

KL

› VEJKATALOG
EFFEKTIVISERING AF DEN KOMMUNALE DRIFT

INSPIRATIONSKATALOG

Vejkatalog

Effektivisering af den kommunale drift

Erfaringer fra
andre kommuner

Vejkatalog
Inspirationskatalog
1. udgave 1. oplag 2019

KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk
www.kl.dk

fotos: Istockphoto.dk
Design: e-Types
Layout: g7

ISBN nr.: 978-87-93668-64-5-pdf

Indhold

Forord

01/		
Nøgletal og benchmark – hvorfor og hvordan?		6
Kobling mellem tekniske og økonomiske nøgletal på vejområdet		7
Metode til nøgletal og benchmark		8
Analyse af en klynge		9
Udvælgelse af klynge		9
Analyse		9
02/		
Løftestænger til effektiv drit		12
Løftestang: Styring og organisering		13
Flexibel arbejdstilrettelæggelse - Syddjurs Kommune		14
Strategisk planlægning og prioritering af kapital - Aalborg Kommune		18
Markedsafprøvning af priser og effektivisering af egen drift – Roskilde Kommune		20
Løftestang: Digitalisering		22
Fællesskab om styring og digitalisering – Københavns Kommune		23
Digital strategi og digitalisering i Natur og Vejservice – Syddjurs kommune		26
Procesoptimering for gravearbejde - Aalborg Kommune		28
Løftestang: Samarbejde		31
Tværgående organisering – Horsens Kommune		32
03/		
Udbud – hvorfor og hvordan?		35
IKU – Indikator for konkurrenceudsættelse		36
Hvorfor sætte udbud på dagsordenen?		36
Hvorfor er udbud en god ide?		37
Anbefalinger til det strategiske arbejde		38
Benchmark		38
Potentialeafklaring		39
Udbudsplan		39
Brug markedet effektivt		40
Hvad gør et udbud godt?		40
Anbefalinger til det praktiske arbejde		41
Dialog		41
Kompetencer		41
Udvikling		41
Samarbejde		45
Konkurrence		45
Kontraktstyring		45



Forord

De kommunale veje tegner infrastrukturen for kommunerne og dermed tilgængeligheden til kommunens velfærdsopgaver, og langt de fleste af os bruger dem dagligt. Det kommunale vejvedligehold udgør årligt 4 mia. kr. i nyanlæg og 5 mia. kr. i vedligeholdelse og reparation i de kommunale regnskaber. Pengene dækker alt fra vintervagt, glatførebekæmpelse, snefyndning, nyt asfalt, vejskilte, trafiklys, vandbrønde, vedligehold af cykelstier, fortove og nyanlæg af veje.

Kommunerne står overfor stramme økonomiske rammer, samtidig med, at de oplever store ændringer i demografien. Forandringerne medfører et stort omstillings- og effektiviseringsbehov på alle kommunale områder - også vejområdet. Det stiller krav til løsningen af opgaverne, samtidig med, at befolkningens krav til kommunens infrastruktur øges. Hvordan fremtidssikres de kommunale veje? Hvordan opnås der både økonomiske og kvalitative gevinster på området?

Som led i Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet har Regeringen og KL aftalt at effektivisere den kommunale drift med 0,5 mia. kr. i 2019. En del af disse effektiviseringer kan realiseres ved en mere omkostningseffektiv tilrettelæggelse af vejområdet. Dette katalog er en inspiration til, hvordan kommunerne kan styre og effektivisere vejområdet. Inspirationskataloget samler en række eksempler på, hvordan mange kommuner på forskelligvis er lykkedes med at opnå en ressourceeffektiv indsats af vejområdet i forhold til at understøtte en fortsat omstilling og udvikling af området.

Der er tidligere udarbejdet en kortlægning af kommunernes vejvedligehold og inspirationskatalog med forskellige modeller for organisering af kommunalt vejvedligehold. Det er derfor et naturligt næste trin at arbejde videre med at tilvejebringe et ensartet og bedre datagrundlag med henblik på datadrevet styring, identificere og udbrede god praksis og relevante styringsredskaber på vejområdet.

Inspirationskataloget står på tre ben: Nøgletal, en eksempelsamling med tre løftestænger og anbefalinger til arbejdet med udbud.

Nøgletalsdelen fokuserer på, at kommunen skaber et fælles sprog om data mellem den faglige praksis og økonomiske administration. Nøgletalsprojektet er udviklet i et samarbejde mellem 17 kommuner og KL med henblik på netop at skabe denne kobling via gennemarbejdede nøgletal med utvetydige definitioner.

Eksempelsamlingen tager udgangspunkt i tre overordnede løftestænger: styring & organisering, digitalisering og samarbejde.

Kommunernes materielgårde er i sig selv store driftsenheder, der bør være konkurrencedygtige med et private marked. Derfor er det vigtigt, at man som organisation er gearret til både nutidens og fremtidens arbejdsmarked, hvilket de udvalgte cases sætter fokus på ved at dykke ned i bl.a. fleksibel arbejdstilrettelæggelse og markedsafprøvning som middel til effektivisering af egen drift.

Den digitaliserede tidsalder er over os, og driftens effektivitet er afhængig af, hvordan man tøjler digitaliseringsbølgen. Derfor stiller kataloget via cases skarpt på forskellige tilgange til, hvordan man enten kan tilpasse sin organisation, så den får det bedste ud af eksisterende løsninger, eller skærer mellemmanden ud ved selv at opbygge en digital løsning med udgangspunkt i egne behov.

Samarbejde er en tredje løftestang til at skabe råderum. I denne sammenhæng er nøgleordet "synergi", hvilket ikke blot bør tænkes ind i samarbejder på tværs af kommunegrænser, men også internt i kommunen på tværs af administrationer. Casematerialet zoomer derfor ind på, hvordan kommunerne kan arbejde

med at skabe synergi internt i sin organisering, men også ved at gå sammen med andre kommuner i fx udbud.

Katalogets sidste del går helt i dybden med udbudsprocessen. Der er stor forskel på, hvordan og hvor meget kommunerne udbyder. Men mange udbud er ikke nødvendigvis lig med optimale udbud. Derfor præsenterer kataloget en række råd og anbefalinger til, hvordan man kan udnytte markedskræfterne til at effektivisere sin organisation.

FAKTA OM VEJOMRÅDET

Det kommunale vejvedligehold udgør 4 mia. kr. i nyanlæg og 5 mia. kr. i vedligeholdelse og reparation. Pengene dækker alt fra vintervagt, glatførebekæmpelse, snerydning, nyt asfalt, vejskilte, trafiklys, vandbrønde, vedligehold af cykelstier, fortove og nyanlæg af veje m.m.

Styringen og organiseringen af vejområdet er i høj grad præget af mål- og rammestyring, og inden for den ramme er området i høj grad organiseret ved, at nogle opgaver er helt eller delvist udbudt eller at opgaverne varetages af egen materielgård, hvor opgaverne løbende markedsafprøves.

Pr. 1. jan. 2017 er der iht. Vejdirektoratet 74.558 km offentlig vej. Ud af disse udgør de kommunale veje 70.713 km, hvilket svarer til lige under 95% af Danmarks samlede offentlige vejnet.

Der er stor spredning i kommunernes km vej – kommunen med det største vejnet udgør 1.997 km, mens kommunen med det mindste vejnet udgør 58 km. En ting er spændvidden i antal km vej, hertil kommer typer af veje, som er meget forskellige - smal, 2-sporet landevej eller en 4 sporet indfaldsvej. Dertil kommer antal km fortov og cykelsti. Det giver alt andet lige meget forskellige betingelser for at drive driften.

01/ Nøgletal og Benchmark - hvorfor og hvordan?

2530.85	2606.8	2.67	7854.3	7833.4	8054.48
3565.75	3636.12	1.6	7453.37	7433.51	7541.29
3010.37	3069.73	1.59	6722.13	6715.81	6897.6
3732.87	3806.45	1.59	7152.09	7137.46	7358.4
408.76	419.28	2.56	6643.29	6628.72	6828.6
2842.46	2891.99	1.42	4076.38	4058.9	4330.3
5536.76	5608.05	1.09	4668.42	4678.11	4680.1
6681.1	6920.02	3.16	1416.75	1422.12	1423.1
7068.52	7191.05	1.42	11600.06	11601.88	11811.1
3062.77	3135.81	1.82			
1854.31	1875.92	1.04	2874.69	2869.5	2996.1
1300.43	1328.99	1.83	2571.92	2557.61	2698.1
			2024.81	2024.07	2081.1
			2871.48	2863.8	2911.1
			2816.75	2828.27	2911.1
			2822.48	2828.87	2911.1
			2827.11	2828.88	2911.1
			2828.48	2828.88	2911.1

Brug af data og nøgletal i styring og ledelse af vejområdet kan understøtte både den faglige udvikling, den strategiske retning og den økonomiske styring af området. I dette afsnit præsenteres et nøgletalskonceptet, der kan bruges til styring af vejområdet. Derudover præsenteres nogle bud på, hvilke drøftelser og processer, kommunen kan have på forskellige niveauer ud fra de forskellige nøgletal.

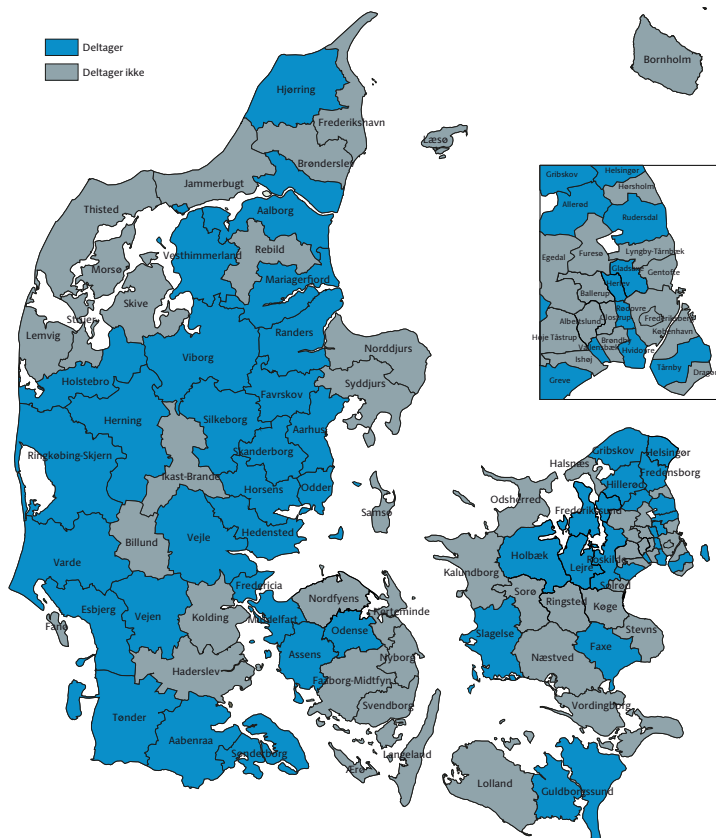
Hvorfor nøgletal og datadrevet styring - og hvordan? I første omgang handler datadrevet styring om at få et ensartet sprog om data mellem det faglige og det økonomiske perspektiv i kommunen. Et ensartet sprog vil understøtte en tættere kobling mellem den faglige praksis og de økonomiske resultater. Samtidig gør brug af systematiske data om mængder og priser for de enkelte opgavetyper det muligt at få præcis viden om, hvilke elementer i den praksis, der har størst betydning for de økonomiske resultater.

Betingelsen for, at øget anvendelse af data og nøgletal i styring og ledelse af området kan lade sig gøre er, at der skabes et validt, og over tid ensartet, datagrundlag, som udgør den fælles base for information til de forskellige dele af organisationen på vejområdet. Det er således de samme data, der skal indgå i både den faglige styring af området og i den økonomiske styring.

Data skal opfattes som relevante og retvisende af både vejområdet og det økonomiske område. Det betyder, at der skal opnås enighed mellem vejområdet og økonomiområdet om, hvilke data, der skal bruges i styringen. Det er KL's erfaring, at det udviklede nøgletalskoncept og benchmarkværktøj er et godt og realistisk udgangspunkt for opstilling af data og systematisk brug af disse.

Kobling mellem tekniske og økonomiske nøgletal på vejområdet

Et tværkommunalt økonomisk datagrundlag er begrænset på området i dag,



da opgavetyperne på vejområdet ikke har ophæng til kontoplanen. Denne begrænsning har medført, at det er vanskeligt at knytte økonomisk data, med den ellers betragtelige mængde af teknisk data, der findes på vejområdet.

På denne baggrund har der været begrænset adgang til at benchmarke sig på tværs af kommunegrænserne på fyldestgørende vis, da man ved at sammenligne kontoplaner ikke har haft sikkerhed for, hvorvidt tallene i sidste ende dækker over de samme områder. Benchmarks der udelukkende på baggrund af kontoplanen, vil det ikke med sikkerhed være til at sige, om man sammenligner pærer og bananer på grund af forskelle i kommunernes konteringspraksis.

Denne problematik har skabt en kommunal efterspørgsel efter et legitimt datagrundlag, man som kommune nemt og enkelt vil kunne spejle sig i andre kommuners data, hvilket i sidste ende vil kunne føre til læring og optimering kommunerne imellem.

KL har i samarbejde med 17 kommuner i efteråret 2017 udviklet et nøgletalskoncept, der har til formål at etablere et stærkt datagrundlag som fundament for sammenligning og inspiration kommunerne imellem. På nuværende tidspunkt har 47 kommuner tilmeldt sig nøgletalskonceptet, se landkort.

Metode til nøgletal og benchmark

Det nye nøgletalskoncept er som nævnt opstået i et samarbejde mellem KL og fagafdelingerne i 17 kommuner. På baggrund af en række møder og tests i arbejdsgruppen, stod man til sidst tilbage med 10 overordnede nøgletal og 44 underliggende nøgletal, som opgøres pr. relevant enhed. De 10 overordnede nøgletal indfanger

bredden, som karakteriserer vejområdet. Det har også været afgørende, at de udvalgte nøgletal baserer sig på data, som alle kommuner kan trække ud af deres økonomisystem. Nøgletallene er opgjort på baggrund af definitionerne i tabellen nedenfor.

Nøgletal	Enhed	Definition	
1	Kørebaner	Km offentlig vej	Midler til fornyelse, reparation, afstribning/nymarke-ring/genmarkering og vejens udstyr
2	Renholdelse	Km offentlig vej	Fejning af kørebaner og cykelstier, tømning og ved-ligeholdelse af affaldskurve, ukrudtsbekæmpelse, graffiti-fjernelse og affaldsindsamling på og langs veje
3	Afvanding	Antal vejbrønde	Reparation af vejafvanding og brønde, tømning af brønde og bortskaffelse af sand, midler til fornyelse og klimatiltag
4	Cykelstier	Km cykelsti i eget trace	Belægning på cykelstier, midler til fornyelse og reparation
5	Fortove	Km fortov	Fortovskonto og driftslignende anlæg og renoveringer
6	Bygværker	Km bro	Drift af bygværker inkl. rørunderføring med spændvidde over 2 meter og driftslignende anlæg og renoveringer
7	Vejbelysning	Antal gadelamper	El inkl. afgifter, drift af belysningen fratrukket indtægter og driftslignende anlæg, mindre ombygninger og renoveringer
8	Signalanlæg	Antal signalregulerede kryds	Drift inkl. el og driftslignende anlæg og renoveringer
9	Rabatter	Km offentlig vej	Græsslåning, beplantning v. veje (inkl. vejtræer), regulering af rabatter (afhøvling og kantfyld) og oprensning af grøfter
10	Vintertjeneste	Km offentlig vej	Faste vinteromkostninger ("Nul-vinter"), vejrafhængige afgifter og materiel/nyanskaffelser

Nøgletal på vejområdet

Vælg din kommune her: Foretrukken enhed:

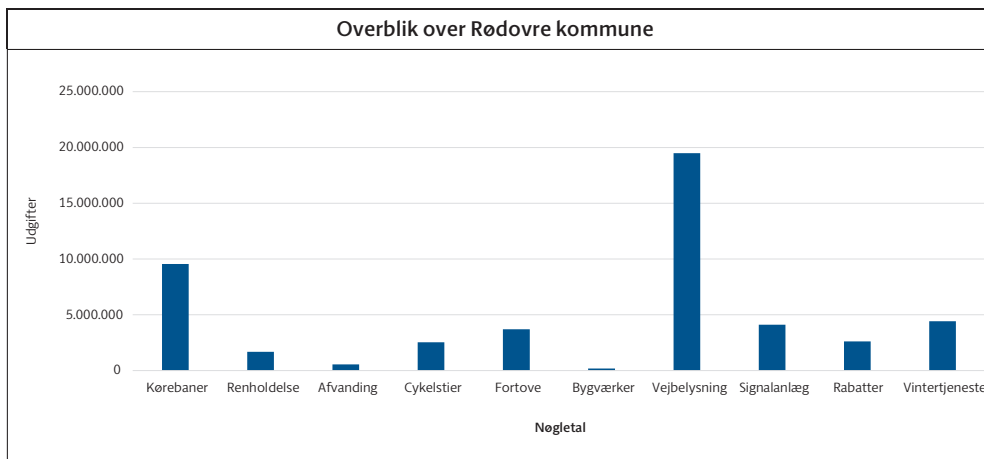
Vælg kommuner til sammenligning her:

Kommune 1	<input type="text" value="Lejre"/>
Kommune 2	<input type="text" value="Odder"/>
Kommune 3	<input type="text" value="Rødovre"/>
Kommune 4	<input type="text" value="Roskilde"/>

Få et hurtigt, grafisk overblik over en valgfri kommunes nøgletal her:

Kommune:

Overblik over Rødovre kommune



Nøgletalsprojektet har arbejdet ud fra en række overordnede hensyn:

For det første har det været vigtigt at komme konteringsproblematikkerne til livs ved at samtlige nøgletal er veldefinerede, og at udgifter til de 10 overordnede nøgletal kan trækkes ud af økonomisystemet. På den måde sikres det, at der ikke er tvivl om, hvilke udgifter, der knytter sig til de enkelte opgavetyper.

For det andet har man prioriteret, at kommunerne har mulighed for beskrive serviceniveauer, styringsmodel, organisation og strategiske indsatsområder i forhold til det enkelte nøgletal. Det er valgt, fordi enhedsudgifterne kan være meget omskiftelige fra år til år. Fx kan kommunen det ene år vælge at prioritere renoivering af samtlige fortove i kommunen, hvilket medfører en enhedsudgift, der er markant højere end de kommuner, der ikke har lavet noget ekstraordinært arbejde på deres fortove.

