klageberettiget, som klager.

6. Øvrige forhold

I dette afsnit beskrives forhold, som ikke er reguleret af bekendtgørelsen, men som følger af almindelig praksis på feltet.

6.1 Sammenligning af kontrolbud og eksterne bud

Viser sammenligningen mellem kontrolbuddet og de eksterne tilbud, at det vil være billigere eller økonomisk mere fordelagtigt at løse opgaven i eget regi, kan udbudsforretningen i overensstemmelse med gældende praksis fra Klagenævnet for Udbud annulleres.

6.2. Følgeomkostninger

Såfremt en opgave tænkes udført af en ekstern leverandør, kan der være nogle omkostninger, der ikke falder bort, selvom opgaven ikke længere udføres i eget regi. Spørgsmålet er ikke reguleret af bekendtgørelsen, men det følger af almindelig praksis, at der ved sammenligning af kontrolbud og eksterne leverandørers tilbud kan tages højde for de midlertidige følgeomkostninger, der er forbundet ved ekstern opgaveudførelse, dvs. de midlertidige følgeomkostninger kan lægges til de eksterne leverandørers tilbud.

Midlertidige følgeomkostninger kan f.eks. være:

- huslejeudgifter for lokaler, der først kan opsiges efter igangsætning af en ny periode
- lediggjorte kommunale eller regionale bygninger, der forventes ubenyttede i en periode

- leje af maskiner, der først kan opsiges efter igangsætning af en ny periode
- lediggjorte maskiner, som vil være helt eller delvist ubenyttede i en periode
- omskoling af personale
- ventepenge til tjenestemænd (rådhedsløn)
- andele af fællesfunktioner, der først kan tilpasses efter en periode

6.3. Opfølgning på kontrolbud

Dette forhold er ikke reguleret af Lov nr. xx, som giver velfærdsministeren adgang til at fastsætte nærmere regler for kommuners henholdsvis regioners beregning og afgivelse af kontrolbud.

Kommunen eller regionen bør imidlertid, hvis den vælger eget kontrolbud foretage en særskilt registrering af indtægter og omkostninger forbundet med opgaven, således at eventuelle uoverensstemmelser mellem de i tilbuddet angivne ydelser og de rent faktisk udførte ydelser kan konstateres.

Det følger således af god budget- og regnskabsopfølgning, at der følges op på, om den udbudte opgave gennemføres til de priser og konditioner, der er angivet i kontrolbuddet.

Kommunens henholdsvis regionens afvikling af opgaven vil i øvrigt indgå i kommunens eller regionens regnskab, der er omfattet af revision efter

reglerne i henholdsvis den kommunale styrelseslov og regionsloven. Gennemførelsen af et kontrolbud er omfattet af den generelle forvaltningsmæssige revision, jf. § 42, stk. 2, 3. pkt., i lov om kommunernes styrelse og regionslovens § 28, stk. 2, 3. pkt. Ved den forvaltningsmæssige revision vurderes det, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde, henholdsvis at der ved regionens forvaltning af midlerne og driften af de virksomheder, der er omfattet af revisionen, er taget skyldige økonomiske hensyn. Der ligger heri også en kontrol af, om forvaltningen er gennemført i overensstemmelse med de politiske forudsætninger, f.eks. en beslutning om selv at varetage en udbudt opgave til en bestemt pris og kvalitet.

6.4 Adgang til information

Eksterne leverandører skal i samme omfang som kommunens eller regionens medarbejdere, have adgang til information, som har væsentlig betydning for udarbejdelsen af et tilbud. En lignende bestemmelse findes i § 10, stk. 4, i Finansministeriets cirkulære nr. 159 af 17. december 2002 om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver.

Den tidsmæssige placering af udgifter

Bekendtgørelsen indeholder ikke regler herom, men den tidsmæssige placering af udgifter set i forhold til forbruget af produktionsfaktorer kan opdeles på følgende måde:

- udgifter, som afholdes i ét år, og hvor forbruget sker i samme år – f.eks. løn og vareindkøb
- udgifter, som afholdes i ét år, men hvor forbruget sker i et tidligere år eller i et senere år – f.eks. materialer indkøbt til lager, som først forbruges i et senere år, opførelse og anskaffelse af bygninger samt tjenestemandspensioner.

