

Kasper Lemvigh og Bo Panduro

Benchmarking af vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner



*Benchmarking af vej- og parkområdet i Lolland og
Guldborgsund Kommuner* kan hentes fra hjemmesiden
www.kora.dk

© KORA og forfatterne

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

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7509-781-4
Projekt: 10870
2015

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

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



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

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

Forord

Lolland og Guldborgsund Kommuner bad i sensommeren 2014 KORA om at sammenligne de to kommuners opgavevaretagelse i forhold til service og produktivitet på vej- og parkområdet.

Efter igangsættelse af opgaven bad kommunerne desuden KORA om at indhente overordnede nøgletal og erfaringer om opgavevaretagelsen for yderligere tre sammenlignelige kommuner.

Sammenligningen af Lolland og Guldborgsund Kommuner baserer sig på møder med lederne af de to kommuners organisationer, Park og Vejchef Kjeld Jensen, fra Lolland Kommune, samt centerchef for Park, Vej og Ejendomme, Christian Refstrup, og leder af Driftsplan og Lystbådehavne, Jørgen Hilleke, fra Guldborgsund Kommune. Undervejs har specialister og mellemledere fra de to kommuner ydet væsentlige bidrag til opgaven.

I opgaven med sammenligning med tre yderligere kommuner: Herning, Faaborg-Midtfyn og Vordingborg Kommuner. KORA har gennemført telefoninterview med kommunernes myndighedschefer på vej- og parkområdet.

KORA håber med denne rapport at kunne kaste lys over, hvor Lolland og Guldborgsund Kommuner hver især kan udvikle sig på vej- og parkområdet.

Kasper Lemvigh og Bo Panduro
Marts 2015

Indhold

Sammenfatning	5
1 Indledning	13
1.1 Baggrund og formål	13
1.2 Afgrænsning og definition af centrale begreber	13
1.3 Benchmarkinganalysen i praksis	16
1.4 Rapportens opbygning	16
2 Enhedsudgifter på vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner	18
2.1 Data og metode	18
2.2 Grønne områder	22
2.3 Græsslåning	25
2.4 Boldbaner	27
2.5 Offentlige toiletter	30
2.6 Asfalt	33
2.7 Vejrabatter	38
2.8 Vejbelysning	40
2.9 Renholdelse af veje	43
3 Overordnede nøgletal på vej- og parkområdet i fem kommuner	46
3.1 Data og metode	46
3.2 Organisering af vej- og parkområdet	48
3.3 Nøgletal	53
3.4 Konklusioner om sammenhæng mellem enhedsudgifter og vej- og parkområdets organisering	55
4 Perspektiver på organiseringen af vej- og parkområdet	56
4.1 Egen drift	56
4.2 Konkurrenceudsættelse og udlicitering	59
4.3 Tværkommunalt samarbejde	63
Litteratur	66
Bilag 1 Omkostningsægte timepriser og omkostningsbaserede regnskaber	67
Bilag 2 Overordnede nøgletal (specifikation)	72

Sammenfatning

I denne rapport har KORA undersøgt Lolland og Guldborgsund Kommuner serviceniveau og produktivitet på vej- og parkområdet ved at analysere og sammenligne overordnede nøgletal og enhedsudgifter. Sammenligningen af enhedsudgifterne er foretaget kun for Lolland og Guldborgsund Kommuner og bygger på detaljerede udgifts- og aktivitetsdata fra de to kommuner. I forhold til de overordnede nøgletal er Lolland og Guldborgsund Kommuner blevet benchmarket med tre sammenligningskommuner på baggrund af tilgængelige data fra Danmarks Statistik. Alle nøgletal bygger på regnskabstal for 2013. I tillæg til nøgletalsbenchmarkingen har KORA givet perspektiver på alternative måder at organisere opgaveløsningen på vej- og parkområdet.

Enhedsudgifter på vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner

KORA har undersøgt Lolland og Guldborgsund Kommuner produktivitet og serviceniveau på vej- og parkområdet ved at opgøre og sammenligne kommunernes enhedsudgifter. Enhedsudgifter er opgjort som prisen pr. produceret serviceenhed, eksempelvis kommunens udgifter pr. vedligeholdt km vej.

Det er ikke enkelt at opgøre valide, sammenlignelige enhedsudgifter. Blandt andet er der ikke altid en klar sammenhæng mellem de tilgængelige, registrerede udgifter og oplysningerne om antallet af serviceenheder. En central del af benchmarkinganalysen har derfor været at finde ud af, i hvilket omfang det kunne lade sig gøre at opgøre meningsfulde enhedsudgifter ud fra de foreliggende data. Efter aftale og i samspil med Lolland og Guldborgsund Kommuner har KORA opgjort følgende enhedsudgifter på vej- og parkområdet:

Delområde	Enhedsudgift
Grønne områder, inkl. og ekskl. trægrupper og skov	Kr. pr. m ²
Græsslåning	Kr. pr. m ²
Boldbaner	Kr. pr. m ²
Offentlige toiletter	Kr. pr. wc-kumme
Vejbelysning	Kr. pr. lyskilde og kr. km vej
Asfalt, lappehold	Kr. pr. ton asfalt udlagt
Asfalt, belægning/slidlæg	Kr. pr. km vej
Vejrabatter	Kr. pr. km vej
Renholdelse af veje	Kr. pr. km vej

Ud over enhedsudgifter har KORA afdækket den måde, de to kommuner har tilrettelagt opgavevaretagelsen på, samt serviceniveauet på de forskellige delområder. En kommunes enhedsudgifter er udtryk for en kombination af dens produktivitet og serviceniveau, givet de strukturelle vilkår for kommunens serviceproduktion. Er det muligt at tage højde for forskelle i serviceniveau og rammebetingelser, er det muligt at sige noget om potentialet for produktivitetsforbedringer.

Det er væsentligt at bemærke, at alle beløb som udgangspunkt indeholder både direkte, indirekte og beregnede omkostninger¹. Enhedspriser og de beregnede produktivitetspoten-

¹ Se bilag 1.

tialer er derfor højere end de udgiftsbaserede priser og de kortsigtede besparelser, man eventuelt vil kunne realisere inden for de kommunale bevillinger på vej- og parkområdet.

KORA har anvendt en omkostningsbaseret tilgang primært for at gøre kommunerne sammenlignelige uden at skulle forholde sig til, om kommunerne anvender en forskellig grad af udlicitering på de sammenlignede områder. Hvis en kommune anvender en privat entreprenør, vil udgiften til denne afspejle alle omkostninger, såvel direkte udgifter (som fx løn) som indirekte og beregnede omkostninger (som fx entreprenørens administration samt forrentning og afskrivning). Kun ved at anvende en tilsvarende omkostningsbetragtning for de kommunalt udførte opgaver, kan benchmarkingen blive sammenlignelig.

Resultatet af benchmarkingen af Lolland og Guldborgsund Kommuner enhedsudgifter på forskellige delområder af vej- og parkområdet er sammenfattet i tabellen på de næste tre sider.

Beløbene er angivet i omkostningsægte priser. For potentialeberegningerne er de udgiftsbaserede beløb desuden angivet i parentes. Ved omregning fra omkostninger til udgifter er anvendt en faktor på 1,14 svarende til forskellen mellem såkaldte "kosttimepriser" og "salgstimepriser" i Lolland Kommune.

