



## Fredericia Kommunes samarbejde med PUBLICURE og PROKURA

### Indledning

Mediet Journalista.dk bragte den 7. maj 2020 en artikel om en sag, hvor Fredericia Kommune har fået rådgivning og bistand fra advokatfirmaet PUBLICURE, der benyttede konsulentvirksomheden PROKURA som underrådgiver, til at analysere besparelsesmuligheder på indkøbsområdet. Journalista.dk har anmodet om aktindsigt i sagen og kan i den forbindelse konstatere, at dele af kontraktens indhold er streget ud. Journalista.dk påstår på den baggrund, at Fredericia Kommune forsøger at mørklægge sagen.

Mediet hæfter sig endvidere ved, at der er betalt 5,4 mio. kr. for rådgivningen og undrer sig i den forbindelse over, at der betales så store summer for en ydelse, hvor skatteborgerne ikke kan få at vide, hvad pengene er anvendt til.

Artiklen kan læses her:

<https://journalista.dk/advokatfirma-scorede-5-4-millioner-kroner-kommune-moerklægger-hvad-skatteyderne-betalte-for/?fbclid=IwAR0g3RCzkjVZyOmed4nivgLbDR6fKYzTzXRsb8mIc5IKUbzI8vHto4b4mE>

I dette notat er der nærmere redegjort for sagens indhold.

### Aftalen med firmaet PUBLICURE

I 1. halvår af 2015 indledes en dialog mellem den daværende kommunaldirektør Michael Holst og firmaet PUBLICURE om mulige effektiviseringer på kommunens indkøb. På baggrund af dialogen blev der indgået en aftale mellem Fredericia Kommune og PUBLICURE om at igangsætte et indkøbsoptimeringsprojekt.

Behovet for projektet blev aktualiseret af kommuneaftalen for 2016 mellem regeringen og KL, hvor det såkaldte omprioriteringsbidrag blev indført. Omprioriteringsbidraget skulle kort fortalt medvirke til at skabe råderum ved at reducere de kommunale servicerammer.

Fredericia Kommunes håndtering af omprioriteringsbidraget og de løbende krav om effektiviseringer fra 2016 og frem er vedtaget af et enigt byråd i forbindelse med både budget 2016 og 2017.

I budget 2016 er det besluttet:

*”Rammerne for den kommunale økonomi afhænger i høj grad af regeringens tiltag over for kommunerne. I årets økonomiaftale mellem regeringen og Kommunernes Landsforening er der indgået aftale om et såkaldt omprioriteringsbidrag, der pålægger kommunerne at effektivisere med 1 procent årligt. Det betyder for Fredericia Kommune, at vi skal effektivisere for 88 mio. kr. i budgetperioden 2016-2019.*

*Vi vil imødegå denne effektivisering ved at tænke nyt. Direktionen har påbegyndt arbejdet sammen med ledere og medarbejdere med en proaktiv fornyelsesstrategi: ”Fredericia på Forkant”. Denne strategi anbefaler, at der både decentralt og centralt findes 0,5 procent årligt af de samlede nettoserviceudgifter. Direktionen og Lederforum arbejder strategisk med at finde potentialerne på tværs af den kommunale organisation. Alle budgetansvarlige ledere arbejder sammen med medarbejderne om at finde løsninger på egen arbejdsplads”.*

I budget 2017 er det besluttet:

*”Fredericia byråds projekt ”Fredericia på forkant” skal bl.a. medvirke til at imødegå udfordringen med effektiviserings- og moderniseringsprogrammet. Der er i strategien fokus på at forny og optimere med en målsætning om at levere samme service for færre midler - eller mere for det samme”.*

Ligeledes er det i budget 2017 vedtaget:



*”I 2017 finder vi ligesom i 2016 den ene halvdel af regeringens omprioriteringsbidrag gennem den decentrale fornyelsesstrategi. Vi lægger vægt på, at ledere og medarbejdere i fællesskab inddrager hinanden i processen, så alle gode ideer til fornyelse kommer frem i lyset og bliver behandlet seriøst. Den centrale halvdel af fornyelseskravet for resten af 2016 og 2017 er fundet som led i en række effektiviseringer og en mere optimal ressourceanvendelse i administrationen. Byrådet er enige om, at arbejdet med fornyelsesstrategien skal ske uden servicereduktioner”.*

