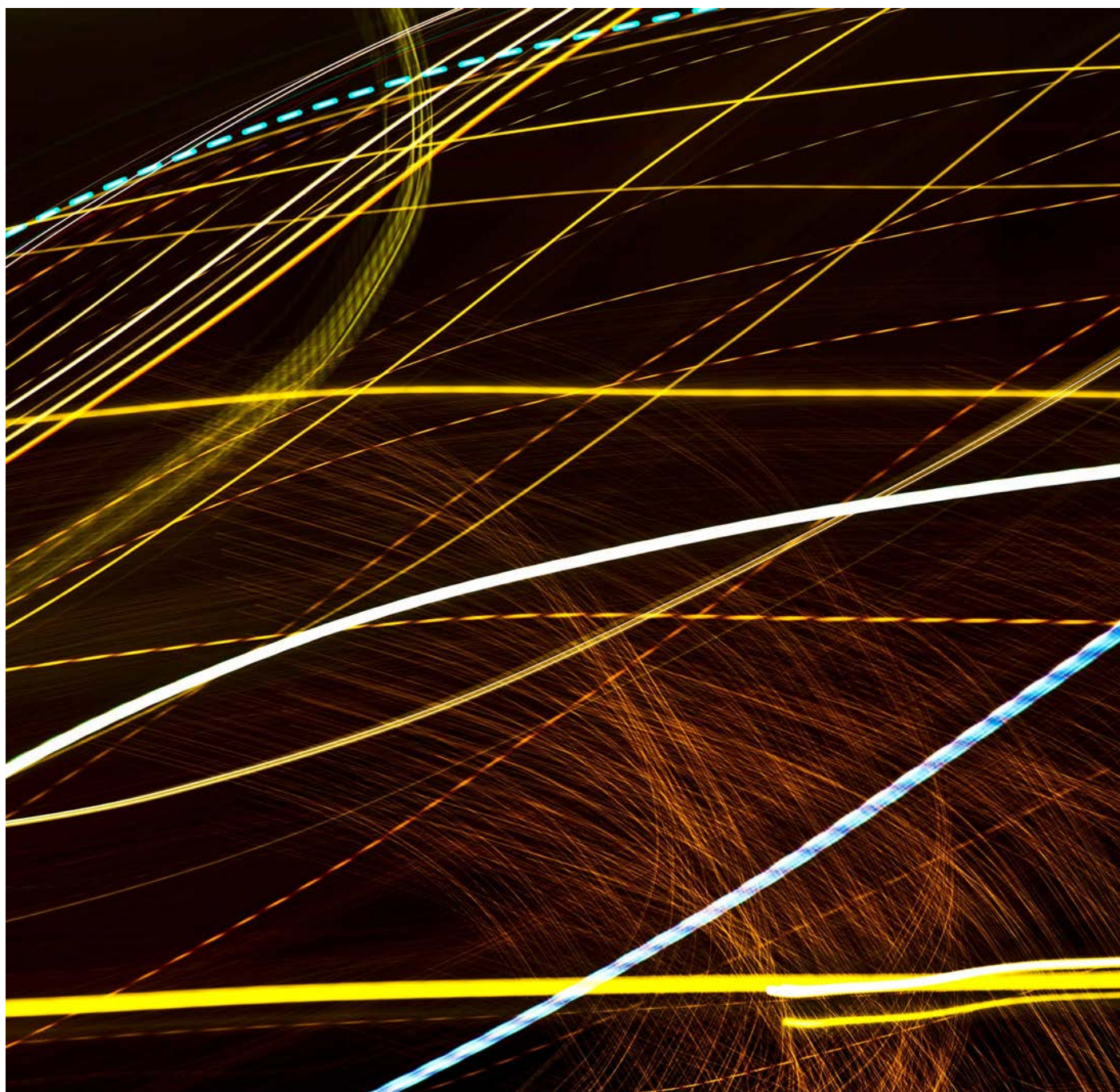


Sarah Wadmann, Iben Emilie Christensen og Jakob Kjellberg

Udbud af den præhospitale indsats i Region Syddanmark

Evaluering og erfaringsopsamling



Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning

*Udbud af den præhospital indsats i Region Syddanmark
– Evaluering og erfaringsopsamling*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2017

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7488-979-3
Projekt: 11261

**KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning**

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



**Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Region Syddanmark udbød i 2014 den løbende udførelse af ambulancetjeneste, kørsel med præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport. Resultatet af udbuddet betød, at ambulancedriften i regionen fra 1. september 2015 skulle varetages af to nye leverandører, hvoraf den ene var nyetableret i Danmark. Det betød en meget stor driftsmæssig forandring på det præhospitale område i regionen, og implementeringen og driftsperioden har været præget af betydelige udfordringer. Efter knap et års drift begærede regionen den nyetablerede leverandør konkurs og hjemtog driften i de pågældende områder.

På opdrag fra Region Syddanmark evaluerer denne rapport regionens tilrettelæggelse og varetagelse af udbudsprocessen og opsamler erfaringer fra udbuddet for at bidrage til fremadrettet læring.

For at bidrage til læring om udbud på det præhospitale område udarbejder KORA desuden i regi af Center for forskning i offentlig-privat samspil (COPS) en forskningspublikation på baggrund af evalueringen. Endvidere arbejder KORA på en komparativ undersøgelse af, hvordan kvalitet og innovation sikres i præhospitale udbud i de fem regioner.

Før publicering er denne rapport blevet kvalitetssikret af to eksterne reviewere. KORA ønsker at takke reviewerne for deres tid og værdifulde kommentarer. KORA ønsker desuden at takke de medvirkende informanter.

Sarah Wadmann, Iben Emilie Christensen og Jakob Kjellberg
Marts 2017

Indhold

Ordliste	5
Sammenfatning	8
1 Indledning	13
1.1 Undersøgelsens formål.....	13
1.2 Rapportens opbygning	14
2 Baggrund	15
2.1 Udbud på det præhospitale område i Danmark	15
2.2 Region Syddanmarks udbudspolitik.....	16
3 Undersøgellesdesign og datagrundlag.....	19
3.1 Afgrænsning.....	19
3.2 Ansvarsfordeling ved design, dataindsamling og analyse.....	19
3.3 Datagrundlag og metoder.....	20
4 Forberedelsen af udbuddet	26
4.1 Ambition om øget konkurrence	26
4.2 Kravspecifikationer og udbudsmaterialets opbygning.....	33
4.3 Kommunikation og information	40
4.4 Opsamling.....	41
5 Gennemførelsen af udbuddet	43
5.1 Vurderingsprocessen	43
5.2 Tildelingsbeslutningen.....	45
5.3 Kritikken.....	47
5.4 Opsamling.....	54
6 Implementeringsfasen	56
6.1 Hvad var udfordringsbilledet?	56
6.2 Mulige årsager og regionens ageren.....	57
6.3 Opsamling.....	68
7 Driftsstart og opfølgning	70
7.1 Driftsmæssige udfordringer	70
7.2 Regionens monitorering og opfølgning.....	71
7.3 Opsamling.....	76
8 Regionens ressourceforbrug.....	77
9 Konklusion	79
Litteratur	81
Bilag 1 Generisk interviewguide	83
Bilag 2 Dokumentoversigt	88
Bilag 3 Konkurrenceparametrene Kvalitet og Forsyningssikkerhed	89
Bilag 4 Oversigt over pointtildeling	91
Bilag 5 Region Syddanmarks estimerede mandskabsbehov	93
Bilag 6 Oversigt over krav til milepælsplaner	94

Ordliste

Akutbil	Udrykningskøretøj, der kan sendes sammen med en ambulance, og som bringer fx en paramediciner frem til borgeren. Anvendes ikke til patienttransport.
Akutlægebil	Udrykningskøretøj, der kan sendes sammen med en ambulance, og som bringer en læge frem til borgeren. Anvendes ikke til patienttransport.
Ambulanceassistent	Har gennemført ambulanceassistentuddannelsen, der giver lov til at føre ambulance, men ikke selvstændigt varetage behandlingsansvar.
Ambulancebehandler	Har gennemført overbygning til ambulanceassistentuddannelsen, som giver lov til selvstændigt at varetage behandlingsansvar.
AMK-vagtcentral	AMK står for Akut Medicinsk Koordination. Vagtcentralen modtager alle 1-1-2-opkald, der vedrører tilskadekomst og akut sygdom. Vagtcentralen har til opgave at foretage såvel en sundhedsfaglig vurdering af opgavens hastegrad (sundhedsfaglig visitation) og en teknisk disponering af de nødvendige præhospitale ressourcer.
Beredskab	Samlebetegnelse for køretøjer inkl. materiel og det mandskab, der bemander køretøjerne. Der skelnes ofte mellem et basisberedskab af ambulancer og et supplerende beredskab af fx akutbiler og akutlægebiler.
Disponering	Fordeling af ressourcer i det præhospitale beredskab til aktuelle opgaver. Foretages af disponenter på AMK-vagtcentralen.
Funktionsudbud	Udbudsform, hvor der lægges mindre vægt på procedurer og udførelsesmåder og mere vægt på leverancens indfrielse af bestemte resultatkrav, end det traditionelt er tilfældet ved udbud.
Konkurrenceparametre	Parametre i en udbudsbekendtgørelse eller et udbudsmateriale, som afspejler de underkriterier, hvorudfra det afgøres, hvad "Det økonomisk mest fordelagtige tilbud" er. På konkurrenceparametrene har tilbudsgiverne mulighed for at skille sig ud via deres pris samt beskrivelser af, hvordan fx kvalitet og leverings-sikkerhed vil blive sikret. Ved konkurrenceparametrene beskriver tilbudsgiverne, hvad de vil levere <i>ud over</i> mindstekravene.
Konkurrenceudsættelse	Samlebegreb, som henviser til, at der skabes konkurrence om udførelsen af en offentlig driftsopgave, ofte gennem udbud. Indebærer ikke nødvendigvis udlicitering, da dette forudsætter, at konkurrencen vindes af en privatejet tilbudsgiver.
Kontrolbud	Henviser til, at myndighedens egen driftsafdeling afgiver bud med henblik på at vurdere, om det bedre kan betale sig at udføre opgaven selv. Det interne bud vil i en sådan proces teknisk set ikke være at betragte som et tilbud i udbudsreglernes forstand, men et såkaldt "kontrolbud".

Mindstekrav	Krav i udbudsbekendtgørelse og/eller udbudsmateriale, som skal opfyldes, for at et tilbud kan tages i betragtning. Mindstekrav sætter et minimumsniveau for, hvilken service leverandørerne skal levere. Dermed kan de betragtes som absolutte krav.
Mobiliseringstid	Den tid, det tager leverandørens personale at påbegynde opgaven, fra et opkald er modtaget.
Offentligt udbud	En udbudsform, hvor alle interesserede kan afgive tilbud. Udbudsformen giver den bredeste konkurrence, men kan være ganske ressourcekrævende, hvis mange byder.
Ordregiver	Den offentlige myndigheder, som udbyder en given ydelse.
Paramediciner	Ambulancebehandler, der har gennemgået et videreuddannelsesforløb og har opnået et højere kompetenceniveau.
Præhospital indsats	Henviser til indsatsen inden ankomst til sygehus over for akut syge, tilskadekomne og fødende.
Præhospital støtteenheder	Køretøjer, udstyr og mandskab, der kan sendes sammen med en ambulance, fx akutbiler og akutlægebiler.
Prækvalifikation	Henviser til muligheden for, at en ordregiver vurderer potentielle tilbudsgiveres virksomhed med henblik på at udvælge det antal tilbudsgivere, som det vurderes hensigtsmæssigt at lade byde på opgaven. Kun de indbudte kan afgive tilbud. Kaldes også for 'begrænset' EU-udbud. Offentlige myndigheder har frihed til at vælge, hvorvidt de vil benytte prækvalifikation eller foretage et offentligt udbud, hvor alle interesserede kan byde.
Responstid	Den tid, det tager, fra AMK-vagtcentralen har sendt en opgave til teknisk disponering, til første beredskab er nået frem til det relevante bestemmelsessted og kan påbegynde opgaven.
Tilbudsgiver	De aktører, der afgiver tilbud på en opgave i udbud (og som er eksterne i forhold til ordregiveren).
Tildelingskriterier	De afgørende konkurrencekriterier. Ved EU-udbud skelnes der mellem to tildelingskriterier: "laveste pris" og "det økonomisk mest fordelagtige tilbud". Sidstnævnte består af underkriterier som fx pris, kvalitet og leveringstid, og der er krav om, at ordregiveren skal vægte underkriterierne i forhold til hinanden.
Transaktionsomkostninger	De omkostninger, der er forbundet med at sende en opgave i udbud, følge op på kontrakten og organisere samarbejdet med en eller flere leverandører.
Udbud	Når en offentlig myndighed gennem en udbudsbekendtgørelse inviterer eksterne leverandører til at deltage i en konkurrence om produktion og levering af bestemte ydelser.
Udbudsbekendtgørelse	Ordregivers formelle og officielle annoncering af et udbud. Kan følges op af et mere detaljeret udbudsmateriale.
Udbudskontrakt	En formel juridisk bindende aftale, der indgås mellem en ordregiver og en tilbudsgiver, og som regulerer samarbejdet i kontraktperioden. Kontrakten er bindende for begge parter og kan

ikke anfægtes af tilkommende politiske eller interne hensyn for den offentlige myndighed, hvis leverandøren lever op til de kontraktfastsatte krav.

Udbudsmateriale

Uddybende materiale, der kan gives til de tilbudsgivere, som på baggrund af udbudsbekendtgørelsen har besluttet at deltage i konkurrencen.

Udvælgelseskriterier

Henviser til kriterier, der i forbindelse med et udbud fastslår, om en virksomhed er egnet til at løse den udbudte opgave. Typiske kriterier er økonomisk og teknisk formåen, herunder erfaringer, og eventuelle udeståender med offentlige myndigheder (fx skattegæld). Kan også kaldes egnethedskriterier.

Underkriterier

Kriterier, der udbygger tildelingskriteriet "mest økonomisk fordelagtige tilbud". Underkriterierne kan eksempelvis være kvalitet, pris, leveringssikkerhed, personaleforhold, sociale hensyn mv. Ved EU-udbud skal disse kriterier vægtes indbyrdes.

Sammenfatning

Region Syddanmark udbød den 31. marts 2014 den løbende udførelse af ambulancetjeneste, kørsel med præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport (Region Syddanmark 2014d). Perioden fra kontraktindgåelse til driftsstart samt driftsopstarten var præget af betydelige udfordringer, som har været særdeles ressourcekrævende for både regionen og leverandørerne. På den baggrund har Region Syddanmark henvendt sig til KORA med et ønske om at få afdækket erfaringerne fra udbuddet for derved at bidrage til læring i forbindelse med fremtidige udbud på det præhospitale område og store udbud mere generelt.

KORAs undersøgelse er baseret på interview med nøgleinteressenter samt dokumentanalyse. Formålet med undersøgelsen har været at afdække, hvilke forhold i udbudsprocessen vedrørende ambulancedriften i Region Syddanmark der af hovedaktørerne opfattes som henholdsvis velfungerende og problematiske. Herunder er det blevet undersøgt, hvordan og i hvilket omfang udbudsprocessen blev planlagt og gennemført på en måde, så den gav mulighed for at understøtte regionens "overordnede målsætninger om økonomisk effektivitet/konkurrence, forsyningssikkerhed og kvalitet" (jf. undersøgelseskommissoriet). Vurderingsgrundlaget er således regionens egen udbudspolitik. KORAs vurdering fokuserer ikke på, om leverandørerne formåede at levere de lovede ydelser, men derimod på regionens tilrettelæggelse og varetage af udbudsprocessen, herunder om regionen gjorde sit for at undgå at løbe unødige risici i udbudsprocessen, samtidig med at den ønskede konkurrence blev etableret.

KORAs samlede vurdering er, at udbudsprocessen blev planlagt og gennemført på en måde, så den gav mulighed for at understøtte regionens overordnede målsætninger om økonomisk effektivitet/konkurrence, forsyningssikkerhed og kvalitet, og at regionen foretog relevante tiltag for at begrænse risici og håndtere de udfordringer, der opstod undervejs i processen.

Nedenfor er hovedkonklusionerne fra rapporten sammenfattet i forhold til 1) forberedelsen af udbuddet, herunder om udbudsmaterialet var hensigtsmæssigt udarbejdet, 2) gennemførelsen, herunder om der blev foretaget relevante overvejelser i valget af leverandør, 3) implementeringen, herunder i hvilken udstrækning tilrettelæggelsen af implementeringen har været tilstrækkelig til at håndtere de udfordringer, de nye kontrakter medførte, og 4) driftsopfølgningen, herunder om regionen kunne have iværksat yderligere opfølgningstiltag for at imødegå udfordringerne forbundet med driftsopstart. Afslutningsvis samler vi op på mere generelle læringspunkter, som er afdækket i analysen, men ikke direkte knytter sig til vurderingen af det specifikke udbud.

1. Forberedelsen af udbuddet

Tildelingskriteriet og konkurrenceparametrene i Region Syddanmarks udbudsmateriale afspejler regionens udbudspolitik, der skal sikre, at opgaver udføres med den størst mulige *effektivitet* og bedst mulige *kvalitet* inden for de *økonomiske rammer*. Derudover skal tildelingskriteriet og konkurrenceparametrene afspejle hensyn til de *kvalitets- og servicemål*, som regionen fastlægger. Udbudspolitikken fastsætter bl.a., at det i planlægningen af et udbud bør undersøges, "hvorvidt markedssituationen giver mulighed for konkurrence om opgaven", samt at "behovet for forsyningssikkerhed" skal vurderes.

Ambulancedrift er et marked karakteriseret ved særlige forhold: Markedet rummer meget få leverandører, og Falck har i mange år stort set været alene om at varetage driften på området. Derfor må regionerne formulere krav, der muliggør, at der tiltrækkes nye leverandører, såfremt de ønsker at stimulere konkurrencen på området. KORAs undersøgelse viser, at Region Syddanmarks projektgruppe og ledelse i den konkrete situation gjorde meget for at tage bestik af markedssituationen og tilrettelægge udbuddet på en måde, som gjorde det attraktivt for nye

leverandører at byde. Gennem markedsdialog og delvis reorganisering af området fik man muliggjort konkurrence i Region Syddanmark.

Impulsen til konkurrenceudsættelse er muligheden for en effektiviseringsgevinst (Rigsrevisionen 2013). Men da markedet indebærer risici, handler det om at finde en rimelig balance mellem hensyn til effektiviseringsgevinster og andre forhold såsom forsyningssikkerhed og kvalitet. Det tyder ikke på, at regionen tog unødige risici i tilrettelæggelsen af udbuddet. Regionen stillede ikke lempelige krav til tilbudsgivernes økonomiske kapacitet. Sammenlignet med de øvrige regioner var Region Syddanmarks krav endog forholdsvis restriktive. Regionen søgte desuden at sikre leveringssikkerhed ved at stille mange og detaljerede mindstekrav til beredskaber i udbudsmaterialet, som blev afvejet i forhold til målet om konkurrence.

KORAs afdækning peger på enkelte elementer i udbudsmaterialet, som kan have bidraget til at fordyre tilbudsgivningen og implementeringen for leverandørerne. Overordnet vurderes udbudsmaterialet dog som hensigtsmæssigt udarbejdet.

Regionens projektgruppe og ledere var i forberedelsen af udbuddet opmærksomme på erfaringer fra tidligere udbud i andre regioner, hvor nye leverandører havde vanskeligt ved at få overenskomster med ambulancepersonalets fagforeninger på plads og dermed rekruttere mandskab. I forbindelse med de tekniske dialoger informerede regionen derfor tilbudsgiverne om disse erfaringer for at gøre opmærksom på potentielle udfordringer. På baggrund af erfaringerne fra det pågældende udbud synes der fremadrettet at være behov for mere information til tilbudsgivere om danske arbejdsmarkedsforhold og arbejdsmarkedet for ambulancemandskab. Dette er særligt aktuelt forud for udbud i et marked, hvor konkurrencen primært skal komme fra udenlandske aktører. Opgaven med at udarbejde og sikre formidling af information om danske arbejdsmarkedsforhold kan med fordel løftes af regionerne i fællesskab.

Region Syddanmark stillede krav om, at leverandørerne skulle fremlægge milepælsplaner for personale, herunder rekrutteringsplaner for ambulancebehandlere, ambulanceassistenter og paramedicinere, senest fire måneder efter kontraktunderskrift. Set i lyset af udfordringerne med mandskab i tidligere udbud i andre regioner og regionens udsigt til at tiltrække tilbud fra nye leverandører kunne det formentlig have været en fordel at stille krav, som muliggjorde en tidligere opfølgning på dette punkt. Dette skal også ses i lyset af, at regionens udbud blev tilrettelagt på en måde, så der blev forudsat større mandskabsbehov, end der var ansat af regionens eksisterende leverandør på det pågældende tidspunkt.

Fremadrettet kan regionen overveje muligheder for at forebygge udfordringer i implementeringsfasen ved at stille tydeligere krav vedrørende den forudsatte mandskabsdimensionering for at lette kontrolberegninger. Det er imidlertid også en afvejning i forhold til konkurrencehensyn, da dimensioneringen er et af de forhold, man typisk søger at skabe konkurrence på ved udbud på det præhospitale område. Endvidere kan det besværliggøres af, at der ikke er én fælles overenskomst for alle præhospitale leverandører. Regionen kan endvidere overveje at specificere tydeligere krav til, hvordan mandskabsdimensioneringen skal angives i tilbudene for at bidrage til at forebygge fortolkningsvanskeligheder.

Både i det pågældende og i tidligere udbud i andre regioner har der været udfordringer i forhold til personalerekruttering. På den baggrund kan det være relevant for regionen at overveje muligheder for fremadrettet at etablere platforme for kommunikation med arbejdstagersiden (fx via gå hjem-møder eller en hjemmeside). Endelig kan det bemærkes, at uddannelseskra-vene i Region Syddanmarks udbud forekommer lave, når kontraktens længde tages i betragtning.

2. Gennemførelse af udbuddet

Region Syddanmark modtog tre tilbud fra henholdsvis BIOS Ambulance Services Danmark A/S (BIOS), Falck Danmark A/S (Falck) og konsortiet Responce A/S og Life Care One A/S (Responce). Vurderingen af de tre modtagne tilbud fulgte en fastlagt, trinvis proces, jf. regionens udbudspolitik. Desuden gjorde regionen tiltag for at sikre, at prishensynet ikke influerede på den kvalitative vurdering af de øvrige kriterier. Resultatet af vurderingen var, at Region Syddanmark tildelte Responce én delaftale og BIOS de resterende tre. Dermed mistede Falck opgaven i regionen.

BIOS leverede et tilbud på 'tilfredsstillende niveau', jf. pointtildelingen i vurderingsprocessen. Buddet fra Falck blev vurderet højere på kvalitet og leveringssikkerhed end buddet fra BIOS, men også til en noget højere pris, hvorfor buddet fra BIOS samlet set vandt over Falcks. Regionen var opmærksom på prisforskellene og iværksatte forud for tildelingsbeslutningen en undersøgelse af, hvorvidt BIOS' tilbud kunne karakteriseres som 'unormalt lavt' i udbudsretslig forstand.

En leverandør har som udgangspunkt ansvar for at levere et driftsøkonomisk ansvarligt tilbud, og kontrolberegninger udarbejdes normalt for at vurdere, om et givet tilbud ligger over det forventede. Regionen har dog også et ansvar for at vurdere realismen i et givet tilbud. Der er imidlertid ikke klare grænser for, hvornår et tilbud må anses som urealistisk. Det må baseres på en konkret vurdering. Regionens vurdering byggede dels på et notat fra Kammeradvokaten, som fandt, at BIOS' tilbud ikke kunne betegnes som 'unormalt lavt', dels på interne beregninger af, om det vindende tilbud økonomisk set var realistisk.

Kammeradvokaten fandt, at der kunne være en begrænset mulighed for at stille opklarende spørgsmål til de tre tilbudsgivere vedrørende specifikke aspekter af pris- og mandskabsestimaterne. Ledere og projektmedlemmer i regionen vurderede dog, at det i den pågældende situation ikke ville kunne bidrage til reel afklaring af beregningsgrundlaget for BIOS' tilbud. Kammeradvokatens vurdering, en forhåndsftale mellem BIOS og 3F samt de interne kontrolberegninger blev anset som tilstrækkeligt grundlag for at anse BIOS' tilbud som realistisk.

Der blev ikke foretaget formelle kontrolberegninger eller afgivet et eget bud fra regionen. Da regionen ikke tidligere har været operatør for driften, havde regionens personale begrænset indsigt i præcise budget- og regnskabstal. Derfor var det i praksis vanskeligt at udarbejde præcise kontrolberegninger. På daværende tidspunkt var der desuden ikke et politisk ønske i regionen om at hjemtage driften, og med udsigt til at modtage konkurrerende tilbud blev muligheden for at afgive et eget bud ikke opfattet som relevant.

Regionens projektgruppe var ved gennemførelsen af udbuddet bekendt med, at de tre tilbudsgivere havde forskellige forudsætninger, eftersom den ene tilbudsgiver (Falck) længe havde varetaget driften i området, mens de to andre ikke tidligere havde opereret i området (Responce) eller i landet (BIOS). Af hensyn til retslige principper om ligebehandling måtte denne forhåndsviden dog ikke spille ind på regionens vurdering af tilbuddene. Samlet set er det KORAS vurdering, at Region Syddanmark har foretaget rimelige og relevante overvejelser i valget af leverandør, herunder relevante tiltag for at vurdere, om BIOS' tilbud var realistisk.

3. Implementeringsfasen

Implementeringsfasen var præget af betydelige udfordringer. BIOS lykkedes at få materiel og baser på plads til driftsstart, men havde særdeles vanskeligt ved at rekruttere det nødvendige personale. Responce oplevede ikke tilsvarende implementeringsvanskeligheder, men havde dog også nogle udfordringer med rekruttering.

Umiddelbart efter kontrakttildelingen indgav Falck en klage over Region Syddanmarks vurderinger af kvalitet og leveringssikkerhed i Falcks tilbud. Klagen bevirkede, at tidspunktet for kontraktunderskrift blev udskudt 39 dage. Interviewudsagn indikerer dog, at der kan have været usikkerhed om kontrakten i fem måneder. Den kortere implementeringsperiode kan have medvirket til BIOS' vanskeligheder med at blive klar til driftsstart, men der har tilsyneladende ikke været juridiske barrierer for, at BIOS kunne foretage investeringer i den danske driftsorganisation efter kontraktunderskrift. Ansvar for timingen af investeringer mv. synes derfor at ligge hos leverandøren. Klagesager i forbindelse med større udbud er imidlertid hyppige, og fremadrettet forekommer det derfor relevant for regionen at overveje, hvordan håndtering af eventuelle klagesager kan indgå i tidsplanen for store udbud. Herunder forekommer det relevant at afklare muligheder for at justere tidspunktet for planlagt driftsstart afhængigt af omstændighederne i konkrete klagesager.

Når en virksomhed – eller dele af en virksomhed – overdrages til en anden virksomhed, kan virksomhedsoverdragelsesloven gøre sig gældende, og parterne vil være forpligtet til at følge denne lovgivning. Regionens juridiske vurdering var, at betingelserne for virksomhedsoverdragelse ikke var opfyldt. Dette blev derfor ikke forudsat i regionens kontrakt. Det er uden for KORAs opdrag at foretage en juridisk vurdering af virksomhedsoverdragelseslovens gyldighed i det givne tilfælde, men generelt er det et forhold, som forekommer hensigtsmæssigt for regionerne at undersøge nærmere i forbindelse med kommende udbud. Det skal dog bemærkes, at selvom der måtte være mulighed for virksomhedsoverdragelse, så forudsætter det stadig, at medarbejderne accepterer ansættelse i den nye virksomhed.

I Region Syddanmarks tidligere kontrakt med Falck er det formuleret, at Falck er forpligtet til loyalt at medvirke til at muliggøre overdragelse af opgaverne til nye leverandører. Denne bestemmelse refereres til som loyalitetsklausulen. Regionen indskærpede to gange loyalitetsforpligtelsen over for Falck i implementeringsperioden. Klausulen forekommer imidlertid ikke juridisk stærk og tilstrækkeligt specifik. Der eksisterer tilsyneladende forskellige opfattelser af, hvad klausulen præcist regulerer, hvilket ansvar den giver de involverede aktører, og hvilke handlemuligheder den giver regionen. Fremadrettet peger dette på et behov for en klarere definition af, hvad 'loyalitetforpligtelsen' dækker over, hvem der bærer hvilke ansvar, og hvilke konsekvenser en utilstrækkelig overholdelse skal medføre. Dette bør fremadrettet tydeliggøres i kontrakten med eksterne leverandører.

Implementeringsfasen og driftsfasen var kendetegnet ved betydelig offentlig debat om BIOS' udfordringer med baseopbygning og rekruttering, herunder på baggrund af lækkede, fortrolige dokumenter. Denne debat har formentlig bidraget til BIOS' udfordringer med rekruttering. Selvom regionen og offentligheden har en interesse i løbende at vurdere, om der sker misligholdelse af kontrakten, så har regionen som samlet organisation et ansvar for at holde fortrolige dokumenter fortrolige, ligesom det må forventes, at regionen er loyal i forhold til selve tildelingsbeslutningen. Når man agerer på et udbudsmarked, er det som organisation afgørende at kunne behandle konfidentiel information fortroligt. Læk af fortrolig information udfordrer således en central forudsætning for at agere på de aktuelle markedsvilkår.

Samlet peger KORAs afdækning på, at regionen i implementeringsfasen har taget højde for relevante forhold og gjort en stor indsats for at følge op på de implementeringsmæssige udfordringer. Det har ikke kunnet løse udfordringerne, fordi de også har handlet om forhold, som regionen ikke har haft mulighed for at påvirke. Rekruttering af mandskab er som udgangspunkt leverandørernes ansvar. I lyset af BIOS' udfordringer indskærpede regionen loyalitetsforpligtelsen over for Falck, men de juriske vurderinger vedrørende styrken af loyalitetsklausulen gjorde, at regionens administration næppe havde reel mulighed for at understøtte processen yderligere.

4. Driftsstart og opfølgning

Efter gennemførelsen af udbuddet er regionens styringsmuligheder reelt begrænset til monitorering og krav om indsigt, da den er bundet af kontrakten. Regionens styringsmuligheder er i praksis begrænset til krav om implementeringsplaner og aktiv overvågning i forhold til drift og eventuel misligholdelse af kontrakten. Regionens administration foretog tæt opfølgning på BIOS' aktiviteter sidst i implementeringsfasen og en – mere end forventelig – opfølgning i driftsfasen. Regionen gjorde brug af de styringsmuligheder, der var givet, og medarbejdere ydede en ekstraordinær indsats i forhold til BIOS' vagtplanlægning. BIOS' drift blev tilsyneladende udfordret af problemer med HR-systemer og vagtplanlægningssystemer. Disse systemer er imidlertid leverandørens ansvar. KORA har ikke kunnet identificere yderligere opfølgningstiltag, som kunne have imødegået de udfordringer, der var knyttet til driftsopstart og den efterfølgende drift.

5. Generel diskussion i forhold til fremadrettet læring

Ud over vurderingen af Region Syddanmarks udbudsproces har vi med undersøgelsen belyst en række erfaringer fra udbuddet, som er af bredere relevans for det præhospitale område og store udbud mere generelt.

En privat leverandør har i mange år varetaget ikke blot den daglige drift på det præhospitale område, men også haft ansvar for at definere uddannelsesbehov, varetage uddannelsen af mandskab, disponere ressourcer mv. Det har betydet, at regionerne har haft meget begrænset indsigt i området og begrænset adgang til ledelsesinformation. Flere regioner har via hjemtag af opgaven med teknisk disponering skaffet mulighed for større indsigt i driften, som givetvis vil være en ressource i forhold til fremtidige udbud. Det kan overvejes, om regionerne med fordel også kan påtage sig ansvar for andre dele, fx kan man i udbudssammenhæng overveje at adskille ansvar for selve driftsopgaven og strukturelle forhold af betydning for driften (fx ejerskab og vedligeholdelse af baser).

Med hjemtag følger også større ansvar for regionerne. Når der er tale om store udbud med langvarige kontrakter, er det vigtigt at tænke langsigtet. Spørgsmålet er, hvorvidt og hvordan uddannelse, forskning mv. skal løftes i forbindelse med regionale udbud. Ansvarsfordelingen mellem offentlige ordregivere og private leverandører, bl.a. i forhold til uddannelse, forskning og udvikling på det præhospitale område, er et forhold af generel relevans for regionerne. Derfor kan tværregionale løsninger være nødvendige.

Ved tilrettelæggelsen af store udbud kan det samtidig være relevant at foretage en afvejning af hensyn til driftsoptimering og innovation. Udbud giver mulighed for at tilpasse driftsvilkår gennem fastsættelse af kravspecifikationer. I den forbindelse er det væsentligt at overveje, hvor det er hensigtsmæssigt at stille meget præcise krav, hvordan der kan indbygges mulighed for løbende tilpasninger i kontrakten, og i hvilke tilfælde det kan være hensigtsmæssigt at lade tilbudsgivere konkurrere om at udvikle opgaveløsningen. Afhængigt af hvor åbent kravspecifikation er formuleret, kan der være forskellige muligheder for at dokumentere, at tilbud er blevet vurderet efter de samme principper – og vide, hvad leverandørerne er kontraktligt forpligtet til at levere.

Endelig kan det fremhæves, at Region Syddanmark i det aktuelle udbud opnåede positive erfaringer med at afsætte tid og ressourcer til dialog med potentielle tilbudsgivere og andre regioner forud for udbuddet. Det er vigtigt at sikre stadig erfaringsudveksling og koordinering mellem regionerne. På det præhospitale område er det bl.a. væsentligt at overveje, hvordan tidspunkter for udbud bedst koordineres, så der sikres tilstrækkeligt tidsrum til, at mindre leverandører gradvist kan ekspandere, og at uddannelsen af mandskab kan følge med i det omfang, at kravene til beredskaber øges i forbindelse med udbud.

1 Indledning

Region Syddanmark udbød den 31. marts 2014 den løbende udførelse af ambulancetjeneste, kørsel med præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport (Region Syddanmark 2014d). Kontraktens størrelse er blevet anslået til 5,6 mia. kr. ekskl. moms (Klagenævnet for Udbud 2015).

Udbuddet medførte en betydelig driftsmæssig forandring på det præhospitale område i regionen. I forbindelse med planlægningen af udbuddet blev der foretaget ændringer i områdets organisering. Derudover blev resultatet af udbuddet, at driftsopgaven skulle varetages af to nye leverandører, hvoraf den ene var nyetableret i Danmark. Pr. 1. september 2015 overgik driftsopgaven således fra Falck Danmark A/S (Falck) til Responce A/S (Responce) og BIOS Ambulance Services Danmark A/S (BIOS).

Perioden fra kontraktindgåelse til driftsstart samt driftsopstarten var præget af betydelige udfordringer, som har været særdeles ressourcekrævende for både regionen og leverandørerne. Efter knap et års drift begærede Region Syddanmark BIOS konkurs, og i august 2016 hjemtog regionen driften i de områder, hvor BIOS tidligere havde varetaget opgaven.

Region Syddanmark har henvendt sig til KORA med et ønske om at få afdækket erfaringerne fra dette udbud for derved at bidrage til læring i forbindelse med fremtidige udbud på det præhospitale område og andre store udbud såvel i Region Syddanmark som i andre regioner.

1.1 Undersøgelsens formål

Formålet med KORAs undersøgelse har været at afdække, hvilke forhold i udbudsprocessen der af hovedaktørerne opfattes som henholdsvis velfungerende og problematiske. På den baggrund vil vi pege på, hvilken læring der kan drages i forhold til fremtidige udbud på det præhospitale område og store udbud mere generelt. Som led heri vil vi vurdere, hvordan og i hvilket omfang udbudsprocessen blev planlagt og gennemført på en måde, så den gav mulighed for at understøtte regionens "overordnede målsætninger om økonomisk effektivitet/konkurrence, forsyningssikkerhed og kvalitet" (jf. undersøgelseskommissoriet).

Vurderingen af udbudsprocessen sker i forhold til de følgende delfaser: 1) forberedelsen, 2) gennemførelsen, 3) implementeringen og 4) opfølgningen af udbuddet. Det undersøges:

Ad 1) I hvilket omfang den konkrete tilrettelæggelse af udbuddet blev foretaget på en måde, der afspejlede regionens udbudspolitik og understøttede regionens egne målsætninger for ambulanceudbuddet, herunder hensyntagen til markeds- og personaleforhold. Herunder vil det blive undersøgt, hvorvidt udbudsmaterialet var hensigtsmæssigt udarbejdet set i lyset af den opgave, som skulle løses.

Ad 2) I hvilket omfang gennemførelsen af udbuddet skete på en måde, der understøttede regionens egne målsætninger for ambulanceudbuddet, herunder hensyntagen til markeds- og personaleforhold. Herunder vil det blive undersøgt, om der blev gjort relevante overvejelser i valget af leverandører set i lyset af den opgave, som skulle løses.

Ad 3) I hvilken udstrækning tilrettelæggelsen af implementeringen har været tilstrækkelig til at håndtere de udfordringer, som de nye kontrakter medførte. Herunder vil det blive undersøgt, om tidsplaner og kommunikation mellem regionen og udbyderne har været hensigtsmæssige set i lyset af den opgave, som skulle løses.

Ad 4) Hvorvidt Region Syddanmark kunne have iværksat yderligere opfølgningstiltag for at imødegå de udfordringer, som opstod i forbindelse med driftsopstarten og den efterfølgende driftsfase, herunder i forhold til rekruttering af mandskab og regionens krav til udbyderne i forbindelse med etableringen af driftsorganisationen.

Derudover vil der blive foretaget et skøn over regionens ressourceforbrug til håndtering af udbudsprocessen. Denne bygger på regionens egne opgørelser over ressourceforbrug, som er stillet til rådighed for KORA.

Undersøgelsen er baseret på interview med nøgleinteressenter og en dokumentanalyse. Der er gennemført i alt 12 semi-strukturerede interview med politikere, ledere og administrative medarbejdere i Region Syddanmark samt virksomhedsrepræsentanter. For yderligere beskrivelser af undersøgelsesdesign og datagrundlag henvises til kapitel 3.

1.2 Rapportens opbygning

Kapitel 2 opridser kort den historiske og politiske kontekst for udbuddet i Region Syddanmark, og herunder beskrives hovedpunkter i regionens udbudspolitik. I kapitel 3 redegøres der for datagrundlaget og de anvendte metoder i KORAs undersøgelse samt analysens afgrænsning. Analysen indledes af en tidslinje over væsentlige begivenheder i udbudsprocessen, se side 25-26. Analysen er struktureret i fire dele. Kapitel 4 beskriver forberedelsen af udbuddet, kapitel 5 beskriver gennemførelsen, kapitel 6 afdækker implementeringsfasen og kapitel 7 driftsopfølgningen. Afslutningsvis estimeres i kapitel 8 regionens ressourceforbrug i forbindelse med udbuddet. Rapporten afsluttes med en konklusion i kapitel 9.

2 Baggrund

I det følgende redegøres der kort for udviklingen vedrørende udbud på det præhospitale område i Danmark som kontekst for Region Syddanmarks udbud. Derefter redegøres der for Region Syddanmarks udbudspolitik, som sætter de politiske rammer for udbuddet.