I denne sammenhæng er beskrivelsen af serviceniveauer og bemærkninger vigtige, da det giver en rationel forklaring på et udsving. Derudover er det generelle serviceniveau også en central information for forståelsen af nøgletallene, da et højt serviceniveau ofte vil være ensbetydende med højere udgifter.

For det tredje har der været stor fokus på, at nøgletallene skal være nemme både at indberette og anvende efterfølgende. Data indberettes i et web-baseret spørgeskema, hvorefter data overføres til et benchmarkingmodul.

Benchmarkingmodulet giver den enkelte kommune mulighed for nemt at udvælge, hvilke kommuner man vil sammenligne sig med, og hvilke enheder man vil have tallene præsenteret i. Derefter præsenteres et overblik over egen kommune, de udvalgte kommuners tal og bemærkninger samt et overblik over styringsmodel, organisationstype og stående udliciteringer.

Benchmarkmodulet indeholder regnskabstal for 2017, men fra 2019 er det muligt også at indberette og sammenligne på grundlag af regnskabstal for 2015 og 2016. Fra marts 2019 kan regnskabstal for 2018 indberettes og sammenlignes. Dermed er der skabt mulighed for at sammenligne sin kommunes data over en fire-årig periode med andre kommuner.

De nuværende nøgletal for 2017 giver kun et øjebliksbillede af den enkelte kommunes vejdrift. Det betyder, at man skal være påpasselig med at vurdere områdets effektivitet alene ud fra et et-årigt grundlag. Nøgletallene giver dog rig mulighed for at undres og ikke mindst lære af hinandens nøgletal. Det kan som en sidegevinst være med til at skabe økonomisk råderum og øget kvalitet for de daglige brugere.

Læs mere om nøgletallene på: www.kl.dk

Analyse af en klynge

Følgende afsnit er et eksempel på, hvordan man kan anvende og analysere de data, der er tilvejebragt gennem nøgletalsprojektet. Der arbejdes med en klynge bestående af 5 sammenlignelige kommuner.

Afsnittet gennemgår de overvejelser, man som bruger ved udvælgelse af sammenlignelige kommuner. Efterfølgende screenes kommunernes nøgletal, hvorefter der dykkes ned i de udvalgte nøgletal, som umiddelbart ser ud til at være mest interessante. Afslutningsvist reflekteres over analysens resultater.

Udvælgelse af klynge

Geografi, rammevilkår, organisering og sammenligneligt vejnet er nogle af de kriterier, der kan danne baggrund for klyngesammensætningen. Geografi og sammenligneligt vejnet er bl.a. et legi-

timt grundlag ud fra en antagelse om, at man har adgang til de samme markedsvilkår samt, at kvalitet og serviceniveau til en vis grad smitter af på nabokommunerne, og særligt i kommuner af nogenlunde samme størrelse.

Det kan også være, at kommunen vil gøre en fokuseret indsats for cyklisterne. I det tilfælde vil det være oplagt at sammenligne sig med kommuner, der har arbejdet med at optimere deres net af cykelstier.

Klyngen, der anvendes som eksempel i denne analyse, er sammensat af landkommuner, som har mange fælles træk i form af antal km veje i by- og landzoner. På den baggrund har kommunerne i den valgte klynge gode forudsætninger for at kunne lære af hinandens praksis og prioriteringer.

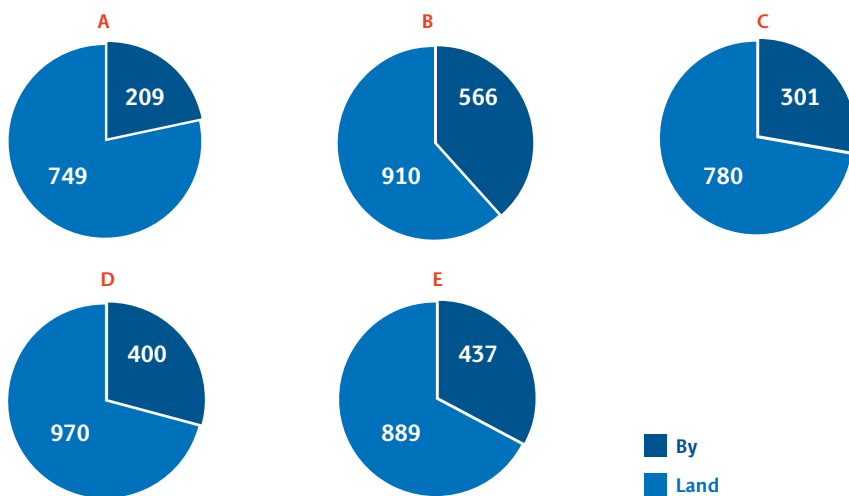


Analyse

Tabellen viser, hvad kommunerne i klyngen har af udgifter på de 10 nøgletal. Selvom der er mange muligheder for at dykke ned i data, er der valgt at se på et udsnit af nøgletallene, hvor værdien i selve tallene og de medfølgende bemærkninger fremstår tydeligst.

Kørebæner

Tabellen viser, hvad kommunerne i klyngen betaler for kørebæner pr. km offentlig vej i kommunen, både i total og opdelt i nøgletallets enkelte bestanddele. Ved første øjekast fremgår det, at der er en forskel på ca. 8.600 pr. km. vej mellem den billigste og dyreste kommune i klyngen. Dette giver umiddelbart anledning til undren over, hvad der mon ligger til grund for denne spredning i udgiftsniveauet.



Udgifter pr. km vej						
	Total pr. km vej	Fornyelse-, drifts og anlægsmidler til fornyelse	Reparation	Afstribning, nymarkering og genmarkering	Grusveje	Vejens udstyr
A	17.533	14.614	612	636	434	1.670
B	18.804	12.206	3.800	387	916	2.412
C	10.235	6.462	2.072	551	1.222	1.147
D	17.922	12.526	3.044	640	-	1.712
E	16.833	13.773	1.837	264	838	959

Dykker man ned i nøgletallets underinddelinger, bliver det hurtigt tydeligt, at det er punkterne "fornyelses-, drifts- og anlægsmidler til fornyelse" og "reparation", der driver forskellen mellem den billigste og dyreste kommune.

Følgende spørgsmål vil være aktuelle at få undersøgt nærmere i klyngen i forhold til at få afdækket, hvad forskellen skyldes:

- Hvordan organiseres opgaven?
- Hvilke opgaver udbydes i forbindelse med fornyelse og drift vedr. kørebæner i benchmarkkommunerne og hvordan er kontrakterne sammensat?
- Hvad er benchmarkkommunernes priser til fx én km ny vej og lapning af akutte huller?
- Kan de opgaver der ikke løses af privat leverandør markedsafprøves? Og giver det anledning til tilretning af priserne hos egen materielgård?

Vejbelysning og signalanlæg

Det følgende afsnit vil dykke ned i kommunernes udgifter til både belysning og signalanlæg. Klyngens udgifter på de forskellige poster fremgår af tabellen på næste side.

I tabellen ses det, at kommune E har den laveste totale udgifter pr. enhed, både indenfor belysning og signalanlæg.

Den største forskel mellem E og de resterende kommuners enhedsudgifter ligger umiddelbart i, at E ikke har afholdt udgifter indenfor posten "drifts- og anlægsmidler til fornyelse" for hverken belysning eller signalanlæg. Kommune E's udgifter til el og drift ligger også systematisk lavt ift. de andre kommuner i klyngen, hvorfor man kan foranlediges til at tro, at kommune E i en af de nært forgangne år kunne have omlagt både belysning og signalanlæg til LED.

Et kig i faktaarket, som kommunerne har indberettet, understøtter denne teori yderligere. Her fremgår det, at Kommune D og kommune E er de kommuner, der på stående fod har den største andel af LED-lys i gadelamperne med 95%, efterfulgt af A, der ligger på 90%, hvilket man

De er dog ikke den eneste kommune, der har investeret i dette, men de andre kommuners relativt høje udgifter til fornyelse giver anledning til at tro, at udgifterne til dette er faldet under regnskabet fra 2017. Denne teori understøttes yderligere af den strategi kommunen har angivet, hvor det fremgår, at man har fokus på belysningsområdet og udskiftning til LED.

Sammenligningen viser både styrker og svagheder i nøgletalsmaterialelets nuværende form. Det er en svaghed, at nøgletallene på stående fod kun har tal for regnskab 2017, men fra marts 2019 er det muligt at indberette og sammenligne tal for 2015, 2016 og 2018. Det er en styrke, at det er muligt at udlede sammenhænge på baggrund af nøgletallene og deres underinddelinger. Nøgletallene og deres opsplitninger giver anledning til diskussion og fortolkning kommunerne imellem om, hvad forskellene i deres udgiftsniveauer kan skyldes. Derudover vil nøgletallenes validitet, som nævnt tidligere stige over tid, efterhånden som datagrundlaget begynder at strække sig over en længere årrække, og man vil derfor kun kunne forvente, at de diskussioner man kan tage på baggrund af dem vil blive bedre.

	Belysning (Opgjort pr. gadelampe)				Signalanlæg (Opgjort pr. signalreguleret kryds)			
	Total	El inkl. afgifter	Drift af belysning	Drifts- og anlægsmidler til fornyelse	Total	Drift inkl. el	Drifts- og anlægsmidler til fornyelse	Sum af totalerne
A	898,0	216,5	78,5	569,9	45.826,6	8.271,4	37.555,1	46.718,6
B	301,9	130,9	171,8	-	45.958,8	45.958,8	-	46.260,7
C	1.096,2	-	1.096,2	-	31.407,7	9.937,4	21.470,3	32.503,9
D	637,4	215,8	101,8	319,8	61.591,5	34.318,8	27.272,7	62.228,9
E	248,4	166,6	81,9	-	5.529,5	5.595,5	-	5.777,9

også umiddelbart kan se spille ind i el- og driftsudgifterne, hvor disse kommuner ligger lavest, jf. tabellen.

Det kunne tyde på at kommune E's lave udgiftsniveau hænger sammen med, at man relativt kort forinden regnskab 2017 har foretaget en omfattende investering på området, med henblik på at opgradere både signalanlæg og gadelamper til LED, hvilket nu afspejles i de lave udgifter til el og drift.

	Antal gadelamper	Andel i LED (%)
A	11.197	90%
B	34.227	60%
C	17.270	21%
D	17.200	95%
E	12.628	95%

02/ Løftestænger til effektiv drift



Mange kommuner har arbejdet med effektivisering af vejområdet på forskellig vis. I dette kapitel kigger vi nærmere på forskellige løftestænger til effektiv drift. Vi dykker ned i de tre løftestænger styring & organisering, digitalisering, samarbejde og udbud.

De efterfølgende cases viser, hvordan forskellige kommuner konkret har arbejdet med løftestængerne, hvilke tiltag der er iværksat, og hvilke kvalitetsløft og effektiviseringer, det har resulteret i. Mange tiltag kræver mere end én løftestang, så ofte har kommunerne fx arbejdet med digitalisering samtidigt med styring & organisering.

Løftestang: Styring og organisering

Materielgårdene er store driftsorganisationer, der skal være konkurrencedygtige med et privat marked. Mange kommuner

oplever udfordringer med at styre og udnytte maskinparken optimalt og få det til at gå op med en arbejdsplan, der ikke er til gene for trafikanter og beboere.

En anden udfordring er at sikre, at materielgårdene er gearede til fremtidens arbejdsmarked. Traditionen med vinterhjemsendelse af medarbejdere gør det svært at fastholde arbejdskraft, og mange materielgårde kan have svært ved at rekruttere kvalificerede medarbejdere til sommerhalvåret i en højkonjunktur.

Både Syddjurs, Roskilde og Aalborg Kommuner har fundet gode og kreative løsninger på de nævnte udfordringer ved at skrue på deres organisering og indføre nye styringsværktøjer. I Syddjurs Kommune har indførelse af fleksibel arbejdstilrettelæggelse og med-styrende teams fx lettet koordineringsopgaven og optimeret køretiderne, samtidig med, at medarbejderne har fået større frihed og indflydelse på deres arbejdstilrettelæggelse.





Fleksibel arbejdstilrettelæggelse - Syddjurs Kommune

Løftestænger:
Styring & Organisering,
Digitalisering

Formålet med initiativet

Natur og Vejservice i Syddjurs Kommune har indført fleksibel arbejdstilrettelæggelse som led i en større omlægning af organiseringen, der skal understøtte en hensigtsmæssig og effektiv opgaveløsning.

Direktionen havde en målsætning om at indrette driften så effektivt som muligt, således at produktionen øgedes inden for de afsatte ressourcer, eller at der skulle bruges færre ressourcer til at producere det samme med mindst muligt gene for borgerne.

Baggrunden var, at kravene til en stram økonomisk styring var øgede. På samme måde var der et ønske om en større synlighed af kommunens ydelser og omkostninger forbundet med at levere dem. Derudover var der krav til at fastholde den investerede vejkapital samt krav fra politikere og borgere om fortsat forbedring af den offentlige service.

Beskrivelse af initiativet

Ledelsen i Natur- og Vejservice har foretaget en 360-graders gennemgang af området, som blev nedbrudt i seks delopgaver:



- Fysisk organisering af materielgårde
- Tilrettelæggelse af opgaveløsningen, herunder kriterier for effektiv og hensigtsmæssig opgavevaretagelse
- Udarbejdelse af standarder og procedurer på området mhp. standardisering og kvalitetssikring
- Videreudvikling af kommunens interne organisering af arbejdet
- Opstille metode og omfang til ressourcestyring
- Sikre konkurrence på indkøb og leverancer

Ift. Fysisk organisering af materielgårde, blev 5 materielgårde efter kommunalreformen lagt sammen til én. En af de eksisterende materialegårde blev omdannet og udvidet via omvendt udbud, hvor et politisk afsat beløb på 12 mio. kr. blev budt ud, og tilbudsgivere kunne byde ind med løsninger inden for rammen. De resterende materielgårde blev solgt fra.

Ift. Tilrettelæggelse af opgaveløsningen blev der udarbejdet en bruttoliste med de vigtigste opgaver. Hver opgavetype fik påført relevant data, fx lovgrundlag, aktiviteter, behov for kvalifikationer mv. Ift. udarbejdelse af standarder og procedurer blev der fokuseret på økonomi, sikkerhed for trafikanter, fremkommelighed, bevarelse af vejkapital, æstetik samt miljø og arbejdsmiljø.

Ift. Videreudvikling af den interne organisering var målet at opstille den mest optimale organisering og gruppering til de enkelte opgaver med udgangspunkt i planlægning, afvikling og opfølgning på daglig drift samt forbedringsaktiviteter.

Resultatet blev, at medarbejderne blev organiseret i medstyrende teams af 7-8 medarbejdere, som har de nødvendige kompetencer til at løse drifts- og vedligeholdssopgaverne i et område-team eller et anlægsteam. Det vil sige, at et område-team består af både grønne og sorte medarbejdere, som dagligt arbejder på tværs og overlapper hinanden for at få størst mulig fleksibilitet. Uanset om medarbejderen arbejder med de grønne eller sorte områder i kommunen, har han ansvaret for løse opgaven eller sørge for, at den bliver løst.

Medarbejderne tilrettelægger og planlægger selv deres arbejde inden for teamet og har en høj grad af ansvar for og indflydelse på eget arbejde. På materielgården kaldes det medstyring, fordi medarbejderne er med til at styre, hvordan opgaverne skal løses. Det betyder, at lederne kan koncentrere sig om ledelse og bruger mindre tid på at koordinere og fordele arbejdet. Det betyder også en bedre opgaveløsning, idet medarbejdernes ejerskab til opgaven er vokset og blevet større.

Medarbejderne kan selv vælge, om de vil møde på materielgården, eller om de vil køre direkte hjemmefra. En GPS i køretøjerne registrerer, hvornår og hvor medarbejderne kører. GPS'en er med til at dokumentere, hvilke opgaver medarbejderne løser.

Aftalen om brug af GPS i køretøjer er drøftet og aftalt med MED-udvalget. Fx er det aftalt, at GPS-funktionen ikke bruges til at kontrollere medarbejdere, men skal være et redskab for medarbejderne til at dokumentere hvor og hvornår de har



været på en opgave. Med indførelse af GPS kan det dokumenteres, om opgaver er udført, og om tilsynspligten overholdes fx ved forsikringsanmeldelser m.m.. Samtidig er GPS-historikken en sikkerhed for medarbejderne, hvis der fx kommer klager. Sammenholdt med den elektroniske timeregistrering dokumenterer GPS'en, at medarbejdere har været til stede, og hvilke opgaver han har udført. Den digitale tidsregistrering er samtidig også en hjælp for mange medarbejdere, da det letter den administrative opgave med at tids- og mødereregistrere, som kan være besværlig for mange medarbejdere, særligt for dem der fx døjer med ordblindhed.

Medarbejderne har fleksibel arbejdstid, så de kan møde på de tidspunkter, som passer bedst ift. deres privatliv og en hensigtsmæssig opgaveløsning. Fx vælger nogle medarbejdere at møde ind kl. 5, hvis de skal lægge vejstriber, så de ikke kommer i karambolage med trafikken. Den konkrete arbejdstid og opgaveløsning aftales med teamet.

Medarbejderne har sammen med ledelsen været primus motor ift. at få lavet en lokalaftale med den lokale fagforening om fleksibel arbejdstid og fleksordning. Medarbejdernes stærke ønske om mere fleksibel arbejdstid og opgaveløsning var udslagsgivende for, at fagforeningen ville indgå aftale.

Gennem bedre planlægning i de medstyrende teams, tænkning i helhedsorienteret opgaveløsning på tværs af det sorte og grønne område samt optimering af køretider er det lykket at løse samme opgaveportefølje og mere til. Samtidigt er medarbejderstaben gradvist blevet reduceret fra 90 til 65 medarbejdere ved at undlade at genbesætte stillinger.

Forudsætninger for, at initiativet kunne lade sig gøre

- Lokalaftale med den lokale fagforening. Et stærkt medarbejderønske været med til at bane vejen for lokalaftalen.
- God dialog og et vedvarende tillidsopbyggende samarbejde med MED-udvalget ift. at indføre GPS i køretøjer. Det har været vigtigt at afstemme formålet med GPS-teknologien og skabe den rigtige fortælling. MED-udvalget har været for-



MINI-CASE

Optimering og styring af maskinpark

Natur- og Vejservice i Syddjurs Kommune styrer materiellet med belægningsprocenter og timepriser i systemet Navision. Timepriserne dækker alle omkostninger, dvs. værksted, personel og gældsinvesteringer. Systemet kan dermed fastsætte, hvor mange timer maskinerne minimum skal køre for, at det kan betale sig at eje materiellet. Reglen er, at enten skal materiellet kunne tjene sig ind, eller også skal materielgården leje det.