Der vil i nogle tilfælde være forskel på den tidsmæssige placering af omkostninger og udgifter. Det skyldes, at hele ressourceforbruget ved produktionen af en given aktivitet ikke nødvendigvis finder sted det år, hvor udgiften afholdes.

Det skal derudover bemærkes, at der ved udarbejdelsen af kontrolbuddet bør tages højde for en række omkostninger, der ikke på noget tidspunkt indgår i kommunens eller regionens budget/regnskab. Det gælder eksempelvis omkostninger til forrentning af bunden kapital samt omkostninger for selv-forsikrede kommuner og regioner svarende til, hvad kommunen eller regionen skulle have betalt i præmie, såfremt de var forsikret – eksempelvis igennem en intern forsikringsordning.

De omkostningsbegreber, der indgår i den samlede omkostningskalkulation, kan således opgøres som følgende:

Direkte omkostninger, der er en udgift i kommunens budget i samme år
+ Direkte omkostninger, der er en udgift i kommunens budget i et andet år
+ Indirekte omkostninger, der er en udgift i kommunens budget samme år
+ Indirekte omkostninger, der er en udgift i kommunens budget i et andet år
+ Indirekte omkostninger, der ikke figurerer i kommunens budget
= Samlede omkostninger

Eksempel på beregning af omkostningerne angående vedligeholdelsen af et idrætsanlæg

I det følgende angives et eksempel på opgørelsen af de samlede omkostninger, der er knyttet til vedligeholdelse af et idrætsanlæg i en kommune. Kommunen har i forbindelse med udbud opgaven selv ønsket at afgive et kontrolbud. I eksemplet redegøres indledningsvis for de generelle forudsætninger for eksemplet, samt de overordnede omkostningselementer i beregningen. De enkelte elementer i beregningen er herefter vist i det generelle hjælpeskema for omkostningskalkulationer samt uddybet i appendiks A-E.

Generelle forudsætninger

Der ønskes opgjort de samlede omkostninger som knytter sig til vedligeholdelsen af et idrætsanlæg i en kommune. Således skal der opgøres omkostningerne for selve vedligeholdelsen af idrætsanlægget samt andele af de fælles funktioner, der har tilknytning til idrætsanlægget, herunder andele af udgifterne til den centrale administration af idrætsområdet.

Til vedligeholdelsesopgaven anvender kommunen en traktor og en græsklipper.

Der er i den centrale forvaltning er ansat en række personer, der delvist beskæftiger sig med den centrale administration kommunens idrætsanlæg. Disse personer er fysisk placeret på kommunens rådhus.

Derudover er der i kommunen en driftsafdeling, hvortil der en leder og et sekretariat. Lederen og sekretariatet er fysisk placeret på en selvstændig matrikel og arbejder bl.a. med en række opgaver vedr. vedligeholdelse og renholdelse af kommunens grønne områder – således udgør vedligeholdelsen af idrætsanlægget alene en andel af lederen og sekretariatets arbejde.

Det skal understreges, at nedenstående opgørelse af omkostningerne ikke dækker alle typer omkostninger, der kan indgå i en omkostningskalkulation, men alene udgør et eksempel på en omkostningsberegning.

De samlede direkte og indirekte omkostninger kan i eksemplet opgøres som vist nedenfor. De angivne omkostninger er opgjort på baggrund af det generelle skema til opgørelsen af de samlede omkostninger. I bilag A-D er der nærmere redegjort for de i skemaet angivne beregninger.

