

Udbud kan effektivisere kirkegårdens drift

Værktøjet er næsten ukendt, men har formentlig et potentiale på de større kirkegårde

Kirkegårdsforvaltningen kan man som andre steder bruge udlicitering til at effektivisere driften. Man gør det bare ikke ret meget. Man skal også være godt forberedt hvis det ikke skal gå ud over service- og kvalitetsniveauet, og det er kirkegårdsforvaltningerne generelt ikke endnu.

Det vurderer Jan Langmach Nielsen i sin afgangsupgave 'Udlicitering af gartnerarbejde på kirkegårde' på parkdiplomuddannelsen. Han arbejder som skov- og landskabsingeniør i Odense Kommune der fra 2009 udliciterede driften af byens fem kommunale kirkegårde. Og faktisk fik en mere effektiv drift ud af det. Det kan de andre også. I hvert fald de ti andre kommunale kirkegårdsforvaltninger i Danmark. Måske også større bykirkegårde der drives af menighedsråd og de stadig flere kirkegårde der har fælles drift.

Udlicitering er dog ikke et af de redskaber der bliver brugt meget inden for kirkegårdsdriften. Ingen af landets cirka 2200 menighedsråd har gennemført en traditionel udlicitering. Og ved landets 11 kommunale kirkegårdsforvaltninger er det kun Frederiksberg Begravelsesvæsen og Odense Kommune der har.

Det står i grel kontrast til de offentlige og statslige parkvirksomheder der i de seneste 20 år har indført mere forretningsorienteret drift med konkurrenceudsættelse i udbud som en nøglefaktor. Denne udvikling skal kirkegårdens forvaltninger først nu i gang med. Årsagen er den specielle struktur i den menighedsrådsdrevne folkekirke og den stærkt traditionsbundne, stabile tilstand i kirkesektoren gennem mange årtier, forklarer Jan Langmach Nielsen efter at have analyseret kirkegårdssektorens organisering og kultur.

Skal effektiviseres

Sådan fortsætter det ikke. Kirkegårdene er kommet i politisk fokus som et sted at spare.

Det skyldes både stigende driftudgifter, færre medlemmer og højere kirkeskat. Det politiske krav er at kirkegårdsdrift skal udføres 'bedst og billigst', og at driften kan og skal effektiviseres.

Kirkeministeriets betænkninger fra 2006 og 2007 peger på at folkekirken skal bruge færre penge på administration, bygninger og kirkegårde og i stedet yde mere 'kirke'. Kirkerne skal effektivisere administrationen, udnytte de teknologiske fremskridt og få udført anlæg og vedligeholdelse bedst og billigst. Man skal modernisere den bureaukratiske organisation og sognene skal samarbejde mere.

Fra ministeriets side er der ingen aktuelle politiske signaler om at udlicitere. Hovedanbefalingen er tilsyneladende at samarbejde mere mellem kirkegårdene og bruge professionelle driftsstyringsystemer. Dog er muligheden for at udlicitere til en anden kirkegård eller en privat anlægsgartner også nævnt, bl.a. af kirkeministeriets departementchef Jacob Heinsen på en kirkegårds-konference i 2007.

Skal være forberedt

Jan Langmach Nielsen vurderer at det er uholdbart at kirkegårdsforvaltningerne ikke kan påvise at gartnerarbejdet på kirkegårdene udføres til markedspris. Han anbefaler derfor at udvikle kirkegårdsforvaltningerne ligesom parkforvaltningerne. Men for at udlicitere skal man være forberedt. Ellers risikerer man at udhule det faglige service- og kvalitetsniveau. Forberedelsens fire vigtigste forhold er:

- Langsigtede helhedsplaner for arealanvendelsen.
- Dækkende krav i udbudsmaterialet.
- Metoder til at håndtere kvalitetssikring, tilsyn og kontrol.
- Løbende dialog og tæt samarbejde mellem forvaltning og entreprenør.