*”Byrådets nye udbuds- og indkøbspolitik er begyndt at give afkast. Set i lyset af det store anlægsbudget i 2017 kan vi samlet spare 7,5 mio. kr. Der er enighed om, at vi fortsat skal have et skarpt fokus på den kommunale udbuds- og indkøbspolitik for at skabe yderligere økonomisk råderum”.*

I Fredericia blev arbejdet med omprioriteringsbidraget således iværksat med udgangspunkt i strategien ”Fredericia på forkant”. Målet var at halvdel af omprioriteringsbidraget skulle reduceres bredt i hele organisationen, mens den anden halvdel blev placeret i en central pulje. Fredericia på forkant var ikke kun et effektiviseringsprojekt, men handlede i høj grad om at skabe læring i organisationen, så der løbende kunne arbejdes med forbedring og udvikling af den kommunale opgaveløsning. Endvidere var det en målsætning, at der skulle opbygges kompetencer i organisationen til at foretage analyser, udbud og gennemgang af indkøbsområderne med henblik på løbende optimeringer og effektiviseringer.

Indkøbsoptimeringsprojektet skal ses ind i den kontekst. Principperne om løbende effektivisering er fortsat gældende i Fredericia Kommune.

Valget af indkøbsområdet til nærmere analyse er ikke overraskende, da området gennem mange år har været et fast element i de årlige aftaler mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi. Kommunens indkøbsafdeling har således i lighed med landets øvrige kommuner i mange år arbejdet med at optimere kommunes indkøb og på den måde få varerne billigst muligt og på den vis frigøre ressourcer til den borgernære velfærd.

### **Aftaleform**

Aftalen med PUBLICURE bliver indgået som en koncessionsaftale. En koncessionsaftale er en gensidigt bebyrdende skriftlig kontrakt, hvor en offentlig ordregiver overdrager ansvaret for udførelsen af typisk et bygge- og anlægsarbejde til en privat økonomisk aktør, og hvor vederlaget består i retten til at udnytte det bygge- og anlægsarbejde, der er omfattet af kontrakten. Ordregiver overlader med andre ord varetagelsen af en opgave til en privat leverandør, som til gengæld får retten til at få indtægter fra det aktiv, som koncessionskontrakten drejer sig om. Leverandøren i en koncessionskontrakt bærer den kommercielle risiko i forbindelse med projektet.

Aftaleformen kan vælges, fordi den på nogle måder ligner en resultatkontrakt, hvor værdien af produktet ikke kendes på forhånd, og hvor honoreringen af leverandøren bliver afhængig af resultatet og ofte på den måde, at jo større værdi resultatet skaber for ordregiver jo større værdi får leverandøren tillige ud af aftalen. I den konkrete sag har gevinsten været afhængig af det gennemførte udbud.

### **Projektstyring**

Der blev nedsat en styregruppe, som fik til opgave at gennemføre projektet bestående af følgende medlemmer:

- Kommunaldirektør Michael Holst
- Stabschef Lisbet Holten Lambert
- Sekretariatschef Lene Vangsgaard Clausen
- Økonomisk konsulent Jens Christian Jensen
- Christian Bang Pedersen (Prokura)
- Peter Lund Meyer (Publicure)



PUBLICURE fik til opgave at analysere indkøbsmønstre i Fredericia Kommune og på den baggrund identificere og analysere optimeringsmuligheder. Analyserne blev gennemført med baggrund i mere end 500.000 bilag stillet til rådighed af Fredericia Kommune. Særligt blev følgende ydelser analyseret: håndværkerydelser, entreprisedydelser, byggematerialer, rengøring, kørsel, vikarforbrug, tekniske driftsopgaver m.m.

PROKURA havde i længere perioder medarbejdere udstationeret i Fredericia for at varetage rådgivning og analyser for kommunen.

Firmaet har bistået med udarbejdelse af en optimerings- og udbudsstrategi samt bistand til den egentlige gennemførelse af udbuddet, herunder:

1. Analyse af eksisterende indkøbsmønstre
2. Identifikation og analyse af optimeringsmuligheder
3. Planlægning og koordinering af det samlede indkøbsbehov
4. Udarbejdelse af optimerings- og udbudsstrategi
5. Gennemførelse af udbud
  - Gennemførelse af udbudsforretninger
  - Elektronisk facilitering af udbudsprocedurer
  - Tilbudssammenligning
  - Valg af tilbudsgiver
  - Underretning og begrundelser til ansøgere og tilbudsgivere
6. Gennemførelse af interne forbedringer
7. Kontrahering

Den kommercielle del af rådgivningen blev udført af PROKURA (opgaverne 1-4 samt 6) som underrådgiver for PUBLICURE. Den endelige beslutning om tildeling af kontrakter blev foretaget af Fredericia Kommune på indstilling fra PUBLICURE.