2.1 Udbud på det præhospitale område i Danmark

I kontrast til flere andre lande har der i Danmark været lang tradition for at benytte private leverandører i den præhospitale indsats (Sturgess 2012). Den præhospitale indsats henviser til indsatsen inden ankomst til sygehus over for akut syge, tilskadekomne og fødende (Sundheds- og Ældreministeriet, 2016a). Falck Danmark A/S har således siden starten af 1900-tallet varetaget hovedparten af ambulancedriften i landet, mens enkelte kommunale brandvæsener har varetaget driften i de resterende områder (Region Hovedstaden 2009). Driften har typisk været tilrettelagt og styret via aftaler mellem Falck og de tidligere amter på basis af en standardaftale indgået mellem Falck og Amtsrådsforeningen (Region Hovedstaden 2009). Udbud på det præhospitale område er således en forholdsvis nylig udvikling.

I foråret 2003 afsagde Klagenævnet for Udbud en kendelse, der betød, at al patienttransport, herunder ambulancekørsel og liggende patienttransport, blev anset for udbudspligtigt (Region Syddanmark 2007a). Kendelsen gjorde op med en tidligere opfattelse af, at den akutte patienttransport var en del af sygehusbehandlingen og dermed kunne undtages fra udbud¹. På den baggrund og ud fra et ønske om at skabe konkurrence på et monopollignende marked stillede Konkurrencestyrelsen krav om, at ambulancetjenesten skulle bringes i udbud (Region Syddanmark 2007a, Region Midtjylland 2007). Rigsrevisionen har opgjort, at Falck i 2007 stod for cirka 90 % af ambulancedriften i Danmark (Rigsrevisionen 2013). I forbindelse med strukturreformen i 2007 overtog regionerne det præhospitale område fra amterne. Fra 2010 havde alle regioner gennemført deres første udbud på det præhospitale område og etableret regionale kontrakter på området (Rigsrevisionen 2013).

På grund af Falcks mangeårige varetagelse af ambulancekørsel, disponering, uddannelse af personale mv. var og er der tale om en særlig markedssituation. Det danske marked for ambulanceservice og relaterede akutopgaver er karakteriseret ved meget få leverandører, hvoraf Falck fortsat har en klar markedsdominans. Grundet markedssituationen må regionerne derfor søge at tiltrække nye leverandører, hvis de vil stimulere konkurrencen på området, herunder nyetablerede danske virksomheder eller entreprenører på det europæiske ambulancemarked. Alternativt kan regionerne søge at stimulere offentlig-privat konkurrence via kontrolbud og eventuelt hjemtag af (dele af) driften.

Erfaringerne fra regionernes første udbudsrunder var blandet. I Region Syddanmark var det kun Falck, som bød. I andre regioner lykkedes det at tiltrække andre tilbudsgivere. Virksomheden Responce A/S blev stiftet i 2007 med det formål at deltage i regionernes forestående udbud og blev i 2008 tildelt en del af den præhospitale opgave i Region Midtjylland². En svensk virksomhed, Samariten Ambulans AB, vandt dele af den præhospitale opgave i Region Midtjyl-

¹ Klagenævnets afgørelse hvilede på en kategorisering af den akutte patienttransport som en såkaldt 'blandet bilag A- og bilag B-ydelse', som efter EU's tjenesteydelsesdirektiv er udbudspligtig, hvis udgifterne til den udbudspligtige del (transportdelen) overstiger udgifterne til den ikke-udbudspligtige del (den sundhedsfaglige del). I afgørelsen lagde Klagenævnet vægt på, at udgifterne til transport med "overvejende sandsynlighed" overstiger udgifterne til den sundhedsfaglige del (Region Syddanmark, 2007).

² <https://sites.google.com/a/midtonline.com/responce-a-s/Responce-AS---home/hvad-er-responce/historien-bag-responce>.

land, Region Sjælland og Region Hovedstaden. Samariten mødte imidlertid så store udfordringer med finansiering samt overenskomster (og dermed rekruttering af mandskab), at virksomheden måtte trække sig fra opgaven i de tre regioner før planlagt driftsstart (Region Hovedstaden 2009). Samtidig oplevede regionerne, at opkøb af ambulanceoperatører i forbindelse med udbuddene bidrog til at reducere konkurrencen (Region Hovedstaden 2009).

I 2013 offentliggjorde Rigsrevisionen en beretning om regionernes præhospitale indsats. I beretningen blev det bl.a. konstateret, at regionerne havde gjort visse tiltag for at skærpe konkurrencen på området, men at langt hovedparten af driften (20 ud af 26 delområder) fortsat blev varetaget af den samme leverandør (Falck) (Rigsrevisionen 2013, s. 27). Region Syddanmark blev sammen med Region Nordjylland fremstillet som de regioner, der på det pågældende tidspunkt havde gjort mindst for at fremme konkurrence på området. Rigsrevisionens opgørelse fremhævede, at Region Syddanmark ikke havde opdelt driftsopgaven i mindre delaftaler og ikke havde afgivet kontrolbud (Rigsrevisionen 2013, s. 28).

På baggrund af Rigsrevisionens beretning konstaterede statsrevisorerne, at regionerne siden 2007 havde gjort flere tiltag for at forbedre kvaliteten af den præhospitale indsats, og de fandt det "meget tilfredsstillende", at "regionerne har sikret, at akut hjælp i de fleste tilfælde når frem til borgerne i rette tid" (Rigsrevisionen 2013). Imidlertid bemærkede statsrevisorerne også, at de fandt det "utilfredsstillende", at regionerne "ikke ved nok om, hvorvidt borgerne modtager den rette hjælp", og hvorvidt "den præhospitale indsats er tilrettelagt til lavest mulige omkostninger" (Rigsrevisionen 2013). Statsrevisorerne efterlyste fælles, operationelle mål og systematisk opfølgning på effekten af den præhospitale indsats på tværs af regionerne, og de bemærkede, at der var "potentiale for at minimere omkostningerne" trods et "monopoliggørende marked" (Rigsrevisionen 2013).

2.2 Region Syddanmarks udbudspolitik

Region Syddanmarks udbudspolitik, som er vedtaget i 2007, sætter de politiske rammer for regionens udbudsforretninger. Af udbudspolitikken fremgår det, at den er et element i regionens løbende indsats for at sikre, at de opgaver, som regionen har ansvaret for, "udføres med den størst mulige *effektivitet* og bedst mulige *kvalitet* inden for de *økonomiske rammer* samt under hensyn til de *kvalitets- og servicemål*, som regionen fastlægger" (Region Syddanmark 2007b). Desuden fremhæves det, at udbudspolitikken skal sikre:

- Et "kvalificeret og ensartet grundlag for beslutninger om udbud/udlicitering"
- At "grundelementerne i udbudsmaterialet er i orden"
- At "medarbejderne informeres og inddrages i overvejelserne" i henhold til gældende aftaler, regler og personalepolitik
- "Løbende opfølgning af de opgaver, som udføres eksternt, på mindst samme niveau som for regionens kontrol af de opgaver, regionen selv udfører" (Region Syddanmark 2007b).

Endelig lægges der i udbudspolitikken "stor vægt på", at det i forbindelse med planlægningen af udbud overvejes, hvordan en opgaveløsning kan "videreudvikles", herunder hvordan mål om "effektivisering", fortsat "udvikling og innovation" bedst kan indgå (Region Syddanmark 2007b).

Foruden regionens målsætninger med udbudsforretning fremhæver udbudspolitikken en række forvaltnings- og konkurrenceretlige grundprincipper, som skal sikres i forbindelse med regionens udbud. Det drejer sig om:

- Konkurrence: "Alle relevante virksomheder skal igennem fri konkurrence have mulighed for at få tildelt opgaver for offentlige myndigheder"
- Ligebehandling: "For at sikre, at konkurrencen er fri, skal alle tilbudsgivere behandles ens og på samme vilkår"
- Gennemsigtighed: "Udbudsforretninger skal gennemføres på en sådan måde, at det kan dokumenteres, at alle bliver behandlet lige på et ensartet grundlag"
- Forbud mod diskrimination: "Alle virksomheder (herunder også udenlandske) skal gives samme muligheder for deltagelse i udbudsforretninger og udførelse af offentlige opgaver" (Region Syddanmark 2007b).

Udbudspolitikken fastsætter, at beslutning om eventuelt udbud af en opgave skal træffes på basis af en "beskrivelse" af "opgavens egnethed til udbud", "krav til opgaveudførelsen", "forventninger til udvikling af kvalitet og service", "muligheder for afgivelse af eget bud" samt "omkostninger ved gennemførelse af udbud" (Region Syddanmark 2007b).

Vurderingen af en opgaves egnethed til udlicitering skal ifølge regionens udbudspolitik (2007b) tage hensyn til:

- At der af hensyn til borgernes retssikkerhed ikke udliciteres "myndighedsopgaver", medmindre der er "særlig hjemmel for det"
- Om "markedssituationen giver mulighed for konkurrence om opgaven", herunder "om der kan skabes konkurrence", fx ved opdeling af opgaven eller delvis udlicitering
- Hvordan "den ønskede udvikling af en opgave sikres efter udbud", herunder om der kan sikres en leverandør "den nødvendige fleksibilitet i kontrakten" til at tage højde for skiftende behov og forudsætninger for opgaveløsningen
- Behovet for "forsyningsikkerhed", herunder om borgerne har retskrav på en given ydelse, om det vil have "fatale følger for borgeren, hvis forsyningen svigter", og om opgaven "kan tåle at blive udsat for misligholdelse, strejke, konkurs eller lignende hos leverandøren"
- Regionens eventuelle interesse i at fastholde en given ekspertise i regionen
- At der er et "rimeligt forhold mellem den forventede besparelse og de omkostninger, der er forbundet med at gennemføre udbudsforretningen" vurderet på grundlag af en "totalomkostningsbetragtning" for "hele aftaleperioden".

I tilfælde, hvor forsyningsikkerheden er afgørende, fastslår udbudspolitikken, at regionen skal "sikres behørigt" i "kontrakten med leverandøren", og "sikre", at "opgaven i tilfælde af forsyningssvigt kan varetages på anden vis" (Region Syddanmark 2007b).

Ved "tilrettelæggelsen" af et udbud peger udbudspolitikken på, at det er vigtigt at afklare tidsplan for processen, sikre inddragelse af MED-udvalg og brugerinddragelse på udbudsmaterialet, udarbejde udbuds- og vurderingsmateriale, gøre overvejelser om virksomhedsoverdragelse og iværksættelse af opfølgings-/kontrolforanstaltninger samt sørge for eventuel forelæggelse for direktion og politisk(e) udvalg. I forhold til "vurdering af tilbud" fastslår udbudspolitikken, at udvælgelses-/tildelingskriterier skal være fastlagt på forhånd, og den indbyrdes vægtning af kriterierne skal fremgå. Desuden fremgår det, at disse bestemmelser "ikke kan fraviges i den efterfølgende behandling". I forhold til "opfølgning" fremgår det, at der skal være "klare krav til kvalitet og serviceniveau", fastsættes "regler for kvalitetsopfølgning" i kontrakten, herunder "eventuel mulighed for opsigelse", og at der skal foretages kvalitetsmålinger for at kontrollere, om den leverede ydelse "lever op til aftalegrundlag og forventninger på brugerniveau" (Region Syddanmark 2007b).

Sammen med relevante retskilder danner udbudspolitikken den styringsmæssige ramme for arbejdet med præhospitale udbud i Region Syddanmark, der huser omkring 1,2 mio. indbyggere og har et årligt budget på cirka 19 mia. kr. (Region Syddanmark 2014e).

3 Undersøgellesdesign og datagrundlag

KORAs undersøgelse er tilrettelagt som en eksplorativ kvalitativ undersøgelse, der bygger på en kombination af interview og dokumentanalyse. I dette kapitel redegøres der for analysens afgrænsning, ansvarsfordelinger, datagrundlaget og de anvendte metoder.

3.1 Afgrænsning

I henhold til undersøgelseskommissoriet fokuserer KORAs undersøgelse på *udbudsprocessen*. Der er altså ikke tale om en effektvurdering af udbuddet. Desuden er det uden for KORAs opdrag at vurdere, hvorvidt udbuddet var korrekt gennemført i henhold til gældende lovgivning. Jævnfør undersøgelseskommissoriet foretages vurderingen af processen i forhold til regionens egen udbudspolitik, og hvor det er muligt, perspektiveres der til udbudsprocesser i andre regioner.

Forud for og sideløbende med KORAs undersøgelse af udbuddet i Region Syddanmark er der foretaget andre undersøgelser af udbudsprocessen. Klagenævnet for Udbud har afgjort en sag rejst af Falck vedrørende Region Syddanmarks evaluering af en række konkrete elementer i de indkomne tilbud (Klagenævnet for Udbud 2015). Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har desuden igangsat en undersøgelse af Falcks ageren i forbindelse med overgangen til de nye leverandører. Denne undersøgelse forventes offentliggjort i første kvartal 2017. KORAs undersøgelse afgrænser sig fra at afdække de forhold, som er fokus for de nævnte undersøgelser.

KORAs undersøgelse fokuserer på perioden startende med de første politiske drøftelser i 2011 til regionens opfølgning på driften i foråret 2016. Det har været uden for KORAs opdrag at afdække de nærmere forhold vedrørende BIOS' konkurs, da formålet ikke har været at vurdere, hvorvidt konkursen og beslutningen om hjemtagning af driften var retmæssig, men at analysere driftsopfølgningen for at pege på muligheder for fremadrettet læring.

3.2 Ansvarsfordeling ved design, dataindsamling og analyse

Undersøgelsen er designet af forsker Sarah Wadmann (SW), KORA, efter sparring med KORAs analyse- og forskningschef Pia Kürstein Kjellberg (PK) og professor og programleder for sundhed i KORA Jakob Kjellberg (JK). Dataindsamlingen er tilrettelagt og gennemført i samarbejde mellem SW og projektleder Iben Emilie Christensen (IC). Studentermedhjælperne Marie Fly, Maria Hoelgaard og Sigurd Ditlev Boesen har assisteret ved dataindsamling, udarbejdelse af grafik og klargøring af rapporten. Analysen er foretaget i samarbejde mellem SW, IC og JK efter sparring med PK.

Region Syddanmark har bistået med rekruttering af interviewpersoner og planlægning af interviewaftaler samt fremsendelse af dokumenter. Rekrutteringen af informanter er sket på baggrund af kriterier fastsat af KORA. På baggrund af de gennemførte interview har KORA identificeret dokumenter og fremsendt forespørgsler til regionen. Region Syddanmark har haft mulighed for at afklare tvivlsforhold og kommentere på faktuelle fejl før offentliggørelsen af rapporten, men analysen og konklusionerne er alene KORAs.

3.3 Datagrundlag og metoder

Analysen bygger på ni interview, tre fokusgruppelinterview samt tre opfølgende interview med medarbejdere og ledere i Region Syddanmark, regionsrådspolitikere i Region Syddanmark samt repræsentanter fra de tre virksomheder, som afgav tilbud. Derudover bygger rapporten på en række dokumenter, som er med til at uddybe, kvalificere og verificere de udsagn, der er kommet frem i interviewene.

3.3.1 Interview og fokusgruppelinterview

For at afdække, hvilke forhold i udbudsprocessen der af hovedaktørerne opfattes som henholdsvis velfungerende og problematiske, blev der foretaget 12 semi-strukturerede interview. Informanterne er først og fremmest udvalgt med henblik på at repræsentere hovedinteressenter i udbudsprocessen for at kunne sammenholde deres opfattelser af processen og derved opnå en mere nuanceret sagsfremstilling. I valget af konkrete interviewpersoner har kriterierne for udvælgelsen været a) indgående kendskab til den konkrete udbudsproces for at kunne bidrage med detaljeret information om specifikke forhold i processen, og b) erfaringer fra eller kendskab til andre udbudsprocesser for at kunne perspektivere til udbudsprocesser i andre regioner og/eller andre lande. Derudover var det for de politiske repræsentanter et kriterium, at de repræsenterede forskellige fløje i Region Syddanmarks regionsråd.

Fem interview blev gennemført med regionsrådsmedlemmer i Region Syddanmark for at afdække, hvordan optakten, planlægningen og håndteringen af udbudsprocessen blev oplevet af politiske repræsentanter. I rapporten refereres der til disse interviewpersoner som *politikere*. Tabel 3.1 giver et overblik over de fem interview.

Tabel 3.1 Interview med politikere i Region Syddanmark

Politikere i Region Syddanmark					
Deltagere	Politiker 1	Politiker 2	Politiker 3	Politiker 4	Politiker 5
Dato	14. november 2016	14. november 2016	16. november 2016	16. november 2016	16. november 2016
Varighed	51 minutter	48 minutter	1 time	27 minutter	1 time
Sted	Regionshuset, Vejle	Regionshuset, Vejle	Regionshuset, Vejle	Regionshuset, Vejle	Regionshuset, Vejle

For at belyse regionens sagshåndtering i alle delfaser af udbudsprocessen er der gennemført et fokusgruppelinterview med fire medlemmer af den projektgruppe i Region Syddanmark, som bl.a. har haft ansvar for at udarbejde udbudsmaterialet og gennemføre udbuddet. I rapporten refereres der samlet til disse interviewpersoner som *projektgruppen*. Derudover er der gennemført enkelte interview med to ledere i Region Syddanmark, som har været tæt på udbudsprocessen. Der refereres til disse i rapporten som *ledere i regionen*. Tabel 3.2 giver et overblik over interview med nøglepersoner i regionens administration.

Tabel 3.2 Interview med medarbejdere og ledere i Region Syddanmark

Medarbejdere og ledere i Region Syddanmark			
Deltagere	Fokusgruppe med fire medlemmer af projektgruppen i Region Syddanmark	Leder i Region Syddanmark	Leder i Region Syddanmark
Dato	1. november 2016	1. november 2016	1. november 2016
Varighed	1 time og 47 minutter	54 minutter	49 minutter
Sted	Regionshuset, Vejle	Regionshuset, Vejle	Regionshuset, Vejle

Derudover blev der foretaget interview med repræsentanter fra leverandørsiden. Formålet med interviewene var at opnå indsigt i, hvad der fra leverandørperspektiv blev oplevet som henholdsvis velfungerende og problematisk i Region Syddanmarks tilrettelæggelse og håndtering af udbudsprocessen – set i lyset af leverandørernes erfaringer fra andre udbud. Der blev gennemført et fokusgruppinterview med tre tidligere mellemledere i BIOS Ambulance Services Danmark A/S. I rapporten refereres der samlet til disse interviewpersoner som *BIOS mellemlederne* eller *tidligere mellemledere i BIOS*. Derudover blev der udført et telefoninterview med et tidligere bestyrelsesmedlem, den tidligere bestyrelsesformand og samt den tidligere direktør for BIOS Ambulance Services Danmark A/S. I rapporten refereres der samlet til disse interviewpersoner som *BIOS-ledelsen* eller *ledende BIOS-repræsentanter*. BIOS' danske direktør blev ansat den 1. december 2014. Udsagn, der refererer til hændelser før ansættelsen af direktøren, henviser derfor til de tidligere bestyrelsesmedlemmer. Et telefoninterview blev gennemført med en repræsentant for Responce, og endelig blev der gennemført et interview med en repræsentant for Falck. Der refereres i rapporten til disse interviewpersoner som *en Responce-repræsentant* og *en Falck-repræsentant*. For at imødekomme en virksomhedsrepræsentants ønske om konfidentialitet er det nogle steder ikke specificeret, hvilken virksomhed interviewpersonen repræsenterer. I disse tilfælde henvises der i rapporten til *en tilbudsgiver*. Responce blev i april 2015 opkøbt af Falck, hvorfor Responce-repræsentanten blot har udtalt sig om perioden frem til dette tidspunkt. Tabel 3.3 giver et overblik over interview med virksomhedsrepræsentanter.

Tabel 3.3 Interview med virksomhedsrepræsentanter

Virksomhedsrepræsentanter				
Deltagere	Fokusgruppe med tre tidligere mellemledere i BIOS Ambulance Services Danmark A/S	Interview med Aad Romijn, Stef Hesselink og Morten Hansen, henholdsvis tidligere bestyrelsesmedlem, bestyrelsesformand og direktør for BIOS Ambulance Services Danmark A/S	Interview med repræsentant for Responce	Interview med repræsentant for Falck
Dato	3. november 2016	10. november 2016	25. november 2016	11. november 2016
Varighed	1 time og 46 minutter	1 time og 55 minutter	2 timer og 2 minutter	2 timer og 4 minutter
Sted	Ambulance Syd, Odense	Telefoninterview	Telefoninterview	KORA, København

Procedure og kriterier for udvælgelse af informanter

Udvælgelsen af informanter er sket på baggrund af kriterier defineret af KORA. Den konkrete udpegning af interviewpersoner er foregået i samarbejde mellem KORA og KORAs kontaktperson i Region Syddanmark, som også har bistået ved indgåelse af interviewaftaler og tilrettelæggelse af interview.

Efter interviewpersonernes ønske er størstedelen af interviewene af konfidentialitetshensyn gennemført som individuelle interview. Derudover er der foretaget et bevidst valg om at interviewe medarbejdere og ledere hver for sig for at skabe mulighed for, at interviewpersonerne kunne udtrykke kritik af de interne processer i regionen, såfremt de fandt det relevant.

Interviewguides

Alle interview tog udgangspunkt i en generisk interviewguide, som blev udarbejdet på baggrund af undersøgelseskommissoriet og projektbeskrivelsen, og herefter tilpasset sprogligt til de forskellige informanter i undersøgelsen. Den generiske interviewguide ses i Bilag 1.

Interviewguiden var struktureret ud fra de fire delfaser i udbudsprocessen: 1) forberedelsen, 2) gennemførelsen, 3) implementeringen og 4) opfølgningen af udbuddet.

Via en tidslinje blev udbudsprocessen visualiseret for informanterne. Af hensyn til at sikre en eksplorativ undersøgelse var der kun specificeret få referencepunkter på tidslinjen. Informanterne blev i starten af interviewet opfordret til at definere begivenheder og referencepunkter, som de fandt væsentlige for udbudsprocessens forløb. Tidslinjen bidrog bl.a. til at facilitere samtale om, hvad der markerede overgange mellem delfaserne og varigheden heraf. Desuden fungerede den under interviewet som et redskab for både interviewer og informanter til at fastlægge rækkefølgen af begivenheder i udbudsprocessen, som strakte sig over flere år.

For at sikre så bred en afdækning som muligt af de forhold, der blev oplevet som henholdsvis hensigtsmæssige og problematiske af informanterne, blev der indledningsvis stillet meget åbne spørgsmål om informanternes oplevelse af processen. Derefter blev der fulgt op med mere konkrete spørgsmål for hver delfase.

Afvikling af interview

Samtlige interview er blevet foretaget af en projektleder eller forsker fra KORA, som indledningsvist præsenterede formålet med interviewet og undersøgelsen og redegjorde for KORAs datahåndtering vedrørende datasikkerhed og fortrolighed. Mundtligt samtykke blev indhentet forud for gennemførelsen af alle interview, og der blev lavet aftaler med informanterne om brug af data, citatgodkendelse, anonymitet mv. Alle interview blev optaget med informanternes tilladelse.

Konfidentialitet

For at kunne sikre rekruttering af interviewpersoner og af hensyn til at opnå fyldestgørende og retvisende oplysninger blev alle informanter givet valget om, hvorvidt de ville optræde anonymt i rapporten. Alle informanter på nær de interviewede ledelsesrepræsentanter i BIOS ønskede anonymitet. Derfor er der ikke nævnt navne, præcise stillingskategorier eller andre oplysninger, som kan gøre det let at identificere de informanter, som har ønsket anonymitet. Efter aftale med informanterne refereres der i stedet til informanterne ud fra de generelle kategorier, som er angivet i afsnit 3.3.1. Alle informanter har fået tilbud om at godkende brugen af egne citater og rette eventuelle faktuelle fejl og misforståelser.

3.3.2 Opfølgende dataindsamling og validering

En præmis for undersøgelsen har været, at der er tale om post hoc-vurderinger af udbudsprocessen. Derfor kan der være tendens til, at interviewudsagnene afspejler efterrationaliseringer. På grund af deres direkte involvering i udbudsprocessen har informanterne også en interesse i at fremstille processen på bestemte måder. I en del tilfælde har informanterne da også haft forskellige udlægninger af de samme hændelser i udbudsprocessen, herunder faktuelle forhold. For at imødegå problematikken har vi så vidt muligt søgt at benytte forskellige datakilder til at kvalificere og validere forståelsen af, hvad der skete i processen (triangulering, jf. Denzin 2009). Som led heri har vi foretaget opfølgende dataindsamling.

Den opfølgende dataindsamling har inkluderet tre telefoninterview med henholdsvis én leder i Region Syddanmark, ét medlem af projektgruppen samt en regionsrådspolitiker. Derudover er der stillet uddybende spørgsmål pr. e-mail til en række andre informanter og indhentet en række dokumenter med henblik på at verificere og kvalificere udsagn.

Forud for interviewene modtog KORA udbudsmateriale, kontraktudkast, udbudspolitik og udbudsstrategi fra Region Syddanmark. Via interviewene blev yderligere dokumenter identificeret og efterspurgt. Disse dokumenter er blevet efterspurgt med det formål at verificere, kvalificere og dokumentere udsagn, som er kommet frem under interviewene.

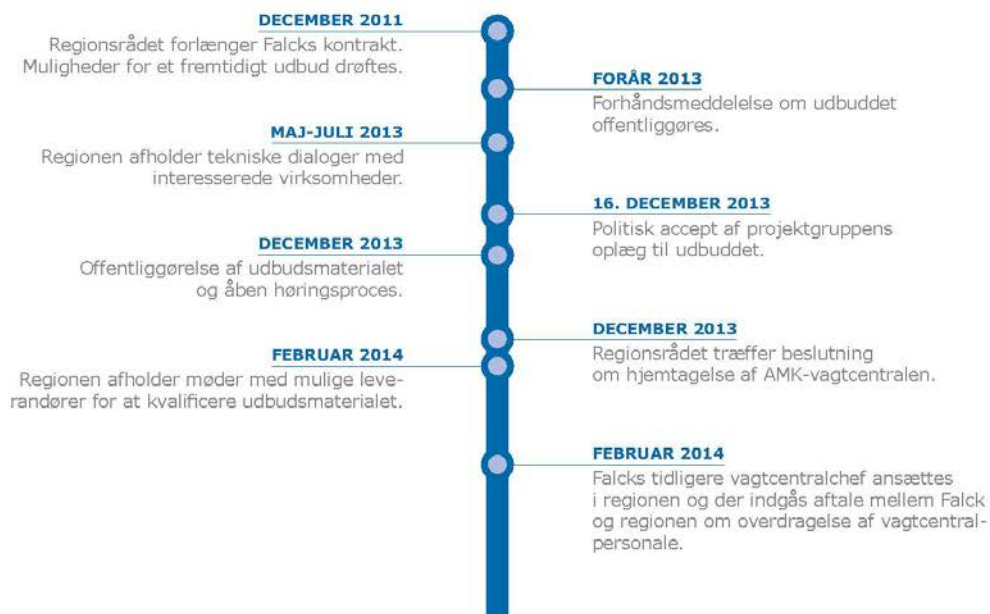
KORA har bl.a. efterspurgt dokumentation vedrørende teknisk dialog som led i forberedelsen af udbuddet, dokumentation for Regions Syddanmarks vurderingsgrundlag, dokumentation vedrørende implementeringen af de nye driftsorganisationer og regionens opfølgning. Derudover har KORA indhentet dokumenter fra Region Syddanmark for at vurdere regionens resourceforbrug i forbindelse med udbuddet. Enkelte efterspurgte dokumenter har Region Syddanmark ikke kunnet udlevere til KORA med henvisning til, at de indgik i den igangværende undersøgelse i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen eller var fortrolige. I analyseafsnittene er der redegjort for, hvilke dokumenter det drejer sig om – se endvidere dokumentoversigten i Bilag 2.

3.3.3 Bearbejdning og analyse af interviewdata og dokumenter

Generelt er tilrettelæggelsen af dataindsamlingen og analysen sket med henblik på at forstå, hvad der skete i processen, og hvilke forhold der har været afgørende for processens forløb snarere end holdninger til udbuddet. Analysen er baseret på udførlige referater af alle interview, som er kvalificeret via lydoptagelserne. Ved tvivl om, hvordan givne udsagn skulle forstås, har vi kontaktet informanterne og stillet opklarende spørgsmål. Analysen af data er foretaget via en indledningsvis gennemlæsning og opdeling af materialet i forhold til de fire delfaser i udbudsprocessen. Efterfølgende er der foretaget en mere detaljeret analyse af data baseret på meningskondensering. Herved har vi identificeret overensstemmelser og kontraster i informanternes udsagn og deres oplevelse af udbudsprocessens forløb (Kvale 1997). I rapporten har vi bestræbt os på at redegøre for divergerende udsagn og opfattelser i beskrivelsen af konkrete hændelser og forhold i udbudsprocessen. Desuden har vi lagt vægt på at fremdrage forhold, som kan bidrage til læring ved fremtidige udbud.

Som en del af den analytiske proces har vi udarbejdet en tidslinje over væsentlige begivenheder i udbudsprocessen. Den markerer starten på analysen og ses på de følgende sider.

FORBEREDELSE AF UDBUDET



GENNEMFØRELSE



IMPLEMENTERING



DRIFTSSTART



4 Forberedelsen af udbuddet

4.1 Ambition om øget konkurrence

Forberedelserne til Region Syddanmarks udbud startede ifølge et medlem af projektgruppen i december 2011. På det tidspunkt forlængede regionen den daværende kontrakt med Falck endnu et år, hvorefter der var krav om, at kontrakten blev sendt i udbud. På det tidspunkt havde Falck varetaget ambulancedriften i området i omkring 100 år (Sturgess 2012). I lyset af Rigsrevisionens kritik drøftede regionsrådet, hvordan et kommende udbud på det præhospitale område skulle tilrettelægges. Der var ifølge de interviewede ledere og projektmedlemmer et politisk ønske om at tilrettelægge udbuddet, så der blev sikret konkurrence. Projektmedlemmerne opfattede, at øget konkurrence var det "pejlemærke" for tilrettelæggelsen af udbuddet, som de havde fået af regionsrådet. Det er vigtigt at bemærke, at udgangspunktet ikke var en konkurrencesituation (jf. afsnit 2.1). På grund af Falcks mangeårige varetagelse af driften i området og de få ambulanceoperatører i Danmark var konkurrence noget, som regionen aktivt søgte at skabe gennem en række strategiske beslutninger.

Et medlem af projektgruppen forklarede, at der var en proces på omkring et år, hvor medlemmerne af projektgruppen til hvert møde i det præhospitale udvalg præsenterede nye emner, som udvalget skulle drøfte. På baggrund heraf udarbejdede medlemmer af projektgruppen et strategipapir for udbuddet. Strategipapiret blev godkendt af regionsrådet ved udgangen af 2013. De strategiske beslutninger var informeret af dialog – dels i et tværregionalt samarbejde, dels med potentielle tilbudsgivere.

4.1.1 Tværregionalt samarbejde

Region Syddanmark søgte at drage nytte af erfaringer fra andre regioner i tilrettelæggelsen af udbuddet. Medlemmer af projektgruppen deltog i en tværregional arbejdsgruppe om udbud på det præhospitale område. Der er ifølge et medlem af projektgruppen tale om en netværksgruppe på embedsmandsniveau. Netværksgruppen opstod i forbindelse med tidligere præhospitale udbud i regionerne i regi af Danske Regioner og genopstod spontant i forbindelse med regionernes seneste udbud. Arbejdsgruppen mødtes månedligt og drøftede tekniske specifikationer og praktiske og juridiske forhold, særligt vedrørende udbudsmateriale. En leder i regionen forklarede om samarbejdet, at der var "god dialog på tværs af regioner" og åbenhed i forhold til at dele hinandens udbudsmateriale. Fremadrettet pegede de interviewede ledere og medlemmer af projektgruppen på, at det er væsentligt at bibeholde tværregionalt samarbejde på området.

4.1.2 Tekniske dialoger med potentielle tilbudsgivere

For at målrette udbuddet og drage nytte af erfaringer fra leverandørsiden valgte Region Syddanmark at afholde tekniske dialoger med potentielle tilbudsgivere. Disse dialoger var med til at informere de beslutninger, som blev truffet i regionsrådet, og kvalificere regionens udbudsmateriale.

I foråret 2013 offentliggjorde Region Syddanmark en forhåndsmeddelelse, hvorefter interesserede virksomheder kunne tilmelde sig. Tre tekniske dialoger blev afholdt i løbet af 2013 med fem ambulanceoperatører samt en række taxaselskaber, som var interesseret i at byde på sygetransport. Projektgruppen havde på forhånd sendt spørgsmål ud til de potentielle tilbudsgivere, som de blev opfordret til at svare på i en præsentation. Spørgsmålene gik bl.a. på adgangsbarrierer på markedet samt risici og omkostninger ved driften.

De tekniske dialoger blev vurderet positivt af alle informanter. Virksomhedsrepræsentanterne fandt det positivt at være med til at præge udbudsmaterialet tidligt i processen. En repræsentant fra en af de virksomheder, som deltog, forklarede: "Der fik vi første gang lejlighed til at komme med input til udbudsmaterialet, så det var super godt". De regionale repræsentanter, som deltog i dialogerne, gav udtryk for, at virksomhedernes input havde stor indflydelse på de strategiske beslutninger, der blev truffet om udbudsmaterialet.

Regionspolitikkerne og administrationen havde begrænset indsigt i driftsområdet, fordi Falck gennem mange år havde varetaget driften meget selvstændigt. Ved at efterspørge input fra interesserede virksomheder kunne regionen opnå viden om, hvordan udbuddet skulle tilrettelægges for at tiltrække nye virksomheder og dermed skabe konkurrence.

Overordnet var det vurderingen fra samtlige tilbudsgivere, at regionen havde gjort meget for at gøre udbuddet interessant for nye leverandører – også udenlandske virksomheder. Væsentlige forhold inkluderede udbud af en beredskabsmodel, hjemtagelse af den tekniske disponering, opdeling i delaftaler, mulighed for samdrift mellem ambulancekørsel og sygetransport samt en langvarig kontrakt. Disse punkter udbydes i det følgende.

4.1.3 Fra responstidsmodel til beredskabsmodel

I ambulancetjenesten kan man principielt skelne mellem to forskellige styringsmodeller: en beredskabsmodel og en responstidsmodel.

Ved en *responstidsmodel* har leverandøren ansvaret for dimensioneringen og disponeringen af beredskaber, og leverandøren skal leve op til et responstidskrav, som bliver opgjort som et gennemsnit over en given tidsperiode. Responstidsmodellen indebærer altså, at leverandøren(e) har ansvar for at tilrettelægge og udføre hele driften, men også frihed til at op- og nedskalere beredskaber afhængig af aktiviteten. Ordregiveren vil følge op på, om leverandøren(e) overholder de aftalte responstider, og kan pålægge leverandøren bod ved forsinkelse. Men ellers har ordregiveren begrænset indsigt i driften (Rigsrevisionen 2013).

Ved en *beredskabsmodel* køber ordregiveren derimod et specificeret antal beredskaber til et fastsat klokkeslæt på givne geografiske positioner. Det er leverandørens opgave at sørge for, at bilerne er køreklare til aftalt tid, på aftalt sted og bemandede med det aftalte mandskab. Ordregiveren har ansvar for at fastlægge omfang og placering af beredskaberne. Det betyder, at ordregiveren har et mere direkte driftsansvar ved en beredskabsmodel end en responstidsmodel. Ordregiveren vil følge op på, om leverandøren leverer de aftalte beredskaber og kan pålægge leverandøren bod ved manglende efterlevelse. Monitoreringen af driften kan ske via opgørelser over 'nedetid', dvs. den tid, som et beredskab ikke er disponibel for en ordregivers AMK-vagtcentral. Ofte suppleres disse af opgørelser over 'mobiliseringstid', dvs. den tid, der går, fra et beredskab bliver alarmeret, til det registreres, at opgaven er accepteret, og køretøjet er på vej (Region Syddanmark 2014e). Ved en beredskabsmodel vil ordregiveren typisk også disponere beredskaberne. Dermed har ordregiveren også ansvar for at sikre, at beredskaberne bliver udnyttet mest hensigtsmæssigt under de givne rammebetingelser (fx arbejdstidsregler og overenskomsttaftaler). Ordregiveren bliver altså medansvarlig for overholdelsen af responstidsmålene (Rigsrevisionen 2013).

Som led i forberedelsen af udbuddet traf Region Syddanmarks regionsråd beslutning om at overgå til en beredskabsmodel. Dermed fulgte de Region Midtjylland og Region Hovedstadens eksempler. Før udbuddet varetog Falck både dimensioneringen og disponeringen af beredskaberne i Region Syddanmark. Regionen stillede krav om et minimumsberedskab og monitore-

rede responstider, men havde derudover begrænsede opfølgingsmuligheder. Falck fik økonomisk bonus for at opfylde responstiderne for ambulancekørslen. For sygetransporten skete afregningen pr. opgave, og der var bod for at komme for sent eller for tidligt til opgaven.

Overgangen til en beredskabsmodel var ifølge en leder i regionen og projektgruppen motiveret af ambitionen om at skabe konkurrence og et ønske om større driftsindsigt. Lederen forklarede: "Vi valgte for det første [beredskabsmodellen] for at få indblik i, hvad [regionen] betaler for. Derudover for at være efterrettlige i forhold til Rigsrevisionens kritik og gøre det lettere for andre [leverandører] at komme ind på markedet". Eftersom ydelsen i en beredskabsmodel er langt mere standardiseret end i en responstidsmodel, var det tanken, at ydelsen ville være lettere for regionen at udbyde og lettere for leverandørerne at prissætte. Lederen uddybede: "Det eneste [leverandørerne] sådan set skal levere, er nogle biler, positioner og et bestemt mandskab. I princippet er det på mange måder en ideel ydelse at udbyde, fordi den er standardiseret og nem at beskrive".

Beslutningen om at overgå til en beredskabsmodel indebar en langt mere direkte involvering af Region Syddanmark i driften af det præhospitale område, bl.a. via hjemtagning af den tekniske disponering.

4.1.4 Hjemtagning af teknisk disponering

For at gøre det muligt for nye operatører at komme ind på markedet besluttede Regionsrådet på baggrund af arbejdet i det præhospitale udvalg, at regionen skulle overtage disponeringsopgaven fra Falck. Dermed overtog regionen driften af AMK-vagtcentralen. Eftersom Falck hidtil havde varetaget disponeringsopgaven, havde kun Falck adgang til detaljerede driftsdata. Et medlem af projektgruppen forklarede: Tidligere "var det skruet sammen på en måde, så det kun var Falck, der kunne gennemskue, hvordan kørselsmønstrene rent faktisk var – for det var dem, der havde rå-data". Andre leverandører ville derfor have en ulempe, fordi de ville være afhængige af de driftsdata, som Falck måtte stille til rådighed for dem. Alternativt kunne man forestille sig en situation, hvor disponeringsopgaven blev udbudt til en anden leverandør end de leverandører, som forestod driften. Denne mulighed havde ifølge en leder været diskuteret politisk, men "set i bakspejlet" bemærkede lederen: "tror jeg vi skal være glade for, at der ikke var en tredje leverandør som varetog disponeringen". Desuden betød hjemtagningen af disponeringsopgaven, at den udbudte driftsopgave blev mindre omfattende. Forventningen var ifølge en leder i regionen, at det ville gøre det enklere for nye leverandører at byde på opgaven.