Overordnede elementer i omkostningskalkulationen

Direkte omkostninger

Lønomkostninger 400 timer á 135.5 (se appendiks A)	54.211
Traktor med udstyr 150 timer á 41.5 (se appendiks B)	6.225
Græsklipper 200 timer á 7.7 (se appendiks B)	1.540
Betaling for bortkørsel af affald	10.000
Direkte omkostninger i alt	71.976

Indirekte omkostninger

Omkostning til kapitalapparatet vedr. traktor 150 timer á 62.9 (se appendiks B)	9.435
Omkostning til kapitalapparatet vedr. græsklipper 200 timer á 6.17 (se appendiks B)	1.234
Andele af fællesomkostninger fra driftsafdelingen $0,34 \cdot (54.211 + 15.660 + 2.774)$ (se appendiks C)	24.699
Omkostninger til kapitalapparatet vedr. driftsafdelingen $0,063 \cdot (54.211 + 15.660 + 2.774)$ (se appendiks D)	4.536
Andele af fællesomkostninger fra den centrale administration $0,086 \cdot (54.211 + 15.660 + 2.774)$ (se appendiks E)	6.247
Indirekte omkostninger i alt	46.151

Samlede omkostninger

Direkte omkostninger	71.976
Indirekte omkostninger	46.151
Samlede omkostninger	118.127

Appendiks A Beregning af lønomkostninger

Nedenfor er angivet eksempel på beregning af den gennemsnitlige timeløn for de personer, som varetager vedligeholdelsesopgaven af idrætsanlægget, hvilket vil sige gartnere og gartnermedhjælpere.

Det bemærkes, at de arbejdsbestemte tillæg for det fastansatte personale antages at kunne opgøres som svarende til 3 pct. af lønnen.

Gennemsnitlig timeløn

Løn	99
Arbejdsbestemte tillæg	2,97
(antages her at udgøre 3 pct. af lønnen)	
ATP	0,66
AER	0,86
Pensionsbidrag	1,82
Feriegodtgørelse	12,78
Arbejdsskadeforsikring	0,45
Timeløn i alt	118,54
Årligt timetal eks. ferie	1739
Årsløn i alt	206.141

Antal effektive arbejdstimer pr. år:

Årligt timetal eks. ferie	1.739
Helligdagstimer	80
Sygetimer, møder og uddannelse	138
I alt pr. år	1.521

Reel lønudgift

Reel lønudgift pr. time (206.141/1521)	135,53 kr.
--	------------

Appendiks B Omkostninger vedr. maskiner

Vedligeholdelsen af idrætsanlægget kræver brug af såvel en traktor som en græsklipper. For begge maskiner er til brug for udregningen af timepriser for disse fastlagt afskrivninger, forrentning drifts- og vedligeholdelsesudgifter herfor.

Ved opgørelsen af omkostninger knyttet til kapitalapparatet skal det bemærkes, at der i kommunens anlægskartotek findes oplysninger om det enkelte aktiv – bl.a. om typen af aktivet, hvilket område (funktion) aktivet anvendes til, aktivet værdi og akkumulerede afskrivninger.

Det er oplyst, at traktoren har en nyværdi på 400.000 kr. og er 5 år gammel. Udnyttelsesgraden pr. år er 770 timer. I henhold til afsnit 8.2 i Budget og regnskabssystem for kommuner har et sådant aktiv en levetid på mellem 10 og 15 år. Såfremt det antages, at levetiden er 10 år er den årlige afskrivning 40.000 kr. Den bogførte værdi bliver derfor 200.000 kr.

For så vidt angår græsklipperen har denne en nyværdi på 30.000 kr. og er 2 år gammel. Klipperen udnyttes 650 timer pr. år. Levetiden for en sådan maskine skal ligeledes befinde sig mellem 10 og 15 år jf. afsnit 8.2. i Budget- og regnskabssystem for kommuner. Også her vælges en levetid på 10 år, hvilket medfører, at den årlige afskrivning bliver 3.000 kr. Den bogførte værdi bliver her 24.000 kr.

Som rentefod benyttes Danmarks Statistik beregnede effektive obligationsrente for samtlige serier ultimo januar 2008 på 4,22 pct. - jf. www.cse.dk.

