

Region Midtjylland

Notat

## Validering af kontrolberegning og forudsætninger for omkostningsopgørelse ved regional drift af ambulancetjenesten og sygetransportenheder



September 2020

## Resumé

Region Midtjylland udbød i februar 2020 ambulancetjenesten med tilhørende liggende sygetransport.

Forud for udbuddet har regionen valgt at hjemtage en del af ambulancetjenesten samt driften af alle akutlægebiler. I forbindelse med det igangværende udbud har regionen foretaget en kontrolberegning på ambulancedriften og den liggende sygetransport i de øvrige aftaleområder, som private leverandører kan byde ind på. BDO har foretaget en validering af kontrolberegningen og forudsætningerne herfor samt de tilhørende notater, som regionen har udarbejdet.

Vores generelle vurdering er, at kontrolberegningen giver et robust billede af de omkostninger, som en eventuel hjemtagelse af driften af ambulancetjenesten og den liggende sygetransport vil medføre for regionen. Vores validering bygger på en dybdegående gennemgang af såvel drifts- og etableringsomkostninger vedrørende de langsigtede, direkte og indirekte omkostninger på:

- Løn- og personaleforhold
- Materiel, udstyr og systemer
- Baser og bygninger

Det er vores vurdering, at der er taget højde for de væsentligste risici, der erfaringsmæssigt er forbundet med opstart af en ny ambulance- og sygetransporttjeneste. Det er vores opfattelse, at kontrolberegningerne følger principperne for beregning af kontrolbud samt tager udgangspunkt i kriterierne i udbudsmaterialet, herunder optioner og eventuelle bods- og bonusbestemmelser.

Hovedparten af driftsomkostningerne knytter sig til løn til det operative personale samt til det administrative setup, der derfor naturligt har haft et særligt fokus i valideringen. Hovedparten af etableringsudgifterne knytter sig til indkøb af biler og udstyr samt til etablering af base- og vareforsyningsstruktur med tilhørende administrative lønninger hertil.

Etableringen af en ny ambulance- og sygetransporttjeneste kan være forbundet med usikkerhed i relation til baseetableringer og muligheden for onboarding af operativt personale, og dermed en usikkerhed om, hvorvidt regionen kan mønstre en ambulance- og sygetransporttjeneste, hvor alle operative stillinger er besat fra driftsstart pr. 1. december 2021. Det er vores vurdering, at der er medtaget passende buffere til imødegåelse af eventuelle opstartsomkostninger i relation til såvel onboarding og ubesatte stillinger som til base- og vareforsyningsetablering.

Det er en forudsætning for kontrolberegningen, at der vil ske en optimal tilrettelæggelse af vagter. Der bør efter vores vurdering være særligt fokus fra regionens side på at sørge for, at der ansættes medarbejdere med indgående kendskab til vagtplanlægning på det præhospitale område til dette.

Det har desuden været en forudsætning for kontrolberegningen, at personalet ansættes på den regionale FOA-overenskomst for ambulanceuddannet personale, og at der således ikke overdrages personale som følge af lov om virksomhedsoverdragelse. Regionens juridiske rådgiver vurderer dog, at der i tilfælde af fuld hjemtagelse eller ved hjemtagelse af en større andel af ambulancerne efter en konkret vurdering kan blive tale om virksomhedsoverdragelse, hvor personalet således i en overgangsperiode vil være ansat på 3F's overenskomst for Falck-reddere i provinsen. Vi har derfor gennemgået de af regionen udarbejdede notater og beregninger af de økonomiske konsekvenser i tilfælde af virksomhedsoverdragelse.

### BDO Advisory

Aarhus, den 23. september 2020

Rasmus Høybye Duus  
Partner

Nikolaj Dickmeiss  
Senior Manager

Anne-Mette Houtved  
Manager

## Baggrund og formål

Region Midtjylland (i det følgende benævnt 'regionen') udbød i februar 2020 ambulancetjenesten med tilhørende liggende sygetransport.

Forud for udbuddet har regionen valgt at hjemtage en del af ambulancetjenesten samt driften af alle akutlægebiler, idet regionen allerede i dag har erfaring med at drifte tre ambulanceberedskaber samt fem akutlægebiler.

I forbindelse med det igangværende udbud har regionen foretaget en kontrolberegning på ambulancedriften og den liggende sygetransport i de øvrige aftaleområder, som private leverandører kan byde ind på. Det er besluttet, at kontrolberegningerne skal følge principperne for beregning af kontrolbud samt tage udgangspunkt i kriterierne i udbudsmaterialet.