Oversigt over opgavevaretagelse, serviceniveau, enhedsudgifter og vurdering af produktivitetspotentiale fordelt på delområder

Delområde	Kommune (udg. i mio. kr.*)	Opgavevaretagelse	Serviceniveau	Enhedsudgift	Forskelle i enhedsudgifter	Vurdering af potentia- le for produktivitets- forbedringer
Grønne områder (inkl. og ekskl. trægrupper og skov)	Lolland 7,3 mio. kr. (6,5 ekskl. skov)	Udføres af intern udførerenhed	Serviceniveauet er defineret ud fra plejeplaner og fordeling af mæng- der ud fra krav til vedligeholdelse og pleje. Benchmarkingen indikerer, at ser- viceniveauerne i de to kommuner er nogenlunde sammenlignelige, om end validiteten af data ikke er betyggende.	3,1 kr./m ² (inkl. trægrupper og skov)	0,4 kr./m ² (inkl. trægrupper og skov)	✗ Datagrundlaget er for usikkert til at vurdere, om forskellene i enheds- udgifter skyldes forskellig produktivitet eller for- skellige serviceniveauer.
				4,3 kr./m ² (ekskl. trægrupper og skov)		
	Guldborgsund 4,1 mio. kr. (3,6 ekskl. skov)	Udføres af intern udførerenhed		2,7 kr./m ² (inkl. trægrupper og skov)	1,4 kr./m ² (ekskl. trægrupper og skov)	
				2,9 kr./m ² (ekskl. trægrupper og skov)		
Græsslåning	Lolland 2,2 mio. kr.	Udføres af intern udførerenhed	Kvalitetskrav i plejeplanerne er anvendt som indikatorer på ser- viceniveau. Serviceniveauerne i de to kommu- ner vurderes at være nogenlunde sammenlignelige.	3,0 kr./m ²	Ingen forskel	✔ Idet det antages, at serviceniveauerne i de to kommuner er tilnærmel- sesvis sammenlignelige, indikerer benchmarkin- gen, at kommunerne er lige produktive.
	Guldborgsund 2,4 mio. kr.	Udføres af intern udførerenhed		3,0 kr./m ²		
Boldbaner	Lolland 2,5 mio. kr.	Udføres af intern udførerenhed	Kvalitetskrav i plejeplanerne er anvendt som indikatorer på ser- viceniveau. Serviceniveauerne vurderes at være nogenlunde sammenlignelige. Niveauet i Guldborgsund Kommune vurderes dog at være en anelse højere.	3,5 kr./m ²	0,3 kr./m ²	✔ Forskellene mellem kommunernes enheds- udgifter indikerer et produktivitetspotentiale i Lolland Kommune. <i>Potentialeberegning: 200.000 kr. (175.000 kr.)</i>
	Guldborgsund 2,6 mio. kr.	Udføres af intern udførerenhed		3,2 kr./m ²		

Delområde	Kommune (udg. i mio. kr.*)	Opgavevaretagelse	Serviceniveau	Enhedsudgift	Forskelle i enhedsudgifter	Vurdering af potentia- le for produktivitets- forbedringer
Offentlige toiletter (med og uden sæsonkorrektion)	Lolland 1,1 mio. kr.	Udføres af intern udførerenhed	Serviceniveauet for offentlige toilet- ter er opgjort dels som toiletdek- ning og dels ud fra rengørings- frekvens. Guldborgsund Kommune vurderes at have et højere serviceniveau målt på rengøringsfrekvens, formo- dentlig på grund af mere intensiv turisme.	29.335 kr./wc-kumme (ukorrigeret)	10.749 kr./wc-kumme (ukorrigeret) 6.256 kr./wc-kumme (korrigeret)	 Forskellene mellem kommunernes enheds- udgifter indikerer et produktivitetspotentiale i Lolland Kommune. Det er dog usikkert, om forskel- lene skyldes forskellige serviceniveauer og eks- traordinære udgifter. <i>Potentialeberegning: 150.000 kr. (132.000 kr.)</i>
	Guldborgsund 1,7 mio. kr.	Udføres af intern udførerenhed		44.667 kr./wc-kumme (korrigeret)		
				18.586 kr./wc-kumme (ukorrigeret)		
				38.411 kr./wc-kumme (korrigeret)		
Asfalt, slidlag/belægninger	Lolland 7,8 mio. kr.	Større slidlags-/belægnings- arbejder har været konkurren- ceudsat og udføres af ekstern entreprenør under en 15-årig funktionskontrakt.	Serviceniveauet for asfaltarbejder set under ét er defineret økonomisk frem for teknisk. Det antages her- med, at kvaliteten af asfaltarbej- derne er nogenlunde den samme på tværs af kommunerne. Det er dog muligt at kontrollere for vejstandarden ud fra kommunernes oplysninger om vejvedligeholdel- sesefterslæbet. Koblet med overordnede enhedsud- gifter for asfaltområdet vurderes det, at Guldborgsund Kommune har et væsentligt højere serviceniveau end Lolland Kommune.	(288.889 kr./km vej)	Enhedsudgiften i Lolland Kommune er ikke sam- menlignelig med enheds- udgiften i Guldborgsund Kommune, da beregnin- gen af enhedsudgifterne hviler på forskellige forudsætninger.	 Forskellige enhedsudgif- ter kan skyldes flere forhold, herunder for- skelligt serviceniveau og forskellig produktivitet, om end forskellige kon- traktformer vanskeliggør en vurdering af potentia- let for produktivetsfor- bedringer på det forelig- gende datagrundlag.
	Guldborgsund 16,1 mio. kr.	Større slidlags-/belægnings- arbejder har været konkurren- ceudsat og udføres af ekstern entreprenør. Arbejder udbydes ca. hvert andet år som traditi- onelle udbud.		322.693 kr./km vej		
Asfalt, lappehold	Lolland 5,1 mio. kr.	Udføres af intern udførerenhed	Koblet med overordnede enhedsud- gifter for asfaltområdet vurderes det, at Guldborgsund Kommune har et væsentligt højere serviceniveau end Lolland Kommune.	4.262 kr./ton asfalt udlagt	258 kr./ton asfalt udlagt	 Forskellene mellem kommunernes enheds- udgifter indikerer et (begrænset) produktivi- tetspotentiale i Guld- borgsund Kommune. <i>Potentialeberegning: 300.000 kr. (263.000 kr.)</i>
	Guldborgsund 5,2 mio. kr.	Udføres af intern udførerenhed		4.520 kr./ton asfalt udlagt		

Delområde	Kommune (udg. i mio. kr.*)	Opgavevaretagelse	Serviceniveau	Enhedsudgift	Forskelle i enhedsudgifter	Vurdering af potentiale for produktivitetsforbedringer
Vejrabbatter	Lolland 1,6 mio. kr.	Udføres af intern udførerenhed	Indikatorer på serviceniveau for rabatslåning er kvalitetskrav i kommunernes plejeplaner. Serviceniveauerne i de to kommuner vurderes at være nogenlunde ens.	1.351 kr./km vej	368 kr./km vej	 Forskellene mellem enhedsudgifterne indikerer potentiale for produktivitetsforbedringer i Guldborgsund Kommune. <i>Potentialeberegning: 385.000 kr. (338.000 kr.)</i>
	Guldborgsund 1,8 mio. kr.	Udføres af intern udførerenhed		1.719 kr./km vej		
Vejbelysning	Lolland 8,2 mio. kr.	Drift og vedligeholdelse af vejbelysningen har været konkurrenceudsat og udføres af eksterne entreprenører.	Serviceniveauet for vejbelysning er defineret dels ud fra dækningsgrad og dels ud fra oplysninger om tænd- og sluktid. En afdækning af serviceniveauet ud fra disse to indikatorer peger i hver sin retning, om end serviceniveauet må antages at være lavest i Guldborgsund Kommune, da natslukningen har størst effekt.	784 kr./lyskilde 5.985 kr./km vej	170 kr./lyskilde 509 kr./km vej	 Vanskeligt at afgøre, om forskellene i kommunernes enhedsudgifter skyldes forskellig produktivitet, forskellige serviceniveauer eller øvrige forhold.
	Guldborgsund 7,7 mio. kr.	Drift og vedligeholdelse af vejbelysningen har været konkurrenceudsat og udføres af ekstern entreprenør.		614 kr./lyskilde 5.476 kr./km vej		
Renholdelse af veje	Lolland 0,9 mio. kr.	En stor del af den maskinelle renholdelse af vejene i byzoner blev i 2013 udført af en ekstern entreprenør.	Indikatoren på serviceniveau for maskinel renholdelse er renholdelsesfrekvensen. En direkte sammenligning af niveauerne i de to kommuner er vanskelig på baggrund af forhåndenværende oplysninger, om end serviceniveauet i Guldborgsund Kommune vurderes at være noget højere end i Lolland Kommune.	2.005 kr./km vej	2.427 kr./km vej	 Forskellige enhedsudgifter er vurderes at være udtryk for forskellige serviceniveauer.
	Guldborgsund 1,6 mio. kr.	Udføres af intern udførerenhed		4.432 kr./km vej		

*Note: De samlede udgifter på områderne er opgjort inkl. beregnede omkostninger.