Blandt informanterne var der bred enighed om, at hjemtagningen af AMK-vagtcentralens drift bidrog til at muliggøre målet om at skabe konkurrence.

En af tilbudsgiverne bemærkede dog, at hjemtagning af disponeringen bevirker, at leverandørerne ikke selv har mulighed for at kontrollere kørselstiderne for det personale, de har ansat. Dermed har leverandørerne heller ikke direkte mulighed for at sikre, at de overenskomstmæssige krav, som de er forpligtet på, bliver overholdt. Tilbudsgiverens pointe var ikke nødvendigvis, at en opdeling af kørsels- og disponeringsopgaverne er uhensigtsmæssig, men at det skaber en vis økonomisk usikkerhed for leverandørerne, fordi de skal afholde udgifterne, hvis mandskabets pause- og arbejdstidsbestemmelser ikke overholdes. Det betyder ifølge tilbudsgiveren, at leverandørerne må kalkulere med en vis overtidsbetaling i prissætningen. En tidligere mellemlider i BIOS gav ligeledes udtryk for, at en opdeling af kørsels- og disponeringsopgaverne kan medføre nye udfordringer i samarbejdet mellem vagtcentral og leverandører og potentielt gøre ledelsesansvaret mere uklart. Endelig foreslog en tilbudsgiver, at der ikke behøver være en helt skarp opdeling mellem ansvaret for disponering og kørsel og henviste til erfaringer fra Region Sjælland, hvor disponeringsopgaven løses i fællesskab mellem region og entreprenører.

Region Syddanmark havde søgt at tage højde for problematikken via økonomisk risikodeling. Et medlem af projektgruppen forklarede: "I de tilfælde, hvor AMK-vagtcentralen beslutter, at et beredskabs pause skal afbrydes (eller at der skal arbejdes over), så betaler regionen den omkostning, som leverandøren skal betale sine medarbejdere for deres afbrudte pause eller overarbejde i henhold til overenskomsten". Derved søgte regionen ifølge projektmedlemmet at "skrue økonomimodellen sammen, så leverandørerne ikke skulle indregne unødvendige risici i deres tilbudspriser".

Et andet medlem af projektgruppen supplerede: "Det var også for tydeligt at vise, at vi [regionen] tog ansvar for arbejdsmiljøet ved ambulancetjenesten ved at pålægge os selv en udgift, hvis vi ikke disponerede fornuftigt i forhold til mandskabets pauser, mandskabsvagtskifte osv. Så vi påtog os et økonomisk ansvar". I tråd hermed bemærkede en tidligere mellemlider i BIOS, at Region Syddanmark havde indskrevet "mere bløde værdier" i udbudsmaterialet, herunder at mandskabet har ret til pauser, og at regionen ville afholde udgiften, hvis ressourcerne blev benyttet mere end det, der var beskrevet i kontrakten. Derudover var der ifølge mellemlideren "indbygget nogle motivationsfaktorer [i kontrakten] til at overholde arbejds- og miljøregler".

Med det mere direkte driftsansvar fulgte også et behov for Region Syddanmark for større indsigt i driftsområdet. Regionen måtte derfor finde måder at imødegå udfordringen med, at de havde begrænset adgang til driftsinformation.

4.1.5 Adgang til driftsinformation

Projektgruppen og lederne i regionen var opmærksomme på udfordringen. En leder i regionen forklarede: "Vi var godt klar over, at den manglende indsigt i beredskabet hos Falck var et svagt punkt. For vi havde begrænset indsigt i, hvad Falck lavede. Det eneste, vi fik statistik på, var deres responstid – ikke deres beredskab".

Projektgruppen havde via den tværregionale arbejdsgruppe adgang til udbudsmateriale og erfaringer fra de andre regioner. Via de tekniske dialoger fik projektgruppen også indsigt i leverandørperspektiver. Men for at opnå mere detaljeret driftsindsigt indgik regionen i foråret 2014 samarbejde med Falck om overtagelse af vagtcentralpersonale. I februar 2014 blev Falcks tidligere vagtcentralchef i regionen ansat af Region Syddanmark, og senere fulgte øvrigt personale fra vagtcentralen. Ifølge de regionale ledere og den interviewede Falck-repræsentant forløb personaleovertagelsen uden problemer. Dermed opnåede regionen via medarbejderne central indsigt i driftsområdet, som ifølge de regionale ledere var af afgørende betydning for udbuddet.

Fremadrettet kan hjemtagningen af AMK-vagtcentralens drift ses som en investering i ledelsesinformation, der vil kunne benyttes ved fremtidige udbud.

4.1.6 Opdeling i delaftaler

For yderligere at øge muligheden for at få tilbud fra flere – også mindre – leverandører, besluttede regionsrådet at opdele regionen i fire geografiske optageområder med hver sin delaftale. De geografiske optageområder afgrænses af kommunegrænser (se Tabel 4.1).

Tabel 4.1 Oversigt over de fire geografiske optageområder (delaftaler)

Delaftale	1	2	3	4
Geografi	Fyn	Trekants-området	Sydvestjylland	Sønderjylland
Kommuner	Odense, Nordfyn, Assens, Faaborg-Midtfyn, Svendborg, Nyborg, Kerteminde, Langeland, Ærø	Kolding, Vejle, Fredericia, Middelfart	Esbjerg, Vejen, Varde, Billund, Fanø	Aabenraa, Tønder, Haderslev, Sønderborg
Areal (km ²)	3.180 km ²	2.098 km ²	3.443 km ²	3.535 km ²
Antal borgere	447.304 borgere	285.030 borgere	237.369 borgere	230.667 borgere
Borgere pr. km ²	141	136	69	65

Kilde: (Region Syddanmark 2014d).

Opdelingen var ifølge projektgruppen og de regionale ledere dels baseret på et hensyn til et tilstrækkeligt opland til regionens akutsygehuse (ét akutsygehus i hvert område), dels et hensyn til leverandørernes drift. Områderne skulle ikke være så store, at mindre leverandører såsom Responce ikke kunne løfte driften. En tidligere mellemlider i BIOS forklarede: "Hvis man skulle overtage hele Region Syddanmarks ambulancekørsel som ét stort område, så finder man ikke mange ambulanceentreprenører på verdensplan, der vil kunne gøre det". Samtidig skulle områderne dog være store nok til, at hver delaftale kunne være økonomisk rentabel for en leverandør. Tilbudsgiverne havde rådgivet regionen om optageområdernes størrelse i de tekniske dialoger, og alle de interviewede tilbudsgivere gav da også udtryk for, at områdeinddelingen var hensigtsmæssig set fra et leverandørperspektiv. En af tilbudsgiverne forklarede: "Størrelsesmæssigt er det driftsmæssigt fornuftige områder. Områderne er mindre, men de er tilstrækkeligt store til, at det giver mening, at en leverandør kan vinde et delområde og drive det. Det må ikke blive mindre".

I modsætning til i nogle andre regioner var der i Region Syddanmark ikke fastsat krav om, hvor mange delaftaler en leverandør kunne vinde. Det var op til tilbudsgiverne at vurdere, hvilke og hvor mange delaftaler de ville byde på. Desuden opmuntredes tilbudsgiverne af regionen til at tilbyde kombinationsrabat ved bud på flere delaftaler. En tilbudsgiver bemærkede, at dette kunne favorisere større virksomheder og potentielt føre til monopoldannelse, fordi forholdsvis få entreprenører på verdensplan er store nok til at løfte ambulancedriften i en hel region.

Set i lyset af de udfordringer, som opstod i implementerings- og driftsfasen, foreslog flere tilbudsgivere, de tidligere mellemlidere i BIOS samt medlemmer af projektgruppen, at regionen fremadrettet kan overveje at fastsætte et maksimalt antal områder, som en leverandør kan vinde. Formålet skulle være at modvirke monopoldannelse og risikosprede i tilfælde af driftsproblemer. I en situation med fire delaftaler vil et krav om, at hver leverandør maksimalt kan vinde to områder, kunne betyde, at regionen skal være forberedt på selv at drive et eller flere områder afhængig af, hvor mange egnede bud der modtages, og hvor mange delaftaler hver tilbudsgiver byder på³. Ifølge medlemmer af projektgruppen var der ved det pågældende udbud ikke et politisk ønske om at hjemtage dele af driften. Derfor så de det på daværende tidspunkt ikke som en realistisk mulighed at stille krav om et maksimalt antal områder, som en leverandør kunne vinde.

³ Med mindre regionen selv er forberedt på at afgive kontrolbud og hjemtage dele af driften, vil det enten kræve, at der modtages bud fra minimum to store-mellemstore leverandører, som hver kan varetage driften i to områder, eller at der er minimum tre leverandører, som byder, hvis én af dem vælger kun at byde på ét område.

4.1.7 Samdrift mellem ambulancekørsel og sygetransport

De tekniske dialoger betød ifølge projektgruppen, at regionen valgte, at udbyde ambulancekørsel og sygetransport samlet i stedet for som separate tjenester. Tilbudsgiverne roste denne beslutning ud fra en betragtning om, at en opdeling typisk er ineffektiv for ambulancedelen, og at mulighed for samdrift derfor ville kunne reducere de samlede driftsomkostninger.

4.1.8 Kontraktlængde og langsigtet udvikling

Ledelsesrepræsentanter fra BIOS fremhævede, at den forholdsvis langvarige kontrakt var med til at gøre Region Syddanmarks udbud interessant for nye leverandører. Kontraktperioden var fastsat til 10 år.

Nogle tilbudsgivere bemærkede, at det ved langvarige kontrakter er særligt vigtigt at være opmærksom på, at udbuddet tilrettelægges på en måde, så fortsat udvikling af området kan sikres. En tilbudsgiver forklarede: "Når vi taler om en 10-årig kontrakt, så sker der rigtig meget [på området]. Så der skal være plads og rum til at udvikle [tjenesten]. I den forbindelse er det bl.a. relevant at overveje ansvarsfordelingen mellem offentlige myndigheder og private leverandører i forhold til uddannelse samt forskning og innovation. Samme tilbudsgiver uddybede: "Hvis man vil have en leverandør til at arbejde aktivt for at skabe udvikling, så skal man give rum i modellen til, at økonomien afspejler det – for ellers sker det ikke. [...] Ellers skal regionen selv sørge for, at det foregår".

Tilbudsgiveren udtrykte bekymring om, at forskning og innovation ikke var tilgodeset tilstrækkeligt i Region Syddanmarks kontrakt. Rent teknisk handler det om, hvordan konkurrenceparametrene er defineret i forhold til den sammenvejning af point, der foregår ved tilbudsvurderingen, og de udgifter som leverandøren forventer. I Region Syddanmarks udbudsmateriale indgår der en konkurrenceparameter (punkt 0.21.7), hvor tilbudsgiverne bedes specificere planer for udvikling af ordregiverens præhospitale område. Punktet indgår som én parameter ud af 16 for delunderkriteriet 'Kvaliteten af leverandørens tilbudte generelle ydelser'. Parametrene sammenvejes for at nå til en samlet kvalitetsscore. Ifølge tilbudsgiveren betød dette, at forskning og udvikling udgjorde "et ret lille punkt" set i forhold til de udgifter, som en leverandør kunne forvente. Tilbudsgiverens bekymring var, at området på sigt ville blive nedprioriteret, fordi leverandørerne ikke har økonomisk incitament til at satse på forskning og udvikling.

Et medlem af projektgruppen forklarede i forhold til forskning og udvikling, at regionen opfattede dette som et ansvar, der er delt mellem regionen og private leverandører. Vedkommende gav udtryk for, at forskning og udvikling i *behandling* er regionens ansvar ("Når man snakker behandling, så ligger ansvaret inde hos os"), mens leverandørerne forventes at varetage udvikling, som har direkte betydning for deres medarbejderne (fx i forhold til nyt udstyr, bæreteknikker eller andet af betydning for arbejdsmiljø). Som konkrete eksempler på forskningsprojekter, der varetages og finansieres af regionen, nævnte vedkommende projekter om liggende sygetransport med sygeplejersker, paramedicinerkompetencer og lægebiler. Endelig gav vedkommende udtryk for, at det er regionens forventning, at leverandørerne koordinerer med regionen i de tilfælde, de ønsker at udføre forskningsprojekter i forbindelse med ambulance-driften i området.

I forhold til uddannelse udtrykte en tilbudsgiver bekymring om, at der ikke var stillet tilstrækkelige uddannelseskraav til at sikre den fremtidige bemanning. Af Region Syddanmarks kontraktudkast (kontraktbilag 11) fremgår et krav om, at leverandøren skal sikre, at "mindst 2 % af de årsværk, der er direkte beskæftiget med kørsel af ambulancer, præhospitale støtteenheder og/eller liggende sygetransport under kontrakten, besættes med en eller flere praktikanter" (Region Syddanmark 2014e). Niveauet var ifølge et medlem af projektgruppen fastsat ud fra

regionens informationer om, at færdiguddannede ambulanceassistenter gik ledige. Projektgruppen vurderede, at der ikke var behov for et højere krav om uddannelses- og praktikaftaler udover de minimum 2 % ud fra en forventning om, at der var en pulje af arbejdsløse ambulanceassistenter. Tilbudsgiveren fremhævede imidlertid, at uddannelseskra­vet ikke matchede personaleomsætningen og hensynet til varigheden af uddannelser. Ifølge repræsentanter for Falck og Responce har personaleomsætningen blandt ambulancepersonalet i Danmark svinget en del de senere år. De vurderede, at personaleomsætningen i de pågældende virksomheder ligger på omkring 5-10 %. Ifølge Uddannelsesguiden fra Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling varer uddannelsen til ambulanceassistent 3,5 år (Undervisningsministeriet 2017). I Danmark må en ambulanceassistent assistere ved ambulancetransport og behandling, men ikke have selvstændigt behandlingsansvar. Derfor er der krav om, at alle ambulancer også er bemandede af en person, der som minimum er uddannet ambulancebehandler (niveau II) (Sundheds- og Ældreministeriet 2016b). En ambulanceassistent kan efter minimum 1,5 års relevant erhvervs­erfaring videreud­dan­ne sig til ambulancebehandler (niveau II) (Undervisningsministeriet 2017). Denne videreuddannelse varer fem uger. Det tager altså minimum fem år at ud­dan­ne en ambulancebehandler. Da uddannelsen i Danmark er tilrettelagt som en kombination af skoleforløb og praktikperioder uden mulighed for skolepraktik, er leverandørernes elevoptag afgørende for uddannelsen af fremtidigt ambulancemandskab.

Såfremt der var arbejdsløshed blandt ambulanceassistenter i tiden op til udbuddet, kan regionens krav om 2 % elevoptag give mening på *kort* sigt. Set over en 10-årig periode forekommer Region Syddanmarks uddannelseskra­vet imidlertid lavt, når personaleomsætningen, uddannelses­længden, uddannelsesformen og gældende regler for ambulancekørsel tages i betragtning. Forholdet forklarer ikke de udfordringer, som opstod i implementerings- og driftsfasen af udbuddet i Region Syddanmark, men fremadrettet har det relevans. Af hensyn til på langt sigt at undgå mandskabsmangel er det meget væsentligt at medtænke uddannelsesmæssige aspekter ved tilrettelæggelsen af udbud med langvarige kontrakter. Det er imidlertid et forhold af mere generel relevans – for langsigtet uddannelsesplanlægning løses næppe optimalt i forbindelse med udbud i hver enkelt region. Mens der må stilles relevante krav til elevoptag m.m. i udbuds­kon­trakter, kalder det på en tværregional indsats at få klarlagt, hvad de relevante krav er. På nuværende tidspunkt er der betydelige forskelle på, hvordan uddannelseskra­vet indgår i regionernes udbud på det præhospitale område. KORA har sammenlignet kravene i regionernes udbudsmaterialer og kontraktudkast fra hver regions seneste præhospitale udbud. Niveauet for elevoptag spænder fra 2 % i Region Syddanmark til 10 % i Region Sjælland af de samlede årsværk for ambulancetjenesten. Region Hovedstaden har sat et minimumskrav om optag af to elever pr. delaftale pr. år, og Region Midtjylland og Region Nordjylland har beskrevet, at leverandøren har ansvar for at uddanne nok elever til at sikre en stabil arbejdsstyrke, men har ikke formuleret præcise krav.

Ligeledes er der betydelig forskel på, hvordan forskning og udvikling indgår i regionernes udbud. I Region Hovedstaden indgår det som en selvstændig konkurrenceparameter med forholdsvis stor vægt⁴. I Region Nordjylland er det specificeret, at det vægtes positivt, hvis leverandøren kan foreslå potentielle forskningsprojekter, der kan udføres i samarbejde med regionen. I Region Midtjyllands og Region Sjællands udbudsmaterialer har KORA ikke kunnet identificere specifikke krav til forskning og udvikling ud over, at korp­slægen skal have forsknings­erfaring, og at leverandøren skal være indstillet på at bidrage til regionens forsknings- og udviklingsprojekter, fx via dataregistrering.

Fremadrettet forekommer det relevant, at regionerne afstemmer forventninger om ansvarsfordelinger på forsknings- og uddannelsesområdet, herunder ansvarsfordeling mellem offentlige

⁴ Underkriteriet 'Kvalitet' vægtes forholdsvis højt (40 %), og blandt de forskellige kvalitetsparametre vægtes forskning og innovation med 30 % (Region Hovedstaden 2014).

og private aktører. I den forbindelse kan det indgå i overvejelserne, at jo højere krav der stilles til leverandørerne, desto større entreprenører vil det kræve at løfte opgaven.

4.2 Kravspecifikationer og udbudsmaterialets opbygning

Med afsæt i de tekniske dialoger, udbudsmateriale fra andre regioner samt den tidligere kontrakt med Falck fastsatte projektgruppen kravspecifikationer i udbudsmaterialet. Udbudsmaterialet blev offentliggjort primo 2014 og derefter sendt i offentlig høring. Høringskommentarer blev indarbejdet, før det endelige materiale forelå den 31. marts 2014.

Ved fastsættelsen af kravspecifikationer søgte projektgruppen på flere måder at afveje hensyn til konkurrence, forsyningssikkerhed og kvalitet. Generelt havde projektgruppen den udfordring, at kravene på den ene side skulle være restriktive nok til at sikre, at kvalitet og forsyningssikkerhed ikke blev truet. På den anden side måtte de ikke være så restriktive, at nystartede eller mindre virksomheder ikke kunne byde – for det ville begrænse eller potentielt udelukke muligheden for konkurrence. En leder bemærkede: "Princippet var, at vi ikke måtte stille krav, som var så udelukkende, at Responce ikke kunne være med". I det følgende uddyber vi nogle af de måder, hvorpå hensyn til konkurrence, forsyningssikkerhed og kvalitet blev afvejet i Region Syddanmarks udbud.

4.2.1 Vægtning af kriterier

I interviewene drøftede flere informanter, hvorvidt der i vægtningen af kriterier var taget tilstrækkeligt hensyn til leveringssikkerhed og kvalitet.

Tildelingskriteriet er i EU-udbud fastsat ved lov, og det skal af annonceringen fremgå, hvilke af følgende kriterier der vil blive lagt til grund ved udvælgelsen af tilbuddene: a) laveste pris og b) det økonomisk mest fordelagtige tilbud (Region Syddanmark 2007b). Ved valget af kriteriet 'det økonomisk mest fordelagtige tilbud' sikrede regionen, at der i vurderingen af tilbuddene også kunne lægges vægt på andre forhold end prisen. Af regionens udbudsmateriale (2014, s. 15) fremgår det, at "tildeling af kontrakter vil ske ved anvendelse af tildelingskriteriet 'det økonomisk mest fordelagtige tilbud' ud fra en vurdering af følgende underkriterier:

- Økonomi (vægtes 50 %)
- Kvalitet (vægtes 25 %)
- Leveringssikkerhed (vægtes 25 %)"

Ifølge projektgruppen og ledere i regionen afspejlede vægtningen af underkriterier en standard, som typisk anvendes ved udbud i regionen. En leder forklarede videre, at vægtningen var vedtaget i regionsrådet og ikke havde været genstand for debat. På grund af de omfattende mindstekrav vurderede projektgruppen og de interviewede ledere i regionen, at det var rimeligt at lade økonomien vægte 50 %.

For at forstå betydningen af vægtningen er det nødvendigt at forstå forskellen på mindstekrav og konkurrenceparametre. Mindstekrav er krav, som tilbudsgiverne *skal* honorere, for at tilbuddet kan komme i betragtning. Konkurrenceparametrene specificerer de underkriterier, hvorudfra det afgøres, hvad 'det økonomisk mest fordelagtige tilbud' er. På konkurrenceparametrene har tilbudsgiverne mulighed for at skille sig ud via deres pris samt beskrivelser af, hvordan fx kvalitet og leveringssikkerhed vil blive sikret. Ved konkurrenceparametrene beskriver tilbudsgiverne altså, hvad de vil levere *ud over* mindstekravene.

Region Syddanmarks udbudsmateriale var karakteriseret ved mange detaljerede mindstekrav. Mindstekravene var ifølge projektgruppen fastsat med udgangspunkt i den daværende kontrakt med Falck. Derved søgte regionen at sikre et acceptabelt minimumsniveau for den udbudte service.

Beregninger, som KORA har modtaget fra Region Syddanmark, viser, at økonomien maksimalt skulle vægte 26 %, hvis det skulle have gjort en forskel for kontrakttildelingen⁵. Eftersom en væsentlig motivation for at afholde udbud netop er at realisere mulige gevinster, forekommer det ikke meningsfuldt at vægte prisen lavere end kvalitet og leveringssikkerhed.

KORAs sammenligning af regionernes udbudsmaterialer viser, at vægtningen af kvalitet, leveringssikkerhed og økonomi varierer en smule. Alle regionerne har vægtet økonomi højest, og ingen har vægtet økonomi lavere end 40 %. Region Syddanmarks vægtning af underkriterierne synes således ikke at adskille sig væsentligt fra de øvrige regioners.

4.2.2 Egnethedsvurdering

For at sikre at kun relativt robuste virksomheder kunne byde, havde regionen fastsat en række krav til tilbudsgivernes egnethed (udvælgelseskriterier), herunder krav til teknisk kapacitet⁶ samt krav til omsætning⁷ og økonomisk sikkerhedsstillelse (bankgarantier)⁸. Derved havde regionen inkluderet egnethedsvurderingen i udbuddet frem for at lave en separat prækvalifikation af tilbudsgiverne.

Det har været debatteret, hvorvidt regionens krav til tilbudsgivernes økonomi var høje nok. Ifølge en leder i regionen var niveauet fastlagt under hensyntagen til, at der ikke blev "stillet større krav til omsætning på ambulanceområdet, end at Responce ville kunne byde" for ikke at "udelukke den eneste anden byder, som vi kunne se i kikkerten". Projektgruppe og ledere søgte altså at tage højde for markedssituationen på det pågældende tidspunkt gennem en afvejning af niveauet for sikkerhedsstillelse og omsætningskrav.

Krav om sikkerhedsstillelse kan påvirke virksomheder forskelligt afhængigt af deres soliditet. En tilbudsgiver forklarede, at banker typisk stiller krav om, at en bankgaranti skal modsvares af en tilsvarende kapitalbeholdning. For mindre og nystartede virksomheder vil det ifølge tilbudsgiveren oftest betyde, at det er nødvendigt at låne penge for at kunne tilgodese kapitalkravet med betydelige renteudgifter til følge. Meget høje krav til sikkerhedsstillelse vil derfor favorisere større, kapitalstærke virksomheder.

Sammenlignet med de andre regioner er kravene i Region Syddanmark ikke lempelige. Kravene til omsætning og økonomisk sikkerhedsstillelse forekommer at være på niveau eller en smule højere end kravene i de øvrige regioner. I Region Syddanmark havde man bl.a. stillet krav om, at bankgarantien var gældende i hele kontraktperioden, mens garantien i nogle andre regioner

⁵ Hvis vægtningen af økonomi i udbudsbetingelserne var blevet sat til 27 %, ville Falck fortsat ingen delaftaler vinde. Hvis vægtningen af økonomi var blevet sat til 26 %, ville Falck vinde én delaftale. Hvis vægtningen af økonomi var blevet sat til 23 %, ville Falck vinde to delaftaler, og hvis vægtningen af økonomi var blevet sat til 22 %, ville Falck vinde tre delaftaler. Falck kunne aldrig komme til at vinde alle fire delaftaler, da Falcks tilbud inkl. kombinationsrabat var lavere vurderet end Responces tilbud på alle tre underkriterier.

⁶ Af Region Syddanmarks udbudsmateriale fremgår der krav om, at tilbudsgiverne skal kunne dokumentere minimum én reference på en kontrakt af minimum fire års varighed til en årlig værdi på minimum 15 mio. kr. (ekskl. moms) på det præhospitalt område, og at der skal foreligge minimum én attest for tilfredsstillende arbejde fra en kunde, for at tilbuddet kan komme i betragtning.

⁷ Af Region Syddanmarks udbudsmateriale fremgår der krav om, at tilbudsgiverne skal dokumentere en årlig nettoomsætning på minimum 15 mio. kr. (ekskl. moms) i de tre seneste regnskabsår for at kunne byde på én delaftale. For at kunne byde på henholdsvis to, tre og fire delaftaler var minimumskravet henholdsvis 30 mio. kr., 50 mio. kr. og 75 mio. kr.

⁸ Af Region Syddanmarks udbudsmateriale fremgår det, at leverandørerne skal stille en garanti svarende til 1/6 af den samlede årlige grundydelse for beredskaberne, og at sikkerhedsstillelsen ikke må være tidsbegrænset.

kun skal være gældende frem til et år efter driftsstart eller nedskrives over tid. Det tyder på, at Region Syddanmark ikke har stillet lempelige krav til tilbudsgivernes økonomiske kapacitet.

4.2.3 Driftsoptimering

Ambulancedriften i Danmark er præget af forholdsvis langvarige kontrakter. Udbud udgør en mulighed for regionerne for at påvirke rammevilkår for driften. Region Syddanmark søgte at udnytte denne mulighed til at opgradere visse dele af materiellet og optimere ressourceudnyttelsen. Et medlem af projektgruppen bemærkede: "Mange af mindstekravene afspejler mulighed for at detaileffektivisere ambulancedriften og styre den derhen, hvor vi har behovet". Set fra leverandørside indebar nogle af disse forsøg på at optimere driften imidlertid også udfordringer. Det uddyber vi i det følgende.

Mindstekrav til beredskaber

Ud fra et ønske om at optimere ambulancedriften havde projektgruppen fastsat mindstekrav til beredskabstyper, som for dem at se ville sikre en bedre ressourceudnyttelse. Et medlem af projektgruppen forklarede om problemet: "Der kunne ligge nogle folk i Bogense og sove et helt døgn, uden at der var en tur, mens de kørte røven ud af bukserne i Odense. [...] Ved at tage nogle folk og flytte dem rundt, så udnyttede man ressourcerne bedre". Den bedre ressourceudnyttelse skulle ifølge projektgruppen bidrage til at sikre, at mandskabet vedligeholdte deres kompetencer gennem praktisk erfaring, men ikke kørte så meget, at deres hviletidsbestemmelser ikke kunne overholdes, og overtidsbetaling ville øge lønudgifterne. Ifølge projektgruppen og lederne i regionen var mindstekravene til beredskaber fastsat efter inspiration fra Region Midtjyllands seneste udbud og under hensyntagen til arbejdsmarkedsmæssige rammevilkår. Et af medlemmerne i projektgruppen forklarede: "Vi skelede hele tiden til, hvad der var muligt inden for rammerne på overenskomstområdet og arbejdsmiljøområdet". Dermed søgte de at sikre, at regionen ikke stillede krav om "en masse fleksibilitet, hvis det ikke var muligt" inden for disse rammevilkår.

Ifølge tidligere mellemledere i BIOS bevirkede Region Syddanmarks mindstekrav imidlertid, at det var nødvendigt for leverandørerne at lave nye aftaler med ambulancemandskabet. En mellemleder forklarede: "Man kunne konstatere, at udbuddet var umuligt for alle entreprenører at efterleve uden at ændre på overenskomster. Da udbudsmaterialet kom, var der nogle mindstekrav til bl.a. beredskabstyper, som gjorde, at man hverken kunne efterleve overenskomsterne fra 3F eller FOA". Ifølge de tidligere mellemledere oplevede en del ambulancemandskabet i regionen dette som en forringelse af deres arbejdsvilkår, fordi de kunne blive pålagt vagtformer, de ikke tidligere havde haft. En leder fra regionen bemærkede, at beredskabstyperne blot var nye i Region Syddanmark, men tidligere havde været udbudt i Region Midtjylland. Mellemledernes pointe var ikke, at der utvetydigt var tale om en reel forringelse af arbejdsvilkårene, men at forandringerne blev *oplevet* som en forringelse. Det bidrog ifølge mellemlederne til modvilje mod udbuddet blandt en del af ambulancemandskabet allerede i forberedelsesfasen og fik betydning for rekrutteringen i implementeringsfasen, fordi mellemlederne måtte bruge mange ressourcer på at overbevise skeptisk ambulancemandskab om, at deres arbejdsforhold ikke ville blive forringet.

Ambitionen om at optimere og effektivisere driften gennem mere fleksibel udnyttelse af personaleressourcer bidrog altså til at skabe skepsis blandt en væsentlig aktørgruppe på et tidligt tidspunkt i udbudsprocessen. Mens regionen var i løbende dialog med leverandører og andre regioner i forberedelsen af udbuddet, var der ingen proces, som sikrede dialog med arbejdstagerne. Formelt set er dette heller ikke regionens ansvar, fordi der er tale om ansatte i en privat virksomhed. Men med tanke på, at rekruttering af ambulancemandskab i flere tilfælde har vist sig vanskeligt, og at manglende rekruttering i sidste ende kan blive et problem for regionen,

kan det fremadrettet være relevant at overveje, hvordan der kan kommunikeres med medarbejdersiden for at imødegå eventuelle mytedannelser.

To tilbudsgivere kommenterede, at regionens mindstekrav til beredskaber skabte øget personalebehov. Af opgørelser over ansat mandskab fremsendt til KORA fra Falck fremgår det, at leverandøren ikke på noget tidspunkt i 2014 havde ansat mere end 629 ambulanceassistenter, ambulancebehandlere og paramedicinere i Region Syddanmark. Regionen havde selv estimeret, at 700,5 årsværk (fuldtidsstillinger) ville udgøre et "tilfredsstillende" mandskabsniveau for den udbudte driftsopgave (Klagenævnet for Udbud 2015). Regionens udbud blev altså tilrettelagt på en måde, så der blev forudsat større mandskabsbehov, end der var ansat af regionens eksisterende leverandør på det pågældende tidspunkt. Samtidig var det ifølge de tidligere medlemmer i BIOS og Responce-repræsentanten velkendt blandt fagfolk på området, at en del ældre ambulancepersonale i regionen ville gå på pension kort tid efter udbuddet. Det peger på, at det var nødvendigt for leverandørerne at rekruttere personale uden for regionen, medmindre der var arbejdsledighed blandt ambulancepersonale i regionen.

Ifølge regionens projektgruppe havde de ikke indsigt i konkrete arbejdsmarkedsprognoser ved forberedelsen af udbuddet, men byggede på indikationer på arbejdsmarkedssituationen. De forklarede, at de ved forberedelsen af udbuddet havde information om, at der var arbejdsledighed blandt nyuddannede ambulanceassistenter i regionen. Det var ifølge et medlem af projektgruppen "den primære indikation", som regionen havde på, at der ikke var "mangel på redere". Da projektgruppen samtidig havde søgt at fastsætte mindstekrav til beredskaber med udgangspunkt i den eksisterende kontrakt, som Falck honorerede, var det projektgruppens forventning, at der var tilstrækkeligt med personale i regionen til at honorere den nye kontrakt. Projektgruppen problematiserede, at de ikke havde adgang til mere fyldestgørende information om ambulancepersonalet på grund af Falcks langvarige varetagelse af området.

Falcks mangeårige varetagelse af ambulancedriften kan have betydet, at regionen havde begrænset adgang til relevant information om ambulancepersonalet. Det er dog uvist for KORA, hvorvidt regionen efterspurgte information om mandskabsniveauet fra Falck. Taget i betragtning at mandskabsdelen er central for ambulancedriften, og der i tidligere udbud i andre regioner har været eksempler på, at rekruttering kan være udfordrende, kunne regionen have brugt flere ressourcer på at undersøge arbejdsmarkedet for ambulancepersonale. Regionen kunne dog næppe have forudsagt, at rekrutteringsudfordringerne ville blive så store, som det blev tilfældet for BIOS.

Ifølge de to tilbudsgivere er det ikke særegent for Region Syddanmark, at udbud benyttes til at opjustere krav til beredskaberne. De så det som en tendens på tværs af regionerne. En af tilbudsgiverne slog fast, at det var vedkommendes opfattelse, at der ikke var mangel på ambulancemandskab i Danmark, men at øgede krav og korte tidsintervaller mellem regionernes udbud samlet set bidrager til at øge rekrutteringsbehovet. Det kalder på behov for tværregional koordinering vedrørende den langsigtede udvikling af området.

Mindstekrav til materiel og stationer

Tilbudsgivere påpegede, at høje mindstekrav til dele af materiellet samt krav til stationer gjorde det ganske ressourcekrævende for leverandørerne at etablere de nye driftsorganisationer. Mens tilbudsgiverne fandt flere af kravene fornuftige, var der enkelte krav, som de ikke fandt meningsfulde. Konkret blev der i interviewene nævnt mindstekrav til stationernes beliggenhed og ambulancernes vægt. Forholdene forklarer ikke de driftsmæssige problemer, som opstod i Region Syddanmark, men fremdrages på grund af mere generelle pointer, der kan bidrage til fremadrettet læring.

I forhold til placering af stationer bemærkede tidligere mellemledere i BIOS, at regionens mindstekrav gjorde det vanskeligt og tidskrævende at finde egnede stationsbygninger. De forklarede, at regionen havde stillet meget præcise krav til placering af stationer, men at disse krav ikke altid harmonerede med øvrige bestemmelser, som leverandørerne skal overholde. Eksempelvis var der stillet krav om stationers beliggenhed, som i nogle tilfælde gjorde det vanskeligt for leverandørerne at komme uden om industriområder, de hvor der er overnatningsforbud – og "det er frygtelig svært at have en døgnbemandet station, hvor man ikke må overnatte", som en af mellemlederne bemærkede. Ledere og medlemmer af regionens projektgruppe kommenterede, at der ifølge dem "ikke var krav om, at baser skulle placeres i et industriområde". Uanset detaljerne i det specifikke tilfælde peger det generelt på, at placering af stationer ikke blot er en logistisk opgave. Det kræver også indgående kendskab til bl.a. kommunale lokalplaner. Og jo mere specifikke mindstekrav, der stilles til basernes beliggenhed, desto større ansvar påtager regionen sig også for at undersøge og afklare regelgrundlaget og andre betingelser for driften.

Af Region Syddanmarks udbudsmateriale (kontraktbilag 1, punkt 0.11.4) fremgår et mindstekrav om, at "de køretøjer, der anvendes, ikke må overstige en *totalvægt* på 3.150 kg inkl. udstyr, men uden patient, mandskab og eventuelle andre passagerer" (forfatterens kursivering). Ifølge projektgruppen afspejlede vægtrakravet, at ambulancernes vægt er af betydning for, hvor hurtigt de må køre, når der ikke er tale om udrykningskørsel. Er ambulancerne for tunge, vil de blive hastighedsbegrænset. Det har betydning for, hvor hurtigt en ambulance kan returnere til basen efter en opgave – og dermed for, hvor mange beredskaber der er behov for.

Ifølge en tilbudsgiver betød Region Syddanmarks vægtrakrav, at leverandørerne måtte konstruere nye ambulancer, fordi de eksisterende modeller ikke levede op til mindstekravet. Det bidrog ifølge tilbudsgiveren til betydelige opstartsomkostninger for leverandørerne. Leverandørerne løste udfordringen forskelligt. Den ene fik bygget ambulancekabiner i et nyt og lettere materiale, og den anden søgte at reducere udstyret i kabinerne, herunder visse hjælpemidler for mandskabet (eksempelvis bærelejer). Mens begge leverandører mødte mindstekravet, var det altså med forskellig effekt. Tilbudsgiverens hovedanke var, at regionen efter vedkommendes opfattelse havde fastsat et vægtrakrav, som var lavere end de relevante lovkrav.

Af færdselslovens § 43, stk. 2 fremgår det, at biler, hvis "*tilladte totalvægt* overstiger 3.500 kg" maksimalt må køre 70 km/t. på andre veje end motorveje (Bekendtgørelse af færdselsloven 2017, forfatterens kursivering). Færdselsstyrelsen har til KORA oplyst, at den tilladte totalvægt inkluderer bilens egenvægt og alt den må laste, herunder driftsmidler og personer. Region Syddanmarks vægtrakrav giver dermed mulighed for, at ambulancerne kan medbringe mandskab, patient og passagerer til en samlet vægt af 350 kg uden at skulle hastighedsbegrænses. På den baggrund forekommer Region Syddanmarks mindstekrav rimeligt.

4.2.4 Usikkerhedsminimering

Generelt forklarede projektgruppen, at de havde søgt at stille så præcise krav som muligt for at minimere tilbudsgivernes usikkerhed. Forventningen var, at det ville muliggøre en lavere pris end i den eksisterende kontrakt med Falck, fordi leverandørerne ville løbe en lavere risiko. Et medlem af projektgruppen forklarede: "Jo mere præcise vi kunne være, jo færre variable der var, desto skarpere priser forventede vi at få". Tilbudsgivere stillede sig imidlertid skeptiske over for, hvad de opfattede som en unødigt høj grad af "detailregulering". Forholdet skal ikke forstås som en forklaring på de efterfølgende driftsmæssige problemer i regionen, men som en generel pointe om at overveje den rette balance mellem usikkerhedsminimering og fleksibilitet i fremtidige udbud.

Priser

To tilbudsgivere kommenterede, at måden, hvorpå de skulle afgive priser, var styret meget i detaljen. En tilbudsgiver nævnte, at regionen eksempelvis havde fastsat satser for merforbrug af leverandørernes beredskab (overtid) frem for at lade tilbudsgiverne byde ind med en pris eller sætte en procentsats. Tilbudsgiveren hævdede, at nogle af satserne ligger under leverandørernes faktiske omkostninger: "Der er simpelthen sat nogle satser, der gør, at leverandøren også skal forholde sig til, hvor man risikerer at tabe noget". Tilbudsgiveren gav altså udtryk for, at regionens takstfastsættelse ikke reducerer leverandørernes usikkerhed, men introducerer nye økonomiske risici for dem at agere i forhold til. Det har ikke været muligt for KORA at verificere de konkrete satser.

En anden tilbudsgiver foreslog, at den detaljerede regulering på prissiden kunne afspejle forsøg på at minimere regionens økonomiske usikkerhed. Tilbudsgiveren forklarede, at usikkerheden lægges over på leverandøren, når muligheden for at efterregulere på prissiden bliver reduceret. Ifølge tilbudsgiveren betyder det, at tilbudsgiverne må lægge flere forudsætninger ind i deres prismodel for at agere økonomisk forsvarligt, og at det kan føre til højere tilbudspriser.

