
ANALYSE



EFFEKTERNE AF KONKURRENCE PÅ DET KOMMUNALE VEJOMRÅDE

2012

Titel: Analyse af effekterne af konkurrencen på det kommunale vejområde

Kapitel 1 er udarbejdet af sekretariatet for Udbudsrådet.

Kapitel 2-6 og bilagene er udarbejdet af Ernst & Young

Bilagene præsenteres i en særskilt bilagsrapport, der findes på Udbudsrådets hjemmeside:

HYPERLINK "<http://www.udbudsraadet.dk>"

Grafisk produktion: Rosendahls – Schultz Grafisk

On-line 978-87-7029-503-1

Udbudsrådet

Carl Jacobsensvej 35

2500 Valby

Tlf.: 41 71 50 00

E-mail: kfst@kfst.dk

Juni 2012



INDHOLDSFORTEGNELSE

KAPITEL 1

INDLEDNING, RESUMÉ OG ANBEFALINGER 6

- 1. Indledning 6
- 1.1 Resumé 6
- 1.2 Anbefalinger 9
- 1.3 Analysens struktur 9

KAPITEL 2

SAMMENFATNING 10

- 2.1 Analysens formål og baggrund 10
- 2.2 Analyseparametre og datagrundlag 13
- 2.3 Analyseresultater 14

KAPITEL 3

OM VEJOMRÅDET – BELÆGNING OG VEJSERVICE 28

- 3.1 Det danske vejnet 28
- 3.2 Vejserviceområdet 29
- 3.3 Belægningsområdet 30
- 3.4 Prisudvikling på området 31

KAPITEL 4

ANALYSEDESIGN 33

- 4.1 Analysedesign og datagrundlag 33
- 4.2 Case-valg 41
- 4.3 Præsentation af cases 47

KAPITEL 5

ANALYSERESULTATER – VEJSERVICE 49

- 5.1 Identificerede effekter 49
- 5.2 Forklaringsfaktorer 61

KAPITEL 6

ANALYSERESULTATER – BELÆGNING 70

- 6.1 Identificerede effekter 70
- 6.2 Forklaringsfaktorer 87



FIGURER OG TABELLER

Figur 1	Eksempler på faktorer med betydning for opnåede effekter	19
Figur 2	Eksempler på faktorer med betydning for opnåede effekter	26
Figur 3	Analysens hovedelementer	34
Figur 4	Analysens indikatorer	35
Figur 5	Om de valgte cases	42
Figur 6	Oversigt over case valg parametre	43
Figur 7	Før-situation og efter-situation i effektanalysen	44
Figur 8	Geografisk spredning	45
Figur 9	Proces for udvælgelse af cases	46
Figur 10	Oversigt over kvalitetseffekt og brugertilfredshed	54
Figur 11	Oversigt over organisatoriske effekter	55
Figur 12	Oversigt over innovationseffekter og videndeling ved førstegangsudbud	58
Figur 13	Oversigt over innovationseffekter og videndeling ved genudbud	58
Figur 14	Eksempler på faktorer med betydning for opnåede effekter	68
Figur 15	Eksempel på betalingsmekanisme	76
Figur 16	Eksempler på kontraktbetalinger, indeksering og udført arbejde – Holbæk (Tornved) Kommune	76+77
Figur 17	Tværgående oversigt over udviklingen i vejenes kvalitet	79
Figur 18	Eksempler på faktorer med betydning for opnåede effekter	95
Tabel 1	Analyseresultater for økonomi og kvalitet – vejservice	16
Tabel 2	Analyseresultater for organisation og udvikling & samarbejde – vejservice	17
Tabel 3	Analyseresultater for økonomi og kvalitet – belægning	23
Tabel 4	Analyseresultater for organisation og udvikling & samarbejde – belægning	24
Tabel 5	Operationalisering af effekter, vejdrift	36
Tabel 6	Operationalisering af effekter, belægning	38



Tabel 7	Cases – vejsservice	47
Tabel 8	Cases – belægning	48
Tabel 9	Overblik over effekter, økonomi og kvalitet – vejsservice	50
Tabel 10	Overblik over effekter, organisation og udvikling & samarbejde – vejsservice	51
Tabel 11	Økonomiske effekter – vejsservice, mio. kr.	52
Tabel 12	Forklaringsfaktorer – vejsservice	63
Tabel 13	Case karakteristika – vejsservice	66
Tabel 14	Overblik over effekter, økonomi og kvalitet – belægning	71
Tabel 15	Overblik over effekter, organisation og udvikling & samarbejde – belægning	72
Tabel 16	Økonomiske effekter – belægning, mio. kr.	74
Tabel 17	Kommunernes forklaringsfaktorer – belægning	90
Tabel 18	Case karakteristika – belægning	92

BILAG

Bilag 1	Metode
Bilag 2	Cases – Belægning
Bilag 3	Cases – Vejsservice



KAPITEL 1

INDLEDNING, RESUMÉ OG ANBEFALINGER

AF UDBUDSRÅDETS SEKRETARIAT

Indledning

Offentlige myndigheder har pligt til at anvende skattekroneerne så effektivt som muligt. Når det offentlige skaber konkurrence om løsningen af opgaverne sikres det, at der opnås det bedst mulige forhold mellem kvalitet og pris. Udbudsrådet dokumenterer med denne analyse de eksisterende erfaringer med at skabe konkurrence om opgaveløsningen på det kommunale vejområde. Herigennem er det formålet at belyse, om der er mulighed for skabe en mere effektiv udnyttelse af de offentlige ressourcer og bidrage til udviklingen af kvaliteten af det danske vejnet.

Analysen undersøger, om vedligehold af kommunale veje (vejserviceopgaver, fx græsslåning) kan løses mere effektivt ved at skabe konkurrence om opgaveløsningen via traditionelle udbud. Endvidere undersøger analysen, om funktionsudbud i stedet for korte licitationer i forhold til asfaltopgaver (belægningsopgaver, fx anlæg af nyt slidlag) kan styrke kvaliteten i opgaveløsningen. Det er således analysens formål at tilvejebringe viden om effekterne af konkurrence om kommunale vejopgaver.

Gennemsnitlig set bliver der i dag skabt konkurrence om 52,7 pct. af de kommunale vejopgaver. En gennemgang af kommunernes regnskaber over vejudgifter viser, at der er stor variation i konkurrenceudsættelsesgraden blandt kommunerne på området. Konkret varierer kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad fra 4,1 pct. til 99,6 pct. i 2010. Der er således et potentiale blandt visse kommuner for at skabe yderligere konkurrence om opgaverne på vejområdet.

1.1. Resumé

Analysen er opdelt i to delanalyser. Den første delanalyse udgøres af en caseanalyse af ni konkrete udbud af vejserviceopgaver. Vejserviceopgaver omfatter eksempelvis græsslåning, beplantning og beplantningspleje, ukrudtsbekæmpelse, renhold og rengøring. Den anden delanalyse bygger på en caseanalyse af ti konkrete funktionsudbud af belægningsopgaver. Belægningsopgaver omfatter bl.a. reparation og vedligehold af asfalten på kommunale veje.

Vejserviceområdet og belægningsområdet er forskellige områder. Det gælder bl.a. i forhold til niveauet for konkurrenceudsættelse og karakteren af de gennemførte udbud.

På vejserviceområdet er der relativt få erfaringer med udbudsdreven konkurrence, da kommunerne har en lang tradition for at varetage opgaverne



selv. Casene i analysen belyser hovedsagligt 3-4 årige fagentrepriser med konkret definerede opgaveområder. Seks ud af de ni undersøgte cases er genudbud.

På belægningsområdet er der en høj grad af konkurrence om opgaverne, da kommunerne traditionelt ikke løser belægningsopgaverne selv. Hidtil har belægningsområdet været kendetegnet ved et-årige licitationer af konkrete vejstykker og opgaver. I nyere tid har funktionsudbud på relativt lange kontrakter, fx 15 år, vundet udbredelse blandt kommunerne på belægningsområdet. Analysen undersøger funktionskontrakter og således overgangen fra en konkurrencesituation med korte licitationer baseret på aktivitetskrav til konkurrence om længere kontrakter baseret på funktionskrav. Alle cases undersøger førstegang-funktionsudbud. Hovedparten af de undersøgte cases omhandler desuden kommunale veje, der var i relativt dårlig stand før konkurrenceudsættelsen.

Udbudsrådets tidligere analyser af traditionelle udbud og funktionsudbud har genereret en forventning om, at effekterne af henholdsvis traditionelle udbud på vejsserviceområdet og effekterne af funktionsudbud på belægningsområdet vil vise to forskellige tendenser. For vejsserviceområdet må det forventes, at caseanalysen af de traditionelle udbud vil vise, at der sker et svagt fald i udgiftsniveauet og en fastholdelse eller stigning i kvalitetsniveauet, som konsekvens af konkurrenceudsættelsen. For belægningsområdet må det forventes, at caseanalysen af funktionsudbuddene vil vise, at der sker en markant forbedring af kvaliteten og samtidig en stigning i udgiftsniveauet, som konsekvens af at kvalitetsniveauet hæves.

Analysens resultater bekræfter i nogen udstrækning forventningerne baseret på tidligere erfaringer. Analysen viser, at der på vejsserviceområdet i overvejende grad er opnået besparelser ved at skabe konkurrence om opgaveløsningen, samtidig med kvaliteten i opgaveløsningen er fastholdt. På belægningsområdet viser analysen, at der er sket en markant stigning i kvaliteten i belægningen, og at udgiftsniveauet også er steget.

Nedenstående boks 1.1 opsummerer analysens væsentligste konklusioner.

Boks 1.1: Analysens konklusioner

Effekterne af konkurrence om vejsserviceopgaver via traditionelle udbud

- Fem ud af ni undersøgte kommuner oplever en økonomisk gevinst ved at skabe konkurrence om vejsserviceopgaver. De økonomiske besparelser er mellem 3 pct. og 28 pct. af nettoomkostningerne. To kommuner oplever en fordyrelse på henholdsvis 17 og 20 pct. af nettoomkostningerne. To kommuner kan ikke opgøre de økonomiske effekter.
- De økonomiske effekter, der opnået ved at skabe konkurrence om opgaveløsningen, varierer på tværs af cases. Det skyldes en række casespecifikke forhold, eksempelvis ændringer i udbudsgrundlaget ved genudbud eller lokale forhold såsom leverandørens erfaringsmæssige indsigt i nærområdet.
- Generelt er kvaliteten i opgaveløsningen fastholdt uden nogen tendens til forbedringer eller forværringer af kvaliteten, fordi kommunerne har anvendt de samme kvalitets- og servicestandarder før og efter udbuddet. Dog er der opnået en bedre styring af og overblik over området efter konkurrenceudsættelsen, hvilket har gjort det lettere at prioritere opgaver og skabt gennemsigtighed i udgifterne på området.
- I syv ud af ni cases er der sket virksomhedsoverdragelse af medarbejdere, hvilket har medført ændrede medarbejderforhold. Medarbejdertilfredsheden falder i hovedparten af casene i forbindelse med udbuddet, men tilfredsheden genoprettes typisk undervejs i driftsfasen.
- Der er begrænsede effekter i forhold til udvikling og videndeling i opgaveløsningen. Innovation i opgaveløsningen ses særligt i forbindelse med førstegangsudbud.

Effekter af konkurrence om belægningsopgave via funktionsudbud

- Otte ud af ti kommuner, der har anvendt funktionsudbud, oplever en væsentlig forbedring af vejenes kvalitet ved at gennemføre funktionsudbud af belægningsopgaver. Samtidig oplever syv ud af ti kommuner en stigende brugertilfredshed.
- Syv ud af ti kommuner oplever en dyrere opgaveløsning. Merudgifterne til opgaveløsningen varierede mellem 8 pct. og 68 pct. af nettodriftsomkostninger. To kommuner oplever en økonomisk gevinst på henholdsvis 10 og 12 pct. En kommune kan ikke opgøre de økonomiske effekter. Ifølge kommunerne modsvarer kvalitetsforbedringerne af en fordyrelse af opgaveløsningen.
- På tværs af casene ses ikke væsentlige ændringer i medarbejdertilfredsheden. Medarbejdernes arbejdsopgaver tilpasses efter funktionsudbuddet til en ændret samarbejdsform med den private leverandør på området.
- Otte ud af ti kommuner oplever en bedre videndeling på området. Endvidere oplever kommunerne, at belægningsarbejdet tilrettelægges mere hensigtsmæssigt og med en bedre totaløkonomi i opgaveløsningen. Innovative elementer ses primært i forhold til en ændret tilrettelæggelse af opgaveløsningen.

Analysen viser endvidere på vejsserviceområdet, at der er en række identificerbare faktorer, som påvirker effekten af konkurrence. Det er bl.a., at de private leverandører varetager andre opgaver i området og derfor opnår stordriftsfordele, hvorfor de kan løse vejsserviceopgaver til en lavere pris. En anden forklaringsfaktor er, at kommunen via udbudsprocessen opnår en forbedret organisering og harmonisering af service- og kvalitetsniveauet på



området, hvilket tillader en mere effektiv opgaveløsning. På belægningsområdet identificeres også en række forklaringsfaktorer. Eksempelvis påvirker kvalitetsniveauet før udbuddet og det ønskede kvalitetsniveau efter udbuddet i stor udstrækning prisen på den valgte løsning. Det betyder, at et vedligeholdelsesefterslæb før udbuddet medfører forhøjede udgifter efter udbuddet til genopretning af vejenes kvalitet. Endvidere ses det, at den valgte indekseringsmetode for de løbende årlige eller månedlige betalinger har vist sig at have en u hensigtsmæssig indflydelse på udgiftsniveauet over tid. Endeligt viser analysen, at funktionsudbud på belægningsområdet kan være en samarbejdsform, som sikrer et højt kvalitetsniveau i belægningen på de kommunale veje. Anvendelsen af funktionskrav kan således være en egnet model for kommuner, der ønsker at opprioritere sit vejnet. Erfaringer fra belægningsområdet med funktionsudbud kan overføres til vejsserviceområdet og inspirere til øget anvendelse af funktionskrav på området.

1.2. anbefalinger

På baggrund af analyseresultaterne anbefaler Udbudsrådet, at konkurrence om opgaveløsningen på det kommunale vejområde styrkes.

Boks 1.2: Udbudsrådets anbefalinger

Udbudsrådet anbefaler, at

- Kommunerne skaber konkurrence om flere vejsserviceopgaver for at sikre, at kommunernes ressourcer på området bliver udnyttet effektivt.

I forbindelse med arbejdet med at skabe konkurrence om vejsservice- og belægningsopgaver anbefaler Udbudsrådet, at kommunerne:

- Altid overvejer at anvende funktionsudbud, fordi funktionsudbud kan sikre et højt kvalitetsniveau og udvikling i opgaveløsningen undervejs i kontraktperioden.
- Sikrer erfaringsudveksling på tværs af kommunegrænser for at bygge videre på andres erfaringer og spare transaktionsomkostninger i de indledende faser af udbudsprocessen
- Overvejer kommunale fællesudbud af vejsservice- eller belægningsopgaver, fordi der herigennem kan opnås yderligere stordriftsfordele og dermed et lavere udgiftsniveau.
- Skærper opmærksomheden på den anvendte indekseringsmetode i forbindelse med regulering af betalinger til private leverandører på vejområdet, og så vidt muligt sikrer, at indekseringen afspejler den reelle omkostningsudvikling i opgaven.

1.3. Analysens struktur

I analysens kapitel 2 præsenteres en sammenfatning af analysens resultater. I kapitel 3 beskrives vejområdet og dets karakteristika i forhold til vejsserviceopgaver og belægningsopgaver. I kapitel 4 redegøres for de metodiske overvejelser og valg, som analysen bygger på. Kapitel 5 indeholder den samlede analyse af effekterne af konkurrence om vejsserviceopgaver, og kapitel 6 udgøres af den samlede analyse af effekterne af konkurrence om belægningsopgaver.



KAPITEL 2

SAMMENFATNING

AF ERNST & YOUNG

Infrastrukturen er grundlaget for, at velfærdssamfundet kan opretholdes og en effektiv samfundsudvikling sikres. Infrastrukturen består af både ”bløde” og ”hårde” elementer. Den bløde infrastruktur omfatter skoler, daginstitutioner, hospitaler m.m., mens den hårde infrastruktur udgøres af anlæg på transport- og forsyningsområdet, fx veje, tunneller, broer og spildevands- og affaldsanlæg. Denne rapport handler om den del af transportinfrastrukturen, som udgøres af det kommunale vejnet. Kommunerne ejer ca. 95 pct. af det samlede offentlige vejnet – eller knap 70.000 km veje. Der bruges i alt ca. 6 mia. årligt på at vedligeholde de kommunale veje.¹ Nogle af opgaverne varetages af kommunerne, mens andre konkurrenceudsættes og varetages af private leverandører.

Denne analyse belyser effekterne af at konkurrenceudsætte drifts- og vedligeholdelsesopgaver på det kommunale vejområde. Effekterne vurderes i forhold til en række udvalgte økonomiske og kvalitative parametre. Analysen er udarbejdet af Ernst & Young for Udbudsrådet.

Ernst & Young ønsker at takke alle de deltagende kommuner, leverandører og rådgivere for deres deltagelse i projektet, for tidsforbrug og for uvurderligt input i form af fx interviewsamtaler, udlevering af regnskabstal, udbudsmateriale og løbende sparring undervejs i analyseforløbet.

2.1. Analysens formål og baggrund

Drift og vedligeholdelse af veje kan overordnet inddeles i to hovedområder: vejserviceopgaver og belægningsopgaver. Analysen består af to særskilte delanalyser: en analyse af vejserviceområdet og en analyse af belægningsområdet.

Vejservice omfatter en række forskelligartede og tilstødende arbejdsopgaver, herunder fx græsslåning, beplantning og beplantningspleje, ukrudtsbekæmpelse og renhold og rengøring. Vejserviceopgaverne består således af en kombination af opgavetyper, der dækker grønne områder langs vejnettet og færdselsarealer, som fx renhold af cykelstier og fortove.

Belægningsopgaverne relaterer sig til vejens belægning, herunder asfalterede drifts- og vedligeholdelsesopgaver, som skal sikre vejenes tilstand, fremkommelighed og trafikssikkerhed.

Opgavevaretagelsen, herunder omfang og type af konkurrenceudsættelsesaktiviteter på de to områder, er markant forskellig. Vejserviceområdet er kendetegnet ved en høj grad af offentlig opgavevaretagelse (jf. boks 3).

¹ Se afsnit 3.1.



Langt hovedparten af kommunerne har egen materielgård med tilknyttet driftsenhed til at udføre pleje og vedligehold af de færdselsfrie arealer. I de tilfælde, hvor opgaverne er udbudt, er der ofte tale om udbud, som den pågældende kommune har "arvet" fra amterne i forbindelse med Struktur-reformen i 2007. Derfor findes der også kun få førstegangsudbud på vejsserviceområdet.

Når vejsserviceopgaver udbydes sker det typisk på 3-4årige kontrakter, som hovedsageligt består af en kombination af udførelses- og tilstandskrav. Det skyldes, at visse vejsserviceopgaver er bedst egnet til udførelseskrav, mens andre fungerer bedst på tilstandskrav. En kontrakt bestående af tilstandskrav indeholder mange af de samme karakteristika som en kontrakt indeholdende funktionskrav, idet ordregiveren i begge tilfælde skal definere en tilstand eller funktion, som en given ydelse skal opfylde, fx græssets maksimale højde, i stedet for at beskrive, hvordan opgaven skal løses. En håndfuld kommuner har forsøgt sig med totaludbud af vejsserviceopgaver, og der er flere på vej. Kendetegnene ved vejsserviceområdet er opsummeret i nedenstående boks.

Boks 3: Kendetegn ved vejsserviceområdet

- Området er kendetegnet ved, at der findes **få kommunale udbud**, som indeholder: græsslåning, renhold, ukrudtsbekæmpelse og/eller beplantningspleje.
- En del af de eksisterende vejsserviceudbud, er **tidligere udbudte amtsveje**, som er "gået i arv" til kommunerne. Mere end halvdelen af de vejsserviceudbud, som analysen omfatter, har tidligere været udbudt af amter.
- Der findes **få rene førstegangsudbud** på området.
- Det er **vanskeligt at etablere data for en "førstegangsudbudssituation"**, idet hovedparten af vejsserviceopgaverne er genudbud, og da datagrundlaget på området før konkurrenceudsættelse er relativt begrænset.

Formålet med analysen på vejsserviceområdet er at belyse, hvilke effekter konkurrenceudsættelse har sammenlignet med offentlig opgavevaretagelse. Der er dermed tale om en traditionel analyse af konkurrenceudsættelsens effekter. På vejsserviceområdet findes begrænsede erfaringer med rene funktionsudbud, hvorfor analysen ikke fokuserer på dette.

Belægningsområdet er kendetegnet ved et omfattende omfang af privat opgavevaretagelse, hvor kommunerne løbende *indkøber* ydelser efter behov og ønsker til tilstandsniveau. De færreste kommuner udfører selv asfaltrelateret arbejde. Området har således gennem længere tid været kendetegnet ved, at opgaverne er blevet indkøbt ad hoc – typisk gennem 1-årige licitationer, hvor den ordregivende myndighed definerer, hvilke konkrete mængder og ydelser, der skal leveres. De indkøbte ydelser (art og omfang) varierer fra år til år, og vil fx være afhængig af vejrforhold (om der har været en hård eller mild vinter) og politiske prioriteringer (jf. boks 2).

De seneste år er flere kommuner begyndt at udbyde belægningsarbejdet på længerevarende funktionskontrakter med løbetider på 10-15 år. Tilstands-niveauet fastlægges for hele kontraktperioden, og ansvaret for opgavevaretagelsen overføres fra den ordregivende myndighed til leverandøren, som dermed bærer risiciene forbundet med, at den aftalte tilstand opnås. Det grundlæggende princip i funktionsudbud er, at den ordregivende myndighed specificerer leverancens funktionelle egenskaber (mål) i stedet for at beskrive, hvordan opgaven skal løses.² Ved overgangen fra løbende indkøb til anvendelse af funktionsudbud er der derfor tale om en væsentlig nyorganisering af området sammenlignet med tidligere praksis.

Funktionsudbud er *ikke* en ny udbudsform, men en måde at håndtere udbud på, hvor tilgangen til kravspecifikationen er anderledes sammenlignet med traditionelle aktivitetsbaserede udbud. I stedet for at stille krav til de aktiviteter (aktivitetskrav), der skal føre til leveringen af ydelsen, stilles der krav til funktionen/tilstanden af den leverede ydelse. Dermed får leverandøren frihed til selv at tilrettelægge opgaveløsningen.

Det, der kendetegner funktionsudbud sammenlignet med traditionelle udbud, er, at den offentlige opdragsgiver ved funktionsudbud ikke detaljeret beskriver, hvordan opgaven skal løses (aktivitetskrav), men i stedet opstiller en række mål (funktions- eller tilstandskrav) for kvaliteten af den efterspurgte ydelse.

Der findes i dag cirka 30-35 funktionskontrakter på det kommunale belægningsområde. Kendetegnene ved belægningsområdet er opsummeret i nedenstående boks.

Boks 4: Kendetegn ved belægningsområdet

- Området er kendetegnet ved en **høj grad af privat opgavevaretagelse**, hvor kommunerne løbende **indkøber** belægningsopgaver efter behov og på baggrund af politisk prioritering af området. Kun få kommuner varetager selv asfalterelateret arbejde.
- Det er **reelt ikke muligt at etablere et datagrundlag** for overgangen fra offentlig til privat opgavevaretagelse, idet det over længere tid har været kutyme, at opgaverne på området er blevet varetaget af private leverandører.
- Der kan være betydelige **udsving i omfanget af belægningsaktiviteter** i de enkelte kommuner fra år til år, idet belægningsarbejdet bl.a. afhænger af vejrforhold og politiske prioriteringer i kommunen. Det vanskeliggør en traditionel effektanalyse af konkurrenceudsættelse

På grund af belægningsområdets særegne karakteristika fokuserer analysen af belægningsområdet overvejende på at belyse, hvilke effekter, der opstår,

2 Der fokuseres i funktionsudbuddene på slutresultatet (output), og den funktion, som det skal opfylde i stedet for på konkrete aktiviteter og processer (input), hvilket er tilfældet i de 1-årige licitationer, som traditionelt har kendetegnet belægningsområdet. For mere information om funktionsudbud, se evt. "Værktøj til funktionsudbud på vejområdet", som er udarbejdet af Ernst & Young på vegne af Udbudsrådet (2012).

ved overgangen fra en situation kendetegnet ved en ad hoc indkøbspraksis til en ny organisationsform i form af funktionsudbud.³ Formålet med den del af analysen er således at anskueliggøre, hvilke effekter et skift fra indkøb til funktionsudbud leder til.

Sammenfattende er formålet med nærværende analyse følgende:

Boks 5: Formål med analysen

På belægningsområdet er formålet med analysen at belyse effekterne ved en ændret organisering af området (effekterne ved overgang fra indkøb via 1-årige licitationer til funktionsudbud).

På vejsserviceområdet er formålet at afdække effekterne af konkurrenceudsættelse.

Resultaterne af analysen sammenfattes nedenfor, men indledningsvis følger en kort opsummering af analysens datagrundlag og effektfokus.

2.2. Analyseparametre og datagrundlag

Effektanalysen er baseret på en før-efter-analyse, hvor situationen forud for konkurrenceudsættelse sammenlignes med situationen efterfølgende. Effektanalysen består af to hovedelementer:

- En *kvantitativ* del, hvor formålet er at *måle* effekterne ved konkurrenceudsættelse (vejsserviceområdet) samt effekterne ved overgangen fra en form for konkurrenceudsættelse til en anden (belægningsområdet)
- En *kvalitativ* del, hvor formålet er at forstå, *hvorfor* og *hvordan* identificerede effekter opstår

Den kvantitative del af analysen omfatter en analyse af økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter ved konkurrenceudsættelse. Ud over de rent økonomiske effekter belyses kvalitative effekter, herunder vejenes tilstand (kvalitet), organisatoriske effekter (fx implikationer for kommunernes interne organisering) og innovation og samarbejde. Der skelnes således i alt imellem fire forskellige hovedtyper af effekter:

Boks 6: Hovedtyper af effekter

1. Økonomiske effekter
2. Kvalitative effekter
3. Arbejdstagernes organisation (organisatoriske effekter)
4. Udvikling & samarbejde

3 Omfanget af lappeaktiviteter på vejene vil fx ofte være sæsonafhængige (dvs. afhænge af om det har været en hård eller mild vinter). En sammenligning af effekterne forbundet med en 1-årig licitation som før-situation og en 1-årig licitation som efter-situation vil derfor i udgangspunktet producere begrænset viden om effekterne ved konkurrenceudsættelse.

Den kvalitative del af analysen fokuserer på årsagssammenhænge, herunder på at forklare, hvad der ligger bag de identificerede effekter. I den kvalitative del af analysen foretages en vurdering af sammenhænge mellem effekterne og en række baggrundsvariable såsom udbudsform, indkøbsmøndenhed, organisation og tildeling. I den del af analysen skelnes der mellem:

- Kommunernes egne vurderinger af forklaringsfaktorer
- Mønstre på tværs af grupperinger af cases

Analysen omfatter i alt 19 cases, herunder 10 cases på belægningsområdet og 9 cases inden for vejserviceområdet. Analysens datagrundlag består overvejende af følgende elementer:

- Interviews med kommunale projektovholdere (projektledere eller andre nøgleaktører med indgående kendskab til det enkelte udbud)
- Interviews med nøglepersoner hos den private leverandør (fx projektledere eller andre nøgleaktører med indgående kendskab til det enkelte udbud)
- Kommunale regnskabstal
- Data fra SAMKOM⁴ om vejenes kvalitet før og efter udbud
- Udbudsmateriale
- Økonomiske nøgletal fra Danmarks Statistik
- Prisindeks fra Danmarks Statistik

Endelig er ekspertviden løbende inddraget ved konsultation med udvalgte professionelle aktører på vejområdet (både belægnings- og vejserviceområdet). De anvendte effektmål er kvalitetssikret af Vejdirektoratet, Vejteknisk område, som har et unikt teknisk sektorkendskab, herunder erfaring med kvalitetskontrol, dataindhentning om vejenes tilstand samt viden om udvikling af materialer og metoder på vejområdet.

For at sikre en metodisk solid effektanalyse er den anvendte metode endvidere baseret på et notat udarbejdet af Anvendt Kommunal Forskning (AKF) for Udbudsrådet.⁵

2.3. Analyseresultater

Analyseresultaterne for de to delanalyser præsenteres nedenfor. Først skitseres de væsentligste konklusioner og resultater fra analysen, dernæst følger en samlet oversigt over resultaterne organiseret med udgangspunkt i de fire effekttyper, som analysen omfatter.

4 SAMKOM indsamler og udarbejder data og nøgletal til brug for benchmarking på vej- og trafikområdet. SAMKOM er et landsdækkende samarbejdsforum mellem Kommunalteknisk Chefforening (KTC) og Vejdirektoratet, som blev etableret i 1996. Siden 1998 har SAMKOM løbende udarbejdet et belægningsindeks. Indekset skaber et overblik over belægningstilstanden på de kommunale veje og dermed grundlag for indbyrdes sammenligninger kommunerne imellem. Nøgletallene omfatter vejbelægningernes tilstand, udviklingen i vejtilstanden på hele vejnettet og på vejnettet opdelt i vejklasser. Indekset er baseret på eksisterende, systematiske hovedeftersyn af vejene i kommunerne.

5 Petersen, Ole Helby & Leif Olsen (2011): "Notat om metoder og indikatorer ved effektanalyser af kommunernes konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver", Anvendt Kommunal Forskning, AKF.

2.3.1. Identificerede effekter – vejsservice

På baggrund af den udførte effektanalyse er det muligt at fremhæve en række overordnede konklusioner og betragtninger for vejsserviceområdet. Typisk bliver vejsserviceopgaverne udbudt med en blanding af udførelses- og tilstandskrav. I otte ud af ni cases fremhæver kommunerne, at en stor fordel ved konkurrenceudsættelsen er, at processen omkring udarbejdelse af kravspecifikationerne skaber et meget bedre overblik over området (herunder overblik over opgaveomfang, økonomi og kvalitet). Gennemførelsen af en konkurrenceudsættelse muliggør derfor ifølge flere af de interviewede aktører en bedre styring af området. Samtlige kommuner melder om positive kvalitative effekter i form af et bedre overblik over området som følge af at skulle igennem den proces, som konkurrenceudsættelse medfører.

I forhold til de økonomiske effekter er der i fem ud af syv cases en økonomisk besparelse i intervallet 3-28 pct., mens der i to cases oplyses, at udbuddene har medført en økonomisk meromkostning i intervallet 17-20 pct.⁶ De økonomiske effekter, der opnået ved at skabe konkurrence om opgaveløsningen, varierer på tværs af cases. Det skyldes en række casespecifikke forhold, eksempelvis ændringer i udbudsgrundlaget ved genudbud eller lokale forhold såsom leverandørens erfaringsmæssige indsigt i nærområdet.