Tabellen viser flere ting. For den enkelte kommune er der, fordelt på delområder, gjort rede for opgavevaretagelsen, serviceniveauet, enhedsudgifter samt KORAs vurdering af potentialet for øget produktivitet, angivet med indikatorerne: **X** og **✓**.

Benchmarkingen af kommunernes enhedsudgifter på vej- og parkområdet har resulteret i et blandet billede af produktivitetspotentialerne. På nogle delområder har det været muligt at opgøre valide, sammenlignelige enhedsudgifter og foretage kontrol for serviceniveau og dermed foretage en reel sammenligning af kommunernes produktivitet. Det gælder de delområder, som i tabellens kolonne yderst til højre er markeret med et grønt flueben (**✓**). På andre delområder har validiteten af data vist sig for usikker til, at forskellen mellem enhedsudgifter kunne siges at være udtryk for et produktivitetspotentiale, eller at forskellige enhedsudgifter er udtryk for forskellige serviceniveauer. Det gælder de delområder, som i tabellens kolonne yderst til højre er markeret med et rødt kryds (**X**).

For de delområder, hvor KORA har vurderet, at der kan være potentialer for produktivetsforbedringer for en af kommunerne, har det på det foreliggende datagrundlag ikke været muligt for KORA entydigt at pege på, *hvordan* disse potentialer kan høstes. Fokus i benchmarkingen har været på at opgøre valide, sammenlignelige enhedsudgifter og identificere mulige produktivetsforbedringer frem for at afdække præcist, hvad der ligger bag produktivetsforskellene. Oplagte bud herpå er forskelle i maskinudnyttelsen, arbejdsgange, sammensætningen af maskinparken mv. I et videre perspektiv ville det være oplagt for de to kommuner at se nærmere på, hvad der reelt kan forklare de observerede produktivetsforskelle. I den andel del af benchmarkingen kommer KORA dog med en række betragtninger vedrørende betydningen af forskellig organisering af området.

Det er desuden vigtigt at understrege, at denne benchmarking af enhedsudgifter ikke udtømmer Lolland og Guldborgsund Kommuner muligheder for at blive mere produktive. Potentialerne afspejler det ekstra økonomiske råderum, der kan skabes, hvis den ene kommune kan opnå det, den anden kommune allerede har opnået. En benchmarking af Lolland og Guldborgsund Kommuner enhedsudgifter med enhedsudgifter i andre, sammenlignelige kommuner kunne potentielt set blotlægge yderligere potentialer.

Overordnede nøgletal på vej- og parkområdet i fem kommuner

I benchmarkinganalysens anden del blev sammenligningsgrundlaget for Lolland og Guldborgsund Kommuner udvidet, idet der blev sammenlignet nøgletal på vej- og parkområdet i fem kommuner. I modsætning til tidligere blev de fem kommuner benchmarket i forhold til overordnede nøgletal, trukket fra Danmarks Statistik, fremfor detaljerede enhedsudgifter.

De tre kommuner, som Lolland og Guldborgsund Kommuner er blevet sammenlignet med, er Faaborg-Midtfyn, Herning og Vordingborg Kommuner. Sammenligningskommunerne blev udvalgt ud fra en målsætning om at finde de kommuner, som minder mest om Lolland og Guldborgsund Kommuner med hensyn til overordnet ressourcepres og beregnede udgiftsbehov på vej- og parkområdet. Derudover blev der i udvælgelsen lagt vægt på læringsperspektivet i at sammenligne Lolland og Guldborgsund Kommuner med kommuner med et lavere udgiftsniveau.

Gennemgående for benchmarkingen af de fem kommuner har været, at Herning og Faaborg-Midtfyn Kommuner har de laveste udgiftsniveauer på såvel det grønne som det grå/sorte område. Der er ingen stærke indikationer på, at forskellene i nøgletal skyldes forskelle i kommunernes serviceniveauer. Til gengæld er der indikationer på, at den måde, opgavevaretagelsen er tilrettelagt på, har betydning for udgiftsniveauet, idet der er væsentlige fællestræk ved organiseringen af vej- og parkområdet i Herning og Faaborg-Midtfyn Kommuner, som adskiller sig fra organiseringen i de tre øvrige kommuner. I begge

kommuner er der en klar adskillelse af bestiller-udfører-funktionerne, ligesom begge kommuner i forholdsvis stor udstrækning konkurrenceudsætter sine opgaver. Ikke blot på det grå/sorte område, men også på det grønne område, hvor konkurrenceudsættelse ellers generelt er mindre udbredt. KORA har i analysen ikke kunnet dokumentere, at der er sammenhæng mellem organisationsform og udgiftsniveau, om end resultaterne peger i retning af, at der kunne være produktivitetspotentialer forbundet med modellerne i Herning og Faaborg-Midtfyn Kommuner.

Perspektiver på organisering af vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner

I tillæg til benchmarkingen af Lolland og Guldborgsund Kommuner enhedsudgifter og femkommunesammenligningen har KORA afdækket muligheder og begrænsninger ved en anden organisering af vej- og parkområdet i de to kommuner, end den der findes i dag. Formålet er at give inspiration til og sætte perspektiv på en vigtig del af den kommunale produktionsproces, som kommunerne reelt kan påvirke, nemlig *måden* at varetage opgaverne på. Denne perspektiverende del af den samlede benchmarkinganalyse bygger dels på eksisterende viden og dels på interview med ledere og medarbejdere på vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner og med bestillerchefer i de tre sammenligningskommuner.

KORA har i afdækningen valgt at fokusere på tre modeller for organiseringen af driftsopgaver inden for vej- og parkområdet: Egen drift, konkurrenceudsættelse og udlicitering samt tværkommunalt samarbejde.

Både Lolland og Guldborgsund Kommuner løser i dag en væsentlig del af opgaverne på det grønne og grå/sorte område med egne maskiner og eget mandskab. Ses der bort fra vejbelysning og større asfaltarbejder, er det kun fejning i byerne, hvor der i 2013 er sket udlicitering af opgaver (og disse opgaver er nu hjemtaget i Lolland Kommune). En så høj grad af *egen drift* vidner om driftsorganisationer af en vis volumen, hvor benchmarking eller prisvurdering af egen driftsafdeling med enheder i andre kommuner eller det private marked er en nødvendig del af virksomhedsførelsen. En sådan praksis forudsætter et korrekt fordelt og omkostningsægte regnskab for kommunens egen drift. Begge kommuner fører et regnskab, som fordeler udgifterne på de opgaver, kommunernes driftsorganisationer varetager. Det er således muligt for kommunerne løbende at have overblik over udgifterne på opgaveniveau. I modsætning til Guldborgsund Kommune fører Lolland Kommune i dag ikke et fuldt ud omkostningsægte regnskab, idet alle omkostningselementer ikke fordeles ud på de udførte delopgaver. Lederen af området har dog oplysninger om de fulde omkostninger for de udførte opgaver, da de omkostningsægte priser for mandskab og maskiner er beregnet i organisationen efter gældende normer for området. Det er KORAs vurdering, at Lolland Kommune med fordel kan overgå til løbende at føre et fuldt omkostningsægte regnskab, idet det skal nævnes, at der ikke eksisterer formelle krav herom.