Ved at benytte principperne for beregning af kontrolbud sikres det, at kontrolberegningerne tager udgangspunkt i de samlede langsigtede gennemsnitsindtægter og -omkostninger ved en fremtidig drift af ambulance- og sygetransport i regionen. Dette omfatter dels de direkte omkostninger til løn, køb af materialer og udstyr, husleje mv., og også dels alle indirekte omkostninger til eksempelvis IT-udgifter, udgifter til ledelse, administration, forsikringer, forrentning og afskrivninger efter gældende regler samt beregnede omkostninger for faciliteter i øvrigt, der bliver stillet til rådighed ved en fremtidig opgavevaretagelse.

Regionens kontrolberegning og de bagvedlæggende forudsætninger er gennemgået og valideret af BDO (i det følgende benævnt 'vi', 'os' eller 'vores') med det formål at sikre, at beregningerne dels bygger på et korrekte grundlag og dels omfatter de kritiske omkostningselementer, der er for en eventuel hjemtagelse af ambulancedriften og den liggende sygetransport. Vores arbejde indbefatter ikke en kontrol af det efterfølgende arbejde med at sammenstille kontrolberegningen med indkomne tilbud fra private tilbudsgivere.

Dette notat beskriver overordnet vores arbejde og resultatet heraf.

## Redegørelse for det udførte arbejde

Arbejdet med vores validering er koncentreret omkring en arbejdsgruppe bestående af centrale medarbejdere fra Præhospitalet i regionen og BDO. Møderne i arbejdsgruppen har løbende fundet sted i fra februar til september 2020. Arbejdsgruppen er løbende blevet bistået af regionens andre afdelinger, herunder særligt Koncern Økonomi, Koncern HR samt Bygningskontoret.

Vores validering er foregået via desk-research af de af regionen udarbejdede beregninger med tilhørende udarbejdede notater, og er efterfølgende drøftet i en række arbejdsgruppemøder. BDO har ikke af egen drift udarbejdet beregninger, men har alene valideret beregningernes indhold og forudsætninger. I den forbindelse har vi bistået med konkrete anbefalinger til opstilling og struktur i beregningerne samt indholdsmæssige elementer omkring eksempelvis fordeling af administrative omkostninger mv.

Det samlede materiale vedr. kontrolberegningerne udgøres af:

- Kontrolberegning vedr. ambulanceudbud 2020
- Bilag til kontrolberegning: Beregning vedr. baser
- Bilag til kontrolberegning: Option vedr. traumeuddannelse
- Notat vedr. bod og bonus
- Notat vedr. variabel afregning
- Forudsætningsnotat vedr. kontrolberegning af drift af ambulancer og sygetransportenheder
- Beregning samt tilhørende forudsætningsnotat vedr. de økonomiske konsekvenser i tilfælde af virksomhedsoverdragelse af ambulanceberedskaber

Samtlige dokumenter har i processen været behandlet på forskellige arbejdsgruppemøder eller direkte via Skype-/telefonopkald som følge af covid-19, og oftest med involvering af repræsentanter fra flere forskellige afdelinger i regionen. Udgangspunktet for vores validering bygger på følgende opdeling:

- **Driftsomkostninger**
  - Løn- og personaleforhold
  - Materiel, udstyr og systemer
  - Baser og bygninger
- **Etableringsomkostninger**
  - Løn- og personaleforhold
  - Materiel, udstyr og systemer
  - Baser og bygninger

Dertil kommer, at vi har foretaget en gennemgang af de af regionen udarbejdede beregninger og forudsætningsnotater vedrørende de optioner, der er gældende i henhold til det samlede udbudsmateriale samt supplerende notater om variabel afregning samt bod og bonus. Gennemgangens resultater er også på dette område drøftet på et arbejdsgruppemøde.

## Gennemgang af omkostninger forbundet med drift

Hovedparten af driftsomkostningerne knytter sig til lønomkostninger til det operationelle personale, som derfor naturligt har haft et stærkt fokus i valideringen. Strategier og planer for rekrutteringen af det operative personale har ikke været genstand for vores valideringsarbejde, men er dog behandlet i forhold til afsatte ressourcer til onboarding samt i forhold til forventet opstart af ledelse og administrativt personale.