Ydelser

På ydelsessiden udtrykte to tilbudsgivere bekymring over, hvad de så som en meget detaljeret kravspecifikation. De fremhævede, at det kan begrænse innovation og reducere muligheder for at tilpasse driften til forandrede markedsvilkår. En tilbudsgiver kommenterede, at der efter vedkommendes opfattelse ikke var levnet meget rum i kravspecifikationen til, at krav til beredskaber kan forandres over tid, og at der kan ønskes anden bemanning. Adspurgt om konkrete eksempler nævnte tilbudsgiveren, at optioner for tilkøb og fravalg af beredskaber var specificeret til fastsatte perioder (12 eller 36 måneder). Tilbudsgiveren fandt dette ufleksibelt og foreslog, at regionen i stedet kunne arbejde med en model, hvor perioden ikke er fastlagt på forhånd, men styres via varsler om tilkøb og fravalg.

Gennem indarbejdelse af optioner for tilkøb og fravalg af beredskaber samt basebytning mellem døgnberedskaber (jf. udbudsmaterialets punkt 1.19.2 om Optioner) synes Region Syddanmark at have indarbejdet mulighed for en vis fleksibilitet i forhold til behov for ændringer i driften. Regionen kan fremadrettet overveje, om det er nødvendigt at specificere tilkøbsperioderne. I udbudsmaterialet er der desuden indarbejdet mulighed for, at regionen kan efterspørge tilbud fra leverandører på nye bemanningsformer (fx øget brug af paramedicinere). Dermed har regionen også søgt at tage højde for, at uddannelsesmæssige kompetencer og behandlingsmuligheder kan ændres over en 10-årig periode og påvirke opgavefordelingen mellem de præhospitale enheder og det øvrige akutte sundhedsvæsen.

Derudover bemærkede en tilbudsgiver, at meget detaljerede kravspecifikationer ikke i særlig høj grad ansporer tilbudsgiverne til at bidrage til innovation. Tilbudsgiveren forklarede: "Man kan ikke få point for at komme med forslag om andre produkter" end dem, som regionen har specificeret. En anden tilbudsgiver foreslog i tråd hermed, at udbud på ambulanceområdet kan tilrettelægges mere som funktionsudbud, hvor tilbudsgiverne bliver bedt om at beskrive en leverance og byde ind med løsningsforslag, frem for at regionen i detaljer fastsætter kravene.

Mens regionen søgte at begrænse tilbudsgivernes usikkerhed for at opnå en 'skarpere' pris, udtrykte tilbudsgiverne altså ønske om højere grad af fleksibilitet og villighed til at påtage sig usikkerhed mod økonomisk compensation. Generelt peger det på vigtigheden af at overveje, hvad der er passende niveauer og former for risikodeling i store udbud. Meget detaljeret styring på *efterspørgselsiden* (kravspecifikationer) kan reducere usikkerheden for leverandørerne, fordi det giver større mulighed for at planlægge driften. Ved denne form for styring påtager regionen sig et stort ansvar for at dimensionere beredskaber og sikre innovation. Risikoen er,

at modellen kan blive for ufleksibel til at muliggøre innovation og løbende tilpasninger af driften. På prissiden kan en meget detaljeret styring bidrage til at reducere den økonomiske risiko for regionen, mens leverandørerne bærer en større del af usikkerheden. Risikoen er, at driften kan blive dyrere, fordi tilbudsgivere lægger flere forudsætninger ind i deres prismodel – eller at tilbuddene viser sig urealistiske. I tillæg til de økonomiske forhold er der også juridiske forhold at overveje. Afhængig af, hvor åbent kravspecifikationer er formuleret, kan der være forskellige muligheder for at dokumentere, at tilbud er blevet vurderet efter de samme principper – og vide, hvad leverandørerne kontraktligt er forpligtet til at levere.

4.2.5 Udbudsmaterialets opbygning

Generelt gav tilbudsgiverne udtryk for, at kravene i udbudsmaterialet var klart specificeret, så det var tydeligt, hvad de skulle give tilbud på. Dog fremhævede to tilbudsgivere, at udbudsmaterialet i Region Syddanmark adskilte sig væsentligt fra udbudsmaterialerne i andre regioner i kraft af dets opbygning og detaljeringsgrad. De fandt udbudsmaterialet unødigt komplekst og vanskeligt at overskue. En af tilbudsgiverne forklarede: "Vi brugte rigtig meget energi på at finde ud af, hvilke krav de havde stillet til hvilke dele af kontrakten, og hvor det stod henne". Det gjorde det ifølge tilbudsgiverne meget ressourcekrævende for dem at arbejde med udbudsmaterialet i tilbudsprocessen. Forholdet forklarer ikke de driftsmæssige udfordringer, som opstod i forbindelse med udbuddet, men blev nævnt som et generelt råd om den praktiske udformning af udbudsmaterialer. Fremadrettet foreslog tilbudsgiverne, at regionen nøje overvejer udbudsmaterialets struktur og valget af databehandlingsprogrammer.

Derudover nævnte to tilbudsgivere, at det kan være uhensigtsmæssigt med anslagsbegrænsninger, når der stilles bredt formulerede spørgsmål. For tilbudsgiverne betød det, at de måtte omskrive driftsbeskrivelser fra udbud i andre regioner til mere overordnede termer. De fremhævede, at det var ressourcekrævende, og at de fandt beskrivelserne mindre præcise. En af tilbudsgiverne forklarede: "Der var max. anslag på meget kritiske mindstekrav, der gjorde, at svarene måtte omskrives til mindre fyldige beskrivelser". Den anden fremførte, at det vanskeliggjorde driftsnære beskrivelser af, hvad der blev tilbudt, og dermed hvad leverandøren efterfølgende ville være forpligtet til at levere. I interviewene blev det dog ikke nævnt som et forhold, der gav anledning til konkrete kontraktlige problemer mellem Region Syddanmark og leverandørerne.

Endelig nævnte to tilbudsgivere, at Region Syddanmarks udbudsmateriale var karakteriseret ved meget omfattende krav om dokumentation. De henviste til påkrævet dokumentation i forhold til tilbudsgivernes redegørelse under mindstekrav og konkurrenceparametre, bl.a. sundhedsfaglige retningslinjer. Tilbudsgivernes indvending var, at det var meget ressourcekrævende for dem i tilbudsfasen at honorere dokumentationskravene, men at dokumentationen ikke indgik med vægt i vurderingen af tilbuddene. Én af tilbudsgiverne nævnte desuden, at det ikke forekom særligt meningsfuldt at bruge mange ressourcer på at opdatere og tilpasse sundhedsfaglige retningslinjer i forbindelse med tilbudsgivningen, da de måtte ændres efter kontraktindgåelsen for at tilgodese fagfolk i regionen.

Af regionens vejledning til tilbudsgiverne fremgår det, at "de enkelte konkurrenceparametre alene [vil] blive vurderet på baggrund af, hvad tilbudsgiver har angivet direkte i Kontraktbilag 1, Redegørelse for konkurrenceparametre". Vedlagt dokumentation – påkrævet eller anden – er derfor ikke indgået i vurderingen af konkurrenceparametrene, men "udelukkende [...] i kontraktgrundlaget" (Region Syddanmark 2014c). Ledere i regionen forklarede, at dokumentationskravene var fastsat ud fra hensynet til at sikre en kvalificeret leverandør.

Fremadrettet forekommer det relevant for regionen at overveje, hvilken dokumentation der er nødvendig for at kunne vurdere et tilbud og tilbudsgivers egnethed, og hvilke dokumenter der

med fordel kan udarbejdes i samarbejde mellem region og leverandør(er) efter kontraktindgåelse. I den forbindelse kan det være en fordel for tilbudsgiverne, at krav til sundhedsfaglige retningslinjer i højere grad samstemmes mellem regionerne.

4.3 Kommunikation og information

Adspurgt om deres opfattelse af regionens information og kommunikation i forberedelsesfasen gav alle tilbudsgivere udtryk for generel tilfredshed.

Dog efterlyste to tilbudsgivere større lydhørhed i forhold til de spørgsmål og indvendinger, de havde til udbudsmaterialet. Indvendingen var ifølge tilbudsgiverne ikke særligt møntet på Region Syddanmarks proces, men af generel relevans for regionerne. En tilbudsgiver kommenterede: "Når vi stiller spørgsmål, skal de ikke tænke [i regionerne], at vi nok prøver at snyde dem, men i stedet se på, hvad der egentlig ligger i spørgsmålet. Ofte ved vi jo mere om driften end embedsmændene, som sidder og skriver materialet. Så når vi stiller spørgsmål, er det, fordi det er væsentligt for os – væsentligt for driften og væsentligt for kontrakten".

Desuden var det opfattelsen blandt samtlige tilbudsgivere, at regionen med fordel kunne have givet mere detaljeret information om danske arbejdsmarkedsforhold og det præhospitale område for at klæde nye leverandører bedre på i forhold til tilbudsafgivelse, implementering og drift. Ledende BIOS-repræsentanter forklarede, at regionen efter deres opfattelse gav dækkende information om de tekniske aspekter vedrørende driftsopgaven, herunder de sundhedsfaglige krav og samarbejdet med regionen. Deres hovedanke var, at regionen kunne have gjort mere for at forklare om de potentielle udfordringer på området.

I interviewet gav projektgruppen udtryk for, at de set i lyset af andre regioners udbud i 2008/2009 bl.a. var bekendt med, at indgåelsen af en redderoverenskomst med 3F efter et vundet udbud kunne udgøre en udfordring. Derfor informerede regionen virksomhederne om disse erfaringer i forbindelse med de tekniske dialoger.

Ifølge BIOS-ledelsen havde regionen ved de tekniske dialoger konkret nævnt erfaringer fra den svenske virksomhed Samariten Ambulans AB, som måtte opgive kontrakter med flere regioner i 2008/2009. I lyset heraf opfordrede regionen til, at virksomheden indgik aftaler med ambulancepersonalets fagforeninger før tilbudsafgivelsen. Set i lyset af deres erfaringer fra implementerings- og driftsfasen efterlyste BIOS-ledelsen imidlertid grundigere information om, hvad det vil sige at komme ind på ambulancemarkedet i Danmark, samt arbejdsmarkedssituationen for ambulancepersonale i Danmark.

Følgende forhold blev fremhævet af tilbudsgiverne som væsentlige at kende til for nye leverandører:

- **Den danske arbejdsmarkedsmodel, herunder overenskomster og betydningen for vagtformer og vagtplanlægning.** Dette er ifølge tilbudsgiverne afgørende for at kunne estimere og styre driftsomkostninger, fordi mandskabsomkostninger udgør så stor en andel (cirka 70 %) af driftsomkostningerne i ambulancetjenesten. Eksempelvis er der forskellige bemandingskrav ved forskellige vagtformer i Danmark, herunder *døgnvagter* og *effektive vagter*⁹. Desuden er der forskel på kravene til døgnvagter og effektive vagter i forskellige europæiske lande, fordi ambulancemandskaberne har forhandlet forskellige arbejdsvilkår.

⁹ En tilbudsgiver beregnede bemandingsbehovet (inkl. hensyntagen til ferie, sygedage, uddannelse, øvelse, elevomkostninger og skyggehold for at tage højde for bod) for døgnvagt til omkring 10,1 mand og effektiv vagt til omkring 12,3 mand.

- **Dansk arbejdsmarkedslovgivning, herunder momsregler¹⁰, lønsumsafgifter¹¹ og feriebensættelser¹².** Ifølge tilbudsgiverne er dette afgørende for at kunne lave et realistisk driftsbudget.
- **Uddannelse, herunder leverandørens uddannelsesansvar, elevs kompetencer og årlig fornyelse af godkendelse.** Set i forhold til flere andre lande er det ifølge tilbudsgiverne særligt, at ambulanceelever i Danmark skal ansættes og lønnes af en leverandør (mesterlære), men først kan indgå som (delvis) ressource i driften efter lidt mere end to års uddannelsesforløb. Derudover nævnte tilbudsgiverne krav om årlige tests og godkendelser af kompetencer for ambulanceassistenter, -behandlere og paramedicinere, fordi ressourcer til vedligeholdelse af kompetencer skal indregnes i driften og gør det vanskeligere at skaffe vikarer blandt tidligere ambulancepersonale. Endelig nævnte de, at kravene til chauffører på det præhospitale område varierer mellem de europæiske lande.

Fælles standarder for ambulancer og materiel ved EU-udbud skal bidrage til at gøre det muligt for entreprenører at operere på tværs af landegrænser. Men der er væsentlige forskelle i de nationale rammebetingelser for ambulancedriften, som entreprenørerne må tage højde for. Strengt taget kan man betragte det som tilbudsgivernes ansvar at sætte sig ind i disse forhold. Men da regionen også har en interesse i at tiltrække nye leverandører og sikre en stabil drift, vil det fremadrettet være hensigtsmæssigt at overveje, hvordan regionen kan bidrage til grundigere information til nye leverandører. Forholdet er af generel relevans for regionerne, og det forekommer oplagt at samarbejde om løsninger. De regionale embedsværk skal ikke nødvendigvis have detailkendskab til alle arbejdsmarkedsforhold på området, men det forekommer relevant for regionerne at skabe mulighed for at henvise til relevante kontaktpunkter og/eller skrivelser målrettet nystartede og udenlandske entreprenører.

4.4 Opsamling

Et politisk ønske om at stimulere konkurrencen har været retningsgivende for forberedelsen af Region Syddanmarks udbud. Regionens projektgruppe og ledelse gjorde derfor meget for at tage bestik af markedssituationen og tilrettelægge udbuddet, så det var interessant for nye leverandører. Det indebærer en markant ændring af driftsområdets organisering. På den baggrund synes regionen at have taget hensyn til de aktuelle markedsforskeligheder. Deltagelse i en tværregional netværksgruppe samt tekniske dialoger med interesserede leverandører var med til at muliggøre dette.

Konkurrenceudsættelse indebærer mulighed for gevinster, men også potentielle risici. Ved udlisning bliver regionen afhængig af eksterne leverandører, og styringsmulighederne begrænses af de kontraktfastsatte vilkår. På baggrund af KORAs afdækning forekommer Region Syddanmark ikke at have taget unødige risici i forberedelsen af udbuddet. Regionen har ikke stillet lempelige krav til tilbudsgivernes økonomiske robusthed. Med udgangspunkt i regionens eksisterende kontrakt med Falck stillede regionen desuden mange og detaljerede mindstekrav til beredskaberne. For at kunne skabe en konkurrencesituation måtte der imidlertid foretages konkrete afvejninger af hensyn til kvalitet, forsyningssikkerhed og konkurrence i tilrettelæggelsen af udbuddet. Eksempelvis måtte mindstekrav ikke være så krævende, at de udelukkede alle andre end den eksisterende leverandør. På den baggrund synes regionen at have balance-

¹⁰ Ifølge tilbudsgivere er der særlige momsregler på ambulanceområdet at være opmærksom på. Blandt andet er det ifølge en tilbudsgiver ikke muligt at fradrage moms på køretøjer, diesel, udstyr mv.

¹¹ Lønsum er en afgift, der skal betales til staten af hele lønsummen i en virksomhed (4,12 %, jf. www.skat.dk).

¹² Lovkrav om at virksomheder skal hensætte et vist beløb til ferieudbetaling for de ansatte. Ifølge en tilbudsgiver skal et tocifret millionbeløb hensættes ved et mandskab på 200 personer.

ret hensynene til kvalitet, leveringssikkerhed og konkurrenceskabelse. Dermed synes udbudsmaterialet generelt set at være hensigtsmæssigt udarbejdet set i lyset af opgaven. Der er visse forhold, som regionen fremadrettet kan overveje.

Regionen kan overveje, hvad der udgør en hensigtsmæssig detaljeringsgrad i kravspecifikationer og prisbilag. En høj detaljeringsgrad kan muligvis bidrage til lavere priser, fordi usikkerhed derved kan minimeres for leverandørerne. Det lægger dog et stort ansvar på ordregiveren for at kende området i detaljer og sikre løbende udvikling af driftsområdet. Desuden kan det reducere mulighederne for tilpasning af kontrakten i lyset af ændrede driftsvilkår.

KORAs undersøgelse tyder på, at regionens udbud blev tilrettelagt på en måde, så der blev forudsat større mandskabsbehov, end der var ansat af regionens eksisterende leverandør på det pågældende tidspunkt. Det peger på, at det var nødvendigt for leverandørerne at rekruttere personale uden for regionen, medmindre der var arbejdsløshed blandt ambulancepersonalet i regionen. Taget i betragtning, at mandskabsdelen er central for ambulancedriften, og der i tidligere udbud i andre regioner har været eksempler på, at rekruttering kan være udfordrende, kunne regionen have brugt flere ressourcer på at undersøge arbejdsmarkedet for ambulancepersonale.

I det aktuelle udbud forekommer regionens krav til elevoptag umiddelbart lavt, når kontraktens længde tages i betragtning. Fremadrettet er det væsentligt for regionen at bidrage til at afklare, hvordan uddannelsesansvar på det præhospitalt område bedst fordeles mellem offentlige og private aktører. Det er et forhold af generel relevans og kalder på en tværregional indsats.

Fremadrettet er der også kommunikative forhold for regionen at overveje. Regionen oplyste om mulige udfordringer med mandskabsrekruttering ved de tekniske dialoger, men bør overveje muligheder for grundigere information til nystartede og udenlandske entreprenører om danske arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold, gerne i samarbejde med andre regioner.

Endelig forekommer det relevant for regionen at overveje muligheder for at etablere kommunikationsplatforme, der henvender sig til arbejdstagersiden, for at bidrage til at imødegå eventuelle mytedannelser.

5 Gennemførelsen af udbuddet

Region Syddanmark udbød opgaven med ambulancetjeneste, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport den 31. marts 2014. Tre virksomheder afleverede tilbud inden fristen den 6. juni 2014: BIOS Ambulance Services Danmark A/S (BIOS), Falck Danmark A/S (Falck) og konsortiet Responce A/S og Life Care One A/S (Responce). En fjerde virksomhed, SOS International, trak sig umiddelbart før fristen med en kort meddelelse til regionen om, at virksomheden havde valgt "ikke at aflevere tilbud på ambulancekørslen i Region Syddanmark" efter "nøje gennemgang af udbudsmaterialet, herunder specielt spørgsmål/svar" (SOS International 2014).

Tilbudsgiverne udgjorde tre ret forskellige virksomheder. Falck havde varetaget ambulance-driften i området siden starten af 1900-tallet, har en dominerende markedsstilling i Danmark og er en væsentlig aktør på det globale marked for ambulancedrift. Responce er et mindre dansk selskab, der blev stiftet i 2007 og har varetaget ambulancedrift i Danmark siden 2008/2009 (jf. afsnit 2.1). BIOS-groep er et større hollandsk selskab, som har arbejdet med specialiseret persontransport siden begyndelsen af 1900-tallet, herunder ambulancedrift. Datterselskabet BIOS Ambulance Services Danmark A/S blev stiftet den 20. marts 2014 med henblik på at deltage i udbud samt implementere og gennemføre vundne kontrakter i den præhospitale sektor i Danmark. Falck og BIOS bød på alle fire delaftaler, mens Responce bød på én delaftale (Trekantsområdet).

Region Syddanmark meddelte tilbudsgiverne den 25. august 2014, at Responce blev tildelt delaftalen for Trekantsområdet, mens BIOS blev tildelt de resterende tre. Dette kapitel beskriver principperne for vurderingsprocessen, den pointgivning, som lå til grund for tildelingsbeslutningen, samt kritikpunkter der har været rejst i forbindelse med Region Syddanmarks vurdering. Det er uden for KORAs opdrag at afgøre, hvorvidt udbuddet blev gennemført i overensstemmelse med gældende juridiske forskrifter.

5.1 Vurderingsprocessen

De indkomne tilbud blev vurderet af regionens projektgruppe. Vurderingen fulgte en fastlagt proces i flere trin. Først blev det vurderet, hvorvidt tilbudsgiverne levede op til de fastsatte krav til egnethed. Efter at have indhentet supplerende oplysninger fra BIOS og Responce¹³ vurderede projektgruppen, at alle tilbudsgivere var egnede (Region Syddanmark 2014a). Derefter blev det vurderet, om tilbuddene var konditionsmæssige, dvs. hvorvidt de indeholdt alle de krævede oplysninger og opfyldte alle mindstekravene. Projektgruppen fandt, at alle tilbud var konditionsmæssige (Region Syddanmark 2014a). Alle indkomne tilbud indgik derfor i konkurrencen om driftsopgaven og blev vurderet ud fra tilbudsgivernes pris samt deres redegørelse for, hvordan de ville sikre forsyningssikkerhed og kvalitet.

For underkriterierne kvalitet og forsyningssikkerhed skulle tilbudsgiverne redegøre for deres tilbudte løsninger for en række konkurrenceparametre (jf. kontraktbilag 1 i udbudsmaterialet). Redegørelserne blev vurderet af projektgruppen baseret på en sproglig evaluering. Medlemmerne af projektgruppen identificerede og noterede først forhold, som talte positivt henholdsvis negativt i henhold til de fastsatte evalueringskriterier for hver konkurrenceparameter. Efter hvert medlem af projektgruppen havde evalueret tilbuddene, trådte projektgruppen sammen, drøftede evalueringerne og tildelte i fællesskab støttepoint for redegørelserne ud fra en på

¹³ Blandt andet vedrørende nettoomsætningen for de tre foregående år.

forhånd defineret skala (Klagenævnet for Udbud 2015). Skalaen fremgår af Tabel 5.1. I processen udpegede projektgruppen et medlem, som hele tiden var ansvarlig for at sikre, at tilbuddene blev vurderet efter de samme kriterier.

Tabel 5.1 Pointskala anvendt ved vurderingen af 'kvalitet' og 'leveringssikkerhed'

Sproglige vurderingstrin	Point
Meget tilfredsstillende/opfylder alle konkurrencekrav	5,0
Mellem meget tilfredsstillende og mere end tilfredsstillende	4,5
Mere end tilfredsstillende/opfylder næsten alle konkurrencekrav	4,0
Mellem mere end tilfredsstillende og tilfredsstillende	3,5
Tilfredsstillende/opfylder de fleste konkurrencekrav	3,0
Mellem tilfredsstillende og mindre end tilfredsstillende	2,5
Mindre end tilfredsstillende/opfylder nogle konkurrencekrav	2,0
Mellem mindre end tilfredsstillende og meget utilfredsstillende	1,5
Meget utilfredsstillende/opfylder kun ganske få eller en meget lille del af konkurrencekrav	1,0
Mellem meget utilfredsstillende og konkurrencekravet er ikke opfyldt eller kan ikke vurderes	0,5
Konkurrencekravet er ikke opfyldt eller kan ikke vurderes	0,0

Kilde: Region Syddanmark, Evalueringsrapport inkl. evalueringsbilag, s. 12.

En samlet score for hver konkurrenceparameter blev beregnet af projektgruppen på baggrund af på forhånd fastsatte vægte, som fremgår af Tabel 5.2. For en mere detaljeret oversigt over parametrene, som indgik, se Bilag 3.

Tabel 5.2 Vægte anvendt ved beregning af pointsum for 'kvalitet' og 'leveringssikkerhed'

Kriterier	Vægt i procent
<i>Kvalitet</i>	
Kvaliteten af leverandørens tilbudte generelle ydelser	40 %
Kvaliteten af det tilbudte personale	25 %
Kvaliteten af de tilbudte køretøjer og materiel	25 %
Kvaliteten af leverandørens tilbudte specifikke ydelser	8 %
Kvaliteten af den delaftalespecifikke ydelse*	2 %
<i>Leveringssikkerhed</i>	
Leveringssikkerhed af den tilbudte delaftalespecifikke ydelse*	85 %
Leveringssikkerhed af den tilbudte generelle ydelse	15 %

Note: * Visse konkurrenceparametre var specifikke for de fire delaftaler.

Kilde: Region Syddanmark, Evalueringsrapport inkl. evalueringsbilag, s. 12, samt Region Syddanmark 2014, Udbudsmaterialets kontraktbilag 1.

Derudover fremgår det af Region Syddanmarks udbudsmateriale (kontraktbilag 1), at visse konkurrenceparametre tillægges "særlig vægt". Disse blev vægtet dobbelt i beregningerne af de samlede pointsummer for henholdsvis 'kvalitet' og 'leveringssikkerhed'¹⁴ (Klagenævnet for Udbud 2015).

¹⁴ Hvis der eksempelvis er 11 konkurrenceparametre under et delunderkriterium, og de seks konkurrenceparametre tillægges 'særlig vægt', vil disse blive vægtet med 2/17, mens de øvrige vil blive vægtet med 1/17.

For underkriteriet økonomi skulle tilbudsgiverne udfylde et prisbilag (kontraktbilag 2) med en række tilbudssummer, hvorudfra den totale tilbudssum blev beregnet. Den totale tilbudssum pr. år på de enkelte delaftaler blev beregnet ved at summere:

- Tilbudssummen pr. år for grundydelsen for beredskaberne i delaftalen (afhænger af antal beredskaber og beredskabstimer pr. år samt tilbudsprisen pr. beredskab)
- Den vægtede tilbudssum pr. år for beredskabsoptionerne i delaftalen (vægtning sker ud fra angiven sandsynlighed for at anvende beredskabsoptionen)
- Tilbudssummen pr. år for baserne i delaftalen (Region Syddanmark 2014a).

Tilbudsgiverne kunne vælge at yde en kombinationsrabat, hvis de bød på flere delaftaler. Denne blev angivet som en procentsats, der blev brugt til at justere de totale tilbudssummer pr. år for delaftalerne (Region Syddanmark 2014a).

Det eller de tilbud, som havde den laveste samlede tilbudssum pr. år for en given delaftale, blev tildelt 5 point. Regionen anvendte en evalueringsmodel, hvor tilbud, som var prissat 25 % højere end den laveste pris, blev tildelt 4 point, mens tilbud, som var prissat 50 % højere end den laveste pris, blev tildelt 3 point. Da der blev foretaget en relativ evaluering af økonomien, er pointene typisk udtrykt som decimaler (fx 4,12) (Region Syddanmark 2014a).

Ifølge projektgruppens medlemmer blev de ikke oplyst om priserne i de indkomne tilbud, før vurderingen af de øvrige konkurrenceparametre var foretaget. Derved søgte projektgruppen at sikre, at ønsket om at opnå en god pris ikke kom til at overskygge hensynet til kvalitet og leveringssikkerhed. En leder i regionen forklarede: "De, der har været med til at vurdere kravene til kvalitet og leverancesikkerhed, har ikke kendt til priserne. Man lavede en arbejdsdeling på de forskellige parametre, så man undgik at blive farvet af priser, når man vurderede leverandørernes beskrivelser af kvalitet og leverancesikkerhed".

5.2 Tildelingsbeslutningen

Regionens beslutning om at tildele delaftale 2 (Trekantsområdet) til Responce og delaftale 1 (Fyn), 3 (Sydvestjylland) og 4 (Sønderjylland) til BIOS, hvilede på den samlede pointtildeling, som angives i Tabel 5.3-Tabel 5.6. I den samlede vægtede sum har økonomien vægtet 50 %, kvalitet 25 % og leveringssikkerhed 25 % (jf. afsnit 4.2.1). I tabellerne er kun medtaget de højst pointsatte bud pr. tilbudsgiver. Der er taget hensyn til, at BIOS' og Falcks tilbudte kombinationsrabat for delaftale 2 ikke kan medregnes, fordi denne delaftale blev vundet af Responce. En oversigt over den fuldstændige pointtildeling kan ses i Bilag 4.

Tabel 5.3 Pointtildeling for delaftale 1 (Fyn)

Delaftale	Tilbudsgivere	Point			Samlet vægtet sum
		Økonomi	Kvalitet	Leveringssikkerhed	
1: Fyn	BIOS	4,95 (inkl. kombinationsrabat*)	3,03	3,15	4,02
	Falck	4,27 (inkl. kombinationsrabat**)	3,54	3,23	3,83
	Falck	4,10 (uden kombinationsrabat**)	3,54	3,23	3,74

Note: * For delaftale 1, 3 og 4.

** Falck tilbød kun kombinationsrabat, såfremt de vandt alle fire delaftaler. Derfor er det mest realistiske sammenligningsgrundlag tilbuddet uden kombinationsrabat, eftersom Responce vandt delaftale 2.

Kilde: (Region Syddanmark, 2014a).

Tabel 5.4 Pointtildeling for delaftale 2 (Trekantsområdet)

Delaftale	Tilbudsgivere	Point			
		Økonomi	Kvalitet	Leveringssikkerhed	Samlet vægtet sum
2: Trekants- området	BIOS	5,00 (inkl. kombinationsrabat*)	3,04	3,15	4,05
	Falck	4,34 (inkl. kombinationsrabat**)	3,55	3,23	3,87
	Falck	4,18 (uden kombinationsrabat**)	3,55	3,23	3,79
	Responce	4,61	4,05	3,50	4,19

Note: * For delaftale 1, 3 og 4.

** Falck tilbød kun kombinationsrabat, såfremt de vandt alle fire delaftaler. Derfor er det mest realistiske sammenligningsgrundlag tilbuddet uden kombinationsrabat, eftersom Responce vandt delaftale 2.

Kilde: (Region Syddanmark, 2014a).

Tabel 5.5 Pointtildeling for delaftale 3 (Sydvestjylland)

Delaftale	Tilbudsgivere	Point			
		Økonomi	Kvalitet	Leveringssikkerhed	Samlet vægtet sum
3: Sydvest- jylland	BIOS	4,95 (inkl. kombinationsrabat*)	3,04	3,15	4,02
	Falck	4,12 (inkl. kombinationsrabat**)	3,54	3,23	3,75
	Falck	3,95 (uden kombinationsrabat**)	3,54	3,23	3,67

Note: * For delaftale 1, 3 og 4.

** Falck tilbød kun kombinationsrabat, såfremt de vandt alle fire delaftaler. Derfor er det mest realistiske sammenligningsgrundlag tilbuddet uden kombinationsrabat, eftersom Responce vandt delaftale 2.

Kilde: (Region Syddanmark, 2014a).

Tabel 5.6 Pointtildeling for delaftale 4 (Sønderjylland)

Delaftale	Tilbudsgivere	Point			
		Økonomi	Kvalitet	Leveringssikkerhed	Samlet vægtet sum
4: Sønder- jylland	BIOS	4,95 (inkl. kombinationsrabat*)	3,04	3,15	4,02
	Falck	4,17 (inkl. kombinationsrabat**)	3,53	3,23	3,78
	Falck	4,01 (uden kombinationsrabat**)	3,53	3,23	3,69

Note: * For delaftale 1, 3 og 4.

** Falck tilbød kun kombinationsrabat, såfremt de vandt alle fire delaftaler. Derfor er det mest realistiske sammenligningsgrundlag tilbuddet uden kombinationsrabat, eftersom Responce vandt delaftale 2.

Kilde: (Region Syddanmark, 2014a).

Af Tabel 5.3, Tabel 5.5 og Tabel 5.6 fremgår det, at den afgørende forskel mellem tilbuddene for delaftale 1, 3 og 4 var prisen. Falck har for disse delaftaler fået lidt flere point for kvalitet og leveringssikkerhed end BIOS, men færre for økonomi. Vægtningen forstærker disse forskelle. Men selv hvis de tre parametre havde vægtet lige meget, er pointforskellen på økonomi så stor, at BIOS' tilbud ville have den højeste pointsum.

For delaftale 2 var det ikke entydigt økonomien, som var afgørende. BIOS fik flest point for økonomi, mens Responce fik flest point for kvalitet og leveringssikkerhed (jf. Tabel 5.4). Pointforskellen på kvalitet og leveringssikkerhed var så stor, at den var mere betydende for udfaldet end pointforskellen på økonomi – også efter vægtningen.

5.3 Kritikken

Efter afgørelsen af udbuddet har der været rejst kritik af regionens vurderinger. Det har bl.a. gået på vurdering af kvalitet og leveringssikkerhed i tilbuddene samt overvejelser om, hvorvidt regionen accepterede et urealistisk lavt bud. Dette redegør vi for i det følgende.

5.3.1 Vurdering af kvalitet og leveringssikkerhed

Falck indgav den 4. september 2014 en klage til Klagenævnet for Udbud over Region Syddanmark. Falcks klage gik på, at Region Syddanmark skulle have foretaget en "åbenbar urigtig bedømmelse" af Falcks tilbud på 25 konkrete punkter, som henførte til kvalitet og leveringssikkerhed. Derved skulle regionen ifølge Falck have handlet i strid med udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed. Derudover klagede Falck over, at Region Syddanmark havde indhentet yderligere oplysninger om ordregivers identitet og nettoomsætning fra BIOS' og Responces referencer og ikke afvist disse tilbud som ukonditionsmæssige (Klagenævnet for Udbud 2015). Klagenævnet for Udbud gav ikke Falck medhold i nogen af klagepunkterne (Klagenævnet for Udbud 2015).

I de interview, som KORA har gennemført, udtrykte to tilbudsgivere forundring over Region Syddanmarks vurderinger. Én forklarede, at pointtildelingen ikke altid harmonerede med, hvad vedkommende opfattede som almindelig logik. Eksempelvis fandt tilbudsgiveren det tankevækkende, at Responce som en mindre entreprenør blev vurderet højere på forsyningssikkerhed end Falck, som har langt større teknisk og økonomisk kapacitet samt meget lang erfaring med ressourcimensionering og drift i området. Dermed stillede tilbudsgiveren sig undrende over for, at pointgivning efter vedkommendes opfattelse ikke afspejlede virksomhedernes forskellige erfaringsgrundlag.

For regionen var det imidlertid netop vigtigt, at evalueringen *ikke* var influeret af forhåndskendskabet til tilbudsgiverne. En leder forklarede: "Når det handler om [konkurrenceparametrene], handler det om, hvad [tilbudsgiverne] lover, de kan levere. Det, man vurderer på, er, hvad de lover, de kan levere. [...] Man kan ikke vurdere, om man tror, de kan leve op til det. Man skal vurdere dem på pålydende". For ikke at komme i konflikt med udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed bestræbte projektgruppen sig på kun at vurdere tilbuddene ud fra de skriftlige redegørelser ('pålydende') og tilsidesætte deres øvrige kendskab til tilbudsgiverne. Region Syddanmarks udbudspolitik fastlægger, at vurderings- og udvælgelseskriterierne skal være "fastlagt forud" for udbuddet og "ikke [kan] fraviges" i vurderingen af tilbud (Region Syddanmark 2007b). I tråd hermed var projektgruppen blevet instrueret om at vurdere redegørelserne alene i forhold til udbudsmaterialet og de under- og delkriterier, som er angivet deri. Endvidere var det blevet indskærpet for projektgruppen, at kun priserne kunne sammenlignes direkte mellem tilbuddene - ikke de dele, som omhandlede kvalitet og forsyningssikkerhed (Klagenævnet for Udbud 2015, Region Syddanmark 2014a).

Når tilbudsgiveren fik indtryk af, at evalueringerne ikke nødvendigvis afspejlede almindelig logik, har det at gøre med, at evalueringen fulgte en udbudsretlig logik. Af hensyn til princippet om ligebehandling måtte regionens projektgruppe forholde sig konkret til tilbudsteksten. Desuden bliver tilbudsteksten del af den kontrakt, som ordregiveren indgår med de(n) vindende leverandør(er). Derfor er det væsentligt for en ordregiver at forholde sig til teksten i tilbuddet, da de vilkår, som defineres i kontrakten, er bestemmende for ordregiverens efterfølgende styringsmuligheder.

To tilbudsgivere fandt det tankevækkende, at BIOS vandt tre delaftaler, selvom selskabet blev tildelt mindre end tre støttepoint for forhold, som tilbudsgiverne fandt "kritiske" for ambulan-

cedriften. Som et eksempel nævnte en tilbudsgiver BIOS' retningslinjer for mobilisering af ekstra beredskab i tilfælde af større hændelser og katastrofer¹⁵. For vedkommende signalerede det et 'tilfredsstillende' niveau, fordi tre point svarer til et "tilfredsstillende" niveau på regionens vurderingsskala. En tilbudsgiver nævnte også, at BIOS' tilbud blev vurderet lavt (1,5 point) på forhold af væsentlig betydning for leveringssikkerhed, herunder vagtplanlægning, tilkaldemuligheder og arbejdstilrettelæggelse. Tilbudsgiveren bemærkede, at regionen derved var klar over, at de "havde valgt en leverandør, som var tynd på det område".

Kun mindstekravene afspejlede absolutte krav i regionens udbud – ikke konkurrenceparametrene. Derfor forekommer det ikke at være i strid med de af regionen fastlagte evalueringsskemaer, når en tilbudsgiver tildes mindre end 3 point for visse underpunkter, men vinder på grund af et større samlet antal point. En ordregiver må afveje, hvorvidt et givent forhold er så afgørende for driften, at det skal indgå som et mindstekrav, eller det kan indgå som en konkurrenceparameter.

Region Syddanmark havde defineret et ganske detaljeret mindstekrav vedrørende 'Beredskab ved større hændelser'¹⁶. Derfor forekommer det ikke at være en unødigt risikabel disponering, når forholdet om retningslinjer for mobilisering af ekstra beredskab i tilfælde af større hændelser og katastrofer indgik som en konkurrenceparameter i Region Syddanmarks udbud.

I forhold til leveringssikkerhed fremgår det af Region Syddanmarks Evalueringsrapport (2014), at BIOS' tilbud samlet blev tildelt 4,0 point for besvarelserne under leveringssikkerhed af den "tilbudte generelle ydelse" (s. 39). For leveringssikkerhed af den "tilbudte delaftalespecifikke ydelse" fik BIOS samlet tildelt 3,0 point for hver af delaftalerne. BIOS' samlede pointsum for leveringssikkerhed lå derfor på eller over det niveau, som regionen definerede som "tilfredsstillende". KORA har ikke haft indsigt i støttepoint tildelt for de enkelte konkurrenceparametre. Af Region Syddanmarks Evalueringsrapport fremgår en kvalitativ vurdering af konkurrenceparameteren, som vedrører vagtplanlægning og tilkald¹⁷. I BIOS' tilbud vurderede regionen det "positivt", at: "Erfaring med vagtplanlægning og tilkaldemuligheder for personalet er med til at give en høj leveringssikkerhed i form af et korps af tilkaldevikarer" (s. 41), mens regionen vurderede det "negativt", at: "Der ikke [redegøres] tilstrækkeligt for leverandørens tilbudte løsninger vedrørende vagtplanlægning og tilkaldemuligheder for personalet" (s. 41).

Det signalerer, at regionen var opmærksom på mulige udfordringer vedrørende BIOS' vagtplanlægning ved vurderingen af tilbuddet. Da der var tale om en konkurrenceparameter (og dermed ikke et absolut krav), kunne opmærksomhedspunktet imidlertid kun få betydning for udfaldet via vægtningen. Set i bakspejlet kan det forekomme lavt, når konkurrenceparameteren 'leveringssikkerhed for den tilbudte generelle ydelse', herunder planer for rekruttering og fastholdelse af stabil arbejdskraft, blot vægtes 15 % (se Bilag 6). Da BIOS blev tildelt 4 point (over tilfredsstillende niveau) for denne konkurrenceparameter, ville det imidlertid ikke have gjort en forskel for udfaldet i den konkrete situation.