Alle køretøjer er udstyret med GPS, som bruges til planlægning og optimering af flåden. Lederen kan løbende holde øje med udviklingen i timepris og belægningsprocent og foretage justeringer.

Overskydende materiel sælges på auktioner og frigiver midler til fx investering i nyt og opdateret materiel, der ikke belaster medarbejderne og dermed fører til færre arbejdsskader og mindre sygefravær. Opdateret materiel er også med til at materielgården løbende er markedssvarende og kan konkurrere med det private marked i udbudssituationer.

Natur- og Vejservice rummer stadig hele opgaveporteføljen og medarbejderkompetencerne til det, men ejer ikke nødvendigvis materiellet. Mange opgaver løses også ved at samarbejde med små private underleverandører.

Natur- og Vejservice indlæser alle omkostninger i en prisberegningsmodel, der er udviklet i samarbejde med BDO, så det sikres, at timeprisen på ressourcer, maskiner og materiel holder. Prisberegningen foretages årligt og trykprøves undervejs i tilbudsgivning på opgaver i konkurrence med private aktører. Dermed optimeres timeprisen løbende ud fra omkostningsberegninger og ud fra konkurrence ved afgivning af tilbud.



andringsagent og garant for, at det kom medarbejderne til gode.

- Vedholdenhed og medarbejderinddragelse i jagten på løsninger, der både virker i løsningen af opgaven og politisk.

Effekter ved initiativet

- Reducering fra 90 til 60 medarbejdere over en årrække. Senere er der tilført ekstra ressourcer til flere opgaver og i dag er der 70 medarbejdere. MED-styring og teamorganisering har medført en besparelse på ledere fra 6 til 3 ledere.
- Bedre og mere effektiv planlægning af arbejdstiden.
- Mere effektiv udnyttelse af materiel. Fx kører medarbejdere på græsslåmaskine 9-10 timer mod tidligere 7 timer på en dag. Dog vil den typisk holde stille om fx fredagen, men der sparer den køretiden.
- Øget produktivitet og mindre karambolage med trafikerede tidspunkter. Medarbejderne kan nå at løse flere opgaver.
- Større medarbejdertilfredshed og arbejdsglæde. Medarbejderne brænder mere for arbejdet og værdsætter friheden.
- Fleksibel arbejdstid betragtes som et plus af mulige kandidater ved rekruttering.
- Udnyttet stordriftsfordel ved fælles drift.

Mulige udviklingsperspektiver

Samle opgaver i Natur- og Vejservice med

ejendomsdrift og dermed udnytte stordriftsfordelene yderligere, da det vil reducere udgifter til fælles drift samt udgift til administration, værksted, bygninger m.m. Pr. 1. januar 2019 etableres en ny fælles drift og serviceafdeling under Teknik og Miljøområdet. Midlet til målet er en "Syddjursmodel" med fælles organisering af personale og materiel, der kan fokusere på effektivisering og fleksibilitet i opgaveløsningen. Den ny driftsafdeling skal udover at løse opgaverne i det nuværende Natur- og Vejservice også løse drifts- og serviceopgaverne i de kommunale ejendomme.

Baggrunden for beslutningen om at sammenlægge Natur- og Vejservice og fælles ejendomsservice er, at hver organisation har styrker, der vil komplementere den anden. Natur- og Vejservice har en stærk organisation med gode erfaringer, og det tekniske servicepersonale har stærke faglige kompetencer og stor lokal viden. Sammen vil de to områder give en bedre udnyttelse af udstyr, personel, viden og ressourcer. Natur- og Vejservice skifter dermed navn til Vej- og Ejendomsservice.

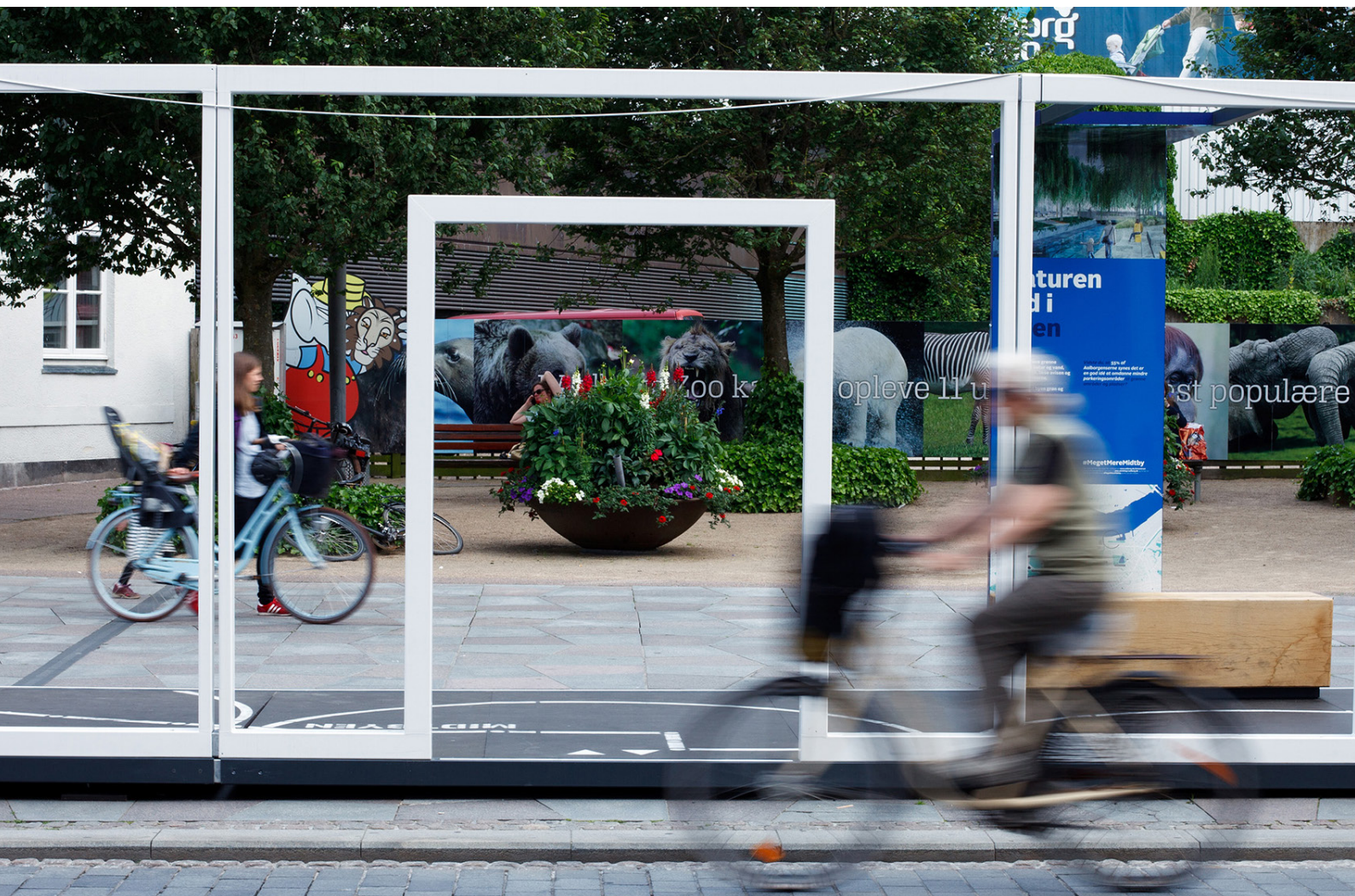
Derudover er der også mulighed for at tilføre andre nye opgaver. Fx har Natur- og Vejservice overtaget den kommunale rottebekæmpelse. Opgaven er vundet ved afgivelse af kontrolbud ved EU-udbud.

MINI-CASE

Resultatlon

Service og Beredskab i Horsens Kommune har indført bonusaftaler med medarbejderne. Medarbejderne får udbetalt bonus, når de løser opgaverne særligt effektivt og hurtigt ift. et givent niveau. Der følges bl.a. op på effektiv opgaveløsning gennem tidsregistrering. Ordningen kræver dermed lidt mere ledelsesindsats, men lederne vurderer at det giver god værdi.

Ordningen finansieres af overenskomstpenge (tidligere kendt som Grøn Løn), som parterne er enige om at målrette honorering af indsatser, der optimerer driften.



Strategisk planlægning og prioritering af kapital - Aalborg Kommune

Løftestænger: Styring & Organisering

Formålet med initiativet (hvorfor?)
Aalborg kommune havde brug for et redskab, der kunne synliggøre behov og muligheder i vejkapitalen og skabe et overblik over, hvordan værdien af veje mm. bedst kan vedligeholdes og fastholdes på lang sigt.

Beskrivelse af initiativet (hvordan?)
Aalborg Kommune har politisk vedtaget

en mobilitetsstrategi for perioden 2013-25. Heri sker et skift i tankegangen fra fokus på trafik til fokus på mennesker og fra enkeltheder til helheder. Målet med strategien er at give borgerne de bedste rammer for at træffe det bedste transportvalg i en given situation. Borgerne omtales i strategien som mobilister, altså både som bilister, brugere af den kollektive trafik, cyklister og gående. Konkret bygger strate-



gien på SMART, dvs. mobiliteten skal have en social og sundhedsmæssig profil, være miljøvenlig, attraktiv for brugerne, rentabel – også over tid samt tilgængelig.

Mobilitetsstrategien er oversat til en handlingsplan for vejområdet med særlig vægt på vejkapitalens rentabilitet over tid. Handlingsplanen er oprindeligt inspireret af Odense kommune, som ligeledes har en handlingsplan, der synliggør behov og muligheder i vejkapitalen. Konkret har Aalborg Kommune opdelt vejområdet i 12 områder i handlingsplanen:

1. Kørebaner
2. Cykelstier
3. Fortove
4. Gågader
5. Afvanding
6. Afmærkninger
7. Vejudstyr
8. Signalanlæg
9. Gadebelysning
10. Broer og bygværker
11. Færger
12. Havne

Inden opdelingen registrerede og affotograferede Aalborg Kommune det samlede område i en digital form for at beskrive den eksisterende vejkapital. Hvert emneområde er opgjort med levetider, kapitalværdi og evt. genopretningsbehov for at få det bedst mulige ud af den kapital, der investeres i området. På den måde kan forvaltningen synliggøre over for politikerne, hvilket områder der skal prioriteres, og hvilke områder kan vente. For at give et beslutningsrum til det politiske niveau, er behovet for de 12 indsatsområder beskrevet i 4 scenarier: Fastholde budget, Fastholde tilstand, Genopretning 20 år og Genopretning 10 år. Scenariernes effekt er også vurderet på mobilitetsstrategien områder, dvs. mobilitet, trafiksikkerhed, bæredygtighed, klimatilpasning samt teknologi og materialevalg.

Handlingsplanen bygger desuden på en række business cases, som beregner hvordan det kan betale sig at vedligeholde ud fra forudsætninger om levetid, slitage, tidspunkt for vedligehold mv. Fx viste en business case, at det bedre kunne betale sig at investere i nye lygtepæle og bortanskaffe de gamle på bæredygtig vis, frem for at beholde de eksisterende, som krævede mere vedligehold og energi.

Handlingsplanen har nu virket i to år, og hvert år udarbejdes en status med evt. justeringer til det kommende års budget.

Forudsætninger for, at initiativet kunne lade sig gøre

- Styr på data
- En troværdig faglig håndtering i den politiske proces.
- Tillid til de beregnede levetider

Effekter ved initiativet, herunder gevinster/ulemper og business case

- Bedre prioritering af investeringer og højere vejkapital. Forholdet mellem vedligehold og levetid kan optimeres, og forholdet mellem vedligehold og nybyg bliver synlig.
- Transparens i input-output, hvor infrastruktur holdes op imod levetid, og dermed hvad der skal til for at holde den forventede levetid. Vedligehold der betaler sig.
- Klart overblik over forrentningen af investeringen.
- Styringsmæssig bedre kobling mellem aktivitet og budget – mere datadrevet styring.

Mulige udviklingsperspektiver

Dynamisk affotografering af vejområdets tilstand med henblik på hurtigere responstid og mere dynamisk håndtering af ændringer i mobilitetsbehovet.



Markedsafprøvning af priser og effektivisering af egen drift – Roskilde Kommune

Løftestænger: Styring & Organisering, Udbud

Formål

Roskilde Kommune har anvendt en strategi for markedsføring af driften på vej- og parkområdet for at effektivisere området og udvikle den interne driftsorganisation. Formålet er at sikre, at udbud og styring sker på lige vilkår mellem de private entreprenører og den kommunale materielgård.

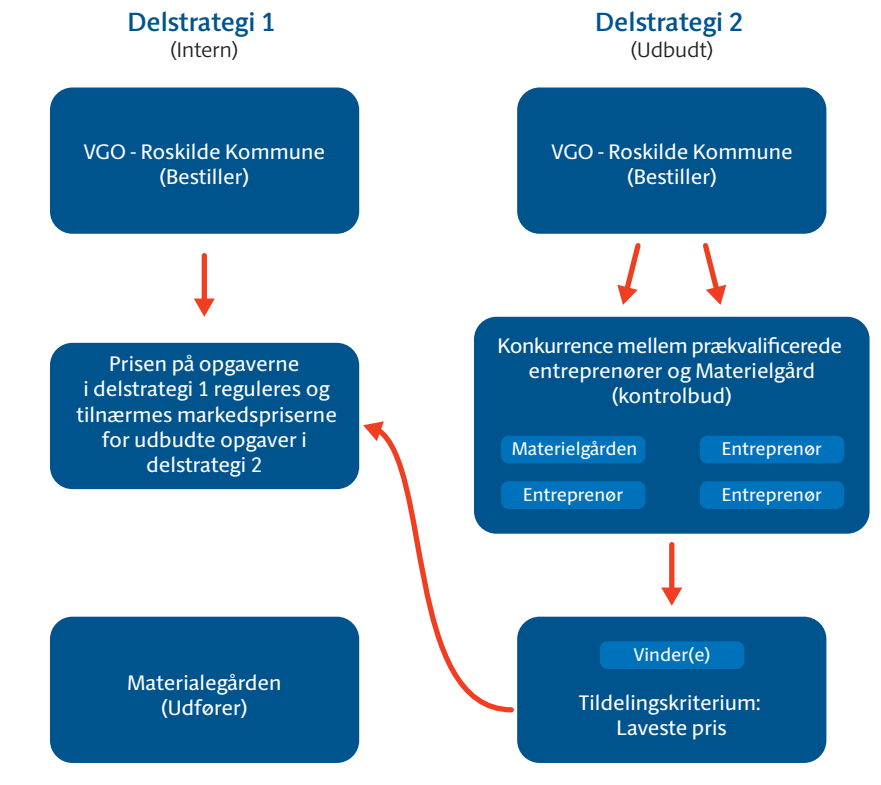
Effektiviseringen af egen materielgård er opnået gennem en løbende konkurrenceudsættelse af materielgårdens enkelte driftsopgaver. Udover at private entreprenører løbende vinder og løser dele af driftsopgaver, anvendes markedet også løbende til at teste og regulere omkostningsniveauet på de opgaver, som materielgården selv løser.

Beskrivelse

Roskilde kommunes overordnede driftsstrategi på vej- og parkområdet er at bevare og udvikle den interne driftsorganisation. Kommunens mål er, at Materielgårdens drift er økonomisk effektiv og leverer velfungerende opgaveløsning.

For at opfylde det mål benytter bestilleren heden Veje og Grønne Områders (VGO) to delstrategier. Den første delstrategi er baseret på kontrakt mellem VGO (bestiller) og Materielgården (udfører). Den anden delstrategi sikrer, at Materielgårdens priser og opgaveløsning trykprøves på det private marked.

Markedsprøvningen sker ved, at VGO udbyder og udliciterer dele af vej- og parkområdets opgaveportefølje. Dermed modtager VGO informationer om pris- og kvalitetsniveauet på markedet, som efterfølgende benyttes internt til at tilpasse priser og opgavekrav i kontrakterne med materielgården i den del af opgaveporteføljen, der ikke har været udbudt. Konkret sker tilpasningen gennem en vurdering af markedspriserne og en procentvis tilpasning af betalingen til materielgården.



Derudover afgiver materielgården kontrolbud ved hver udbudsrunde, hvilket også skaber et sammenligningsgrundlag for VGO. I udbudssituationer indgår Materielgårdens bud på lige vilkår med andre bydende entreprenører, hvor laveste pris anvendes som tildelingskriterium.

Den anden delstrategi omfatter omkring en fjerdedel af kommunens vej- og parkbudget, som benyttes på private entreprenører. Delstrategi to fungerer således også som benchmarking for delstrategi 1 og betyder, at det er muligt for Roskilde Kommune at bevare en intern driftsorganisation, som fungerer på vilkår, der ligner det private marked.

Materielgården skal være præcis i beregningen af samtlige omkostninger i deres tilbud. Udbud genudbydes, hvis Mate-

rielgården har vundet det ved at afgive et urealistisk lavt bud på en opgave. Materielgården har derved ikke mulighed for at 'dumpe' priserne på udbudte opgaver og dække sig ind med indtægter fra den ikke-udbudte opgaveportefølje.

VGO har for at sikre tillid hos de private entreprenører en åben tilgang til dialog med entreprenørerne, og fremviser årsregnskaber og lignende, hvis det ønskes. Derudover sikrer reglerne også tillid internt i Kommunen, særligt hos det politiske niveau, til at den overordnede tilrettelæggelse af hele driften på vej- og parkområdet er omkostningseffektiv og er konkurrencedygtig på markedsvilkår. VGO udviser også stor åbenhed overfor eventuelle kritiske eksterne tilbudsgivere og er gennemsigtige omkring kontrolbud og materielgårdens regnskaber. VGO har des-



uden indført ekstern kontrol på kvaliteten af opgaverne på parkområdet, idrætsområdet, hvilket dæmmer op for evt. kritik af opgaveløsningen.

Det er en forudsætning for den beskrevne tillid, at der er krav til Materielgården om en virksomhedsstyring, der ækvivalerer en tilsvarende privat entreprenørs. Det betyder bl.a., at Materielgården regnskabsmæssigt lignedes efter årsregnskabsloven, og at regnskabet hvert år godkendes af ekstern privat revisor. Regnskabet er således offentligt, trykkes og udleveres til de samarbejdspartnere, som ønsker dette. Materielgården har ligeledes egen bestyrelse på privatlignende vilkår.