I forhold til kvaliteten af den udbudte opgaveløsning oplyser kommunerne, at kvalitetsniveauet ved førstegangsudbud typisk ikke er dokumenteret i nævneværdig grad forud for udbuddet. Ved genudbud fastholdes niveauet ofte fra det tidligere udbud. Der tegner sig således et meget ensartet billede, idet der ses et uændret kvalitetsniveau i otte ud af ni cases. Det samme mønster ses i forhold til brugertilfredsheden, hvor samtlige cases melder om en uændret brugertilfredshed efter udbud/genudbud af vejsserviceopgaverne. Udbud af vejsserviceopgaver indebærer typisk virksomhedsoverdragelse af medarbejdere. Det gælder både i forhold til førstegangsudbud og genudbud. Derfor vil der som udgangspunkt ofte ses organisatoriske effekter i form af ændrede medarbejderforhold for det udførende personale i vejsserviceudbud, herunder et skift af arbejdsgiver, såfremt opgaven vindes af en ny leverandør. Modsat ses der en begrænset effekt for den administrative stab i kommunerne i forbindelse med overgangen fra det ene udbud til det andet. Ændringen i arbejdsopgaverne synes primært at have fundet sted i forbindelse med førstegangsudbuddet. Virksomhedsoverdragelse er oftest forbundet med en vis skepsis under udbudsprocessen og i opstartsfasen med den nye leverandør. Efter opstarten ses en tendens til, at medarbejdertilfredsheden genoprettes, efterhånden som medarbejderne vænner sig til den nye situation og bliver integreret i den nye virksomhed. Den tendens ses i alle cases, hvor der er sket virksomhedsoverdragelse.

Analysen afdækker, at der ofte opstår innovative effekter i forbindelse med førstegangsudbud. I otte ud af ni cases ses der således innovations- og videnningeffekter ved førstegangsudbud. Det tyder på, at udbud af vejsserviceopgaver rummer et spændende innovationspotentiale. Omfanget af innovative effekter ser dog ud til at stabilisere sig i genudbudssituationen. I

6 Det har ikke været muligt at tilvejebringe økonomital for før-situationen for begge cases i Odense Kommune

hovedparten af casene meldes der således ikke om nævneværdige innovations- og videndelingseffekter i forbindelse med genudbuddet. Analysen viser ligeledes, at omfanget af videndeling stiger ved førstegangsudbud. Otte ud af ni kommuner påpeger således, at førstegangsudbuddet medførte mere videndeling og samarbejde. Ændringen ser dog også her ud til at stabilisere sig ved genudbud, ligesom tilfældet var det med omfanget af innovative effekter.

Analyseresultaterne i forhold til økonomiske og kvalitative effekter er opsummeret i Tabel 1, hvor følgende konklusioner fremhæves:

- 1) Fem ud af syv cases har opnået en positiv økonomisk gevinst. I de sidste to cases har det ikke været muligt at dokumentere de økonomiske effekter.
- 2) Der ses generelt positive kvalitative effekter i form af bedre styring og et bedre overblik over området som følge af, at området udsættes for konkurrence. Ved genudbud fastholdes samme kvalitetsniveau typisk som i forrige udbud. Der ses et uændret kvalitetsniveau i otte ud af ni cases ved genudbud.
- 3) Tilsvarende ses en uændret brugertilfredshed i forbindelse med genudbud af vejserviceopgaverne.

TABEL 1: ANALYSERESULTATER FOR ØKONOMI OG KVALITET – VEJSERVICE

Kommune	Økonomi		Kvalitet	
	Bruttoeffekt	Nettoeffekt	Ydelsens standard	Brugertilfredshed
Tønder	↑	↑	→	→
Sønderborg	↓	↓	→	→
Aabenraa	↑	↑	→	→
Ikast-Brande	↑	↑	→	→
Hedensted 1	↑	↑	→	→
Hedensted 2	↑	↑	→	→
Billund	↓	↓	↑	→
Odense 1	Data ikke tilgængelig	Data ikke tilgængelig	→	→
Odense 2	Data ikke tilgængelig	Data ikke tilgængelig	→	→
Symbolforklaring	↑ = faldende omk. → = uændrede omk. ↓ = stigende omk.	↑ = faldende omk. → = uændrede omk. ↓ = stigende omk.	↑ = højere standard → = uændret standard ↓ = lavere standard	↑ = højere tilfredshed → = uændret tilfredshed ↓ = lavere tilfredshed

I Tabel 2 fremgår en samlet oversigt over de effekter, som er identificeret i forhold til organisation samt udvikling og samarbejde, hvor følgende konklusioner fremhæves:

- 1) I syv ud af ni cases bliver der anvendt virksomhedsdragelse af udførende medarbejdere i forbindelse med udbuddet, og på den baggrund kan man sige, at der har været ændringer i de organisatoriske forhold.

- 2) Ændringen i arbejdsopgaverne synes primært at have fundet sted i forbindelse med førstegangsudbud. I ingen af de ni cases ses der eksempler på ændringer i arbejdsopgaverne for den administrative stab i kommunerne.
- 3) På tværs af de analyserede cases ses en tendens til, at medarbejdertilfredsheden indledningsvis falder men stiger igen, efterhånden som medarbejderne vænner sig til den nye situation.
- 4) Der opstår innovative effekter i forbindelse med førstegangsudbud. I otte ud af ni cases ses der således innovations- og videndelingseffekter ved førstegangsudbud. Ved genudbud ses ikke samme effekt, da otte ud af ni cases melder om et uændret omfang af innovation sammenlignet med forrige udbud.

TABEL 2: ANALYSERESULTATER FOR ORGANISATION OG UDVIKLING & SAMARBEJDE – VEJSERVICE

Kommune	Organisation		Udvikling og samarbejde	
	Medarbejderforhold	Medarbejdertilfredshed	Innovation	Videndeling
Tønder	Ændret	 		
Sønderborg	Ændret	 		
Aabenraa	Ændret	 		
Ikast-Brande	Ændret			
Hedensted 1	Uændret			
Hedensted 2	Uændret	 		
Billund	Ændret	 		
Odense 1	Uændret			
Odense 2	Ændret	 		
Symbolforklaring		 = stigende tilfredshed  = uændret tilfredshed.  = faldende tilfredshed	 = højere innovation  = uændret innovation  = lavere innovation	 = højere videndeling  = uændret videndeling  = lavere videndeling

2.3.2. Forklaringsfaktorer – vejservice

Kommunerne peger på en række forskellige faktorer, som har betydning for, at de identificerede effekter opstår. Nedenfor følger en opsummering af fremtrædende forklaringsfaktorer på vejserviceområdet. Forklaringerne er inddelt i henholdsvis kommunernes egne bud på forklaringsfaktorer og andre forklaringsfaktorer, herunder mønstre på tværs af cases med betydning for opnåede effekter.

Kommunernes egne bud på forklaringsfaktorer

I forhold til de økonomiske effekter peger kommunerne på, at der kan være positive økonomiske effekter forbundet med, at leverandøren varetager opgaver i tilstødende nabokommuner, idet leverandøren kan opnå stordriftsfordele i form af en bedre udnyttelsesgrad af medarbejdere, materiel ol., hvilket kan bidrage til en lavere tilbudspris. I tilfælde hvor kontrakterne



fastholder omkostningsniveauet ved genudbud, skyldes det ofte, at kommunen har anvendt samme kvalitetskrav som i det foregående udbud.

Genanvendelse af specifikationskravene fra det forrige udbudsmateriale er ligeledes baggrunden for, at der ikke ses ændringer i kvalitetsniveauet. I tilfælde af ændringer i kvalitetsniveauet ved genudbud kan det skyldes en harmonisering af serviceniveauet på tværs af kommunen efter kommunesammenlægningerne i 2007. I forbindelse med kommunesammenlægningerne er en række udbud fra den gamle kommunestruktur blevet samlet i et nyt udbud i den nye kommune ved genudbud.

Da der i de analyserede cases oftest er tale om genudbud, ændrer kommunens måde at organisere sig på typisk ikke, hvilket til dels forklarer, at der ikke ses væsentlige effekter på dette område. Det er ligeledes baggrunden for, at arbejdsopgaverne for den kommunale administrative stab ikke påvirkes ved genudbud. Den typiske virksomhedsoverdragelse, som finder sted ved førstegangs- og genudbud, er derfor den primære årsag til ændringer i organisationen. Typisk forårsager annoncering af virksomhedsoverdragelse indledningsvist en grad af usikkerhed og utilfredshed blandt de udførende medarbejdere, hvilket påvirker medarbejdertilfredsheden. Medarbejdertilfredsheden genoprettes dog typisk over tid i takt med, at medarbejderne falder til i den nye organisation.

Øget samarbejde og videndeling ved førstegangsudbud skyldes primært de i udbudsmaterialet specificerede krav til antallet af møder samt kommunernes manglende indblik i området forud for udbuddet. Ved genudbud opleves ikke nogen betydelig ændring i samarbejde og videndeling, da der ikke sker nogen ændring i dialogen mellem kommune og leverandør.

På vejsserviceområdet er det en tværgående forklaring, at fraværet af ændringer i kvalitet, organisation samt udvikling og samarbejde kan henføres til, at otte ud af ni cases er genudbud, og at der i forbindelse med genudbudene ikke er blevet ændret på kravspecifikationerne, serviceniveau m.m.

Andre forklaringsfaktorer

Den overvejende spredning i kommunernes case-karakteristika er følgende:

- Arealets karakter og længde
- Kontrakternes størrelse
- PLI⁷
- Kontrolbud

Overordnet ser det dog ikke ud til, at disse case-karakteristika har udslagsgivende betydning i forhold til de identificerede effekter. Som det fremgår af analyseresultaterne ovenfor, er der identificeret forholdsvis ens effekter på tværs af stort set samtlige cases, hvis der ses bort fra økonomi – dette til trods for ovennævnte spredning i case-karakteristika. Det tyder på, at oven-

7 Det Private LeverandørIndeks (PLI) viser andelen af kommunernes brug af private leverandører set i forhold til den andel af den samlede opgaveløsning, som i princippet kan varetages af private. PLI-indekset er derfor i princippet et mere præcis mål end udliciteringsgraden.

nævnte case-karakteristika ikke er afgørende eller udslagsgivende forklaringsfaktorer. På tværs af casene ses ikke et mønster i kommunernes case-karakteristika, som kan forklare de identificerede økonomiske effekter. Eksempelvis ses det, at variationen i kommunernes indkøbsmodenhed (variation i PLI) ikke har betydelig effekt i de analyserede cases, da både kommuner med høj og lav PLI opnår positive økonomiske effekter. Tilsvarende ses det, at der opnås positive økonomiske effekter i cases både med og uden kontrolbud. Det samme gælder i forhold til kontrakternes størrelse og længde.

Variationen i omfanget af opgavetyper indeholdt i de enkelte udbudskontrakter gør det svært at sammenligne forklaringsfaktorer på tværs af de forskellige cases.

Sammenfatning

Der ses sammenfattende en række eksempler på drivkræfter, der kan have betydning for de opnåede resultater (effekter). Figur 1 indeholder en oversigt over udvalgte eksempler på faktorer, der kan virke som drivkraft i forhold til opnåede resultater. Listen er ikke udtømmende.

FIGUR 1: EKSEMPLER PÅ FAKTORER MED BETYDNING FOR OPNÅEDE EFFEKTER



For det første kan leverandørens lokale tilstedeværelse i de omkringliggende kommuner potentielt påvirke de opnåede effekter. Hvis leverandøren fx også varetager vejserviceopgaver i nabokommunerne, vil leverandøren potentielt kunne opnå stordriftsfordele gennem bedre udnyttelse af materiel og medarbejdere, hvilket kan være forbundet med positive økonomiske effekter for kommunen.

For det andet kan udbudsmaterialet og aftalegrundlag forventes at have betydning for, hvilke effekter der opnås som følge af samarbejdet, idet samtlige væsentlige forhold reguleres i aftalegrundlaget, herunder bl.a. samarbejdets organisation, betalingsmekanismen, kravspecifikationerne og en lang række andre vilkår for samarbejdet, fx hvordan udført arbejde skal indmeldes. Kvalitetsniveau på udbudstidspunktet (baseline) er også specificeret i udbudsmaterialet og har betydning for tilbudsgivernes prissætning



af opgaven. En misvisende baseline øger risikoen for forkert prissætning af opgaven, hvilket på sigt vil skabe ustabilitet og udfordringer i processen og i værste fald medvirke, at aftaleforhold ophører. Det er et andet eksempel på, hvorfor udbudsmateriale og aftalegrundlag kan være en væsentlig faktor eller drivkraft i forhold til opnåede resultater. Kvaliteten af udbudsmaterialet og aftalegrundlaget kan potentielt drive effekterne igennem hele kontraktforløbet, idet et gennemarbejdet udbuds- og kontraktgrundlag vil bidrage til et konstruktivt og effektivt samarbejde.

Harmonisering af serviceniveau på tværs af kommunens arealer kan for det tredje påvirke det eksisterende kvalitetsniveau. I forbindelse med kommunesammenlægningerne i 2007 er en række udbud fra de gamle kommuner blevet samlet i et nyt udbud og genudbudt af den nye kommune med ensartede kvalitetskrav.

For det fjerde kan medarbejderhåndtering, særligt i forbindelse med virksomhedsoverdragelse, have indflydelse på kommunens organisation samt på medarbejdertilfredsheden. Ved anvendelse af virksomhedsoverdragelse overgår kommunens udførende medarbejdere til den private leverandør, hvilket også kan fjerne kommunens behov for materielgård. En hensigtsmæssig håndtering af virksomhedsoverdragelse bidrager til en mere smidig proces og kan være med til at afværge, at der opstår udfordringer senere i forløbet, fx forekomst af ressourcekrævende personalesager eller lignende.⁸ Afslutningsvis kan selve "samarbejdet" mellem parterne potentielt påvirke resultaterne, da et smidigt samarbejde i højere grad understøtter en god og effektiv driftsorganisation og dermed positive effekter. Et godt samarbejde kan fx være med til at sikre videndeling igennem løbende dialog og møder, som videre kan bidrage til mere positive effekter i form af fx bedre og mere innovative løsninger på baggrund af erfaringerne fra samarbejdet.

2.3.3. Identificerede effekter – belægning

En række overordnede konklusioner og betragtninger kan fremhæves for belægningsområdet. Generelt udtrykkes stor tilfredshed med de indgående funktionskontrakter, idet de opfylder et behov for at forbedre kommunernes vejkapital inden for de eksisterende budgetrammer. Funktionskontrakterne bidrager til betydelige kvalitetsløft, en innovativ tilrettelæggelse af vedligeholdelsesarbejdet (proces innovation) og fører ofte til øget samarbejde og videndeling mellem kommunen og den private leverandør. Tidligere analyser af fordelene og potentialet ved funktionsudbud indikerer, at der ved korrekt anvendelse af funktionsudbud er væsentlige fordele, som samlet set udgør et potentiale for at effektivisere de offentlige tjenesteydelser, som udbydes.⁹

8 KL har udarbejdet et omfattende vejledningsmateriale i forhold til ordregivers håndtering af medarbejderforhold ved konkurrenceudsættelse. KL erfarer, at måden at håndtere medarbejderforhold på kan være forskellen på succes eller fiasko i en udbudsproces. For mere information om virksomhedsoverdragelse, herunder vejledning hertil, se: <http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Vejledning-i-virksomhedsoverdragelse/>

9 Se Udbudsrådet. 2010. Analyse af funktionsudbud. Udarbejdet af Ernst & Young på vegne af Udbudsrådet.

I forhold til de økonomiske effekter ses en stigning i omkostningsniveauet på tværs af næsten samtlige cases på belægningsområdet ved overgang fra løbende indkøb til funktionsudbud; den gennemsnitlige nettoeffekt er -24 pct.¹⁰ Denne umiddelbare fordyrelse opstår ved genopretning af vejenes tilstand og må forventes at indebære kommunaløkonomiske gevinster over kontraktforløbet, idet det er langt dyrere at reparere end at vedligeholde vejnettet. Erfaringsmæssigt koster det 2-3 gange så meget at indhente et betydeligt efterslæb på vedligeholdelsen, som det koster at vedligeholde i tide.¹¹ Der synes tillige at have været en tendens til, at det navnlig har været veje med et betydeligt vedligeholdelsesefterslæb, der er blevet udbudt på funktionskontrakter, hvilket i forhold til en gennemsnitsbetragtning leder til en naturlig forskydning i omkostningsniveauerne. Analysen berører således indirekte en generel styringsproblematik på belægningsområdet, hvor det ofte ses, at udgifterne til drift og vedligehold af vejnettet bliver nedprioriteret til fordel for andre opgaver, fx de mere bløde velfærdsområder.¹² Skiftet fra 1-årige licitationer til funktionsudbud kan således indebære en mere langsigtet og hensigtsmæssig opgavevaretagelse på området.

I samtlige cases ses en betydelig forbedring af vejenes tilstand efter indgåelse af funktionskontrakten. Målt i skadespoint, som er en standardmæssig måde at opgøre vejenes kvalitet på,¹³ ses der fx i flere cases et markant fald i skadespoint allerede i kontraktens første år.

I forhold til organisatoriske effekter ses, at overgangen fra 1-årige licitationer til funktionsudbud indebærer et rolleskift for kommunerne, hvor den faglige tilrettelæggelse og planlægning på området i højere grad erstattes af kontraktstyrings og -opfølgingsaktiviteter. Der ses ikke betydelige ændringer i ressourceforbruget i forhold til den kommunale medarbejderstabs størrelse. Dog ses tilfælde, hvor man har været i stand til at frigive ressourcer til varetagelse af andre relaterede opgaver inden for kommunen. Ligeledes ses ikke væsentlige ændringer i medarbejdertilfredsheden hos de kommunale medarbejdere ved overgang til funktionsudbud.

Overgangen fra 1-årige licitationer til funktionsudbud har indebåret flere møder og bedre samarbejde mellem parterne. Enkelte udtrykker bekymring for tab af interne kommunale kompetencer, da den faglige og tekniske definition af opgaveløsningen i højere grad overlades til de private leverandører. Det er en naturlig konsekvens af funktionsudbud, som netop lægger op til, at markedets kompetencer i højere grad kommer i spil i forhold til definitionen af opgaveløsningen. Af innovative effekter ses primært innovation i form af ændret tilrettelæggelse af opgaveløsningen. Arbejdet bliver tilrettelagt på en totaløkonomisk mere hensigtsmæssig måde grundet funk-

10 Nettoeffekten er opgjort uden Videbæk Kommune, da denne betragtes som en outlier pga. den markante nettoeffekt. Se afsnit 5.1.1 for uddybende forklaring.

11 KommuneAtlas 2010, s. 4.

12 En nyere analyse viser, at de danske veje forfalder for ca. 500.000 kr. om dagen (Grontmij 2010). En anden ny undersøgelse viser, at borgerne hellere vil have, at pengene bliver prioriteret til varme hænder frem for infrastruktur, herunder veje. Det forstærker tendensen til et vedligeholdelsesefterslæb på de kommunale veje (AKF 2012).

13 Skadespoint er en blandt flere mulige måder at opgøre vej kvaliteten på. Der henvises til metodebilaget for en introduktion til de forskellige tilgange, der anvendes til at måle vejenes kvalitet i kommunerne i praksis.

tionskontraktens længere tidshorisont og anderledes risikodeling mellem parterne. Der ses ikke et betydeligt omfang af innovation konkret i forhold til anvendte værktøjer og materialer, hvilket til dels forklares ved, at der i udgangspunktet er et relativt begrænset antal metoder og værktøjer at vælge imellem på området.

Analyseresultaterne i forhold til de økonomiske og kvalitative effekter er sammenfattet i tabellen nedenfor (jf. Tabel 3). Følgende konklusioner kan fremhæves:

- 1) Samtlige kommuner havde et vedligeholdsefterslæb på de omfattede veje forud for funktionskontrakten. Heraf havde syv af de ti kommuners udbudte vejnet et kritisk kvalitetsniveau.
- 2) Otte ud af ti funktionsudbud har indebåret en stigning i omkostningerne til vejvedligeholdelse sammenlignet med gennemsnittet for hele vejnettet i før-situationen, hvilket forklares ved at funktionsudbuddene ofte indeholder et betydeligt element af investering og genopretning af vejnettet over en langsigtet periode. Med andre ord rettes der op på et akkumuleret efterslæb.
- 3) Otte ud af ti funktionsudbud har medført markante kvalitetsforbedringer på vejene.

Kommunerne oplever i forlængelse af funktionskontrakterne et markant kvalitetsløft, som afspejles i bedre skadespoint, færre klager, bedre fremkommelighed, øget trafiksikkerhed og en forbedret borgerinformation. Det gennemsnitlige skadespoint er således faldet fra 1,98 til 1,31.¹⁴ Da kvalitetsforbedringer i otte ud af ti af de analyserede cases betragtes som den primære årsag til indgåelsen af funktionskontrakterne, kan dette forklare den negative økonomiske brutto- og nettoeffekt, som varierer fra henholdsvis fra -3,1 til 0,53 mio. kr. og fra -3,1 til 1,39 mio. kr.

¹⁴ Baseret på fem kommuner, som anvender Vejman.dk og skadespoint; Lemvig, Thyborøn, Holbæk (Tornved), Videbæk og Odder

TABEL 3: ANALYSERESULTATER FOR ØKONOMI OG KVALITET – BELÆGNING

Kommune	Vejens stand ved udbud	Økonomi		Kvalitet	
		Bruttoeffekter	Nettoeffekter	Ydelsens standard	Brugertilfredshed
Holbæk (Tornved)					
Mariagerfjord					
Næstved (Fladså)					
Odder					
Ringkøbing-Skjern (Videbæk)					
Slagelse (Korsør)					
Aalborg (Nibe)					
Odsherred					
Lemvig					
Lemvig (Thyborøn)					
Symbol-forklaring	 = Høj stand  = Middel stand  = Lav stand	 = Faldende omk.  = Uændrede omk.  = Stigende omk.		 = Højere standard  = Uændret standard  = Lavere standard	 = Højere tilfredshed  = Uændret tilfredshed  = Lavere tilfredshed

Tabellen nedenfor viser en samlet oversigt over de effekter, som er blevet identificeret i forhold til effekttyperne organisation og udvikling og samarbejde. Følgende konklusioner kan fremhæves:

- 1) Organisatoriske ændringer i forbindelse med funktionskontrakten er begrænsede, idet det er det samme kommunale personale, som varetager opgaveløsningen før og efter funktionsudbuddet.
- 2) I nogle tilfælde frigives ressourcer, så berørte administrative medarbejdere delvist kanaliseres til relaterede opgaver i kommunen.
- 3) Medarbejdertilfredsheden er uændret, hvilket primært skyldes de begrænsede ændringer i medarbejdersammensætningen og arbejdsområderne.
- 4) Den primære form for innovation er procesinnovation i form af nyorganisering af arbejdet.
- 5) Ni ud af ti kommuner føler, at funktionskontrakten direkte fører til øget videndeling, mens samtlige melder om et forbedret samarbejde med leverandøren.

I forhold til konsekvenserne for arbejdstagers forhold tegner der sig ikke et entydigt billede. I halvdelen af casene meldes der om forholdsvis uændrede



forhold i organiseringen af den kommunale opgavevaretagelse. I et flertal af casene er medarbejdernes tilfredshed også uændret. Omfanget af innovation i forhold til den daglige opgaveløsning vurderes i størstedelen af casene uændret, mens der dog i størstedelen ses øget innovation i form af ændret tidsperspektiv, planlægning, samarbejde og borgerinformation. Endelig ses et entydigt billede i forhold til samarbejdet, idet der sker en øget videndeling mellem kommune og leverandør i otte ud af ti cases.

TABEL 4: ANALYSERESULTATER FOR ORGANISATION OG UDVIKLING & SAMARBEJDE – BELÆGNING

Kommune	Vejens stand ved udbud	Organisation		Udvikling og samarbejde	
		Arbejds- tagers forhold	Arbejdstagers tilfredshed	Innovation	Videndeling
Holbæk (Tornved)		Ændret			
Mariager- fjord		Uændret			
Næstved (Fladså)		Ændret			
Odder		Uændret			
Ringkøbing- Skjern (Videbæk)		Ændret			
Slagelse (Korsør)		Uændret			
Aalborg (Nibe)		Ændret			
Odsherred		Uændret			
Lemvig		Ændret			
Lemvig (Thyborøn)		Ændret			
Symbol- forklaring	= Høj stand = Middel stand = Lav stand		= Stigende tilfredshed = Uændret tilfredshed = Faldende tilfredshed	= Højere innovation = Uændret = Lavere innovation	= Mere videndeling = Uændret videndeling = Mindre videndeling

2.3.4. Forklaringsfaktorer – belægning

Kommunerne peger på en række forskellige faktorer, som har betydning for, at de identificerede effekter opstår. Nedenfor følger en opsummering af fremtrædende forklaringsfaktorer på belægningsområdet. Forklaringerne er inddelt i henholdsvis kommunernes egne bud på forklaringsfaktorer, og andre forklaringsfaktorer, herunder mønstre på tværs af cases med betydning for opnåede effekter.

Kommunernes egne bud på forklaringsfaktorer

Den væsentligste forklaringsfaktor i forhold til at forstå de identificerede økonomiske effekter (omkostningsstigning) er, at man i forbindelse med funktionsudbuddet efterspørger en bedre kvalitet end den i før-situationen. Dette skyldes primært det eksisterende efterslæb på de udbudte vejstrækninger, som igennem flere år er blevet forsømt, hvilket betyder, at en omkostningsstigning er nødvendig for at genoprette vejnettets kvalitet. En negativ brutto- og nettoeffekt skal derfor ikke ses som en indikation på, at kontrakterne er mindre effektive eller uhensigtsmæssige, mens snarere som en følge af den politiske prioritering i årene forud for kontrakten. Funktionsudbuddet kan i nærværende sammenhæng ofte ses som et udtryk for, at kommunerne tager konsekvensen af, at vejene ikke er blevet vedligeholdt tilstrækkeligt, og i et eller andet omfang beslutter sig for at afvikle det akkumulerede vedligeholdelseefterslæb.

Der ses flere eksempler på, at den ordregivende myndighed føler, at de årlige kontraktbetalinger har udviklet sig til at blive dyrere end forventet. Det skyldes formentlig den løbende indeksering, som finder sted i forbindelse med funktionskontrakterne. Betalingerne prisreguleres typisk på baggrund af asfaltindekset, hvor der de seneste år har været betydelige stigninger. Indeksering er således medvirkende til, at fordelene ved funktionskontrakten reduceres, idet kommunerne oplever, at de årlige betalinger rent faktisk ikke fastfryses.

Dernæst ses, at de kvalitative effekter (kvalitetsforbedringerne) primært skyldes de specificerede krav i udbudsmaterialet, som lægger op til en markant kvalitetsforbedring. Kvalitetsstigningen i kontraktens første år forklares ud fra den finansielle struktur i funktionsudbuddet, hvor leverandøren har mulighed for at fungere som långiver, idet denne kan foretage store investeringer i kontraktens første år. I de kommuner hvor kvaliteten ikke er forbedret, forklares dette med, at formålet med funktionsudbuddet ikke har været at opnå en kvalitetsforbedring men i stedet en uændret kvalitet i forhold til før-situationen.

For det tredje forklares de identificerede organisatoriske effekter ved, at der i før-situationen også er tale om privat opgavevaretagelse, blot i form af kortere 1-årige licitationer. Derfor ændrer funktionskontrakten ikke ved kommunens måde at organisere sig på, hvilket forklarer de begrænsede effekter på området. Størrelsen af den administrative stab er således ofte uændret, om end der også ses flere eksempler på, at ressourcer kan kanaliseres til andre opgaver internt i kommunen som følge af et funktionsudbud. Medarbejdertilfredsheden påvirkes kun i ringe grad, hvilket igen skyldes de forholdsvis små organisatoriske ændringer. Når der alligevel sker ændringer i medarbejdertilfredsheden, skyldes det ændringen i opgavetyper, som påvirker de ansatte forskelligt.

For det fjerde forklares de markante forbedringer i udviklingen og samarbejdet primært med de i udbudsmaterialet specificerede krav til antallet af møder. Det forbedrede samarbejde forklares også ved den længere tidshorisont, idet det lange samarbejde gør, at alle har interesse i et samarbejde, som fungerer.

Andre forklaringsfaktorer

En gennemgang af de analyserede cases viser, at der især ses en spredning i forhold til følgende dimensioner:

- Kontrakternes størrelse
- Tildelingskriterier
- PLI
-

Overordnet synes disse faktorer ikke at være udslagsgivende i forhold til de identificerede effekter. Som det fremgår af analyseresultaterne ovenfor, er der identificeret forholdsvis ens effekter på tværs af stort set samtlige cases – dette til trods for ovennævnte spredning i case-karakteristika. Det tyder på, at nævnte case-karakteristika ikke er afgørende eller udslagsgivende forklaringsfaktorer.

Sammenfatning

I analysen ses der sammenfattende en række eksempler på drivkræfter, der kan have betydning for de opnåede resultater (effekter). Nedenfor illustreres og beskrives udvalgte eksempler. Listen er ikke udtømmende.

FIGUR 2: EKSEMPLER PÅ FAKTORER MED BETYDNING FOR OPNÅEDE EFFEKTER

Forklaringsfaktorer
Kvalitetsniveau
Scope
Udbudsmateriale
Betalingsmekanisme
Samarbejde
Erfaring

For det første påvirker det eksisterende kvalitetsniveau (efterslæb) og det langsigtede (ønskede) kvalitetsniveau både økonomiske og kvalitetsmæssige effekter. Det skyldes, at omfanget af efterspurgte ydelser, samt kvaliteten af disse, har en naturlig sammenhæng med prisen for opgaven.

For det andet kan opgavens scope antages at have betydning for de opnåede effekter, da fx snitflader til relaterede opgaver samt omfang af følgearbejder kan have betydning for økonomien i et projekt.

Udbudsmateriale og aftalegrundlag kan for det tredje antages at have betydning for, hvilke effekter der opnås på baggrund af samarbejdet. Alle væsentlige forhold reguleres i aftalegrundlaget, herunder bl.a. samarbejdets organisation, betalingsmekanismen, kravspecifikationerne og en lang ræk-

ke andre vilkår for samarbejdet. Kvaliteten af udbudsmaterialet og aftalegrundlaget kan potentielt drive effekterne igennem hele kontraktforløbet, idet et gennemarbejdet udbuds- og kontraktgrundlag vil medføre et mere gnidningsfrit og effektivt samarbejde.

Betalingsmekanismen kan have særsilt betydning for, hvilke effekter der opnås, da betalingsmekanismen har stor betydning for størrelsen og udviklingen i de løbende betalinger og overordnet for incitamentsstrukturen i samarbejdet.

Afslutningsvis kan selve "samarbejdet" mellem parterne potentielt påvirke resultaterne, da et smidigt samarbejde i højere grad understøtter en god driftsorganisation og dermed positive effekter. Et godt samarbejde kan fx være med til at sikre, at konflikter ikke eskalerer, at udfordringer løses på en god måde undervejs i forløbet, og at der sker videndeling igennem løbende dialog og møder, som videre kan bidrage til mere positive effekter i form af fx bedre og mere innovative løsninger på baggrund af erfaringerne fra samarbejdet.

KAPITEL 3

OM VEJOMRÅDET – BELÆGNING OG VEJSERVICE

AF ERNST & YOUNG

Drift og vedligehold af det danske vejnet kan som allerede anført inddeles i to hovedområder: vejservice og belægning. Dette kapitel beskriver de to områder i hovedtræk, herunder hvilke opgavetyper de omfatter, hvordan opgaverne varetages og omfanget og typen af konkurrenceudsættelse på området. Indledningsvis følger en kort beskrivelse af det danske vejnet med hensyn til størrelse, vejtyper og reguleringsramme.¹⁵

3.1. Det danske vejnet

Det danske vejnet består af offentlige veje, private veje og fællesveje. De offentlige veje består af statsveje og kommunale veje. Kommunerne ejer ca. 95 pct. af det offentlige vejnet, hvilket svarer til omkring 69.907 km veje¹⁶, og der bruges i alt ca. 6 mia. kr. årligt på at vedligeholde de kommunale veje.¹⁷ Der er stor variation i de enkelte kommuners vejnet. Kommunerne i Hovedstadsregionen råder typisk over et betydeligt mindre vejnet end kommunerne vest for Storebælt; fx viser en opgørelse, at 27 kommuner har mindre end 250 km kommuneveje, mens det gennemsnitlige antal km veje pr. kommune er ca. 700 km.