Eksisterende undersøgelser af dokumenterede effekter af *konkurrenceudsættelse* og udlicitering af opgaver på vej- og parkområdet har vist, at der overvejende er gode erfaringer i kommunerne. Dialogen med kommunerne i denne benchmarkinganalyse bekræfter dette billede. Samtidig er det væsentligt at holde sig for øje, at der kan være en række barrierer og omkostninger forbundet med konkurrenceudsættelse og udlicitering, som ikke altid indarbejdes i vurderinger af de totaløkonomiske konsekvenser af konkurrenceudsættelse. Eksempler herpå er transaktionsomkostninger i forbindelse med udbud og tab af effektivitet i den tilbageværende, ikke-udliciterede opgaveportefølje. Benchmarkingen af Lolland og Guldborgsund Kommuner med de tre sammenligningskommuner i forrige afsnit indikerede en sammenhæng mellem konkurrenceudsættelse af opgaver og højere produktivitet. Udlici-

teringsgraden i både Lolland og Guldborgsund Kommuner er forholdsvis lav, ikke mindst på grønne områder, og en mulig vej frem for kommunerne er en afdækning af udbudseggede opgaver på vej- og parkområdet med henblik på vurdering af mulige gevinster ved konkurrenceudsættelse. Lolland Kommune har konkurrenceudsat visse opgaver, men det har ikke resulteret i en udlicitering, da kommunens egen driftsorganisation ved kontrolbud har vist sig at være billigst.

Ved øget udlicitering skal man dog være opmærksom på, at der som konsekvens kan opstå en mindre effektiv drift i den tilbageværende organisation efter udlicitering. Organisationen vil efter udliciteringen have et mindre volumen, og sørges der ikke for en kapacitetstilpasning i form af reduktion af maskinpark, støttefunktioner og ledelse, vil rentabiliteten falde, hvilket vil kunne konstateres i stigende mandskabs- og maskintimepriser.

Tværkommunalt samarbejde kan være et attraktivt alternativ til både egen drift af opgaveløsningen og konkurrenceudsættelse. Kommunal samdrift kan foregå på forskellige niveauer og have forskellige grader af fælles forpligtelse. KORAs afdækning af området viser, at der er begrænset dokumentation af produktivitetspotentialer ved tværkommunalt samarbejde på vej- og parkområdet. En analyse foretaget af BDO i 2013 har vist, at der er potentiale for væsentlige stordriftsfordele på området, om end analysen beror på et relativt snævert datagrundlag. Interviewene med bestillercheferne i de tre sammenligningskommuner og vej- og parkcheferne i Lolland og Guldborgsund Kommuner har heller ikke kunnet bidrage til en identifikation af dokumenterede resultater og effekter af tværkommunalt samarbejde. Dialogen med kommunerne har dog resulteret i anvisning af opgaveområder, hvor der kunne ses nærmere på mulighederne for samdrift på tværs af kommunegrænser. Generelt peger kommunerne desuden på, at der kan være et potentiale i samdrift om opgaver, hvor der bruges meget tid på transport, og om særlige opgaver, der kræver specialmaskiner, og hvor kommunerne i kraft af deres størrelse ikke er i stand til at udnytte maskinmassen fuldt ud. Et muligt næste skridt for Lolland og Guldborgsund Kommuner kunne være at iværksætte et fælles sonderings- og afklaringsarbejde for at identificere og konkretisere potentielle opgaveområder på vej- og parkområdet, hvor det ville være hensigtsmæssigt at overveje kommunal samdrift.

1 Indledning

1.1 Baggrund og formål

Denne rapport beskriver resultaterne af KORAs benchmarking af vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner. Baggrunden for benchmarkinganalysen er et politisk ønske fra Lolland og Guldborgsund Kommuner om at få skabt et solidt analysegrundlag for vurdering af mulighederne for produktivitetsforbedringer på vej- og parkområdet.

Benchmarkingen er gennemført som et tofaset forløb. Formålet med fase 1 har været dels at opgøre valide, sammenlignelige enhedsudgifter på vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner, dels at give svar på, inden for hvilke områder af vej- og parkområdet de to kommuner i særlig grad skiller sig ud fra hinanden i en vurdering af mulige produktivitetsforbedringer. Samtidig giver rapporten en række perspektiver på den fremtidige opgaveløsning på vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner.

I fase 2 er der gennemført en benchmarking af en bredere kreds af kommuner for at udvide sammenligningsgrundlaget og for at få en større variation af forklaringer på observerede forskelle på udgiftsniveauerne i kommunerne, end man kan få ved at sammenligne to kommuner. Analysen i fase 2 er gennemført på baggrund af mere overordnede nøgletal.

Samlet set giver benchmarkinganalysen svar på følgende spørgsmål:

- Inden for hvilke områder af vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner er det muligt at opgøre valide, sammenlignelige enhedsudgifter?
- Inden for hvilke områder af vej- og parkområdet skiller Lolland og Guldborgsund Kommuner sig i særlig grad ud fra hinanden i en vurdering af mulige produktivitetspotentialer?
- Hvad kan forklare observerede forskelle på udgiftsniveauer på vej- og parkområdet mellem Lolland og Guldborgsund Kommuner og øvrige, sammenlignelige kommuner?
- Hvilke muligheder og begrænsninger knytter sig til en anden organisering af vej- og parkområdet i de to kommuner, end den der ses i dag?

1.2 Afgrænsning og definition af centrale begreber

1.2.1 Afgrænsning af vej- og parkområdet

Den kommunale varetagelse af opgaver inden for vej- og parkområdet kan overordnet set opdeles i fire områder, som det fremgår af tabel 1.1 nedenfor.

Tabel 1.1 Afgrænsning af vej- og parkområdet

Det hvide område	Det grønne område	Det blå område	Det grå/sorte område
• Vintertjeneste	• Grønne områder • Boldbaner • Idrætsanlæg • Offentlige toiletter	• Sø • Bassin • Vandhul • Mose • Vandløb	• Vejvedligeholdelse • Vejrabatter • Renholdelse af veje • Vejbelysning • Vejtilsyn • Broer og bygværker

Note: Eksempler på emner inden for de enkelte områder er ikke udtømmende, ligesom eksemplernes fordeling på de fire områder kan diskuteres.

I denne undersøgelse afgrænses vej- og parkområdet til det grønne område og det grå/sorte område.

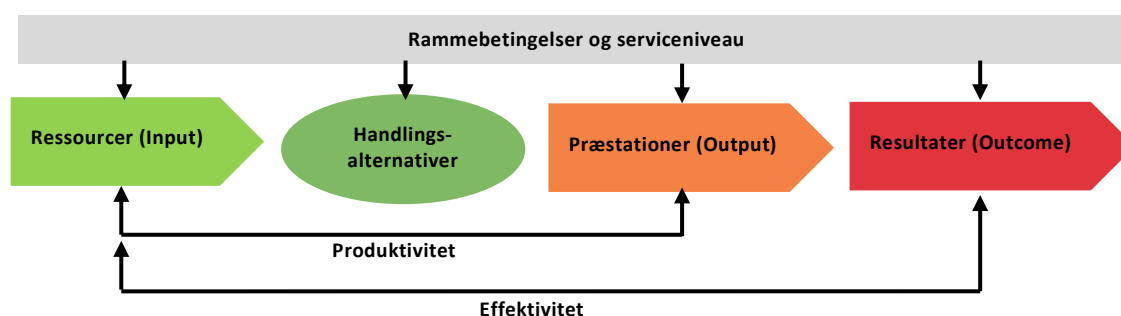
1.2.2 Produktivitet og serviceniveau

Benchmarkingen af Lolland og Guldborgsund Kommuner produktivitet på vej- og parkområdet tager overordnet set afsæt i en forståelse af kommunernes produktionsproces som illustreret i figur 1.1 nedenfor.