Forudsætninger for, at initiativet kunne lade sig gøre

- Tillid fra både private entreprenører og kommunens politikere til at udbudsprocessen opleves som gennemsigtig og lige for alle tilbudsgivere.

Effekter ved initiativet, herunder gevinster/ulemper og business case

- Prisnedsættelser og besparelser
- Bevidsthed om, hvad markedsprisen er og legitimitet omkring materielgårdens priser

Mulige udviklingsperspektiver

- I øjeblikket overvejes en model, hvor Materielgården ikke giver kontrolbud,

for at undgå problemer omkring egne bud i forhold til de eksterne entreprenører. Denne ændring ville forudsætte en fast del af kommunens driftsområder på private hænder – ganske som man kender det fra en helhedsorienteret driftsmodel.

- Bedre muligheder for benchmarking mellem intern og ekstern entreprenør.
- Bestiller og udfører kunne i fællesskab optimere udbudsmodeller – og herunder udbudsmaterialet.



Løftestang: Digitalisering

Der ruller en digitaliseringsbølge henover det kommunale landskab, og vejområdet er ingen undtagelse. Mange kommuner har indført digitale systemer til indberetning af opgaver, som kan bruges af både myndighed, udfører og tilmed borgerne. Men hvordan sikrer man en god tilbagemelding til borgeren, der har indberettet et hul i vejen? Hvordan undgår man et væld af forskellige systemer, som medarbejderne skal navigere i, og som ikke snakker sammen? Hvordan anskaffer man sig IT-løsninger, der passer til kommunens nuværende og fremtidige behov?

En anden udfordring er monitorering af vejnettet. Det er dyrt og tidskrævende at afdække vejnettets tilstand, og data bliver hurtigt forældede i takt med at vejene udbedres. I Ballerup og Københavns kommuner arbejder man nye måder at monitorere og digitalisere vejnettet, der kan opdateres hurtigere og uden de store omkostninger.

Ligeledes er der en voksende opgaver i byerne med at koordinere gravearbejde i takt med udbygningen af fibernet og andet. Det kræver en proaktiv myndighedsenhed med smidige arbejdsgange, som man har arbejdet med i Aalborg Kommune gennem procesoptimering og digitalisering.

Fællesskab om styring og digitalisering – Københavns Kommune

Løftestænger: Digitalisering, Styring & Organisering

Formålet med initiativet

Københavns Kommune har i de senere år oplevet et stadig stigende transport pres i byen. Byens mange byggeprojekter og den øgede befolkningstilvækst, har givet øget

vej- og trafikbelastning fra gående og cyklende til biler og tung trafik. Det øgede pres på vejområdet stiller stadigt stigende krav til optimeret styring af området. Målet var derfor at opnå en gennemsigtig, optimeret og brugbar styring af området.

Beskrivelse af initiativet

Det stod hurtigt klart for vejområdet i Københavns Kommune, at vejen til en gennemsigtig, optimeret og brugbar styring af området, skulle ske ved øget digitalisering. En digitalisering, der både understøtter de ledelsesmæssige behov for styring af det samlede vejområde og den enkelte medarbejder ude i felten gennem optimering af de daglige arbejdsopgaver.

Spørgsmålet var blot, hvordan opgaven skulle gribes an?

Indledningsvist forsøgte man sig med eksterne leverandørers løsninger på området. Det stod dog hurtigt klart, at der i for høj grad var tale om IT-løsninger, der krævede en top-down implementering. Det vil sige løsninger, der tvang Københavns Kommunes organisering til at tilpasse sig en prædefineret IT-løsning, og ikke omvendt. De store, eksternt udviklede standardløsninger var typisk meget lidt brugervenlige, svære at ændre når først de var udviklede og manglede grundlæggende fleksibiliteten til at indrette sig andre arbejdsgange end det centrale og administrative niveaus.

Der måtte noget andet til, hvilket blev startskuddet til PUMA. PUMA står for Platform til Understøttelse af Mobile Arbejdsgange og er et fuldt browser-baseret system. Det betyder, at det virker på mobil og tablet med iOS eller Android samt PC'er, og at der kan implementeres forbedringer uden de forsinkende led fra app-stores. Redskabet udvikles altså i en løbende iterativ proces mellem det strategiske, administrative styringsniveau, udviklerne der



sidder i driften og medarbejdere i felten. Systemet er agilt, hvilket indebærer, at små løbende justeringer i arbejdsgange, der kan effektivisere området, let kan kodes i systemet fra dag til dag. Endvidere kan systemet enkelt rettes og ændres i takt med udviklingen i teknologien.

Udgangspunktet for at vende op og ned på løsningstilgangen for styringen af området var en erkendelse af, at det er noget nær umuligt at forudsige fremtidens behov og løsninger. Vejområdet måtte erkende, at udsynet til morgendagens behov var begrænset og derfor stort set umulige at beskrive i en kravspecifikation. Og når området ikke kunne det, så kan den eksterne IT-leverandør heller ikke. Udviklingen af PUMA er baseret på en iterativ proces og bygger på en Open Source platform, hvor store som små tiltag let og uden store omkostninger hurtigt og agilt kan kodes og virke i praksis.

Ruteplanlægning hvor opgavernes placering og tilstand er samlet.
Nedenfor et eksempel på aktuell fyldningsgrad på affaldskurve med sensor.



■ Kladde
 ■ Udført
 ■ Videresendt
 ■ Hos Koordinator
 ■ Videresendt og udført
 Gem til senere

PUMA' fundament er de forretningsmæssige behov, og inddrager brugerne helt fra starten, under udviklingsprocessen og efter løsningerne er implementeret, så understøttelsen i de daglige aktiviteter løbende forbedres. Det kan for eksempel være følgende:

- **Ruteplanlægningsløsning**, som kan anvendes til indsamling af affald, kørsel i hjemmeplejen og lignende, på både faste opgaver og automatisk tildeling af akutte ad hoc opgaver til nærmeste køretøj.
- Mobile værktøjer til **tilsyn**, fx registrering af huller i asfalten og **automatisk prioritering** af kommende vedligeholdelsesopgaver.
- En mere systematisk **registrering** af byinventar, invasive arter, parkerede cykler, o.l., så man ved præcist hvad man har og hvor det er.
- Optimeret **planlægning og udførelse** af sugning af fx vejbrønde på offentlig vej,

græsslåning, eller trævanding i parker og langs veje.

- Modtagelse, behandling og udstilling af **Internet of Things** data, fx GPS'er, affaldskurvsensorer, vandstandsmålere, o.l.
- Fælles **materielstyring** på tværs af forvaltninger (og med senere mulighed for at dele materiel på tværs af kommunegrænser). Integrationskatalog af **hardware og protokoller**, der allerede er i brug på platformen og dermed er plug-and-play i forhold til brugerne
- Mulighed for **indkøbsfællesskab**, der sikrer, at man får internet og things hardware, der lever op til forventningerne og kan indkøbes i volumen, der giver bedst mulige priser
- Analyse- og visualiseringsværktøj til at få overblik over opgaver, kørte ruter, tidsforbrug, o.l.
- Overblik over **gevinstrealisering** direkte i løsninger, hvor KPI'ers udvikling visualiseres, så man ikke skal vente på analy-

tiker, der kan bruge en BI løsning, men selv kan følge fremdrift

- Erstatning af borgervendte **Giv et Praj** løsninger, så den løsning bliver bedre integreret i anden opgaveløsning i kommunen, frem for en separat del, som medarbejderne skal forholde sig til. Denne del er stadig i udvikling.

Kommunen har påtaget sig ejerskabet for både opgaven og systemet. Den iterative proces sker i en tæt og løbende dialog med dem, som udfører de daglige opgaver på vejområdet. De praktiske løsninger opstår ikke rundt om et mødebord i forvaltningen, men i tæt dialog ude i marken, hvor medarbejderne er.

PUMA bygges op omkring små komponenter, som hver især enten løser et specifikt forretningsmæssigt problem eller indgår i en kæde af komponenter til løsningen. Dette gør den samlede løsning agil

med mulighed for at løse, optimere eller udskifte hver komponent løbende. Dermed minimeres tiden fra et behov opstår i felten til det er kodet og løst.

Strukturen i den digitale platform inviterer til samarbejde mellem det strategiske administrative niveau, udviklerne og det udførende niveau. Hvilket i praksis også er sket, idet driften og det system der understøtter driften hele tiden trimmes til de behov, der opstår i driften. Det er med til at kæde de tre niveauer tættere sammen i en løsningsdannelse på området.

Det har medført en høj grad af bottom-up løsninger, idet hver enkelt komponent og løsning står sin prøve i, om den også fremmer og optimerer driften. Organisation og styring er flettet sammen med digitalisering i denne proces.

Forudsætninger for, at initiativet kunne lade sig gøre

- Systemer til planlægning af materieludnyttelse og belægningsprocenter
- Værktøj til omkostnings- og prisberegning
- Et ønske fra driften selv, som i starten skød penge ind i projektet, på baggrund af en forventet effektivisering og mulighed for bedre dokumentation
- Der blev udarbejdet og godkendt businesscase til omstillingsstrategi

Effekter ved initiativet

- Løbende optimering af driften – på driftens præmis
- Meget billig IT-løsning med ejerskab i kommunen
- Bevisbyrden lettet ved påståede skader forvoldt af kommunen f.eks. sidespejle, mv.
- På tilsyn og koordinering med de ud-

førende, er der tilsammen sparet 2 årsværk, svarende til 1 mio. kr.. Derudover ligger der en række endnu ikke dokumenterede besparelser, men der forventes at komme yderligere til i fremtiden i forbindelse med at platformen udvikles

Mulige udviklingsperspektiver

Løsningen er på nuværende tidspunkt udviklet for en afgrænset del af Teknik- og Miljøområdet i Københavns Kommune, men forventes at udviklet til hele Teknik- og Miljøområdet.

Fordi løsningen er agil og let kan tilpasses forskellige behov baseret på Open Source, er det et oplagt redskab til videreformidling ind OS2 Danmark samarbejdet og dermed ud i andre kommuner. OS2 er et åbent Offentligt Digitaliseringsfællesskab med fokus på samarbejde, deling og digital udvikling i det offentlige. OS2 er et fællesskab for offentlige myndigheder og leverandører til det offentlige.

Konkret arbejdes der nu på at automatisere tidsregistreringen hos medarbejderne på daglig basis på baggrund af de oplysninger PUMA alligevel genererer. Normalt bruger en medarbejder ca. 15 min. om dagen på tidsregistrering og med en automatisk generering, kan medarbejderens godkendelse minimeres til under 5 min.

MINI-CASE

Løbende monitorering af veje

I Ballerup Kommune ønsker man at omlægge monitoreringen af kommunens veje til et open source-baseret system, hvor alle borgere og medarbejdere løbende leverer data om vejenes tilstand ind via kameraer. På den måde får kommunens hele tiden opdaterede data om vejenes tilstand, og kommunen ejer selv data.

I dag består kommunens vej-data af still-billeder, som leveres af et eksternt konsulentfirma hvert fjerde år. Men data bliver hurtigt forældede og er dyre at opdatere. Kommunen vurderer, at der i dag er et behov for uge-til-uge opdateringer af data.

Det fremtidige system vil i høj grad være bygge på entusiastiske borgere, som kører rundt i kommunen med kameraer. På den måde inviteres borgerne i Ballerup Kommune til at være med til at opgradere kommunens data. En anden mulighed er at montere kameraer på kommunens flåde af biler på tværs af forvaltninger.

Fordelen ved at vælge et open-source-baseret system er, at kommunen minimerer udgifter til anskaffelse af it-systemer. Kommunen indgår i stedet et udviklingspartnerskab med leverandøren om at udvikle løsningen.



Digital strategi og digitalisering i Natur og Vejservice – Syddjurs kommune

Løftestænger: Digitalisering, Styring & Organisering

Formålet med initiativet

I 2014 vedtog Syddjurs Kommune en digital strategi for Natur- og Vejservice. Formålet med strategien var dobbelt. Gennem brug af digitale redskaber skulle området både effektiviseres og samtidig yde en bedre borgerrettet service.

Natur- og Vejservice ønskede bl.a. et digitalt indberetningsystem, der kunne udgøre et målrettet strategisk redskab omkring drift og vedligehold af vej og trafikområdet til gavn for borgere og samtidig til effekti-

visering af en række interne arbejdsgange. Målet var at forenkle arbejdsgangen fra indberetning til færdigmelding i driftsafdelingen.

Beskrivelse af initiativet

Midlerne til effektivisering blev nye digitale systemer, standardisering af data, nye interne arbejdsprocesser samt digitalt båret samarbejde og arbejdsdeling med borgere, samarbejdspartnere og Natur- og Vejservice. Konkret blev der sat ind på seks punkter:

1. Digitalt indberetningsystem for skader og mangler inden for vej- og parkområdet
2. Opmåling, registrering og digitalisering af grønne områder
3. Sags- og timeregistrering via smartphone
4. Den digitale mobile arbejdsplads
5. Elektroniske betalingsformer
6. Elektronisk booking af havneplads

Natur- og vejservice var utilfredse med det eksisterende system til opgavestyring, som de havde via GPS-leverandøren. I stedet besluttede Natur- og Vejservice at udvikle deres eget system i kommunen i samarbejde med GIS-afdelingen. Indberetningssystemet skulle både kunne benyttes af borgere, kommunale bestillere samt egne medarbejdere. Løsningen ville desuden gøre det muligt for borgerne selv tage aktiv del i forbedringer af kommunens områder og samtidig bidrage til en hurtig og effektiv behandling af problemet.

På systemsiden internt i organisation var der behov for en fælles kommunikationsplatform, hvor al relevant information kan lægges ud til medarbejderne – i særdeleshed dem ude i marken. I forbindelse med en ændring af arbejds gange og brug af de nye digitale redskaber, var det ikke længere nødvendigt for medarbejderne at møde ind på materielgården. Derved kunne medarbejderne spare en del køretid. Udfordringen blev så, hvordan man kunne kommunikere med medarbejderne, når de ikke kom så meget på materielgården? Det var en svær nød at knække, men udfordringen blev løst ved at udstyre alle medarbejdere med en tablet og investere i en app.

Medarbejderne kan udover at tilgå vigtig information via deres tablet eller smartphone både tids- og opgaveregistrere. Medarbejderne kan nemt og hurtigt modtage opgaven, registrere opstart og afslutning på opgaven, der derigennem føjes til henholdsvis hjemmeside samt systemenheden.

Opgaverne samles og lægges automatisk i systemet fra de forskellige bestillere (borgere, vejtilsyn, kolleger). Indberetninger om udbedring af skader og mangler prioriteres ud fra skaderisiko, vejklassificeringer, vigtighed mm.

Opgaverne med angivelse af prioritering og tidsfrist tildeles et team ud fra geografi, kompetencer og maskiner. Temaet fordeles efterfølgende opgaverne til de enkelte

medarbejdere. Systemet har gjort opgavestyringen meget nemmere. Fx undgår man at sende sms-påmindelser og det letter koordineringen af opgaven.

Hvad enten opgaver modtages fra borgere, bestillere, eller medarbejdere overtager opgaver, viser systemet alle opgaver, der tilhører et team. Opgaven angives med prioritering, skadetype og forløbsstatus. Det betyder, at lederne til enhver tid kan få fuldt overblik over tildelte, påbegyndte og afsluttede opgaver.

Medarbejdere og ledere kan følge indberettede skader og mangler på kortoversigt via hjemmeside fra indberetning til udførelse. Systemet kan håndtere GPS-tracking fra alle køretøjer til samlet planlægning af kørselsmønstre, hurtig omdirigering af køretøjer ved akutte opgaver, tracking ved tyveri mm. Alle indberettede data registreres og gemmes, så der er dokumentation for indberetninger, opgaver og status og forløb, og der kan udarbejdes statistik over typer af skader og mangler

Forudsætninger for, at initiativet kunne lade sig gøre

- Investering i digitalt indberetningssystem og evt. hardware i form af fx tablets til medarbejderne
- Oplæring af medarbejdere og bestillere i nye systemer og arbejdsmetoder

Effekter ved initiativet

- Effektivisering og kvalitetsløft for samme indsats. Løser flere opgaver for de samme midler
- Forsimpling af borgernes adgang og tilgang til Natur- og Vejservice. Enklere tilbagemelding til og kommunikation med borgerne. Borgerne får mulighed for at komme tættere på kommunen. Tiltaget har dermed været en serviceforbedring og et kvalitetsløft
- Sikring af forventningsafstemning. På alle områder er der udarbejdet beskrivelser af serviceniveau, der har ført til en ensartet service og en gennemsigtighed om, hvilket serviceniveau borgere kan forvente

MINI-CASE

Ledelsesinformation til politikere

Syddjurs Kommune opererer med ikke-finansielle mål i ledelsesinformation til politikerne. Der følges op på, hvordan det går med opgaveløsningen, serviceniveauet og dermed effektiviteten. Et eksempel på et nøgletal for vejområdet er udviklingen i registrerede nye huller i vejene.

Nøgletallene på de ikke-finansielle mål rapporteres sammen med økonomitallene ved budgetopfølgningerne for at understøtte fokus på resultater og sammenhænge mellem økonomi og serviceniveau. Fx vurdering af hvilke asfaltinvesteringer, der bedst kan betale sig.

Procesoptimering for gravearbejde - Aalborg Kommune

Løftestænger: Digitalisering, Styring & Organisering

Formålet med initiativet

Aalborg Kommune har oplevet et stigende antal ansøgninger om gravetilladelser. Samtidigt oplevede ansøgerne ofte afslag eller at løbe ind i forskellige blindgyder undervejs i processen. Det gav anledning til, at en leder i myndighedsteamet som et led i et kompetenceudviklingsforløb tog myndighedsopgaven og processen for gravetilladelser op til revurdering.

Beskrivelse af initiativet

I 2014 overgik Aalborg Kommune til en mere procesorienteret og digital organisation. Myndighedsopgaven med gravetilladelse er et konkret område, der vha. massiv digitalisering og god digital ledelse har effektiviseret og givet bedre og hurtigere erhvervs- og borgerservice.

En del af udviklingsprocessen bestod i at udvikle kommunens egen myndighed til en mere digital men samtidig også åben og kunderettet team. Den nye myndighed fik navnet 'Midt i myndighed'. Omdrejningspunktet er, at myndighedsopgaven betragtes som en leverance, der leveres til en kunde, og hvor myndigheden faciliterer ansøgningsprocessen og støtter i forløbet.

Processerne omkring de enkelte myndighedsopgaver i teamet blev optimeret bl.a. gennem brug af værktøjet '4R', som fokuserer på Retning, Relationer, Rammer og Råderum.