Kommunalbestyrelserne er forvaltningsmyndighed for kommunevejene (vejbestyrelse), og det offentlige vejnet administreres i henhold til vejloven.¹⁸ Derudover findes der en række bekendtgørelser, cirkulærer og cirkulærebeskrivelser, der regulerer vejområdet yderligere. En oversigt over disse findes her: <http://www.vejsektoren.dk/tema.asp?page=dept&objno=122158>.

Vejdirektoratet er sektoransvarlig myndighed på området og forestår udarbejdelsen af vejregler (<http://vejregler.lovportaler.dk/>). Vejreglerne er overordnet en samling af vej- og trafikteknisk viden og erfaring, som fagfolk anbefaler kolleger i sektoren at anvende. Vejreglerne består af ca. 10 pct. regler og 90 pct. best practice.¹⁹ Det overordnede formål med vejreglerne er at danne grundlag for et ensartet vejnet og en god trafiksikkerhedsmæssig standard. Vejreglerne udarbejdes af fagfolk i vejsektoren i forskellige vejregelgrupper. Det foregår inden for rammerne af Vejregelorganisationen med Vejregelrådet som øverste faglige organ. Vejregelrådet er nedsat af Vej-

15 Der, hvor intet andet anføres, er oplysningerne om vejnettet baseret på Vejdirektoratets publikation "Vejatlas" (2010).

16 Iflg. en nyere opgørelse er der i alt 70.159 km (længde pr. 1. januar 2011).

17 Opgørelsen bygger på dataudtræk fra Danmarks Statistik, og dækker gennemsnitsudgifterne i perioden 2007-2010 for følgende konti: REGK22811 (vejvedligehold mv.), REGK22812 (belægnings mv.), REGK22822 (vejanlæg), REGK22823 (standardforbedringer af færdselsarealer).

18 LBK 1048 af 03/11/2011: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=137745>

19 Præsentation af Per Antvorskov, Vejdirektoratet, og Stine Bendsen, COWI. August 2011.



direktoratet med henblik på at bistå transportministeren med udarbejdelse af regler og normer mv. i henhold til Vejloven.

Vejregelarbejdet er konkret forankret i Vejstandardafdelingen i Vejdirektoratet, som også overvåger, udarbejder og implementerer internationale standarder. Danmark er som EU-medlem gennem europæisk lovgivning i form af direktiver og forordninger forpligtet til at indarbejde europæiske standarder i nationale regler og til at trække eventuelt konfliktende nationale regler tilbage. Den danske vejsektor deltager aktivt i arbejdet med europæisk standardisering. Implementering af internationale standarder foregår gennem vejregler, herunder især udbudsforskrifterne.

3.2. Vejserviceområdet

Det kommunale vejserviceområde omfatter en række forskelligartede arbejdsopgaver, som relaterer sig til det kommunale vejnet. Arbejdsopgaverne indgår alle som en del af det at pleje og vedligeholde det kommunale vejnet samt sikre trafikanternes fremkommelighed og sikkerhed. Opgavetyperne omfatter primært:

- Vejudstyr
- Renhold og rengøring
- Mindre belægningsopgaver
- Græsslåning
- Beplantning og beplantningspleje
- Afspærring
- Ukrudtsbekæmpelse
- Vinterservice

Vejserviceopgaverne består således af en kombination af opgavetyper, der dækker grønne områder langs vejnettet og færdselsarealer, som fx renhold af cykelstier og fortove.

En rundspørge blandt de førende leverandører inden for vejservice, som omfatter Arkil A/S, NCC A/S, HedeDanmark og Skælskør Anlægsgartnere (nu en del af HedeDanmark) samt ca. en fjerdedel af landets kommuner, viser, at udførelsen af vejservicerelaterede opgaver i overvejende grad foretages af kommunerne selv. Langt hovedparten af kommunerne har egen materielgård med tilknyttet driftsenhed til at varetage pleje og vedligehold af de færdselsfrie arealer.

Få kommuner har på eget initiativ valgt at udlicitere vejservicerelaterede opgaver, og derudover har en række kommuner overtaget udbud fra amterne, efter at disse blev nedlagt i forbindelse med kommunalreformen i 2007. Udbuddene på området har typisk en varighed af 3-4 år med en indbygget option på 2 gange 1 års forlængelse af kontrakten.

Udbuddenes omfang kan variere markant. Udbuddene kan omfatte et udsnit af kommunernes vejserviceopgaver, som fx alle vejserviceopgaver langs et udvalgt vejnet eller græsslåning langs hele kommunens vejnet. Udbuddene kan dog også omfatte alle kommunens vejserviceopgaver, hvilket der



har været enkelte eksempler på inden for de seneste år, hvor kommuner har valgt at udbyde alle vejsserviceopgaver i et totaludbud. Det drejer sig om en lille håndfuld kommuner: Holstebro, Billund og Svendborg. Derudover er 3-4 kommuner på trapperne med totaludbud i 2012, herunder Lyngby-Taarbæk Kommune. I totaludbuddene indgår oftest pleje og vedligeholdelse af kommunens resterende grønne arealer i form af parker, boldbaner m.m. for dermed at fjerne kommunens behov for egen materielgård og driftsenhed. Variationen i udbuddenes omfang betyder, at varetagelsen af udbudte vejsserviceopgaver ikke kun er forbeholdt store leverandører, men at også små lokale leverandører kan agere i markedet.

De eksisterende udbud på vejsserviceområdet er hovedsageligt udbudt på en kombination af udførelses- og tilstandskrav. Det skyldes, at visse vejsserviceopgaver er bedst egnet til udførelseskrav, mens andre fungerer bedst på tilstandskrav. Eksempelvis påpeger adspurgte kommuner og leverandører, at vintertjeneste ikke er egnet til tilstandskrav, idet arbejdsmængderne kan variere fra år til år alt efter, om der falder meget eller lidt sne, og den risiko vil hverken kommune eller leverandør påtage sig.

3.3. Belægningsområdet

Belægningsområdet omfatter en række arbejdsopgaver, som relaterer sig til vejens belægning og omhandler asfalterelaterede drifts- og vedligeholdelsesopgaver, som skal sikre vejenes tilstand, fremkommelighed og trafiksikkerhed. Belægningsopgaverne kan inddeles i to hovedtyper af opgaver:

- Følgearbejder
- Reparationsarbejder og slidlag

Følgearbejde omfatter udbedrende vejbelægningsarbejder som fx opretning og bassinudskiftning, der udføres før udlægning af nyt slidlag. Modsat omfatter reparationsarbejder og slidlag udlægning af nyt slidlag (dvs. større belægningsarbejder).

Under følgearbejder, reparationsarbejder og slidlag kan følgende arbejdsopgaver fx udføres:

- Vedligeholdelse af kørebanelbelægninger
- Vedligeholdelse af kørebanelafmærkning
- Profilerings af rabatter (påfyldning – afhøvling/afgræsning)
- Oprensning af grøfter samt tilhørende rørledninger
- Tilsyn med retablering af ledningsgrave
- Regulering af brønd- og kloakdæksler samt rendestensbrønde og riste
- Niveaureguleringer af rabatter på trafik- og lokalveje

Opgavevaretagelsen på det kommunale belægningsområde håndteres i overvejende grad af private leverandører, hvilket har været tendensen igennem længere tid. Det skyldes blandt andet, at det for hovedparten af kommunerne vil være forbundet med for store omkostninger at opbygge en kommunal driftsenhed, som kan håndtere alle arbejdsopgaver på be-

lægningssområdet. Typisk har kommunerne fået udført belægningsarbejdet gennem 1-årige licitationer baseret på rene aktivitetskrav.

En opgørelse fra 2010 viser, at 50 kommuner udbyder mellem 75-100 pct. af drifts- og vedligeholdelsesopgaverne på vejområdet (primært asfaltarbejder og udlæg af nye slidlag). Til sammenligning oplyser kun 11 kommuner, at de har udbudt mellem 75-100 pct. af opgaverne med renhold af veje og udstyr (vejserviceopgaver).²⁰ Den private opgavevaretagelse er således langt mere omfattende på belægningsområdet end på vejserviceområdet.

Gennem de sidste ti år har man set flere kommuner udbyde belægningsarbejdet på længerevarende funktionskontrakter, typisk med en løbetid på 10-15 år. Der findes i dag cirka 30-35 funktionskontrakter på det kommunale belægningsområde. I funktionskontrakterne indgår typisk elementer af vejserviceopgaver, herunder profilering af rabatter og afvandingsselementer. Det skyldes især, at rabatternes og afvandingsselementernes tilstand har stor betydning for belægningens tilstand og levetid. Eksempelvis vil en vej med ringe evne til at lede vand væk fra vejbanen og vejkanterne have en større sandsynlighed for at slå revner og krakelere sammenlignet med en vej, som har et velfungerende afvandingsystem. Det er derfor hensigtsmæssigt, at leverandøren, som har ansvaret for en given vejs belægning over en længere periode, også varetager ansvaret for relaterede opgaver, som påvirker vejens kvalitet og levetid.

Markedet for længerevarende funktionskontrakter er et modent marked med flere større aktører, heriblandt:

- NCC Roads A/S
- Arkil A/S
- Lemminkäinen A/S
- Munck Asfalt A/S
- Pankas A/S
- Colas A/S

Yderligere rummer belægningsmarkedet en række rådgivere, som kan bistå kommunerne i udbudsprocessen samt med målingen af vejenes kvalitet, som kan opgøres på flere måder, afhængigt af hvilket vejforvaltningssystem kommunen anvender. Rådgiverne tæller blandt andet:

- NIRAS
- Vejdirektoratet
- Grontmij

²⁰ KTC og Vejdirektoratet (SAMKOM). 2010. KommuneAtlas.

3.4. Prisudvikling på området

Enkelte leverandører og rådgivere påpeger, at prisudviklingen generelt har været faldende på belægningsområdet siden indførslen af funktionsudbud (faldende pris pr. km udbudt vej).²¹

Leverandørerne og rådgiverne vurderer, at den nedadgående prisudvikling kan være et udtryk for "konkurrencens effekter", idet en systematisk konkurrenceudsættelse, som eksempelvis funktionsudbud på belægningsområdet, har medført, at de involverede aktører er blevet bedre til at vurdere risikoen i en funktionskontrakt. Derudover vurderer de, at interessen for funktionskontrakterne er betydelig. Det skyldes primært, at det omfattede belægningsareal i funktionskontrakten bliver "låst" for andre private leverandører end den vindende leverandør, hvilket ligeledes kan have bidraget til den nedadgående prisudvikling.

Dette er dog ikke dokumenteret som led i nærværende analyse, men det er måske alligevel værd at bide mærke i, da identificerede effekter på projekt-niveau med fordel kan ses i lyset af denne type mere generelle effekter for hele området.

21 Fx Grontmij. På Vej (nyhedsbrev) uge 12, 2012.

KAPITEL 4

ANALYSEDESIGN

AF ERNST & YOUNG

Analysens metodegrundlag gennemgås kort i nærværende kapitel. Analyse-design og datagrundlag beskrives, og der redegøres for valg af cases. Kapitlet afsluttes med en præsentation af de valgte cases.

Bilag 1 indeholder en uddybende beskrivelse af den anvendte metode, herunder:

- Operationalisering af effekt (udbygning af operationaliseringen af de forskellige typer effekter)
- Case-valg og kontakt til relevante interessenter
- Gennemførelse af dataindsamling
- Bearbejdning af data og afrapportering
- Analyse af forklaringsfaktorer

Effektanalysen er todelt, idet der som nævnt tidligere skelnes mellem områderne *belægning* og *vejservice*. Mens belægningsområdet omfatter opgaver, der vedrører asfalteret arbejde, omfatter vejserviceområdet opgaver, der relaterer sig til det færdselsfrie areal, fx renhold, rengøring af skilte, græsslåning, beplantningspleje, ukrudtsbekæmpelse mm. Derfor kan de samme analyseparametre i sagens natur ikke anvendes på de to områder. Det gælder især i forhold til vurderingen af opgaveløsningens kvalitet, jf. Afsnit 4.1.1, hvor der redegøres nærmere for, hvilke typer effekter der måles, samt hvordan de bliver målt (indikatorer).

Der henvises til rapportens metodebilag for en uddybende beskrivelse af den anvendte metode.

4.1. Analysedesign og datagrundlag

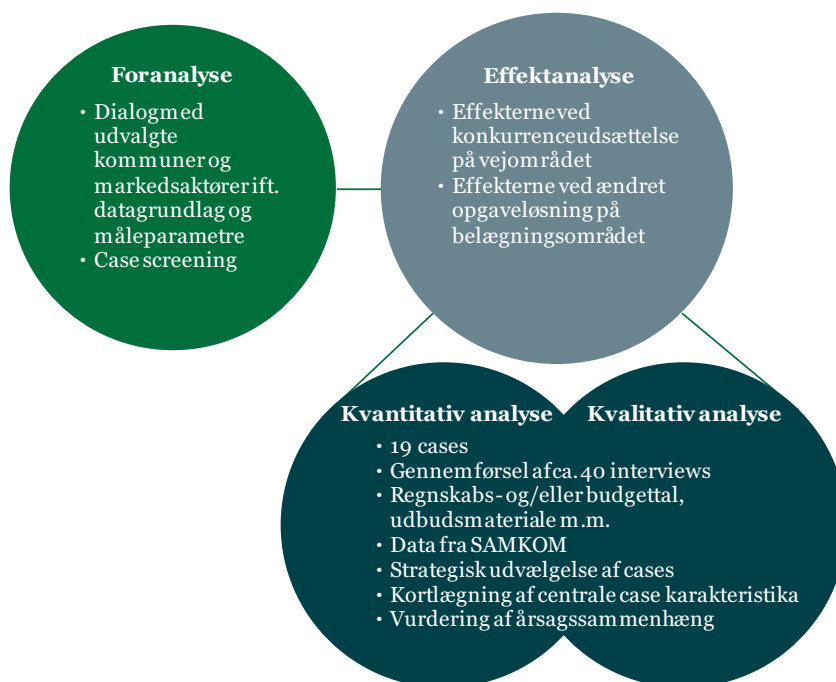
Effektanalysen er baseret på en før-efter-analyse, hvor situationen forud for konkurrenceudsættelse sammenlignes med situationen efterfølgende (vejserviceområdet), og hvor situationen forud for ændringen i organiseringen af opgavevaretagelsen (overgangen fra 1-årige licitationer til funktionsudbud) sammenlignes med situationen efter (belægningsområdet).

4.1.1. Analysedesign

De to delanalyser består af to hovedelementer: en *kvantitativ* del, hvor formålet er at *måle* effekterne ved henholdsvis konkurrenceudsættelse og overgangen fra 1-årige licitationer til funktionsudbud, og en *kvalitativ* del, hvor formålet er at forstå baggrunden for, *hvorfor* og *hvordan* identificerede effekter opstår. Analysens hovedelementer fremgår af figur 3.



FIGUR 3: ANALYSENS HOVEDELEMENTER



Analysearbejdet blev indledt med en forundersøgelse, hvor datagrundlag og måleparametre blev drøftet med udvalgte markedsaktører og kommuner. Som en del af forundersøgelsen blev der også foretaget en screening af relevante cases (eksempler på udbud inden for vejområdet), og der blev udarbejdet en bruttoliste af cases (funktionsudbud). Den indledende case-screening blev foretaget med udgangspunkt i en søgning på Mercells udbudsarkiver og TED-databasen²² samt dialog med udvalgte offentlige myndigheder og markedsaktører.

Analysen omfatter i alt 19 cases, herunder ti cases på belægningsområdet og ni cases inden for området vejservice (se Afsnit 4.2 og Afsnit 4.3 for hhv. en beskrivelse af parametre for case-valg samt en præsentation af den enkelte case).

Den kvantitative del af analysen omfatter en analyse af økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter ved konkurrenceudsættelse. Ud over de rent økonomiske effekter belyses kvalitative effekter, herunder vejenes tilstand (kvalitet), organisatoriske effekter (fx implikationer for kommunernes interne organisering) og innovation og samarbejde. Der skelnes i alt imellem fire forskellige hovedtyper af effekter:

²² Ted (Tenders Electronic Daily) er en online-adgang til alle bekendtgørelser om europæiske offentlige indkøb, der er offentliggjort i "Supplement til Den Europæiske Unions Tidende". TED-databasen giver adgang til aktuelle udbud såvel som arkiverne over afholdte udbud. Merceel er en informationstjeneste, som formidler information mellem indkøbere og leverandører. Merceel overvåger markedet for offentlige udbud og licitationer. Der publiceres årligt flere end 480.000 udbud via Merceel.

- Økonomiske effekter
- Kvalitative effekter
- Arbejdstagers organisation (organisatoriske effekter)
- Udvikling & samarbejde

For hver af de fire effekttyper er der opstillet en række indikatorer, som er blevet operationaliseret til konkrete målepunkter /spørgsmål. Indikatorerne og operationaliseringen af disse er baseret på en ideel forestilling om, hvad der metodemæssigt ville være optimalt at basere effektvurderingen på. I praksis varierer datagrundlaget fra case til case pga. kontekstspecifikke forhold såsom medarbejderudskiftning og kommunernes økonomistyrings-systemer.

De opstillede økonomiske effektindikatorer er henholdsvis økonomisk bruttoeffekt og økonomisk nettoeffekt (hvor nettoeffekt opgøres som bruttoeffekt fratrasket udbuds- og følgeomkostninger).

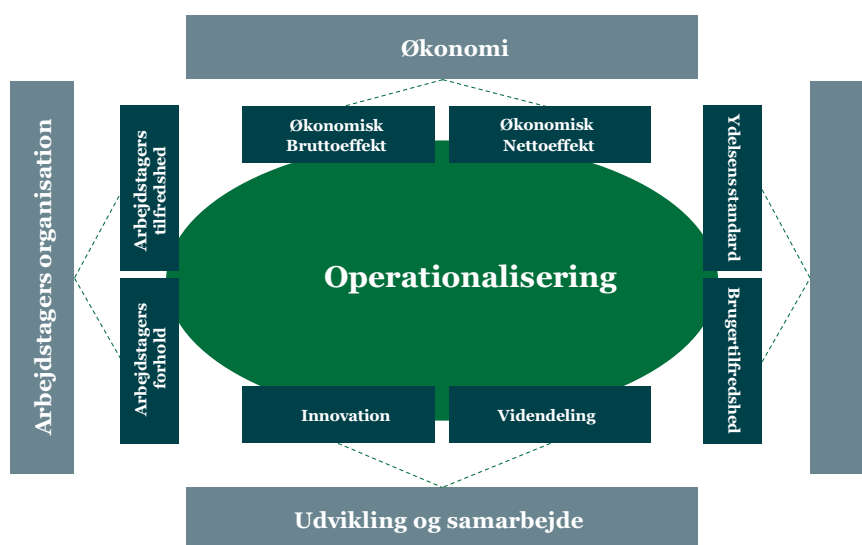
Indikatorerne for de kvalitative effekter er henholdsvis ydelsens standard (vejenes ”kvalitet” før og efter udbuddet) og brugertilfredshed.

De organisatoriske effekter måles med udgangspunkt i indikatorerne ”arbejdstagers forhold” (implikationer for berørte medarbejdere) samt medarbejdertilfredshed.

Endelig måles effekttypen udvikling og samarbejde med udgangspunkt i indikatorer vedrørende innovation og videndeling.

En oversigt over analysens primære måleindikatorer fremgår af figur 4 nedenfor.

FIGUR 4: ANALYSENS INDIKATORER



Der måles overordnet på samme typer effekter i de to delanalyser. Det vil sige, at der på begge områder ses på de ovenfor nævnte fire typer effekter, og der tages udgangspunkt i de samme overordnede måleindikatorer. De to analyser differentierer sig dog fra hinanden dels ved at have forskelligt fokus og dels ved en forskelligartet operationalisering af indikatorerne. Det skyldes, at udbud på de to områder omfatter forskelligartede ydelser, som ikke kan "måles" på samme måde. Det gælder især i forhold til vurderingen af de kvalitative effekter. Det ene område omfatter primært asfaltarbejde, mens det andet område omfatter serviceopgaver, der relaterer sig til vejnettet (Kapitel 3) indeholder en nærmere beskrivelse af opgavetyperne på de to områder).

De anvendte indikatorer og operationaliseringen af disse fremgår i oversigtsform af tabellen nedenfor. For en uddybende beskrivelse af den anvendte metode, herunder indikatorer og operationalisering, henvises til rapportens metodebilag.

TABEL 5: OPERATIONALISERING AF EFFEKTER, VEJDRIFT

Effekt	Indikator	Operationalisering	Årsagssammenhænge
Økonomi	Økonomisk bruttoeffekt (bruttobesparelse)	Differencen i den årlige pris for ydelsen før udbuddet og den årlige pris for ydelsen i det vindende udbud. Der indsamles: – Den gennemsnitlige årlige udgift relateret til det udbudte areal for et normalår før og efter udbud (direkte og indirekte udgifter). – Afholdte investeringer i materiel og maskiner i hvert af de fem år forud for udbuddet.	Vurdering af hvordan/hvorfor identificerede effekter opstår med udgangspunkt i følgende parametre: – Organisering af udbud – Organisering af opgaveløsning – Andre baggrundsfaktorer
	Økonomisk nettoeffekt (nettobesparelse)	Bruttoeffekt fratrasket udbuds- og følgeomkostninger (fx omkostninger til ekstern rådgivning, internt timeforbrug). Udbudsomkostninger: Omkostninger til ekstern rådgiver og værdien af internt timeforbrug til gennemførelse af udbuddet. Følgeomkostninger: Nye omkostninger til tilsyn, administration, afregning, opfølgning samt eventuelle andre omkostninger forbundet med udbuddet, fx omkostninger der ikke umiddelbart falder bort som følge af udbuddet.	

Effekt	Indikator	Operationalisering	Årsagssammenhænge
Kvalitet	Ydelsens standard	Vurdering af oplevet kvalitet før og efter udbud i forhold til følgende opgavetyper: – Græsslåning – Beplantning & beplantningspleje – Ukrudtsbekæmpelse – Renhold – Andet	Vurdering af hvordan/hvorfor identificerede effekter opstår med udgangspunkt i følgende parametre: – Organisering af udbud – Organisering af opgaveløsning – Andre baggrundsfaktorer
	Brugertilfredshed	Brugertilfredsheden afdækkes indirekte via en belysning af følgende forhold: – Omfang af fokus på borgeroplysning i udbudsprocessen – Antal klagesager før og efter udbud – En vurdering af hvorvidt brugertilfredsheden er faldet eller steget som følge af udbuddet.	
Arbejdstagers organisation (organisatoriske effekter)	Arbejdstagers forhold	Vurdering af effekterne for arbejdstager med udgangspunkt i følgende spørgsmål: – Konsekvenser for tilbageblevet personale, herunder implikationer for arbejdsopgaver, personaletyper, medarbejderudskiftning, tab af kompetencer – Antal medarbejdere som udførte opgaven før og efter udbud – Antal medarbejdere på særlige ansættelsesvilkår før og efter udbud. – Antal sygedage pr. medarbejder før og efter udbud.	n/a
	Arbejdstagers tilfredshed	Udviklingen i medarbejdertilfredshed vurderes med udgangspunkt i følgende parametre: – Indflydelse på eget arbejde – Lønvilkår – Motivation – Arbejdstempo/-pres – Beslutningshastighed – Arbejdsmiljø – Karrieremuligheder – Lederskab – Samarbejde og kolleger <i>Informationerne suppleres med evt. tilgængelige medarbejdertilfredshedsundersøgelser</i>	

Effekt	Indikator	Operationalisering	Årsagssammenhænge
Udvikling og samarbejde	Innovation	Vurdering af om udbuddet har bidraget til innovation med udgangspunkt i følgende typer innovation: – Nye arbejdsprocesser – Nye metoder/opgaveløsning – Andre innovative effekter – Vurdering af om udbuddet har medført forbedret trafiksikkerhed og fremkommelighed	Vurdering af om eventuelle innovative effekter skyldes krav i udbudsmaterialet og/eller leverandørens tilgang til opgaveløsningen.
	Videndeling	Vurdering af om udbuddet har bidraget til øget videndeling og/eller styrket samarbejde mellem kommune og leverandør.	-

TABEL 6: OPERATIONALISERING AF EFFEKTER, BELÆGNING

Effekt	Indikator	Operationalisering	Årsagssammenhænge
Økonomi	Økonomisk bruttoeffekt (bruttobesparelse)	Differencen i den årlige pris for ydelsen før udbud og den årlige pris for ydelsen efter udbud. Der indsamles regnskabstal for de seneste fem år før udbudsstart samt den gennemsnitlige årlige pris for kontrakten (årlige pris for vindende tilbud). <i>Såfremt de faktisk afholdte udgifter for vejnettet omfattet af udbudskontrakten ikke foreligger, opgøres omkostningerne for et givent år proportionalt med det øvrige vejnet.</i>	Vurdering af hvordan/hvorfor identificerede effekter opstår med udgangspunkt i følgende parametre: – Organisering af udbud – Organisering af opgaveløsning – Andre baggrundsfaktorer
	Økonomisk nettoeffekt (nettobesparelse)	Bruttoeffekt fratrasket udbuds- og følgeomkostninger (fx omkostninger til ekstern rådgivning, internt timeforbrug m.m.). Udbudsomkostninger: Omkostninger til ekstern rådgiver og værdien af internt timeforbrug til gennemførelse af udbuddet. Følgeomkostninger: Nye omkostninger til tilsyn, administration, afregning, opfølgning samt eventuelle andre omkostninger forbundet med udbuddet, fx omkostninger der ikke umiddelbart falder bort som følge af udbuddet.	

Effekt	Indikator	Operationalisering	Årsagssammenhænge
Kvalitet	Ydelsens standard	Kvaliteten af det udbudte vejnet før og efter udbuddet: – Der udtrækkes data vedrørende det udbudte vejnets kvalitet fra SAMKOM.²³ – Der tages udgangspunkt i kvalitetsmålet ”skadespoint”, hvis kommunen har anvendt Vejman.dk som rapporterings- og planlægningssystem. Såfremt skadespoint ikke er tilgængeligt, anvendes de tre typer indeks, som SAMKOMs belægningsindeks²⁴ består af, dvs. det strukturelle og det funktionelle indeks samt fornyelsesindekset. – Der udtrækkes så vidt muligt data fra op til fem år før udbuddet samt en årlig opgørelse for hvert år efter udbuddet.	Vurdering af hvordan/hvorfor identificerede effekter opstår med udgangspunkt i følgende parametre: – Organisering af udbud – Organisering af opgaveløsning – Andre baggrundsfaktorer
	Brugertilfredshed	Brugertilfredsheden afdækkes indirekte via en belysning af følgende forhold: – Antal dage med vejarbejder før og efter udbud – Antal klagesager før og efter udbud – Ændringer i borgerinformationsniveauet før og efter udbud	

- ²³ SAMKOM indsamler og udarbejder data og nøgletal til brug for benchmarking på vej- og trafikområdet. SAMKOM er et landsdækkende samarbejdsforum mellem Kommunalteknisk Chefforening (KTC) og Vejdirektoratet, som blev etableret i 1996.
- ²⁴ SAMKOM har udgivet rapporten ”Belægningsindekset” årligt siden 1998. Formålet med belægningsindekset er at udvikle et mål for belægningstilstanden på det danske vejnet. Belægningsindekset giver et overblik over belægningstilstanden på de kommunale veje i Danmark.



Effekt	Indikator	Operationalisering	Årsagssammenhænge
Arbejdstagers organisation (organisatoriske effekter)	Arbejdstagers forhold	Det vurderes, hvilke konsekvenser udbuddet har haft for det berørte kommunale personale med udgangspunkt i følgende dimensioner: – Antal medarbejdere før og efter udbud – Omfang af medarbejderudskiftning – Tab af kompetencer og eventuelle konsekvenser for senere udbud af opgaven – Ændringer i arbejdsopgaver – Ændringer i personaletyper – Ressourceforbrug ift. kontraktstyring og -opfølgning	n/a
	Arbejdstagers tilfredshed	Udviklingen i medarbejdertilfredshed vurderes med udgangspunkt i følgende parametre: – Indflydelse på eget arbejde – Lønvilkår – Motivation – Arbejdstempo/-pres – Beslutningshastighed – Arbejdsmiljø – Karrieremuligheder – Lederskab – Samarbejde og kolleger Informationerne suppleres med evt. tilgængelige medarbejdertilfredshedsundersøgelser	
Udvikling og samarbejde	Innovation	Vurdering af om udbuddet har bidraget til innovation med udgangspunkt i følgende typer innovation: – Nye arbejdsprocesser – Nye metoder/opgaveløsning – Andre innovative effekter – Vurdering af om udbuddet har medført forbedret trafiksikkerhed og fremkommelighed	Vurdering af om eventuelle innovative effekter skyldes krav i udbudsmaterialet og / eller leverandørens tilgang til opgaveløsningen.
	Videndeling	Vurdering af om udbuddet har bidraget til øget videndeling og/eller styrket samarbejde mellem kommune og leverandør.	-

Sideløbende med effektanalysen udføres en analyse af årsagssammenhænge, dvs. der vurderes hvordan og hvorfor de identificerede effekter er opstået. Der gennemføres kontrol for sammenhænge mellem effekterne og en række baggrundsvariable såsom udbudsform, indkøbsmodenhed, organisation og tildeling. I den del af analysen skelnes der overordnet mellem:



- Kommunernes egne bud på forklaringsfaktorer
- Mønstre på tværs af grupperinger af cases

4.1.2. Datagrundlag

Analysens datagrundlag består af følgende elementer:

- Interviews med kommunale projekttovholdere (projektledere eller andre nøgleaktører med indgående kendskab til det enkelte udbud)
- Interviews med nøglepersoner hos den private leverandør (fx projektledere eller andre nøgleaktører med indgående kendskab til det enkelte udbud)
- Regnskabsdata (fra de involverede kommuner)
- Data fra SAMKOM om vejenes kvalitet før og efter udbud
- Udbudsmateriale for den enkelte case
- Andet tilgængeligt skriftligt materiale som kan supplere ovenstående (fx eksisterende medarbejdertilfredshedsundersøgelser, rapporter eller lignende)

Analysen bygger for det første på interviews med udvalgte kommunale og private nøglepersoner med særligt kendskab til de omfattede udbud, og der blev i gennemsnit foretaget to interviews pr. case. Interviewene blev afholdt som semi-strukturerede interviews af typisk 1-2 timers varighed.

For det andet bygger analysen på relevante regnskabsdata fra de deltagende kommuner. Materialet blev udleveret i forbindelse med de afholdte interviews.

For det tredje indgår data fra SAMKOM vedrørende vejbelægningens kvalitet som en del af analysens datagrundlag. Datagrundlaget blev udleveret af Vejdirektoratet, Vejteknisk Område.

For det fjerde består analysens datagrundlag af udbudsmateriale og aftalegrundlag for de udbud, som er omfattet af analysen. Derudover er eventuelt andet tilgængeligt materiale indgået som supplement til ovenstående i det omfang, det har været relevant, fx eksisterende medarbejdertilfredshedsundersøgelser, tilstandsvurderinger eller lignende.

Sammenfattende bygger analysen på et betydeligt omfang af datatrianglering, hvilket er med til at styrke analyseresultaternes gyldighed.

4.2. Case-valg

Der redegøres i det følgende for de anvendte parametre for case-valg samt for, hvordan casene er blevet identificeret (proces for case-valg). En kort oversigt over casenes nøglekarakteristika fremgår af figuren nedenfor (se figur 5).

De cases, som er omfattet af analysen, er blevet udvalgt på baggrund af en række på forhånd opstillede kriterier for case-valg. På vejserviceområdet har udvælgelsen dog i praksis været præget af vanskeligheder med overhovedet at finde cases, hvorfor hensynet til case-valg parametrene i sagens natur faldt i baggrunden.



Den valgte tilgang til case-udvælgelse sigter overordnet mod en repræsentativ case-population, dvs. at der er anvendt en spredningslogik, hvor målet har været at identificere et repræsentativt udsnit af udbud på begge opgaveområder (hhv. belægning og vejservice).