Gennem 2015 og i starten af 2016 blev der arbejdet med analyser og inddragelse af indkøbere i workshops med henblik på at vurdere volumen, graden af konkurrenceudsættelse samt optimeringspotentiale. Beslutningen i styregruppen blev, at håndværkerydelser som det første område blev sendt i udbud.

Begrebet håndværkerydelser dækker over fagområderne tømrer, murer, VVS, maler, elektriker og kloak. De nye priser for ydelserne var i hus i august 2016.

Besparelsespotentialet blev opgjort ved at sammenholde gamle og nye priser i tidligere indkøb af håndværkerydelser. Endvidere blev der fratrukket en andel af opgaver, som tidligere havde været konkurrenceudsat, og hvor det blev forudsat, at der ikke var yderligere besparelser at hente.

Styregruppen identificerede et samlet besparelsespotentiale på 8.684.000 kr.

Besparelserne blev udmøntet i 2. budgetopfølgning 2017 samt i budget 2018 og frem. Udmøntningen af besparelseskrauet fremgår af sagsfremstillingen til 2. budgetopfølgning 2017, som bliver godkendt af byrådet den 9. oktober 2017.

Besparelserne var med til at udmønte følgende besparelser indarbejdet i budget 2017:

Mio. kr.	2017	Indkøbs- optimering
Fornyelseskrav/omprioriteringsbidrag	-44,4	-5,0
Yderligere indkøbsoptimering	-2,5	-2,5
Politisk opgaveprioritering	-5,0	-1,2
<b>I alt</b>	<b>-51,9</b>	<b>- 8,7</b>



Teknik og Miljø fremførte i budgetlægningen for 2020, at området har vanskeligt ved at realisere besparelseskrevet. Vurderingen er, at dele af besparelsespotentialer er beregnet på ydelser, som allerede havde været konkurrenceudsat, og hvor der derfor ikke er mulighed for bedre priser. I det retvisende budget for 2020 er Teknik og Miljø's andel af besparelseskrevet derfor nedjusteret med 1.550.000 kr.

***I perioden 2017-2020 er der således realiseret gevinster svarende til 33,2 mio. kr.***

Kontrakten med PUBLICURE indeholdt mulighed for at fortsætte samarbejdet ud over de første analyserede områder. Aftalen med PUBLICURE blev ikke forlænget ved aftalens udløb. Vurderingen var, at der var opbygget tilstrækkeligt med viden og kompetencer i organisationen til selv at fortsætte arbejdet med optimeringer på indkøbsområdet.

De håndværkeraftaler, der blev udbudt af PUBLICURE, udløber til oktober 2020, og der forberedes i øjeblikket et nyt udbud af håndværkerydelse, dog undtaget kloakarbejder. På grund af Covid-19 og kommunens ekstraordinære anlægsinvesteringer er der en dialog i gang med Håndværkerforeningen om at udskyde udbuddet til foråret 2021. Fredericia Kommune varetager i denne forbindelse selv udbuddet.

#### **Vederlag for den udførte ydelse**

Det samlede vederlag for PUBLICURE OG PROKURAS ydelser for Fredericia Kommune i kontraktperioden var 6,5 mio. kr.

Den samlede betaling var sammensat som følger:

- 13 rater af 476.000 kr.
- Slutafregning på 247.175 kr.
- Tillægsmodul på 15.000 kr.

Vederlaget til PUBLICURE for den udførte rådgivning beskrives i kontrakten. Det var ifølge kontrakten aftalt, at PUBLICURE skulle have en andel af de opnåede besparelser, samt at vederlaget udbetaltes over tid.

#### **Aktindsigt i kontrakten**

Som nævnt i indledningen har Journalista.dk anmodet om aktindsigt i sagen og hæfter sig i den forbindelse ved, at store dele af kontrakten er streget ud. Påstanden i artiklen er, at Fredericia Kommune forsøger at mørklægge oplysninger i aftalen.

Dette er ikke korrekt.