Er der overskud til det, kan man tage fat i de klassiske or-

ganisatoriske forberedelser. Først fastlægge forvaltningens mission, vision og udliciteringsstrategi. Derefter analysere forvaltningens styrker, svagheder, muligheder og trusler. Sidst udføre en interessentanalyse i forhold til den følgende udlicitering.

Brug af partnering, herunder det grønne 'helpark'-koncept, kan imødegå den traditionelle udliciterings ulemper og problemer, vurderer Langmach Nielsen. Han mener også at værktøjerne kan bidrage til at sikre kirkegårdens bløde værdier inden for æstetik, etik, kultur, traditioner m.m. Partnering er et dialog- og tillidsbaseret samarbejde mellem driftsherren og entreprenøren hvor man planlægger mål og midler sammen.

Mange andre muligheder

Kirkegårdsforvaltningen har - ud over at udlicitere - mange muligheder for at effektivisere, og de kan samtidig være en god forberedelse til en udlicitering.

Man kan indføre et professionelt driftsstyringsystem der dokumenterer sammenhæn-

gen mellem ressourceforbrug og arbejdsopgaver. En grundig guide er de to nyligt udgivne vejledninger 'Kvalitetsbeskrivelser for kirkegårde' og 'Praktisk håndbog i kirkegårdsdrift' (se Grønt Miljø 3/2010 side 10). Man kan også revidere organisationen, samarbejde med andre kirkegårde, modernisere ledelsen, indføre intern kontraktstyring osv.

På et mere overordnet politisk og administrativt plan kan man fastsætte regler om udbudspligt og udføringsret, indføre obligatoriske effektiviseringsstrategier og udbudspolitikker, skille folkekirken og kirkegårdens økonomi, indføre udgiftsbaserede fremfor omkostningsbaserede regnskaber, lade kirken fokusere på det hellige og overlade bl.a. kirkegårdsdriften til støtteorganisationer.

Og så kan man udlicitere. Endda med succes, hvis man er rede. Ud over Odense og Frederiksberg, er Århus klar, og Rudersdal skal nok snart i gang. Og ifølge Jan Langmach Nielsen vil flere andre kommunale kirkegårdsforvaltninger sandsynligvis følge efter. *sh*

ERFARINGER FRA ODENSE KOMMUNE

Fra nytår er gartnerarbejdet på alle fem kommunalt forvaltede kirkegårde udliciteret. Assistentkirkegården blev vundet Skælskør Anlægs-gartnere A/S og de fire kommunale omegnskirkegårde af Nygaard A/S.

- Overvej nøje hvilke opgaver man vil udlicitere. I Odense har man kun udliciteret gartnerarbejdet og det praktiske i forbindelse med begravelserne, ikke krematoriedrift, kapeldrift og begravelsesvæsen samt betjening og servicering af brugerne.
- At udarbejde et godt udbudsmateriale og gennemføre en udbudsproces er tidskrævende. Tidsplanen skal være realistisk og udbudsarbejdet organiseres godt.
- Kvalitetsbeskrivelser for plejen af parker skal ikke ændres meget for at kunne bruges direkte til kirkegårdens parkarealer.
- Kvalitets- og arbejdsbeskrivelser for grave og tillægsydelser skal være omhyggelige da de er ukendte i anlægsgartnerbranchen.
- Kort og mængder er uundværligt til prissætning. Det tilvejebringes bedst ved at digitalisere kirkegårdskortene.
- Efter licitationen skal der påregnes god tid til opstartsmøder, entreprenørens mobilisering og en indkørfase.
- Der er opnået en årlig besparelse og effektivisering af driften.
- Sikring af service- og kvalitetsniveau i driften sætter store krav til at definere, beskrive, og kontrollere ydelserne samt agere som en professionel ordregiver og tilsynsførende.
- Samarbejdsforholdet mellem forvaltning og entreprenør er afgørende for mulighederne for at optimere og udvikle driften.