5.3.2 Et urealistisk lavt bud?

I forbindelse med interviewene drøftede flere informanter, hvorvidt BIOS' tilbudssum havde været for lav i forhold til de faktiske driftsomkostninger. Forholdet er væsentligt, fordi en offentlig myndighed er forpligtet til at undersøge det, hvis de mistænker et for lavt bud, og på den baggrund overvejer at afvise tilbuddet (Kammeradvokaten 2014).

¹⁵ Konkurrenceparameteren, som vedrører mobilisering af ekstra beredskab ved katastrofer mv., indgår på linje med flere andre parametre i delunderkriteriet 'Kvaliteten af leverandørens tilbudte generelle ydelser' (se Bilag 3). For dette delunderkriterium blev BIOS samlet tildelt 3,0 point. KORA har ikke haft indsigt i støttepoint for de enkelte konkurrenceparametre.

¹⁶ Se krav 0.4.10 i den generelle kravspecifikation i Region Syddanmarks udbudsmateriale.

¹⁷ Konkurrenceparametrene 1.3.9, 2.3.9, 3.3.9, 4.3.9.

En af de interviewede tilbudsgivere gav udtryk for, at "alarmklokkerne" burde have ringet højere i regionen ved vurderingen af tilbuddene. Tilbudsgiveren fandt, at der var betydelige prisforskelle og variation i mandskabsvurderingerne mellem de tre tilbud, og at regionen burde have opfattet dette som faresignaler.

Af Region Syddanmarks Evalueringsrapport (2014) fremgår de samlede tilbudssummer for de fire delaftaler. Tabel 5.7 viser et uddrag heraf. De præsenterede tilbudssummer afspejler de laveste tilbudssummer fra hver tilbudsgiver.

Tabel 5.7 Samlede tilbudssummer for de fire delaftaler

Delaftale	Tilbudsgivere	Tilbudskombination	Samlet tilbudssum
1: Fyn	BIOS	Delaftale 1, 2, 3, 4 i kombination	160.477.863 kr.
	Falck	Delaftale 1, 2, 3, 4 i kombination	189.851.935 kr.
2: Trekants-området	BIOS	Delaftale 1, 2, 3, 4 i kombination	99.453.388 kr.
	Falck	Delaftale 1, 2, 3, 4 i kombination	115.786.845 kr.
	Responce	Kun delaftale 2	109.236.956 kr.
3: Sydvestjylland	BIOS	Delaftale 1, 2, 3, 4 i kombination	98.712.462 kr.
	Falck	Delaftale 1, 2, 3, 4 i kombination	120.415.170 kr.
4: Sønderjylland	BIOS	Delaftale 1, 2, 3, 4 i kombination	116.167.231 kr.
	Falck	Delaftale 1, 2, 3, 4 i kombination	140.144.814 kr.

Kilde: (Region Syddanmark, 2014a).

Note: Det skal bemærkes, at tilbudskombinationen 'delaftale 1 i kombination med delaftale 2, 3 og 4' udgik, eftersom Responce vandt delaftale 2. Derfor afspejler de angivne tilbudssummer for BIOS ikke den faktiske sum for de kontrakter, som BIOS blev tildelt. De angivne tilbudssummer er anvendt for at kunne sammenligne BIOS' og Falcks bud, da KORA ikke har information om Falcks tilbudssummer for delaftale 1 i kombination med delaftale 3 og 4; delaftale 3 i kombination med delaftale 1 og 4, samt delaftale 4 i kombination med delaftale 1 og 3.

På baggrund af Tabel 5.7 kan forskelle i tilbudssummerne beregnes:

- For delaftale 1 var BIOS' tilbudssum 29.374.072 kr. lavere end Falcks (15,47 %)
- For delaftale 2 var BIOS' tilbudssum 9.783.568 kr. lavere end Responces (8,96 %) og 16.333.457 kr. lavere end Falcks (14,10 %). Responces tilbudssum var 6.549.889 kr. lavere end Falcks (5,66 %)
- For delaftale 3 var BIOS' tilbudssum 21.702.708 kr. lavere end Falcks (18,02 %)
- For delaftale 4 var BIOS' tilbudssum 23.977.583 kr. lavere end Falcks (17,11 %).

To tilbudsgivere foreslog, at prisforskellene kan afspejle forskelle i det tilbudte mandskab¹⁸. En tilbudsgiver hævdede, at der var betydelig forskel på, hvor mange ansatte de tre tilbudsgivere havde vurderet, der var behov for. Ifølge tilbudsgiveren havde BIOS budt med et "lavt" antal ansatte i forhold til Falck og Responce. Tilbudsgiveren foreslog, at det burde have ansporet regionen til at undersøge grundlaget for tilbudssummerne nøjere, eksempelvis ved at drøfte estimerne med tilbudsgiverne for at opnå indsigt i grundlaget for tilbudsgivernes beregninger. Alternativt, foreslog tilbudsgiveren, kunne regionen have efterspurgt ekspertbistand for at vurdere mandskabsestimaterne.

¹⁸ Af regionens kontraktudkast pkt. 6.e fremgår en arbejdsklausul, som skal "sikre medarbejderne løn- og ansættelsesforhold, der ikke er mindre gunstige end de løn- og ansættelsesforhold, som i henhold til kollektiv overenskomst, lovgivning eller administrative forskrifter gælder for arbejde af samme art inden for vedkommende fag eller industri på den egn, hvor arbejdet skal udføres". Derfor forventes prisforskellene ikke at afspejle forskelle i ansættelsesvilkår for mandskabet, herunder lønniveau.

KORA har ikke kunnet få indsigt i tilbudsgivernes dimensioneringsbilag, da disse ifølge Region Syddanmark indgår i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse. Derfor har det ikke været muligt for KORA at lave en direkte sammenligning af det tilbudte mandskab i de tre tilbud. Det kan bemærkes, at den relative forskel mellem mandskabsestimaterne ikke nødvendigvis signalerer, at BIOS estimerede 'for lavt' – det er også muligt, at forskellen kan afspejle 'høje' estimater fra Falck og Responce. Det kritiske spørgsmål for regionen var, hvorvidt BIOS' mandskabsestimater var tilstrækkelige til at opfylde de fastsatte mindstekrav.

Af Region Syddanmarks udbudsmateriale fremgår et mindstekrav om, at ambulancer, akutlægebiler, akutbiler og biler til liggende sygetransport skal bemandedes i henhold til dansk lovgivning (punkt 0.5.01), og at driften af de fastsatte beredskaber skal sikres inden for de overenskomstmæssige rammer. Derudover er der fastsat mindstekrav om, hvilke typer beredskaber der skal leveres inkl. mandskab¹⁹. Et absolut minimumskrav fremgår således ikke. Tilbudsgiverne blev bedt om at beskrive i konkurrenceparametrene i mandskabsdimensioneringen nærmere.

For at kunne evaluere konkurrenceparametrene havde regionens projektgruppe fastsat et estimat for et 'tilfredsstillende' mandskabsniveau (svarende til 3 point). Projektgruppen estimerede, at 700,5 årsværk ville være 'tilfredsstillende' for de fire delaftaler (Klagenævnet for Udbud 2015), se Bilag 5 for regionens estimater for hver delaftale. Regionen har til Kammeradvokaten oplyst, at der i BIOS' tilbud er regnet med 686,8 årsværk (bestående af ambulanceassistenter, behandlere og paramedicinere) til alle fire delaftaler (Kammeradvokaten 2014, s. 3). BIOS' mandskabsestimat var altså 13,7 årsværk (1,96 %) lavere end regionens estimat for et 'passende' mandskabsniveau.

Regionens håndtering

Regionen havde opmærksomhed på prisforskellene og mandskabsestimaterne i de tre tilbud. Før tildelingsbeslutningen søgte regionen derfor rådgivning fra Kammeradvokaten. Baggrunden for henvendelsen var ifølge et notat fra Kammeradvokaten, at "BIOS' tilbudte priser er noget lavere end Falcks priser", og at "regionen er bekendt med, at lønomkostninger udgør langt størstedelen af en leverandørs omkostninger inden for denne branche" (Kammeradvokaten 2014). Kammeradvokaten blev derfor bedt om at undersøge, hvorvidt regionen "ville kunne rette henvendelse til BIOS med henblik på afklaring af, om BIOS i sit tilbud har inkluderet samtlige lønomkostninger, jf. udbudsdirektivets (dir. 2004/18) art. 55 om 'unormalt lave tilbud'" (Kammeradvokaten 2014).

I sit notat redegjorde Kammeradvokaten for, at kontakt mellem ordregiver og tilbudsgivere normalt ikke er tilladt i perioden fra tilbudsafgivelse til kontrakttildeling på grund af forhandlingsforbud, men at EU's udbudsdirektiv i nogle tilfælde giver en "udvidet" adgang for ordregiver til at efterspørge visse oplysninger (2014). Denne udvidede adgang krævede ifølge Kammeradvokaten, at der var tale om et "unormalt lavt" bud²⁰ (2014). I andre tilfælde vil ordregiveren have en "begrænset" mulighed for at stille opklarende spørgsmål til en tilbudsgiver.

¹⁹ a) Beredskaber af standardambulaner til A-, B-, C- & D-kørsler inkl. udstyr og mandskab, b) Beredskaber af præhospitale støtteenheder til A-kørsler inkl. udstyr og lægeassistent/paramediciner, c) Beredskaber af køretøjer til liggende sygetransport (D-kørsler) inkl. udstyr og mandskab, d) Beredskaber af specialambulaner (babyambulance & XL-/sengeambulance) inkl. udstyr, men uden selvstændigt mandskab, e) Baser til beredskaber af standard- og specialambulaner, præhospitale støtteenheder og/eller køretøjer til liggende sygetransport (Krav: 0.3.01, kontraktbilag 1).

²⁰ I Kammeradvokatens notat er Udbudsdirektivets art. 55, stk. 1 refereret: "Hvis tilbud vedrørende en bestemt kontrakt forekommer at være unormalt lave i forhold til ydelsen, skal den ordregivende myndighed, inden den kan afvise sådanne tilbud, skriftligt anmode om sådanne oplysninger om de pågældende tilbuds sammensætning, som den anser for relevante (Kammeradvokaten 2014).

Kammeradvokaten fastslog, at der ikke var nogen entydig juridisk definition på, hvornår et tilbud kan anses for 'unormalt lavt'²¹ (2014). Det må derfor baseres på en konkret vurdering.

Kammeradvokaten vurderede, at "BIOS' tilbud ikke forekom unormalt lavt", og at udbudsdirektivets betingelser for 'udvidet' adgang til at indhente oplysninger fra tilbudsgiveren derfor ikke var opfyldt (2014). Foruden oplysninger om de konkrete tilbud var Kammeradvokatens vurdering baseret på EU domstolspraksis, klagesager afgjort ved Klagenævnet for Udbud²² samt tre betingelser, som indgik i det oprindelige forslag til EU's nye udbudsdirektiv, men ikke i den endelige direktivbestemmelse²³. Videre var det Kammeradvokatens vurdering, at regionen på visse betingelser havde mulighed for at stille "afklarende spørgsmål" til BIOS' tilbud, såfremt en sådan henvendelse også blev rettet til Responce og Falck (2014). Sammenfattende om en sådan henvendelse skrev Kammeradvokaten, at den "skal ske til afklaring af reelle uklarheder" og "ikke på nogen måde må give tilbudsgiveren en mulighed for at ændre sit bud" (2014). Desuden ville regionen ifølge Kammeradvokaten "have bevisbyrden for, at kontakt med en tilbudsgiver ikke er sket i strid med forhandlingsforbuddet" (Kammeradvokaten 2014). Endelig gav Kammeradvokaten generelle retningslinjer for afklarende spørgsmål, herunder at de "sagligt kunne begrundes i konkrete uklarheder mv. i tilbuddets/udbudsmaterialets indhold", "formuleres så lukket som muligt" og "ikke blot vedrøre forhold, der allerede fremgår på anden vis af tilbuddet" (Kammeradvokaten 2014).

Region Syddanmark rettede ikke henvendelse til tilbudsgiverne før kontrakttildelingen. Ifølge medlemmer af projektgruppen og ledere i regionen fandt man ikke, at den begrænsede mulighed for at stille spørgsmål ville kunne bidrage til reel afklaring af beregningsgrundlaget for BIOS' tilbud. Desuden bidrog Kammeradvokatens vurdering samt en forhånds aftale om overenskomst mellem BIOS og 3F ifølge projektgruppen til at overbevise regionen om tilbuddets realisme. Ifølge en politiker og projektgruppen foretog regionens medarbejdere desuden yderligere beregninger af mandskabsbehovet og det forventede omkostningsniveau, bl.a. baseret på den gældende 3F-overenskomst og projektgruppens viden om vagtformer, overtidsbetaling m.m.

Samlet set foretog Region Syddanmark altså en række tiltag, da de blev bekendt med prisforskellene mellem de tre tilbud. Forud for tildelingsbeslutningen søgte regionen advokatbistand for at afklare muligheder for at opnå dybere indsigt i beregningsgrundlaget for priserne og foretog selv uformelle kontrolberegninger baseret på regionens viden om driftsområdet. Dette forekommer som relevante tiltag. Regionen kunne yderligere have valgt at benytte muligheden for at stille 'opklarende spørgsmål' til de tre tilbudsgivere. På det pågældende tidspunkt fandt regionen ikke grundlag for dette. Kammeradvokatens vurdering af, at BIOS' tilbud ikke var 'unormalt lavt', BIOS' forhånds aftale med 3F samt regionens egne beregninger overbeviste projektgruppen og lederne om tilbuddets realisme. KORA vurderer, at Region Syddanmark handlede ud fra det vurderingsgrundlag, de havde til rådighed, og foretog de undersøgelser og beregninger, som var muligt inden for rammerne.

Den 25. august 2014 meddelte regionen, at BIOS blev tildelt kontrakten på tre ud af fire delaftaler, mens Responce blev tildelt kontrakten på den sidste delaftale. Ifølge de tidligere bestyrelsesmedlemmer i BIOS afholdt de et møde med Region Syddanmark umiddelbart efter meddelelsen. De forklarede, at prisniveauet for BIOS' tilbud blev drøftet ved dette møde, og at

²¹ Hverken det tidligere eller EU's nye udbudsdirektiv fastlægger ifølge Kammeradvokaten en entydig definition af, hvornår et tilbud vurderes at være unormalt lavt. Af EU-praksis fremgår det ifølge Kammeradvokaten, at vurderingen tilkommer de nationale myndigheder (2014).

²² I notatet nævnes en række klagesager fra andre brancher end den præhospitale, hvor tilbudssummer, der var 8-30 % lavere end næstlaveste tilbud, ikke blev anset for unormalt lave (2014).

²³ Kriterierne er ifølge Kammeradvokaten kumulative og refereres således: "(a) the price or cost charged is more than 50 % lower than the average price or costs of the remaining tenders; (b) the price or cost charged is more than 20 % lower than the price or costs of the second lowest tender; (c) at least five tenders have been submitted" (2014).

begge parter gav udtryk for, at de "ikke var nervøse" ("not nervous") for, at budet skulle være for lavt. På samme tidspunkt advarede Responce-repræsentanten efter eget udsagn regionen om, at BIOS' tilbud formentlig kun ville være økonomisk holdbart, hvis der ikke opstod nogen former for implementerings- og driftskomplikationer.

Ledelsen i BIOS fremhævede endvidere i interviewet, at Falck i forbindelse med driftsstarten skulle have tilbudt Region Syddanmark at overtage BIOS' kontrakt på samme økonomiske vilkår. Ifølge BIOS-ledelsen signalerede dette, at BIOS' pris var realistisk. Adspurgt herom bekræftede to af de interviewede politikere, at Falck kort efter driftsstarten havde tilbudt at varetage driftsopgaven til en pris, som lå under Falcks oprindelige tilbud. Af en mail sendt fra Falck til Region Syddanmark den 5. september 2015 fremgår det, at Falck tilbød, at "køre ambulanceberedskabet videre" til "samme betaling, som den betaling BIOS får" plus "et tillæg på 10 % pr. måned de første fire måneder". Tilbuddet skulle gælde frem til gennemførelsen af et nyt udbud – efter Falcks forventning "mellem 18 og 24 måneder". Tilbuddet ville ifølge Falck være "tabsgivende" for virksomheden, men af mailen fremgår det, at Falck var "indstillet på at betragte et sådant tab som en investering i et forhåbentligt langt og godt fremtidigt samarbejde". Af interne e-mails i Region Syddanmark fremgår det, at Falcks tilbud desuden var betinget af visse ændringer i vagtformer²⁴ og tilstedeværelse af en Falck-ansat "ressourcefordeler" på AMK-vagtcentralen, som skulle "sprede belastningen på døgnberedskaber, så intet beredskab udnyttedes for meget". Dermed lå de tilbudte beredskaber ifølge de regionsansattes vurderinger "klart under" BIOS' tilbud hvad angår ambulanceminutter og fleksibilitet.

På den baggrund giver Falcks tilbud ikke en entydig – post hoc – vurdering af, hvorvidt BIOS' pris var realistisk. Uanset havde Region Syddanmark ikke denne information på tidspunktet for tildelingsbeslutningen og kunne derfor ikke tage den i betragtning.

Kontrolbud

For at skaffe grundlag for at vurdere indkomne tilbud fremgår det af Region Syddanmarks udbudspolitik, at der "altid [bør] udarbejdes mindst et" af tre mulige former for kontrolbud (Region Syddanmark 2007b). De forskellige muligheder for kontrolbud, som listes i udbudspolitikken, inkluderer:

- a. Referencebudget, dvs. en opgørelse over udgifter, der med udgangspunkt i budget- og regnskabstal viser hidtidige langsigtede gennemsnitsomkostninger ved udbudte opgaver.
- b. Organisationsbud, dvs. en beregning af, hvad det ville koste regionen at udføre opgaven i eget regi – altså ikke et egentligt bud. Ifølge udbudspolitikken er det anvendeligt, når det "ved hjælp af dokumenterbare udgiftstal er muligt at foretage en objektiv troværdig beregning" (Region Syddanmark 2007b).
- c. Eget bud, dvs. at regionens egen driftsafdeling afgiver bud med henblik på at vurdere, om det bedre kan betale sig at udføre opgaven selv. Ifølge udbudspolitikken anvendes eget bud "kun, hvor dette findes mest hensigtsmæssigt", fx hvis kontrolberegning ikke er mulig (Region Syddanmark 2007b).

Med udgangspunkt i et referencebudget eller et organisationsbud har regionen ifølge udbudspolitikken mulighed for at annullere udbudsforretningen, hvis "antagelse af et tilbud vil medføre helt utilsigtede høje omkostninger i forhold til det eksisterende udgiftsniveau" (Region Syddanmark 2007b). Men udbudspolitikken siger ikke noget om den modsatte situation, dvs. vurderingen af, hvorvidt et tilbud er uforholdsmæssigt lavt.

²⁴ Falck tilbød "samme antal biler", men ville "erstatte effektive vagter med døgnvagter" med en "begrænset maksimal belastning" (jf. interne mails i Region Syddanmark).

I interviewene blev muligheder for kontrolbud drøftet. Lederne og projektgruppen forklarede samstemmende, at eget bud ikke blev anset som en realistisk mulighed i planlægningen af Region Syddanmarks udbud, fordi der på det pågældende tidspunkt ikke var politisk ønske om at hjemtage driften²⁵; regionen ikke besad driftsdata til at afgive et realistisk bud, og regionen på baggrund af de tekniske dialoger forventede flere tilbud. Ifølge en leder var muligheden for eget bud derfor ikke genstand for diskussion i regionen.

Adspurgt om, hvorvidt der blev foretaget en kontrolberegning (svarende til organisationsbud), forklarede projektgruppen, at der ikke blev lavet en "officiel" kontrolberegning i Region Syddanmark, men at der blev lavet interne beregninger ved vurderingen af tilbuddene. Et medlem af projektgruppen kommenterede: "Vi lavede jo hele udbuddet i forhold til, at vi ville have konkurrence, og da vi fik flere bydere, og da der ikke var ønske om hjemtagelse, hvad skulle man så bruge en kontrolberegning til?". Dermed gav projektmedlemmet udtryk for, at en kontrolberegning foretages med henblik på at stimulere konkurrence. Da regionen var forholdsvis sikker på at modtage konkurrerende tilbud, blev en kontrolberegning ikke opfattet som relevant.

Tidligere mellemledere i BIOS gav udtryk for, at kontrolbud eller kontrolberegning også kan tjene andre formål end konkurrencefremme. I tilbageblik foreslog de, at en officiel beregning fra regionens side kunne have været et vigtigt redskab i vurderingen af og kommunikationen om realismen i BIOS' tilbud. Ifølge en leder i regionen ville det imidlertid have været meget vanskeligt for regionen at lave en præcis kontrolberegning, da de "aldrig [havde] drevet en ambulancetjeneste" og derfor ikke kendte omkostningsniveauet.

Markedssituationen og hjemtaget taget i betragtning foreslog projektgruppen, at det fremadrettet vil være relevant at overveje brug af kontrolbud. I Region Syddanmark skaber hjemtaget af AMK-vagtcentralen et godt grundlag for at bruge muligheden for kontrolbud/kontrolberegninger mere aktivt i fremtidige udbud på det præhospitale område.

Vanskeligheder med tolkning af Falcks mandskabsangivelse

Det er værd at bemærke, at projektgruppen havde betydelige vanskeligheder med at fortolke Falcks mandskabsangivelser, og at det vanskeliggjorde regionens evaluering af tilbuddet. Dette fremgår af et notat fra Kammeradvokaten til Region Syddanmark, kendelsen fra Klagenævnet for Udbud samt interviewet med projektgruppen. Det var bl.a. uklart for regionen, hvorvidt det samme personale var angivet under flere kørselsformer, og hvordan det i givet fald skulle forstås i lyset af Falcks beskrivelser af en "dynamisk" udnyttelse af personalemæssige kompetencer ved samdrift af ambulancekørsel og sygetransport (Kammeradvokaten 2014). Det var også uklart for regionen, hvordan visse stillingsbetegnelser (herunder stationsassistent, ST-reddere og øvrige ST-kompetencer) skulle forstås, herunder med hvilke kompetencer de indgik i den tilbudte mandskabsdimensionering (Kammeradvokaten 2014). Ifølge regionen skyldtes det, at Falck benyttede "egne stillingsbeskrivelser og kategorier [...] uden tilstrækkelig forklaring" (Kammeradvokaten 2014). Herudover var det uklart for regionen, hvorvidt de tilbudte medarbejdere var fuldtidsansatte, fordi mandskabet var opgjort som et antal, ikke årsværk. På grund af disse uklarheder baserede Region Syddanmark sin evaluering af Falcks tilbud på

²⁵ Region Syddanmarks udbudspolitik siger ikke noget om, hvordan afgivelse af et eget bud forpligter regionen. Den gældende bekendtgørelse om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud specificerer heller ikke, hvordan afgivelse af kontrolbud forpligter en ordregiver. Det fremgår blot, hvordan kontrolbud skal foretages og vurderes (Social- og Indenrigsministeriet 2008). Af Rigsrevisionens beretning om regionernes præhospitale indsats fremgår det, at det er "Rigsrevisionens opfattelse, at et kontrolbud ikke nødvendigvis medfører, at regionen skal hjemtage opgaven", men at det er "muligt, hvis det er mere fordelagtigt" for regionen (Rigsrevisionen 2013). Rigsrevisionen henviser til, at Region Hovedstaden og Region Sjælland foretog kontrolbud i 1. udbudsrunde og valgte ikke selv at drive basisberedskabet, men at bruge kontrolbuddet som led i forhandlinger om de endelige driftsaftaler med leverandørerne (Rigsrevisionen 2013). Et eget bud ville altså ikke nødvendigvis forpligte regionen juridisk til at hjemtage (dele af) driften, men der kunne muligvis opstå politisk pres herfor.

en række antagelser om, hvordan Falcks mandskabsdimensionering skulle forstås²⁶. Klagenævnet for Udbud fastslog, at "risikoen for uklarhederne i besvarelserne påhviler Falck som tilbudsgiver" (2015), og at en ordregiver overlades "et vist skøn" i forhold til håndteringen af sådanne uklarheder. Klagenævnet for Udbud fritog dermed Region Syddanmark for ansvar i forbindelse med evalueringen af Falcks tilbud.

I regionens udbudsmateriale²⁷ bedes "leverandøren [...] redegøre for [...], hvor meget personale og hvor mange køretøjer der er dimensioneret" til henholdsvis den behandlingskrævende ambulancekørsel, kørsel med akutlægebiler og akutbiler samt liggende sygetransport. Tilbudsgiverne skal desuden vedlægge et bilag (kontraktbilag 13), hvoraf "tilbudt mandskab fordelt på beredskaber og baser" skal fremgå. I besvarelsesvejledningen til tilbudsgiverne anbefalede regionen generelt, at tilbudsgiverne besvarede konkurrenceparametrene så "præcist, målbart, realistisk og/eller tidsfastsat som muligt". I udbudsmaterialet var det imidlertid ikke specificeret konkret, hvordan tilbudsgiverne skulle opgøre mandskabet. Fremadrettet kan regionen overveje at sætte tydeligere rammer for mandskabsangivelsen i specifikationen af konkurrencekrav for at bidrage til at forebygge fortolkningsvanskeligheder.

5.4 Opsamling

Region Syddanmark modtog tre tilbud fra henholdsvis BIOS Ambulance Services Danmark A/S (BIOS), Falck Danmark A/S (Falck) og konsortiet Responce A/S og Life Care One A/S (Responce). Vurderingen af de tre tilbud fulgte en fastlagt, trinvis proces. Desuden gjorde regionen tiltag for at sikre, at prishensynet ikke influerede den kvalitative vurdering af de øvrige kriterier. Regionens projektgruppe var bekendt med, at de tre tilbudsgivere havde forskellige forudsætninger, eftersom Falck længe havde varetaget driften i området, mens Responce ikke tidligere havde opereret i området, og BIOS var helt nystartet i Danmark. Af hensyn til udbudsretlige principper om ligebehandling måtte denne forhåndsviden dog ikke spille ind på regionens vurdering af tilbuddene.

Resultatet af vurderingen var, at Region Syddanmark tildelte Responce én delaftale og BIOS de resterende tre. For de tre delaftaler, som BIOS vandt, var prisforskellen på BIOS' og Falcks tilbud afgørende for, at BIOS' tilbud opnåede den højeste samlede pointsum. For den delaftale, som Responce vandt, var pointforskellen på kvalitet og leveringssikkerhed afgørende for, at Responces tilbud samlet opnåede flere points end BIOS' tilbud.

Regionen var opmærksom på forskelle i priser og mandskabsdimensionering i de tre tilbud. Forud for tildelingsbeslutningen undersøgte regionen derfor, hvorvidt BIOS' tilbud kunne opfattes som 'unormalt lavt' i udbudsretlig forstand, og hvilke muligheder regionen havde for at indhente yderligere oplysninger fra tilbudsgiverne. En leverandør har som udgangspunkt ansvaret for at levere et driftsøkonomisk ansvarligt tilbud. Regionen har dog også et ansvar for at vurdere realismen i et givet tilbud. Der er imidlertid ikke klare grænser for, hvornår et tilbud må anses som urealistisk. Det må baseres på en konkret vurdering. Regionens vurdering byggede dels på et notat fra Kammeradvokaten, som fandt, at BIOS' tilbud ikke kunne betegnes som 'unormalt lavt', dels på interne beregninger af, om det vindende tilbud økonomisk set var realistisk.

²⁶ Antagelserne vedrørte bl.a. andet fordelingen af visse personaleresourcer på beredskabstyper, elevkompetencer samt kompetencer for de personalekategorier, som regionen fandt uklare, at noget personale var angivet dobbelt, og at der var tale om fuldtidsstillinger (Klagenævnet for Udbud 2015).

²⁷ Konkurrenceparametrene "1.3.1/2.3.1/3.3.1/4.3.1 – Mandskab og køretøjer inkl. materiel til den behandlingskrævende ambulancekørsel", "1.3.2/2.3.2/3.3.2/4.3.2 – Mandskab og køretøjer inkl. materiel til kørslen med akutlægebiler og akutbiler" og "1.3.3/2.3.3/3.3.3/4.3.3 – Mandskab og køretøjer til den liggende sygetransport".

Kammeradvokaten fandt, at der kunne være en begrænset mulighed for at stille opklarende spørgsmål til de tre tilbudsgivere vedrørende specifikke aspekter af pris- og mandskabsestimaterne. Ledere og projektmedlemmer i Regionen vurderede dog, at det i den pågældende situation ikke ville kunne bidrage til reel afklaring af beregningsgrundlaget for BIOS' tilbud. Kammeradvokatens vurdering, en forhåndsftale mellem BIOS og 3F samt de interne kontrolberegninger blev desuden anset som et tilstrækkeligt grundlag for at anse BIOS' tilbud som realistisk.

Samlet set er det KORAs vurdering, at Region Syddanmark generelt har foretaget rimelige og relevante overvejelser i valget af leverandør, herunder relevante tiltag for at vurdere, om tilbuddet fra BIOS var realistisk.

Fremadrettet kan Regionen overveje muligheder for tydeligere at specificere minimumskrav til mandskabsdimensioneringen for at skabe et klarere vurderingsgrundlag. Det er imidlertid også en afvejning i forhold til konkurrencehensyn, da dimensioneringen er et af de forhold, man typisk søger at skabe konkurrence på ved udbud på det præhospitale område. Endvidere kan det besværliggøres af, at der ikke er én fælles overenskomst for alle præhospitale leverandører.

Ligeledes kan Regionen overveje at specificere krav til besvarelser tydeligere. Klagenævnet for Udbud har fastslået, at en tilbudsgiver selv bærer ansvaret for eventuelle uklarheder i besvarelser, men Regionen kan også have interesse i at forebygge fremtidige fortolkningsvanskeligheder.

6 Implementeringsfasen

Ifølge kontrakten mellem Region Syddanmark og leverandørerne var formålet med implementeringsperioden at "give Leverandøren tid til at få et nærmere kendskab til Kunden, indøve de nødvendige rutiner, samt at mobilisere de ressourcer, der er nødvendige for fra den første dag af driftsperioden at kunne leve op til kontraktens krav", samt at give regionen mulighed for at "følge Leverandørens forberedelser", "få sikkerhed for, at Leverandøren vil kunne opfylde Kontrakten fra den første dag af driftsperioden" og "om nødvendigt at kunne foretage korrigerende tiltag" (Region Syddanmark 2014e).

I implementeringsperioden viste der sig betydelige udfordringer med at få implementeret de nye driftsorganisationer. I det følgende beskrives de implementeringsmæssige udfordringer, der viste sig særligt for BIOS, og hvordan Region Syddanmark varetog håndteringen af disse.

6.1 Hvad var udfordringsbilledet?

Implementeringsfasen var ifølge alle de interviewede præget af betydelige udfordringer. Regionen erfarede, at BIOS havde vanskeligheder med at nå at blive klar til driftsstart, bl.a. på grund af udfordringer med lokaler og rekruttering af mandskab.

Ifølge BIOS-ledelsen og de tidligere mellemledere tog det længere tid end forventet og var ganske ressourcekrævende at skaffe de nødvendige lokaler til baserne. De ledende BIOS-repræsentanter understregede dog, at BIOS håndterede udfordringerne og lykkedes at få opbygget 36 stationer på ni måneder. Ved driftsstart var fire eller fem stationer i midlertidige lokaler ("temporary housing"), men stationerne var ifølge ledelsesrepræsentanterne fra BIOS fuldt operationelle.

I forhold til mandskabsrekruttering var det BIOS-ledelsens erfaring, at ambulancepersonale var tilbageholdne med at søge ansættelse hos virksomheden. Det medvirkede ifølge BIOS-ledelsen til at gøre implementeringen meget ressourcekrævende for virksomheden – bl.a. fordi mandskab måtte rekrutteres i Tyskland, og virksomheden derved fik ekstra udgifter til bl.a. sproguddannelse og indkvartering. En tidligere mellemleder i BIOS forklarede: "Det har været en rigtig hård proces [...] Vi har stationer, hvor 60-65 % er tyskere. Det er mange. De er dygtige, men at få dem integreret og igennem sprogscole osv., det tog sin tid". Ifølge de tidligere mellemledere blev omkring 100 ansatte rekrutteret fra Tyskland. Det har ikke været muligt for KORA at få verificeret dette estimat.

KORA har fra Region Syddanmark og BIOS efterspurgt information om, hvor mange årsværk BIOS havde rekrutteret ved driftsstart i forhold til de årsværk, som virksomheden havde tilbudt for de tre vundne delaftaler. Ingen af parterne har kunnet oplyse KORA om dette.

Over sommeren 2015 viste der sig udfordringer i forhold til BIOS' vagtplanlægning. Af en pressemeddelelse fra Region Syddanmark den 27. august 2015 fremgår det, at Regionen var blevet bekendt med "huller i BIOS Ambulance Services' vagtplan", og at det så "alvorligt ud" (Region Syddanmark 27.08.2015). Det bidrog til at skabe mistillid blandt flere regionsrådspolitikere til, at BIOS ville kunne nå at blive klar til driftsstart.

Responce oplevede ikke tilsvarende udfordringer, men havde dog også rekrutteringsvanskeligheder. Ifølge den interviewede virksomhedsrepræsentant havde Responce rekrutteret sit mandskab til Trekantsområdet (cirka 142 ansatte) i december 2014, men oplevede i foråret 2015 en væsentlig personaleudskiftning. Ifølge Responces egne opgørelser var der i første

kvartal 2015 en afgang på cirka 100 ansatte fra virksomheden; bl.a. fordi personalet søgte til Falck og BIOS. De manglende pladser blev ifølge Responce-repræsentanten besat i april-maj 2015.

Udfordringerne blev af informanterne fra regionen samt BIOS-ledelsen beskrevet som særdeles ressourcekrævende at håndtere og af væsentlig betydning for processens videre forløb. Der kan være flere medvirkende årsager til, at disse udfordringer opstod. I det følgende peger vi på en række mulige medvirkende årsager og regionens håndtering. Grundet afgrænsningen af undersøgelsen går vi ikke nærmere ind i spørgsmålet om Falcks ageren over for BIOS og de ansættelsesvilkår, som Falck måtte have tilbudt ambulancemedarbejdere (jf. afsnit 3.13.1). Vi henviser i stedet til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse.

6.2 Mulige årsager og regionens ageren

6.2.1 Falcks klage og implementeringsperiodens længde

Ifølge Region Syddanmarks kontraktudkast starter implementeringsperioden ved kontraktunderskrift. Implementeringsperioden skulle løbe fra den forventede kontraktunderskrivelse den 1. september 2014 frem til forventet driftsstart den 1. september 2015. Det vil sige en implementeringsperiode på 52 uger. I praksis blev implementeringsperioden imidlertid forkortet. Det skyldtes ifølge de interviewede fra Region Syddanmark og BIOS den klagesag, som blev rejst af Falck.

Den 4. september 2014 klagede Falck over Region Syddanmarks vurdering til Klagenævnet for Udbud. 26. september 2014 besluttede Klagenævnet "ikke at tillægge klagen opsættende virkning", idet nævnet fandt, at "betingelsen om uopsættelighed ikke var opfyldt" (Klagenævnet for Udbud 2015). Derefter blev kontrakten underskrevet den 10. oktober 2014, altså 39 dage senere end forventet. Datoen for driftsstart blev ikke rykket. Derfor var implementeringsperioden reelt ikke 52 uger. Ifølge ledere og projektmedlemmer i Regionen var årsagen til fastholdelsen af tidspunktet for driftsstart, at der ikke var juridisk hjemmel til en yderligere forlængelse af kontrakten med den tidligere leverandør (Falck), og at BIOS ved de tekniske dialoger havde anslået, at de blot behøvede en implementeringsperiode på fem måneder. KORA har ikke haft mulighed for at verificere udsagnet om, at BIOS skulle have angivet, at de opfattede fem måneder som en realistisk implementeringsperiode.

Ifølge de tidligere bestyrelsesmedlemmer i BIOS betød klagesagen, at BIOS var tilbageholdende med at foretage investeringer i den danske organisation, indtil der forelå en afgørelse i sagen. Afgørelsen på klagesagen blev offentliggjort den 5. februar 2015 (Klagenævnet for Udbud 2015). BIOS' tilbageholdenhed gjorde sig gældende i forhold til investering i materiel og rekruttering af personale. Ifølge de tidligere bestyrelsesmedlemmer afventede BIOS bl.a. bestilling af biler til den 1. december 2014, og rekrutteringsmøder med ambulancemandskab blev udskudt en smule. Ifølge de ledende BIOS-repræsentanter brugte de desuden mange ressourcer på at bistå Regionen og Klagenævnet for Udbud i forbindelse med sagsbehandlingen.

Det er væsentligt at bemærke, at klagen ikke blev tillagt opsættende virkning. Opsættende virkning indebærer, at en ordregiver ikke må indgå aftale med vindende tilbudsgiver(e), før der foreligger en afgørelse på klagesagen (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2017). Da den givne klagesag *ikke* blev tillagt opsættende virkning, og kontrakten blev underskrevet den 10. oktober 2014, var der umiddelbart ingen juridisk barriere for, at BIOS kunne foretage de nødvendige investeringer.

På trods af dette gav både BIOS-ledelsen, medlemmer af projektgruppen samt en af regionsrådspolitikerne udtryk for, at der var usikkerhed i Regionen om, hvilke konsekvenser klagesagen kunne få. Ifølge en af de interviewede politikere blev mulige konsekvenser drøftet i regionsrådet med rådgivning fra Kammeradvokaten. Såfremt Falck ville få medhold, var Regionens forventning, at det ville få betydelige økonomiske konsekvenser for Regionen, fordi den kunne forvente et erstatningskrav fra Falck og fortsat være forpligtet på kontrakten med de nye leverandører. Den politiske behandling af sagen betød ifølge informanterne fra Regionen, at tidspunktet for kontraktunderskrivelsen blev udskudt. Ifølge BIOS-ledelsen betød usikkerheden også, at Regionen ikke skriftligt kunne garantere dem, at kontrakten ikke ville blive annulleret, før klagesagen var afgjort.

Der var samstemmende opfattelser mellem repræsentanterne fra Falck og Responce af, at 52 uger er en realistisk, men også stram implementeringsperiode – særligt hvis der skal opbygges en ny driftsvirksomhed. Repræsentanten fra Responce advarede efter eget udsagn Regionen om, at BIOS ville få vanskeligt ved at nå at blive driftsklar grundet organisationsopbygningen.

Det kan altså konstateres, at implementeringsperiodens længde for BIOS blev reduceret i forhold til de 52 uger, som fremgår af Region Syddanmarks kontraktudkast. Det kan have medvirket til BIOS' vanskeligheder med at blive klar til driftsstart. Set i forhold til tidspunktet for kontraktunderskrift blev perioden reduceret med lidt mere end en måned (39 dage). BIOS' og projektgruppens udsagn kan dog indikere, at der var usikkerhed om kontrakten, indtil klagesagens afgørelse forelå, dvs. fem måneder (fra 4. september 2014 til 5. februar 2015). Der har tilsyneladende ikke været juridiske barrierer for, at BIOS kunne foretage investeringer i den danske driftsorganisation efter kontraktunderskriften den 10. oktober 2014. Ansvar for timing af investeringer mv. synes derfor at ligge hos virksomheden. Som ordregiver har Regionen imidlertid også en stor interesse i, at implementeringsperioden er tilstrækkelig lang til at sikre, at en leverandør bliver driftsklar. Klagesager er næppe sjældne ved udbud af den pågældende størrelsesorden og kan bidrage til at sætte ordregiver i en økonomisk usikker situation. Fremadrettet forekommer det derfor relevant for Regionen at overveje, hvordan håndtering af eventuelle klagesager kan indgå i tidsplanen for store udbud. Herunder forekommer det relevant at afklare muligheder for at justere tidspunktet for planlagt driftsstart afhængig af omstændighederne i konkrete klagesager.