Når der kommer en begæring om aktindsigt, udleverer forvaltningen det, der åbenlyst skal udleveres.

Ved aktindsigt i leverandørkontrakter kontaktes leverandøren i tvivlstilfælde, hvor de bedes om konkrete begrundelser for, om der er noget som skal undtages fra aktindsigt. Det følger af praksis, at leverandøren skal give en konkret begrundelse for den økonomiske skadevirkning en udlevering af oplysningerne vil have. Oplysninger, som undtages for aktindsigt, kan være virksomhedens forretningshemmeligheder. Sådanne oplysninger skal undtages fra aktindsigt jf. Offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Oplysninger, der typisk kategoriseres som forretningshemmeligheder og som udgangspunkt vil skulle undtages fra aktindsigt, er oplysninger om produktionsmetoder, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsmæssige strategier, markedsføringstiltag, etableringsomkostninger, driftsomkostninger, omkostningssammensætning, visse regnskabsmæssige og økonomiske forhold samt skattemæssige situation m.v.



Såfremt en leverandør giver en konkret begrundelse for, at en offentliggørelse af en oplysning vil have økonomisk skadevirkning for virksomheden, så undtages den fra aktindsigt medmindre forvaltningen, efter en grundig vurdering, er helt sikker på, at det ikke er tilfældet.

PUBLICURE har i den konkrete sag givet en lang og konkret redegørelse for, at de undtagne oplysninger vil påføre dem en konkret økonomisk skadevirkning, hvis de bliver udleveret. Den redegørelse har journalisten for Journalista.dk fået udleveret, så advokatkontorets argumenter er kendte. Forvaltningen læner sig op af advokatkontorets redegørelse, da vi ikke har nogen konkret viden om, hvad der er forretningshemmeligheder for en advokatvirksomhed, og da de har givet en grundig redegørelse for deres synspunkter. Normalt vil forvaltningen således ikke betvivle virksomhedens argumenter, medmindre de er klart uholdbare.

PUBLICURES svar til Fredericia Kommune, som har ligget til grund for undtagelser til aktindsigten er vedlagt denne redegørelse.

Journalisten har klaget over Fredericia Kommunes afgørelse om aktindsigt. Klagen behandles p.t. i Ankestyrelsen. Afgørelsen er forsinket – givetvis pga. coronaen - men ventes behandlet inden for et par måneder. Hvis journalisten får medhold i sin klage om, at noget af det, vi har undtaget fra aktindsigten, skal udleveres, så får han det udleveret efterfølgende.

I Fredericia Dagblad er PUBLICURE citeret for, at det er op til kommunen at afgøre, om kontrakten skal lægges frem eller ej. Det er for så vidt rigtigt. Men så længe PUBLICURE har betegnet store dele af kontrakten som forretningshemmeligheder, risikerer vi at ifalde erstatningsansvar, hvis vi vælger at offentliggøre. Hvis vi ønsker fuld åbenhed i denne sag, risikerer vi med andre ord at påføre kommunen et tab.

Derudover vil en udlevering af forretningshemmeligheder, der skulle have været undtaget fra aktindsigt, være et brud på tavshedspligten jf. Forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2, hvilket er strafbart efter Straffelovens §§ 152, 152c – 152f.

Der er tale om håndtering af en sag, der er en del af i kommunen hvert år. Det er således ret ofte, at en privat tilbudsgiver, der har deltaget i et kommunal udbud og ikke vundet aftalen, begærer aktindsigt i den vindende tilbudsgivers tilbud m.v. Disse sager behandles på fuldstændig samme vis og giver i sjældent større problemer, da de private leverandører godt ved, at de ikke kan få aktindsigt i deres konkurrenters forretningshemmeligheder.

#### **Øvrige aktindsigter**

Journalista.dk er ikke de første, der beder om aktindsigt i den aktuelle sag. I januar 2016 beder en lokal borger på tilsvarende måde, om aktindsigt i aftalen med PUBLICURE. Den begæring blev behandlet på tilsvarende vis, som beskrevet ovenfor. Dengang blev der ikke klaget over afgørelsen.

Fredericia Dagblad har endvidere den 9. maj 2020 anmodet om aktindsigt i aftalen, samarbejdsprojekter med PUBLICURE samt korrespondancen imellem Fredericia Kommune og Journalista.dk om ovenstående aktindsigt. Anmodningerne er endnu ikke besvaret.