FIGUR 5: OM DE VALGTE CASES

Kort om de valgte cases

I alt 19 cases

10 cases vedr. belægning og 9 cases vedr. vejservice

Alle de valgte cases på belægningsområdet er funktionsudbud

De valgte cases på vejserviceområdet indeholder en blanding af tilstands- og udførelseskrav

Casene på belægningsområdet er implementeret i perioden 2003-2009. Casene fra vedriftsområdet er implementeret i perioden 2009-2010.

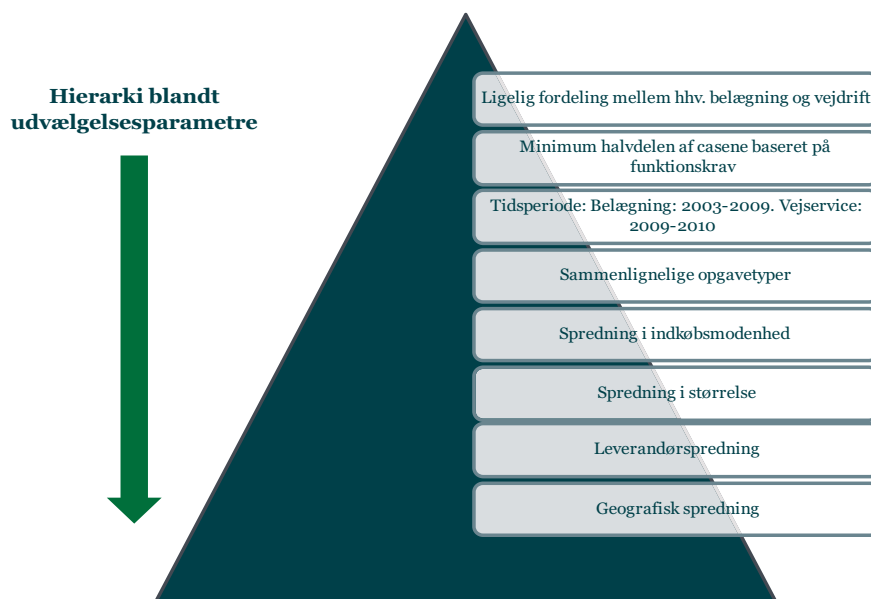
Der er spredning i bestillerkommunernes indkøbsmodenhed, leverandørspredning, samt spredning i udbuddenes størrelse. Case populationen består endvidere af cases, som omfatter både RoSy og vejman.dk som vejforvaltningssystemer.

4.2.1. Parametre for case-valg

De cases, som er omfattet af analysen, er udvalgt med udgangspunkt i otte centrale parametre for case-valg (jf. figur 6). Nogle af parametrene var givet på forhånd i det opdrag, som ligger til grund for analysen. De øvrige parametre er valgt på baggrund af metodemæssige overvejelser, herunder især til ønsket om at opnå et repræsentativt udsnit af cases samt et hensyn til analyseresultaternes generaliserbarhed.

Det overordnede formål med case-udvælgelsen har været at sikre, at de valgte cases så vidt muligt afspejler effekterne ved konkurrenceudsættelse på vejområdet, og at de ikke fx kun dækker en snæver type udbud, en bestemt type kommuner eller andre forhold, som kan give anledning til bias i analyseresultaterne.

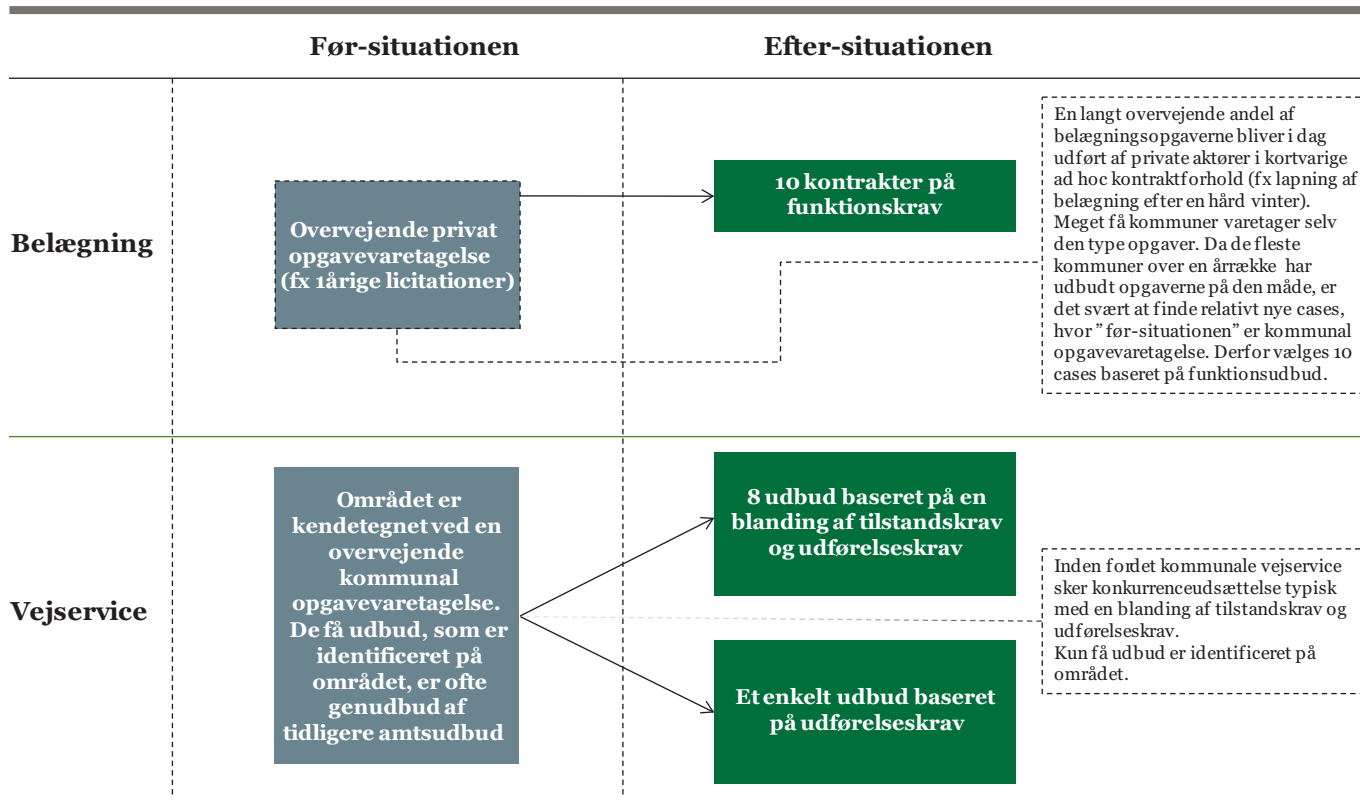
FIGUR 6: OVERSIGT OVER CASE-VALG PARAMETRE



Pyramiden i figuren ovenfor indikerer, at der er et hierarki af case-valgparametre, hvoraf de vigtigste fremgår øverst i pyramiden. Strategien for case-valg har været, at så mange som muligt af ovenstående parametre skulle være opfyldt i den enkelte case.

I praksis er de fleste af ovenstående parametre for case-valg opfyldt. Der er en ligelig fordeling mellem henholdsvis belægnings- og vejservice-cases, og over halvdelen af casene er baseret på funktionskrav. Et overblik over før- og efter-situationen i de to delanalyser, som begrundet case-valg på de to områder, fremgår af figuren nedenfor.

FIGUR 7: FØR-SITUATION OG EFTER-SITUATION I EFFEKTANALYSEN



De valgte cases opfylder også hensynet til udbudstidspunktet. På grund af datatilgængelighed omfatter analysen fortrinsvis cases, som er udbudt i nyere tid. Belægningsområdet omfatter dog cases af lidt ældre dato end vejsserviceområdet, idet opgavens karakter i funktionskontrakterne fordrer, at projekterne har været implementeret i en vis periode forud for analyse-tidspunktet. Ved funktionsudbud på belægningsområdet tager det ofte to år eller længere tid, før vejbelægningen er genoprettet til det aftalte kvalitetsniveau. For en meningsfuld vurdering af effekterne er det derfor hensigtsmæssigt, at casene på belægningsområdet som minimum har 2-3 år på bagen.²⁵ Anvendelse af relativt nye cases kan indeholde en potentiel bias, idet der ikke fås et retvisende billede af udviklingen i vejenes kvalitet. På vejsserviceområdet stilles ikke de samme krav til udbuddenes alder, idet man på vejsserviceområdet meningsfuldt kan vurdere eventuelle kvalitetsforbedringer eller -forringelser på årsbasis. På vejsserviceområdet omfatter analysen således cases, som alle blev implementeret i perioden 2009-2010.

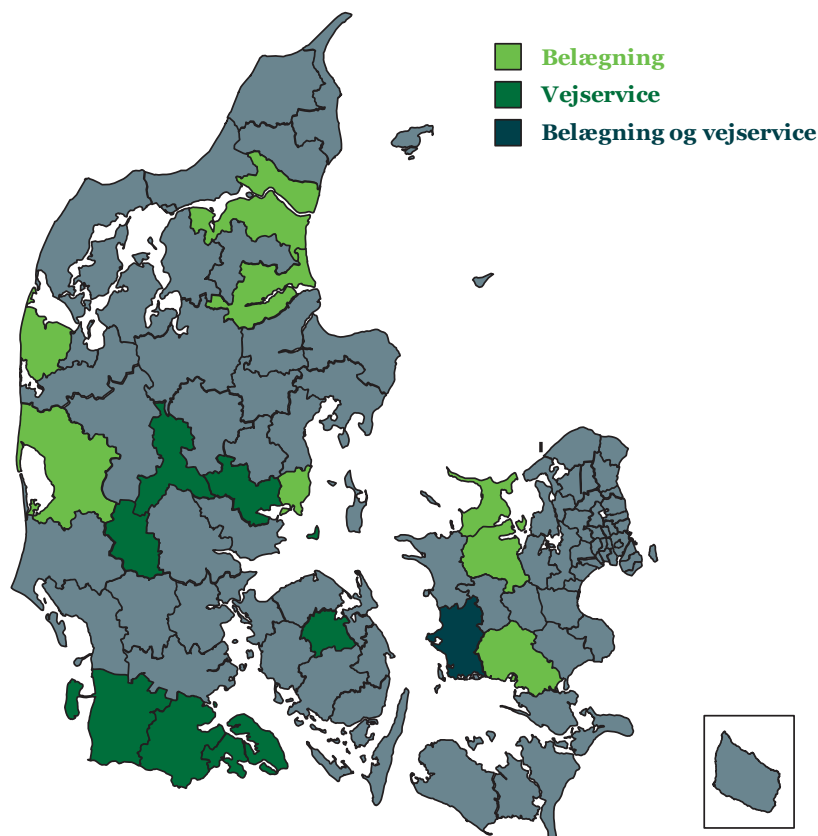
Analysen omfatter endvidere cases, som så vidt muligt er sammenlignelige, dvs. at fx vejsservice-casene i overvejende grad omfatter de samme typer opgaver på tværs af udbud. Det samme gælder for de valgte cases på belægningsområdet.

Derudover er der sigtet mod en spredning i de omfattede kommuners indkøbsmodenhed, leverandørspredning og geografiske spredning. Kommu-

²⁵ Tidspunktet for anlægsarbejdet i en funktionskontrakt kan variere, afhængig af hvilket vejforvaltningssystem en kommune bruger. I dag anvendes overvejende to vejforvaltningssystemer i Danmark: hhv. RoSy (www.rosy.dk) og vejman.dk (www.vejman.dk).

nerne anvender fx i varierende grad private leverandører i produktionen af deres serviceydelser. Målt ud fra Det Private Leverandør Indeks (PLI) varierer indkøbsmodenheden i de omfattede kommuner således fra 18,8 pct. til 38 pct.²⁶ Den gennemsnitlige indikator for konkurrenceudsættelse (PLI) udgjorde på landsplan ca. 25,5 pct. i 2010.²⁷ Både på belægnings- og vejserviceområdet er der endvidere tale om leverandørspredning, hvor flere af de større aktører på markedet er repræsenteret. Der er også en betydelig geografisk spredning på begge områder, jf. oversigten nedenfor (figur 8).

FIGUR 8: GEOGRAFISK SPREDNING



Endelig har de valgte cases varierende størrelse. På belægningsområdet varierer kontraktsummen mellem ca. 28 mio. kr. og 165 mio. kr. med en gennemsnitsstørrelse på ca. 49,9 mio. kr. På vejserviceområdet varierer kontraktstørrelsen mellem 1,8 mio. kr. og 88 mio. kr., hvor gennemsnitsstørrelsen er ca. 18,7 mio. kr.

Sammenfattende har det været muligt at opfylde størstedelen af de opstillede case-valgkriterier. Der har dog været udfordringer forbundet med et meget begrænset antal cases på vejserviceområdet, hvorfor det mere er

²⁶ Det Private LeverandørIndeks (PLI) viser kommunernes brug af private leverandører set i forhold til den andel af den samlede opgaveløsning, som i princippet kan varetages af private. PLI-indekset er derfor i princippet et mere præcist mål end udliciteringsgraden.

²⁷ <http://www.noegletal.dk/noegletal/servlet/nctrlman.aReqManager>

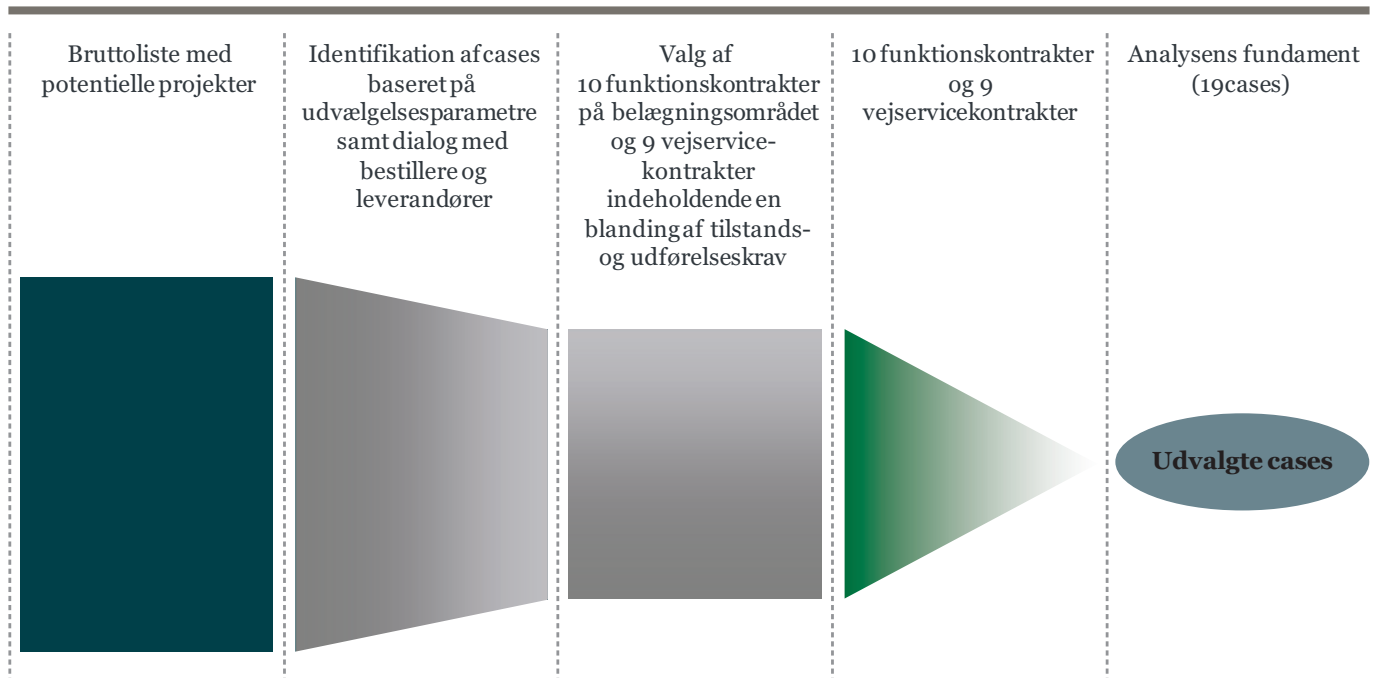
et tilfælde end systematisk udvælgelse, som har sikret en hensigtsmæssig spredning i case-parametre.

Den systematiske tilgang til case-valg tillader en kvalificeret vurdering af, hvilken betydning forskellige baggrundsfaktorer har i forhold til de identificerede effekter (fx vejenes stand, udbuddets størrelse eller kommunens indkøbsmodenhed), og understøtter dermed den kvalitative del af analysen, hvor der vurderes, hvordan og hvorfor de identificerede effekter opstår.

4.2.2. Identifikation af cases

De cases, som er omfattet af analysen, blev identificeret med udgangspunkt i nedenstående proces (jf. figur 9).

FIGUR 9: PROCES FOR UDVÆLGELSE AF CASES



Der blev som nævnt tidligere (Afsnit 4.1.1, s. 29), indledningsvis udarbejdet en bruttoliste over samtlige funktionsudbud på vejområdet. Dernæst blev de funktionsudbud, som bedst opfyldte de opstillede kriterier for case-valg, udvalgt. De øvrige cases (primært vejservice-cases) blev identificeret på baggrund af en rundringning til et stort antal af landets kommuner (ca. 1/4 af samtlige kommuner) samt alle førende leverandører på vejserviceområdet. Case-screeningen afslørede, som nævnt ovenfor, at der er et begrænset antal udbudte kommunale vejserviceopgaver at vælge imellem. Kun få kommuner udbyder vejserviceopgaverne. På dette område var det derfor i højere grad et spørgsmål om at finde cases snarere end et spørgsmål om at prioritere på baggrund af de opstillede case-parametre.

På belægningsområdet er funktionsudbud anvendt i et betydeligt omfang, og der findes i dag i nærheden af 30-35 funktionskontrakter, som er udbudt i kommunalt regi. Udvalgelsen af cases, der indgår i denne analyse, er sket på baggrund af de opstillede udvælgelseskriterier. De ti udvalgte cases be-

står, som tidligere nævnt, udelukkende af funktionskontrakter, hvilket skyldes, at ingen kommuner i nyere tid selv har varetaget større asfaltrelateret arbejde for derefter at udbyde opgaven. De cases, der indgår i effektanalysen af belægningsområdet, er dermed udvalgt, så de sikrer spredning i henholdsvis tid, leverandør, indkøbsmodenhed, kontraktstørrelse og geografi, hvilket sikrer at resultaterne i bedst muligt omfang afspejler effekterne ved at konkurrenceudsætte belægningsopgaver i funktionsudbud.

På vejsserviceområdet har udvælgelsen, modsat belægningsområdet, i praksis været præget af store udfordringer forbundet med at identificere relevante opgaver. Det lave antal udbudte vejsserviceopgaver medførte, at hensynet til at opfylde samtlige udvælgelseskriterier i sagens natur faldt i baggrunden. Et tungtvejende hensyn har været at inddrage sammenlignelige opgavetyper, således at et funktionsudbud kan sammenlignes med et traditionelt udbud på aktivitetskrav. Dette begrænsede antallet af potentielle cases yderligere, hvilket skyldes, at kun græsslåning, renhold, ukrudtsbekæmpelse og/eller beplantning egner sig til at blive udbudt på funktionskrav (tilstandskrav). Udvælgelsen af de ni endelige cases er derfor sket uden at gå på kompromis med de tungtvejende udvælgelseskriterier. På grund af det lille antal relevante cases har det ikke været muligt at foretage en aktiv udvælgelse af cases ud fra fx kriterierne spredning i kontraktstørrelse (kontraktsum) samt geografisk spredning – dette har dog vist sig uproblematisk, da den endelige case-population opfylder de ovennævnte kriterier. De cases, der indgår i effektanalysen af vejsserviceområdet, vurderes dermed at opfylde udvælgelseskriterierne på betryggende vis, således at analysens resultater afspejler effekterne ved konkurrenceudsættelse af vejsserviceopgaver.

4.3. Præsentation af cases

På baggrund af de anvendte kriterier og proces for case-valg er analysen blevet gennemført med afsæt i case-studier fra følgende kommuner (jf. tabel 7 og tabel 8 nedenfor):

TABEL 7: CASES – VEJSERVICE

Kommune	Kontraktstørrelse	Kontraktperiode	Udførende leverandører
Tønder	ca. 17.700.000	2010 – ultimo 2012	Arkil A/S
Sønderborg	ca. 11.300.000	2010 – ultimo 2012	Arkil A/S
Aabenraa	ca. 40-50.000.000	2010 – ultimo 2012	Arkil A/S
Ikast-Brande	ca. 5.400.000	2009 – ultimo 2012	NCC Roads A/S
Hedensted (entreprise 2)	ca. 16.500.000	2009 – ultimo 2012	HedeDanmark A/S



Kommune	Kontraktstørrelse	Kontraktperiode	Udførende leverandører
Hedensted (entreprise 1)	ca. 4.900.000	2009 – ultimo 2012	NCC Roads A/S
Billund	ca. 88.000.000	2009-2013	Billunds egen driftsenhed
Odense 1	Ca. 1.800.000	2009-2012	Skælskør Anlægsgartnere
Odense 2	ca. 4.100.000	2009-2010	Skælskør Anlægsgartnere

TABEL 8: CASES – BELÆGNING

Kommune	Kontraktstørrelse	Kontraktperiode	Udførende leverandører
Odsherred	ca. 49.100.000	2007-2022	Colas Danmark
Slagelse (Korsør)	ca. 32.500.000	2006-2018	NCC ROADS
Lemvig	ca. 49.900.000	2004-2018	Colas Danmark
Holbæk (Tornved)	ca. 29.800.000	2004-2018	Pankas
Odder	ca. 29.007.146	2005-2019	Lemminkäinen
Ringkøbing-Skjern (Videbæk)	ca. 37.000.000	2003-2018	Lemminkäinen
Næstved (Fladså)	ca. 37.100.000	2004-2019	Munck Intercon
Mariagerfjord	ca. 165.000.000	2009-2024	Munck Asfalt A/S
Lemvig (Thyborøn)	ca. 37.600.000	2009-2018	NCC ROADS
Aalborg (Nibe)	ca. 30.700.000	2009-2023	NCC ROADS

KAPITEL 5

ANALYSERESULTATER – VEJSERVICE

AF ERNST & YOUNG

I dette kapitel præsenteres analyseresultaterne på tværs af de analyserede cases på vejsserviceområdet. Kapitlet er opbygget på følgende måde: Indledningsvis præsenteres analyseresultaterne for de fire hovedtyper effekter, som analysen omfatter: økonomi, kvalitet, organisation og udvikling & samarbejde. Herefter gennemgås mulige forklaringsfaktorer på de identificerede effekter på vejsserviceområdet.

5.1. Identificerede effekter

Det gælder for et flertal af de analyserede cases (hvor data har været tilgængelige), at der er opnået en positiv økonomisk gevinst ved at udbyde/genudbyde vejsserviceopgaverne (jf. tabel 9). Spredningen i den opnåede økonomiske gevinst, som den enkelte kommune har opnået, er relativt stor. De opnåede gevinster ligger i intervallet fra 3 pct. til 28 pct., mens udbuddene i Sønderborg Kommune og Billund Kommune har resulteret i en meromkostning på henholdsvis 17 pct. og 20 pct. Det har ikke været muligt at opgøre de økonomiske effekter i to af casene (Odense 1 og Odense 2), fordi det nødvendige datamateriale ikke har været tilgængeligt – dels pga. manglende regnskabstal, dels pga. at genudbuddet (Odense 2) omfattede en anden opgaveportefølje end førstegangsudbuddet, og det var ikke muligt at isolere de relevante udgifter fra de øvrige opgaver. Odense Kommune vurderer dog, at der har været en meromkostning forbundet med at udbyde/genudbyde vejsserviceopgaverne, selvom det ikke har været muligt at opgøre de samlede omkostninger forbundet med opgaveløsningen i for-situationen.

Styringen på området kan generelt siges at blive forbedret i forbindelse med, at området bliver udsat for konkurrence. Samtlige kommuner melder således om positive kvalitative effekter i form af bedre overblik over området som følge af at skulle igennem den proces, som konkurrenceudsættelse medfører. I forhold til kvaliteten af den udbudte opgaveløsning oplyser kommunerne, at kvalitetsniveauet ved førstegangsudbud typisk ikke er dokumenteret i nævneværdig grad forud for udbuddet. Ved genudbud fastholdes niveauet ofte fra det tidligere udbud. Der tegner sig således et meget ensartet billede, idet der ses et uændret kvalitetsniveau i otte ud af ni cases (jf. tabel 9).²⁸ Det samme mønster ses i forhold til brugertilfredsheden, hvor samtlige cases melder om en uændret brugertilfredshed efter udbud/genudbud af vejsserviceopgaverne.

²⁸ Bemærk, at 7 ud af de 9 analyserede cases er genudbud.

TABEL 9: OVERBLIK OVER EFFEKTER, ØKONOMI OG KVALITET – VEJSERVICE

Kommune	Økonomi		Kvalitet	
	Bruttoeffekt	Nettoeffekt	Ydelsens standard	Brugertilfredshed
Tønder	↑	↑	→	→
Sønderborg	↓	↓	→	→
Aabenraa	↑	↑	→	→
Ikast-Brande	↑	↑	→	→
Hedensted 1	↑	↑	→	→
Hedensted 2	↑	↑	→	→
Billund	↓	↓	↑	→
Odense 1	Data ikke tilgængelig	Data ikke tilgængelig	→	→
Odense 2	Data ikke tilgængelig	Data ikke tilgængelig	→	→
Symbolforklaring	↑ = faldende omk. → = uændrede omk. ↓ = stigende omk.	↑ = faldende omk. → = uændrede omk. ↓ = stigende omk.	↑ = højere standard → = uændret standard ↓ = lavere standard	↑ = højere tilfredshed → = uændret tilfredshed ↓ = lavere tilfredshed

Udbud af vejserviceopgaver indebærer typisk virksomhedsoverdragelse af medarbejdere. Det gælder både i forhold til førstegangsudbud og genudbud. Derfor vil der som udgangspunktet ofte ses organisatoriske effekter i form af ændrede medarbejderforhold for det udførende personale i vejserviceudbud, herunder et skift af arbejdsgiver såfremt opgaven vindes af en ny leverandør (jf. Tabel 10). Modsat ses der en begrænset effekt for den administrative stab i kommunerne i forbindelse med overgangen fra det ene udbud til det andet. Virksomhedsoverdragelse er oftest forbundet med en vis skepsis under udbudsprocessen og i opstartsfasen med den nye leverandør. Efter opstarten ses en tendens til, at medarbejdertilfredsheden genoprettes, efterhånden som medarbejderne vænner sig til den nye situation og bliver integreret i den nye virksomhed. Enkelte medarbejdere falder fra, fordi de ikke falder til i den nye virksomhed, mens andre falder til og bliver i virksomheden. Den tendens ses i alle cases, hvor der er sket virksomhedsoverdragelse (jf. Tabel 10).

Analysen afdækker, at der ofte opstår innovative effekter i forbindelse med førstegangsudbud. I otte ud af ni cases ses der således innovations- og videndelingseffekter ved førstegangsudbud. Det tyder på, at udbud af vejserviceopgaver rummer et spændende innovationspotentiale. Omfanget af innovative effekter ser dog ud til at stabilisere sig i genudbudssituationen. Otte ud af de ni cases melder således om et uændret omfang af innovation sammenlignet med forrige udbud. I Ikast-Brande Kommune har genudbuddet dog medvirket til udviklingen af nye materialer til kantfyldning. Analysen viser ligeledes, at omfanget af videndeling stiger ved førstegangsudbud. Otte ud af ni kommuner påpeger således, at førstegangsudbuddet medførte mere videndeling og samarbejde. Ændringen ser dog også her ud til at stabilisere sig ved genudbud, ligesom tilfældet var med omfanget af innovative effekter.



TABEL 10: OVERBLIK OVER EFFEKTER, ORGANISATION OG UDVIKLING & SAMARBEJDE – VEJSERVICE

Kommune	Organisation		Udvikling og samarbejde	
	Medarbejderforhold	Medarbejdertilfredshed	Innovation	Videndeling
Tønder	Ændret	 		
Sønderborg	Ændret	 		
Aabenraa	Ændret	 		
Ikast-Brande	Ændret			
Hedensted 1	Uændret			
Hedensted 2	Uændret	 		
Billund	Ændret	 		
Odense 1	Uændret			
Odense 2	Ændret	 		
Symbolforklaring		 = stigende tilfredshed  = uændret tilfredshed.  = faldende tilfredshed	 = højere innovation  = uændret innovation  = lavere innovation	 = højere videndeling  = uændret videndeling  = lavere videndeling

Effekterne på tværs af de ni cases uddybes nedenfor.

5.1.1. Økonomi

Som nævnt ovenfor gælder det for et flertal af de analyserede cases (hvor data har været tilgængelige), at der er opnået en positiv økonomisk gevinst ved at udbyde/genudbyde vejserviceopgaverne (jf. tabel 9). Der er dog også eksempler på negative økonomiske effekter. Tabel 11 viser et overblik over de økonomiske effekter i tal, der er præsenteret som brutto- og nettoeffekter for de ni cases.²⁹

Det fremgår, at der i fem ud af syv cases har været en omkostningsbesparelse i intervallet 0,05 til 1,96 mio. kr. pr. år, svarende til 3-28 pct. Det svarer til en gennemsnitlig besparelse på 14 pct. I to af casene har der været en meromkostning i intervallet -3,96 til -0,61 mio. kr. pr. år, svarende til 17-20 pct. Det svarer til en gennemsnitlig meromkostning på -2,28 mio. kr. pr. år, svarende til 20 pct.³⁰

²⁹ For mere detaljeret forståelse af de enkelte beregninger henvises til Bilag 2 Vejservice cases

³⁰ Økonomisk data fra Odense Kommune indgår ikke



TABEL 11: ØKONOMISKE EFFEKTERE – VEJSERVICE, MIO. KR.

Kommune	Bruttobesparelse	I pct.	Nettobesparelse	I pct.
Sønderborg	-0,66	-21 pct.	-0,61	-17 pct.
Tønder	0,78	12 pct.	0,75	11 pct.
Aabenraa	0,66	9 pct.	0,65	8 pct.
Odense 1	Data ikke tilgængelige	-	Data ikke tilgængelige	-
Odense 2	Data ikke tilgængelige	-	Data ikke tilgængelige	-
Hedensted 1	0,03	2 pct.	0,08	5 pct.
Hedensted 2	1,91	28 pct.	1,96	28 pct.
Ikast-Brande	0,19	11 pct.	0,05	3 pct.
Billund	-3,44	-18 pct.	-3,96	-20 pct.

Som det fremgår af Tabel 11 er der en stor variation i omfanget af de økonomiske effekter identificeret i de enkelte cases. Variationen i de effekter, der er opnået ved at skabe konkurrence om opgaveløsningen, kan skyldes casespecifikke forhold, som fx ændringer i udbudsgrundlaget ved genudbud eller lokale forhold såsom leverandørens erfaringsmæssige indsigt i nærområdet. Der gives et par eksempler herpå nedenfor.

Meromkostningen i Billund Kommune (-20 pct.) skyldes primært, at der som konsekvens af udbuddet er gennemført en harmonisering af service-niveauet på tværs af Gl. Billund og Gl. Grindsted Kommuner, hvilket har medført et kvalitetsløft i Gl. Billund Kommune. Derudover har Billund Kommune afholdt omkostninger relateret til udbudsprocessen i form af omkostninger til ekstern rådgiver samt internt timeforbrug, som opgøres til i alt ca. 1,0 mio. kr. Yderligere er der en række følgeomkostninger forbundet med udbuddet for kommunen, som tilsammen vurderes at udgøre 0,92 mio. kr. pr. år i 2011-priser. Følgeomkostninger omfatter omkostninger til tilsyn og administration af udbuddet mv. Billund Kommune oplyser, at gennemførelsen af udbuddet har øget det administrative arbejde forbundet med de omfattede arealer, hvilket har medført ansættelse af en ny medarbejder til en bestillerrolle på det grønne område.