Omkostninger for traktor med udstyr

Årlig driftsomkostning (forsikring, drivmidler og afgifter)	20.000
Årlig vedligeholdelsesomkostning	12.000
Årlige omkostninger	32.000
Maskintimepris (32.000/770)	41,5
Afskrivninger	40.000
Forrentning (0,0422*200.000)	8.440
Afskrivning og forrentning i alt	48.440
Maskintimepris (48.440/770)	62,9
Årlige omkostninger inkl. afskrivning og forretning	80.440
Maskintimepris (80.440/770)	104,47

Omkostninger for græsklipper

Årlig driftsomkostning (drivmidler m.v.)	2.000
Årlig vedligeholdelsesomkostning	3.000
Årlige omkostninger	5.000
Maskintimepris (5.000/650)	7,7
Afskrivninger	3.000
Forrentning (0,0422*24.000)	1.013
Afskrivning og forrentning i alt	4.013
Maskintimepris (4012,8/650)	6,17
Årlige omkostninger inkl. afskrivning og forretning	9.013
Maskintimepris inkl. afskrivning og forrentning (9013/650)	13,9

Appendiks C Udregning af fællesomkostninger for Driftsafdelingen m.v.

Varetagelsen af vedligeholdelsesopgaven af idrætsanlægget udgør kun en mindre del af driftsafdelingens opgaver. I driftsafdelingen er der en række fællesomkostninger mellem de forskellige opgaver, der varetages. Fællesomkostningerne vedrører løn til arbejdsledere samt diverse administrations- og personaleudgifter m.v.

Det forudsættes, at alle ansatte er overenskomstansatte.

Løn til arbejdsledere m.v.	2.825.000
Løn til driftsleder og assistent	550.000
Lokaleudgifter (varme, el, rengøring, vedligeholdelse, skatter)	550.000
Kontorholdsudgifter (telefon, kontorartikler, IT)	125.000
Personaleudgifter (kursus, beklædning m.v.)	650.000
Håndværktøj, materiel m.v.	250.000

Omkostninger i alt	4.950.000
De samlede omkostninger til løn til driftsafdelings personale og de totale omkostninger til maskinparken (inkl. forretning og afskrivninger)	14.500.000
Beregnet tillæg til maskintimepriser som følge af fællesomkostninger til driftsafdelingen	4.950.000/14.500.000 ca. 34,1 %

Appendiks D Opgørelse af kapitaludgifter vedr. driftsafdelingen

Ved opgørelsen af omkostninger knyttet til kapitalapparatet skal det bemærkes, at der i det opstillede eksempel indgår kapitalomkostninger til både kapitalapparat vedrørende selve vedligeholdelsen af idrætsanlægget (traktor og græsklipper), driftsafdelingen som varetager vedligeholdelsen og den centrale administration af tekniske område, hvorunder driftsafdelingen sorterer.

I nærværende appendiks ses der alene på driftsafdelingen.

Driftsafdelingen har til huse i en 250 m² stor bygning, der jf. den seneste ejendomsvurdering fra 2006 er vurderet til 10 mio. kr. Bygningen er 10 år gammel og har jf. kapitel 8 i Budget- og regnskabssystem på kommuner en levetid på 25-30 år. Såfremt der antages, at levetiden er 30 år vil den bogførte værdi i 2007 kunne beregnes til 9.5 mio. kr. $((10.000.000/20)-500.000)$.

Årlige afskrivninger: 500.000

Forrentning vedr. driftsafdelingen: $0,044 \cdot 9.500.000 = 418.000$

I alt: 918.000

Den beregnede årlige kapitaludgift sættes i forhold til de samlede omkostninger til løn og driftsafdelings personale (inkl. forrentning og afskrivning)

$918.000 / (11 \text{ mio.} + 3.5 \text{ mio.}) \cdot 100 = 6,3 \text{ pct.}$

Appendiks E. Beregnet tillæg til de direkte omkostninger i forbindelse med driftsafdelingens belastning af kommunens centrale administration

Driftsafdelingen sorterer under kommunens tekniske forvaltning. Her er der ansat to personer (fuldmægtig og assistent), hvoraf hhv. 0,5 og 0,75 af deres arbejdstid er direkte knyttet til den centrale administration af driftsafdelingen. Medarbejderne er ansat i et kontor, der alene beskæftiger sig med opgaver vedrørende driften af driftsafdelingen. Medarbejderne udfører ikke myndighedsopgaver.