Analyser af kommunernes produktivitet vil således, jf. figuren, se på ressourceinput og kommunernes præstationer/output – eller nærmere bestemt forholdet mellem præstationer og ressourceforbrug givet rammebetingelserne og vedtaget serviceniveau.

Analyser af, hvordan et produktivitetspotentiale kan realiseres, vil derimod fokusere på kommunernes organisering, styring, redskaber mv. – herefter benævnt handlingsalternativer – dvs. den grønne cirkel i figuren.

Figur 1.1 Model for den kommunale produktionsproces



Forskelle i kommunernes produktivitetstæthet kan afspejle en kombination af forskelligt serviceniveau, forskelle i kommunens rammebetingelser og forskellig produktivitet. I benchmarkinganalysen undersøges det, hvordan man kan definere serviceniveauet, samt om og hvordan man kan kontrollere for forskelle i serviceniveau og rammebetingelser (den grå kasse i figur 1.1) kommunerne imellem.

Forholdet mellem præstationer (output) og ressourceforbrug (input) – herefter benævnt *enhedsudgifter* – kan på vej- og parkområdet for eksempel være kr. pr. m², der plejes, vedligeholdes eller rengøres. Begrebet enhedsudgifter beskrives nærmere i næste afsnit.

1.2.3 Enhedsudgifter

Enhedsudgifter opgøres som *udgiften pr. produceret serviceenhed*, for eksempel udgiften pr. vedligeholdet km² vej eller pr. vedligeholdet m² parkanlæg. Ved at sammenligne Lolland og Guldborgsund Kommuner enhedsudgifter kan man pege på, hvor udgifterne (input, jf. figur 1.1) er relativt høje, set i forhold til den *mængde* af serviceydelser, der produceres (output, jf. figur 1.1). Hvis kvaliteten i ydelserne er ens, kan forskelle i enhedsudgifter mellem kommunerne ses som udtryk for forskelle i produktiviteten. Dermed kan en undersøgelse af enhedsudgifter bidrage til at identificere, hvor potentialerne for at øge produktiviteten kunne ligge. Den viden kan bruges som input til Lolland og Guldborgsund Kommuner overvejelser om tilrettelæggelse af opgaveløsningen.

En kommunes enhedsudgifter er udtryk for en kombination af produktivitet og serviceniveau givet de strukturelle vilkår for kommunens serviceproduktion. Forskellige forhold kan således have betydning for enhedsudgifterne. Det er både forhold, som kommunerne kan gøre noget ved, og forhold, som de ikke kan ændre på. Grundvilkår er svære at ændre på for kommunerne, mens de har bedre mulighed for at ændre på deres serviceniveau eller produktivitet. I benchmarkinganalysen er det derfor væsentligt at se på forskellige forhold, herunder serviceniveau og organisering (handlingsalternativer, jf. figur 1.1), for at kunne sandsynliggøre mulige forklaringer på evt. variation i enhedsudgifterne.

Det er ikke enkelt at opgøre valide, sammenlignelige enhedsudgifter, bl.a. fordi der ikke altid er en klar sammenhæng mellem de tilgængelige, registrerede udgifter og oplysningerne om antallet af serviceenheder. En vigtig del af benchmarkinganalysen har derfor været at finde ud af, i hvilket omfang det praktisk kan lade sig gøre at opgøre meningsfulde enhedsudgifter ud fra foreliggende data. KORA har for hver enhedsudgift vurderet validiteten af indberettede udgifter og mængder samt serviceniveaubeskrivelserne.

1.2.4 Benchmarking og nøgletal

Overordnet set handler benchmarking om at foretage systematiske sammenligninger af virksomheder, afdelinger, processer osv. med henblik på at identificere forskelle mellem dem og eventuelt også årsagerne til disse forskelle. Disse forskelle er interessante, fordi de på en eller anden måde kan udtrykke forholdet mellem de ressourcer, der forbruges, og den værdiskabelse, som forbruget medgår til².

Ofte sammenlignes enheder ud fra nøgletal med henblik på at identificere forskelle mellem enhederne og eventuelt også årsagerne til disse forskelle. Nøgletal er informationer, der i kort og overskuelig form belyser strukturen og eventuelt udviklingen i en enhed.

Benchmarkingen af vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner, som præsenteres i denne rapport, tager netop udgangspunkt i en sammenligning af forskellige nøgletal. Nøgletal kan anvendes i flere sammenhænge og ud fra flere forskellige synsvinkler. Det kan dog ikke understreges nok, at nøgletal og mellemkommunale sammenligninger ikke bør anvendes automatisk til at tilpasse kommunens omkostningsniveau til det til enhver tid herskende gennemsnit eller til et "best practice"-niveau. Nøgleordene for anvendelsen af nøgletal er at give overblik og bevidstgøre om egne muligheder og prioriteringer. Nøgletallene kan bruges til at undres, formulere spørgsmål og igangsætte nærmere undersøgelser.

² Bukh m.fl. (2009): Benchmarking i den offentlige sektor: Fra metoder og teknikker til regulering og styring. Børsen.

1.3 Benchmarkinganalysen i praksis

Første skridt i fase 1 af benchmarkinganalysen var gennemførelse af interview med nøglepersoner på vej- og parkområdet i de to kommuner, herunder chefer og ledere. Interviewene blev gennemført som semistrukturerede interview – altså ud fra på forhånd definerede temaer – men med stort rum for, at kommunerne kunne bringe de emner i spil, som de vurderede var relevante at sætte fokus på i undersøgelsen. Formålet med interviewene var for KORA at få et førstehåndsindtryk af forskelle og ligheder mellem de to kommuner.

Næste skridt i analysen var gennemførelse af en opstartsworkshop med repræsentanter for Lolland og Guldborgsund Kommuner. Workshoppens fokus var på opgaveafgrænsning og datagrundlag.

Efter opstartsworkshoppen blev der indsamlet data i form af talmateriale og dokumenter. Til dette formål udarbejdede KORA et indberetningsark, hvor de to kommuner hver især skulle indberette udgifter og mængder for emner på vej- og parkområdet. For at få så valide data som muligt som grundlag for nøgletalsberegningen har der været en tæt løbende dialog mellem KORA og kommunerne om udfordringer med indberetningerne, ligesom dataindsamling var et centralt emne på den gennemførte workshop. Kommunerne blev desuden bedt om at sende dokumenter i form af organisationsbeskrivelser, beskrivelser af serviceniveau, servicestandarder mv.

Med afsæt i KORAs nøgletalsberegninger og definition af serviceniveauer på de forskellige delområder blev der afholdt en valideringsworkshop med deltagelse af ledere og medarbejdere fra Lolland og Guldborgsund Kommuner. Formålet med workshoppen var at drøfte de foreløbige beregnede enhedsudgifter samt mulige valideringstiltag, mulige forklaringer på variationen i enhedsudgifterne og perspektiver på organisering af vej- og parkområdet.

Efter revision af enhedsudgifterne på baggrund af workshop 2 blev nøgletallene kvalitetssikret en sidste gang af Lolland og Guldborgsund Kommuner.

Parallelt med ovenstående forløb har KORA i fase 2 af benchmarkingen gennemført interview med bestillerchefer på vej- og parkområdet i tre sammenligningskommuner. Kommunerne blev udvalgt på baggrund af objektive udvælgelseskriterier og i tæt dialog med Lolland og Guldborgsund Kommuner. Interviewene med bestillercheferne i de tre sammenligningskommuner blev gennemført telefonisk ud fra et til formålet konstrueret spørgeskema. I interviewene blev der spurgt til mulige forklaringer på forskelle i kommunernes nøgletal, ligesom der skete en systematisk afdækning af organiseringen af og serviceniveauerne for vej- og parkområdet.