### Løn- og personaleforhold

- Generel efterprøvning af beregninger, herunder efterprøvning af gældende opstilling i Excel
- Efterprøvet normering, forventede lønudgifter/lønniveauer for operativt personale
- Drøftet forhold omkring forventet administrativt setup, herunder efterprøvet forventede lønomkostninger til administration samt gennemgået beregninger omkring de indirekte omkostninger i form af andele af centrale fællesomkostninger ved regional drift, herunder brugen af fordelingsnøgle
- Drøftet forhold og gennemgået beregninger omkring forventet tidsforbrug til fravær, herunder sygdom, barsel, TR/AMIR-organisation, efteruddannelse mv., herunder også optioner i udbudsmaterialet ift. bl.a. beregninger af opkvalificeringsomkostninger som følge af tilbudt efteruddannelse
- Drøftet forhold og gennemgået beregninger omkring økonomiske konsekvenser i tilfælde af virksomhedsoverdragelse af ambulanceberedskaber

### Materiel, udstyr og systemer

- Drøftet forhold omkring løbende omkostninger til vedligehold af biler/flåde, drivmidler, syn, forsikring mv. med udgangspunkt i erfaringer fra andre regioners materialevalg og priser herpå samt fælles regionale indkøbsaftaler
- Gennemgået beregninger ift. omfang og valg af flåde samt materiel til biler og baser, herunder valg af oppakning mv. i forhold til udbudsmateriale
- Gennemgået forhold omkring vareforsyningssetup og lagre samt beregninger i forhold til drift
- Drøftet forhold omkring systemunderstøttelse af blandt andet planlægningssystemer og øvrige driftsmæssige systemer, herunder omfanget af løbende driftsomkostninger til hardware mv.

### Baser og bygninger

- Drøftet forhold omkring placering af kommende baser, herunder på regionens egne matrikler samt kommunal eller privat udlejning
- Efterprøvet beregninger og forudsætninger for drift af baser sammenholdt med erfaringer fra andre regioner
- Drøftet forhold omkring administrationslokaler og placering af administrativt personale, samt gennemgået huslejberegninger mv. i relation til forventet behov

### Delkonklusion vedrørende drift

Det er vores opfattelse, at der pt. er tilvejebragt et realistisk omkostningsniveau i relation til den forventede drift af ambulancetjenesten og den liggende sygetransport i regionen, herunder også på det administrative setup.

Etableringen af en ny ambulance- og sygetransporttjeneste kan være forbundet med usikkerhed i relation til onboarding, og dermed en usikkerhed om, om regionen kan mønstre en ambulance- og sygetransporttjeneste, hvor alle operative stillinger er besat fra driftsstart 1. december 2021. Det er vores vurdering, at der er medtaget passende buffer til denne onboardingproces inklusiv afsatte midler til imødegåelse af eventuelle opstartsomkostninger, der kunne påvirke driften.

Vi har i forbindelse med gennemgangen af de driftsmæssige omkostninger også gennemgået regionens beregninger vedrørende de økonomiske konsekvenser af en virksomhedsoverdragelse af ambulanceberedskaberne. Det er vores opfattelse, at forudsætningerne samt de beregnede mer-/mindreudgifter for et sådant tilfælde udgør et realistisk niveau.

### Gennemgang af omkostninger forbundet med etablering

Hovedparten af etableringsudgifterne knytter sig til indkøb af biler og udstyr samt etablering af basestruktur med tilhørende administrative lønninger hertil. Selve fremfindingen af egnede baser i de enkelte delaftaleområder har ikke været genstand for vores valideringsarbejde, men er dog behandlet i forhold til arbejdsgruppemedlemmernes dialog med regionens Bygningskontor og de afsatte ressourcer til markedsafdækning, ombygninger, indflytning mv.

### Løn-og personaleforhold

- Drøftet forhold samt gennemgået beregninger omkring forventet opstart af administrativt setup, herunder efterprøvet forventede lønomkostninger i relation til graduerede starttidspunkter for administrative medarbejdere
- Drøftet forhold omkring forventet tidsforbrug for det operative personale, der skal bruges i etableringsfasen, herunder også til undervisning i eventuelt nyt materiel jf. udbudsmaterialet
- Drøftet forhold samt gennemgået beregninger på forventet ressourcetræk på regionens øvrige afdelinger i etableringsfasen

### Materiel, udstyr og systemer

- Drøftet forhold samt gennemgået beregninger i forhold til indkøb og finansiering af biler/flåde inkl. reservekøretøjer samt valg af udstyr og opstartsmateriel til biler, herunder omfanget af førstegangsoppakning mv.
- Drøftet forhold samt gennemgået beregninger på etablering af vareforsynings- og lagersetup
- Drøftet forhold samt gennemgået beregninger omkring indkøb af uniformer og koncept for vask heraf
- Drøftet forhold omkring etablering af systemunderstøttelse af planlægningssystemer, vognkontrol mv.