Den identificerede besparelse ved genudbud i Hedensted Kommune 2 (28%) kan blandt andet skyldes ændringer i opgavens sammensætning, da man ved genudbud valgte at efterspørge flere af de tidligere faste opgaver som bestillingsarbejde (variable udgifter).

Den forholdsvis uændrede økonomiske effekt i Ikast-Brande Kommune (3%) kan skyldes, at kommunen ved genudbuddet valgte at fastholde kvalitetsniveau såvel som opgavesammensætning. Endeligt er det muligt, at de økonomiske effekter har været mest markante ved førstegangsudbuddet, som blev gennemført i det gamle amt.

For yderligere eksempler på casespecifikke faktorer, som kan gøre sig gældende i den enkelte case, se bilag 3.

Det har ikke været muligt at opgøre de økonomiske effekter i to af casene (Odense 1 og Odense 2), fordi det nødvendige datamateriale ikke har været tilgængeligt – dels pga. manglende regnskabstal (det har ikke været muligt at få oplysninger om før-omkostningerne i førstegangsudbuddet), dels pga. at det ene udbud (Odense 2) omfattede en anden opgaveportefølje end førstegangsudbuddet, og at det ikke var muligt at isolere de relevante udgifter fra de øvrige opgaver. Odense Kommune vurderer dog, at der har været en meromkostning forbundet med at udbyde/genudbyde vejserviceopgaverne, selvom det ikke har været muligt at opgøre de samlede omkostninger forbundet med opgaveløsningen i før-situationen. Forud for udbuddene i 2009 blev opgaverne varetaget af et tværkommunalt selskab, som blev lukket ned i 2008 grundet et økonomisk underskud, hvilket kunne tyde på at opgaverne tidligere har været prissat for lavt.

Det bør endelig bemærkes, at analysen af de økonomiske effekter ikke omfatter variable udgifter³¹, hvilket vil sige, at der alene ses på de faste kontraktbetalinger. Det gælder for otte ud af ni cases. Dette kan sløre analyseresultaterne, da de ikke nødvendigvis afspejler den faktiske udvikling i omkostningerne på området. Den faktiske udvikling i omkostningerne kan både være højere og lavere end det her anførte, afhængig af udviklingen i de variable udgifter. Otte ud af ni cases har ikke kunnet tilvejebringe regnskabstal, og derfor har det ikke været muligt at opgøre de variable udgifter. I den ene case, hvor de variable omkostninger er opgjort (Ikast-Brande), ændrer det dog ikke på konklusionen, da de økonomiske data fra Ikast-Brande Kommune viser, at de variable omkostninger har ligget på et ganske stabilt niveau de seneste år.

Enkelte leverandører påpeger, at der typisk sker en effektivisering af opgaveløsningen i forbindelse med overgangen fra offentlig til privat opgavevaretagelse. Det fremføres således, at der anvendes færre personaleressourcer til at løse de samme typer opgaver. Overskydende arbejdskapacitet kanaliseres til andre opgaver, fx i omkringliggende kommuner. Det fremføres endvidere, at den reelle økonomiske effekt først kan opgøres, når leverandøren ikke længere er bundet af de aftaler, der gælder for virksomhedsoverdragene med medarbejdere, da virksomhedsoverdragelsen indebærer, at leverandøren er nødsaget til at arbejde videre med samme medarbejderstab på tilsvarende vilkår som under den kommunale ansættelse. Dette er dog ikke undersøgt nærmere i nærværende analyse.

5.1.2. Kvalitet

Kommunerne har gennemgående tilstræbt at videreføre det gældende kvalitetsniveau i forbindelse med udbud. Det gælder både ved førstegangsudbud og de øvrige genudbudte cases. I forbindelse med førstegangsudbud kortlægges det eksisterende serviceniveau, og samme niveau efterspørges i udbuddet, jf. eksemplet nedenfor.

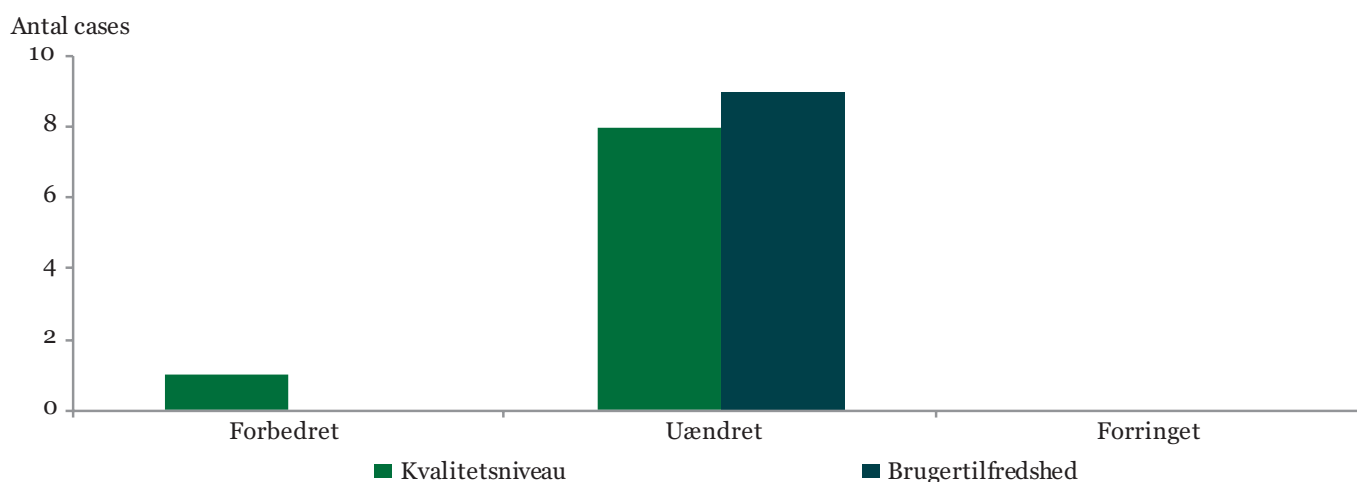
31 Variable udgifter

Boks 7: Eksempel på udarbejdelse af baseline – Odense 1

I forbindelse med forberedelse af udbuddet af græsslåningsopgaver i Odense var de ansvarlige for udbudsprocessen løbende i kontakt med driftslederen i kommunens interne driftsenhed for at få indsigt i, hvordan græsslåningen blev udført i eget regi forud for udbud. Det skete med henblik på at fastlægge baseline. Informationen, som blev tilvejebragt på baggrund af den dialog, har kommunen taget udgangspunkt i, da udbudsmaterialet skulle udarbejdes.

Ved genudbud ses at samtlige cases lægger sig efter samme serviceniveau og kvalitet som i forudgående kontrakt. Otte ud af de ni cases melder således om uændret kvalitet i opgaveløsningen (jf. figur 10). Det gælder også i forhold til brugertilfredsheden, hvor der i alle cases meldes om et uændret omfang af indleverede borgerklager, hvilket også fremgår af figur 10. På den baggrund vurderer de enkelte kommuner, at brugertilfredsheden er uændret på tværs af udbuddene.

FIGUR 10: OVERSICHT OVER KVALITETSEFFEKT OG BRUGERTILFREDSHED



I den ene af de ni cases (Billund) meldes der om et kvalitetsløft. Det skyldes, at man arbejdede med et højere serviceniveau i gamle Grindsted Kommune end i gamle Billund Kommune forud for kommunesammenlægningen i 2007. I den nye Billund Kommune er standarden fra gamle Grindsted Kommune blevet videreført, hvilket indebærer et kvalitetsløft i forhold til praksis i gamle Billund Kommune. Politikerne sigtede i forbindelse med udbuddet efter at ensarte og harmonisere det kommunale serviceniveau, hvilket også kan defineres som en kvalitativ sideeffekt.

I forhold til afgrænsning af opgavevaretagelsen peger de interviewede kommunale repræsentanter entydigt på en positiv effekt ved konkurrenceudsættelsen. Samtlige kommunale repræsentanter peger således på, at de via arbejdet med at kravspecifilere har fået bedre overblik over området. Konkurrenceudsættelses-processen medfører et overblik over, hvad det koster

at vedligeholde det omfattede areal for en given kvalitet og hermed også indsigt i de enkelte arbejdsopgavers enhedsomkostninger. Det er et overblik, som de typisk ikke har haft før, da opgaven lå i kommunalt regi. Denne form for kvalitativ gevinst formuleres af en af de interviewede kommunale repræsentanter på følgende måde:

”Det er processen, som er det væsentlige. Det, at man udfører arbejdet forbundet med at forberede et udbud og kigger på opgaverne. Det er nærmere det, som er effekten af et udbud.”

(kommunal praktiker)

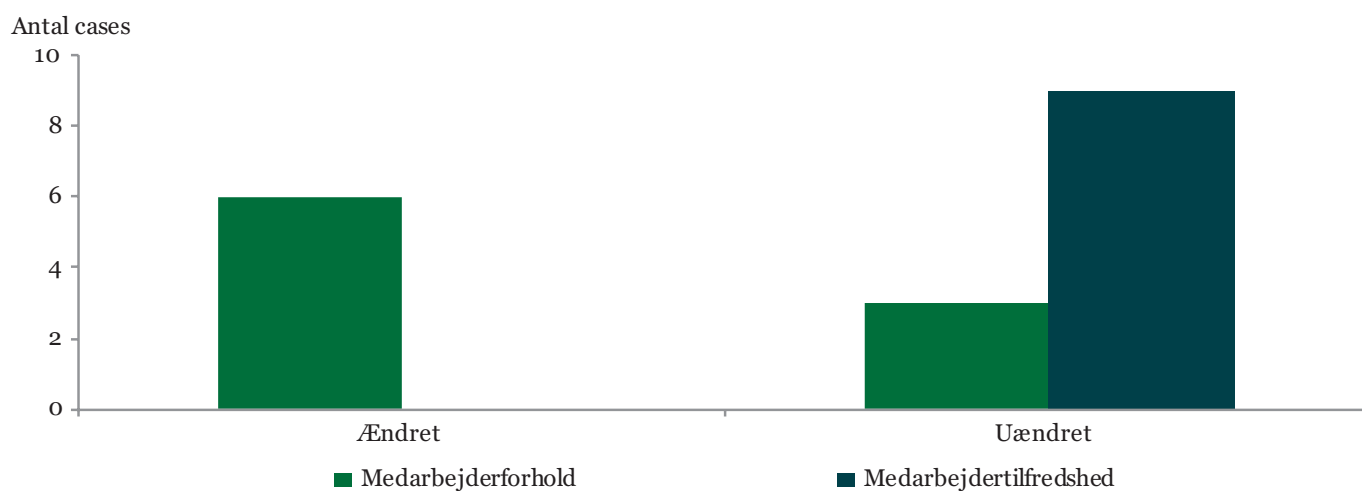
Endelig medfører det forbedrede overblik over arbejdsopgaverne, at det bliver lettere at prioritere fremadrettet, og at det bliver mere tydeligt, hvilke opgaver der er nødvendige, og hvilke opgaver der kan undværes i forbindelse med fremtidige udbud. Styringen på området kan således generelt siges at blive forbedret i forbindelse med, at området bliver udsat for konkurrence.

Det er ikke muligt at sige, om overgangen fra offentlig til privat opgavevaretagelse generelt har medført et kvalitetsløft eller ej, da kommunerne ikke har været klar over eller ikke har defineret det gældende kvalitetsniveau før udbud af opgaverne.

5.1.3. Organisatoriske effekter

Organisatoriske effekter ved konkurrenceudsættelse belyses ved at se på udviklingen i medarbejderforhold, hvor der skelnes mellem administrative medarbejdere i kommunen og de udførende medarbejdere. Herunder ses på de konsekvenser udbud, har på blandt andet arbejdsopgaver, medarbejderudskiftning m.m. De organisatoriske effekter belyses også med udgangspunkt i dimensionen medarbejdertilfredshed. En oversigt over identificerede organisatoriske effekter fremgår af figur 11.

FIGUR 11: OVERSIGT OVER ORGANISATORISKE EFFEKTER



Det er et væsentligt kendetegn ved vejsserviceområdet, at konkurrenceudsættelse i høj grad handler om mennesker og om bløde faktorer såsom organisationskultur og integration af medarbejdere i ny kultur med en ny/anderledes opgaveportefølje og tilrettelæggelse af opgaveløsningen. Det skyldes, at vejsserviceudbud ofte indebærer virksomhedsoverdragelse af medarbejdere. Det gælder både i forhold til førstegangsudbud og genudbud. Derfor vil der som udgangspunkt ofte ses organisatoriske effekter i form af ændrede medarbejderforhold for det udførende personale i vejsserviceudbud, herunder et skift af arbejdsgiver såfremt opgaven vindes af en ny leverandør. I seks ud af ni cases fandt virksomhedsoverdragelse sted i forbindelse med udbuddet, og på den baggrund kan man sige, at der har været ændringer af medarbejderforhold, hvilket fremgår af figur 11.

Der ses ikke eksempler på ændringer i arbejdsopgaverne for den administrative stab i kommunerne i forbindelse med genudbud. I samtlige cases, hvor man er gået fra et udbud til et andet, oplyser kommunerne, at ændringen i arbejdsopgaverne har fundet sted i forbindelse med førstegangsudbuddet. Den administrative stabs arbejdsopgaver ændrer sig ved, at de går fra tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen til at håndtere en bestillerfunktion, hvor de kan påvirke opgaveløsningen i den grad, udbudsmaterialet tillader det. Virksomhedsoverdragelse er oftest forbundet med en vis skepsis under udbudsprocessen og i opstartsfasen med den nye leverandør. Efter opstarten ses en tendens til, at medarbejdertilfredsheden genoprettes, efterhånden som medarbejderne vænner sig til den nye situation og bliver integreret i den nye virksomhed. Enkelte medarbejdere falder fra, fordi de ikke falder til i den nye virksomhed, mens andre falder til og bliver i virksomheden. Den tendens ses i alle cases, hvor der er sket virksomhedsoverdragelse.

Der findes ikke egentlige medarbejdertilfredshedsundersøgelser i de analyserede cases og dermed ikke anden dokumentation af medarbejdertilfredsheden end den, som er fremkommet på baggrund af de interviews, som er blevet udført i forbindelse med nærværende analyse.³² Medarbejdertilfredsheden er vurderet med udgangspunkt i nedenstående parametre:

32 En vurdering af medarbejdertilfredshed før og efter udbud kompliceres af, at medarbejderne i flere tilfælde har været ansat hos en tredjepart, som ikke har været involveret i analysen (der hvor skiftet er gået fra en leverandør til en ny leverandør). I de tilfælde vil kommunen ikke have indsigt i, om de udførende medarbejders arbejdsopgaver ændrer sig. I tilfælde af førstegangsudbud har kommunerne ligeledes svært ved at svare på, om de udførende medarbejders arbejdsopgaver har ændret sig, da kommunen ikke har indblik i hvilke arbejdsopgaver den enkelte medarbejder udfører hos den private leverandør.

Boks 8: Parametre for vurdering af medarbejdertilfredshed

- Indflydelse på eget arbejde
- Lønvilkår
- Motivation
- Arbejdstempo/-pres
- Beslutningshastighed
- Arbejdsmiljø
- Karrieremuligheder
- Lederskab
- Samarbejde og kolleger

Der meldes ikke om ændringer i medarbejdertilfredsheden på baggrund af ovenstående kriterier, andet end den førnævnte indledende skepsis blandt det udførende personale under udbudsprocessen og i opstartsfasen. Det gælder både i forhold til de administrative medarbejdere i kommunen samt de udførende medarbejdere.

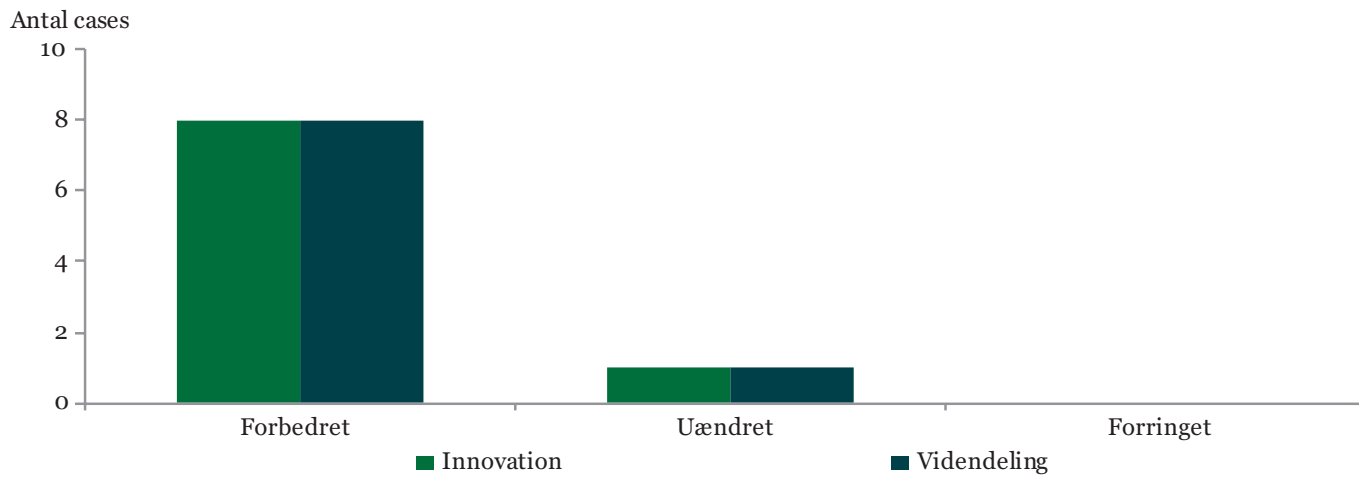
5.1.4. Udvikling og samarbejde

Innovative effekter kan komme til udtryk på flere forskellige måder. Det kan blandt andet ske ved en ændring af, hvordan den konkrete arbejdsopgave løses, eller hvordan opgaveløsningen organiseres. Analysen tager udgangspunkt i tre former for innovative effekter.

1. Nye måder at organisere opgaveløsningen på/nye arbejdsprocesser
 - Tidshorisont
 - Kommunal organisation – antal leverandører
 - Leverandør organisation – arbejdsproces og planlægning af arbejdet
2. Samarbejdsform
 - Mødefrekvens
 - Videndelingstiltag
3. Nye metoder / værktøjer (nye opgaveløsningsmetoder)

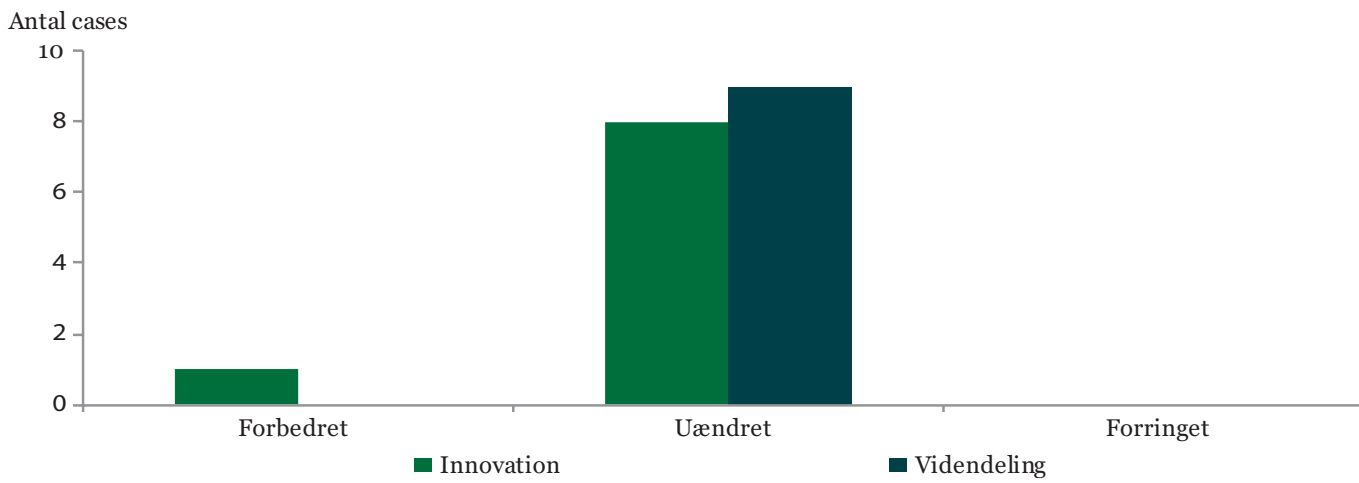
Hovedparten af kommunerne beretter, at de innovative effekter primært opstår i forbindelse med førstegangsudbuddet og ikke ved et genudbud. Figur 12 illustrerer, at for otte ud af de ni cases har der været innovations- og videndelingseffekter ved førstegangsudbud.

FIGUR 12: OVERSIGT OVER INNOVATIONSEFFEKTER OG VIDENDELING VED FØRSTEGANGSUDBUD



Det tyder på, at udbud af vejsserviceopgaver rummer et spændende innovationspotential. Omfanget af innovative effekter ser dog ud til at være mere begrænset i genudbudssituationen. Otte ud af de ni cases melder således om et uændret omfang af innovation i forbindelse med genudbud (jf. Figur 13).

FIGUR 13: OVERSIGT OVER INNOVATIONSEFFEKTER OG VIDENDELING VED GENUDBUD



Innovation i planlægningen, organiseringen og arbejdsprocessen

Samtlige kommuner i effektanalysen, som selv har gennemført førstegangsudbud (dvs. i de tilfælde hvor udbuddet ikke er "arvet" fra de gamle amter), der indeholder tilstandskrav, påpeger, at der i forbindelse med disse udbud har været en del innovation. Innovationen består blandt andet i, at anvendelsen af tilstandskrav indebærer, at kommunen definerer en given tilstand, som et givent areal skal opfylde, frem for hvilke aktiviteter leverandøren skal levere. Dermed har leverandøren frihed til selv at definere og tilrettelægge opgaveløsningen. Samtidig bærer leverandøren også ansvaret og risikoen for, at det udførte arbejde lever op til kontraktens kravspecifikationer.

Derudover beretter kommunerne, at organiseringen af opgavevaretagelsen ændres som følge af førstegangsudbuddet. Hovedparten af kommunerne



melder, at udbuddet fører til, at arbejdet bliver mere struktureret og bedre organiseret, samt at kommunens administrative stab får et langt større indblik i, hvilket arbejde der udføres, og hvordan det udføres. Dette overblik skyldes primært, at kommunerne i udbudsmaterialet stiller krav til at få udleveret leverandørens arbejdsplaner, fx for det kommende år. I eksemplet nedenfor ses det, hvordan Ikast-Brande Kommune stiller krav til at få udleveret en komplet årlig arbejdsplan.

Eksempel – Krav om mødeaktivitet i udbudsmaterialet fra Ikast-Brande Kommune

ad § 9, stk. 1

Entreprenøren og bygherren udarbejder i fællesskab en årsarbejdsplan, omfattende de af bygherren forventede overordnede arbejdsoperationer. Denne arbejdsplan udarbejdes første gang i forbindelse med arbejdets overdragelse. For de efterfølgende år skal årsarbejdsplanen udarbejdes i fællesskab i løbet af november måned. Baseret på årsarbejdsplanen skal entreprenøren udarbejde en detailarbejdsplan, der til stadighed dækker de kommende to måneders arbejde. Detailarbejdsplanen skal løbende opdateres af entreprenøren, bl.a. i forbindelse med afholdelse af byggemøder.

Entreprenøren skal udarbejde og løbende ajourføre telefonliste over de personer, der vil kunne kontaktes i forbindelse med rekvisition af arbejder.

Udover de i ad § 2 stk. 3 nævnte tidsfrister skal entreprenøren i arbejdsplaner tage hensyn til bl.a. at:

- visse renholdelsesopgaver, fx. toiletrenholdelse også skal foretages i weekender og på søn- og helligdage
- de tidsmæssige begrænsninger for arbejdernes udførelse skal overholdes
- der kun efter aftale med bygherren må udføres normale arbejder mellem kl. 17:30 og 6:00
- arbejde i myldretiden 7.00-9.00 og 15.00-17.00 på vej 368 (Lund, Ejstrupholm og Ikast) ikke må finde sted. Undtagelser er akutopgaver af trafikfarlig karakter efter aftale med bygherren.

ad § 9, stk. 2

Entreprenøren udfører selv afsætning af de arbejder, der skal udføres.

Samtlige kommuner melder, at der ikke er sket ændringer i planlægningen, organiseringen og arbejdsprocessen i forbindelse med genudbuddet. For de to cases, som er førstegangsudbud, er der ikke identificeret nogen effekter, hvilket skyldes, at kontrakterne bygger på aktivitetskrav, og at man har valgt at udføre arbejdet på samme måde, som da kommunen varetog vejsserviceopgaven.

Innovation i samarbejdsformen

Samarbejde er her defineret som spørgsmålet om, hvorvidt udbud har bidraget til øget videndeling og/eller styrket samarbejdet mellem kommunen og leverandøren. Otte ud af ni kommuner påpeger, at førstegangsudbuddet medførte øget videndeling og samarbejde. Den primære baggrund for øget videndeling og grad af samarbejde mellem kommunen og den udførende leverandør er, at der i udbudsmaterialet stilles krav til, at der skal afhol-

des byggemøder mellem parterne. Vigtigheden af et positivt og konstruktivt samarbejde underbygges af, at samarbejdet skal løbe over flere år. Det fremgår blandt andet af eksemplet nedenfor fra udbudskontrakten i Odense Kommune, hvor leverandøren skal påregne, at der skal afholdes et månedligt byggemøde.

Eksempel – Krav om mødeaktivitet i udbudsmaterialet fra Odense Kommune

Ordregiver afholder driftsmøde 1 gang pr. måned i perioden 1. april til 30. november. Ved driftsmødet gennemgås arbejdets fremdrift på grundlag af tjenesteyderens arbejdsplan, tjenesteyderens egenkontrol og tjenesteyderens registrering af opfyldte/ikke opfyldte tilstandskrav, henholdsvis udførte/ikke udførte ekstraarbejder.

Stikprøvekontrol gennemføres i fællesskab mellem tjenesteyder og ordregiver. Tekniske og økonomiske aftaler træffes.

Ordregiver udarbejder driftsmødereferat, som betragtes som godkendt, såfremt der ikke gøres indsigelser senest ved det efterfølgende driftsmøde.

Samtlige kommuner beretter, at omfanget af samarbejde og videndeling ikke ændrer sig i nævneværdig grad ved overgang fra et udbud til et andet (genudbud).

Hovedparten af kommunerne oplyser, at der er tæt samarbejde med leverandøren grundet månedlige byggemøder samt løbende uformel dialog, som bidrager til at sikre en tilfredsstillende opgaveløsning. I nogle få tilfælde er månedlige driftsmøder erstattet med et opstartsmøde og et afslutningsmøde. Otte ud af ni kommuner oplyser, at de ikke har haft det overblik forud for førstegangsudbuddet. Møderne er dermed med til at give kommunerne en bedre forståelse for, hvordan arbejdet udføres og til at sikre videnoverførsel, som fx kan være givtig i forbindelse med forberedelsen af fremtidige udbud samt eventuelt en senere hjemtagelse af opgaven.

Innovation i opgaveløsningen

Som nævnt tidligere opstår innovative effekter primært i forbindelse med førstegangsudbud. I otte ud af ni cases ses der således innovations- og videndelingseffekter ved førstegangsudbud. Anderledes forholder det sig ved genudbudssituationen. Her melder syv ud af ni cases, at der ikke er sket nævneværdige ændringer i opgaveløsningen ved genudbud af vejsserviceopgaverne. Det skyldes en kombination af, at hovedparten af casene i effektanalysen er genudbud, samt at kommunerne i enkelte tilfælde ikke har kunnet vurdere, om der er sket innovation i opgaveløsningen, idet de ikke har indblik i, hvordan leverandøren konkret løser opgaven. Der ses dog også alligevel interessante eksempler på innovation i genudbudssituationen, jf. nedenfor.

Eksempel på innovation i opgaveløsningen fra Sønderborg Kommune

Fra Sønderborg Kommunes side har man set en ændring i måden, man tilrettelægger opgaveløsningen på, sammenlignet med da vejserviceopgaverne ikke var udbudt. Det skyldes blandt andet, at man i udbudsmaterialet har specificeret vejstrækninger, som Arkil A/S ikke må køre på i myldretid, hvilket vurderes at have en positiv effekt på den givne vejstrækningss trafiksikkerhed samt fremkommelighed. Derudover påpeger Sønderborg Kommune, at Arkil A/S primært klipper græs om aftenen, da der i det tidsrum er færre forstyrrelser til at sænke arbejds hastigheden. Sønderborg Kommune vurderer, at det ikke vil være muligt at organisere arbejdsudførelsen på samme måde i kommunalt regi, da det vil være forbundet med for mange omkostninger.

Derudover opnår Arkil A/S effektivisering gennem udelukkende at udføre kerneopgaver, mens de køber udførelsen af specialopgaver som for eksempel renhold af toiletter hos andre underleverandører.

Eksempel på innovation i opgaveløsningen fra Ikast-Brande Kommune

I forbindelse med genudbuddet har Ikast-Brande Kommune som noget nyt indført et driftshenvendelsesprogram, som borgerne kan benytte til at indrapportere skader. Programmet har resulteret i, at skader bliver udbedret hurtigere.

Yderligere ses det af nedenstående eksempel, at udbud af vejserviceopgaver med tilstandskrav kan føre til ændringer i materiale eller bidrage til udviklingen af nye materiale.

Eksempel på innovation i materialer fra Ikast-Brande Kommune

I Ikast-Brande Kommune har udbuddet fra 2009 medvirket til udviklingen af nye materialer til kantfyldning. Materialer er blevet udviklet i et samarbejde mellem kommunen og NCC A/S, som varetager udbuddet i kommunen.

5.2. Forklaringsfaktorer

Det er centralt, at en effektanalyse forholder sig til baggrunden for og årsagen til identificerede effekter. Værdien af en effektanalyse hænger nøje sammen med, i hvor høj grad analysen er i stand til at vurdere baggrunden for effekterne. Nedenfor beskrives, hvilke forhold der har haft betydning for de opnåede resultater.

Gennemgangen er inddelt i to dele. Først gives en oversigt over kommunernes egne bud på forklaringer af de fire hovedtyper af effekter. Dernæst følger en vurdering af, om der er mønstre på tværs af de forskellige grupperinger af cases, fx om kontraktstørrelse og PLI i kommunen har indflydelse på resultaterne. Dvs. at der "kontrolleres" for systematiske variationer mellem forskellige typer cases.



5.2.1. Kommunernes egne bud på forklaringsfaktorer

Der ses nogle generelle træk i kommunernes egne bud på forklaringsfaktorer:

Økonomi:

- Leverandørens opgavevaretagelse i tilstødende nabokommuner kan skabe stordriftsfordele i form af en bedre udnyttelsesgrad af medarbejdere, materiel o.l. hvilket kan bidrage til en lavere tilbudspris.
- Når kontrakterne i visse tilfælde fastholder omkostningsniveauet ved genudbud, skyldes det primært, at kommunen har benyttet samme kvalitetskrav som i det foregående udbud. Enkelte kommuner henter en økonomisk besparelse ved fastholdelse af samme kvalitetskrav som i det forrige udbud grundet effektiviseringer.

Kvalitet:

- Når der ikke ses ændringer i kvalitetsniveauet, skyldes det primært, at kommunerne i tilfælde af genudbud anvender de samme specificerede krav som i det tidligere udbud.
- Ændringer i kvalitetsniveauet kan skyldes en harmonisering af service-niveauet på tværs af kommunen.