Ift. Retning har Aalborg Kommune fastlagt organisationens visioner, værdier, prioriteter og mål. Målsætninger for myndighed er bl.a. "Vi vil som myndighed være fleksible og bruge vores faglighed til at se løsningsmuligheder i dialog med vores kunder" og "Myndighed udøves som én leverance overfor kunder, og ansvaret for leverancen er entydigt placeret." Målsætningerne understreger den kundeorienterede tilgang og udpeger den retning, som medarbejderne skal arbejde i.

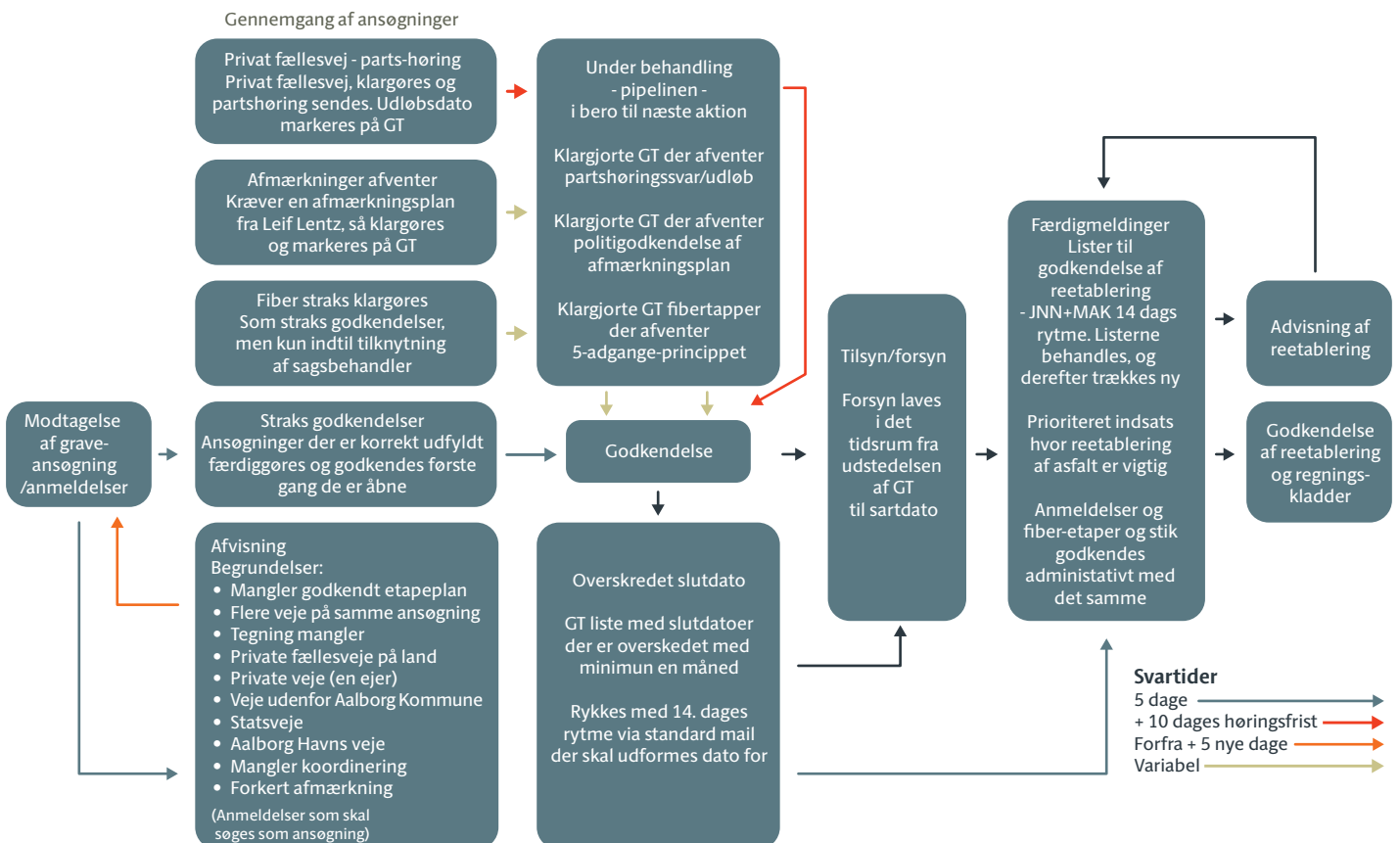
Ift. Relationer skal myndighed være dialogorienteret enhed, der har gode relationer til kunder og andre afdelinger i kommuner. Organisationsstrukturen udgør Rammerne, mens Råderummet definerer beslutningsmuligheder og rutiner for ledere og medarbejdere. Alle ledere og medarbejderne får del i udviklingsopgaven, som både kan være udvikling af drift og nyudvikling. Medarbejderne er fx inddraget i udvikling af ideer for fremtidens opgaveløsning, og de er med til at skabe fællesbiler af mål og metoder. Medarbejderne får dermed en aktiv rolle i fornyelsen – fx ved delprojekter på tværs af faggrænser og forvaltninger og den daglige organisering.

Et konkret resultat af nytænkningen af myndighed er en ny og forbedret proces for gravetilladelser, som er illustreret i figuren nedenfor. Procesmodellen synliggør, hvilke trin en ansøgning skal igennem, og hvilke frister der er forbundet med trinene. Gennem dialog med selskaberne på et tidligt tidspunkt i processen fx kan myndighed vejlede selskaberne, så sandsynligheden for afvisning af ansøgningen mindskes. Myndighed kan også hjælpe selskaberne til fx at finde de bedst egnede ledningstracéer og placeringer til ledningskabe. Alt sammen under hensyntagen til beskyttelse af vejkapitalen, opretholdelse af trafikikkerhed og trafikafviklingen og med færres mulige gener for borgeren.

Den anden del af omstillingen og digitaliseringen indebar også et fokus på Vejman-systemer, som skulle gøres mere kommuneret. Aalborg kommune engagerede sig i et tættere samarbejde med Vejdirektoratet for at udvikle og påvirke Vejman-systemet, så det blev tilpasset kommunens behov. Bl.a. pressede Aalborg Kommune på for at få en bedre kobling til mobileenheder, som medarbejderne i marken gør brug af, når de skal lave især færdigmeldinger af gravearbejder. Derudover blev der set på, hvilke andre digitale hjælpemidler der kunne understøtte sagsbehandlingen. Fx blev der indkøbt et system, som har opdaterede gadefotos for alle kommunens veje, så sagsbehandleren fra computeren kan finde



Proces for gravetilladelser



opdaterede billeder fra ansøgningsstedet. Myndighed skiftede også internetbrowser fra Internet Explorer til Google Chrome, som er kompatibel med Vejman-systemet. Det har resulteret i hurtigere sagsbehandling.

Digitaliseringen af myndighedsopgaven har bidraget til at skabe en enkel og effektiv administration. Målet er at skabe mere tid til kerneopgaverne gennem konsekvent digitalisering. Samtidig er myndighed blevet et digitalt varehus, som kunderne kan tilgå døgnet rundt.

Digitaliseringen og omstillingen har betydet, at der er et større samspil med og større krav til borgere og virksomheder. Kunderne skal være mere præcise i deres informationer og oplysninger, hvis sagsbe-

handlingen skal gå hurtigere. Kommunen er blevet mere kravstillende, men er også blevet bedre til at kommunikere kravene ud til kunderne og indgå i dialog om, hvordan kravene opfyldes. Fx har flere virksomheder set behovet for koordinering omkring gravetilladelse og har ansat koordinatore, hvilket letter processen for alle involverede parter.

Forudsætninger for, at initiativet kunne lade sig gøre

- Italesættelser af fornyelsen i organisationen.
- Samarbejde med virksomheder
- Tænke det ind kompetenceudviklingen?
- Proaktivt samarbejde om Vejman og godt samarbejde mellem bruger og IT-support om valg af software og browserløsninger.

Effekter ved initiativet, herunder gevinster/ulemper og business case

- Kunden og borgere i fokus – løft på de digitale værktøjer.
- Medarbejdernes kompetencer i centrum
- Re-definering myndighedsrollen – fra myndighed til 'Midt i Myndighed'.
- Fra to til en medarbejder på gravetilladelser
- Virksomhederne har selv ansat koordinatore og set behovet for koordinering.

Mulige udviklingsperspektiver

- Ensartet praksis for graveansøgninger på tværs af kommunegrænser



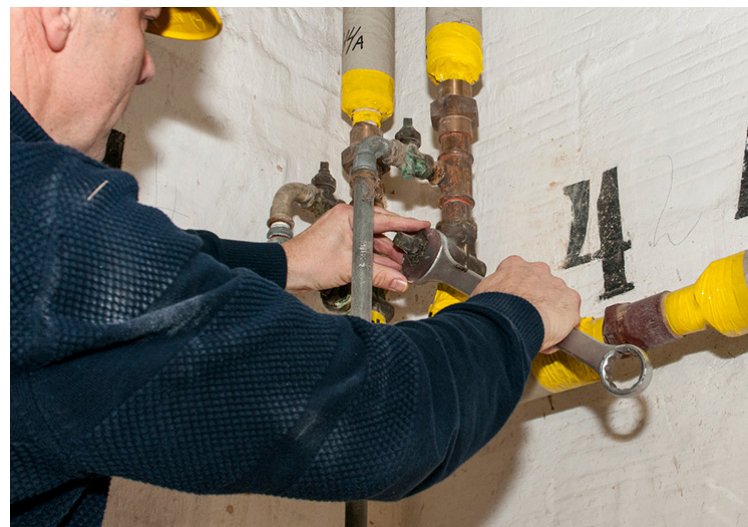
Løftestang: Samarbejde

Samarbejde handler om at skabe synergier på tværs – både på tværs af afdelinger og forvaltningsområder i egen kommune, men også på tværs af andre kommuner og det offentlige. Kommunerne oplever lovgivningsmæssige barrierer i forhold til samarbejde med andre kommuner – hvor tæt må vi samarbejde om opgaveløsningen uden at etablere et §60-selskab?

Efter kommunalreformen har mange kommuner desuden haft fokus på at konsolidere egen opgaveløsning, og derfor har der været begrænset fokus på at kigge over kommunegrænsen efter samarbejdspartnere og synergieffekter. Dog er området karakteriseret ved mange samarbejder i forhold til vinterovervågning, fælles indkøb, vintervedligehold osv., men flere vurderer også begrænsninger i et øget samarbejde i forhold til det materielle med nabokommunen, når begge kommuner typisk skal bruge de samme maskiner i sammen tidsrum. Hvis det sner hos os, sner det nok også i nabokommunen.

På udbudsområdet er kommunerne dog gode til at samarbejde og gå sammen i fælles udbud. Frederikshavn og Hjørring kommuner gik fx sammen om at udbyde vedligehold af en række strækninger. Læs mere om udbudssamarbejder i kapitlet om udbud.

Også ved at samarbejde internt i kommunen på tværs af forvaltninger eller driftsområder kan der være store gevinster at hente. Flere kommuner har planer om at samle vejvedligehold med fx ejendomsservice. I Horsens Kommune har de været i gang længe. Horsens Kommune har samlet materielgården med en række andre driftsfunktioner på tværs i kommunen. Medarbejderne løser en palet af forskelligartede opgaver som udover vejvedligehold tæller befordring, beredskab, genbrugsplads, vaskeri, rengøring mv. Det giver synergier på tværs af områderne og udviklingsmuligheder for medarbejderne.



Tværgående organisering – Horsens Kommune

**Løftestænger: Styring & Organisering,
Samarbejde, Udbud**

Formålet med initiativet

I 2013 blev det politisk besluttet i Horsens Kommune, at beredskabet, som var i økonomiske vanskeligheder og beliggende på en nedslidt brandstation, skulle læges sammen med driftsgården for at skabe synergier på driften. I dag har Service og Beredskab etableret en meget bred organisation og skabt stor synergi ved at samle forskelligartet drift ét sted.

Beskrivelse af initiativet

Service og Beredskab består af ca. 11 ledere og 435 medarbejdere, som udfører en bred vifte af drifts- og serviceopgaver for Horsens kommune. Medarbejdere er ikke ansat til én bestemt opgave i én afdeling, men indgår fleksibelt i opgaveløsningen på tværs af afdelinger. Opgaveløsningen koordineres af ledelsen, som løbende prioriterer hvilke opgaver, der er vigtigst på tværs af områderne.

Organisationsdiagrammet er illustreret som et hjul, hvor medarbejderne kan "drejes" derhen, hvor opgavepresset er.

Service og Beredskab er organiseret i en række afdelinger, som har forskellige kerneopgaver:

- Park, vej og anlæg
- Kørsels- og busafdeling samt hjælpemiddeldepot.
- Affald og Genbrug
- Endelave færgefart
- Rengøringsafdeling
- Operativ (brand) og vagtcentral
- Værksted
- Lager og pladser
- Administration

Den tværgående eller cirkulære organisering kræver, at medarbejderne er uddannede eller har kompetencer til at varetage forskelligartede opgaver. Fx er flere af de ca. 80 medarbejdere i afdelingen Park, Vej og Anlæg uddannede buschauffører og afløser på de ca. 40 busser,

som kører børn til specialskoler, ældre til dagtilbud mv.

Ligeledes er medarbejdere ansat i brandberedskabet både uddannede brandmænd og mekanikere. Det betyder, at medarbejdere på værkstedet løser opgaver på værkstedet, mens de venter på ud kald (brand, trafikuheld, ABA mv.). Værkstedet er et vigtigt element i konceptet bag Service og Beredskab. Fordi værkstedsopgaverne kan løses parallelt med opretholdelse af 1-minut-beredskab, har det været muligt at reducere omkostningen til beredskabet med mere end 25%. Når Park, Vej og Anlæg skal have serviceret eller vasket køretøjer, afleveres køretøjerne fredag ved fyraften, hvor brandmændene/mekanikerne i weekenden løser opgaven, hvis der ikke er storbrand. Derudover løser værkstedet også opgaver for fx hjemmeplejen, som de har vundet i konkurrenceudsættelse.

Brandberedskabet er et entreprenorbrandvæsen, og opgaven med den operative del har været konkurrenceudsat i 2017. Udover den beredskabsmæssige del behandler vagtcentralen ca. 70.000 hændelser årligt (f.eks. tryghedstelefoner, kommunens døgntelefon mv.). Ved siden af de mange opkald har vagterne tid tilovers i fx nattetimerne til at holde gang i vaskemaskinerne, som er placeret i et vaskeri ved siden af vagtcentralen.

Også blandt medarbejderne på Horsens Genbrugsplads, der er nabo til beredskabet, er flere uddannede brandmænd. Når alarmen lyder, og der er vurderet behov for stationsdækning, rykker genbrugspladsens medarbejdere ind på stationen og er dermed klar til at rykke ud til næste hændelse. Løsningen medfører ikke spildtid, dog bliver der løst færre opgaver på Genbrugspladsen i en periode.

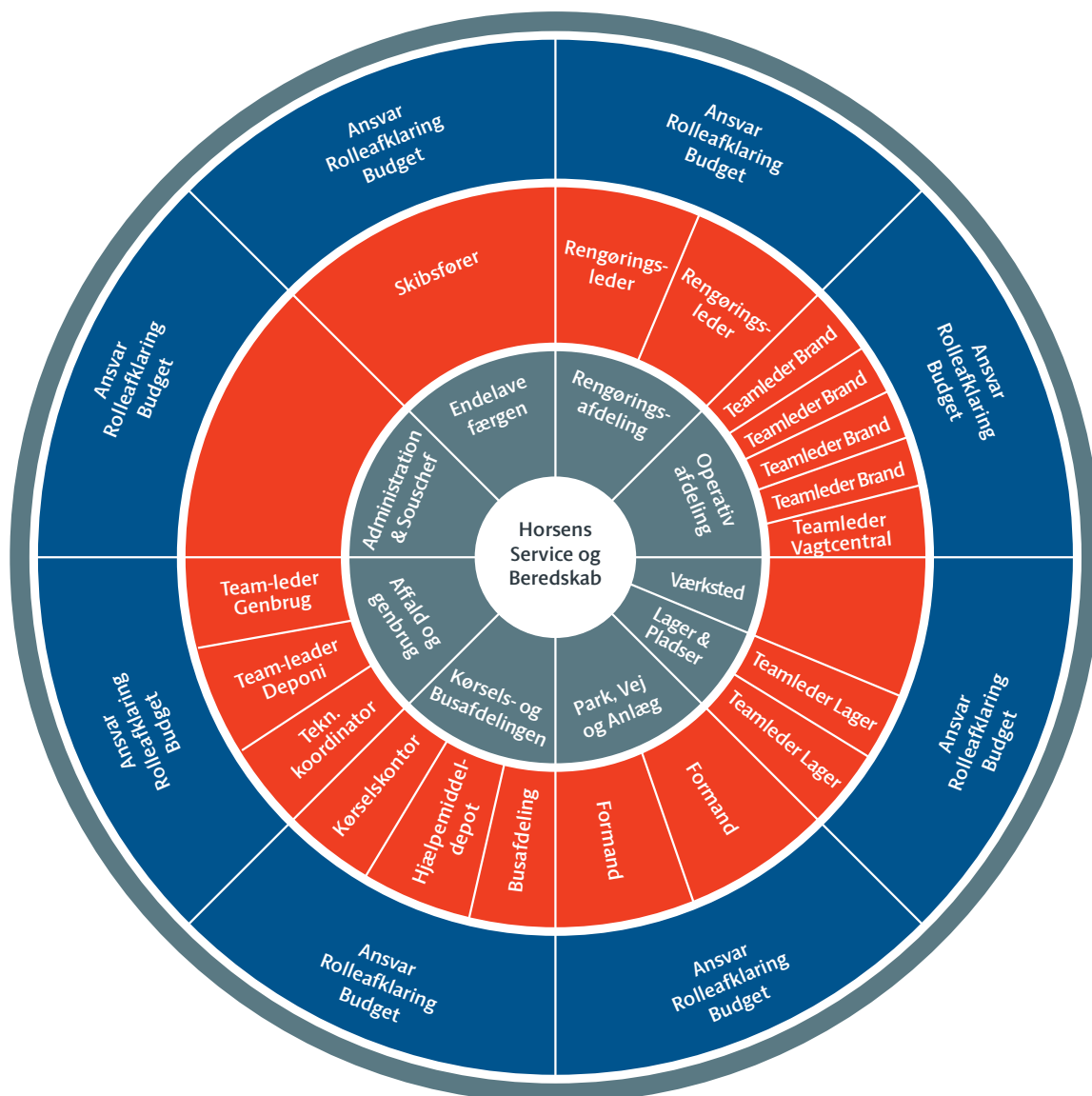
Service & Beredskab har desuden tilknyttet

op til 70 medborgere, der er uden for arbejdsmarkedet. Disse medarbejdere fordeles i hele organisationen, alt efter hvor der er brug for dem og deres kompetencer passer, men de starter altid i afdelingen Lager og Pladser, hvor de indkøres i jobtræning, seniorjob, nyttejob osv. Service & Beredskab har et godt samarbejde med de faglige organisationer, som har bevirket at dette kan lade sig gøre.