### Baser og bygninger

- Drøftet forhold og gennemgået beregninger omkring etableringsomkostninger på kommende baser, herunder håndteringen af proces for at finde egnede lokationer, huslejeniveauer ift. erfaringer fra andre regioner og markedet i øvrigt, pladsforhold, brugen af modulbyggeri som alternativ basemulighed mv.
- Drøftet forhold omkring start for lejeaftale/lejeudgifter for administrationslokaler og tilknyttede ydelser hertil

### Delkonklusion vedrørende etablering

Det er vores opfattelse, at der pt. er tilvejebragt et realistisk omkostningsniveau i relation til den forventede etablering af en driftsorganisation, der kan håndtere ambulancedriften og den liggende sygetransport i regionen.

Som omtalt indledningsvist, så kan etableringen af en ny basestruktur generelt være forbundet med usikkerhed, idet det kan være vanskeligt at finde egnede lokationer til baser i alle byer. Der må derfor forventes udgifter til klargøring og ombygning af baser. Det er dog vores vurdering, at der er afsat en passende buffer til imødegåelse af baseetableringsprocessen.

### Sammenfattende resultat af valideringen

Vores validering af de af regionen udarbejdede kontrolberegninger med tilhørende notater giver efter vores vurdering et robust billede af de omkostninger, som en eventuel hjemtagelse af driften af ambulancetjenesten og den liggende sygetransport vil medføre for Region Midtjylland.

Vi vurderer, at der med kontrolberegningen er taget højde for de væsentligste risici, der erfaringsmæssigt er forbundet med opstart af en ny ambulance- og sygetransporttjeneste, og at der i den forbindelse er

benyttet de gængse principper for beregning af direkte og indirekte omkostninger hertil jf. principperne ved beregning af kontrolbud.

Vi har drøftet forhold samt gennemgået beregninger omkring mulige stordriftsfordele i forbindelse med eventuel hjemtagelse af flere af de i udbuddet omfattede delaftaler. Det er vores vurdering, at der er opsat realistiske forventninger til sådanne stordriftsfordele, der primært omhandler forventninger om besparelser på administrativt personale samt reservekøretøjer.

Udover en gennemgang af omkostningselementerne ved drift og etablering af ambulancetjenesten og den liggende sygetransport har vi foretaget en gennemgang af beregningerne af optioner i udbudsmaterialet samt notaterne omkring bod og bonus samt variabel afregning. Det er vores vurdering, at såvel optionsberegningerne samt notaterne med de opregnede omkostningselementer i - der primært baserer sig på historiske data fra den nuværende kontraktperiode - udgør et realistisk bud på forventede omkostninger i forhold til forventningerne om aktivering af optioner samt eventuelle bods- og bonusbestemmelser. På samme måde er det vores vurdering, at den forventede aktivitetsafregning udgør et realistisk niveau set i forhold til historiske data i nugældende kontraktperiode.

Som den sidste del af forløbet i arbejdsgruppen har vi drøftet og gennemgået den af regionen fremlagte proces med tilhørende opregningsark til brug for den endelige sammenstilling af indkomne tilbud og kontrolberegning. Det er vores vurdering, at sammenstillingen indeholder rette omkostningselementer i forhold til det i udbudsmaterialet anførte.

Vi vil afsluttende henlede opmærksomheden på, at der i kontrolberegningen generelt er taget højde for, at samtlige operative og administrative stillinger ikke nødvendigvis vil være besat fra driftsstart. Det er vores vurdering, at der i kontrolberegningen er medtaget passende buffer til imødegåelse af eventuelle opstartsomkostninger, som kunne være initieret af ubesatte stillinger ved driftsstart.

I relation til temaet omkring besættelse af stillinger fra driftsstart har vi også foretaget en gennemgang af regionens beregninger vedrørende de økonomiske konsekvenser af en virksomhedsoverdragelse af ambulanceberedskaberne. Det er vores opfattelse, at forudsætningerne samt de beregnede mer-/mindreudgifter for et sådant tilfælde udgør et realistisk niveau.

Generelt er det ligeledes en forudsætning i kontrolberegningen, at der vil ske en optimal tilrettelæggelse af vagter, der udnytter de operationelle personaleressourcer bedst muligt. Der bør efter vores vurdering være særligt fokus fra regionens side på at sørge for, at der ansættes medarbejdere med indgående kendskab til vagtplanlægning på det præhospitale område til dette.

Med dette notat anser vi vores opgave for afsluttet.