Organisation:

- Da der i de analyserede cases oftest er tale om genudbud, ændrer kommunens måde at organisere sig på typisk ikke, hvilket til dels forklarer, at der ikke ses betydelige organisatoriske effekter i forhold til det administrative personale.
- Den typiske virksomhedsoverdragelse, som finder sted ved førstegangs- og genudbud, er årsagen til ændringer i organisationen.
- Da arbejdsopgaverne for den kommunale administrative stab ikke påvirkes ved genudbud, observeres ikke en ændring i medarbejdertilfredsheden.
- Typisk forårsager annoncering af virksomhedsoverdragelse indledningsvis en grad af usikkerhed og utilfredshed blandt udførende medarbejdere, hvilket påvirker medarbejdertilfredsheden i nedadgående retning. Medarbejdertilfredsheden genoprettes dog typisk over tid, i takt med at medarbejderne falder til i den nye organisation.

Udvikling og samarbejde:

- Øget samarbejde og videndeling ved førstegangsudbud skyldes primært de i udbudsmaterialet specificerede krav til antallet af møder samt kommunernes manglende indblik i området forud for udbuddet.
- Ved genudbud opleves ikke nogen betydelig ændring i samarbejde og videndeling, da dialogen mellem kommune og leverandør er uændret.
- En oversigt over kommunernes egne bud på forklaringsfaktorer fremgår af tabellen nedenfor.

TABEL 12: FORKLARINGSFAKTORER – VEJSERVICE

Kommune	Forklaring (økonomiske effekter)	Forklaring (kvalitet)	Forklaring (organisation)	Forklaring (udvikling og samarbejde)
Tønder	Arkil A/S, som vandt udbuddet, har vejserviceopgaver i nabo-kommunerne, hvilket kan bidrage til stor-driftsfordele og dermed en lavere pris.	Kvaliteten i opgaveløsningen er uændret, da gen-udbuddet bygger på det samme udbudsmateriale og kravspecifikationer med få justeringer. Brugertilfredsheden vurderes uændret baseret på antallet af borgerklager. Det skyldes de uændrede kravspecifikationer.	Medarbejderoverdragelse fra NCC A/S til Arkil A/S og dermed ændringer i arbejdstagers forhold. Der har ikke været ændringer i den kommunale organisation, da arbejdet bliver varetaget på samme vis som ved det tidligere udbud. Medarbejdertilfredsheden er uændret, da der ikke sker væsentlige ændringer i ansættelsesvilkår ved genudbuddet.	Uændret grundet samme mængde driftsmøder og løbende dialog med leverandør.
Sønderborg	Meromkostning kan skyldes, at vejsserviceopgaverne er blevet splittet i to mellem Aabenraa Kommune og Sønderborg Kommune.	Kvaliteten i opgaveløsningen er uændret, da gen-udbuddet bygger på det samme udbudsmateriale og kravspecifikationer med få justeringer. Brugertilfredsheden vurderes uændret baseret på antallet af borgerklager. Det skyldes de uændrede kravspecifikationer.	Der er ikke sket virksomhedsoverdragelse, idet Arkil A/S også varetog forrige udbud. Ændringen består i, at vejsserviceopgaven er splittet i to sammenlignet med forrige udbud. Der er heller ikke identificeret ændringer i medarbejderforhold i kommunalt regi, da opgavevaretagelsen er uændret i forbindelse med genudbud.	Uændret grundet samme mængde driftsmøder og løbende dialog med leverandør.
Aabenraa	Arkil A/S, som vandt udbuddet, har vejsserviceopgaver i nabo-kommunerne, hvilket kan bidrage til stor-driftsfordele og dermed en lavere pris.	Kvaliteten i opgaveløsningen er uændret, da gen-udbuddet bygger på det samme udbudsmateriale og kravspecifikationer med få justeringer. Brugertilfredsheden vurderes uændret baseret på antallet af borgerklager. Det skyldes de uændrede kravspecifikationer.	Aabenraa har samlet to tidligere amtsudbud i ét udbud. Der har været virksomhedsoverdragelse i det ene udbud, hvor der skete en virksomhedsoverdragelse fra NCC A/S til Arkil A/S, i det andet udbud skete der ikke ændringer i ansættelsesforhold.	Uændret grundet samme mængde driftsmøder og løbende dialog med leverandør.

Kommune	Forklaring (økonomiske effekter)	Forklaring (kvalitet)	Forklaring (organisation)	Forklaring (udvikling og samarbejde)
Ikast-Brande	Der ses ikke særlige årsager til meromkostningen.	Kvaliteten i opgaveløsningen er uændret, da genudbuddet bygger på det samme udbudsmateriale og kravspecifikationer med få justeringer. Brugertilfredsheden vurderes uændret baseret på antallet af borgerklager. Det skyldes de uændrede kravspecifikationer.	Der blev ikke virksomhedsoverdraget medarbejdere fra LMK Vejservice A/S til NCC A/S, som vandt genudbuddet, hvilket betyder, at det er en ny organisation, som varetager opgaven, Ingen ændringer i den kommunale administration	Udbuddet har medvirket til udviklingen af nye materialer til kantfyldning.
Hedensted (entreprise 1)	Ingen bud på mulige forklaringsfaktorer.	Kvaliteten i opgaveløsningen er uændret, da genudbuddet bygger på det samme udbudsmateriale og kravspecifikationer med få justeringer. Brugertilfredsheden vurderes uændret baseret på antallet af borgerklager. Det skyldes de uændrede kravspecifikationer.	Ingen virksomhedsoverdragelse. Ingen ændringer i den kommunale administration.	Uændret grundet samme mængde driftsmøder og løbende dialog med leverandør.
Hedensted (entreprise 2)	Kan skyldes at nogle af opgaverne er taget ud af udbuddet sammenlignet med det tidligere udbud, og at man lejer en udførende medarbejder hos den private leverandør til udførelse af mindre ad hoc-opgaver.	Kvaliteten i opgaveløsningen er uændret, da genudbuddet bygger på det samme udbudsmateriale og kravspecifikationer med få justeringer. Brugertilfredsheden vurderes uændret baseret på antallet af borgerklager. Det skyldes de uændrede kravspecifikationer.	Ingen virksomhedsoverdragelse Ingen ændringer i den kommunale administration.	Uændret grundet samme mængde driftsmøder og løbende dialog med leverandør.

Kommune	Forklaring (økonomiske effekter)	Forklaring (kvalitet)	Forklaring (organisation)	Forklaring (udvikling og samarbejde)
Billund	I forbindelse med udbuddet har man sigtet efter en harmonisering af serviceniveauet på tværs af kommunen. Det har ført til en kvalitetsforbedring i forhold til gamle Billund Kommune, hvilket kan have bidraget til et løft i omkostninger. Derudover oplyses det at udbuddet har medført en stigning i de nuværende omkostninger til administrativt personale grundet flere administrative opgaver.	Kvalitetsforbedringen skyldes, at der i forbindelse med harmonisering af opgavevaretagelsen på tværs af den gamle kommunestruktur er sket et løft i forhold til opgavevaretagelsen i gamle Billund Kommune, da man fastholdt det højere kvalitetsniveau fra gamle Grindsted Kommune.	Virksomhedsoverdragelse fra den forrige private leverandør i gamle Billund Kommune til den kommunale driftsenhed i den nye Billund Kommune. Uændret ift. gamle Grindsted Kommune idet de ansatte blev i den kommunale driftsenhed.	-
Odense 1	Ikke opgjort.	Ansvarlige for udbudsprocessen har været i løbende dialog med lederen af den kommunale driftsenhed, og har på den måde afdækket hvordan græsslåning blev udført tidligere, og udførelseskravene blev fastsat på baggrund af det.	Ingen virksomhedsoverdragelse.	Uændret grundet samme mængde driftsmøder og løbende dialog med leverandør.
Odense 2	Ikke opgjort.	Kvaliteten i opgaveløsningen er uændret, da genudbuddet bygger på det samme udbudsmateriale og kravspecifikationer med få justeringer. Brugertilfredsheden vurderes uændret baseret på antallet af borgerklager. Det skyldes de uændrede kravspecifikationer.	Medarbejdere virksomhedsoverdrages fra kommunen og forrige private leverandør til den nye private leverandør. Uændret ift. medarbejdetilfreds, da der ikke sker en væsentlig ændring i arbejdsopgaverne.	Uændret grundet samme mængde driftsmøder og løbende dialog med leverandør.

Sammenfattende er det på vejsserviceområdet en tværgående forklaring, at fraværet af ændringer i kvalitet, organisation og udvikling & samarbejde ved genudbud skyldes, at der i forbindelse med genudbuddene ikke er blevet ændret på kravspecifikationerne, serviceniveau m.m. Anderledes ser det ud til at forholde sig i forhold til førstegangsudbud, hvor kommunerne, som anført tidligere, melder om flere effekter end ved genudbud.



5.2.2. Mønstre på tværs af grupperinger af cases

Tabellen nedenfor giver et overblik over, hvad der kendetegner de ni cases, som analysen omfatter på vejsserviceområdet.

TABEL 13: CASE-KARAKTERISTIKA – VEJSERVICE

Kommune	Areal	Veje i alt, km	Befolkningstal	Udbudsform	Før-situation	Modtagne tilbud	Kontrolbud	Størrelse	Tildelingskriterier	PLI
Tønder	280 km vej	1690	39.464	Begrænset udbud	Udbudt til privat leverandør	6	Ja	17,6	Laveste pris: Pris 100 pct.	18,8
Sønderborg	102 km vej	1200	76.193	Begrænset udbud	Udbudt til privat leverandør	6	Nej	11,3	Laveste pris: Pris 100 pct.	22,0
Aabenraa	444 km vej	1571	59.795	Begrænset udbud	Udbudt til privat leverandør	6	Nej	40-50	Laveste pris: Pris 100 pct.	23,2
Ikast-Brande	120 km vej	1008	40.571	Begrænset udbud	Udbudt til privat leverandør	6	Nej	5,4	Laveste pris: Pris 100 pct.	22,0
Hedensted 1	102 km vej	1002	46.119	Begrænset udbud	Udbudt til privat leverandør	Ikke tilgængelig	Ja	4,9	Laveste pris: Pris 100 pct.	26,5
Hedensted 2	290 km vej	1002	46.119	Begrænset udbud	Udbudt til privat leverandør	Ikke tilgængelig	Ja	16,5	Laveste pris: Pris 100 pct.	26,5
Billund	Blandet ³³	744	26.271	Begrænset udbud	Blandet ³⁴	3	Ja	88,0	Økonomisk mest fordelagtige tilbud: Pris 80 pct., Rummelighed 10 pct. og Drifts- og leverings-sikkerhed 10 pct.	26,5
Odense 1	330 km vej	976	191.610	Offentligt udbud	Kommunal opgave varetagelse	8	Nej	1,8	Laveste pris: Pris 100 pct.	24,9
Odense 2	Blandet ³⁵	976	191.610	Offentligt udbud	Delvist udbudt ³⁶	4	Nej	4,1	Laveste pris: Pris 100 pct.	24,9
Gennemsnit	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	-	n/a	18,7	n/a	-

33 SAMKOM indsamler og udarbejder data og nøgletal til brug for benchmarking på vej- og trafikområdet. SAMKOM er et landsdækkende samarbejdsforum mellem Kommunalteknisk Chefforening (KTC) og Vejdirektoratet, som blev etableret i 1996.

34 SAMKOM har udgivet rapporten "Belægningsindekset" årligt siden 1998. Formålet med belægningsindekset er at udvikle et mål for belægningstilstanden på det danske vejnet. Belægningsindekset giver et overblik over belægningstilstanden på de kommunale veje i Danmark.

35 SAMKOM indsamler og udarbejder data og nøgletal til brug for benchmarking på vej- og trafikområdet. SAMKOM er et landsdækkende samarbejdsforum mellem Kommunalteknisk Chefforening (KTC) og Vejdirektoratet, som blev etableret i 1996.

36 SAMKOM har udgivet rapporten "Belægningsindekset" årligt siden 1998. Formålet med belægningsindekset er at udvikle et mål for belægningstilstanden på det danske vejnet. Belægningsindekset giver et overblik over belægningstilstanden på de kommunale veje i Danmark.



Det udbudte areal varierer, udover længden af arealet, også i karakteren af det enkelte areal. Længden varierer fra 102 km vej i Hedensted og Sønderborg til 715 km vej i Billund. Karakteren af de udbudte arealer er primært veje men dækker også over cykelstier, grønne områder, fortove og parkeringspladser. Udbudsformen er i alle cases offentligt udbud med prækvalifikation.

Situationen før det nuværende udbud (før-situationen) var overvejende, at opgaverne var udbudt til private leverandører. Dette forklares af, at mange af de nuværende udbud er genudbud. Private leverandører varetog tidligere opgaverne i seks ud af ni cases. De resterende var delvist varetaget kommunalt.

Det fremgår af tabellen, at kommunerne modtog mellem tre og otte tilbud (modtagne tilbud) ved udbuddet, flest i Odense (otte modtagne tilbud) og færrest i Billund (tre modtagne tilbud). Modtagne tilbud fortæller noget om konkurrenceintensiteten i markedet og de gennemgåede cases peger på, at der generelt set er stor konkurrenceintensitet.

Der har i fire ud af ni cases været afgivet kommunale kontrolbud ved udbuddet, mens der i de resterende fem cases er blevet anvendt kontrolbud. Derfor er der ikke en klar tendens, der peger i retning af, om der foretages kontrolbud eller ej.

Kontraktstørrelsen i de respektive kommuner varierer fra 1,8 mio. kr. i Odense 1 til 88 mio. kr. i Billund. Den gennemsnitlige kontraktstørrelse i de ni cases er ca. 18,7 mio. kr.

Tages der højde for længden af kontrakterne, er gennemsnittet pr. år 5,7 mio. kr. Her varierer kontrakterne fra 0,6 mio. kr. (Odense 2) til 22 mio. kr. (Billund), hvilket blandt andet kan forklares med, at opgavens størrelse og karakter er meget forskellig fra case til case.

Tildelingskriterierne for det vindende tilbud (tildelingskriterier) er overvejende afhængige af tilbuddets pris. I otte ud af ni cases er udbuddets vinder fundet udelukkende på baggrund af kriteriet laveste pris. I den sidste case, Billund, udgør prisen 80 pct. af tildelingskriteriet, mens de resterende 20 pct. udgøres af rummelighed og leveringssikkerhed.

PLI (privat-leverandør indikator) måler omfanget af konkurrenceudsættelse i den pågældende kommune og fortæller dermed noget om, i hvor stor grad private selskaber varetager kommunens opgaver. PLI varierer fra 18,8 i Tønder til 26,5 i Billund og Hedensted. I gennemsnit er PLI 24 baseret på de ni kommuner. Dette gennemsnit stemmer fint overens med landsgennemsnittet på 25,5 i 2010³⁷.

37 <http://www.noegletal.dk/noegletal/servlet/nctrlman.aReqManager>

Den overvejende spredning i kommunernes case-karakteristika er følgende:

- Arealets karakter og længde
- Kontrakternes størrelse
- PLI
- Kontrolbud

Overordnet ser det ikke ud til, at disse case-karakteristika har udslagsgivende betydning i forhold til de identificerede effekter. Som det fremgår af analyseresultaterne ovenfor, er der identificeret forholdsvis ens effekter på tværs af stort set samtlige cases, hvis der ses bort fra økonomi – dette til trods for ovennævnte spredning i case-karakteristika. Det tyder på, at det ikke er afgørende eller udslagsgivende forklaringsfaktorer. På tværs af cases ses ikke et mønster i kommunernes case-karakteristika, som kan forklare de identificerede økonomiske effekter.

Variationen i omfanget af opgavetyper indeholdt i de enkelte udbudskontrakter gør det svært at sammenligne forklaringsfaktorer på tværs af de forskellige cases.

Sammenfatning

Der ses sammenfattende en række eksempler på drivkræfter, der kan have betydning for de opnåede resultater (effekter). Figur 1 indeholder en oversigt over udvalgte eksempler på faktorer, der kan have betydning i forhold til opnåede resultater. Listen er ikke udtømmende.

FIGUR 14: EKSEMPLER PÅ FAKTORER MED BETYDNING FOR OPNÅEDE EFFEKTER

Forklaringsfaktorer

Stordriftsfordele

Udbudsmateriale

Harmonisering af serviceniveau

Medarbejderhåndtering

Samarbejde

For det første kan leverandørens lokale tilstedeværelse i de omkringliggende kommuner potentielt påvirke de opnåede effekter. Hvis leverandøren fx også varetager vejsserviceopgaver i nabokommunerne, vil leverandøren potentielt kunne opnå stordriftsfordele gennem bedre udnyttelse af materiel og medarbejdere, hvilket kan være forbundet med positive økonomiske effekter for kommunen.

For det andet kan udbudsmaterialet og aftalegrundlaget forventes at have betydning for, hvilke effekter der opnås som følge af samarbejdet, idet samtlige væsentlige forhold reguleres i aftalegrundlaget, herunder bl.a. samar-



bejdets organisation, betalingsmekanismen, kravspecifikationerne og en lang række andre vilkår for samarbejdet, fx hvordan udført arbejde skal indmeldes. Kvalitetsniveau på udbudstidspunktet (baseline) er også specificeret i udbudsmaterialet og har betydning for tilbudsgivernes prissætning af opgaven. En misvisende baseline øger risikoen for forkert prissætning af opgaven, hvilket på sigt vil skabe ustabilitet og udfordringer i processen og i værste fald medvirke til, at aftaleforhold ophører. Det er et andet eksempel på, hvorfor udbudsmateriale og aftalegrundlag kan være en væsentlig faktor eller drivkraft i forhold til opnåede resultater. Kvaliteten af udbudsmaterialet og aftalegrundlag kan potentielt drive effekterne igennem hele kontraktforløbet, idet et gennemarbejdet udbuds- og kontraktgrundlaget vil bidrage til et konstruktivt og effektivt samarbejde.

Harmonisering af serviceniveau på tværs af kommunens arealer kan for det tredje påvirke det eksisterende kvalitetsniveau. I forbindelse med kommunesammenlægningerne i 2007 er en række udbud fra de gamle kommuner blevet samlet i et nyt udbud og genudbudt af den nye kommune med ensartede kvalitetskrav.

For det fjerde kan medarbejderhåndtering, særligt i forbindelse med virksomhedsoverdragelse, have indflydelse på kommunens organisation samt på medarbejdertilfredsheden. Ved anvendelse af virksomhedsoverdragelse overgår kommunens udførende medarbejdere til den private leverandør, hvilket også kan fjerne kommunes behov for materielgård. En hensigtsmæssig håndtering af virksomhedsoverdragelse bidrager til en mere smidig proces og kan være med til at afværge, at der opstår udfordringer senere i forløbet, fx ressourcekrævende personalesager eller lignende udfordringer.³⁸

Afslutningsvis kan selve "samarbejdet" mellem parterne potentielt påvirke resultaterne, da et smidigt samarbejde i højere grad understøtter en god og effektiv driftsorganisation og dermed positive effekter. Et godt samarbejde kan fx være med til at sikre videndeling igennem løbende dialog og møder, som videre kan bidrage til mere positive effekter i form af fx bedre og mere innovative løsninger på baggrund af erfaringerne fra samarbejdet.

38 KL har udarbejdet et omfattende vejledningsmateriale i forhold til ordregivers håndtering af medarbejderforhold ved konkurrenceudsættelse. KL erfarer, at måden at håndtere medarbejderforhold på kan være forskellen på succes eller fiasko i en udbudsproces. For mere information om virksomhedsoverdragelse, herunder vejledning hertil, se: <http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Vejledning-i-virksomhedsoverdragelse/>

KAPITEL 6

ANALYSERESULTATER – BELÆGNING

AF ERNST & YOUNG

I dette kapitel præsenteres analyseresultaterne på tværs af de analyserede cases på belægningsområdet. Indledningsvis præsenteres analyseresultaterne med udgangspunkt i de fire hovedkategorier af effekter, som analysen omfatter: økonomi, kvalitet, organisation samt udvikling og samarbejde. Herefter gennemgås mulige forklaringsfaktorer på de identificerede effekter.

6.1. Identificerede effekter

Overordnet viser analysen, at der opnås positive effekter for vejkapitalen, når en kommune vælger at omlægge opgavevaretagelsen fra 1-årige licitationer til funktionsudbud. Kommunerne oplever dermed, at funktionskontrakterne giver et markant kvalitetsløft, som leder til bedre skadepoint, færre klager, bedre fremkommelighed, øget trafikssikkerhed og en forbedret borgerinformation. Samtidig ses det også, at der sker en omkostningsstigning i de fleste cases på området. Da kvalitetsforbedringer i otte ud af ti af de analyserede cases oplyses som den primære årsag til indgåelse af funktionskontrakterne, kan dette forklare den negative nettoeffekt i størrelsesordenen -3,1 mio. til -1,4 mio. kr.

I forhold til konsekvenserne for arbejdstagers forhold tegner der sig ikke et entydigt billede. I halvdelen af casene meldes der om uændrede forhold i relation til organiseringen af den kommunale opgavevaretagelse. I et flertal af casene er medarbejdernes tilfredshed også uændret. I størstedelen af casene ses øget innovation i form af ændret tidsperspektiv, planlægning, samarbejde og borgerinformation, mens den daglige opgaveløsning vurderes uændret. Endelig ses et entydigt billede mht. samarbejdet, idet der ses en øget videndeling mellem kommune og leverandør i ni ud af ti cases. Resultaterne er sammenfattet nedenfor i tabel 14 og tabel 15, som indeholder en samlet oversigt over de effekter, som er blevet identificeret i forhold til de fire hovedtyper af effekter, som analysen opererer med: økonomi, kvalitet, organisatoriske effekter og samarbejde og innovation.



TABEL 14: OVERBLIK OVER EFFEKTER, ØKONOMI OG KVALITET – BELÆGNING

Kommune	Vejens stand ved udbud	Økonomi		Kvalitet	
		Bruttoeffekter	Nettoeffekter	Ydelsens standard	Brugertilfredshed
Holbæk (Tornved)					
Mariagerfjord					
Næstved (Fladså)					
Odder					
Ringkøbing-Skjern (Videbæk)					
Slagelse (Korsør)					
Aalborg (Nibe)					
Odsherred					
Lemvig					
Lemvig (Thyborøn)					
Symbol- forklaring	 = Høj stand  = Middel stand  = Lav stand	 = Faldende omk.  = Uændrede omk.  = Stigende omk.	 = Højere standard  = Uændret standard 		

TABEL 15: OVERBLIK OVER EFFEKTER, ORGANISATION OG UDVIKLING & SAMARBEJDE – BELÆGNING

Kommune	Vejens stand ved udbud	Organisation		Udvikling og samarbejde	
		Arbejds- tagers forhold	Arbejdstagers tilfredshed	Innovation	Videndeling
Holbæk (Tornved)		Ændret			
Mariager- fjord		Uændret			
Næstved (Fladså)		Ændret			
Odder		Uændret			
Ringkøbing- Skjern (Videbæk)		Ændret			
Slagelse (Korsør)		Uændret			
Aalborg (Nibe)		Ændret			
Odsherred		Uændret			
Lemvig		Ændret			
Lemvig (Thyborøn)		Ændret			
Symbol- forklaring	 = Høj stand  = Middel stand  = Lav stand		 = Stigende tilfredshed  = Uændret tilfredshed  = Faldende tilfredshed	 = Højere innovation  = Uændret  = Lavere innovation	 = Mere videndeling  = Uændret videndeling

- 6) den primære form for innovation er procesinnovation i form af den nye måde at organisere området på
- 7) otte ud af ti kommuner føler, at funktionskontrakten direkte fører til øget videndeling, og samtlige melder om et forbedret samarbejde med leverandøren

Resultaterne uddybes enkeltvis (i forhold til de fire hovedtyper af effekter) i det følgende.

6.1.1. Økonomi

I forbindelse med vurderingen af de økonomiske effekter bør det især bemærkes, at før-situationen i de undersøgte cases omfatter et andet opgaveomfang (niveau af vedligeholdelsesaktiviteter) end efter-situationen (funktionsudbuddet). Efter-situationen er oftest forbundet med større krav til vejenes stand og dermed et andet vedligeholdelsesniveau og indeholder også elementer af genopretning af vejene. Det er i sagens natur ensbetydende med øgede udgifter på området, når der investeres i genopretning af vejene.

De offentlige budgetter er stramme i kølvandet på den økonomiske krise, og det kræver en skrap prioritering af ressourcerne. En ny undersøgelse peger på, at borgerne i langt højere grad prioriterer forbedringer på de bløde velfærdsområder end forbedringer på vej- og affaldsområdet. Det afspejler sig i de politiske prioriteringer, hvor der, ifølge flere kommunale repræsentanter, erfaringsmæssigt synes at være en tendens til at nedprioritere drift og vedligehold på vejene til fordel for bløde velfærdsområder såsom skoler, daginstitutioner og ældrepleje.³⁹ Det understøttes af andre analyser, som konstaterer, at der er et markant vedligeholdesesefterslæb på det kommunale vejnet, og at danske veje forfalder svarende til en halv million kroner – om dagen.⁴⁰

Det er således vigtigt at forstå, at der generelt er tale om en markant forventet kvalitetsstigning ved funktionskontrakten, som derfor forud for udbuddene også skaber forventninger til en omkostningsstigning i forbindelse med den nye organisering af opgavevaretagelsen. En eventuel fordyrelse på projektniveau pga. de betydelige kvalitetsforbedringer, som skrives ind i kravspecifikationerne i funktionskontrakterne, er derfor ikke overraskende. Man skal derfor passe på med at drage den konklusion, at en omkostningsstigning nødvendigvis indikere en negativ konsekvens ved funktionskontrakten. Fra et samfundsøkonomisk perspektiv kan der tværtimod være væsentlige totaløkonomiske gevinster forbundet med at vedligeholde vejnettet på en på kort sigt mere omkostningstung måde, idet det er langt dyrere efterfølgende at reparere vejnettet end at vedligeholde det løbende.⁴¹ Denne analyse om-

39 Dalsgaard, Camilla og Jacob Ladenburg, Fagblad, februar 2012, Danske Kommuner Online, nr. 5 / 2012.

40 Kilde: Grontmij: <http://www.grontmij.dk/DK/Seneste-nyt/Pressemeddelelser/Pages/Pressemeddelelse-Ny-Udersoegelse-Danske-veje-forfalder-for-en-halv-million-kroner-om-dagen.aspx>.

41 Kilde: Grontmij: <http://www.grontmij.dk/DK/Seneste-nyt/Pressemeddelelser/Pages/Pressemeddelelse-Ny-Udersoegelse-Danske-veje-forfalder-for-en-halv-million-kroner-om-dagen.aspx>.

fatter imidlertid ikke en egentlig totaløkonomisk/samfundsøkonomisk vurdering af funktionsudbuddene, men ser alene på effekterne på kortere sigt.

Brutto- og nettoeffekter

Tabel 16 viser et overblik over de økonomiske effekter i tal. Der er her præsenteret brutto- og nettoeffekter for de ti cases.⁴²

TABEL 16: ØKONOMISKE EFFEKTER – BELÆGNING, MIO. KR.

Kommune	Bruttoeffekt	I pct.	Nettoeffekt	I pct.
Ringkøbing-Skjern (Videbæk)	-3,10	-1751 pct.	-3,11	-1758 pct.
Holbæk (Tornved)	-1,11	-67 pct.	-1,12	-68 pct.
Odder	-0,46	-22 pct.	-0,47	-23 pct.
Lemvig (Thyborøn)	Data ikke tilgængelige	-	Data ikke tilgængelige	-
Lemvig	-0,63	-16 pct.	-0,65	-17 pct.
Aalborg (Nibe)	-0,86	-60 pct.	-0,87	-61 pct.
Næstved (Fladså)	-0,57	-21 pct.	-0,69	-25 pct.
Mariagerfjord	0,53	4 pct.	1,39	12 pct.
Slagelse (Korsør)	0,04	1 pct.	0,33	10 pct.
Odsherred	-0,27	-8 pct.	-0,27	-8 pct.

Tabellen viser, i lighed med tabel 14, hvordan der i otte ud af ti kommuner er sket en stigning i udgifterne til belægning ved overgangen fra traditionelt udbud til funktionskontrakt. Nettoeffekten ligger i et interval på -1.751 pct. til 4 pct. med en gennemsnitlig stigning på -215 pct. (netto). Tages der højde for, at Videbæk Kommune må betegnes som en "outlier", og udelades denne case af opgørelsen, udgør den gennemsnitlige nettoeffekt i stedet -24 pct.⁴³ I absolutte tal er der tale om en nettoeffekt i intervallet -3,1 til 1,4 mio. kr. På den baggrund kan der som anført tidligere imidlertid *ikke* konkluderes, at opgavevaretagelsen under en funktionskontrakt i sig selv er dyrere end ved andre former for udbud, idet opgaveomfanget typisk også stiger, når en kommune indgår en funktionskontrakt. I forbindelse med indgåelse af en funktionskontrakt vælger kommunerne som tidligere nævnt typisk at forbedre (genoprette) vejens kvalitetstilstand. Dvs. at funktionskontrakterne ofte bliver brugt som et værktøj til at forbedre (alternativt fastholde vejenes tilstand), jf. afsnittet om kvalitetseffekter. Det ses således i samtlige cases, at funktionskontrakterne bliver indgået på baggrund af en eller anden form for efterslæb på vejene samt et politisk ønske om at forbedre vejenes tilstand.

42 For mere detaljeret forståelse af de enkelte beregninger henvises til Bilag 2 Belægningscases

43 Den markante negative stigning i omkostningerne i Videbækcasen (1.751 pct.) forklares til dels ved, at der i årene op til funktionskontraktens indgåelse blev etableret en ny omfartsvej i kommunen, og at en stor andel af asfaltkontoen i den forbindelse blev brugt på den nye vej frem for til vedligehold af det eksisterende vejnet, hvilket betød, at der kun var et meget lille rådighedsbeløb til vejvedligeholdelse. Den store procentuelle ændring kan således til dels forklares via beløbenes størrelse samtidig med ekstraordinære omkostninger i årene forud for kontraktindgåelsen.



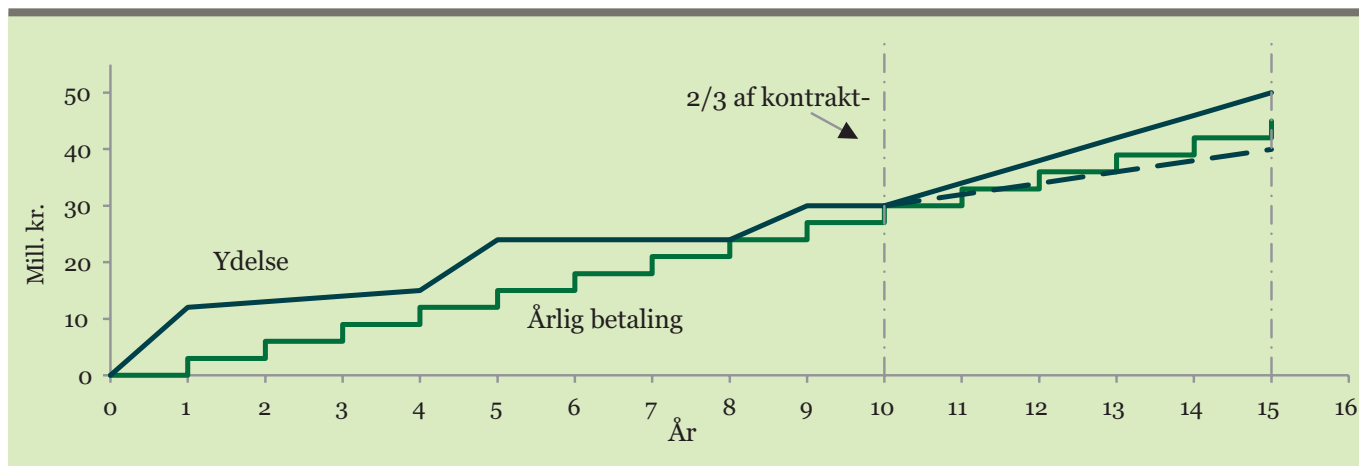
I de cases, hvor der ikke har været tale om omkostningsstigninger (positive nettoeffekter), skyldes det forskellige forhold. Til dels skyldes den positive effekt, at man har opnået en besparelse i selve kontraktsummen, mens også at man har oplevet en ændring i følgeomkostningerne. Således er der eksempelvis i den gamle Korsør Kommune sket en effektivisering af opgavevaretagelsen, herunder frigivelse af medarbejdere pga. en reduktion i medarbejderstaben.