De fleste medarbejdere i Park, Vej og Anlæg arbejder efter årsnorm. Medarbejderne får udbetalt 1/12 årsløn pr. måned, men arbejder 42 timer om ugen i sommerperioden og 32 timer i vinterperioden. Det giver en langt bedre udnyttelse af maskinerne i sommerperioden og korrekt udnyttelse af arbejdskraften ift. årshjulet. Service & Beredskab undgår også at vinterhjemsende, hvilket ofte indebærer en risiko for, at medarbejderne finder anden ansættelse og ikke vender tilbage til arbejdspladsen. Ligeledes arbejder rottebekæmperne også efter årsnorm, men med omvendt fortegn, da de har mest travlt om vinteren.

Service & Beredskab rummer også en rengøringsafdeling, der består af ca. 170 medarbejder, 2 ledere og 1 planlægger/ kvalitetssikringsleder, og har en omsætning på 47 mio. kr. Rengøringsarbejdet planlægges efter arbejdstakt 130, hvilket er aftalt med 3F, idet takten er højere end hvad der typisk arbejdes efter i overenskomsten. Alle rengøringsopgaver styres via kontrakter med aftalt pris, omfang og kvalitet. Service & Beredskab tilbyder rengøring til hele Horsens Kommune og har således bestillere i mange forskellige forvaltninger, som alle har mulighed for at vælge Service og beredskab til eller fra.

Alle opgaver i Service og Beredskab er efterspørgsels- og prisdrevet, hvilket betyder, at Service og Beredskab kun får opgaven, hvis bestilleren vurderer, at de er bedst og billigst. Service & Beredskab foretager



desuden kontrolbud på driftsopgaver for at sikre, at kommunen ikke betaler for høje priser. Kontrolbuddene betyder, at Service & Beredskab også vinder opgaver, som ændrer organisationen.

Forudsætninger for, at initiativet kunne lade sig gøre

- Fleksibel arbejdstilrettelæggelse og lokalaftale om årsnorm
- Medarbejdere med brede kompetencer eller flere uddannelser
- Fysiske rammer, der muliggør at de man-

ge funktioner kan ligge tæt ved hinanden

- Tæt koordinering i ledelsen om prioritering af opgaver mellem områderne

Effekter ved initiativet

- Gennemsigtighed i prissætning
- Mere optimal udnyttelse af arbejdstiden ved reduktion af ventetid og udnyttelse af tværfaglighed
- Internt afløserkorps, som kan anvendes ved udrykning, sygdom eller andet
- Effektiviseringer af beredskabet med

mere end 25%. Det første år reduceredes omkostningerne fra 21 til 16 mio. kr.

- God udviklingsmuligheder for medarbejderne, som bliver tilbudt uddannelse og kompetenceudvikling inden for en bred opgaveportefølje
- Fastholdelse af medarbejdere, idet der fx ikke vinterhjemsendes

Mulige udviklingsperspektiver

- Udvidelse med ejendomsdrift



MINI-CASE

Samarbejde på tværs af kommuner om oplæring

Service og beredskab i Horsens Kommune hjalp Odder Kommune med at opbygge kompetencer, Odder Kommune ønskede at hjermtage opgaven med rottebekæmpelse.

Odder Kommune fik én medarbejder med ud og køre med en rottebekæmper i Horsens Kommune hold, og lærte derigennem, hvad opgaven indebar

MINI-CASE

Samarbejde på tværs af kommuner om gravepolitik

Kommunerne i Region Nordjylland har lavet en fælles gravepolitik for at reducere oplevede barrierer for virksomheder, der søger om gravetilladelse på tværs af kommunegrænser. Intentionen er at gøre det enklere, hurtigere og mere simpelt for ansøgeren at få en tilladelse til fx at etablere bredbånd i vejarealer. På den måde understøtter kommunerne også udbygningen af den digitale infrastruktur.

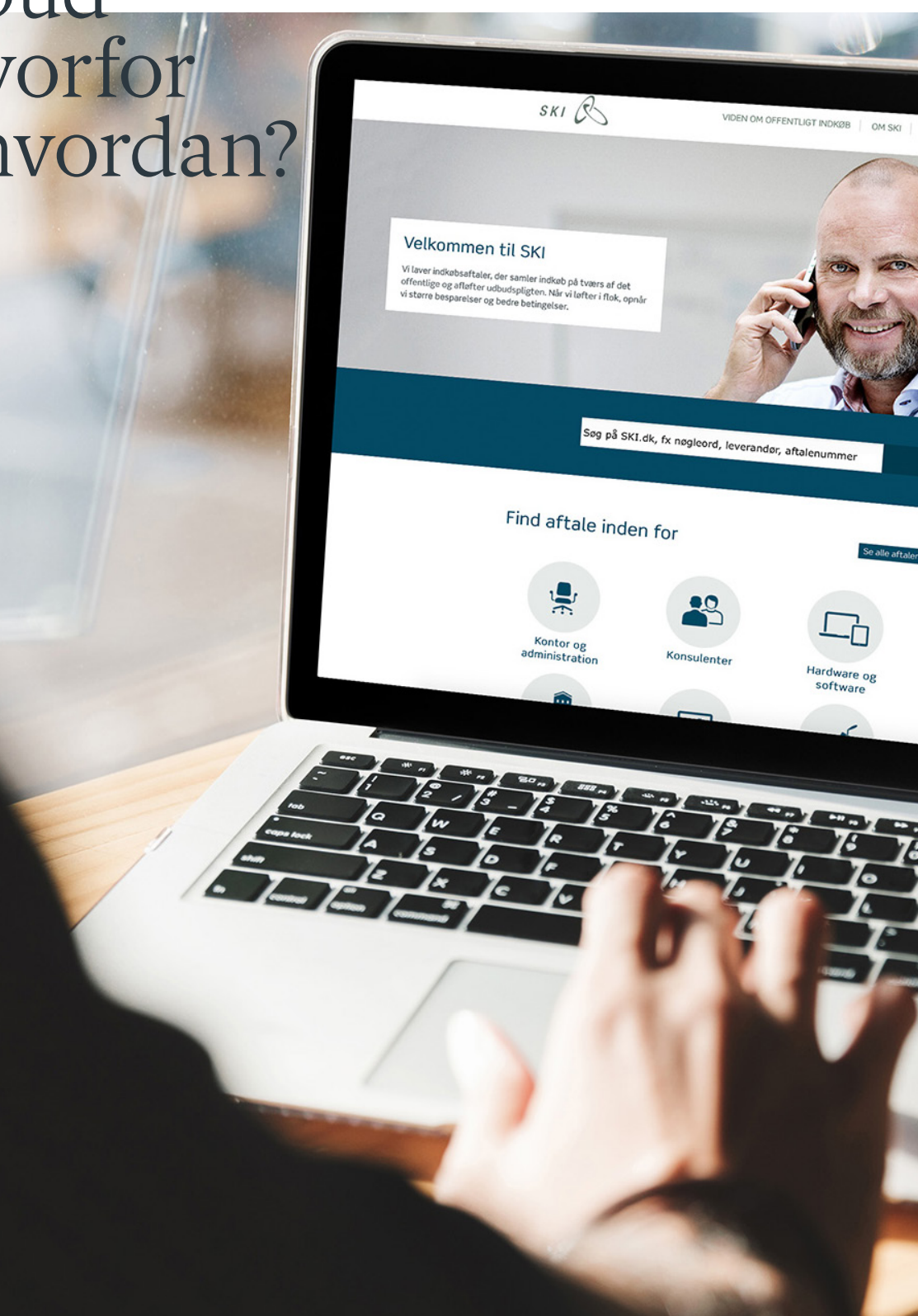
Gravepolitikken indeholder retningslinjer, som skal bidrage til en hurtigere og mere ensartet og dialogbaseret sagsbehandling. Det overordnede servicemål er en sagsbehandlingstid på 5 arbejdsdage for graveansøgninger.

De nordjyske kommuner har formuleret fælles standardiserede faste vilkår for udstedelse af gravetilladelse. De faste vilkår er dermed ens i alle nordjyske kommuner. Kommunerne kan dog stadig stille situationsbestemte vilkår til den enkelte gravetilladelse.

Med gravepolitikken er også indført en efteranmeldelsesordning for gravearbejder, som i gravepolitikken benævnes forhåndsgodkendte gravearbejder. Gravepolitikken har haft national bevågenhed, da politikken blev vedtaget forud for den nuværende gravebekendtgørelse, der indførte en national mulighed for en efteranmeldelsesordning.



03/ Udbud – hvorfor og hvordan?



IKU – Indikator for konkurrenceudsættelse

Der er en lang historik for inddragelse af private entreprenører i vedligeholdelsen af de kommunale veje. Andelen af opgaver, der udbydes på området på landsplan er også relativ høj.

Udbud er stadig værd at bringe på bane af to årsager. For det første er der markant forskel på, hvor meget kommunerne udbyder. For det andet er mange udbud ikke nødvendigvis ensbetydende med, at der udbydes optimalt. Derfor er der effektiviseringsgevinster at hente ved, at flere kommuner tilføjer udbud til værktøjskassen eller optimerer den måde, de laver udbud på.

Hvorfor sætte udbud på dagsordenen?

På landsplan svinger IKU, der angiver graden af konkurrenceudsættelse, fra 94 pct. til 14 pct. på hovedfunktionen "Kommunale veje". Den gennemsnitlige IKU på vejområdet er 60,6 pct. Over halvdelen af kommunerne har en IKU på vejområdet, der er lavere end gennemsnittet, og fire kommuner har en IKU på vejområdet, der er lavere end IKU'en for de samlede kommunale driftsopgaver på 27,1 pct. Vejområdet er således karakteriseret af en stor variation i, hvor meget der sendes i udbud.

I kroner og ører dækker variationen over opgaver til en værdi af knap 54

mio. kr. Kommunen med den højeste IKU udbyder således opgaver for næsten 54 mio. kr. mere end kommunen med den laveste IKU. Kommunen med den laveste IKU ville omvendt opnå samme IKU, som kommunen med den højeste IKU, hvis den udbød opgaver for 57 mio. kr. mere.

Hovedfunktionen Kommunale veje regnskabstal 2017 (Pct.)*

*Egne vundne udbud for hovedkonto 2 er lagt til tælleren.

Hjørring	-	Kerteminde	72,6%	Ringsted	48,0%
Svendborg	94,0%	Helsingør	72,1%	Silkeborg	47,4%
Hillerød	92,8%	Næstved	71,4%	Hvidovre	47,4%
Aabenraa	92,3%	Varde	71,1%	Glostrup	47,2%
Skive	91,6%	Esbjerg	71,0%	Allerød	47,0%
Solrød	88,4%	Tårnby	69,7%	København	46,8%
Tønder	87,9%	Mariagerfjord	68,7%	Rebild	46,6%
Odsherred	87,8%	Lolland	68,2%	Hørsholm	45,5%
Odense	86,7%	Nyborg	68,0%	Roskilde	45,1%
Holstebro	86,1%	Viborg	66,6%	Stevns	44,8%
Holbæk	85,9%	Gentofte	66,1%	Ikast-Brande	44,6%
Gribskov	85,9%	Århus	64,6%	Skanderborg	43,1%
Vesthimmerland	84,5%	Assens	62,8%	Bornholm	43,1%
Samsø	83,9%	Vejle	61,3%	Morsø	42,5%
Nordfyn	83,4%	Hele landet	60,6%	Randers	42,1%
Greve	81,7%	Gladsaxe	60,5%	Fredericia	42,1%
Læsø	80,3%	Furesø	60,5%	Høje-Taastrup	41,8%
Fanø	79,7%	Herning	60,0%	Albertslund	40,6%
Vejen	78,9%	Frederikssund	59,0%	Syddjurs	40,4%
Middelfart	78,7%	Ålborg	58,4%	Frederiksberg	40,0%
Favrskov	78,0%	Ishøj	57,0%	Norddjurs	39,0%
Køge	77,8%	Halsnæs	56,8%	Jammerbugt	38,9%
Ærø	77,7%	Herlev	55,0%	Brønderslev	38,9%
Billund	77,6%	Faaborg-Midtfyn	54,9%	Brøndby	37,6%
Kalundborg	76,8%	Sorø	54,8%	Lyngby-Taarbæk	37,2%
Vordingborg	76,3%	Struer	51,6%	Frederikshavn	37,1%
Hedensted	76,0%	Langeland	50,9%	Thisted	33,8%
Ringkøbing-Skjern	75,0%	Lejre	50,8%	Slagelse	33,3%
Egedal	74,5%	Guldborgsund	50,5%	Haderslev	29,9%
Odder	73,4%	Kolding	50,3%	Rødovre	26,7%
Lemvig	73,4%	Dragør	50,1%	Fredensborg	24,8%
Ballerup	73,3%	Horsens	49,4%	Vallensbæk	16,4%
Faxe	73,2%	Rudersdal	48,8%	Sønderborg	14,0%

Kilde: KL's IKU værktøj / egne beregninger

Hvorfor er udbud en god ide?

Udbud er et middel til effektivisering. Ved et udbud anvendes markedskræfterne til at teste, hvor opgaven løses bedst og/eller billigst. Med mindre den eksisterende løsning viser sig at være bedst og/eller billigst, vil et udbud medføre en effektivisering af driften.

Udbud medfører ikke altid en effektivisering. Udbud kan være motiveret af noget andet som fx at tiltrække relevante kompe-

tencer eller tilstrækkelig kapacitet. Der kan også være et politisk ønske om at udlicitere alle opgaver, som ikke direkte relaterer sig til kerneopgaven.

Der kan dokumenteres positive effekter ved de fleste gennemførte udbud. Typisk udbydes opgaver efter en foranalyse, som gennem en potentialeafklaring undersøger, hvordan udbuddet kan tilrettelægges, og om det er den rigtige løftestang til at opnå det tilsigtede. Generelt er markedet

på vejområdet kendetegnet ved en bred palet af private aktører, selvom der kan være særlige markedsforhold, der udfordrer lokalt.

Der kan være grunde til at fravælge udbud som værktøj, fx mangel på et privat marked, nødvendigheden af en tæt styring eller tabet af kompetencer eller kompleksitet i opgaveløsningen. Kommunerne med en høj IKU vidner om, at der er veje til at håndtere de udfordringer i en udbudsproces. Fx findes der mange eksempler på gode, fleksible kontrakter, som muliggør den nødvendige styring. Langt hen ad vejen kan tabet af kompetencer undgås ved at afgrænse opgaven rigtigt eller tage højde for snitfladeproblematikker. Endeligt kan den nuværende opgaveløsning danne grundlag for definitionen af målbare indikatorer for opgaveudførelsen, som kontraktopfølgningen kan basere sig på.

I udbudsmaterialet skal det nøjagtigt specificeres, hvad der er omfattet af opgaven, og hvilke krav der er til opgaveløsningen. Det er en oplagt mulighed for at få ryddet op i fx uhensigtsmæssige arbejdsgange og misforståelser omkring serviceniveau.

FAKTA OM IKU

IKU angiver, hvor stor en andel af de såkaldte udbudsegne opgaver, der udbydes. Konkret er IKU en brøk, der sætter værdien af de opgaver, som private virksomheder løser for kommunerne, tillagt værdien af opgaver, som kommunen selv har "vundet" ved udbud, i forhold til værdien af de kommunale opgaver, som private i teorien kan løse. IKU beregnes på baggrund af regnskabstal og tallene her vedrører regnskab 2017.

Hovedfunktionen "Kommunale veje" repræsenterer samlet set opgaver for ca. 4,5 mia. kr.

Hvis IKU'en i de kommuner, der udbyder mindre end gennemsnittet, skulle hæves til gennemsnittet, ville det kræve udbud af opgaver til en værdi af ca. 374 mio. kr. ekstra. Hvis alle kommuner udbød den samme andel af opgaverne, som den kommune, der udbyder mest, svarer det til at opgaver for en værdi af ca. 1,5 mia. kr. yderligere blev udbudt.

Grundet måden IKU-værktøjet er opgjort på, kan IKU ikke blive 100 pct. Det skyldes blandt andet, at det er vanskeligt at udskille myndighedsopgaverne. At en række kommuner har en IKU, der ligger i den meget høje ende vidner dog om, at det er muligt at komme ret tæt på 100 pct. Der er ikke nogen åbenlyse fællestræk for kommunerne, der ligger i toppen af IKU-opgørelsen.

FAKTA

En beslutning om udbud er ikke det samme som en beslutning om udlicitering. Hvis udbuddet viser, at kommunens opgaveløsning – givet ved den eksisterende løsning eller et kontrolbud – er bedst og/eller billigst, beholdes opgaven på kommunale hænder.

Ca. 1 pct. af de udbudte opgaver på det tekniske område/HKT 2 (tallet her opgøres ikke på hovedfunktionsniveau) bliver vundet af kommunerne selv.