I forhold til tidspunktet for driftsstart gav ledende BIOS-repræsentanter udtryk for, at den 1. september ikke var et velvalgt tidspunkt grundet sommerferien. Både ambulancepersonale og regionale medarbejdere skulle afvikle ferie op til driftsstart. Ifølge en leder i Regionen krævede implementeringen mange ressourcer fra Regionen – også i sommerperioden op til driftsstart, og umuliggjorde ferieafvikling for nogle regionsansatte. Adspurgt herom foreslog de øvrige tilbudsgivere, at fremtidige udbudsprocesser må tilrettelægges, så driftsstarten ikke ligger umiddelbart i forbindelse med gængse ferieperioder eller tidspunkter, hvor der forventeligt er høj ambulanceaktivitet, såsom nytårsaften. I lyset heraf kan Regionen fremadrettet overveje tidspunktet for planlagt driftsstart.

6.2.2 Etableringen af driftsorganisationer og rekruttering af mandskab

Adskillige informanter bemærkede, at det tog længere tid for BIOS at etablere den danske organisation, end de forventede, og foreslog, at det kunne have bidraget til virksomhedens udfordringer i implementeringsfasen. Ifølge de ledende BIOS-repræsentanter fulgte organisationsopbygningen den implementeringsplan, som virksomheden fremsendte til Regionen.

BIOS-ledelsen oplyste, at BIOS' danske direktør, Morten Hansen, tiltrådte den 1. december 2014, mens den danske HR-ledelse startede den 1. januar 2015. Indtil da blev disse funktioner

varetaget af ledende personer fra det hollandske moderselskab. Ifølge BIOS-ledelsen og Regionens projektgruppe var ledelsesfunktionerne i BIOS derfor udfyldt fra kontraktunderskriften den 10. oktober 2014. Derudover modtog BIOS i starten nogen assistance fra det danske konsulentfirma BDO (bl.a. i relation til byggetilladelser).

Særligt de tidligere mellemledere i BIOS anså organisationsopbygningen som problematisk. De forklarede, at det blandt ambulancepersonalet var opfattelsen, at der gik lang tid, før de kunne få svar på konkrete spørgsmål om arbejdstilrettelæggelse, vagtformer, sundhedsordninger, seniorordninger, pensionsforhold mv. fra BIOS, og at det bidrog til at danne et indtryk blandt ambulancepersonalet af, at der "ikke var styr på organisationen BIOS". I fraværet af konkrete svar, forklarede mellemlederne, begyndte der at dannes rygter blandt ambulancepersonalet om de kommende arbejdsforhold i BIOS. Efter mellemledernes opfattelse bidrog det til BIOS' rekrutteringsvanskeligheder. Derover, bemærkede mellemlederne, var der arbejdsmarkeds-mæssige forhold, som BIOS' hollandske ledelse havde begrænset mulighed for at opnå indsigt i og dermed agere på. En af de tidligere mellemledere forklarede, at der var stor uenighed blandt ambulancepersonalet om ansættelsesmæssige forhold og ikke nødvendigvis samstemmende opfattelser mellem fagforeningerne og dele af personalet. Mellemlederen konstaterede, at BIOS' hollandske ledelse "ikke havde en chance for at finde ud af det, før der kom en dansk ledelse, som kunne fortælle dem det".

I tråd hermed betonedede BIOS-ledelsen, at det havde bidraget til virksomhedens rekrutteringsvanskeligheder, at der tilsyneladende var væsentlige forskelle mellem de overenskomstmæssige vilkår, som var indgået med 3F, og ambulancepersonalets forventninger til ansættelsen. Et særligt vigtigt punkt handlede om forventninger til arbejdstidstilrettelæggelse. BIOS' overenskomstaftale med 3F muliggjorde ifølge BIOS-ledelsen en fleksibel arbejdstidstilrettelæggelse, idet det ikke var angivet, hvordan arbejdet skulle struktureres, men blot at vagtplanlægningen skulle være klar otte uger i forvejen og ikke nødvendigvis med faste vagtrul. Ifølge BIOS-ledelsen havde ambulancepersonalet imidlertid et ønske om at kunne arbejde efter faste vagtskemaer, da de tidligere havde haft mulighed for dette.

Fra Region Syddanmarks side havde det været en bevidst overvejelse, at udbuddet skulle muliggøre en mere fleksibel udnyttelse af personaleressourcerne. Derfor skyldtes ændringerne i vagtformer også de mindstekrav, som Regionens havde fastlagt i udbudsmaterialet (jf. afsnit 4.2.3). Denne information synes imidlertid ikke at have nået ambulancepersonalet i tilstrækkeligt omfang. Fremadrettet kan Regionens overveje, hvordan den kan bidrage til at tydeliggøre ansættelsesmæssige konsekvenser af udbud for berørte medarbejdergrupper. Regionens udbudspolitik forpligter blot Regionens til at informere regionsansatte medarbejdere (Region Syddanmark 2007b), men den aktuelle sag tyder på, at det også kan være relevant i andre tilfælde.

I forhold til rekrutteringsudfordringerne kan det også konstateres, at de to nye leverandører anvendte forskellige rekrutteringsstrategier. Flere blandt de interviewede foreslog, at dette kan bidrage til at forklare BIOS' rekrutteringsvanskeligheder. Mens Responce tilbød at ansætte ambulancepersonalet stationsvis, valgte BIOS at afholde individuelle ansættelsessamtaler. Og mens Responce henvendte sig til ambulancepersonalet via en hjemmeside med en opfordring om at søge på tidspunktet for kontrakttildelingen, afholdt BIOS efter ledelsens udsagn de første informationsmøder medio december 2014. Endvidere forekommer der at have været forskel i informationsniveauet fra leverandørerne til ambulancepersonalet ved de første kontakter. Ifølge repræsentanten fra Responce indeholdt hjemmesiden målrettet og detaljeret information om vagtformer og øvrige kontraktfastsatte forhold²⁸ og tilbud om, at ambulancepersonalet kunne få medindflydelse på organiseringen af driftsorganisationen. I kontrast hertil stod BIOS-

²⁸ Vedkommende havde efter eget udsagn lavet vagtplanen, før Responce afgav deres tilbud til regionen for at kunne beregne en realistisk pris. Derfor var det muligt for Responce at oplyse om vagter på det tidlige tidspunkt.

mellemlidernes beskrivelser af, at ambulancepersonalet ved de første kontakter med BIOS savnede svar på flere konkrete ansættelsesmæssige forhold. Endelig var der tilsyneladende forskel på, hvem der repræsenterede leverandørerne ved ansættelsessamtalerne. Mens ledelsen i Responce selv varetog ansættelsesopgaven, blev opgaven efter BIOS-mellemlidernes udsagn varetaget af et rekrutteringsbureau. Ifølge mellemlidernes bidrog det til en opfattelse blandt en del af ambulancepersonalet af, at BIOS' ledelse ikke tog dem alvorligt som fagpersoner, fordi de rekrutteringsansvarlige tilsyneladende havde vanskeligt ved at svare på konkrete, faglige spørgsmål ved ansættelsessamtalerne. Rygtet gik derfor blandt ambulancepersonalet, at BIOS' ansættelsessamtaler blev varetaget af "kontordamer".

Ifølge de ledende BIOS-repræsentanter gjorde BIOS følgende tiltag for at rekruttere ambulancepersonale: afholdt møder med fagforeninger samt tillidsrepræsentanter (oktober 2014), tegnede overenskomst med 3F, afholdt informationsmøder for ambulancepersonale i Regionen (startende medio december 2014) og senere også i andre regioner og Tyskland, samt afholdt individuelle ansættelsessamtaler (startende februar/marts 2015).

I forbindelse med udbud ligger ordregiverens styringsmuligheder fortrinsvis i forberedelsesfasen. Når kontrakten er indgået, begrænser ordregiverens styringsmuligheder sig til monitoring og opfølgning via proceskrav samt vurderinger af kontraktopfyldelse. Hvad gjorde Region Syddanmark for at følge op?

For at kunne følge leverandørernes implementeringsproces havde Regionen stillet krav om, at leverandørerne i november 2014 fremsendte en implementeringsplan for hver delaftale. Implementeringsplanen skulle indeholde en beskrivelse af planlægning, aktiviteter og ressourcer i forhold til en række minimumskrav, herunder leverandørens organisering. Regionen stillede desuden krav om, at leverandørerne skulle fremsende milepælsplaner for introduktion til ordregivers præhospitale område, plan for personale, kvalitetsstyring og sikring, fysiske faciliteter, køretøjer og materiel samt andre relevante forhold (se oversigt i Bilag 6). Milepælsplanen for personale skulle indeholde rekrutteringsplaner i forhold til ambulancebehandlere, ambulanceassistenter og paramedicinere og foreligge senest fire måneder efter kontraktunderskrivelse (Region Syddanmark 2014e). På den baggrund kunne Regionen fra medio februar 2015 følge op på leverandørernes rekrutteringsproces på basis af fastsatte mål. Set i lyset af udfordringerne med mandskab i tidligere udbud i andre regioner og Regionens udsigt til at tiltrække tilbud fra nye leverandører kunne det formentlig have været en fordel at stille krav, som muliggjorde en tidligere opfølgning på dette punkt. Dette skal også ses i lyset af, at Regionens udbud blev tilrettelagt på en måde, så der blev forudsat større mandskabsbehov, end der var ansat af Regionens eksisterende leverandør på det pågældende tidspunkt.

De tidligere mellemlidere i BIOS stillede spørgsmålstejn ved, hvorvidt der i milepælsplanerne var sat klare nok krav til leverandørernes mandskabsrekruttering. De hævdede, at BIOS' milepælsplaner fortrinsvis handlede om anskaffelse af materiel og etablering af stationer. En af mellemlidernes stillede sig kritisk over for dette ud fra en opfattelse af, at det kritiske i implementeringsfasen "drejer sig om, hvorvidt man har det personale, der skal sidde i ambulancerne". Det har ikke været muligt for KORA at se leverandørernes konkrete milepælsplaner, da de ifølge Region Syddanmark indgår i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse.

Ifølge projektmedlemmer og ledere i regionen havde regionen meget tæt kontakt til BIOS allerede fra tidspunktet for driftsstarten for at kunne følge med i, hvordan implementeringen forløb. Ifølge ledere og projektmedlemmer fulgte regionen dels op i forhold til driften (dvs. økonomi, rekruttering af personale, etablering af stationer, opbygning af den danske organisation mv.), dels i forhold til kontraktopfyldelsen. Opfølgning i forhold til driften foregik ifølge ledere og projektgruppen via krav om ugentlige opgørelser over bl.a. baser og mandskabssituationen samt månedlige implementeringsmøder mellem BIOS og regionen. I visse perioder var der daglig kontakt mellem den regionale administration og BIOS' ledelse. Der var desuden

nedsat en implementeringsgruppe med repræsentanter fra BIOS og Region Syddanmark. Opfølgningen i forhold til kontraktopfyldelsen skete ifølge informanterne fra regionen via bistand fra Kammeradvokaten. Den tætte regionale opfølgning blev bekræftet af de tidligere medlemmer i BIOS. De fremhævede dog, at regionens krav om dokumentation var meget tidskrævende for dem i implementeringsperioden.

For at kunne vurdere, hvad BIOS' implementeringsvanskeligheder kunne betyde for kontrakten, søgte regionen ifølge en af de interviewede politikere juridisk rådgivning fra Kammeradvokaten. Ifølge den juridiske rådgivning, som regionen fik, ville der i så fald være tale om anticiperet misligholdelse af kontrakten, altså at regionen havde en begrundet formodning om, at BIOS i fremtiden ville komme til at misligholde kontrakten. Ifølge politikerens blev regionen desuden oplyst om, at en sådan påstand er meget vanskelig at løfte bevisbyrden for, og at regionen ville kunne risikere et stort erstatningskrav.

I slutningen af august 2015 blev regionen opmærksom på problemer i forhold til BIOS' vagtplaner. Af en pressemeddelelse fra regionen den 27. august 2015 fremgår det, at baggrunden for pressemødet var, at regionen var "blevet bekendt med, at der alligevel er huller i BIOS Ambulance Services' vagtplan", og at det så "alvorligt ud" (Region Syddanmark 27.08.2015). Om baggrunden for pressemødet forklarede medlemmer af projektgruppen og regionsrådspolitikere, at regionen i august 2015 blev opmærksom på, at der ikke var dækning for BIOS' vagtplan for september måned på trods af, at virksomheden tidligere over for regionen havde givet udtryk for, at vagtplanerne var på plads. De tidligere medlemmer i BIOS forklarede forholdet med, at et betydeligt antal ansatte sagde op den 31. juli 2015, og at BIOS derfor ikke havde de folk, de havde forventet. Det var derfor vanskeligt for BIOS at lave vagtplaner én måned frem i tiden. Desuden fungerede BIOS' vagtplanlægningssystemer ifølge medlemmerne ikke optimalt. Ifølge medlemmerne skabte det betydelige vanskeligheder med at få vagtplanerne udfyldt op til driftsstart. Uanset om der var tale om bevidst misinformation, skabte det mistillid til BIOS blandt flere regionsrådspolitikere umiddelbart før driftsstart.

Ifølge en af de interviewede politikere var der politisk splittelse i regionen over, hvad der skulle gøres i situationen. Dagen efter det kom frem i pressen, at der ikke var dækning for BIOS' vagtplaner, blev der afholdt et ekstraordinært regionsrådsmøde. Forud for mødet havde regionens administration holdt et møde med Falck for at undersøge virksomhedens villighed til og vilkår for at fortsætte driften, såfremt regionen så sig nødsaget til at bryde kontrakten med BIOS. Samtidig søgte regionen juridisk rådgivning vedrørende hævegrundlaget for BIOS' kontrakt hos Kammeradvokaten. Ifølge den interviewede politiker havde regionen to scenarier at forholde sig til:

- 1) Regionen kunne opsigte kontrakten med BIOS på baggrund af anticiperet misligholdelse og forvente en potentiel erstatningssag, som ville kunne koste regionen "300-400 mio." kr. Samtidig kunne regionen se frem til højere driftsudgifter frem til et nyt udbud grundet de vilkår, som Falck tilbød. Ifølge politikerens krævede Falck 90 mio. kr. ekstra i forhold til BIOS' kontrakt og stillede krav om, at de kun ville levere døgnberedskaber.
- 2) Regionen kunne fastholde kontrakten med BIOS, forsøge at kompensere for BIOS' manglende personale via tilkøb af beredskaber hos Responce og følge driften så tæt, de kunne.

Region Syddanmark valgte at bibeholde deres kontrakt med BIOS, tilkøbe beredskaber hos Responce og foretage en tæt opfølgning. Ifølge projektgruppen, ledere og politikere fulgte en meget detaljeret opfølgning af BIOS' vagtplanlægning. Blandt andet aflagde regionale medarbejdere fysiske besøg hos BIOS for at få nærmere indblik i vagtplanerne.

Som ordregiver påhviler der regionen et ansvar for at følge op på, hvorvidt en leverandør lever op til de kontraktlige forpligtelser, herunder hvorvidt leverandøren med sandsynlighed ville

kunne stille med de tilbudte beredskaber ved driftsstart. Det må derfor opfattes som udtryk for rettidig omhu, når regionen tog initiativ til en granskning af vagtplanerne, undersøgte hævegrundlaget for BIOS' kontrakt og afsøgte alternative muligheder for at etablere et ambulanceberedskab. Samlet kan det konstateres, at Region Syddanmark har stillet krav om implementeringsplaner for en række relevante forhold. Det har ikke været muligt for KORA at vurdere det konkrete indhold i implementeringsplanerne. Siden kontrakttildelingen har regionen iværksat relevante tiltag for at følge implementeringsprocessen. Regionen har haft tæt dialog med leverandørerne og ikke blot ageret på den information, som leverandørerne gav. Da regionen frem mod driftsstart fik mistanke om alvorlige problemer, blev viden om forholdene også søgt via fysiske besøg hos leverandøren. På den baggrund synes regionen at have anvendt de styringsmuligheder, som den havde i implementeringsperioden.

En tilbudsgiver foreslog, at det kunne have været en fordel for Region Syddanmark at lave en prækvalifikationsrunde før selve udbuddet. Ifølge tilbudsgiveren ville det tvinge tilbudsgiverne til at være længere i organisationsopbygningen ved tilbudsafgivelsen og give nystartede leverandører et bedre udgangspunkt for at blive klar til driftsstart. Ifølge projektgruppen havde dette været en overvejelse i forberedelserne af udbuddet, men blev fravalgt på grund af konkurrencehensyn. Et medlem af projektgruppen forklarede: "Da vi gerne ville øge konkurrencen og derved få nogle bedre priser, ville vi gerne lade det stå helt åbent, hvem tilbudsgiverne var". Forventningen var, at det ville give tilbudsgiverne større mulighed for at prissætte strategisk, hvis de vidste, hvem de øvrige tilbudsgivere var. Desuden havde regionen via de tekniske dialoger en idé om, hvor mange og hvilke virksomheder der ville byde.

Region Syddanmarks fremgangsmåde var ikke atypisk set i forhold til udbud gennemført i landets øvrige regioner. I de seneste udbud har kun Region Midtjylland afholdt en særskilt prækvalifikationsrunde. På den baggrund synes regionen ikke at have taget nogen unødigt risiko ved at integrere egnethedsvurderingen i udbuddet. Fremadrettet kan det være relevant at sammenligne med erfaringerne fra Region Midtjylland for at opnå større indsigt i, hvilken betydning prækvalificering kan have for henholdsvis konkurrencesituationen og implementeringen af den nye driftsorganisation.

6.2.3 Opfattelser af ansvar ved overgangen til nye leverandører

Virksomhedsoverdragelse

Af Region Syddanmarks kontraktudkast fremgår, at der ikke er forudsat virksomhedsoverdragelse. Kontraktudkastet specificerer: "Der er ikke forudsat overdragelse af medarbejdere eller materiel fra Kundens tidligere leverandør i forbindelse med indgåelsen af Kontrakten" (Region Syddanmark 2014e).

Ved interviewene blev dette punkt bragt op af adskillige informanter, og det blev drøftet, hvorvidt regionen havde haft mulighed for at stille krav om virksomhedsoverdragelse. Virksomhedsoverdragelsesloven regulerer lønmodtagernes retsstilling ved salg, fusion, outsourcing eller anden form for overdragelse til en ny arbejdsgiver (Udbudsportalen 2017).

For at afklare, hvorvidt virksomhedsoverdragelsesloven ville være gældende i den konkrete udbudssituation, rådførte Region Syddanmark sig med sin juridiske afdeling. Regionens jurister fandt, at loven ikke kunne være gældende i den pågældende situation. Samme dag som kontrakttildelingen (25. august 2014) blev muligheden for virksomhedsoverdragelse atter drøftet i regionsrådet, og regionens jurister blev bedt om at undersøge og redegøre for lovgrundlaget igen (Region Syddanmark 2014b). Regionens juridiske afdeling fastholdt, at virksomhedsoverdragelsesloven ikke kunne gøres gældende i den pågældende situation. I redegørelsen fra Region Syddanmarks juridiske afdeling til regionsrådet begrundes det således:

”Ved vurdering af, om virksomhedsoverdragelsesloven finder anvendelse, er det centralt, om der sker en overførsel af en virksomhed, eller en del heraf udgør en økonomisk enhed med en klar identitet, og når denne økonomiske identitet er bevaret efter overførslen. Ved vurderingen af, om virksomheden har bevaret sin identitet, ses konkret på en række forhold, herunder arten af den virksomhed, der er tale om.

Ambulancedriften er karakteriseret ved anvendelse af fysiske driftsmidler (ambulancer, baser (stationer) mv.), der er afgørende for driften. De ambulancer og baser mv., der anvendes i dag, tilhører den nuværende leverandør.

Det er i forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet ikke forudsat, at der i forbindelse med udbuddet overdrages materiel eller personale til den leverandør, der får tildelt kontrakten. Udbudsbetingelserne fastsætter endvidere ændrede mindstekrav for de ambulancer, der skal anvendes fremadrettet.

Eftersom der således ikke forudsættes overført væsentligt fysisk materiel til den leverandør, der får tildelt kontrakten, er det konkret vurderet, at forholdet ikke er omfattet af virksomhedsoverdragelseslovens bestemmelser”.

(Region Syddanmark 2014b).

Vurderingen fra regionens juridiske afdeling fokuserede altså på de fysiske driftsmidler og lagde vægt på, at disse er den tidligere leverandørs ejendom, og at ambulancerne ikke vil kunne bruges under den nye kontrakt på grund af ændrede mindstekrav.

Ingen af de øvrige regioner har forudsat virksomhedsoverdragelse i kontrakter ved deres seneste udbud. Flere regioner har dog skrevet formuleringer ind, som kan muliggøre, at loven finder anvendelse i et kommende udbud, såfremt det måtte være relevant, og i Region Nordjyllands udbudsmateriale ”opfordres” tilbudsgiverne til at ”søge juridisk bistand til belysning af virksomhedsoverdragelseslovens indvirkning på prissætning, organisering, kollektive overenskomster mv.”, eftersom virksomhedsoverdragelsesloven ifølge Region Nordjylland ”**kan** finde anvendelse i forhold til den vindende tilbudsgiver i det omfang, den vindende tilbudsgiver overtager medarbejdere eller materiel fra Region Nordjyllands nuværende leverandør” (Region Nordjylland 2014, fremhævnings med fed skrift i kilden).

Enkelte informanter stillede sig spørgende over for vurderingen af, at virksomhedsoverdragelsesloven ikke var gældende i forbindelse med Region Syddanmarks udbud. En af de interviewede regionsrådspolitikere foreslog, at regionen burde have forudsat virksomhedsoverdragelse. Responce-repræsentanten var af den opfattelse, at der kan skelnes mellem virksomhedsoverdragelse og mandskabsoverdragelse og foreslog med udgangspunkt i erfaringer fra Tyskland, at der kunne have været mulighed for sidstnævnte.

Det ligger uden for KORAs opdrag at foretage en juridisk vurdering af virksomhedsoverdragelseslovens gyldighed i det givne tilfælde. Det kan dog bemærkes, at der udtrykkes tvivl blandt nogle af de involverede om, hvilken status mandskab har i forhold til virksomhedsoverdragelse, og hvorvidt der kan have været uudnyttede muligheder for overdragelse af mandskab. Taget i betragtning at netop mandskabsdelen har vist sig udfordrende ved udbud på det præhospital område, forekommer det relevant at afklare disse forhold nærmere. Forholdet er af relevans for alle regioner, og kunne derfor undersøges nærmere i samarbejde mellem regionerne. I den forbindelse vil det også være relevant at afklare, hvilke muligheder en ordregiver vil have for at håndhæve et krav om mandskabsoverdragelse mellem leverandører, såfremt én af leverandørerne ikke måtte ønske at indgå en frivillig overdragelsesaftale. Det er dog værd at bemærke,

at virksomhedsoverdragelse kun vil forudsætte, at medarbejderne har *ret* til fortsat ansættelse – ikke en forpligtelse. Det vil derfor fortsat forudsætte, at medarbejderne ønsker at lade sig ansætte hos en ny leverandør.

Loyalitetsklausul

Mens der ikke var krav om virksomhedsoverdragelse i udbuddet, var der en kontraktlig forpligtelse for den tidligere leverandør til at medvirke til, at opgaven kan overgå til en anden leverandør eller regionen selv. Interviewpersonerne omtalte dette som en loyalitetsklausul. I kontrakten mellem regionen og Falck står der om aftalens udløb:

Loyalitetsklausul

“Leverandøren er forpligtet til senest 12 måneder forud for driftsperiodens udløb at give regionen alle oplysninger og alt materiale, der er nødvendigt for, at de ydelser, der er lægges i henhold til denne kontrakt, efter at den er udløbet, kan erlægges enten af Regionen eller af tredjemand”.

&

“Leverandøren er forpligtet til loyalt at medvirke til, at de ydelser, der har været erlagt i henhold til kontrakten, efter dennes ophør kan erlægges af regionen eller ny Leverandør. Indtil 1 år efter driftsperiodens ophør er Leverandøren mod sædvanligt vederlag forpligtet til at yde regionen eller den nye leverandør råd og vejledning rimeligt omfang”.

Af interviewene fremgik det, at aktørerne havde ganske forskellige opfattelser af, hvad loyalitetsklausulen betød. Aktørerne udtrykte således forskellige opfattelser af, hvad klausulen betyder for ansvarsfordelingen i overgangen mellem tidligere og nye leverandører. Det uddyber vi i det følgende.

Af regionens generelle kravspecifikation fremgår der mindstekrav om, at leverandøren skal levere specificerede “beredskaber og baser” inkl. udstyr og mandskab²⁹ (krav 0.5.01 i Regionens Kontraktbilag 1), og at “ambulancer, akutlægebiler, akutbiler og biler til liggende sygetransport bemannes i henhold til dansk lovgivning” (krav 0.3.01 i Regionens Kontraktbilag 1). Konkurrenceparametrene fastlægger den specifikke dimensionering, som leverandøren via kontrakten forpligter sig til at levere.

I tråd hermed var det opfattelsen blandt de interviewede i regionen, at de **nye leverandører** var kontraktligt forpligtet til at sikre levering af stationer, materiel og mandskab til løsning af den udbudte opgave med ambulancekørsel, sygetransport og præhospitale støtteenheder. Alle tilbudsgivere udtrykte enighed med denne opfattelse. Derimod blev der udtrykt forskellige opfattelser af den tidligere leverandørs samt regionens ansvar i den konkrete situation.

Falck-repræsentanten gav udtryk for, at en **tidligere leverandør** generelt har et begrænset ansvar ved overgangen til en ny leverandør. Med reference til en række nationale og internationale udbudsprocesser, som vedkommende havde deltaget i, forklarede Falck-repræsentanten: “Det er ikke sådan, at den tidligere leverandør stiller et apparat til rådighed for den nye leverandør. For [kontrakten] er på helt nye vilkår og med nyt udstyr”. Derfor er det ifølge Falck-repræsentanten op til en ny leverandør at “levere kontrakten ud fra det tilbud, de har

²⁹ For specialambulancer skal leverandørerne dog ikke levere selvstændigt mandskab, og for de præhospitale støtteenheder begrænses leverandørernes ansvar for mandskab sig til lægeassistenter/paramedicinere, jf. krav 0.3.01 i Region Syddanmarks Kontraktbilag 1 til udbudsmaterialet.

afgivet". For vedkommende er forpligtelsen, som følger med den omtalte loyalitetsklausul, derfor begrænset til at sikre, at en række praktiske forhold er på plads. Falck-repræsentanten forklarede: "Det er rigtigt, at der er en loyalitetsforpligtelse, hvor vi loyalt skal sikre overgangen [til en ny leverandør]. Det er det, vi har sikret ved bl.a. at give personalet fri til at deltage i møder, sikre at de var uddannet, og at de havde afviklet ferie". De praktiske opgaver, som Falck opfattede, de havde ansvar for at sikre i henhold til loyalitetsklausulen, inkluderede at:

- Give personalet mulighed for at få fri til at deltage i informationsmøder med nye leverandører
- Holde møder med nye leverandører om overdragelse af elever (kan kun ske på frivillig basis på grund af bindende uddannelsesaftaler mellem eleverne og Falck)
- Sørge for, at alt ambulancemandskab var uddannet og fagligt godkendt inden overdragelsen (ambulancepersonale skal fagligt godkendes hvert år)
- Sørge for, at ambulancemandskabet, som skulle overgå til nye leverandører, havde afholdt sommerferie inden driftsstarten
- Sikre, at det mandskab, som skulle overgå til nye leverandører, fik fri i tide, så hviletidsbestemmelser kunne overholdes i forbindelse med driftsstart
- Sikre, at ambulancepersonalet var uddannet i brugen af en ny præhospital patientjournal ved driftsstart.

Mens Falck-repræsentanten gav udtryk for, at Falck levede op til loyalitetsforpligtelsen, var det opfattelsen blandt flere informanter fra Region Syddanmark og BIOS, at Falck ikke medvirkede konstruktivt til at sikre en hensigtsmæssig overgang til nye leverandører. Falcks ageren er genstand for undersøgelse i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Det ligger derfor udenfor KORAs opdrag at holde sig til, hvordan de involverede entreprenører anvendte deres markedsposition.

Adspurgt om, hvorvidt regionen kunne have gjort mere for at sikre en god overgang til de nye leverandører, gav Falck-repræsentanten udtryk for, at **regionen som ordregiver** ikke forventes at sikre overgangen, fordi det ifølge vedkommende er en ny leverandørs ansvar at sikre opbygning af egen driftsorganisation, rekruttering af personale, anskaffelse af materiel og etablering af stationer.

I kontrast hertil hævdede BIOS' tidligere direktør, at regionen som ordregiver har et "uomtvisteligt" ansvar for at sikre et smidigt samarbejde leverandørerne imellem". For BIOS-ledelsen signalerede loyalitetsklausulen et tydeligt medansvar for regionen til at sikre overgangen fra en tidligere til en ny leverandør, herunder et ansvar for at tage hånd om eventuelle vanskeligheder, som måtte opstå i samarbejdet mellem leverandørerne. Derfor stillede BIOS-ledelsen sig uforstående over for, at regionen ifølge dem fastholdt, at det var BIOS' ansvar at løse de problemer, de oplevede i relation til Falck. Ifølge de ledende BIOS-repræsentanter informerede virksomheden første gang Region Syddanmark om, hvad de opfattede som manglende samarbejdsvilje fra Falcks side i november 2014 og derefter flere gange i implementeringsprocessen.

I tråd med BIOS-ledelsens opfattelse af regionens ansvar i implementeringsfasen udtrykte de ønske om, at regionen havde gjort yderligere for at holde Falck ansvarlig i forhold til loyalitetsklausulen. Endvidere foreslog BIOS-ledelsen, at regionen burde have bidraget til at finansiere de implementeringsomkostninger, som tilkom BIOS i forbindelse med rekruttering og ansættelse af tysk ambulancepersonale. Deres begrundelse var, at udgifterne til dels kunne henføres til, hvad de opfattede som en mangelfuld ageren fra regionens side over for den tidligere leverandør.

Blandt de interviewede ledere og projektmedlemmer i Region Syddanmark var det også opfattelsen, at der påhvilede regionen et ansvar for at holde Falck ansvarlig i henhold til loyalitetsklausulen. Som et projektmedlem udtrykte det, var det regionens ansvar at "holde Falck fast på, at [overgangen til de nye leverandører] skulle ske smidigt". Ifølge projektmedlemmet fritog loyalitetsforpligtelsen dog ikke de nye leverandører fra ansvaret for at "sørge for bemanning", hvorfor regionen måtte afvise at dække dele af BIOS' implementeringsomkostninger.

Hvad gjorde regionen for at holde Falck ansvarlig i henhold til loyalitetsklausulen? To gange før driftsstart henvendte Region Syddanmark sig til Falck på baggrund af loyalitetsklausulen. Den 6. maj 2015 afholdt Region Syddanmark et møde med Falcks ledelse om leverandørens forpligtelser ved overdragelsen af ambulancetjenesten. Ved mødet påmindede regionen Falck om loyalitetsforpligtelsen, og et par dage senere (den 8. maj) blev regionen ifølge en brevudveksling mellem regionen og Falck oplyst om, at leverandøren havde udsendt en skrivelse til stationer mv., hvori loyalitetsforpligtelsen blev indskærpet (Region Syddanmark 2015). Efter regionen erfarede, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i juni indledte en undersøgelse af Falcks ageren, og der blev rejst kritik af Falck i pressen, henvendte regionen sig atter til Falck. Den 18. juli 2015 fremsendte regionen et brev til Falck, der indskærpede loyalitetsforpligtelsen for Falck, bad om en redegørelse for Falcks ageren og forbeholdt sig ret til at holde Falck erstatningsansvarlig, såfremt virksomheden ikke levede op til loyalitetsforpligtelsen (Region Syddanmark 2015).

Mens de regionale ledere og projektmedarbejdere påtog sig ansvar for at fastholde Falck på loyalitetsklausulen, gav de også udtryk for, at deres handlemuligheder var begrænsede. Ifølge en leder i regionen var loyalitetsforpligtelsen ikke "stærkt nok formuleret" til at give regionen et solidt juridisk grundlag for at iværksætte sanktioner over for Falck. En af de interviewede regionsrådspolitikere forklarede om baggrunden for loyalitetsklausulen, at det var en "standardformulering", som oprindeligt blev indsat i kontrakten primært med henblik på at sikre, at vagtskifte, overdragelse af radioer mv. foregik hensigtsmæssigt i døgnet op til driftsstart. Ifølge politikeren havde ingen i regionen forestillet sig, at de ville komme til at stå i en situation, hvor det var nødvendigt at holde den tidligere leverandør op på loyalitetsklausulen for at sikre implementeringen af den nye driftsorganisation.

Samlet set udtrykkes der altså samstemmende opfattelser af, at Falck var medansvarlig for at sikre overgangen til en ny leverandør i henhold til loyalitetsklausulen, og at regionen havde ansvar for at holde Falck ansvarlig for efterlevelsen. Men der er tilsyneladende forskellige opfattelser af, hvad klausulen mere præcist regulerer, hvilket ansvar den giver de involverede aktører, og hvilke handlemuligheder den giver regionen. Regionen foretog tiltag for at holde Falck ansvarlig, men da det er usikkert, hvad klausulen præcist dækker over, var det vanskeligt for regionen at stille specifikke krav til Falck. Fremadrettet peger det på behov for en klarere definition af, hvad 'loyalitetsforpligtelsen' dækker, hvem der bærer ansvaret for hvad, og hvilke konsekvenser der skal være, hvis dette ikke overholdes i tilstrækkelig grad. Det forekommer relevant at sikre kontraktlige formuleringer, som giver regionen mulighed for at handle i processen frem mod tidspunktet for overdragelsen (og ikke blot på selve overdragelsestidspunktet), såfremt regionen finder, at en tidligere leverandør ikke handler loyalt over for regionen eller en ny leverandør. Kunne regionen have rettet henvendelse til Falck tidligere i implementeringsfasen? Ja, men på grund af uklarhederne i loyalitetsklausulen er det tvivlsomt, om det ville have gjort en afgørende forskel.

6.2.4 Kommunikation og information

Kommunikationen mellem Region Syddanmark og de nye leverandører blev generelt beskrevet positivt. Responce-repræsentanten roste regionen for at sikre god dialog og være løsningsorienteret, bl.a. ved at sikre en harmonisering af visse forhold mellem de to vindende leverandører, så der ikke blev anvendt forskelligt udstyr i bilerne.

Implementeringsperioden bar imidlertid også præg af informationslæk. Ifølge de ledende BIOS-repræsentanter oplevede de gentagne gange læk af fortrolige oplysninger i både skriftlig og mundtlig kommunikation med Region Syddanmark. Påstandene om informationslæk blev bekræftet af to af de interviewede regionsrådspolitikere. Ifølge disse politikere var der bl.a. om læk af fortroligstemplett juridisk rådgivning til regionen samt interne notater om regionens overvejelser vedrørende de implementeringsmæssige udfordringer, som særligt BIOS oplevede.

Det betød, at udfordringer i implementeringsprocessen blev genstand for offentlig debat, samtidig med at BIOS og Region Syddanmark skulle forsøge at løse problemerne. Ifølge to af politikere havde det negativ betydning for samarbejdet internt i regionen og bidrog til at besværliggøre regionens arbejde i forbindelse med implementeringen. For BIOS skabte det tilsyneladende også udfordringer. BIOS-ledelsen, tidligere BIOS-mellemledere, ledere og projektmedlemmer i regionen forklarede samstemmende, at læk af fortrolige dokumenter bidrog til at skabe usikkerhed om BIOS' kontrakt blandt aktører, som virksomheden var afhængig af at samarbejde med.

Ifølge de tidligere mellemledere i BIOS bidrog usikkerheden til at gøre det særligt ressourcekrævende for virksomheden at etablere de tilbudte baser. De forklarede, at lokaleudlejere stillede usædvanligt høje krav om økonomisk garanti (sikkerhedsstillelse). De tidligere mellemledere i BIOS var involveret i enkelte af forhandlingerne omkring stationerne. Deres oplevelse var, at kravene til bankgarantier steg, efterhånden som avisartiklerne om BIOS' økonomi blev hyppigere, og at en enkelt udlejer ikke ønskede leje ud til BIOS på grund af frygt for virksomhedens konkurs.

Desuden bidrog usikkerheden ifølge BIOS-ledelsen og de tidligere mellemledere til virksomhedens rekrutteringsvanskeligheder. BIOS-ledelsen og de tidligere mellemledere forklarede, at en del af det personale, som viste interesse for ansættelse i BIOS, valgte at forholde sig afventende. Fra ambulancepersonalet fik de beskeden, at de ville afvente ansættelse, til de havde set, hvordan driftsstarten forløb.

For at reducere risikoen for informationslæk foregik en stor del af kommunikationen mellem BIOS og Region Syddanmark via advokater. Ifølge BIOS-ledelsen øgede dette implementeringsomkostningerne betragteligt for virksomheden. BIOS-ledelsen udtrykte ønske om, at regionen havde udvist større påpasselighed i forhold til informationshåndteringen.

Det kan konstateres, at læk af fortrolige dokumenter til pressen næppe har været fremmende for implementeringsprocessen. Det tyder på, at det har bidraget til at besværliggøre implementeringsprocessen for BIOS og ikke har været fordrende for samarbejdet i regionen. Håndteringen af pressesager har givetvis også bidraget til at gøre processen ressourcekrævende for regionen. Mens der må forventes en vis gennemsigtighed i den regionale sagsbehandling, påhviler der også regionen et ansvar for at holde fortrolige dokumenter fortrolige under en sagsbehandling.

6.3 Opsamling

I implementeringsperioden viste der sig betydelige udfordringer; særligt for BIOS. BIOS havde vanskeligheder med at nå at blive klar til driftsstart, bl.a. på grund af udfordringer med lokaler og rekruttering af mandskab. BIOS lykkedes at få materiel og baser på plads til driftsstart, men havde betydelige udfordringer med mandskab. Responce oplevede ikke tilsvarende implementeringsvanskeligheder. Virksomheden havde dog også nogle udfordringer med rekruttering.

Region Syddanmark stillede krav om implementeringsplaner for en række relevante forhold. I opfølgningen havde regionen en tæt dialog med leverandørerne. Det er væsentligt at bemærke, at regionen ikke blot agerede på den information, som leverandørerne gav, men også søgte viden om implementeringsprocessen via fysiske besøg hos leverandøren ved mistanke om alvorlige problemer. På den baggrund synes regionen overordnet set at have anvendt de opfølgningmuligheder, som regionen havde i implementeringsperioden. Set i lyset af udfordringerne med mandskab i tidligere udbud i andre regioner og regionens udsigt til at tiltrække tilbud fra nye leverandører kunne det dog formentlig have været en fordel at stille krav, som muliggjorde en tidligere opfølgning på dette punkt.