Det er vigtigt at forstå den økonomiske opbygning og baggrund for indgåelsen af funktionskontrakten. Ved at udbyde belægningsarbejdet på et givent vejnet ved anvendelse af funktionskrav kan leverandørerne fungere som en slags långiver, idet de har større fleksibilitet og råderum i deres arbejdsplanlægning, end en kommune normalt vil have, bl.a. pga. den kommunale budgetlægning. Sagt med andre ord er det muligt for leverandørerne at foretage store investeringer i belægningen kort tid efter indgåelse af funktionskontrakten ved at fremrykke fremtidige betalinger fra kommunen, hvilket ikke er muligt for kommunen. Da kommunen ofte betaler et fast årligt beløb, vil denne konstruktion modsvare et lån. Samtidig sikres det, at et vist beløb bliver afsat til at vedligeholde de veje, som funktionskontrakten omfatter. Kommunens asfaltkonto bliver på den måde "fredet" over en længere årrække (perioden for funktionskontrakten), idet politikerne ikke kan skære på vejvedligeholdelsesomkostningerne på det omfattede vejnet i kontraktperioden.

Funktionskontraktens betalingsmekanisme og indeksering

Betalingsmekanismen regulerer betaling for serviceydelserne efter opfyldelse af funktionskravene. Betalingsmekanismen giver leverandøren et økonomisk incitament til at levere de aftalte ydelser. Det fremgår af Figur 15, hvordan kontrakternes betalingsmekanisme oftest er opbygget. Grafen beskriver, hvordan det for leverandøren er muligt i kontraktens første år at anvende et større beløb end de faktiske årlige betalinger. Herved muliggøres de store investeringer, som skal bringe vejnettet op på et acceptabelt niveau. Den stiplede linje i kontraktens sidste år illustrerer, hvorledes leverandøren både kan ende op med større eller mindre investeringer end den faktiske kontraktsum; en opgørelse som først er mulighed ved kontraktudløb.

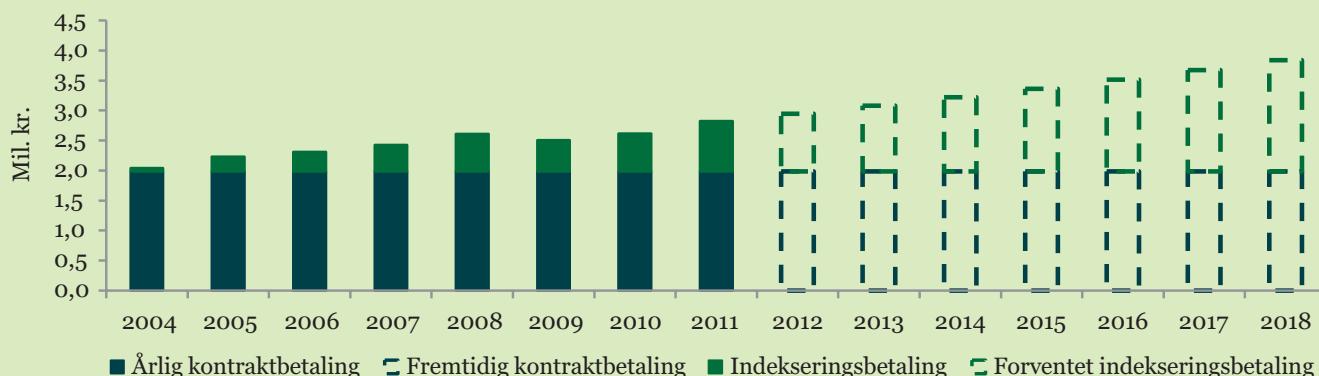
FIGUR 15: EKSEMPEL PÅ BETALINGSMEKANISME



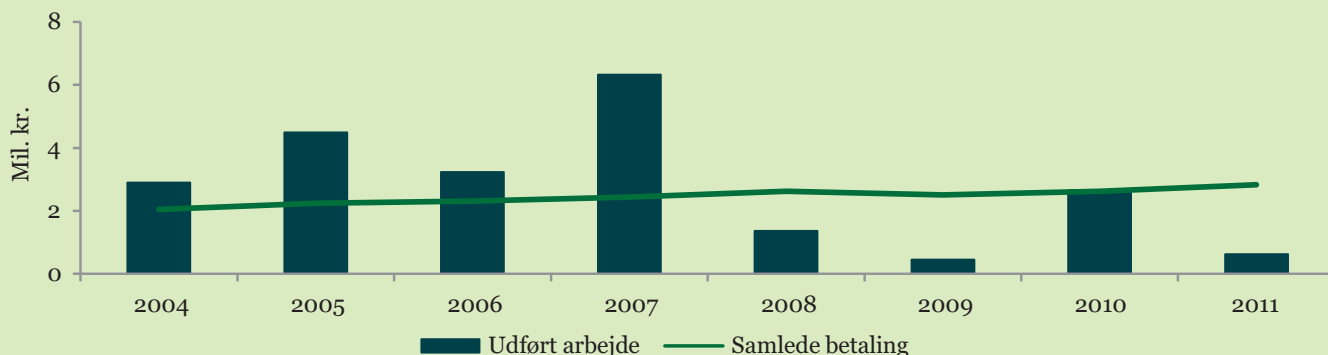
Figur 16 viser et konkret eksempel på, hvorledes funktionskontrakternes betalingsmekanisme er opbygget. Den typiske kontrakt på 15 år har således 15 årlige betalinger, som i nominelle tal er fastfrosset igennem kontraktens levetid. Som grafen viser, kan omkostningerne for leverandørens faktiske udførte arbejde dog sagtens ligge højere end denne kontraktbetaling i de første år. Herved opnås netop funktionen som bank, idet leverandøren kan planlægge og prioritere sit arbejde anderledes. I den konkrete case fra Holbæk Kommune har man således oplevet, at man efter kontraktens første otte år, har fået udført arbejde for 20,1 mio. kr., mens man i samme periode kun har haft faste kontraktbetalinger for 15,2 mio. kr. I Holbæk-casen har man dog i samme periode oplevet, at der udover den faste kontraktbetaling også forekommer en voksende indekseringsbetaling, som i seneste kontraktår udgjorde 0,83 mio. kr. af den samlede betaling på 2,9 mio.

FIGUR 16: EKSEMPLER PÅ KONTRAKTBETALINGER, INDEKSERING OG UDFØRT ARBEJDE - HOLBÆK (TORNVED) KOMMUNE

Indekseringen har igennem kontraktens løbetid været støt stigende, hvilket har betydet, at man i Holbæk Kommune i år 8 af kontrakten (2011) i løbende priser har haft en total udgift på 2,9 mio. kr., hvoraf 0,83 mio. kr. er indekseringsudgifter. Derved udgør indekseringsudgifterne knap 29 pct. af den seneste betaling. Af nedenstående graf fremgår, hvordan de årlige omkostninger og anlægsarbejder har udviklet sig i kontraktens første år.



I grafen ses, hvordan den årlige betaling har udviklet sig igennem kontrakten. Derudover er der udarbejdet et estimat for, hvordan indekseringen vil udvikle sig, hvis asfaltindekset fortsætter samme stigning som i kontraktens første år. I nedenstående graf er derud-over illustreret, hvordan leverandørens udførte arbejde har udviklet sig sammenlignet med de årlige omkostninger præsenteret oven-for. Udviklingen indikerer, at leverandørens risiko ikke afdækkes af den nuværende indekseringsmekanisme, ligesom kommunen i kontraktens sidste år skal betale indeksering for arbejde, som er udført på et tidligere tidspunkt.



Tendens til/oplevelsen af en negativ bruttogevinst ved overgang fra 1-årige licitationer til 10-15-årige funktionsudbud ser således ud til at blive styrket af den løbende indeksering, som finder sted i forbindelse med kontrakterne. Prisreguleringen foretages typisk på grundlag af Danmarks Statistiks omkostningsindeks for anlæg, underindeks Asfaltarbejde. I det eksisterende aftaleparadigme, som findes på området, beregnes reguleringen på følgende måde:⁴⁴

$$(I_2 - I_1)/I_1$$

Hvor I_1 angiver indeks for basismåned (tilbudsdagen), og I_2 angiver juni-indekset for det pågældende år. Alternativt kan I_1 angive indeks for basismåned (december 20XX) og I_2 indeks for december måned i 20YY. Reguleringen er underlagt de begrænsninger, som prislovgivningen i øvrigt giver.

Flere kommuner er under det indtryk, at den indeksering, der foretages i belægningskontrakterne, ikke afspejler den reelle omkostningsudvikling for leverandøren. I en række kommuner opleves det på den baggrund, at indekseringen indebærer, at der sker en udhuling af de øvrige budgetter på vejområdet. Flere kommuner udtrykker således, at indekseringen kan være en udfordring i forhold til den kommunale budgetlægning. I få kommuner har man sågar været nødsaget til at bevilge ekstra penge til budgettet for at kunne overholde de årlige betalinger, idet funktionskontrakterne er blevet dyrere end forventet pga. indekseringen, herunder de stigende råvarepriser.

Økonomi og kvalitet

Nedenfor er vist et eksempel på, hvordan omkostningerne og kvaliteten har udviklet sig i Odder Kommune i forlængelse af indgåelse af funktionskontrakten (jf. boks 7). Odder repræsenterer på mange måder en typisk funktionskontrakt, idet der i forbindelse med kontraktindgåelsen i 2004 er op-

44 Paradigmet forefindes her: <http://vejregler.lovportaler.dk/ShowDoc.aspx?docId=vd-udbud-funktion-sbb-full&q=funktionskontrakt>.

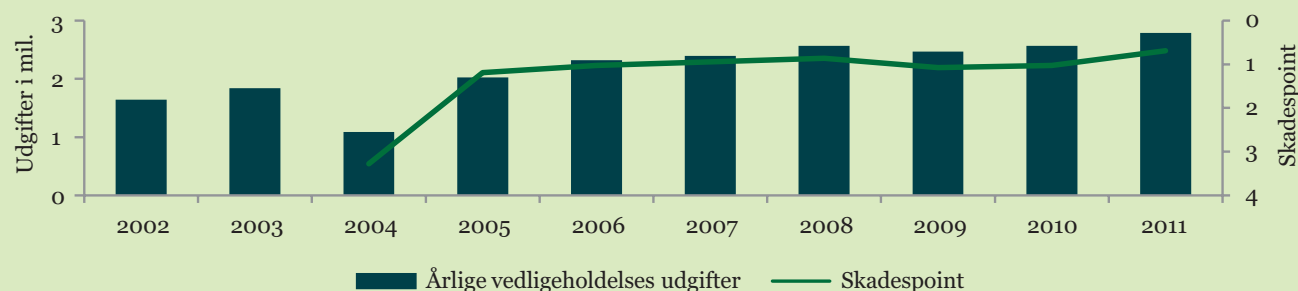
levet en markant stigning i omkostningsniveauet, mens der samtidig i det første år også er sket en betydelig kvalitetsforbedring i form af lavere skadespoint. Kommunen har således opnået den ønskede kvalitetsforbedring, mens man har fået låst omkostningerne delvist fast (indeksering varierer). Hvorvidt denne kontrakt, og de øvrige undersøgte kontrakter, på langt sigt (efter de typiske 15 år, som aftaleperioden omfatter) vil være fordelagtig, afhænger til dels af, hvordan den løbende indeksering udvikler sig, herunder udvikling i råvarepriser, men også af hvor store vedligeholdelser der finder sted i kontraktens sidste år.

Boks 9: Case-eksempel Odder Kommune – sammenhængen mellem udviklingen i kvalitet og økonomi

Bruttoeffekten i forbindelse med funktionskontrakten er opgjort til -0,46 mio. kr., hvilket indikerer en markant fordyrelse af opgaveløsningen i forbindelse med kontraktindgåelsen. På baggrund af disse tal og identificerede følgeomkostninger har kommunen i forbindelse med kontrakten opnået en nettoeffekt på -0,47 mio. kr. Asfaltindekset er siden kontraktindgåelse steget markant, hvilket har betydet en markant stigning i de årlige betalinger, hvilket på sigt kan skabe problemer i forhold til kommunens budget.

På udbudstidspunktet blev vejnettets skadespoint opgjort til 3,34. Det var dog dengang kommunens opfattelse, at dette tal var for højt, samt at der var stor risiko for, at skadespointet ville stige yderligere med det daværende budget. Funktionskontrakten blev derfor anvendt, da man i kommunen vurderede, at det ikke ellers ville være muligt i fremtiden at sikre kvaliteten af kommunens vejnet. Siden kontraktindgåelsen er skadespointet på de berørte strækninger faldet fra 3,34 til 0,75.

Nedenstående graf illustrerer, hvordan man bør se på kvalitet og økonomi i sammenhæng, idet en forbedret kvalitet sker på baggrund af øgede investeringer, ligesom de negative brutto- og nettoeffekter skal forklares i gennem ønsket og kravet om højere kvalitet.



En endelig vurdering af økonomien i en funktionskontrakt kan først foretages ved kontraktudløb. Først på det tidspunkt kan det endelig dokumenteres, hvor meget vejvedligeholdet samlet har kostet kommunen i aftaleperioden. Dels fordi de faktiske omkostninger bl.a. afhænger af indekseringen samt af, hvornår indekseringsbetalingerne falder, og dels pga. andre uforudsete udgifter, fx følgeomkostninger, ledningsarbejde, ændringer i kontrakten m. m. Derudover er det også først på dette tidspunkt muligt at opveje de afholdte udgifter mod det endelige kvalitetsniveau.

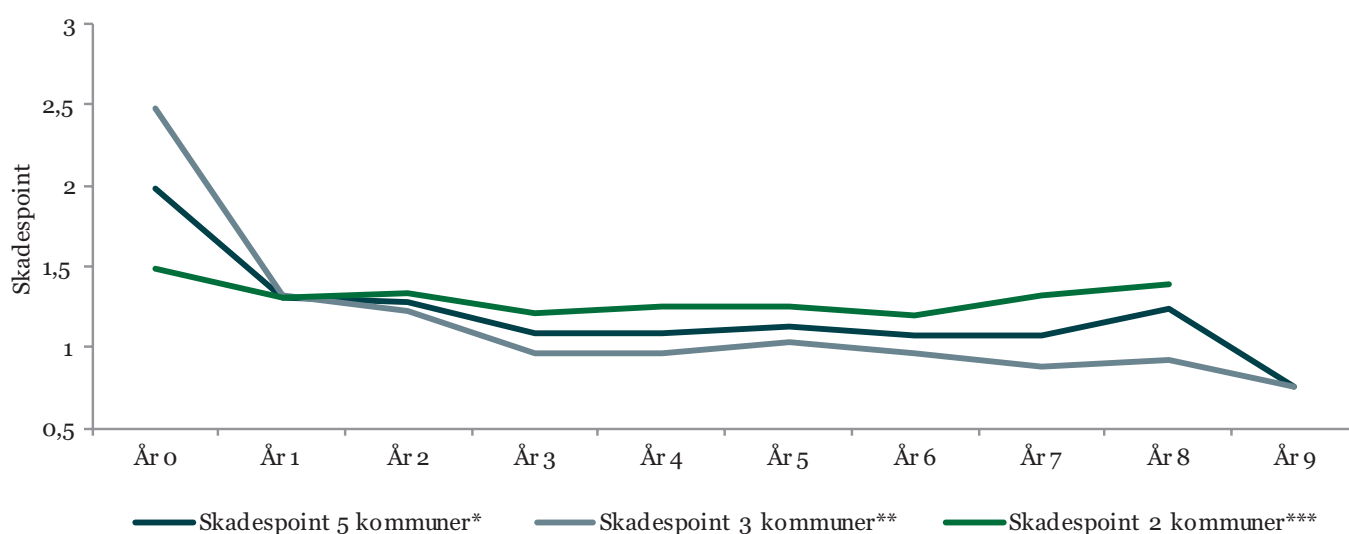
6.1.2. Kvalitet

Kvalitetsforbedringer betragtes i otte ud af ti analyserede cases som den primære årsag til indgåelse af funktionskontrakterne. For syv ud af ti cases gælder det, at der på udbudstidspunktet var et kraftigt efterslæb på vejene, mens de tre resterende cases også oplevede et betydeligt efterslæb på udbudstidspunktet, dog ikke så kraftigt som de øvrige syv cases.

Efter mange år med stort efterslæb viser analysen, at der i forbindelse med funktionskontrakten sker en markant kvalitetsforbedring i de fleste cases sammenlignet med før udbudstidspunktet. Kvaliteten er her primært vurderet med udgangspunkt i skadespoint, men også SAMKOMs indeks og de kvalitative tilsagn i interviewene med kommunerne anvendes.⁴⁵

Kvalitetsforbedring ses primært i de første år efter kontraktens indgåelse. Figuren nedenfor viser en aggregeret oversigt over udviklingen i kvaliteten i fem af de ti cases, som analysen omfatter.⁴⁶ Af figuren fremgår det, hvorledes kommunerne i kontraktens første år oplever en markant kvalitetsforbedring, idet det gennemsnitlige skadespoint for de fem kommuner falder fra 1,98 til 1,31. Fokuseres kun på de tre kommuner ud af de fem, som har ønsket kvalitetsforbedringer, er den oplevede kvalitetsforbedring endnu større, idet skadespointet det første år falder fra 2,48 til 1,32, mens kvalitetsforbedringen i de to resterende kommuner er mindre markant med et fald fra 1,49 til 1,31 i kontraktens første år.

FIGUR 17: TVÆRGÅENDE OVERSICHT OVER UDVIKLINGEN I VEJENES KVALITET



* Baseret på 5 kommuner, som anvender Vejman.dk og skadespoint; Lemvig, Thyborøn, Holbæk (Tornved), Videbæk og Odder

** Baseret på 3 kommuner, som anvender Vejman.dk og skadespoint; Holbæk (Tornved), Videbæk og Odder

*** Baseret på 2 kommuner, som anvender Vejman.dk og skadespoint; Lemvig og Thyborøn

45 Skadespoint angives på en skala (0 til 32), der beregnes ud fra en fast metode, der er beskrevet i Bilag 2 under afsnit 4. Ved anvendelse af skadespoint opgøres vejens tilstand gennem en tilstandsregistrering i henhold til vejreglen "Vedligehold af færdselsarealet af november 2009", der foregår visuelt – dvs. en bil kører langsomt på vejen, mens de skader, revner, krakeleringer mm., der ses på vejen, tages ind i vejman.dk.

46 I figuren fremgår kun cases med Vejmand system, da disse kan opgøres i skadespoint. I de resterende fem cases anvendes RoSy, som ikke anvender skadespoint.

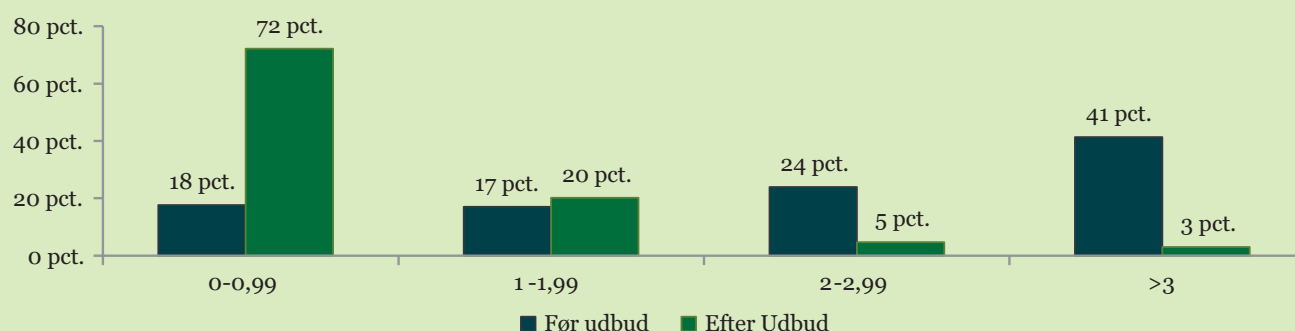


Figuren viser tydeligt, at der i årene op til funktionsudbuddene er akkumuleret et kraftigt vedligeholdelsefterslæb på de omfattede veje. Da beregninger som nævnt viser, at det er markant dyrere at reparere end at vedligeholde, må dette forhold formodes at være forbundet med et betydeligt samfundsøkonomisk tab.⁴⁷ Flere af de interviewede kommunale repræsentanter påpeger, at det ville være umuligt at nå samme kvalitetsniveau uden om funktionskontrakten. Det skyldes bl.a. de kommunale budgetlægningsprocesser, som indebærer, at det kan være svært at få bevilliget penge til et markant kvalitetsløft og investeringer i vejnettet.

Det har ikke været muligt at belyse den endelige kvalitetsforbedring i en funktionskontrakt, da den ældste af de belyste kontrakter er ni år gammel. Analysen viser dog, at det gennemsnitlige skadespoint i tre af de fem cases, som er omfattet af figur 17, er bragt ned under 1,0, hvilket indikerer en markant kvalitetsforbedring. I eksemplet nedenfor beskrives ydermere, hvordan kommunerne via funktionskontrakten formår at forbedre vejnettet. Eksemplet fra Holbæk (Tornved) Kommune viser, hvordan kun 8 pct. af vejnettet omfattet af kontrakten i dag har et skadespoint over 2,0 mod 65 pct. på udbudstidspunktet.

Eksempel 10 – Udvikling i skadespoint i Holbæk (Tornved) Kommune

På udbudstidspunktet blev vejnettets skadespoint opgjort til 3,13. Det var kommunens opfattelse, at dette tal var for højt, samt at der var stor risiko for, at skadespointet ville stige yderligere med det daværende budget. Indgåelsen af funktionskontrakten var derfor i høj grad et spørgsmål om at fremtidssikre kvaliteten af kommunens vejnet. På udbudstidspunktet havde 18 pct. af det udbudte vejnet et skadespoint under 1,0, mens henholdsvis 24 pct. og 41 pct. af vejnettet havde en score imellem 2,0-2,99 og over 3,0. Siden kontraktindgåelse har kommunen oplevet en klar forbedring af vejnettets kvalitet. Ved seneste opgørelse havde hele 72 pct. af vejnettet et skadespoint under 0,99. Ved Vejdirektoratets seneste måling er vejnettets skadespoint opgjort til 0,78.



⁴⁷ Et eksempel på en sådan analyse er en undersøgelse udarbejdet af Grontmij, som bl.a. peger på, at det på landsplan vil koste omkring 2,2 milliarder kr. hvert år i ti år at fjerne det voksende efterslæb på vedligeholdelsen (Grontmij, december 2010). Samme undersøgelse viser også, at de nuværende budgetter til vejvedligeholdelse ikke er tilstrækkelige til at holde vejenes stand på det nuværende niveau.

Kvaliteten i de fem RoSy⁴⁸ kommuner er afdækket igennem kvalitative interviews med kommunerne og leverandørerne, gennemgang af udbudsmateriale samt SAMKOMs registreringer af vejnettets kvalitet. I samtlige kommuner gives udtryk for, at kvaliteten på det udbudte vejnet er markant forbedret. Her har forbedringen dog været knap så markant i kontraktens første år, da der i flere af kontrakterne er indarbejdet en 3-5-årig overgangsperiode. Herved placeres et større fokus på den langsigtede kvalitetsforbedring frem for en forbedring her og nu.

Kommunen oplever ud over den direkte effekt i form af et forbedret skadespoint, at funktionskontrakten ofte medfører en øget brugertilfredshed. Dette giver sig udslag i, at antallet af klager i forbindelse med de udbudte vejstrækninger er faldet i forlængelse af funktionsudbuddet. I de kommuner, hvor det ikke er tilfældet at klageniveauet er faldet, forklares dette med, at man i forlængelse af udbuddet har gjort klageprocessen lettere, hvilket således forklarer stigningen i antallet af klager.

Kvalitetsløftet i forlængelse af funktionskontrakterne medfører typisk også bedre trafiksikkerhed og bedre fremkommelighed. Kommunerne påpeger således, hvordan de udbudte vejstrækninger tidligere kunne være farlige, hvilket i dag ikke længere er tilfældet.

Interviewede praktikere påpeger, at vigtige ingredienser i en succesfuld funktionskontrakt og i forhold til opnåelse af kvalitetsforbedringer er et godt samarbejde mellem parterne, et gennearbejdet udbudsmateriale, en aftale uden vejstrækninger i større byer samt erfaring.

6.1.3. Organisatoriske effekter

De organisatoriske effekter ved konkurrenceudsættelsen er belyst ved at se på udviklingen i arbejdstagers forhold. Her fokuseres på konsekvenser for kommunens administrative personale samt på de konsekvenser, som overgangen fra at håndtere 1-årige licitationer til 10-15-årige funktionskontrakter har for personalet, herunder bl.a. konsekvenser for arbejdsopgaver, personaletyper, medarbejderudskiftning og ansættelsesvilkår. Derudover er de organisatoriske effekter også blevet belyst med udgangspunkt i en vurdering af udviklingen i medarbejdertilfredsheden i forhold til situationen forud for udbuddet.

⁴⁸ RoSy står for Road Systems. RoSy er et vejforvaltningssystem som anvendes af rådgivningsvirksomheden Grontmij til strategisk planlægning af systematisk og optimal drift- og vedligeholdelse af veje, fortove og stier. Se www.rosy.dk. Vi vil gerne takke Grontmij for udlevering af relevant udbudsmateriale.

Eksempel 11 – Eksempel på rolleskift i en udvalgt kommune

I forbindelse med funktionskontrakten påpeger de berørte medarbejdere, at der har været en markant ændring i arbejdsopgaverne, idet man er gået fra en bestiller-rolle til en mere administrativ kontraktopfølgende rolle. Der gives i den forbindelse udtryk for, at det kan påvirke den daglige motivation, at *”andre bestemmer hvilke vejstrækninger, der skal vedligeholdes”*. Dette kan medføre frustration, som eksempelvis kommer til udtryk via følgende kommentar: *”Nu tager de den vejstrækning, selvom jeg jo ved, at der er andre der trænger meget mere”*.

(kommunal praktiker)

Der tegner sig ikke et entydigt billede af, hvorledes funktionskontrakterne påvirker arbejdstagers forhold. Der opleves således i godt halvdelen af casesne uændrede forhold i relation til organiseringen af den kommunale opgavevaretagelse hos den ordregivende myndighed. Dette betyder, at overgangen fra håndtering af 1-årige licitationer til mangeårige funktionsudbud altså ikke altid vurderes at være forbundet med væsentlige ændringer for det administrative personale, som håndterer området.

Den største organisatoriske ændring i forbindelse med funktionskontrakterne oplyses fra den ordregivende myndigheds side at være ændringen i arbejdsopgavernes karakter. I forlængelse af kontraktindgåelsen har flere kommuner således oplevet, at der sker et rolleskift, hvor det administrative personale går fra tidligere at have haft en mere faglig og direkte håndtering og planlægning af området til nu i højere grad at indtage en opfølgings- og kontraktstyringsrolle. Hos en kommune beskrives nedenfor, hvordan det for kommunes ansatte har været svært at acceptere, at man skulle indtage en ny rolle, hvor det primære fokus ligger i kontraktopfølgningsfunktionen. Herved føler kommunens ansatte, at det kan være svært på sigt at opretholde motivationen, idet der ikke opleves den samme faglige udfordring som tidligere.

Der ses kun i enkelte tilfælde eksempler på, at udbuddet har foranlediget afskedigelser på området. Der ses således ikke en generel tendens til øget medarbejderudskiftning. I halvdelen af de omfattede cases meldes der om ændringer i arbejdstagers forhold som følge af indgåelse af funktionskontrakten. Der er dog ikke tale om ændringer i antallet af ansatte men snarere en ændret tidsallokering hos det i forvejen ansatte personale. Ofte sker det i stedet, at eventuelt overflødiggjort personale kanaliseres til andre opgaver i kommunen. Her ses der i de forskellige cases eksempler på, at kommunens folk i stedet overgår til at varetage opgaver inden for vinterservice eller lignende opgaver tæt relateret til vejvedligeholdelse. Den hyppigst forekommende ændring er dog, at kommunens folk fortsætter med at bruge deres tid på vedligeholdelse af vejnettet, mens at en større andel af denne efter kontraktindgåelsen nu går til det resterende vejnet, som ikke er omfattet af kontrakten. Skiftet fra faglig ressourceperson til administrator og kontraktstyrer kan på sigt have implikationer for kommunernes kompetencer på området, idet nogle kommuner indikerer et potentielt tab af kompetencer.

I forhold til kontraktlige forhold vedrørende de ansatte, meldes der ikke i forlængelse af indgåelse af funktionskontrakterne om ændringer i antallet af medarbejdere på særlige ansættelsesvilkår. Ligeledes ses heller ikke ændringer i relation til udviklingen i sygedage hos de berørte kommunale medarbejdere.

Udviklingen i medarbejdertilfredsheden fra før-situationen og frem til i dag er oftest upåvirket. Der ses således typisk ikke den store ændring i den generelle og overordnede medarbejdertilfredshed. Nogle kommuner påpeger dog, at der i forbindelse med deres konkrete funktionskontrakt har været en tendens til, at man i starten har oplevet en vis grad af utilfredshed, som dog aftager over tid, efterhånden som man har vænnet sig til den nye opgaveløsning.

Til trods for den generelle manglende påvirkning i medarbejdertilfredsheden ses der enkelte eksempler på, at den enkelte funktionskontrakt kan påvirke medarbejdertilfredsheden såvel positivt som negativt. I kontakten med de enkelte kommuner har denne haft mulighed for at kommentere på en række parametre relateret til medarbejdernes motivation. Boksen nedenfor indeholder en oversigt over de parametre, som der i udgangspunktet kunne kommenteres på.

Medarbejdertilfredsheden er blevet vurderet med udgangspunkt i følgende parametre:

- Indflydelse på eget arbejde
- Lønvilkår
- Motivation
- Arbejdstempo/-pres
- Beslutningshastighed
- Arbejdsmiljø
- Karrieremuligheder
- Lederskab
- Samarbejde og kolleger

Den positive udvikling i form af forbedret medarbejdertilfredshed skyldes oftest, at der igennem et bedre samarbejde med leverandøren opnås bedre arbejdsvilkår. Igennem den øgede kontakt med leverandøren bliver der således mulighed for at opnå en øget videndeling til gavn for de ansatte hos den ordregivende myndighed. Derudover indikeres det i nogle cases, at der opleves en motiverende effekt ved at få ansvaret for at administrere større kontrakter, idet dette stiller ekstra krav til den ansatte.

Funktionskontrakterne er samtidig med til at frigøre tid til andre opgaver hos kommunens medarbejdere, hvilket i størstedelen af casene opleves som en positiv udvikling, idet der igennem et mindre arbejdspress bliver mulighed for en øget indsats i forhold til kommunens resterende vejnet samt mulighed for at arbejde med andre relaterede områder.

Der er i hovedparten af de analyserede cases oplevet en ændring i beslutningshastigheden. Dette skyldes den ændrede organisering, hvor leverandøren nu har mulighed for at planlægge sit arbejde mere optimalt, i stedet for at der som tidligere skal tages højde for en budgetbegrænsning eller søges om ekstra penge, hvilket kunne medføre en længerevarende politisk proces. Derved føler de ansatte, at vejnettet vedligeholdes på en mere optimal måde, hvilket skaber motivation og glæde blandt personalet.