MINI-CASE

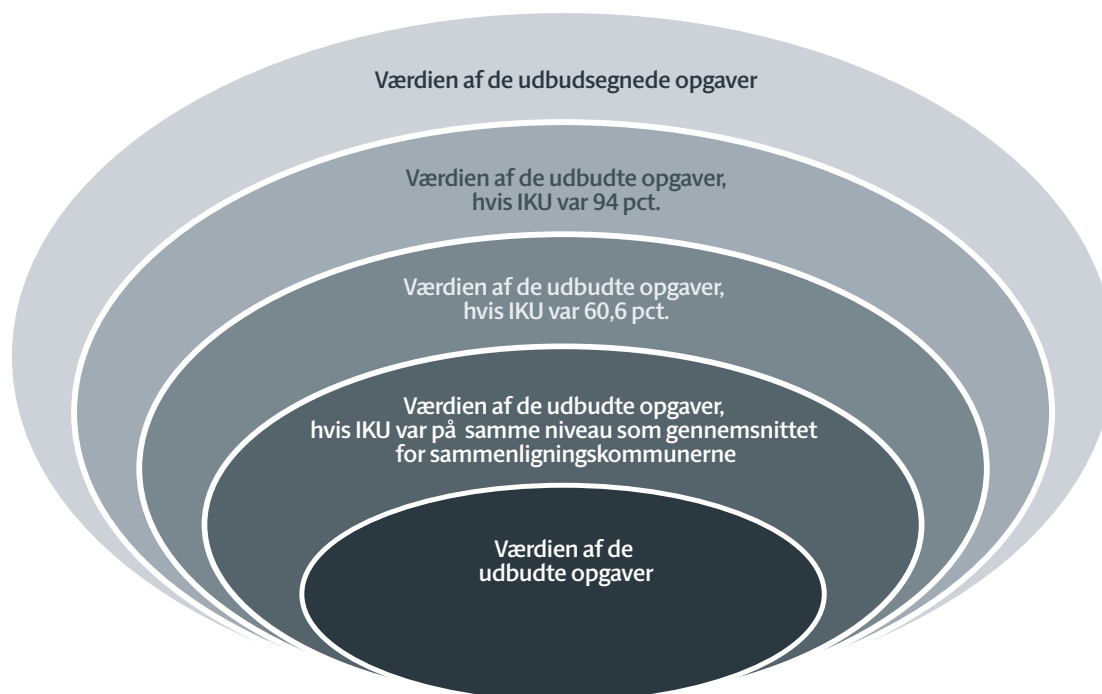
Effektiviseringer gennem udbud i Holbæk Kommune

Holbæk Kommune udbød ca. halvdelen af kommunens belægningsarbejder i 2018 og høstede en effektiviseringsgevinst på ca. 2 mio. kr. pr. år.

Tildelingskriteriet ved udbuddet var laveste pris.

Udbuddet var motiveret af, at 2 af kommunens 4 funktionskontrakter udløb. Funktionskontrakterne var et levn fra de kommuner, som Holbæk Kommune bestod af før kommunalreformen.

Holbæk Kommune udbød opgaven eller området i en samlet rammeaftale for en periode frem til 31. december 2020, hvorefter det er politisk besluttet at udbyde hele kommunens vejnet. Det kommende udbud vil dels være funktionskontrakter for landområder og dels rammeaftaler for byområder.



Anbefalinger til det strategiske arbejde

Overvejelser omkring anvendelsen af udbud bør indgå i den løbende strategiske planlægning af vejområdet på linje med andre effektiviseringsværktøjer. En strategi for udbud skal både afdække hvorfor, hvornår og hvordan værktøjet anvendes. Dette afsnit fokuserer på, hvornår udbud bør anvendes og hvordan man kan udvælge opgaver til en udbudsplan.

En måde at tilgå det strategiske arbejde er at lave en systematisk gennemgang af området, hvor der indledningsvist kigges på IKU og økonomiske nøgletal, som sammenlignes med andre kommuner. Via IKU synliggøres potentialerne for udbud, og de økonomiske forhold kan give en indikation af, om der er noget at hente ved et udbud. Store potentialer og klare indikationer giver anledning til en efterfølgende

videre afdækning og en egentlig potentialeafklaring. Opgaver, der resulterer i en positiv potentialeafklaring, kan fremstilles til det politiske niveau som et forslag til kommunens udbudsplan.

Benchmark

IKU er oplagt at inddrage i en benchmarking. Konkret kan IKU anvendes til at beregne, hvor meget der skal udbydes, hvis kommunen skal opnå en IKU på samme niveau, som gennemsnittet eller en sammenlignelig kommune. IKU kan være med til at afdække, hvor store potentialerne for udbud er. Systematikken er illustreret ovenfor for en kommune, hvis IKU ligger lavt ift. landsgennemsnittet og sammenligningskommuner.

FAKTA

Kommunen med den næsthøjeste IKU skal udbyde opgaver for ca. 600.000 kr. ekstra, hvis kommunen skal opnå samme IKU som kommunen med en højeste IKU.

Kommunen med den laveste IKU skal udbyde opgaver for 57 mio. kr. mere for at opnå samme IKU som kommunen med en højeste IKU og for ca. 53 mio. kr. mere for at nå det gennemsnitlige niveau for landets kommuner.

En høj IKU er sjældent et mål i sig selv. Det interessante er, om en højere IKU og dermed flere udbud medfører en effektivisering. IKU-benchmarkingen bør derfor suppleres med betragtninger om, hvad vejområdet koster i egen kommune kontra sammenligningskommunerne. Forskelle i udgiftsniveauerne kan have mange forklaringer, fx serviceniveau. Men hvis sammenligningskommunerne oppebærer væsentlig lavere udgifter på vejområdet og tilmed udbyder markant mere, er det oplagt at undersøge nærmere. Fx ved at inddrage geografi, vejtyper mv. i betragtningen eller dykke ned i IKU-tallene for afgrænsede opgaver som fx vintertjeneste.

Potentialeafklaring

Når der er identificeret mulige opgaver til konkurrenceudsættelse, foretages en potentialeafklaring.

Først og fremmest kigges der yderligere på økonomien. Forskelle i serviceniveau, konteringspraksis mv. afdækkes med sammenligningskommunerne for at få indsigt i de reelle forskelle i bruttodriftsudgifterne. Muligvis kan der opnås indsigt i de konkrete enhedspriser i sammenligningskommunerne, som tilnærmelsesvist kan opfattes som markedspriser. Ligeledes afdækkes, om der var særlige forudsætninger gældende forud for og under udbuddene i andre kommuner. Afdækningen betyder, at der kan beregnes en forventet effektiviseringsgevinst ved udbud. Forventede transaktionsomkostninger indregnes også.

Det er ligeledes vigtigt at afdække konkurrencesituationen. Er der et marked? Er markedet interesseret i opgaven? På hvilke vilkår? En markedsdialog med potentielle leverandører kan give vigtig viden om, hvordan udbuddet kan tilrettelægges, så opgaven er attraktiv for markedet, og belyse opmærksomhedspunkter som fx kontraktlængde eller afgrænsningen af opgaven. Er det muligt at opstille mål for opgaveudførelsen, som kontraktstyringen kan basere sig på?

Medarbejdere, der er beskæftiget med opgaven, bliver muligvis direkte påvirket af at udbud, hvis det resulterer i udlicitering og virksomhedsoverdragelse. En potentialeafklaring bør derfor også behandle personaleforhold og organisering af opgaven. Kan opgaven afgrænses, så der ikke opstår uheldige snitflader? Hvordan skal medarbejderne håndteres og inddrages?

Udbudsplan

Ved en positiv potentialeafklaring kan opgaverne indstilles til konkrete udbud. For at skabe et oplyst beslutningsgrundlag for politikerne, bør potentialeafklaringen fremgå. Beskriv fx også konkrete erfaringer, der er gjort i andre kommuner i forbindelse med udbudsprocessen. Endelig kan udbudsplanen indeholde indledende tanker omkring udbudsmodel, samarbejdsmodel og kontraktstrategi.

FAKTA

På vejområdet er IKU defineret således:

$$\frac{\text{Bruttodriftsudgifter på art 4.5 og 4.9}}{\text{Bruttodriftsudgifter på art 1-4 med undtagelse af 4.6 og 4.7}} \times 100$$

FAKTA

Via KL's IKU-værktøj kan der trækkes både IKU-tal og regnskabstal. Beregningerne går imidlertid ikke længere ned i kontoplanen end den autoriserede del. Det er derfor oplagt at kombinere med de nye nøgletal for vejområdet og egne IKU-beregninger.

Find KL's IKU-værktøj på <https://udbudsportalen.dk/iku-vaerktoej/>

MINI-CASE

Udbudsplan og potentialeafklaring i Holbæk Kommune

Holbæk Kommune udarbejder potentialeafklaringer for alle ikke-udbudte opgaver og områder. Det vil sige ikke kun opgaver, som er udvalgt på baggrund af en indledende benchmarking. Arbejdet er forankret i indkøbsafdelingen, men foretages i tæt samarbejde med de relevante fagområder.

Potentialeafklaringerne behandler i vid udstrækning de samme emner, som er nævnt i dette afsnit og er suppleret med indkøbsafdelingens anbefaling om, hvorvidt opgaven skal sendes i udbud eller ej, samt hvilket udbudsscenario der kan tænkes. Potentialeafklaringerne sendes også i høring hos forskellige parter.

Holbæk Kommune vurderer, at potentialeafklaringerne giver politikerne mulighed for at træffe beslutning om udbud på et solidt vidensgrundlag.

Brug markedet effektivt

Vejområdet er karakteriseret af en relativ høj IKU, hvilket vil sige at der er en relativt høj anvendelse af udbud på området. IKU'en fortæller imidlertid ikke noget om, hvor effektive udbuddene har været.

Selvom der er stor forskel på, hvordan kommunerne arbejder med udbud, gennemføres langt de fleste udbud på den måde, der er tradition for. Selvom det er en klar fordel i forhold til transaktionsomkostningerne, kan en anderledes tilgang til udbuddet ofte give nogle ekstra gevinster.

Hvad gør et udbud godt?

Effektiv brug af markedet handler om at skabe konkurrence om det rigtige på den rigtige måde. Det betyder, at der skal gøres en række overvejelser i forhold til udbudsmodel, samarbejdsmodel og kontraktstrategi. Sat på spidsen lykkes man netop med sit udbud, når man forstår at vælge eller opstille modeller eller strategier, så de passer til den konkrete opgave, der udbydes.

Nedenfor sættes der fokus på nogle udvalgte tværgående og overordnede emner med relevans for en god udbudsproces eller et godt udbud.

FAKTA

Vejområdet er karakteriseret af et forholdsvis omfattende sæt af udbudsparadigmer og tilhørende vejledninger mv. På vejregler.dk kan man både få indsigt i de forskellige udbuds-, samarbejdsmodeller og standardkontrakter, samt hvornår brugen af dem er aktuel.

MINI-CASE

Teknisk dialog i Frederikshavn og Hjørring Kommuner

Forud for et udbud af belægningsarbejder i 2016 havde Hjørring og Frederikshavn Kommuner en omfattende markedsdialog, også kaldet teknisk dialog.

Indledningsvist holdt kommunerne et stormøde, hvor alle potentielle leverandører blev indbudt. Mødet havde karakter af et orienteringsmøde, hvor kommunerne berettede om det kommende udbud og de overordnede tanker om udbudsmodel, samarbejdsmodel, kontraktstrategi og de politiske ønsker. På mødet foregik også forskellige plenumdrøftelser, hvor leverandørerne kom med kommentarer og konkrete forslag til ændringer, hvor kommunernes plan var uattraktiv for markedet.

Kommunerne afholdt efterfølgende bilaterale dialogmøder med de entreprenører, der ønskede det. På dialogmøderne blev udbudsmodel, samarbejdsmodel og kontraktstrategi drøftet mere i detaljer. Eksempelvis blev der talt om kontraktlængde og muligheden for at tænke udvikling ind i kontrakten.

Kommunerne oplevede, at den omfattende dialog bidrog til et skarpt udbudsmateriale, en god afgrænsning af opgaven, gode konkurrenceparametre og kontraktvilkår. Også leverandørerne udtrykte tilfredshed med at få adgang til at præge udbuddet.

MINI-CASE

Udbud og individuelle priser i Faxe Kommune

I Faxe Kommune varetages vintertjenesten af lokale vognmænd, som afregnes på baggrund af individuelle timepriser fastsat via udbud.

Tidligere havde hver vognmand en fast rute i kommunen. Ved behov for vintertjeneste på en rute var det vognmand med ansvar for ruten, der blev sendt i arbejde.

Gennem et udbud ændrede kommunen imidlertid kravene, så vognmændene blev forpligtet til at køre en hvilken som helst rute i kommunen efter behov. Det betyder, at kommunen i dag kan trække på den billigste vognmand først. Den næstbilligste vognmand kommer kun i spil, hvis der er mere arbejde end den billigste vognmand kan håndtere og så fremdeles.

Anbefalinger til det praktiske arbejde

De gode udbud, er kendetegnet ved et fokus på at inddrage relevant viden og kompetencer, at tænke i helheder og at have mod til at udfordre, hvad man plejer at gøre.

Dialog

Dialog med markedet forud for udbuddet kan sikre, at der bliver sat fokus på nye metoder og opgaveløsninger. Dermed bidrager dialog til, at de nuværende opgaveløsninger bliver udfordret. Dialogen kan samtidig være med til at kvalificere opgavebeskrivelser, konkurrenceparametre, kontraktlængde mv.

FAKTA

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet en vejledning i dialog før, under og efter udbuddet. Vejledningen findes på styrelsens hjemmeside kfst.dk.

Dialog under udbuddet – fx i form af en forhandling – kan bidrage til større forståelse mellem parterne og dermed til bedre opgaveløsninger og bedre samarbejder. Adgangen til at anvende udbudsproceduren "Udbud med forhandling" er angivet i udbudsloven. Der er en forholdsvis let adgang til at anvende proceduren, så længe der ikke er tale om hyldevarer. I den simple version kan en forhandling blot bestå i en dialog om svagheder og styrker i et udkast til tilbuddet. Det endelige tilbud kan da laves mere målrettet og skarpere end ellers. En mere omfattende forhandling kan sætte forskellige løsninger i spil og dermed også prissætningen. Almindeligvis defineres der på forhånd en række temaer, der vil være centrale i forhandlingen.

Dialog i driftsperioden kan bidrage til at gøre samarbejdet mere fleksibelt og smidigt. Det drejer sig om at tale sammen løbende og finde løsninger i fællesskab på opståede udfordringer – frem for blot at ty til kontraktens bestemmelser. Dialogbaserede samarbejder er tænkt ind i

de fleste partneringaftaler. Men det konkrete behov for dialog, herunder en evt. mødekadence er afhængigt af kontraktgenstanden. Dialog som redskab skal anvendes under hensyn til transaktionsomkostningerne. Erfaringen er, at ekstra ressourcer givet ud i starten af processen sparer ressourcer senere i processen.

Kompetencer

Der er klare fordele i et tæt samarbejde mellem en teknisk forvaltning og en udbudsfunktion. Selvom medarbejderne, der beskæftiger sig med vejområdet i teknisk forvaltning, har både markeds-kendskab og udbuds-kompetencer, så er spidskompetencerne typisk det faglige og tekniske omkring vejene. Udbudskonsulenternes faglighed er derimod at tænke kommercielt og sikre, at der bliver skabt konkurrence om det rigtige på den rigtige måde. Samarbejde mellem teknisk forvaltning og udbudsfunktionen kan derfor optimere kompetencerne og føre til skarpere udbud med højere effektiviseringspotentialer.

Samarbejdet kan organiseres så vejfolkerne koncentrerer sig om at kravspecificere opgaven, herunder hvilke behov en given løsning skal dække, mens det udbudstekniske og -juridiske kan overlades til udbudskonsulenterne. Udbudskonsulenten kan også agere projektleder med ansvar for at drive udbudsprocessen og fx facilitere dialogerne. Om udbuddet forankres på vejområdet eller i udbudsafdelingen er lidt med forskel. Vigtigst er, at alle parter kender deres rolle og ansvar og tager aktiv del i processen, herunder sikrer, at implementeringen medfører et ejerskab til kontrakten.

Udbudsprocessen kan involvere andre parter. Som nævnt sidder potentielle leverandører ofte på den største indsigt i, hvad der rør sig på markedet. Derudover kan man inddrage medarbejdere med erfaringer fra feltet eller tilstødende opgaver samt brugere og borgere, som berøres af opgaveløsningen



Udvikling

Der sker hele tiden en teknologisk udvikling, der kan understøtte de løsninger, som kommunerne leverer til borgerne. Der kan både være tale om teknologier, der gavner borgerne direkte og tekno-



logier, der giver kommunerne nye muligheder for at tilrettelægge deres opgaveløsning. Det er helt afgørende, at de nye muligheder og udviklingstendenser afspejles i de indkøb, som kommunerne foretager. Mange kommuner har modet og viljen til at indgå i udviklingssamarbejder – også på vejområdet.

Udvikling og innovation sker også i det små, og små forbedringer og justeringer fører ofte effektiviseringsgevinster eller råderum med sig. Det er derfor nødvendigt at de gængse løsninger hele tiden udfordres.

Sat på spidsen bør ethvert udbud starte med at sætte fokus på det behov, der skal løses med indkøbet, og intet andet. På den måde holdes alle muligheder åbne. En mere håndterbar metode er konstant at udfordre kontraktvilkår og krav, der stilles til opgaveløsningen og leverandøren. Er det eksempelvis nødvendigt at huller i slidlaget repareres inden for 24 timer – eller er det tilstrækkeligt at håndtere det inden for 36 timer på visse strækninger?

MINI-CASE

Samarbejde mellem indkøb og vejområdet i Furesø Kommune

I Furesø Kommune tæller udbuds-/indkøbsenheden to udbudskonsulenter og en Contract Manager. Enheden bistår fagforvaltningerne i udbudsprocesser og fungerer som en understøttende servicefunktion, som fagforvaltningerne kan trække på.

Selvom fagforvaltningerne formelt er ejere af udbuddene og bliver ansvarlige for kontraktstyringen efterfølgende, er det udbuds-/indkøbsenheden der tilrettelægger og styrer udbudsprocessen, herunder sikrer at relevante kompetencer og viden inddrages.

Udbuds-/indkøbsenheden flyttede i 2018 fra Økonomisk Center til Center for Kommunale Ejendomme og Anlæg for at opnå en større synergi mellem udbuds-/indkøbsenheden og det tekniske område.

Nytænkende belægningsudbud i Nordjylland

I februar 2016 kunne Hjørring og Frederikshavn kommuner skrive under på en kontrakt med Colas Danmark A/S. Kontraktunderskrivelsen var startskud på et fleksibelt og længerevarende samarbejde om udførelse af belægningsarbejder og samtidig udvikling af området. Kontraktunderskrivelsen var samtidig et punktum for mange måneders arbejde med udvikling af en egnet samarbejdsmodel og et efterfølgende udbud af den.

Politisk mod og vilje

Der blev taget hul på udviklingen af den konkrete samarbejdsmodel godt et par år før udbuddet, motiveret af kommunalpolitikere. Teknik- og Miljøudvalget i Hjørring Kommune besluttede i slutningen af 2013, at det skulle afdækkes om andre løsninger end den traditionelle i kommunen kunne give "mere asfalt for pengene". Den politiske beslutning blev truffet i forbindelse med en gennemgang af vejenes vedligeholdelsesmæssige tilstand. Den var både ringere end ønsket og for nedadgående. Noget skulle gøres. Det var tid til at tænke ud af boksen og også aktivt tage et medansvar for nytænkningen området.