1.4 Rapportens opbygning

Kapitel 2 beskriver de beregnede enhedsudgifter på vej- og parkområdet.

Kapitel 3 gennemgår overordnede nøgletal på vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner samt i tre sammenligningskommuner. Ud over nøgletal ses der i kapitlet nærmere på forskelle i den måde, kommunerne har valgt at organisere området på.

Kapitel 4 ser nærmere på de muligheder og begrænsninger, der knytter sig til en alternativ organisering af vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner.

Bilag 1 indeholder en sammenligning af regnskabsmetoder og timepriser i Lolland og Guldborgsund Kommuner. Bilag 2 indeholder en specificering af udgiftsniveauet i de fem kommuner på funktionsniveau for både det grønne og det grå/sorte område.

2 Enhedsudgifter på vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner

I dette kapitel undersøges Lolland og Guldborgsund Kommuner produktivitet og serviceniveau på vej- og parkområdet ved at opgøre og sammenligne kommunernes *enhedsudgifter*. Med enhedsudgifter menes der som sagt *udgiften pr. produceret serviceenhed*, dvs. kommunens udgifter pr. vedligeholdt km vej eller pr. vedligeholdt m² park.

Efter aftale og i samspil med Lolland og Guldborgsund Kommuner har KORA opgjort enhedsudgifter på vej- og parkområdet, som det fremgår af tabel 2.1.

Tabel 2.1 Opgjorte enhedsudgifter på vej- og parkområdet

Delområde	Enhedsudgift
Grønne områder, inkl. og ekskl. trægrupper og skov	Kr. pr. m ²
Græsslåning	Kr. pr. m ²
Boldbaner	Kr. pr. m ²
Offentlige toiletter	Kr. pr. wc-kumme
Vejbelysning	Kr. pr. lyskilde og kr. km vej
Asfalt, lappehold	Kr. pr. ton asfalt udlagt
Asfalt, belægning/slidlæg	Kr. pr. km vej
Vejrabatter	Kr. pr. km vej
Renholdelse af veje	Kr. pr. km vej

I afsnit 2.1 gøres der kort rede for analysens datagrundlag, herunder validiteten af anvendte data. I afsnit 2.2-2.9 gennemgås enhedsudgifterne på vej- og parkområdet, og der gives en vurdering af produktivitetspotentialet på hvert delområde.

2.1 Data og metode

2.1.1 Datakilder

Analyseresultaterne i afsnittet bygger på Lolland og Guldborgsund Kommuner indberetninger til KORA i form af regnskabstal for 2013 og beskrivelser af mængder med betydning for beregningen af enhedsudgifter. Derudover har KORA indsamlet serviceniveau-/kvalitetsbeskrivelser på forskellige driftsområder på vej- og parkområdet for at fastlægge serviceniveauer.

På vej- og parkområdet anvender man typisk helt eller delvist et omkostningsbaseret regnskab³. Dette sker ved at anvende en omkostningsbaseret mandskabstimepris og en tilsvarende omkostningsægte maskintimepris som grundlag for registrering af omkostningerne til

³ Et omkostningsregnskab medtager, som navnet antyder, alle omkostninger forbundet med de udførte aktiviteter. Det officielle kommunale regnskab er derimod udgiftsbaseret og medtager derfor ikke alle omkostninger forbundet med aktiviteterne. For eksempel medtages kapitalomkostninger ved bygninger, kommunen selv ejer, ikke i det udgiftsbaserede regnskab.

de udførte aktiviteter⁴. KORA har sammenlignet beregningsmetoderne i Lolland og Guldborgsund Kommuner og vurderet, at både mandskabs- og maskintimepriser er opgjort ud fra nogenlunde enslydende forudsætninger, jf. bilag 1. Timepriserne i de to kommuner er da også beregnet til næsten samme niveau. Eventuelle forskelle i enhedsudgifterne kan derfor ikke føres tilbage til forskellige metoder for beregninger af timepriser eller brug af forskellige timepriser.

Det er væsentligt at bemærke, at alle beløb som udgangspunkt indeholder både direkte, indirekte og beregnede omkostninger⁵. Enhedspriser og de beregnede produktivitéspotentialer er derfor højere end de udgiftsbaserede priser og de kortsigtede besparelspotentialer, man vil kunne realisere inden for de kommunale bevillinger på vej- og parkområdet.

KORA har anvendt en omkostningsbaseret tilgang primært for at gøre kommunerne sammenlignelige uden at skulle forholde sig til, om kommunerne anvender en forskellig grad af udlicitering på de sammenlignede områder. Hvis en kommune anvender en privat entreprenør, vil udgiften til denne afspejle alle omkostninger, såvel direkte udgifter (som fx løn) som indirekte og beregnede omkostninger (som fx entreprenørens administration samt forrentning og afskrivning). Kun ved at anvende en tilsvarende omkostningsbetragtning for de kommunalt udførte opgaver, kan benchmarkingen blive sammenlignelig.

2.1.2 Vurdering af datas validitet

Benchmarkinganalysen skal som sagt afdække, hvor Lolland og Guldborgsund Kommuner i særlig grad skiller sig ud fra hinanden i en vurdering af mulige produktivitéspotentialer. Skal enhedsudgifterne kunne bruges til dette formål, er det nødvendigt, at de både er valide og sammenlignelige mellem kommunerne. Det er derfor en central opgave at vurdere enhedsudgifternes validitet og sammenlignelighed.

En kommunes enhedsudgifter er udtryk for en kombination af dens produktivitet og serviceniveau givet de strukturelle vilkår for kommunens serviceproduktion. Det er derfor afgørende:

- At *input og output* kan opgøres, så der kun inkluderes input (udgifter) og output (mængder) i nøgletallet, der vedrører den samme aktivitet.
- At *serviceniveauet* kan defineres, så der er mulighed for kontrol for forskelle i niveau og omfang af ydelser.

Der kan være forhold, der ikke kan påvirkes af den enkelte kommune eller kun i begrænset omfang, men som har betydning for kommunens udgifter på området. I benchmarkingen er det ikke muligt at kontrollere for sådanne rammebetingelser. KORA vil dog de relevante steder angive, hvilke forbehold nøgletallene skal tolkes med.

Vurderingen af data har taget udgangspunkt i metodikken vist i tabel 2.2.

⁴ Varekøb og køb af tjenesteydelser vil altid være omkostningsbaserede, idet leverandørernes priser jo indeholder alle omkostninger.

⁵ Se bilag 1.

Tabel 2.2 Vurderingsmetodik

Symbol	Beskrivelse
	Data er vurderet som <i>ikke-betryggende</i> . Opgørelsen af nøgletal vil være forbundet med stor usikkerhed.
	Data er vurderet <i>mindre betryggende</i> . Der vil skulle tages nogle forbehold ved opgørelsen af nøgletal.
	Data er vurderet <i>relativt betryggende</i> . Nøgletallene vil kunne opgøres med mindre forbehold.
	Data vurderes som <i>valide og sammenlignelige</i> .

Tabel 2.3 på næste side opsummerer vurderingerne.