Hovedudfordringen i implementeringsfasen har handlet om overdragelse af mandskab. Regionens juridiske vurdering var, at betingelserne for virksomhedsoverdragelse ikke var opfyldt. Derfor blev dette ikke forudsat i kontrakten. I nogle interview blev der udtrykt tvivl om mandskabets status i forbindelse med virksomhedsoverdragelse, og hvorvidt der kunne være uudnyttede muligheder for mandskabsoverdragelse. Fremadrettet forekommer det relevant at afklare dette nærmere, gerne i samarbejde mellem regionerne. Herunder vil det være relevant at afklare, hvilke muligheder en ordregiver vil have for at håndhæve et krav om mandskabsoverdragelse mellem leverandører, såfremt én af leverandørerne ikke måtte ønske at indgå en frivillig overdragelsesaftale.

For at holde Falck ansvarlig i henhold til en kontraktfastsat loyalitetsklausul afholdt regionen et møde med Falck og indskærpede to gange loyalitetsforpligtelsen skriftligt. Imidlertid var det vanskeligt for regionen at stille præcise krav over for Falck og håndhæve disse med udgangspunkt i klausulen, da det er usikkert, hvad klausulen mere præcist regulerer, hvilket ansvar den giver de involverede aktører, og hvilke handlemuligheder den giver regionen. Regionen kunne have rettet henvendelse til Falck tidligere, end det var tilfældet, men på grund af uklarhederne i loyalitetsklausulen er det tvivlsomt, om det ville have gjort en afgørende forskel. Fremadrettet bør regionen sikre en tydeligere definition af, hvad 'loyalitetforpligtelsen' dækker, hvem der bærer ansvaret for hvad, og hvilke konsekvenser der skal være, hvis forpligtelsen ikke overholdes i tilstrækkelig grad.

En klagesag rejst af Falck bidrog i den første del af implementeringsfasen til at skabe usikkerhed om BIOS' kontrakt og bevirkede, at kontraktunderskrivelsen blev udskudt. Set i forhold til tidspunktet for kontraktunderskrift blev perioden reduceret med 39 dage i forhold til, hvad der var lagt op til i kontrakten. BIOS' og projektgruppens udsagn kan dog indikere, at der var usikkerhed om kontrakten i fem måneder. Ansvar for timingen af investeringer mv. synes at ligge hos virksomheden efter kontraktunderskriften, da der tilsyneladende ikke var juridiske barrierer for, at BIOS kunne foretage investeringer. Som ordregiver har regionen imidlertid også stor interesse i, at en ny leverandør kan nå at blive driftsklar. Fremadrettet forekommer det relevant for regionen at overveje muligheder for at indbygge fleksibilitet til håndtering af eventuelle klagesager i tidsplaner og kontraktvilkår for store udbud.

Over sommeren 2015 viste der sig så store udfordringer i forhold til BIOS' vagtplanlægning, at der i regionen opstod tvivl om, hvorvidt BIOS kunne honorere kontrakten. Regionen søgte

derfor juridisk rådgivning vedrørende hævegrundlaget for kontrakten og afsøgte muligheder for, at Falck (som eneste anden leverandør) kunne varetage driften. Udfaldet af processen blev, at et flertal i regionsrådet valgte at fortsætte med BIOS' kontrakt under forudsætning af, at der skete en meget tæt opfølgning på driften.

Har regionens tilrettelæggelse af implementeringen været tilstrækkelig til at håndtere de udfordringer, som de nye kontrakter medførte? Samlet peger KORAs afdækning på, at regionen i tilrettelæggelsen har taget højde for relevante forhold og gjort en stor indsats for at følge op på de implementeringsmæssige udfordringer. Det har dog ikke kunnet løse udfordringerne, fordi det også har handlet om forhold, som regionen ikke har haft mulighed for at påvirke.

Det kan konstateres, at der er sket læk af fortrolige dokumenter i implementeringsfasen, og at det formentlig har vanskeliggjort processen. Selvom regionen og offentligheden har en interesse i løbende at vurdere, om der sker misligholdelse af kontrakten, så har regionen som samlet organisation et ansvar for at holde fortrolige dokumenter fortrolige, ligesom det må forventes, at regionen er loyal i forhold til selve tildelingsbeslutningen.

Endelig bør regionen sikre et tydeligere juridisk grundlag for 'loyalitetforpligtelsen' i fremtidige kontrakter med private leverandører.

7 Driftsstart og opfølgning

Den 1. september 2015 overtog Responce og BIOS driften af Region Danmarks præhospitale indsats. Driftsstarten var ikke uden vanskeligheder. Den 27. juli 2016 begærede Region Syddanmark BIOS konkurs. Efterfølgende hjemtog regionen driften i de områder, hvor BIOS tidligere havde haft opgaven. I dette kapitel redegør vi for driftsmæssige udfordringer og regionens håndtering deraf. BIOS-ledelsen udtrykte i interviewet uenighed i regionens beslutning om at begære BIOS konkurs. Det er imidlertid uden for KORAs opdrag at afdække de specifikke forhold vedrørende BIOS' konkurs og regionens hjemtagning af driften, jf. afsnit 3.1.

7.1 Driftsmæssige udfordringer

Driftsstarten for BIOS blev af de interviewede politikere og ledere i regionen beskrevet som en vanskelig proces. Kort forinden var regionen blevet opmærksom på, at BIOS havde vanskeligt ved at få de nødvendige vagter besat og havde været igennem en vanskelig beslutningsproces. Beslutningsprocessen førte til, at regionen fastholdt kontrakten med BIOS (se afsnit 6.2.2). Den samstemmende vurdering fra langt de fleste af de interviewede projektmedlemmer, ledere og politikere i regionen var, at BIOS stort set var driftsklar den 1. september 2015. Køretøjer, stationer og udstyr var ifølge BIOS-ledelsen og regionens projektgruppe på plads ved driftsstart. Problemerne drejede sig om bemanningen. En af de interviewede politikere fandt imidlertid, at BIOS ikke kunne karakteriseres som driftsklar den 1. september 2015. Politikeren henviste til korrespondance mellem Kammeradvokaten og BIOS' advokater i perioden op til driftsstart, som bl.a. blev drøftet ved et ekstraordinært regionsrådsmøde den 27. august 2015. BIOS-ledelsen henviste i interviewet til de samme korrespondancer, men i kontrast til politikeren fandt de, at advokatnotaterne dokumenterede, at Bios levede op til sine kontraktlige forpligtelser. KORA har efterspurgt de skrivelser, som lå til grund for orienteringen på regionsrådsmødet, men ikke opnået indsigt heri. Region Syddanmark henviser til, at dokumenterne er fortrolige.

BIOS' drift var ifølge mellemlederne præget af nogle af de samme udfordringer som i implementeringsperioden. De forklarede, at der fortsat var udfordringer med høje krav til bankgarantier, som fordyrede lokaleomkostningerne. BIOS oplevede også fortsatte udfordringer med rekruttering af mandskab. Derfor var BIOS nødt til at supplere mandskabet med ambulancepersonale fra Sjælland, København og Nordtyskland, og flere fungerede som timereddere og vikarer. Det bidrog til at øge virksomhedens driftsudgifter, bl.a. i form af overtidsbetaling. Trods en stor rekrutteringsindsats var det vurderingen fra de tidligere mellemledere i BIOS, at virksomheden manglede omkring 100 medarbejdere for at opnå fuld bemanning i driftsperioden. Det har ikke været muligt for KORA at få verificeret dette estimat fra andre kilder.

Efter BIOS overtog driften den 1. september 2015, var der fortsat huller i vagtplanerne, som BIOS havde svært ved at dække. Ifølge de tidligere mellemledere i BIOS skyldtes det dels rekrutteringsproblemer, dels problemer med BIOS' administrative systemer. Ifølge de tidligere mellemledere i BIOS var der flere eksempler på, at BIOS' vagtplanlægningssystem ikke fungerede efter hensigten. Det gjaldt eksempelvis data, som forsvandt, og fejl i forhold til beregning af mandskabsbehov. Det gjorde det vanskeligt for mellemlederne at vide, hvor mange huller der reelt var i vagtplanen. En tidligere mellemleder forklarede: "Nogle gange, når man gik hjem, var der 240 ledige vagter resten af måneden, så lukkede man det ned, men når man åbnede det næste morgen, så var der 600 ledige vagter". Derudover havde BIOS ikke tilstrækkelig døgndækkende service til systemfejl, hvilket betød, at de tidligere mellemledere ved flere lejligheder måtte "tage et Excel-ark og en blyant frem" for at få styr på vagtplanlægningen. En

af mellemliderne problematiserede: "Vi sad i et ambulancefirma, som har åbent 24 timer i døgnet, men vores (it-)support gik hjem kl. 15 om fredagen og kom igen kl. 9 om mandagen". En tidligere mellemlider i BIOS gav desuden udtryk for, at de vagtplaner, som blev fremvist for regionen, ikke altid var retvisende, fordi der i nogle tilfælde figurerede personer, som havde trukket deres kontrakt tilbage.

Derudover opstod der ifølge de tidligere mellemlidere problemer med, at personale ikke fik udbetalt korrekt løn. Eksempelvis manglede de interviewede personer efter eget udsagn at få udbetalt overarbejdstimer for stort set alle de måneder, BIOS var i drift. Problemerne med lønudbetalingen betød ifølge mellemliderne, at det blot blev vanskeligere at få vagtplanerne til at hænge sammen, fordi en del af ambulancepersonalet ikke længere ønskede at tage ekstravagter.

I det følgende redegør vi for, hvordan regionen monitorerede og fulgte op på de driftsmæssige udfordringer.

7.2 Regionens monitorering og opfølgning

Som i implementeringsfasen fulgte regionens monitorering og opfølgning i forhold til driften to spor. Regionen fulgte dels op i forhold til den daglige drift, dels foretog regionen løbende vurderinger af, hvorvidt der var tale om, at BIOS misligholdt kontrakten, og hvordan regionen skulle handle i tilfælde af misligholdelse. Ifølge informanterne fra regionen blev vurderingerne af de kontraktlige forhold foretaget på højeste direktionsniveau med rådgivning fra Kammeradvokaten. Ifølge de interviewede politikere var regionsrådet desuden langt mere involveret og mere nede i detaljen, end de plejede at være i andre typer sager. Konkret blev der etableret en gruppe med formandskabet for regionsrådet, som ved behov diskuterede de udfordringer, der opstod, driftssituationen og de juridiske overvejelser om kontrakten. Ud fra den rådgivning, som regionen modtog fra Kammeradvokaten, var det vurderingen fra én af de interviewede politikere, at hævegrundlaget i kontrakten med BIOS ikke havde været klart nok formuleret. Fremadrettet foreslog politikerne, at regionen bør være mere specifik omkring, hvad der kan være hævegrundlag i kontrakter med private leverandører.

Umiddelbart efter driftsstart (den 8. september 2015) modtog Region Syddanmark en henvendelse fra Falck. Der var tale om en opfølgning på et tilbud, som Falck havde givet regionen umiddelbart før driftsstart. Falck tilbød denne gang at overtage driftsopgaven til samme betaling, som BIOS havde fået, plus et tillæg på 10 % de første fire måneder. Tilbuddet skulle gælde frem til gennemførelsen af et nyt udbud – efter Falcks forventning "mellem 18 og 24 måneder" (Søgaard Larsen 2015){ }. Tilbuddet var desuden betinget af, at Falck kun skulle levere døgnberedskaber og selv havde indflydelse på disponeringen. Ifølge en af de interviewede politikere svarede regionen ikke Falck på dette tilbud. Baggrunden var ifølge politikerne, at det fortsat var regionens vurdering, at regionen ikke havde juridisk grundlag for at ophæve kontrakten med BIOS på daværende tidspunkt. Desuden forklarede flere politikere, ledere og projektmedlemmer i Region Syddanmark, at regionens vurdering var, at der ikke var tale om en sundhedsfaglig risiko eller fare for borgernes sikkerhed ved at fortsætte med BIOS' kontrakt. Derfor valgte regionen at fortsætte med den. En af de interviewede politikere udtrykte dog uenighed med denne vurdering.

7.2.1 Monitorering af driften

Regionens tætte monitorering af driften var muliggjort via hjemtagning af AMK-vagtcentralen. Det muliggjorde ifølge projektgruppen en tæt dialog med vagtcentralens medarbejdere om driften og gav mulighed for at lave daglige opgørelser af responstider og nedetid. Dette tjente

både til at give regionen løbende information om driften og til ekstern kommunikation, herunder at korrigere oplysninger i pressen.

En af de interviewede politikere stillede sig kritisk over for, hvorvidt BIOS levede op til virksomhedens forpligtelser over for regionen og fandt, at det var kritisk for borgernes sikkerhed. Langt de fleste af de interviewede politikere, ledere og projektmedlemmer gav dog udtryk for, at BIOS leverede langt størstedelen af det, som virksomheden skulle ifølge kontrakten. Ifølge disse informanter var hovedproblemet, at driften indebar for store omkostninger for BIOS. Informanterne lagde vægt på, at responstiderne på intet tidspunkt havde været kritiske trods udsving, og at der ikke havde været situationer, hvor ambulancer ikke kom frem til borgerne. Ifølge en leder gjorde ekspertisen på vagtcentralen en væsentlig forskel for driften. "Vi har haft nogle meget dygtige disponenter. De har været i stand til at sikre nogle relativt pæne responstider for akutte ambulancekørsler, til trods for at der i varierende omfang har manglet ambulancer". Lederen fandt, at ambulancedækningen ikke var tilstrækkeligt stabil fra BIOS' side. Lederens vurdering var, at ustabiliteten (nedetid på ambulancer) ofte var større i weekender end på hverdage, da det her var sværest for BIOS at bemane vagterne (eksempelvis ved akut opstået sygdom blandt personalet).

KORA har ikke i dataindsamlingsperioden haft adgang til opgørelser over, hvor mange af de tilbudte beredskaber som BIOS leverede i hvilke perioder, herunder eventuelle forskelle mellem hverdage og weekend.

På baggrund af regionens opgørelser over den gennemsnitlige realiserede responstid fremgår det, at responstiderne i de områder, hvor BIOS varetog driften, i de fleste tilfælde ligger inden for regionens responstidsmål. Tabel 7.1-Tabel 7.3 sammenligner responstider i den periode, hvor BIOS og Responce har haft driftsansvar, med tilsvarende tidligere perioder, hvor Falck har haft driftsansvaret. Responstiderne er opgjort dels for ambulancekørsel separat, dels for ambulancer, akutlægebiler og akutbiler samlet (første vogn på stedet). Responstider, som overstiger regionens responstidsmål, er markeret med fed skrift. De gennemsnitlige responstider kan dække over variationer. For at give et indtryk af, hvor længe borgerne har ventet på hjælp, angives andelen af kørsler med responstid over 15 minutter. Eftersom responstiderne både er afhængige af de stillede beredskaber og disponeringen heraf, afspejler responstiderne både indsatsen fra leverandørerne og fra regionens AMK-vagtcentral.

Tabel 7.1 Sammenlignende responstider 4. kvartal 2014 og 4. kvartal 2015

Delområder	Gennemsnitlige responstider for <u>ambulancekørsler</u> med udrykning (minutter)			Andel af ambulancekørsler med responstid over 15 min. (%)		Gennemsnitlige responstider for <u>første vogn</u> på stedet*		Andel af akutkørsler* med responstid over 15 min. (%)	
	4. kvartal 2014	4. kvartal 2015	Responstidsmål	4. kvartal 2014	4. kvartal 2015	4. kvartal 2014	4. kvartal 2015	4. kvartal 2014	4. kvartal 2015
Fyn	7,4	8,2	7,9	5,4	8	7,2	7,9	4,0	-
Sydvestjylland	7,8	8,5	8,6	8,7	10,7	7,0	7,8	4,9	-
Sønderjylland	8,7	9,4	9,8	10,1	12,7	7,7	8,4	5,7	-
Trekantsområdet	7,5	7,8	7,9	4,5	5	7,3	7,3	4,2	-

Note: * Opgørelsen inkluderer ambulancer, akutlægebiler og akutbiler. Der er et databrud den 1. juni 2015 på grund af overgang fra Falcks til regionens datasystemer, men samme datadefinitioner er videreført.

Kilde: (Region Syddanmark 2016b).

Table 7.2 Sammenlignende responstider 1. kvartal 2015 og 1. kvartal 2016

Delområder	Gennemsnitlige responstider for <u>ambulancekørsler</u> med udrykning (minutter)			Andel af ambulancekørsler med responstid over 15 min. (%)		Gennemsnitlige responstider for <u>første vogn</u> på stedet*		Andel af akutmøder* med responstid over 15 min. (%)	
	1. kvartal 2015	1. kvartal 2016	Responstidsmål	1. kvartal 2015	1. kvartal 2016	1. kvartal 2015	1. kvartal 2016	1. kvartal 2015	1. kvartal 2016
Fyn	7,6	8,2	7,9	5,9	6,7	7,4	7,9	4,7	-
Sydvestjylland	8,2	8,8	8,6	10,9	11,7	7,3	7,9	6,6	-
Sønderjylland	8,7	9,6	9,8	11,6	14,3	7,8	8,5	6,9	-
Trekantsområdet	7,6	7,5	7,9	4,9	4,7	7,6	7,3	4,8	-

Noter: * Opgørelsen inkluderer ambulancer, akutlægebiler og akutbiler. Der er et databrud den 1. juni 2015 på grund af overgang fra Falcks til regionens datasystemer, men samme datadefinitioner er videreført.

Kilde: (Region Syddanmark 2016c).

Table 7.3 Sammenlignende responstider 2. kvartal 2015 og 2. kvartal 2016

Delområder	Gennemsnitlige responstider for <u>ambulancekørsler</u> med udrykning (minutter)			Andel af ambulancekørsler med responstid over 15 min. (%)		Gennemsnitlige responstider for <u>første vogn</u> på stedet*		Andel af akutmøder* med responstid over 15 min. (%)	
	2. kvartal 2015	2. kvartal 2016	Responstidsmål	2. kvartal 2015	2. kvartal 2016	2. kvartal 2015	2. kvartal 2016	2. kvartal 2015	2. kvartal 2016
Fyn	7,9	8,1	7,9	-	7,3	7,6	7,9	-	-
Sydvestjylland	8,7	8,6	8,6	-	11,3	7,7	7,9	-	-
Sønderjylland	8,8	9,4	9,8	-	12,7	7,4	8,4	-	-
Trekantsområdet	7,6	7,4	7,9	-	5	7,5	7,3	-	-

Noter: * Opgørelsen inkluderer ambulancer, akutlægebiler og akutbiler. Der er et databrud den 1. juni 2015 på grund af overgang fra Falcks til regionens datasystemer, men samme datadefinitioner er videreført.

Kilde: (Region Syddanmark 2016d).

Det forhold, at BIOS fik bod, peger på, at virksomheden ikke kunne stille de krævede beredskaber til de krævede tidspunkter. Bodden trådte i kraft den 1. januar 2016. Kravene for bod på nedetid og mobiliseringstid for faste beredskaber fremgår af Region Syddanmarks udbudsmateriale (kontraktbilag 1, punkt 0.7.14-0.7.17 og 0.7.20-0.7.22). Nedetid defineres som "den tid et beredskab ikke er disponibelt for ordregivers AMK-vagtcentral" og mobiliseringstid refererer til den tid, der går, fra et beredskab bliver alarmeret, til det registreres, at opgaven er accepteret, og køretøjet er på vej (Region Syddanmark 2014e).

Ifølge kontrakten skal leverandøren betale bod, hvis den samlede nedetid i et delområde overstiger 0,5 % af den samlede driftstid pr. uge. Desuden skal leverandøren betale bod, hvis den samlede overskridelse af mobiliseringstiden på en delaftale overskrider 0,015 % af den samlede driftstid pr. uge. Bodden beregnes via et pointsystem.

Bod for nedetid beregnes således: De første 60 minutter, hvor AMK-vagtcentralen ikke har et givet beredskab til rådighed, beregnes 1 point pr. minut nedetid. Derefter stiger antallet af

point pr. minut nedetid (2 point pr. minut efter 60-90 minutter, 3 point pr. minut efter 90-120 minutter og derefter 5 point pr. minut). Antallet af point ganges med 5 kr.³⁰

Bod for overskridelse af mobiliseringstiden beregnes således: De første 10 sekunder, som beredskab overskrider mobiliseringstiden, beregnes 0,01 point pr. sekund. Derefter stiger antallet af point pr. overskredet sekund af mobiliseringstiden (0,03 point fra 10-20 sekunder, 0,05 point fra 30-300 sekunder og derefter tæller forsinkelsen som nedetid). Antallet af point ganges med 50 kr.³¹

Ifølge regionen fik BIOS for 1. kvartal 2016 en bod på 13.646.811 kr. For 2. kvartal 2016 lød BIOS' bod ifølge regionen på 13.617.227 kr.

Boden signalerer, at BIOS' dækning ikke har levet op til regionens krav. De tilgængelige responstidsoversigter tyder dog på, at de gennemsnitlige responstider for ambulancekørsel i de områder, som BIOS varetog driften i, kun har afvejet lidt fra regionens responstidsmål. Andelen af kørslerne, der har oversteget 15 minutter, har konsistent ligget lidt højere end det foregående år. Da regionen ikke har præciseret responstidsmål for variansen, kan det ikke vurderes, hvorvidt niveauet er acceptabelt i forhold til regionens egne målsætninger. Variansen i responstiderne er væsentligt i forhold til at kunne vurdere, hvor længe borgerne må vente på akut hjælp. Derfor forekommer det relevant for regionen at opstille mål herfor.

7.2.2 Øvrig opfølgning

Problemerne med BIOS' vagtplaner, som viste sig før driftsstart, fik direkte betydning for regionens opfølgning. Fra månedlige opfølgninger, hvor BIOS rapporterede via præsentationer for regionen, krævede regionen derefter ugentlige statusrapporter over nyansat ambulancepersonale, hvilken uddannelse de havde, og hvor mange der var fratrådt i mellemtiden.

Ud over driftsmonitoreringen og de ugentlige statusrapporter fra BIOS var ledere og projektmedlemmer fra regionen også fysisk til stede i BIOS' hovedkvarter i tiden efter driftsstart. De, som havde deltaget i opfølgningen, forklarede, hvordan de havde gennemgået vagtplaner ned i mindste detalje: station for station, vagt for vagt og dag for dag. En leder forklarede: "Vi sad derovre til om aftenen for at finde ud af, hvor mange ambulancer de havde bemanded næste morgen. [...] Vi sad der og hørte dem ringe rundt til personalet og bede dem om at tage en ekstra vagt næste dag og holdt øje med, hvor mange vagter der var dækket". På den måde kunne regionens personale give AMK-vagtcentralen besked om, hvilke beredskaber der kunne forventes den følgende dag, så de eventuelt kunne ændre på placeringerne. Ifølge lederen fulgte regionen vagtplanlægningen på daglig basis umiddelbart efter driftsstarten og derefter på ugentlig basis. Et medlem af projektgruppen konstaterede, at de i driftsopfølgningen var "langt mere nede [i detaljen], end man egentlig burde over for en leverandør". De tidligere mellemledere i BIOS bekræftede regionens tætte opfølgning på vagtplanlægningen. Én af dem bemærkede, at det for dem betød, at de brugte "oceaner af ressourcer" på at dokumentere og stille sig til rådighed for regionen.

Regionens opfølgning gav dem ifølge projektgruppen indsigt i, at der var ubesatte vagter i langt de fleste måneder. Et af projektmedlemmerne forklarede desuden, at de via den tætte opfølg-

³⁰ Eksempel på bodsopgørelse ved 20 beredskaber pr. delaftale: Samlet driftstid i et delområde i en uge 148.080 minutter. Tilladt nedetid på 0,5 % af 148.080 = 700 minutter/point (afrundet). Beregnet minutters nedetid i uge 1 er lig med 750 point, hvilket medfører en bod på 5.000 kr. (750 point minus 700 point lig med 50 point gange 20 beredskaber gange kr. 5) til leverandøren.

³¹ Eksempel på bodsopgørelse ved 20 beredskaber pr. aftaleområde: Samlet driftstid i et delområde pr. uge 2.468 timer lig med 148.080 minutter. Tilladte minutters overskridelse af mobiliseringstid 148.080 * 0,00015 = 22 point (efter afrunding). Opnåede point i uge 1 er 33 point, hvilket giver en bod på 11.000 kr. (33 point minus 22 point gange 20 beredskaber gange kr. 50) til leverandøren.

ning fik indtryk af, at der var "meget lidt styr på vagtplanlægningen" hos BIOS, og at virksomhedens vagtplanlægningssystemer tilsyneladende ikke fungerede efter hensigten. Ifølge projektgruppen fik regionen derfor nogle gange fremlagt vagtplaner, som senere viste sig at være mangelfulde.

BIOS' supplering af tysk ambulancepersonale gav anledning til kritik i pressen, da det kort efter driftsstart kom frem, at flere tyske ansatte ikke havde den krævede uddannelse. Det betød, at de skulle opkvalificeres fagligt, før de kunne køre de danske ambulancer. For at sikre sig, at det rekrutterede personale havde de krævede kompetencer, gennemgik den præhospitale chef uddannelsesbeviser, kompetencer og godkendelser fra Sundhedsstyrelsen på de navngivne personer, hvis kompetencer der var blevet draget tvivl om. Ifølge projektgruppen fandt den præhospitale chef ingen uoverensstemmelser eller andet, som kunne give anledning til yderligere opfølgning.

I pressen blev det også hævdet, at BIOS ikke overholdt hviletidsbestemmelser for ambulancepersonalet. Ifølge en politiker foretog regionen derfor også en undersøgelse af, hvorvidt der skete brud på arbejdsmiljøreglerne i BIOS. Ifølge en præsentation ved regionens sundhedsdirektør på et regionsrådsmøde den 8. september 2015 gennemgik regionens medarbejdere sammen med BIOS omkring 1.250 vagter og fandt, at der ud af disse havde været brud på arbejdsmiljøreglerne i 13 tilfælde. Politikerne bemærkede, at der ideelt set ikke burde ske brud på arbejdsmiljøreglerne, men at regionen ikke fandt niveauet alarmerende.

Knap et år efter driftsstart rettede regionen for tredje gang henvendelse til Falck vedrørende loyalitetsforpligtelsen. I en e-mail fra regionen til Falck konstaterede regionen, at en adfærd som den, der var beskrevet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens meddelelse om betænkeligheder, ville være i strid med Falcks kontraktuelle loyalitetspligt, og at regionen ville rette krav om erstatning til Falck, såfremt påstandene om Falcks adfærd bekræftes ved en konkurrenceretslig afgørelse. Derudover opfordrede regionen Falck til aktivt at sikre sig, at Falck hverken direkte eller indirekte opstillede hindringer for, at medarbejdere kunne beslutte at arbejde for en ny leverandør i Region Syddanmark (Region Syddanmark 2016a).

Samlet set gjorde Region Syddanmark, hvad der må betegnes som en ekstraordinær indsats for at følge op på driften. De foretog overvågning via daglige driftsopgørelser, efterspurgte detaljeret dokumentation om BIOS' bemandsingssituation, iværksatte undersøgelser på konkrete mistanker og fulgte driften via fysisk tilstedeværelse i BIOS' hovedkvarter. Det var ganske ressourcekrævende for både regionen og BIOS. Opfølgningen gav regionen en meget mere detaljeret driftsindsigt, end det tidligere havde været tilfældet. Før hjemtaget af AMK-vagtcentralen havde regionen alene fulgt driften via Falcks responstidsopgørelser.

Tidligere mellemledere i BIOS foreslog, at regionen kunne have stillet større krav til leverandørernes administrative systemer, herunder vagtplanlægningssystemer og lønsystemer. En tidligere mellemleder bemærkede: "Der er stillet frygtelig mange krav til alt muligt. Men hvis man ser på, hvilke krav der er stillet til de administrative ting, så er der forbavsende lidt sammenlignet med de andre ting". Mellemlederen foreslog videre, at "administrationsdelen" skulle beskrives mere nøje i udbudsmaterialet, og at der skal være milepæle, som afspejler administrationsopbygningen.

Utilstrækkelig systemmæssig støtte har givetvis bidraget til at vanskeliggøre vagtplanlægningen for BIOS. Det er dog spørgsmålet, hvorvidt det er et forhold, som bør løses via kravspecifikationer. Umiddelbart må det betragtes som en grundlæggende del af det at drive virksomhed med ansatte, at man har fungerende HR-systemer. Skulle regionen også stille detaljerede krav til en leverandørs administrative systemer, nærmer detaljeringsgraden i styringen sig et niveau, hvor der kan stilles spørgsmålstejn ved meningsfuldheden med en udlicitering.

Der var tale om betydelige bodssummer, som BIOS skulle betale – samlet omkring 27 mio. kr. for 1. og 2. kvartal 2016. I lyset heraf var bodsforholdene genstand for diskussion i flere interview. Den samstemmende vurdering fra leverandørerne, projektgruppen og ledere i regionen var, at Region Syddanmarks udbudsmateriale lagde op til strenge bodsforhold. En leder i regionen forklarede, at kontrakten gav mulighed for at evaluere bodssystemet efter et år, såfremt alle leverandører var enige heri. "Selvom vi aldrig nåede ud over kontraktens første år, så blev muligheden for at ændre på bodssystemet drøftet tidligere end efter et år. I den forbindelse var de to operatører ikke enige om, at der var behov for at evaluere bodssystemet". Lederen vurderede i samklang med de tidligere mellemledere i BIOS, at det "ikke er en urealistisk bodsmodel under den forudsætning, at man har fuld bemanning".

Bodssystemet var altså udarbejdet ud fra andre forudsætninger end den aktuelle driftssituation. Det var udarbejdet med henblik på at skabe økonomisk incitament for leverandørerne til at sikre leveringssikkerhed under forudsætning af fuld bemanning. På grund af BIOS' mandskabsbrist kom bodssystemet til at straffe leverandøren hårdt. Regionen var opmærksom herpå, men tvunget til at holde sig til de kontraktfastsatte vilkår. På den baggrund synes regionen at have benyttet de tilgængelige styringsmuligheder i situationen.

7.3 Opsamling

Driften var for BIOS præget af nogle af de samme udfordringer som i implementeringsfasen. KORAs afdækning tyder på, at BIOS stort set var driftsklare den 1. september 2015. Køretøjer, stationer og udstyr var ifølge regionen og BIOS på plads ved driftsstart. Problemerne drejede sig fortsat om bemanning og vagtplaner. Dertil kom sager med, at personale tilsyneladende ikke fik udbetalt korrekt løn.

Samlet set gjorde Region Syddanmark, hvad der må betegnes som en ekstraordinær indsats for at følge op på driften. Hjemtagningen af AMK-vagtcentralen muliggjorde overvågning af driften via daglige opgørelser af responstid, nedetid og mobiliseringstid. Derudover efterspurgte regionen detaljeret dokumentation om BIOS' bemanningssituation, iværksatte undersøgelser på konkrete mistanker og fulgte driften via fysisk tilstedeværelse i BIOS' hovedkvarter. Det var ganske ressourcekrævende for både regionen og BIOS.

Regionens opgørelser viste, at de gennemsnitlige responstider i de områder, hvor BIOS varetog driften, stort set holdt sig inden for regionens responstidsmål. BIOS havde imidlertid vanskeligheder med stille de krævede beredskaber til de krævede tider og modtog fra 1. januar 2016 bod herfor. Bodssystemet var udarbejdet ud fra en forudsætning om, at leverandørerne havde fuld bemanning. På grund af BIOS' mandskabsbrist kom bodssystemet til at straffe leverandøren hårdt. Regionen var opmærksom herpå, men tvunget til at holde sig til de kontraktfastsatte vilkår. Regionen forsøgte at opnå tilslutning blandt begge leverandører til en ændring af bodssystemet, men der blev tilsyneladende ikke opnået enighed herom.

Kunne Region Syddanmark have iværksat yderligere opfølgningstiltag for at imødegå de udfordringer, som opstod i forbindelse med driftsopstarten og den efterfølgende driftsfase? På den baggrund af den afdækning, KORA har foretaget, synes regionen at have benyttet de tilgængelige styringsmuligheder i situationen.

8 Regionens ressourceforbrug

Region Syddanmark har i forbindelse med ambulanceudbuddet opgjort et estimat for de mandetimer, der er medgået i de forskellige faser i forbindelse med ambulanceudbuddet. Dette kapitel bygger på journal nr. 15/39075 fra afdelingen for sundhedsplanlægning inkl. bilag. Desuden er det samlede timetal for de enkelte faser i forløbet fordelt på personalegrupper, jf. de relative fordelingstal, der er angivet i journal nr. 15/39075.

Før udbuddet blev vedtaget af regionsrådet, udarbejdede afdelingen for sundhedsplanlægning et strategipapir, som udstak rammebetingelserne for et kommende ambulanceudbud. Efter regionen havde besluttet at gennemføre ambulanceudbuddet, blev der den 6. maj 2013 nedsat en projektgruppe til at varetage forberedelsen af udbuddet, selve udbudsprocessen, samt evalueringen af de indkomne tilbud. Denne bestod af to chefer og to fuldmægtige.

I faserne relateret til udarbejdelse af udbudsmaterialet blev interesserede tilbudsgivere inviteret til en forudgående teknisk dialog. Der blev her afholdt en møderække og høringer om udbudsmaterialet, ligesom udbudsmaterialet blev udarbejdet og tilrettet på baggrund af input fra de interesserede tilbudsgivere. Tilbudsgivere havde i udbudsfasen mulighed for at stille opklarende/uddybende spørgsmål til udbudsmaterialet. Den tekniske dialog og høring foregik fra maj 2013 og indtil udsendelse af udbudsbekendtgørelsen den 31. marts 2014. Udbud og tilbudsevaluering strakte sig over perioden 31. marts 2014 til 10. oktober 2014.

Tabel 8.1 viser regionens estimat for timeforbruget for faserne i frem til valget af leverandør.

Tabel 8.1 Transaktionsomkostninger i faserne frem til valg af leverandør

Fase	Fuldmægtig 1	Chef 1	Chef 2	Fuldmægtig 2	Sum
Strategipapir	468				468
Teknisk dialog	585	98	98		780
Udbudsmateriale og vidensdeling	1.300	325	910		2.535
Udbud og tilbuds-evaluering	1.274	364	410	91	2.139
Sum	3.627	787	1.418	91	5.922

Projektgruppens medlemmer fortsatte efter kontraktindgåelse med implementeringen af de nye kontrakter. Denne fase strakte sig fra 10. oktober 2014 til 31. august 2015, mens selve driftsfasen strakte sig fra 1. september 2015 til 27. juli 2016.

Både implementeringsfasen og driftsfasen blev af regionen fremhævet som perioder med betydeligt arbejdspress. Særligt driftsfasen krævede meget ledelsestid fra direktørlaget i regionen, ligesom der blev trukket vekslers på økonomi- og regnskabsafdelingen samt kommunikationsafdelingen. I regionens opgørelse af transaktionsomkostninger i forbindelse med ambulanceudbuddet er trækkes på økonomi- og regnskabsafdelingen, it-afdelingen og kommunikationsafdelingen ikke indregnet. Derfor bør opgørelsen betragtes som et absolut minimumsestimater for regionens transaktionsomkostninger. Tabel 8.2 er regionens estimat for timeforbruget i faserne efter valget af leverandør opgjort.

Table 8.2 Transaktionsomkostninger i faserne efter valg af leverandør

Fase	Fuldmægtig 1	Chef 1	Chef 2	Fuldmægtig 2	Chef-konsulent	Sum
Implementering	4.067	1.576	1.576	473		7.693
Drift	3.687	1.341	1.207		201	6.435
Sum	7.754	2.917	2.783	473	201	14.128

Det samlede træk på regionens personale svarer til ca. 13,1 årsværk. Lønnen for de enkelte personalegrupper kendes ikke, men tages der udgangspunkt i de typiske lønrammer for de relevante personalegrupper, kan regionens interne transaktionsomkostninger i forbindelse med ambulanceudbuddet estimeres til ca. 9-10 mio. kr.

Ud over et betydeligt træk på regionens personale, særligt i implementerings- og driftsfaserne, er der også indkøbt juridisk rådgivning og it-bistand i perioden. Frem til selve driftsfasen er der omkostninger på ca. 100.000 kr. til kvalitetssikring af udbuddet. Klagen fra Falck til Klagenævnet for Udbud medførte yderligere udgifter til advokatbistand på 2,9 mio. kr. I driftsfasen blev der i tilknytning til den nødlidende BIOS-kontrakt indkøbt juridisk bistand for yderligere 4,9 mio. kr. Den samlede udgift til ekstern juridisk rådgivning kan således opgøres til 7,9 mio. kr.

Regionens samlede transaktionsomkostninger i forbindelse med ambulanceudbuddet kan på baggrund af ovenstående opgøres til minimum 16,9 mio. kr., hvortil der kommer ekstraordinært træk på en lang række af regionens ledelsesressourcer mv.

9 Konklusion

Overordnet peger KORAs undersøgelse på, at Region Syddanmark tog relevante hensyn til de særlige forhold på markedet for ambulanceoperatører og gennem markedsdialog og delvis reorganisering af området fik muliggjort konkurrence. Endvidere har regionen på flere måder søgt at balancere hensyn til målsætningerne om økonomisk effektivitet/konkurrence, forsyningssikkerhed og kvalitet i forberedelsen af udbuddet og synes ikke at have løbet unødige risici i tilrettelæggelsen af udbuddet. Overordnet set forekommer regionens udbudsmateriale at være hensigtsmæssigt udarbejdet. Der er dog enkelte elementer, som kan have bidraget til at fordyre tilbudsgivningen og implementeringen for leverandørerne, men ikke noget, som forklarer de efterfølgende implementerings- og driftsvanskeligheder.

Regionens uddannelseskrav forekommer lave, når kontraktens længde tages i betragtning. Dette er heller ikke en forklaring på de efterfølgende implementerings- og driftsvanskeligheder, men er et væsentligt opmærksomhedspunkt i et længere tidsperspektiv. Fremadrettet kan regionen desuden overveje at tydeliggøre, hvordan tilbudsgivere skal angive den tilbudte mandskabsdimensionering for at bidrage til at forebygge fortolkningsvanskeligheder.

Tilbudsvurderingen synes at have fulgt regionens egne retningslinjer og principper i udbudspolitikken. På baggrund af KORAs undersøgelse synes regionen generelt at have foretaget rimelige og relevante overvejelser i valget af leverandør, herunder relevante tiltag for at vurdere, om tilbuddet fra BIOS var realistisk. Fremadrettet vil det være relevant for regionen at benytte en form for kontrolbud eller kontrolberegning i udbud på det præhospitale område.

Hovedudfordringen i udbudsprocessen handlede om mandskabsrekruttering. KORAs undersøgelse peger på, at regionen gennem udbudsprocessen foretog flere relevante tiltag for at imødegå denne udfordring. Regionen informerede tilbudsgivere om tidligere erfaringer med nyetablerede leverandører i andre regioner, indskærpede to gange loyalitetsforpligtelsen over for Falck i implementeringsperioden og én gang i driftsperioden, foretog en tæt opfølgning på BIOS' aktiviteter sidst i implementeringsfasen og en – mere end forventelig – opfølgning i driftsfasen.