Ok grøn anlægs folk er i gang på Frederiksberg ældre kirkegård. Efter indkøringsåret er begravningsvæsnet nu godt tilfreds. Fotos: LT.

FREDERIKSBERG ÆLDRE KIRKEGÅRD

Frederiksberg Begravningsvæsen har udliciteret driften af Frederiksberg ældre Kirkegård. I årene lige før udliciteringen blev driften varetaget af Frederiksberg Kommunes entreprenørgård. Formelt som kontraktstyring, uformelt som en selvforvaltende enhed. Det fungerede, forklarer souschef i Frederiksberg Begravningsvæsen Amalie Høgh-Guldborg Fenger. Driften blev udført og budgettet holdt.

Det blev så politisk bestemt at kirkegårdsdriften skulle udbydes. På grund af entreprisens størrelse skulle driften udbydes som EU-udbud. Kommunens juridiske rådgiver fastslog tilmed at kommunen juridisk faktisk havde pligt til at udbyde arbejdet fordi Begravningsvæsnet på det tidspunkt var selvejende institution. Fra 1. januar i år er Begravningsvæsnet dog af økonomiske grunde overtaget af kommunen.

Begravningsvæsnet hyrede en konsulent til at lave udbudsmaterialet og et advokatfirma til at tage sig af juraen. Første fase var at tilvejebringe grundlag for udbudets kravspecifikationer: opmåling og registrering, mængdeopgørelse, arbejds-, ydelses- og kvalitetsbeskrivelser. Ifølge Fenger et omfattende arbejde hvor det var svært at finde den rette detaljeringsgrad.

Det endte med en meget kort tilbudsfrist. Da der kun kom tre tilbud, blev udbuddet først annulleret. Da man prøvede igen, kom den ni hvor det ene var fra Frederiksberg kommunes entreprenørgård. Vinder blev dog OK grøn anlæg der kun havde den tredje laveste pris, men vandt på bedre kvalifikationer. Firmaet overtog driften 1. marts 2008 i en entreprise der løber frem til og med 2012. Selv om udbudet var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, blev ingen medarbejdere overdraget. Nogle var som tjenestemænd ikke omfattet af lo-



ven. Andre fik andet arbejde i kommunen, nogle på de to andre kommunale kirkegårde der endnu ikke er udliciteret.

OK grøn anlæg havde ikke erfaringer med at passe en kirkegård. Det første år måtte betragtes som et indlæringsår, forklarer Fenger. Der var en del klager fra pårørende og brugere, og processen krævede ekstra ressourcer hos begge parter. Fenger vurderer at kommunen hidtil ikke har sparet noget, især fordi medarbejderne arbejder på de andre kirkegårde som er overnormeret. Efter indkøringsåret er begravningsvæsnet nu godt tilfreds med den nye entreprenør.

KILDER

Jan Langmach Nielsen (2009): Udlicitering af gartnerarbejde på kirkegårde. Brug af udlicitering som et bidrag til optimering og udvikling af driften på større kirkegårde. Afgangsprojekt på Københavns Universitet, Skov & Landskab, Teknisk Diplomuuddannelse i parkvirksomhed TDP.
 Kirkeministeriet (2007): Betænkning 1491: Folkekirkens lokale økonomi - Betænkning fra Udvalget om den lokale økonomi i folkekirken.
 Kirkeministeriet (2007): Dokumentnummer: 325125: Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende kirkegårdenes økonomi.
 Kirkeministeriet (2006) Betænkning 1477: Opgaver i sogn, provsti og stift.
 Kirkeministeriet (2007): Den lokale økonomis udgifter - klyngeanalyser af udgiftsprofiler 2005.
 Langager, F. L. (2008): Kirkeministeriets projekter vedr. kirkegårdens økonomi, opgaver og samarbejds muligheder. Kirkegårdskonference 2008.