Tabel 2.3 Vurdering af datas validitet

Delområde	Vurderingskriterier	Vurdering	Uddybning
Grønne områder	Afgrænsning af udgifter og mængder	!	Usikkerhed forbundet med afgrænsning ud fra elementoversigter. Usikkerhed omkring mængdeopgørelse.
	Serviceniveau	!	Plejeplaner ikke fuldt ud sammenlignelige. Usikkerhed omkring mængdeopgørelse.
Græsslåning	Afgrænsning af udgifter og mængder	✓	Udgifter og mængder kan opgøres relativt validt. Mindre usikkerheder omkring mængdeopgørelse.
	Serviceniveau	✓	Kvalitetskrav i plejeplanerne er sammenlignelige på tværs af kommunerne.
Boldbaner	Afgrænsning af udgifter og mængder	✓	Udgifter og mængder kan defineres og afgrænses forholdsvis klart.
	Serviceniveau	✓	Kvalitetskrav i plejeplanerne er sammenlignelige på tværs af kommunerne.
Offentlige toiletter	Afgrænsning af udgifter og mængder	✓	Udgifter og mængder kan opgøres relativt validt. Skellen mellem helårsåbne og sæsonåbne toiletter har givet udfordringer i beregning af enhedsudgift.
	Serviceniveau	✓	Rengøringsplaner muliggør kontrol for serviceniveau. Skellen mellem helårsåbne og sæsonåbne toiletter vanskeliggør kortlægning af serviceniveau.
Asfalt, slidlag/belægninger	Afgrænsning af udgifter og mængder	✗	Oplyste udgifter og mængder er ikke direkte sammenlignelige.
	Serviceniveau	✓	Serviceniveau for større asfaltarbejder er defineret økonomisk frem for teknisk. Vedligeholdelsesefterslæbet kan anvendes til kontrol for vejstanden.
Asfalt, lappehold	Afgrænsning af udgifter og mængder	✓	Udgifter og mængder kan defineres og afgrænses forholdsvis klart.
	Serviceniveau	✓	Serviceniveau for mindre asfaltarbejder er defineret økonomisk frem for teknisk. Vedligeholdelsesefterslæbet kan anvendes til kontrol for vejstanden.
Vejrabatter	Afgrænsning af udgifter og mængder	✓	Mulighed for forholdsvis valid kobling af udgifter og mængder.
	Serviceniveau	✓	Kvalitetskrav i plejeplanerne er sammenlignelige på tværs af kommunerne.
Vejbelysning	Afgrænsning af udgifter og mængder	✓	Udfordringer forbundet med opgørelse af udgifter ekskl. finansiering og anlægsleje. Usikkerhed omkring mængdeopgørelse.
	Serviceniveau	✓	Oplysninger om sluk- og tændtider muliggør kontrol for serviceniveau. Usikkerhed omkring mængdeopgørelse.
Renholdelse af veje	Afgrænsning af udgifter og mængder	!	Det har været vanskeligt præcist at afgrænse indholdet af opgaven.
	Serviceniveau	!	Beskrivelser af serviceniveau er ikke fuldt ud sammenlignelige.

Note: Serviceniveauet for asfalt – både slidlag/belægning og lappehold – er ikke vurderet ud fra tekniske, men økonomiske forhold.

2.2 Grønne områder

2.2.1 Afgrænsning

Grønne områder er en fællesbetegnelse for alle de arealer, hvor der på den ene eller anden måde sker pleje af beplantningen. Grønne områder dækker altså over parker, boligområder, friarealer ved institutioner og skoler, kirkegårde, idrætsanlæg, bynære skove, søer, moser og vandløb, veje, gadetræer, parkeringspladser mv.⁶

Driften af grønne områder består af såvel *pleje* af levende planter som *vedligeholdelse* af materialer og *renholdelse*.

Grønne områder er i denne benchmarkinganalyse defineret mere snævert end beskrivelsen ovenfor. Følgende elementer er henholdsvis indregnet i og fraregnet grønne områder:

Indregnet i grønne områder	Fraregnet grønne områder
• Græs (ekskl. naturgræs) • Blomster • Buske • Hække og hegn • Træer (ekskl. vejtræer) • Belægninger (ekskl. faldunderlag og sportsbelægninger)	• Naturgræs • Vejtræer • Vand (sø, bassin, vandløb mv.) • Faldunderlag • Sportsbelægninger • Brosten • Græsarmering • Trapper • Terrænudstyr • Bygning • Bålplads • Vinterbekæmpelse

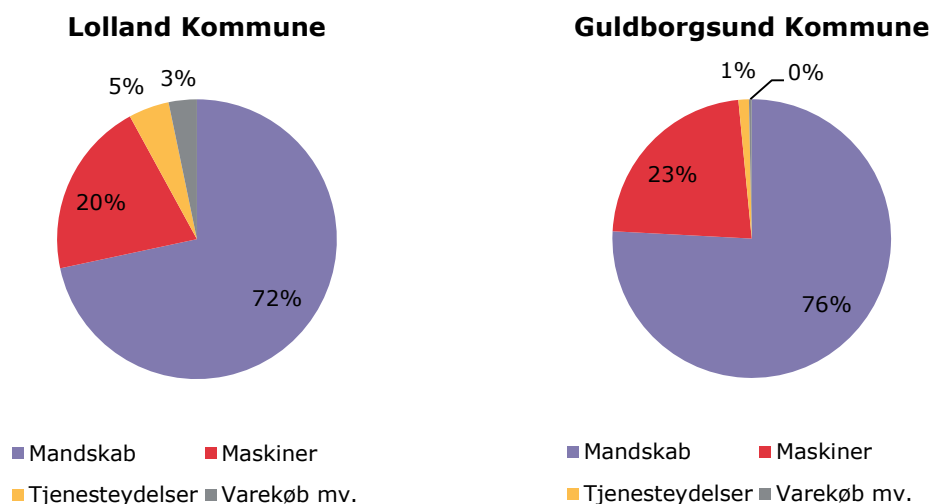
2.2.2 Opgavevaretagelse

I både Lolland og Guldborgsund Kommuner varetages størstedelen af driften af grønne områder af kommunens egen udførerenhed. I begge kommuner er det en meget begrænset del af driften, som udliciteres eller løses ved leje af maskiner.

Figur 2.1 viser, hvor stor en andel af de samlede omkostninger på grønne områder der går til henholdsvis mandskabs- og maskinforbrug samt tjenesteydelser og varekøb mv. Det fremgår netop af tabellen, at mandskabs- og maskinforbruget i de to kommuner udgør mere end 90 % af de samlede omkostninger, mens tjenesteydelser udgør beskedne 1-5 % af omkostningerne.

⁶ Juul, Bjerregaard og Dam (1998): Kvalitetsbeskrivelse for drift af grønne områder, Forskningscentret for Skov & Landskab, Hørsholm 1998.

Figur 2.1 Omkostningsfordeling for grønne områder



Note: Omkostningsfordelingen er opgjort inkl. trægrupper og skov. Omkostningsfordelingen ekskl. trægrupper og skov afviger marginalt fra den viste fordeling.

2.2.3 Serviceniveau

Grønne områder består som sagt af en række elementer, hvor der for det enkelte element kan stilles særlige krav til driften. Kvalitetskravene kan både være formuleret som tilstandskrav⁷ og som udførelseskrav⁸. KORA har valgt at fokusere på kommunernes plejeplaner for at finde indikatorer på serviceniveauerne i de to kommuner på grønne områder. Gennemgangen af plejeplanerne viser, at kvalitetskravene til driften af grønne områder både omfatter tilstands- og udførelseskrav. Hvorvidt der er formuleret den ene eller anden type krav afhænger af, hvor tit aktiviteten udføres, og hvor præcist målsætningen med ydelsen kan formuleres.

Det er vanskeligt at foretage en direkte sammenligning af krav og plejebeskrivelser i de to plejeplaner, da planerne er udarbejdet lidt forskelligt. Det er dog KORAs indtryk, at kvalitetskravene og plejebeskrivelserne i høj grad følger gældende vejledninger på området, og at niveauet for og omfanget af ydelserne derfor er nogenlunde det samme i de to kommuner. Dialogen med kommunerne synes at bekræfte dette billede.