Region Syddanmark stillede krav om, at leverandørerne skulle fremlægge milepælsplaner for personale, herunder rekrutteringsplaner for ambulancebehandlere, ambulanceassistenter og paramedicinere senest fire måneder efter kontraktunderskrift. Set i lyset af udfordringerne med mandskab i tidligere udbud i andre regioner og regionens udsigt til at tiltrække tilbud fra nye leverandører, kunne det formentlig have været en fordel at stille krav, som muliggjorde en tidligere opfølgning på dette punkt. Det skal også ses i lyset af, at regionens udbud blev tilrettelagt på en måde, så der blev forudsat større mandskabsbehov, end der var ansat af regionens eksisterende leverandør på det pågældende tidspunkt.

Fremadrettet bør regionen tydeliggøre i kontrakter med leverandører, hvad forpligtelsen til at medvirke loyalt til at sikre overgangen til en ny leverandør mere præcist dækker over. Det er nødvendigt at præcisere, hvem der bærer hvilket ansvar, og hvilke konsekvenser utilstrækkelig overholdelse skal medføre, hvis regionen fremadrettet skal sikres bedre mulighed for at stille konkrete krav og følge op herpå. Desuden synes der på baggrund af erfaringerne fra det pågældende udbud at være behov for mere information til tilbudsgivere om danske arbejdsmarkedsforhold og arbejdsmarkedet for ambulancemandskab. Derudover forekommer det relevant for regionen at indtænke tid og ressourcer til håndtering af eventuelle klagesager i forbindelse med planlægningen af fremtidige, store udbud.

Informationslæk bidrog til at vanskeliggøre udbudsprocessen. Selvom regionen og offentligheden har en interesse i løbende at vurdere, om der sker misligholdelse af kontrakter, så har regionen som samlet organisation et ansvar for at holde fortrolige dokumenter fortrolige.

Endelig kan det bemærkes, at Region Syddanmark i det aktuelle udbud opnåede positive erfaringer med at afsætte tid og ressourcer til dialog med potentielle tilbudsgivere samt andre regioner forud for udbuddet. Fremadrettet kan regionen overveje muligheder for også at etablere kommunikationsplatforme med arbejdstagersiden (fx via hjemmesider eller gå hjem-møder) for at bidrage til at imødegå eventuel mytedannelse.

Litteratur

- Bekendtgørelse af færdselsloven 2017, LBK nr 38 af 05/01/2017. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Available: <https://www.retsinformatio.dk/forms/R0710.aspx?id=185819> [2017, 13.02.2017].
- Denzin, N.K. 2009, *The Research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods*, AldineTransaction, New Brunswick N.J.
- Kammeradvokaten 2014, *Notat om unormalt lavt bud i relation til Region Syddanmarks udbud af ambulancetjenesten, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport*, Advokatfirmaet Poul Schmith, København.
- Klagenævnet for Udbud 2015, *Kendelse: Falck Danmark A/S (advokat Jens Munk Plum, København) mod Region Syddanmark (Kammeradvokaten v/advokat Jens Bødtcher-Hansen og advokat Christian Clausen)*, J. nr.: 2014-8529. edn, Klagenævnet for Udbud, København.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2017, *Hvornår kan Klagenævnet tillægge en sag opsættende virkning?*. Available: - <http://www.kfst.dk/Tender/Nyt-udbud/Fase-5/Hvornaar-kan-Klagenaevnet-tillaegge-en-sag-opsaettende-virkning?tc=E64804368AC7488DAD37181E2A178253> [2017, 13.02.2017].
- Kvale, S. 1997, *Interview: en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, Hans Reitzel, København.
- Region Hovedstaden 2014, *Udbudsbetingelser vedr. EU-Udbud EU NR. 2014/S 123-219416 af ambulanceberedskab i Region Hovedstaden*, Region Hovedstaden, Hillerød.
- Region Hovedstaden 2009, *En samlet orientering om udbudsforløbet vedrørende ambulancekørsel og sygetransport i Region Hovedstaden. Notat af 31. jan. 2009*, Region Hovedstaden, Hillerød.
- Region Midtjylland 2007, *Notat om udbudsstrategi for EU-udbud af ambulancetjenesten. Notat af 24 okt. 2007*. Region Midtjylland, Viborg.
- Region Nordjylland 2014, *Udbudsmateriale: Udbud af ambulancetjenesten i Region Nordjylland 2014*, Region Nordjylland, Aalborg.
- Region Syddanmark 27.08.2015, *Region Syddanmark afdækker problemer med vagtplan*. Available: <https://www.regionsyddanmark.dk/wm471184> [2017, 13.02.2017].
- Region Syddanmark 2016a, *Mail fra Helene Vestergaard til Falck af 4. juli 2016*, Region Syddanmark, Vejle.
- Region Syddanmark 2016b, *Referat af møde i Region Syddanmarks Præhospitale Udvalg d. 11. januar 2016 (bilag til punkt 3)*. Available: <https://www.regionsyddanmark.dk/wm478400>.
- Region Syddanmark 2016c, *Referat af møde i Region Syddanmarks Præhospitale Udvalg d. 11. april 2016 (bilag til punkt 3)*. Available: <https://www.regionsyddanmark.dk/wm483300>.
- Region Syddanmark 2016d, *Referat af møde i Region Syddanmarks Præhospitale Udvalg d. 7. november 2016 (bilag til punkt 3)*. Available: <https://www.regionsyddanmark.dk/wm492991>.

- Region Syddanmark 2015, *Brev fra Per Busk til Allan Søgaard af 18. juli 2015*, Region Syddanmark, Vejle.
- Region Syddanmark 2014a, *Evalueringsrapport: Udbud af ambulancetjeneste, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport i Region Syddanmark*, Region Syddanmark, Vejle.
- Region Syddanmark 2014b, *Redegørelse til Regionsrådet vedrørende ambulanceudbud*, Region Syddanmark, Vejle.
- Region Syddanmark 2014c, *Redegørelsesdokument for konkurrenceparametre vedr. levering af ambulancetjeneste, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport*, Region Syddanmark, Vejle.
- Region Syddanmark 2014d, *Udbudsmateriale: Offentligt udbud. Ambulancetjeneste, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport i Region Syddanmark*, Region Syddanmark, Vejle.
- Region Syddanmark 2014e, *Udkast til kontrakt om levering af ambulancetjeneste, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport mellem Region Syddanmark og XXX*. Region Syddanmark, Vejle.
- Region Syddanmark 2007a, *Oplæg til Det særlige udvalg vedrørende tilrettelæggelse af akutbetjeningen vedrørende udbud af ambulancetjenesten i Region Syddanmark. Notat af 10. januar 2007*, Region Syddanmark, Vejle.
- Region Syddanmark 2007b, *Udbudspolitik for varer og tjenesteydelser i Region Syddanmark*. Region Syddanmark, Vejle.
- Rigsrevisionen 2013, *Beretning om regionernes præhospitale indsats*, Rigsrevisionen, København.
- Social- og Indenrigsministeriet 2008, *Bekendtgørelse om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud. BEK nr 607 af 24/06/2008*, Social- og Indenrigsministeriet, København.
- Søgaard Larsen, A. 2015, *Mail til regionen d. 5. september 2015*, Falck, København.
- SOS International 2014, *Mail til Region Syddanmark d. 6 juni 2014 kl. 11:12*, SOS International, København.
- Sturgess, G.L. 2012, *Diversity and Contestability in the Public Service Economy*, NSW Business Chamber, Sydney.
- Sundheds- og Ældreministeriet 2016a, *BEK nr. 971 af 28/06/2016 (Gældende) Bekendtgørelse om planlægning af sundhedsberedskabet*. København: Sundheds- og Ældreministeriet.
- Sundheds- og Ældreministeriet 2016b, *BEK nr. 431 af 18/05/2016 (Gældende) Bekendtgørelse om ambulancer og uddannelse af ambulancepersonale m.v.* København: Sundheds- og Ældreministeriet
- Udbudsportalen 2017, *Virksomhedsoverdragelsesloven*. Available: <https://udbudsportalen.dk/virksomhedsoverdragelsesloven/> [2017, 13.02.2017].
- Undervisningsministeriet 2017, *Uddannelsesguiden. Redderuddannelsen*. Available: <https://www.ug.dk/uddannelser/erhvervsuddannelser/teknologibyggeriogtransport/redderuddannelsen> [2017, 16.02.2017].

Bilag 1 Generisk interviewguide

Temaer	Interviewspørgsmål
Intro	<p>Præsentation af evalueringen og formål med interview:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Præsentation af interviewer + student. - KORA har fået i opdrag at afdække hvilke forhold i udbudsprocessen der anses for henholdsvis problematiske og velfungerende. Formålet er at kunne skabe læring, så man fremover kan blive bedre til at styre store udbudsprocesser. - I er inviteret til at deltage i interview, fordi I har en viden, som kan bidrage til bedre at forstå, hvad der er sket, og pege på, hvilke forhold som har været afgørende for, at det ikke gik, som man håbede. - Jeg spørger derfor til, hvad der skete, hvad man gjorde, og hvordan I vurderer, at det påvirkede processen. <p>Om interviewet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Forventet varighed - Optagelse og referat - Ordstyring - Navneskilte - Aftaler om anonymitet og benævnelser i rapporten - Opfordring til at lave aftale om brug af data når interviewpersonerne kender interviewets indhold <p>Spørgsmål inden vi går i gang?</p>
Start	<p>Kort præsentationsrunde af deltagerne: Fortæl kort, hvad jeres rolle har været i udbudsprocessen.</p>
Tidslinje – faseopdeling	<p>Præsentation af <i>tidslinjen</i> (til store grupper brug flip-over).</p> <p>Opdeling i faser: Vil du/I hjælpe med at identificere begivenheder, der markerer overgang mellem faserne?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvornår begyndte forberedelsen af udbuddet? - Havde man defineret en implementeringsperiode (noget som markerer overgang fra implementering- til opfølgingsfase)?
Forberedelsen af udbuddet	<p>Ud fra den viden du/I har nu, hvad skete der i <i>forberedelsen</i> af udbuddet, som for dig/jer at se har haft betydning for forløbet?</p> <p>Brug eventuelt post-it og giv deltagerne to minutter på at skrive sedler, som I sammen sætter på tidslinjen.</p> <p>Spørg ind til:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvad skete der og hvorfor? - Hvilken betydning for udbuddet? - Kunne man have gjort noget andet eller noget mere? <p><u>Specifikke forhold vi kan spørge ind til:</u></p> <p><i>Opstilling og vægtning af kriterier i udbudsmaterialet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvordan kom man frem til kriterierne (økonomi, kvalitet, leveringssikkerhed)? - Hvilke overvejelser om vægtning af kriterier (50-25-25)? - I lyset af det, I ved i dag, er der noget, man med fordel kunne gøre anderledes (fx specificere krav tydeligere, anden vægtning)? - Jævnfør udbudsstrategien 2010-2013, hvad gjorde I jer så af overvejelser over, hvordan mål om effektivisering, fortsat udvikling og innovation bedst kunne indgå i udbudsprocessen?

Temaer	Interviewspørgsmål
	<p><i>Områdeinddeling i udbudsmaterialet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvilke overvejelser havde man gjort sig om områdeinddeling? - Hvilke overvejelser havde man gjort sig i forhold til kravet om, at man skulle byde både på ambulance- og sygetransport i områderne? - I lyset af det I ved i dag, er der noget, man med fordel kunne gøre anderledes i forhold til områdeinddeling? - Hvad fungerede for dig/jer at se godt? <p><i>Forsyningssikkerhed og kvalitet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - I udbudsmaterialet fremgår der krav om, at tilbudsgiverne skulle dokumentere økonomisk og teknisk kapacitet, og man havde defineret en række mindstekrav samt stillet krav om sikkerhedsstillelse (bankgaranti). Desuden havde man specificeret en række underkriterier for vurdering af kvalitet og leveringssikkerhed (bilag 5). Havde man taget andre forholdsregler for at sikre forsyningssikkerhed og kvalitet i forberedelsesfasen? - Set i lyset af det I ved i dag, kunne man have gjort noget mere eller andet i forberedelsen for at sikre forsyningssikkerhed og kvalitet? <p><i>Kravspecifikationer (beskrivelse af opgaven)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Efter din/jeres vurdering, var opgaven beskrevet tydeligt nok? - Har man haft tilstrækkeligt videns grundlag til at kunne lave præcise kravspecifikationer? - Hvis ikke, hvilken information mangler man? <p><i>Kontrolbud</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Det fremgår af udbudsmaterialet, at regionen ikke afgav kontrolbud. Hvad var overvejelserne bag dette? - Efter din/jeres vurdering, ville det være en fordel i fremtidige udbud? - Kontrolbud og eget bud er vist ikke det samme? <p><i>Virksomhedsoverdragelse</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvilke forventninger havde man i forhold til en eventuel virksomhedsoverdragelse? - Af udbudsmaterialet og kontrakten fremgår det, at det ikke forudsættes, at materiel eller personel overdrages til den vindende leverandør, at leverandøren er forpligtet til at sikre de fornødne medarbejdere til at udføre opgaven, og at det er leverandørens ansvar at opretholde overenskomstmæssige forhold. Havde man gjort andet for at afdække og imødekomme mulige risici i forhold til bemanning? (Fx undersøgt udbud af reddere på landsplan, overvejelser om uddannelse af reddere...). - Skulle man have stillet større krav til uddannelse hos nye operatører? (Tidligere leverandør havde neddrolet uddannelsesindsatsen i årene frem mod kontraktudløb). - I lyset af det I ved i dag, er der noget man med fordel kunne gøre anderledes for at sikre en god virksomhedsoverdragelse? - Hvad fungerede for dig/jer at se i forhold til overdragelsen? <p><i>Kommunikation med interessenter i forberedelsesfasen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Der blev afholdt et informationsmøde 11. april 2014 + 1,5 md. til at stille spørgsmål til udbudsmaterialet. Var denne kommunikation for dig/jer at se tilstrækkelig til at forberede eventuelt nye udbydere på opgaven? Kunne man gøre noget mere eller andet? - Hvilken kommunikation havde man med redderne op til udbuddet? Kunne man gøre noget mere eller andet for at drage nytte af reddernes erfaringer og sikre samarbejdet efter udbuddet? - Havde man borgerne med på råd i forberedelsesfasen? <p><i>Inddragelse af medarbejdere:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Blev medarbejdere inddraget ved udarbejdelsen af tilbuddet?

Temaer	Interviewspørgsmål
<p>Gennemførelsen af udbuddet</p>	<p>Ud fra den viden du/I har nu, hvad skete der i <i>gennemførelsen af udbuddet</i>, som for dig/jer at se har haft betydning for forløbet?</p> <p>Brug eventuelt post-it og giv deltagerne to minutter på at skrive sedler, som I sammen sætter på tidslinjen. Spørg ind til:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvad skete der og hvorfor? - Hvilken betydning for udbuddet? - Kunne man have gjort noget andet? <p><u>Specifikke forhold vi kan spørge ind til:</u></p> <p><i>Modtagelse af tilbud</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvor mange leverandører modtog man tilbud fra? - Blev tilbud sorteret fra, fordi de ikke levede op til kravene? - Var der stor forskel på, hvor mange områder leverandørerne bød på? <p><i>Vurdering af tilbud og valg af leverandører</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Var der stor forskel på prisen i de forskellige tilbud, som indgik? Priserne er jo konfidentielle, men kan du/I give indtryk af størrelsesordenen på prisforskellen (fx dobbelt så høj pris på det dyreste som på det billigste tilbud)? - Var der stor forskel på vurderingen af kvalitet og forsyningssikkerhed i de tilbud, som indgik, eller var de stort set sammenlignelige? Kan du/I give indtryk af størrelsesordenen på pointforskellene? - Hvordan vurderede man likviditet samt økonomisk og teknisk kapacitet for BIOS' danske datterselskab, som jo var nystartet i Danmark? - Hvordan kunne BIOS' danske datterselskab redegøre for opfyldelsen af underkriterier for kvalitet og leveringssikkerhed, når organisationen var nystartet og fx ikke havde personalet på plads? Hvilke planer blev der angivet for fastholdelse og rekruttering af kvalificeret og stabil arbejdskraft? - Trekantsområdet blev tildelt Responce, mens de tre andre områder blev tildelt BIOS. Falck vandt ingen andele. Hvilke overvejelser lå der bag denne fordeling? - Hvilke overvejelser gjorde I jer om, at BIOS ikke var etableret i Danmark? - Søgte man yderligere information om BIOS forud for valget? Rådførte man sig med eksperter eller andre, som havde erfaring med udbud på akutområdet? Hvis ja, hvad blev man rådgivet til? - Set i lyset af det I ved i dag, er der noget, man med fordel kunne gøre anderledes i forhold til vurdering af tilbud og valg af leverandører? - Noget som fungerede godt? <p><i>Fastsættelse af kontraktvilkår</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvilke overvejelser lå der bag valg af afregningsformer (pr. patient eller pr. km.)? - Hvilke overvejelser lå der bag valg af beredskabsmodel (krav til dækningsgrad) frem for responstidsmodel (krav til varighed fra opkald til hjælp)? Hvilken betydning vil I mene, at det havde for BIOS og deres muligheder for at disponere ressourcer?
<p>Implementeringsfasen</p>	<p>Ud fra den viden du/I har nu, hvad skete der i <i>implementeringsfasen</i>, som for dig/jer at se har haft betydning for forløbet af udbuddet?</p>
<p>(52 uger fra kontraktindgåelse)</p>	<p>Brug eventuelt post-it og giv deltagerne to minutter på at skrive sedler, som I sammen sætter på tidslinjen. Spørg ind til:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvad skete der og hvorfor? - Hvilken betydning for udbuddet? - Kunne man have gjort noget andet? <p><u>Specifikke forhold vi kan spørge ind til:</u></p>

Temaer	Interviewspørgsmål
	<p><i>Organisationsændring</i> I forbindelse med udbuddet hjemtog man ansvaret for AMK vagtcentralen og dermed disponeringen af ambulancer og sygetransport.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvad var baggrunden for denne ændring? - Hvad har det efter din/jeres vurdering betydet for driften? (Fx betydning for ambulanceselskabers adgang til ledelsesinformation)? <p><i>BIOS forberedelser til driftsstart</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvilket billede havde du/I af BIOS' driftsforberedelser ved vedståelsesfristen? - Efter din/jeres vurdering havde man fra regionen tilstrækkelig indsigt i BIOS' driftsforberedelser? Hvilken information manglede man? - Havde du/I nogen bekymringer om processen? Hvilke? - I kontrakten havde man stillet proceskrav og specificeret deadlines i forhold til implementeringsplanen. Hvad gjorde man ellers i regionen for at være med til at styre processen? - Set i lyset af det I ved i dag, er der noget man med fordel kunne gøre anderledes i sådan en situation? (Fx i forhold til tidsfrister og processtyring, var BIOS' implementeringsplan realistisk?). <p><i>Rekruttering af personale</i> Bios kom tilsyneladende sent i gang med rekruttering af reddere og havde vanskeligt ved at få ansat tilstrækkeligt med folk.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvornår fik man viden om det i regionen? - Hvad gjorde man? - Kunne man med fordel have gjort noget andet eller mere? <p><i>Kommunikation med interessenter i implementeringsfasen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - I april 2015 holder regionen møder både med BIOS og Falck, fordi der tegner sig udfordringer i forhold til den planlagte driftsstart. Hvad kom der ud af møderne? Blev man i regionen beroliget i forhold til driftsstarten? - Gjorde man andet for at være med til at løse situationen? Set i lyset af det I ved i dag, kunne man gøre noget mere eller andet? - Efter din/jeres vurdering, hvordan var samarbejdet mellem ambulanceselskaberne og regionen? - Hvilken kommunikation havde man med redderne i implementeringsfasen? Kunne man gøre noget mere eller andet for at sikre samarbejdet med redderne? - Efter din/jeres vurdering, hvordan var samarbejdet mellem redderne og regionen?
<p>Opfølgning efter driftsstart</p>	<p>Ud fra den viden du/I har nu, hvad skete der i <i>opfølgningen</i> efter driftsstart, som for dig/jer at se har haft betydning for forløbet?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvad gjorde regionen konkret for at foretage den nødvendige opfølgning af den udliciterede opgave? (Altså for at sikre de ydelser, som regionen var ansvarlig for). - I kontrakten skal der fastsættes regler for kvalitetsopfølgning – var det i tilstrækkelig grad tilfældet? Kunne det have været gjort mere fordelagtigt? <p>Brug eventuelt post-it og giv deltagerne to minutter på at skrive sedler, som I sammen sætter på tidslinjen. Spørg ind til:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvad skete der og hvorfor? - Hvilken betydning for processen? - Hvad gjorde man? - Kunne man med fordel have gjort noget andet eller mere? (Fx i forhold til rekrutteringen af reddere, kunne man have stoppet processen før en konkurs blev nødvendig?)

Temaer	Interviewspørgsmål
	<p><i>Misligholdelse af kontrakten</i></p> <p>I kontrakten havde man specificeret, at Leverandøren var forpligtet til at betale en bod til regionen i tilfælde af mangler eller forsinkelse i leveringen (økonomisk incitament). Gjorde man andet for at understøtte god og rettidig drift?</p>
Læring	<p>Hvis du/I skal pege på de tre vigtigste ting, som du/I mener man kan lære af udbudsprocessen, hvad vil du/I så fremhæve?</p> <p>(Følg eventuelt op – hvorfor fremhæver du netop disse ting?)</p>
Afrunding	<ul style="list-style-type: none"> - Har I spørgsmål inden vi slutter? - Noget vigtigt vi mangler at få afdækket? - Aftaler om brug af interviewdata og kontakt ved opklarende spørgsmål? (Husk kontakinfo!) - Orienter om processen videre frem i undersøgelsen. <p>Tak for jeres tid og deltagelse!</p>

Bilag 2 Dokumentoversigt

Dokumenter modtaget fra Region Syddanmark på konkrete forespørgsler:

- Bilag til sag 11-27401. Bilaget indeholder journaliserede mailkorrespondancer mellem Falck og Region Syddanmark forud for udbuddet, dias fra en præsentation, som Falck holdt i forbindelse med de tekniske dialoger, og Falcks høringssvar vedrørende regionens udbudsmateriale.
- Bilag til sag 11-27401. Bilaget indeholder journaliserede mailkorrespondancer mellem SOS International og Region Syddanmark forud for udbuddet, dias fra en præsentation, som SOS International holdt i forbindelse med de tekniske dialoger, og SOS Internationals høringssvar vedrørende regionens udbudsmateriale.
- Bilag til sag 11-27401. Bilaget indeholder journaliserede mailkorrespondancer mellem Responce og Region Syddanmark forud for udbuddet, noter fra en præsentation, som Responce holdt i forbindelse med de tekniske dialoger, og Responce's høringssvar vedrørende regionens udbudsmateriale.
- Brev fra Region Syddanmark til Falck Danmark A/S af 18. juli 2015.
- E-mail fra SOS international af 6. juni 2014 til Region Syddanmark.
- E-mail fra Falck til Region Syddanmark af 5. september 2015 samt opfølgende korrespondancer mellem Falck og Region Syddanmark af 6. september 2015.
- E-mail fra Region Syddanmark til Falck af 4. juli 2016.
- Kammeradvokatens (2014) 'Notat om unormalt lavt bud i relation til Region Syddanmarks udbud af ambulancetjenesten, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport'. 9. juli 2014.
- Klagenævnet for Udbud (2015). Kendelse: Falck Danmark A/S mod Region Syddanmark. 5. februar 2015. J.nr.: 2014-8529.
- Mødereferat af møde den 6. maj 2015 mellem Falck og Region Syddanmark.
- Region Syddanmark (2014). Evalueringsrapport inkl. evalueringsbilag. Vejle: Region Syddanmark (ekstraheret version).
- Region Syddanmark (2014). HR JURAs notat af redegørelse til Regionsrådet vedrørende ambulanceudbud af 25. august 2014. Vejle: Region Syddanmark.
- Uddrag af Region Syddanmarks tidligere kontrakt med Falck Danmark A/S: Juridiske betingelser for ambulancetjeneste. Kontrakt 07/21478-01. Punkt 34.3.

Efterspurgte dokumenter, som KORA ikke har kunnet få udleveret fra Region Syddanmark med henvisning til, at de indgår i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse eller er fortrolige:

- Dokumentation for, hvor mange ansatte BIOS havde ansat ved driftsstart, herunder andelen af tysk ambulancepersonale.
- Notat fra Kammeradvokaten til Region Syddanmark af 5. april 2016 vedrørende hævegrundlaget for regionens kontrakt med BIOS.
- Bilag til referat af ekstraordinært regionsrådsmøde i Region Syddanmark den 28. august 2015.
- Milepælsplaner for BIOS og Responce.
- Notat fra Kammeradvokaten til Region Syddanmark vedrørende eventuel afbrydelse af kontrakten med BIOS før driftsstart.
- Tilbudsgivernes dimensioneringsbilag, det vil sige det bilag, hvori de specificerer den tilbudte bemanning.

Bilag 3 Konkurrenceparametrene Kvalitet og Forsyningssikkerhed

Kriterier	Vægt
<p>Kvalitet</p> <p>Kvaliteten af leverandørens tilbudte generelle ydelser, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Retningslinjer for det generelle beredskab - Retningslinjer for beredskab, organisering og opgaveløsning ved større hændelser og katastrofer - Planer for udvikling af ordregivers præhospitale område - Retningslinjer for arbejdet med utilsigtede hændelser - Retningslinjer for arbejdet med reklamationer og klagesager - Den lægefaglige ansvarliges forankring i organisationen - Løsninger, som skal sikre personalets kendskab til sundhedsfaglige instrukser - Løsninger, som skal sikre sundhedsfaglig supervision - Løsninger, som skal sikre >90 % indrapporteringsgrad til kliniske databaser - Retningslinjer for rengøring af køretøjer - Løsninger, som skal sikre personalets kendskab til retningslinjer for aflevering og afhentning af patienter - Procedurer og kontrolmekanismer for lægemiddelhåndtering, som forhindrer misbrug 	40 %
<p>Kvaliteten af det tilbudte personale, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dokumenteret erfaring med udarbejdelse af sundhedsfaglige instrukser på specifikke områder - Løsninger, der sikrer sundhedsfaglig supervision - Dokumenteret erfaring med udarbejdelse af retningslinjer og instrukser inden for de rammer, som fastlægges af Den Danske Kvalitetsmodel, DDKM - Løsninger, der sikrer løbende udvikling, vedligeholdelse og kontrol af personalets kompetencer (i forhold til ambulancer, akutlægebiler, akutbiler og liggende sygetransport) - Løsninger, der sikrer, at personalet uddannes til at besidde relevante kommunikative og sociale kompetencer 	25 %
<p>Kvaliteten af de tilbudte køretøjer og materiel, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Løsninger, der sikrer, at ind- og aflæsning samt omladning af patienter sker arbejdsmiljømæssigt forsvarligt og så skånsomt for patienten som muligt (ved ambulancekørsel og liggende sygetransport) - Løsninger, der fremmer patientkomfort (ved ambulancekørsel og liggende sygetransport) - Løsninger, der fremmer sikkerhed og arbejdsmiljø for personalet (ved ambulancekørsel og liggende sygetransport) - Løsninger, der sikrer god accelerationsevne, bremseegenskaber og motorstørrelse for ambulancer, akutlægebiler og akutbiler - Udstyr og materiel, som bidrager til at sikre høj faglig kvalitet (for ambulancer, akutlægebiler og akutbiler) 	25 %

Kriterier	Vægt
<p>Kvaliteten af leverandørens tilbudte specifikke ydelser, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Løsninger, der muliggør håndtering af patienter >200 kg i standardambulancer - Løsninger, der muliggør transport af børn i alle aldre i standardambulancer - Løsninger, der muliggør medtagning af angivne transportkuvøser i standardambulancer - Løsninger, der muliggør, at angivne transportkuvøser kan fastspændes på tværs af kørselsretning i XL-/sengeambulancer - Løsninger, der muliggør håndtering af patienter >300 kg i XL-/sengeambulancer - Inddragelse af regionens daglige ledere af akutlægebilerne ved ansættelse af lægeassistenter og paramedicinere - Løsninger, der sikrer, at lægeassistenter og paramedicinere vedligeholder deres behandlerkompetence - Løsninger, der muliggør håndtering af patienter >200 kg ved liggende sygetransport - Løsninger der muliggør transport af børn i alle aldre >3 måneder ved liggende sygetransport 	8 %
<p>Kvaliteten af den delaftalespecifikke ydelse, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Løsninger, som tilbyder mulighed for, at tilbudte baser kan fungere som base for op til to yderligere beredskaber på døgnvagt uden ekstra omkostninger for regionen (for delaftale 1, 2, 3, 4) - Mulighed for at afhente medicinske gasser på så mange baser som muligt (for delaftale 1, 2, 3, 4) - Mulighed for midlertidigt at etablere yderligere et standardberedskab på Ærø på omkostningseffektiv måde (for delaftale 1) 	2 %
Leveringssikkerhed	
<p>Leveringssikkerhed af den tilbudte delaftalespecifikke ydelse, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dimensionering af mandskab og køretøjer (inkl. materiel), som er med til at sikre "høj leveringssikkerhed" i forhold til ambulancer, akutlægebiler, akutbiler og liggende sygetransport (for samtlige delaftaler) - Løsninger, som muliggør indsættelse af midlertidige beredskaber på ordregivers forespørgsel i forhold til ambulancer, akutlægebiler, akutbiler og liggende sygetransport (for samtlige delaftaler) - Udskiftning af køretøjer tidligere end mindstekrav til alder og kilometerstand (for samtlige delaftaler) - Etablering af baser tæt på hovedfærdselsårer samt inddragelse af ordregiver i forhold til placering (for samtlige delaftaler) - Vagtplanlægning og tilkaldemuligheder for personale som bidrager til "høj leveringssikkerhed" (for samtlige delaftaler) - Uddannet personale til akutlægebiler og akutbiler (for samtlige delaftaler) - Troværdig og detaljeret implemeteringsplan, der fremstår "realistisk" i forhold til "planlagt driftsstart" og "robust" i forhold til "uforudsete omstændigheder" (for samtlige delaftaler) 	85 %
<p>Leveringssikkerhed af den tilbudte generelle ydelse, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planer for rekruttering og fastholdelse af stabil arbejdskraft (i forhold til ambulancer, akutlægebiler, akutbiler og liggende sygetransport) - Retningslinjer for vedligeholdelse, kontrol og udskiftning af køretøjer og udstyr (kørsels- samt behandlingsrelateret) samt personalets kendskab hertil 	15 %

Kilder: (Region Syddanmark 2014a, s. 12; Region Syddanmark 2014d, kontraktbilag 1).

Bilag 4 Oversigt over pointtildeling

Delaftale	Tilbudsgivere	Tilbudskombination	Point			Point efter vægtning			Samlet vægtet point
			Økonomi	Kvalitet	Leverings-sikkerhed	Økonomi	Kvalitet	Leverings-sikkerhed	
1: Fyn	BIOS	Delaftale 1 (uden kombination)	4,83	3,03	3,15	2,42	0,76	0,79	3,96
	BIOS	Delaftale 1 i kombination med delaftale 2	4,93	3,03	3,15	2,47	0,76	0,79	4,01
	BIOS	Delaftale 1 i kombination med delaftale 3	4,89	3,03	3,15	2,45	0,76	0,79	3,99
	BIOS	Delaftale 1 i kombination med delaftale 4	4,91	3,03	3,15	2,46	0,76	0,79	4,00
	BIOS	Delaftale 1 i kombination med delaftale 2 & 3	4,95	3,03	3,15	2,48	0,76	0,79	4,02
	BIOS	Delaftale 1 i kombination med delaftale 2 & 4	4,95	3,03	3,15	2,48	0,76	0,79	4,02
	BIOS	Delaftale 1 i kombination med delaftale 3 & 4	4,93	3,03	3,15	2,47	0,76	0,79	4,01
	BIOS	Delaftale 1 i kombination med delaftale 2, 3 & 4	5,00	3,03	3,15	2,50	0,76	0,79	4,04
	Falck	Delaftale 1 (uden kombination)	4,10	3,54	3,23	2,05	0,89	0,81	3,74
	Falck	Delaftale 1 i kombination med delaftale 2, 3 & 4	4,27	3,54	3,23	2,13	0,89	0,81	3,83
2: Trekants-området	BIOS	Delaftale 2 (uden kombination)	4,83	3,04	3,15	2,42	0,76	0,79	3,96
	BIOS	Delaftale 2 i kombination med delaftale 1	4,93	3,04	3,15	2,47	0,76	0,79	4,01
	BIOS	Delaftale 2 i kombination med delaftale 3	4,89	3,04	3,15	2,45	0,76	0,79	3,99
	BIOS	Delaftale 2 i kombination med delaftale 4	4,89	3,04	3,15	2,45	0,76	0,79	3,99
	BIOS	Delaftale 2 i kombination med delaftale 1 & 3	4,95	3,04	3,15	2,48	0,76	0,79	4,02
	BIOS	Delaftale 2 i kombination med delaftale 1 & 4	4,95	3,04	3,15	2,48	0,76	0,79	4,02
	BIOS	Delaftale 2 i kombination med delaftale 3 & 4	4,95	3,04	3,15	2,48	0,76	0,79	4,02
	BIOS	Delaftale 2 i kombination med delaftale 1, 3 & 4	5,00	3,04	3,15	2,50	0,76	0,79	4,05
	Falck	Delaftale 2 (uden kombination)	4,18	3,55	3,23	2,09	0,89	0,81	3,79
	Falck	Delaftale 2 i kombination med delaftale 1, 3 & 4	4,34	3,55	3,23	2,17	0,89	0,81	3,87
	Response	Delaftale 2 (uden kombination)	4,61	4,05	3,50	2,30	1,01	0,88	4,19

Delaftale	Tilbudsgivere	Tilbudskombination	Point			Point efter vægtning			Samlet vægtet point
			Økonomi	Kvalitet	Leverings-sikkerhed	Økonomi	Kvalitet	Leverings-sikkerhed	
3: Sydvest- jylland	BIOS	Delaftale 3 (uden kombination)	4,83	3,04	3,15	2,42	0,76	0,79	3,96
	BIOS	Delaftale 3 i kombination med delaftale 1	4,89	3,04	3,15	2,45	0,76	0,79	3,99
	BIOS	Delaftale 3 i kombination med delaftale 2	4,89	3,04	3,15	2,45	0,76	0,79	3,99
	BIOS	Delaftale 3 i kombination med delaftale 4	4,89	3,04	3,15	2,45	0,76	0,79	3,99
	BIOS	Delaftale 3 i kombination med delaftale 1 & 2	4,95	3,04	3,15	2,48	0,76	0,79	4,02
	BIOS	Delaftale 3 i kombination med delaftale 2 & 4	4,95	3,04	3,15	2,48	0,76	0,79	4,02
	BIOS	Delaftale 3 i kombination med delaftale 1 & 4	4,93	3,04	3,15	2,47	0,76	0,79	4,01
	BIOS	Delaftale 3 i kombination med delaftale 1, 2 & 4	5,00	3,04	3,15	2,50	0,76	0,79	4,05
	Falck	Delaftale 3 (uden kombination)	3,95	3,54	3,23	1,98	0,89	0,81	3,67
Falck	Delaftale 3 i kombination med delaftale 1, 2 & 4	4,12	3,54	3,23	2,06	0,89	0,81	3,75	
4: Sønder- jylland	BIOS	Delaftale 4 (uden kombination)	4,83	3,04	3,15	2,42	0,76	0,79	3,96
	BIOS	Delaftale 4 i kombination med delaftale 1	4,91	3,04	3,15	2,46	0,76	0,79	4,00
	BIOS	Delaftale 4 i kombination med delaftale 2	4,89	3,04	3,15	2,45	0,76	0,79	3,99
	BIOS	Delaftale 4 i kombination med delaftale 3	4,89	3,04	3,15	2,45	0,76	0,79	3,99
	BIOS	Delaftale 4 i kombination med delaftale 1 & 2	4,95	3,04	3,15	2,48	0,76	0,79	4,02
	BIOS	Delaftale 4 i kombination med delaftale 1 & 3	4,93	3,04	3,15	2,47	0,76	0,79	4,01
	BIOS	Delaftale 4 i kombination med delaftale 2 & 3	4,95	3,04	3,15	2,48	0,76	0,79	4,02
	BIOS	Delaftale 4 i kombination med delaftale 1, 2 & 3	5,00	3,04	3,15	2,50	0,76	0,79	4,05
	Falck	Delaftale 4 (uden kombination)	4,01	3,53	3,23	2,00	0,88	0,81	3,69
Falck	Delaftale 4 i kombination med delaftale 1, 2 & 3	4,17	3,53	3,23	2,09	0,88	0,81	3,78	

Kilde: (Region Syddanmark 2014a).

Bilag 5 Region Syddanmarks estimerede mandskabsbehov

Delaftale	Tilfredsstillende antal årsværk for mandskabet (fuldtidsstillinger)			Samlet antal årsværk (fuldtids- stillinger)
	Ambulance- kørsel	Akutlægebiler og akutbiler	Liggende sygetransport	
1: Fyn	200 årsværk	Akutlægebiler: 8,5 årsværk Akutbiler: 8,3 årsværk	22 årsværk	238,8 årsværk
2: Trekantsområdet	125 årsværk	Akutlægebiler: 4,3 årsværk Akutbiler: 0 årsværk	13 årsværk	142,3 årsværk
3: Sydvestjylland	130 årsværk	Akutlægebiler: 4,3 årsværk Akutbiler: 12,5 årsværk	3,8 årsværk	150,6 årsværk
4: Sønderjylland	135 årsværk	Akutlægebiler: 8,5 årsværk Akutbiler: 8,3 årsværk	17 årsværk	168,8 årsværk
Regionen totalt	590 årsværk	54,7 årsværk	55,8 årsværk	700,5 årsværk

Kilde: (Klagenævnet for Udbud 2015).

Bilag 6 Oversigt over krav til milepælsplaner

Del-aftale	Milepæl	Indhold i milepæl (Løber fra forventet kontraktunderskrivelse den 1. september 2014)	Deadline
1	Overordnet implementeringsplan	Overordnet implementeringsplan, som tager højde for leverancer og tids- og ressourceforbrug i forhold til de efterspurgte milepælsplaner samt leverandørens organisering, så man kan sikre leveringen ved driftsstart	1 måned efter kontraktunderskrivelse
2	Milepælsplan for introduktion til ordregivers præhospitale område	Beskrivelse af tilbudsgivers behov for introduktion til ordregivers præhospitale område såsom akutbetjening, AMK vagtcentral, IT-setup og den præhospitale indsats	1 måned efter kontraktunderskrivelse
3	Milepælsplan for personale	Plan for personale, herunder rekrutteringsplan i forhold til ambulancebehandlere, ambulanceassistenter og paramedicinere	4 måneder efter kontraktunderskrivelse
4	Milepælsplan for kvalitetsstyring og sikring	Beskrivelse af kvalitetsstyring og sikring, herunder udarbejdelse af sundhedsfaglige instrukser	4 måneder efter kontraktunderskrivelse
5	Milepælsplan for fysiske faciliteter	Plan for fysiske faciliteter, herunder etablering af baser mv.	4 måneder efter kontraktunderskrivelse
6	Milepælsplan for køretøjer og materiel	Plan for køretøjer og materiel vedrørende anskaffelse af køretøjer, herunder installation af udbyders kommunikationsudstyr m.m.	6 måneder efter kontraktunderskrivelse

Kilde: (Region Syddanmark 2014e).



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00