Herudover viser en opgørelse, at den tekniske direktør og forvaltningens sekretariat anvender 10 % af deres arbejdstid på driftsafdelingens opgaver. Den tekniske direktør er tjenestemandsansat. Omkostninger hertil fastsættes til 20,3 % jf. afsnit 4.9 i Budget- og regnskabssystem for kommuner.

Det er beregnet, at kommunens lønomkostninger til personale i kommunens løn- og personaleadministration i gennemsnit svarer til ca. 1.000 kr. pr. medarbejder i kommunen pr. år. Der er 60 medarbejdere i driftsafdelingen.

I tilknytning til lønudgifterne til medarbejderne, som er direkte knyttet til den centrale administration af daginstitutionsområdet, skal der indregnes øvrige driftsomkostninger til husleje, kontorhold, rengøring, materialeindkøb m.v. De øvrige driftsomkostninger antages i eksemplet generelt at kunne opgøres til at udgøre 17 pct. af lønomkostninger for medarbejdere ansat i den centrale administration. Det bemærkes, at det her forudsættes, at kommunen selv ejer sine administrationsbygninger, hvorfor der ikke her indregnes omkostninger til husleje. Omkostninger til afskrivning på administrationsbygningerne indgår imidlertid som en del af omkostningerne knyttet til kapitalapparatet.

For så vidt angår kapitalomkostningerne til den centrale administration af driftsafdelingen skal det bemærkes, at samtlige medarbejdere vedrørende den centrale administration af driftsafdelingen er fysisk placeret på kommunens rådhus. Ifølge den seneste ejendomsvurdering fra 2006 er rådhusets værdi fastlagt til 60. mio. kr. Rådhuset er 25 år gammelt og har jf. kap. 8 i Budget- og regnskabssystem en levetid på 45-50 år. Såfremt det antages, at restlevetiden er 25 år vil de årlige afskrivninger udgøre 2.4 mio. kr. og den bogførte værdi 57.6 mio. kr.

Som rentefod benyttes den effektive obligationsrente for samtlige serier ultimo januar 2008 på 4,22 pct. - jf. www.cse.dk.

For så vidt angår fordelingen af kapitalomkostninger benyttes her arealfordeling. Rådhuset er samlet 950 m². Heraf benyttes 175 m² til fælles faciliteter, herunder kantine, løn- og personaleafdeling, toiletter m.v. På den baggrund fordeles kapitaludgifterne ud fra en et samlet areal svarende til 775 m².

Personer ansat i den centrale administration af driftsafdelingen benytter 32 m² til kontorer. Der skal på den baggrund indregnes en andel af kapitaludgifterne vedrørende driftsafdelingen svarende til 32/775.

Fællesomkostninger til den centrale administration, der er direkte knyttet til driftsafdelingen

Lønomkostninger til assistent og fuldmægtig ($0,5 \cdot 350.000 + 0,75 \cdot 400.000$)	475.000
Teknisk direktør ($0,1 \cdot 1000.000$)	100.000
Forvaltnings sekretariat ($0,1 \cdot 1.500.000$)	150.000
Øvrige driftsomkostninger ($0,17$)* ($1,203 \cdot 0,1 \cdot 1.000.000 + 475.000$)	101.201
Omkostninger til lønadministration ($60 \cdot 1.700$)	102.000
Afskrivning på rådhus ($2.400.000 \cdot 32/775$)	99.097
Forrentning vedrørende rådhus ($57.600.000 \cdot 0,044 \cdot 32/775$)	104.646
Samlede omkostninger i årets budget	1.131.944
Tjenestemandspension til Teknisk direktør ($= 0,1 \cdot 1,203(1.000.000)$)	120.300
Samlede omkostninger i alt	1.252.244
Beregnet tillæg til maskintimepriser som følge af fællesomkostninger til den centrale administration	1.252.244/14.500.000 ca. 8.6 %