Selvom der generelt kun i meget få cases opleves negative følger i form af forværret medarbejdertilfredshed, påpeger nogle, at kontrakten på kort sigt kan skabe usikkerhed, samt at kontrakten på længere sigt kan medføre en ændret arbejds karakter og ansvarsområde, som for fagfolk kan virke demotiverende, idet man i højere grad får en administrativ rolle.

6.1.4. Udvikling og samarbejde

Ved indgåelse af funktionskontrakter kan innovationen og samarbejdet ændre karakter på flere forskellige niveauer, idet der eksempelvis kan ske en ændring i forhold til den konkrete produktløsning, arbejdsproces og samarbejdsform. Der tegner sig ikke et entydigt billede i forhold til, om funktionsudbuddet har medført innovative effekter. Hvor selve udbuddet har medført en høj grad af innovation i forhold til tilrettelæggelsen af arbejdsopgaverne, vurderer den ordregivende myndighed, at udbuddet ikke har medført direkte innovative effekter i form af ændrede metoder/værktøjer til udførelse af vedligeholdelsen af de enkelte vejstrækninger i halvdelen af casene. Dette må til dels skyldes, at der findes et begrænset antal tilgængelige løsninger i forhold til belægningsvedligehold. Potentialet for innovation er således i udgangspunktet begrænset.

Former for potentielle innovative effekter:

- 1) Nye måder at organisere opgaveløsningen på/nye arbejdsprocesser
 - Tidshorisont
 - Kommunal organisation – antal leverandører
 - Leverandør organisation – arbejdsproces og planlægning af arbejdet
- 2) Samarbejdsform
 - Mødefrekvens
 - Videndeling
- 3) Nye metoder / værktøjer (nye opgaveløsningsmetoder)
 - Andre asfaltafløsningsmetoder
- 4) Borgerinformation
 - Tiltag som evt. kan lede til forbedret trafiksikkerhed og fremkommelighed på vejene

Innovation i planlægningen, organiseringen og arbejdsprocessen

Ved indgåelse af funktionskontrakter ligger et element af innovation, idet kommunen indgår i et samarbejde, som bygger på en nyorganisering af vedligeholdelsen af det kommunale vejnet. En ofte fremhævet fordel ved funktionskontrakterne er netop, at de i sig selv giver anledning til innovation, da bestilleren kun definerer den ønskede "funktion" frem for de ønskede aktiviteter. Leverandørerne får derefter selv lov til at definere og tilrettelægge

opgaveløsningen og bærer også ansvaret og risikoen for, at løsningen lever op til kontraktens kravspecifikationer.

I samtlige analyserede cases er man gået fra at anvende 1-årige licitationer og ad hoc-bestillinger. Ifølge leverandørerne selv har dette tidligere givet dem mindre fleksibilitet end i de nuværende kontrakter. Hos en leverandør beskriver man således, hvordan funktionskontrakterne muliggør, at man optimalt kan koordinere sit arbejde uden at skulle tage højde for de tidligere tidsbegrænsninger, som de 1-årige licitationer opstillede. En leverandør er eksempelvis ikke længere presset til at vedligeholde en vejstrækning i december måned for at nå det inden for den 1-årige licitation, men kan nu i stedet vente til et mere optimalt tidspunkt i forhold til den generelle planlægning og vejrbetingelserne.

Udover den tidsmæssige fleksibilitet henover året påpeger både leverandører og den ordregivende myndighed samtidigt, at den nye kontraktløsning har ændret måden at organisere arbejdet på, idet der nu er skabt en ramme, hvor store investeringer er mulige i de enkelte år. Derved har introduktionen til funktionskontrakter udfyldt et finansieringsbehov, som den ordregivende myndighed opfatter som nyskabende sammenlignet med tidligere kontraktløsninger. Alle ti kommuner beskriver således, hvordan leverandøren indtager en rolle som bank for de respektive kommuner. Dette skyldes muligheden for at placere store investeringer i kontraktens første år, jf. kvalitetsafsnittet. Kommunen havde ikke tidligere denne mulighed, da fx budgetbegrænsninger og politiske prioriteringer afholdt dem fra i enkelte år at afsætte de påkrævede midler til vedligeholdelse. Det er således nu muligt at planlægge arbejdet på længere sammenhængende vejstrækninger i stedet for, som tidligere, at foretage vedligeholdelse af uensigtsmæssige små strækninger fordelt over hele kommunen.

Innovation i samarbejdsformen

Samarbejde er her defineret som spørgsmålet om, hvorvidt funktionsudbuddet har medført tiltag som har bidraget til øget videndeling og/eller styrket samarbejde mellem den ordregivende myndighed og leverandøren. Ni ud af ti kommuner melder om øget videndeling/styrket samarbejde mellem bestiller og leverandør efter indgåelse af funktionskontrakter. Den primære årsag er, at der i udbudsmaterialet fremgår, at der fast skal afholdes flere årlige møder mellem parterne. Som det fremgår af eksemplet nedenfor fra funktionskontrakten i Videbæk Kommune, anvendes som oftest både opstartsmøder og evalueringsmøder i slutningen af kontraktåret. Dette er gældende for alle de analyserede funktionskontrakter.

Eksempel – Krav om mødeaktivitet i udbudsmaterialet fra Ringkøbing-Skjern (Videbæk) Kommune

Ad § 11, stk. 1

Hvert år indkaldes til opstartsmøde i marts ved kommunen for at sikre koordinering af belægningsarbejder og ledningsarbejder. Til en del af mødet kan andre ledningsejere end kommunen inviteres. Her fremlægger entreprenøren en specifik plan for, hvad der forventes at blive udført af fulddækkende belægninger indeværende år med angivelse af vejidentifikation og stationeringer.

Kommunen fremlægger en plan for årets kendte planlagte ledningsarbejder, ligeledes med angivelse af vejidentifikation og stationeringer, samt øvrige anlægs-/renoveringplaner vedr. vejarealer indeholdt i entreprisen, fx renovering af fortove o.l. Ved mødet skal planerne afstemmes.

Entreprenøren skal arrangere årlige afslutningsmøder.

Der opleves dog stor variation i omfanget af kontakt udover de i kontrakten specificerede krav til løbende møder. Således ses enkelte cases, som eksempelvis funktionskontrakten i Aalborg Kommune, hvor kontakten er minimeret til få gange årligt. I andre kommuner som eksempelvis Videbæk Kommune er kontakten langt mere regelmæssig, idet leverandøren nogle gange kigger forbi kommunens kontor i forbindelse med vedligeholdelsesarbejde på kommunens vejnet. Således er det svært at sige noget generelt om den uformelle kontakt imellem parterne, da denne i høj grad afhænger af kommunens, leverandørens og de enkelte personers behov i forbindelse med opgavevaretagelsen. Herved påpeges et forhold, som enkelte kommuner udtrykker bekymring om, nemlig at kontrakterne i høj grad kan blive personafhængige, idet der oftest sidder én person med ansvaret på hver side af bordet. Derved opstår en personafhængighed, som kan give fremtidige problemer ved personaleudskiftning, personlige uoverensstemmelser o.l. Det omtales dog kun som et potentielt problem, som altså ikke konkret er oplevet i de analyserede cases.

Generelt kan det siges, at analysen indikerer, at risikoen for tab af kompetencer i forbindelse med indgåelse af 10-15-årige funktionskontrakter delvis opvejes af det tættere samarbejde, som giver et indblik i opgaveløsningen. Mange kommuner påpeger dog, at man på sigt kan miste viden og ekspertise på området. Det gælder måske især, hvis hele vejnettet er udbudt i funktionskontrakter. Det er dog kun meget få kommuner, som har hele vejnettet udbudt på denne måde, hvorfor dette ikke ellers er beskrevet som et oplevet problem.

Innovation i opgaveløsningen

I udbudsmaterialet til funktionskontrakterne indgår ofte bestemmelser og krav om innovation. Eksempelvis angiver en kontrakt, at "Valg af materialer påhviler entreprenøren, idet der som minimum stilles krav om, at materialevalg skal svare til materialer med lang holdbarhed, dvs. holdbarhed

på mere end 1 år”. Herved muliggøres det for leverandøren selv at vælge det ønskede materiale til asfaltarbejdet. Derudover giver nogle kommuner udtryk for, at man ligefrem opfordrer leverandørerne til at afprøve nye belægningstyper. I visse tilfælde har leverandøren dog ikke udnyttet denne mulighed, hvilket for nogle kommuner har været skuffende, idet man gerne ser, at leverandøren anvender og udnytter friheden til og muligheden for at vælge innovative løsninger. Det påpeges dog i samme forbindelse, at en sådan innovation helst skal finde sted i kontraktens første år, da man derved når at se effekterne inden for kontraktens løbetid.

Funktionskontrakterne har ikke bevirket, at leverandøren anvender nyt materiel, ligesom der ikke har været ændringer i den konkrete løsning af den konkrete vejstrækning. Således ser innovationen ud til at finde sted på et højere organisatorisk niveau snarere end i den praktiske opgaveløsning.

Innovation i borgerinformation

I forbindelse med funktionskontrakterne stilles der krav til, hvordan leverandøren løbende skal sikre, at kommunens borgere opdateres om forestående vejarbejde på de berørte strækninger. I eksemplet nedenfor fremgår det således, hvordan man i den specifikke kontrakt for Odsherred Kommune kræver, at der på månedlig basis offentliggøres arbejdsplaner. Dette er en generel tendens på tværs af kontrakterne, idet alle cases har et element af specificerede krav til borgerinformation. Der er dog forskel i kravene, idet der både ses krav til månedlig og årlig offentliggørelse, ligesom der ikke alle steder stilles krav til, at det også skal fremgå i lokalavisen. Derudover har der i forbindelse med visse kontrakter været problemer med rent faktisk at få leverandørerne til at offentliggøre vedligeholdelsesplanerne til tiden, hvorfor den innovative effekt til dels opfattes som udeblevet.

Eksempel – Krav til borgerinformation i udbudsmaterialet fra Odsherred Kommune

ad § 9stk. 1

Entreprenørens orientering af beboerne skal koordineres med Odsherred Kommune, således at offentliggørelse kan ske på kommunens hjemmeside og en lokalavis 1 gang pr. måned.

6.2. Forklaringsfaktorer

Det er vigtigt, at en effektanalyse forholder sig til baggrunden for og årsagen til identificerede effekter. Værdien af en effektanalyse hænger nøje sammen med, i hvor høj grad analysen er i stand til at vurdere baggrunden for effekterne. Nedenfor beskrives, hvilke forhold der har haft betydning for de opnåede resultater på belægningsområdet. Afsnittet belyser således, hvordan og hvorfor de identificerede effekter er opstået.

Gennemgangen er inddelt i to dele. Først gives en oversigt over kommunernes egne bud på forklaringer af de fire hovedtyper af effekter. Dernæst følger en vurdering af, om der er mønstre på tværs af de forskellige grup-

peringer af cases, fx om kontraktstørrelse og PLI i kommunen spiller ind i forhold til de opnåede effekter. Dvs. at der ”kontrolleres” for systematiske variationer i effekter mellem forskellige typer cases.

6.2.1. Kommunernes egne bud på forklaringsfaktorer

Nedenstående tabel indeholder en oversigt over kommunernes egne bud på, hvilke forklaringsfaktorer der har betydning for de identificerede effekter. Der ses nogle generelle træk i forklaringsfaktorerne:

Økonomi:

- Den væsentligste forklaringsfaktor i forhold til den identificerede omkostningsstigning er, at man i forbindelse med funktionsudbuddet efterspørger en bedre kvalitet end i før-situationen (jf. eksemplet nedenfor).

Eksempel – Krav til kvalitet i udbudsmaterialet fra Odder Kommune

Skemaet nedenfor angiver den på udbudstidspunktet registrerede tilstand på de omfattede veje. Kommunen valgte i udbudsmaterialet at inddele vejnettet i tre vedligeholdelsesniveauer, hvor alle tre fremgår af tabellen nedenfor.

Vedligeholdelsesniveau	Middel Max.	Enkeltparcel Max.
1	2,8	6,3
2	3,1	13,5
3	4,1	12,5

I udbuddet har kommunen og leverandøren opsat kvalitetsmål for alle tre vedligeholdelsesniveauer, som fremgår herunder. Skemaet angiver krav til skadespoint som middelværdi for hvert vedligeholdelsesniveau samt et krav til maksimalt skadespoint, som en enkelt parcel må antage.

Vedligeholdelsesniveau	Middel Max.	Enkeltparcel Max.
1	2,0	3,0
2	2,5	4,0
3	3,0	5,0

- Det eksisterende efterslæb på de udbudte vejstrækninger betyder, at en omkostningsstigning er nødvendig for at genoprette vejnettets kvalitet.
- Når kontrakterne i visse tilfælde bliver dyrere end forventet, skyldes det, at indekseringen har medført et for nogle kommuner overraskende fordyrende element.

Kvalitet:

- Kvalitetsforbedringerne skyldes primært de specificerede krav i udbudsmaterialet, som lægger op til en markant kvalitetsforbedring.
- Kvalitetsstigningen i kontrakternes første år forklares ud fra den finansielle struktur i funktionsudbuddet, hvor leverandøren har mulighed for at fungere som långiver, idet denne kan foretage store investeringer, og dermed betydelig genopretning, i kontraktens første år.
- I de kommuner hvor kvaliteten ikke er forbedret, forklares dette med, at man ikke har ønsket en kvalitetsforbedring men i stedet en uændret kvalitet i forhold til før-situationen.

Organisation:

- Da der i før-situationen også er tale om udbud, blot i form af kortere 1-årige licitationer, ændrer funktionskontrakten oftest ikke ved kommunens måde at organisere sig på, hvilket til dels forklarer de manglende effekter på dette område. Der ses dog et skift i roller, hvor det administrative personale i kommunen efter indgåelse af en funktionskontrakt i højere grad får en kontraktstyrings- og opfølgningsrolle.
- Der ses i visse tilfælde, at man har haft mulighed for, at kanalisere medarbejdere over i andre lignende funktioner, herunder vintertjeneste, hvorved en slankere bestillerorganisation til dels er opnået.
- Medarbejdertilfredsheden påvirkes kun i ringe grad, hvilket igen skyldes de forholdsvis små organisatoriske ændringer. Når der alligevel sker ændringer i medarbejdertilfredsheden, skyldes det de ændrede medarbejderopgaver, som i de forskellige kommuner påvirker de ansatte forskelligt.

Udvikling og samarbejde:

- De markante forbedringer i udviklingen og samarbejdet skyldes primært de i udbudsmaterialet specificerede krav til antallet af møder.
- Det forbedrede samarbejde forklares også ved den længere tidshorisont, idet det langvarige samarbejde gør, at alle har interesse i et samarbejde som fungerer.

Tabellen nedenfor indeholder en kommunebaseret oversigt over forklaringsfaktorer.

TABEL 17: KOMMUNERNES FORKLARINGSFAKTORER – BELÆGNING

Kommune	Forklaring (økonomiske effekter)	Forklaring (kvalitet)	Forklaring (organisation)	Forklaring (udvikling og samarbejde)
Ringkøbing-Skjern (Videbæk)	Et svagt efterslæb, som bl.a. skyldes manglende vedligeholdelse de seneste tre år. Bruger flere penge end tidligere pga. efterslæbet. Indeksering forstærker omkostningsstigningen.	Bedre skadespoint skyldes større investeringer og færre klager.	Arbejdsopgaver ændret. Fra at tilrettelægge området til administrator og kontraktopfølgning. Faldende motivation grundet de nye arbejdsopgaver.	Kontrakten lægger op til innovation. Det er dog ikke udnyttet. Flere møder og bedre samarbejde.
Holbæk (Tornved)	Et stort efterslæb, som primært skyldes manglende vedligeholdelse de forudgående år. Bruger flere penge end tidligere. Indeksering forstærker omkostningsstigningen.		Arbejdsopgaver ændret, idet der nu er nye ansvarsområder.	Føler ikke at der er kommet mere innovation i den fysiske udførelse af arbejdet. Flere møder, bedre samarbejde. Dog risiko for tab af ekspertise.
Odder		Det markante bedre skadespoint skyldes primært leverandørens mulighed for at foretage store investeringer samt de skarpere krav til skadespointet.	Arbejdsopgaver uændret. Ikke muligt at måle effekten på medarbejdertilfredshed, da der har været stor udskiftning siden kontraktstart.	Kontrakterne lægger op til innovation i form af nye belægningsstyper, hvilket dog ikke er udnyttet af leverandøren. Det forbedrede samarbejde og videndeling skyldes primært flere møder, tillid og fælles interesser parterne imellem.
Lemvig (Thyborøn)	Kvalitet forud for udbuddet har været på det samme niveau igennem en længere periode. Ønsker at bibeholde og sikre det nuværende niveau.	Uændret/ svagt faldende skadespoint skyldes primært ønsket om et uændret kvalitetsniveau, samt problemer i forbindelse med hårde vintre. Der er ikke sket markante ændringer i antallet af klager. De relativt begrænsede effekter kan muligvis forklares ved at der er tale om en case af forholdsvis nyere dato.	Arbejdsopgaver ændret og nye ansvarsområder. Den sparede tid opvejes af flere møder o.l. Kan være en udfordring, at leverandøren prioriterer andre kommuner højere.	Kommunen føler ikke, at der er kommet mere innovation i den fysiske udførelse af arbejdet. Flere møder og bedre samarbejde.

Kommune	Forklaring (økonomiske effekter)	Forklaring (kvalitet)	Forklaring (organisation)	Forklaring (udvikling og samarbejde)
Lemvig	Bruger flere penge end tidligere. Indeksring opleves som udfordrende.	Uændret skadespoint skyldes primært ønsket om et uændret kvalitetsniveau. Der er ikke set betydelige ændringer i antallet af klager.	Arbejdsopgaver ændret og nye ansvarsområder. De ændrede opgaver påvirker ikke den daglige tilfredshed. Kan være en udfordring, at leverandøren prioriterer andre kommuner, som ikke er på funktionskontrakt, højere.	Føler ikke, at der er kommet mere innovation i den fysiske udførelse af arbejdet. Flere møder og bedre samarbejde.
Aalborg (Nibe)	Et stort efterslæb, som primært skyldes manglende vedligeholdelse de forudgående år. Indeksring opleves som udfordrende.	Bedre skadespoint skyldes kravene specificeret i udbuddet og muligheden for store investeringer i kontraktens første år. Færre klager, bedre fremkommelighed og øget trafiksikkerhed.	Arbejdsopgaver ændret. Mere motiveret pga. det ændrede ansvarsområde og gode samarbejde.	Kontrakten lægger op til innovation. Flere møder, bedre samarbejde og god personlig kontakt.
Næstved (Fladså)		Bedre kvalitet skyldes muligheden for at lave større investeringer tidligt, samt skærpede krav. Færre klager, idet vejnetets kvalitet er blevet løftet.	Arbejdsopgaver ændret. Der er faktorer, der påvirker tilfredsheden begge veje.	Kontrakten lægger op til innovation i forhold til organisationen, udførelsen og valget af materialer. Risiko for på sigt at tabe kompetencer.
Mariagerfjord	Bruger færre penge end tidligere, hvilket primært skyldes, at man har valgt en løsning, hvor der fokuseres på den langsigtede forbedring af vejkapitalen.	Kravene specificeret i udbudsmaterialet er højere end tidligere kravspecifikationer. Færre klager, bedre borgerinformation, samt marginalt øget fremkommelighed og forbedret trafiksikkerhed.	Arbejdsopgaver uændret da man også tidligere udbød opgaverne, dog på kortere kontrakter.	Der er skabt et bedre fundament for innovation i opgaveløsningen og organiseringen, samt borgerinformationen.
Slagelse (Korsør)		Kravene specificeret i udbudsmaterialet er højere end tidligere kravspecifikationer. Færre klager og øget fremkommelighed og trafiksikkerhed.	Arbejdsopgaver uændret da man også tidligere udbød opgaverne, dog på kortere kontrakter.	Der er ikke sket den forventede innovation i den konkrete udførelse (fx materialevalg). Øget innovation ved planlægningen af arbejdet. Skyldes primært flere møder og bedre samarbejde.



Kommune	Forklaring (økonomiske effekter)	Forklaring (kvalitet)	Forklaring (organisation)	Forklaring (udvikling og samarbejde)
Odsherred	Bruger lidt flere penge end tidligere, hvilket dog skyldes de strengere kvalitetskrav, som er opstillet på baggrund af efterslæbet på kommunens vejnet.	Bedre kvalitet, som skyldes, at man har fået foretaget nogle større investeringer i kontraktens første år for at opfylde kvalitetskrav.	Arbejdsopgaver uændret. Arbejdet på området udgør en lille/mindre del af arbejdsopgaver (både før/efter).	Der er ikke sket den forventede innovation i den konkrete udførelse (fx materialevalg). Øget innovation ved planlægning af arbejdet. Flere møder og bedre samarbejde.

6.2.2. Mønstre på tværs af grupperinger af cases

Tabellen nedenfor indeholder en tværgående oversigt over centrale case-karakteristika. Oversigten viser udvalgte parametre, som kan være potentielle forklaringsfaktorer i forhold til de identificerede effekter. Eksempelvis kan et stort antal modtagne tilbud vidne om stor konkurrence, hvilket indikerer, at bestiller får en konkurrencedygtig pris.

TABEL 18: CASE-KARAKTERISTIKA – BELÆGNING

Kommune	Vejstrækning, km	Veje i alt, km[1]	Befolkningstal	Udbudsform	Før-situation	Modtagne tilbud	Kontraktstørrelse, mio. kr.	Tildelingskriterier	PLI
Odsherred	152	593	32.826	Begrænset udbud	1-årig licitation	4	37,0	Laveste pris: Pris 100 pct.	29,4
Slagelse (Korsør)	146	1.023	77.470	Begrænset udbud	1-årig licitation	7	32,5	Økonomisk mest fordelagtige tilbud: Pris 70 pct. Handlingsplan 20 pct. Nøglepersoner 5 pct. Hensyn 5 pct.	24,8
Lemvig	375	637	21.561	Begrænset udbud	1-årig licitation	n/a	49,9	Økonomisk mest fordelagtige tilbud: Pris 75 pct. Driftstilsyn 15 pct. Service 5 pct. Organisation 5 pct.	25,7
Holbæk (Tornved)	126	865	69.548	Offentligt udbud	1-årig licitation	n/a	29,8	Laveste pris: Pris 100 pct.	29,0
Odder	158	372	21.763	Begrænset udbud	1-årig licitation	n/a	29,0	Laveste pris: Pris 100 pct.	34,2
Ringkøbing-Skjern (Videbæk)	143	1.799	58.181	Begrænset udbud	1-årig licitation	n/a	37,6	Økonomisk mest fordelagtige tilbud: Pris 70 pct. Service 15 pct. Organisation 10 pct. Erfaring 5 pct.	22,8
Næstved (Fladså)	157	1.081	80.856	Begrænset udbud	1-årig licitation	n/a	37,1	Laveste pris: Pris 100 pct.	22,3



Kommune	Vejstrækning, km	Vej i alt, km[1]	Befolkningstal	Udbudsform	Før-situation	Modtagne tilbud	Kontraktstørrelse, mio. kr.	Tildelingskriterier	PLI
Mariagerfjord	776	1.017	42.572	Begrænset udbud	1årig licitation	n/a	165,2	Økonomisk mest fordelagtige tilbud ⁷	25,0
Lemvig (Thyborøn)	143	637	21.561	Begrænset udbud	1årig licitation	n/a	37,6	Laveste pris: Pris 100 pct.	25,7
Aalborg (Nibe)	175	1.930	124.921	Begrænset udbud	1årig licitation	n/a	30,7	Økonomisk mest fordelagtige tilbud: Pris 70 pct. Handlingsplan 15 pct. Organisering 10 pct. Hensyn 5 pct.	24,1
Gennemsnit	235	995	55.126	n/a	n/a	n/a	50	n/a	26

Det udbudte areal (vejstrækning) varierer fra kommune til kommune, fra 126 km i Tornved til 776 km i Mariagerfjord. De ti udbud giver en gennemsnitlig vejstrækning på i alt 235 km., hvilket skal ses i forhold til den gennemsnitlige totale vejstrækning i kommunerne (veje i alt), der er 995 km. Således er der i gennemsnit udbudt ca. 24 pct. af de omhandlede kommuners vejnet.

I tabellen fremgår det, at udbudsformen i kommunerne overvejende er begrænset offentligt udbud. Denne udbudsform er gældende i otte ud af ti cases. Herudover er en enkelt case et offentligt udbud.

Tidligere var samtlige vejarealer i casene udliciteret på 1-årige licitationer (før-situation). Dette afspejler de generelle markedsforhold, der gør sig gældende, hvor anvendelse af 1-årige licitationer er udbredt.

Antallet af modtagne tilbud indikerer konkurrenceintensiteten i markedet. I de gennemgåede cases er det generelt oplyst, at der oftest er afgivet bud fra 4-8 leverandører, hvilket indikerer et relativt modent marked og en høj grad af konkurrence. En enkelt markedsaktør påpeger, at omfanget af konkurrence er mere begrænset i forhold til store udbud, da der er et begrænset antal leverandører, der kan løfte store udbud på vejsserviceområdet, fx med sammenkobling af forskellige opgavetyper.

Kontraktstørrelsen i de respektive kommuner varierer fra 29 mio. kr. i Odsherred til 165 mio. kr. i Mariagerfjord. Den gennemsnitlige kontraktstørrelse for de ti cases er 50 mio. kr., dog er der ikke taget højde for længden af kontrakten, hvorfor der ikke kan siges noget om kontraktstørrelsen pr. år på denne baggrund.

Tildelingskriterier for det vindende tilbud er overvejende en funktion af tilbuddets pris. I fire ud af ti cases er udbuddets vinder fundet udelukkende på baggrund af prisen. Herudover udgør prisen i fem ud af ti cases minimum



70 pct. af de samlede tildelingskriterier for udvælgelse af det vindende tilbud. Udover prisen udgør handlingsplan, service, driftstilsyn og organisation mellem 10 og 20 pct. Den resterende del af tildelingskriterierne udgøres af hensyn, erfaring og nøglepersoner.

PLI (privat-leverandør indikator) måler omfanget af konkurrenceudsættelse i den pågældende kommune og fortæller dermed noget om, i hvor stor grad private selskaber varetager kommunens opgaver. PLI varierer fra 22,3 i Fladså til 34,2 i Odder og er i gennemsnit 26 for de ti kommuner. Dette gennemsnit stemmer fint overens med landsgennemsnittet på 25,5 i 2010.⁴⁹

På baggrund af gennemgangen af tabellen ses der især en spredning på følgende dimensioner:

- Kontrakternes størrelse
- Tildelingskriterier
- PLI

Overordnet ser det dog ikke ud til, at disse case-karakteristika har udslagsgivende betydning i forhold til de identificerede effekter. Som det fremgår af analyseresultaterne ovenfor, er der identificeret forholdsvis ens effekter på tværs af stort set samtlige cases – dette til trods for ovennævnte spredning i case-karakteristika. Det tyder på, at det ikke er afgørende eller udslagsgivende forklaringsfaktorer.

Da vejlængden i de fleste af de eksisterende funktionskontrakter er forholdsvis identisk, er det svært at vurdere, hvorvidt dette kan influere på effekterne af funktionskontrakten. Det er dog bemærkelsesværdigt, at der har været en positiv brutto- og nettoeffekt i forbindelse med funktionskontrakten i Mariagerfjord Kommune, som er kontrakten med det længste udbudte vejnet. Dette kunne antyde, at der potentielt kan ligge en fordel i at udbyde større vejkmængder. Der er dog ikke umiddelbart et tilstrækkeligt datagrundlag til at konkludere på dette. I relation hertil er det også interessant at se på kontraktstørrelsens indvirkning på de analyserede effekter, da disse varierer betydeligt på tværs af kontrakterne. Den største kontraktsum findes ligeledes i Mariagerfjord Kommune, hvilket igen kunne indikere fordele ved større samlede udbud.

I de analyserede funktionskontrakter er der generelt valgt to forskellige tilgange til tildelingskriterier (laveste pris og økonomisk mest fordelagtige tilbud). Der kan ikke siges noget entydigt i forhold til, hvorvidt den ene tildelingsstrategi medfører en bedre økonomisk effekt end den anden. Dog bør det bemærkes, at de to cases med positive brutto- og nettoeffekter begge har anvendt en tilgang, hvor man ønskede det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Enkelte kommuner har kommenteret, at det kan være udfordrende at anvende dette tildelingskriterium, da tilbudsevalueringen dermed skal forholde sig til kvaliteten af de tilbudte løsninger og ikke kun prisen.

Den store variation i kommunernes indkøbsmodenhed ser ikke ud til at være en udslagsgivende faktor i forhold til de opnåede effekter. Således

49 <http://www.noegletal.dk/noegletal/servlet/nctrlman.aReqManager>

ses kommuner med høj indkøbsmodenhed at have oplevet større negative økonomiske effekter end kommuner med en betydeligt mindre indkøbsmodenhed. I forhold til den økonomiske vurdering er det i stedet i høj grad et spørgsmål om vejenes kvalitet og kravene i udbuddet, som påvirker den økonomiske effekt. Det er dog også undersøgt, hvorvidt indkøbsmodenheden har haft en betydning i forhold til samarbejdet med leverandøren og udformning af udbudsmaterialet. Heller ikke her er der dog nogen indikation af, at indkøbsmodenheden skulle have særlig betydning.

Sammenfatning

I analysen ses der sammenfattende en række eksempler på drivkræfter, der kan have betydning for de opnåede resultater (effekter). Nedenfor illustreres og beskrives udvalgte eksempler herpå. Listen er ikke udtømmende.

FIGUR 18: EKSEMPLER PÅ FAKTORER MED BETYDNING FOR OPNÅEDE EFFEKTER

Forklaringsfaktorer

Kvalitetsniveau

Scope

Udbudsmateriale

Betalingsmekanisme

Samarbejde

Erfaring

For det første påvirker det eksisterende kvalitetsniveau (efterslæb) og det langsigtede (ønskede) kvalitetsniveau både økonomiske og kvalitetsmæssige effekter. Det skyldes, at omfanget af efterspurgte ydelser, samt kvaliteten af disse, har en naturlig sammenhæng med prisen for opgaven.

For det andet kan opgavens scope antages at have betydning for de opnåede effekter, da fx snitflader til relaterede opgaver samt omfang af følgearbejder kan have betydning for økonomien i et projekt.

Udbudsmateriale og aftalegrundlag kan for det tredje antages at have betydning for, hvilke effekter der opnås på baggrund af samarbejdet. Alle væsentlige forhold reguleres i aftalegrundlaget, herunder bl.a. samarbejdets organisation, betalingsmekanismen, kravspecifikationerne og en lang række andre vilkår for samarbejdet. Kvaliteten af udbudsmaterialet og aftalegrundlaget kan potentielt drive effekterne igennem hele kontraktforløbet, idet et gennemarbejdet udbuds- og kontraktgrundlag vil medføre et mere gnidningsfrit og effektivt samarbejde.



Betalingsmekanismen kan have en særsilt betydning for, hvilke effekter der opnås, da betalingsmekanismen har stor betydning for størrelsen og udviklingen i de løbende betalinger og overordnet for incitamentsstrukturen i samarbejdet.

Afslutningsvis kan selve "samarbejdet" mellem parterne potentielt påvirke resultaterne, da et smidigt samarbejde i højere grad understøtter en god driftsorganisation og dermed positive effekter. Et godt samarbejde kan fx være med til at sikre, at konflikter ikke eskalerer, at udfordringer løses på en god måde undervejs i forløbet, og at der sker videndeling igennem løbende dialog og møder, som videre kan bidrage til mere positive effekter i form af fx bedre og mere innovative løsninger på baggrund af erfaringerne fra samarbejdet.