Frederikshavn Kommune koblede sig hurtigt på afdækningsarbejdet – også ud fra et ønske i begge kommuner om flere samarbejdsflader. Og den efterfølgende tid bød på et intensivt arbejde med at afdække forskellige modeller og teste deres egnethed. Både i forhold til kommunernes behov og ønsker og rentabiliteten i markedet.

Fokus på behov

Afdækningsarbejdet bestod i første omgang i at granske de modeller, der allerede findes på markedet. Der blev dels kigget på de ganske mange paradigmer og udbudsskabeloner, som karakteriserer vejområdet og ligger frit

tilgængeligt på vejregler.dk. Dels blev der kigget på de mere generelle eller tværgående modeller, fx funktionsudbud, servicepartnerskaber og OPI.

Om end de gængse modeller har den styrke at de er gennemprøvede, let tilgængelige og endvidere accepteret i markedet (hvilket i særdeleshed gælder de vejspecifikke, som er udarbejdet af branchen) synes ingen af dem at passe som "fod i hose" i forhold til kommunernes behov og ønsker. Og frem for at justere behovet så det passede ind i en gængs model, valgte de at udvikle en model, der matchede behovet.

Udtrykt lidt anderledes var det set-uppet fra start, at kommunerne ikke ville være fastlåst af de klassiske vejfaglige tilgange. De ville udfordre sig selv på "vi plejer" og at finde nye veje i "udbudsjunglen".

Resultatet blev en form for hybridmodel, der har elementer fra forskellige modeller. Der er tale om en kontrakt med en varighed, som minder mere om et funktionsudbud end de traditionelle asfaltkontrakter, som typisk løber få år. Samarbejdet er ligeledes bredere funderet end det almindeligvis er, og der er indarbejdet incitamenter og metodefrihed på samme vis som i en partneringaftale/et servicepartnerskab. Endelig har udvikling en central plads i kontrakten, næsten på linje med et innovationspartnerskab. Finansieringen og bestillingen af de konkrete arbejder følger til gengæld i vid udstrækning de mere almindelige asfaltkontrakter.

Brug af markedet

Fra udvalgets beslutning til kontraktunderskrivelsen var der en tæt dialog med markedet. Indledningsvist afholdte kommunerne et fællesmøde for relevante og potentielle entreprenører, hvor de blev orienteret om den kommende proces og kommunernes tanker og udgangspunkt i forhold til samarbejdsmodel. Efterfølgende blev

der løbende afholdt individuelle møder med de entreprenører, der viste interesse i processen og lyst til at bidrage til udviklingen af modellen. Entreprenørerne blev tilskyndet til at komme med inputs på møderne og blev samtidig holdt ajour i forhold til kommunernes arbejde. Den sidste møderunde blev afholdt umiddelbart inden udbuddet blev igangsat. På dette tidspunkt var udbudsmaterialet meget tæt på færdigt.

Dialogen havde dels til hensigt at lave en tidlig forventningsafstemning, dels at sikre, at der ikke blev igangsat et udbud, der vurderedes urentabelt i markedet. Samtidig var det kommunernes ønske at trække på entreprenørernes erfaringer og viden. Og det lykkedes i høj grad. På møderne var der nogle rigtigt brugbare drøftelser om, hvad der kunne lade sig gøre – og hvad der ikke kunne. Der var fokus på løsninger, der var interessante for entreprenørerne med respekt for kommunernes udgangspunkt.

Vel vidende at ressourcerne kunne vise sig at være spildte i forhold til den konkrete kontrakt, bød entreprenørerne dialogen velkommen. Fra start blev kommunerne dog mødt med en vis skepsis i forhold til udviklingen af en "ny" model. Entreprenørerne synes at være mest trygge ved de brancheafstemte modeller. Åbne kort i forhold til baggrund og formål ved at udvikle en model blev imidlertid mødt med stor forståelse og det var kommunernes oplevelse at entreprenørerne efterfølgende satte stor pris på at blive inddraget og hørt. Tilbagemeldingerne i forhold til både proces og model var i øvrigt meget positive.

Fakta om samarbejdsmodellen

Udviklingen af samarbejdsmodellen var uden tvivl en lang og ressourcekrævende proces. Til gengæld har arbejdet bidraget med rigtig meget læring i kommunerne. Og sammenholdt med

den udbudte kontraktsum nærmer de anvendte midler sig formentlig bagatelgrænsen.

Samtidig har kommunerne kunnet tage hul på et samarbejde, der givet kommunernes behov og ønsker, tager det bedste fra alle verdener.

I kort form adskiller samarbejdsmodellen sig fra den model, kommunerne tidligere har anvendt, ved at belægningsarbejderne udbydes sammen med et udviklingssamarbejde. Den udbudte opgave omfatter således både belægningsarbejder og samarbejde om udvikling af området. En andet centralt element er kontraktlængden, som er del længere end de typiske 1-årige kontrakter på området.

Udviklingssamarbejdet

Udviklingssamarbejdet består i intensivt og systematisk at udfordre opgaveløsningerne og udføre forsøg med alternative opgaveløsninger med det formål at optimere driften. Succesfulde forsøg kan resultere i fuld implementering af den alternative opgaveløsning på tilsvarende arbejder/lignende strækninger. Kommunerne forventer at udviklingssamarbejdet vil bidrage med inkrementel innovation af belægningsområdet.

Med henblik på at fremme aktiviteterne i udviklingssamarbejdet opereres der med en risikodeling og en incitamentsstruktur, som ikke "straffer" entreprenøren for fejlslagne forsøg, men omvendt "belønner" for succesfulde forsøg.

Kommunerne bærer derfor ansvaret for opgaveløsningen alene, når der udføres forsøg. Kommunerne kan således ikke kræves afhjælpning uden ekstrabetaling på et forsøg med en alternativ opgaveløsning. Succesfulde forsøg vil omvendt blive honoreret.

I løbet af kontraktperioden består honoreringen i bestilling af ekstraarbejder fra en afsat pulje. Endvidere er der indarbejdet en option for forlængelse af kontrakten, der bl.a. relaterer sig til forsøgene. Såfremt forsøgene i kontraktperioden har levet op til

succeskriterierne indgår det positivt i bedømmelsen af om optionen skal finde anvendelse.

Både kommuner og entreprenør har afsat ressourcer til udviklingssamarbejdet i hele kontraktperioden og der er underskrevet en særskilt aftale.

Kontraktlængde Kontrakten løber i 8 år med mulighed for forlængelse i 4 år. Den forholdsvist lange kontraktlængde er valgt i erkendelse af, at et af de bærende kræfter i et tillids-, dialog- og udviklingsbaseret samarbejde er tid. Der tager tid at lære hinanden at kende og at finde rytmen i et samarbejde. Og det tager tid før man kan høste de frugter, man har sået. Incitamentet for både kommunerne og entreprenøren til at bidrage til udvikling af området, konkret at bruge ressourcer på at teste nye løsninger, er at få del i eventuelle effekter.

Kontraktvilkår

Kontraktens vilkår er i vid udstrækning sammenfaldende med de standardvilkår, som almindeligvis anvendes ved samarbejder om belægningsarbejder – AB92. Vilkårene er imidlertid blevet tilpasset så de er rettet mod og passer på belægningsområdet og det konkrete samarbejde. Samtidig er der sket en lempelse flere steder, givet kommunernes ønske om et fleksibelt samarbejde, hvor dialog og tillid har større betydning end traditionelt.

Kravspræciseringen

I udgangspunktet følger kravene til opgaveløsningen vejreglerne, dvs. de almindeligt anvendte AAB'er, tilsynshåndbøger mv. Udviklingssamarbejdet forventes imidlertid at medføre løbende ændringer i vilkårene for belægningsarbejderne. Nye løsninger forudsætter at vejreglerne kan afviges.

I forhold til prissætningen er systematikken den samme. I udgangspunktet afregnes entreprenøren på baggrund af tilbudspriserne, som er afgivet på traditionelle løsninger. Giver udviklings-

samarbejdet anledning til udskiftning af nogle løsninger, vil principper for afregning formuleres på ny på et objektive grundlag.

Samarbejdsorganisationen I forhold til tidligere udbud, hvor parterne blot har fungeret som henholdsvis "bestiller" og "udfører" er der lagt op til et tættere samarbejde. Bl.a. udarbejdes årlige handleplaner i fællesskab mellem kommunen og entreprenøren, således at der også kan tages hensyn til entreprenørens ressourcer, erfaringer og kompetence i planlægningen. Der opereres tillige med en 'buddyordning'.

Konkurrencen

I selve konkurrencen blev der taget højde for begge elementer som den udbudte opgave omfatter. Altså både belægningsarbejderne og udviklingssamarbejdet.

Kontrakten blev tildelt det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Konkurrencen handlede altså både om pris og kvalitet. For så vidt angår den kvantitative del af konkurrencen, prisen, relaterer bedømmelsen sig til de tilbudte priser på belægningsarbejderne. Den kvalitative del af konkurrencen omhandlede derimod udviklingssamarbejdet.

Status

Samarbejdet er stadig for nyt til at dokumentere økonomiske effekter eller præsentere nye løsninger og -metoder. Men den formelle etablering af samarbejdet er vel overstået.

Umiddelbart efter kontraktunderskrivelsen tog en række medarbejdere og ledere fra både kommunerne og Colas Danmark A/S på et 2-dages seminar. Her blev der formuleret fælles værdier og mål og uklare elementer blev klarlagt. Der blev samtidig valgt repræsentanter til henholdsvis driftsgruppe, udviklingsgruppe og styregruppe, som danner den formelle struktur i samarbejdet. Implementeringen er i fuld gang.

Samarbejde

Alle kommunerne indgår i et tværkommunalt indkøbsfællesskab. Indkøbsfællesskabernes hovedformål er at gennemføre fællesudbud for de deltagende kommuner, men fællesskaberne gennemfører sjældent udbud på vejområdet. Der er også langt imellem tværkommunale fællesudbud med en anden forankring end indkøbsfællesskaberne.

Kommunerne kan drage stor fordel af at arbejde mere sammen om udbud på vejområdet. Fællesudbud genererer nogle stordriftsfordele, som afspejler sig i prisen. Det gælder alt fra simple vareindkøb af fx vejsalt til udbud af belægningsarbejder i de kommuner, der alene har ansvaret for en begrænset vejstrækning.

Det betyder mindre, hvordan fællesudbudene forankres. Nogle gange er geografien afgørende, mens det andre gange er motiveret af ensartet kontraktudløb, politiske ønsker osv.

Konkurrence

Mange af de opgaver, der løses på vejområdet forstås udbudsteknisk som anlægsopgaver. Det gælder fx asfaltarbejder. Anlægsopgaver har en markant højere tærskelværdi end tjenesteydelser. Det er først ved ret store kontraktsummer, at der skal gennemføres et egentlig udbud (efter udbudsloven). De resterende kontrakter, dvs. kontrakter under tærskelværdien, kan indgås efter bestemmelserne i Tilbudsloven.

Reglerne i Tilbudsloven er mere fleksible end reglerne i udbudsloven. Det giver nogle friheder i forhold til etableringen af et samarbejde med en privat virksomhed og er samtidig fordelagtigt i forhold til transaktionsomkostningerne. Almindeligvis afholdes der en licitation eller foretages en simpel tilbudsindhentning (et underhåndsbud). En række kontrakter kan dog med fordel indgås efter en bredere konkurrence.

Et simpelt tiltag som at benytte sig af muligheden for at indhente et fjerde tilbud, der ikke er lokalt forankret, kan bidrage positivt til konkurrencen. Tiltaget skaber fornyet konkurrence til det lokale erhvervsliv, samtidig med at de fortsat tilgodeses og kan bidrage i konkurrencen.

Kontraktstyring

Alle kommuner foretager kontraktstyring i en eller anden form. Men der er forskel på, hvorvidt kontraktstyringen er sat i system, og hvilke aktiviteter der tænkes sammen med det at følge op på kontrakterne. Er der fx udelukkende tale om fakturakontrol? Eller foretages der løbende dialog med leverandøren om milepæle og udvikling i kontraktperioden?

God kontraktstyring kan medføre store og mangeartede gevinster. Først og fremmest de direkte økonomiske gevinster, som fx at fejlfakturering undgås. Dels kan der være indirekte gevinster, som øget leverandøringengagement eller minimering af mislighold. Endelig er der de gevinster, som er svære at kapitalisere. Det drejer sig fx om at fremstå som en professionel samarbejdspartner.

Kontraktstyring vanskeliggøres, hvis flere har ejerskab til kontrakten, men ingen påtager sig ansvaret for den. Typisk har der været en udbudskonsulent med til at udforme kontrakten, mens en leder har det faglige og budgetmæssige ansvar, og endeligt står en tredje medarbejder for den daglige dialog med leverandøren.

For at få det optimale ud af kontrakterne skal der tages stilling til både organisering omkring kontrakten og de dedikerede ressourcer. Det skal med andre ord være tydeligt, hvem der har mandat til og ansvar for hvad i kontraktperioden. Hvem har fx ansvaret for, at ydelsen leveres i overensstemmelse med kontrakten?



Fælleskommunalt udbud af signalanlæg i Nordsjælland

I 2017 udbød ni nordsjællandske kommuner en kontrakt på drift og vedligeholdelse af signalanlæg med opstart i 2018. På trods af kommunernes meget forskellige volumen (fra fem til 58 signalanlæg) stod det efter markedsanalysen klart, at et fællesudbud ville gavne alle parter i forhold til pris og kvalitet.

Markedsanalysen viste også, at der var et relativt stort marked. Derfor blev det besluttet at anvende udbudsformen begrænset udbud. Det endte med at fem leverandører afgav tilbud på opgaven. Kontraktlængden blev sat til mere end de sædvanlige fire år, da opgavens volumen krævede investeringer hos leverandøren i forhold til oprustning af mandskab og materiel.

To af de deltagende kommuner havde tovholderfunktionen i udbudsprocessen. Deres respektive udbuds-/indkøbsafdelinger kørte udbudsprocessen og udarbejdede udbuds- og kontraktbetingelser. Til udarbejdelse af kravspecifikationen var der købt ekstern hjælp hos Rambøll og Raw Mobility. De eksterne konsulenter udarbejdede krav til kvalitet, service mv. i samarbejde med kommunernes fagfolk på området. Hele udbudsmaterialet blev sendt i høring i markedet, hvor de tilbagekomne høringssvar blev indarbejdet i materialet.

Hvad fik kommunerne ud af det?

- **Bedre og mere gennemskuelige priser**
 - Til kontrakten hører et prisark med priser på service og delkomponenter til udskiftning og vedligehold
- **Overblik over vejsignalerne – både antal, stand og styresystem**
 - Overblikket over styresystemet betyder, at man fremadrettet kan stille krav om open source, så systemet ikke er bundet til en bestemt leverandør
 - Overblikket over vejsignalernes tilstand giver kommunerne mulighed for at kunne disponere evt. anlægsmidler til opgradering af vejsignaler til fx LED mv.
- **Et langt bedre styringsgrundlag**
 - Kontrakten er baseret på AB92, og der indgår bl.a. på bordsbestemmelser, når udrykningsfrister mv. ikke bliver overholdt
- **Området blev aftaledækket**
 - På trods af mangeårig privat drift og vedligehold havde ikke alle kommuner en egentlig kontrakt på området



MINI-CASE

Fællesudbud i Nordsjælland

I 2012 tog Hillerød og Gribskov kommuner initiativ til at samle Nordsjælland i et fællesudbud af asfaltarbejder. Seks kommuner – Frederikssund, Allerød, Hillerød, Hørsholm, Gribskov og Halsnæs – fulgte projektet til dørs og indgik efter et par års forberedende arbejde og gennemførelsen af et udbud i 2017 aftale om udførelse af asfaltarbejder.

Der blev indgået to kontrakter – en omfattende asfaltarbejder i Gribskov og Halsnæs kommuner og en omfattende asfaltarbejder i de resterende kommuner.

Formålet med at udbyde asfaltarbejderne i fællesskab var at skabe en stor volumen og udbuddet havde også en størrelsesorden, der ikke tidligere var set ved arbejde udbudt af kommunerne. Udbuddet blev fulgt med stor interesse af både asfaltindustrien og Vejdirektoratet.

Forankring

Udbuddet blev organiseret som et projekt med forankring af alle de deltagende kommuner. Projektlederen var ansat i Allerød Kommune, og de andre kommuner bidrog til aflønningen af denne.

Projektet var formelt godkendt af både politikere og direktion i de enkelte kommuner og der blev nedsat en styregruppe bestående af ledere fra kommunernes administration.

Der blev ligeledes nedsat en juridisk gruppe og en teknisk gruppe, hvor ledere og medarbejdere fra kommunernes henholdsvis juridiske afdelinger, vejafdelinger og vejteams indgik.

De forskellige grupper bidrog alle til udformningen af udbudsmaterialet mv. Ved forhold af væsentlig betydning, fx udbuds- og samarbejdsmodel, blev de politiske niveauer i kommunerne hørt.

Markedsdialog

Asfaltindustrien blev inddraget indledningsvist og kom med input til udbuddets form og størrelse. Ønsket var at tilgodese både store og små leverandører. Løsningen var at udforme udbuddet så der var variation i størrelsen på delområderne.

Det er kommunernes opfattelse af markedsdialogen bidrog til et godt udbudsmateriale og dermed fundamentet for det gode samarbejde efterfølgende.

Effekter

Udbuddet genererede besparelser – økonomiske effektiviseringer

- i kommunerne på mellem 10 og 15 procent. Variationen skyldes forskelle i de konkrete krav, der blev stillet, og i sammensætningen af de enkelte poster i udbudsmaterialet.

En anden vigtig effekt var en bedre sammenhængskraft kommunerne i mellem – i fremtiden som struktur på fremtidige udbud og effektiviseringer. Allerede nu kigger kommunerne på nye udbud i fællesskab.

Gode råd

Det er kommunernes generelle opfattelse af udbuddet var en succes og at processen var god. Særligt fremhæver de udpegningen af en projektleder, der sørger for fremdrift hele vejen rundt, som en fordel for tværkommunale samarbejder.

Deres opfordring til andre kommuner, som ønsker at gå samme vej, er at gå i gang i god tid. Det koster lidt ekstra tid at koordinere på tværs. Det gælder både i forhold til politisk godkendelse o.lign. hvor der kan være forskellige processer, men også i forhold til afstemning af arbejdsgange, serviceniveau osv. Eksempelvis blev de enkelte poster vejmærkning, akutarbejder, slaghuller osv. håndteret forskelligt i de involverede kommuner. Ligeledes var de økonomiske rammer forskellige.

KL

ISBN nr.: 978-87-93668-64-5.pdf