Som supplement til ovenstående har KORA søgt en operationalisering af serviceniveauerne ved at afdække, hvor plejekrævende den enkelte kommunes portefølje af elementer er. Tankegangen er, at variationen i nøgletallene kan afspejle forskelle i kommunernes driftsvilkår, altså hvor plejekrævende arealerne er at drifte i den enkelte kommune. Til dette formål har KORA, hvor det har været muligt, sammenholdt forbruget af mandskabsressourcer med mængderne for det enkelte element og efterfølgende fordelt elementerne ud fra, hvor driftstunge/-lette de er. Eksempelvis er det forholdsvis ressourcetrækkende at pleje og vedligeholde blomster samt hække og hegn sammenlignet med græsslåning. Denne måde at operationalisere serviceniveauet på giver ikke en stærk indikator på niveauerne i de kommuner, men siger dog noget om driftsvilkårene og dermed udgiftsbehovet.

⁷ Tilstandskrav tager udgangspunkt i et ønske om at beskrive, hvordan arealet skal se ud i kontraktperioden. Ved benyttelse af tilstandskrav er fokus rettet mod arealets udseende, hvorimod arbejdsmetoden ikke er fastlagt.

⁸ Udførelseskravet tager derimod udgangspunkt i selve arbejdsprocessen, og man beskriver hvad, og i hvilken kvalitet arbejdet skal udføres.

En sammenligning af vilkårene i de to kommuner på grønne områder indikerer, at der ikke er stor forskel på, hvor plejekrævende elementerne er set under ét. I begge kommuner udgør græsarealerne mellem 60 og 65 % af det samlede areal på grønne områder, mens elementer såsom buske, busketter og krat udgør mellem 25 og 35 %.

2.2.4 Enhedsudgift

Tabel 2.4 og 2.5 viser Lolland og Guldborgsund Kommuner udgifter til og mængder på grønne områder samt enhedsudgiften for grønne områder i de to kommuner i 2013. I tabel 2.4 er enhedsudgiften beregnet inkl. trægrupper og skov, og i tabel 2.5 er trægrupper og skov fraregnet enhedsudgiften.

Det fremgår af tabellerne, at enhedsudgiften i Lolland Kommune, afhængig af opgørelsesmetoden, er mellem 15 og 50 % højere end enhedsudgiften i Guldborgsund Kommune. Det er altså af forholdsvis stor betydning for enhedsudgiften på grønne områder i Lolland Kommune, om trægrupper og skov med- eller fraregnes området. Det hænger bl.a. sammen med, at udførerenheden i Lolland Kommune drifter et forholdsvis stort areal med haver og parker.

Det skal bemærkes, at enhedsudgiften for Guldborgsund Kommune i tabel 2.4 og 2.5 er en anelse overvurderet, idet mængder for visse elementer – for eksempel hegn og hække – er opgjort i løbende meter i stedet for m². Kontrolberegninger har dog vist, at usikkerhederne i mængdeopgørelsen har ingen eller begrænset betydning for enhedsudgiften.

Tabel 2.4 Enhedsudgift for grønne områder, inkl. trægrupper og skov

	Udgifter (kr.)	Mængder (m ²)	Enhedsudgift (kr./m ²)
Lolland Kommune	7.305.493	2.336.375	3,1
Guldborgsund Kommune	4.063.151	1.491.028	2,7

Note: En kontrolberegning af enhedsudgiften for grønne områder i Guldborgsund Kommune for at vurdere følsomheden af, at nogle elementer er opgjort i løbende meter frem for m², viser, at enhedsudgiften ikke ændres.

Tabel 2.5 Enhedsudgift for grønne områder, ekskl. trægrupper og skov

	Udgifter (kr.)	Mængder (m ²)	Enhedsudgift (kr./m ²)
Lolland Kommune	6.490.817	1.506.663	4,3
Guldborgsund Kommune	3.645.262	1.240.268	2,9

Note: En kontrolberegning af enhedsudgiften for grønne områder i Guldborgsund Kommune for at vurdere følsomheden af, at nogle elementer er opgjort i løbende meter frem for m², viser, at enhedsudgiften maksimalt ændres med 0,1 kr./m² fra 2,7 kr./m² til 2,6 kr./m². En alternativ mængdeopgørelse på grønne områder i Guldborgsund Kommune har altså minimal betydning for enhedsudgiften.

2.2.5 Vurdering af potentiale for produktivetsforbedringer

Som det fremgår af nøgletallene i tabellerne ovenfor, er enhedsudgiften for grønne områder i Lolland Kommune 0,4-1,4 kr./m² højere end enhedsudgiften i Guldborgsund Kommune (afhængig af opgørelsesmetoden). Ud fra disse beregnede enhedsudgifter vil en mulig tilpasning af udgiftsniveauet i Lolland Kommune til niveauet i Guldborgsund Kommune betyde et årligt besparelspotentiale på mellem ca. 980.000 kr.⁹ og 2,1 mio. kr.¹⁰ årligt. Denne

⁹ Forskellen i kr. er beregnet som produktet af 0,4 kr./m² og 2.336.375 m².

¹⁰ Forskellen i kr. er beregnet som produktet af 1,4 kr./m² og 1.506.663 m².

forskel i udgiftsniveauet kan afspejle en kombination af forskellige serviceniveauer, forskelle i kommunernes rammebetingelser og forskellig produktivitet. I den situation hvor det kan fastslås, at kommunernes serviceniveauer for grønne områder er nogenlunde de samme, og at vilkårene for driften af grønne områder er sammenlignelige, vil forskellen mellem enhedsudgifterne med rette kunne siges at være udtryk for, at den ene kommune er mere produktiv end den anden.

Som det fremgår af tabel 2.3 i afsnit 2.1.2 ovenfor, er data for grønne områder vurderet som ikke-betryggende. Det har bl.a. været svært for KORA at vurdere sammenligneligheden af serviceniveauerne i de to kommuner på baggrund af de forhåndenværende oplysninger. At udgiftsniveauet er højere i Lolland Kommune end i Guldborgsund Kommune kan altså både hænge sammen med lav produktivitet og et højt serviceniveau. Disse forbehold til trods kan Lolland Kommune dog med fordel foretage yderligere undersøgelser af potentialerne for produktivetsforbedringer.

2.3 Græsslåning

2.3.1 Afgrænsning

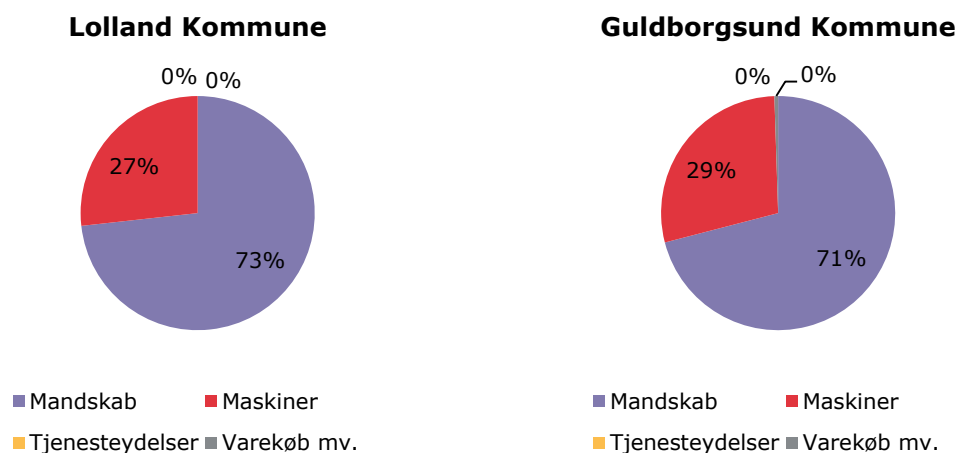
Græsslåning er et delområde af grønne områder og fylder volumenmæssigt – ressourceforbrug og arealer – forholdsvis meget af driften af området. Som det fremgik af det ovenstående, udgør græsarealerne mellem 60 og 65 % af det samlede areal på grønne områder i de to kommuner. Blandt andet set ud fra denne betragtning har det været relevant at forsøge at opgøre sammenlignelige enhedsudgifter for græsslåning.

Græsslåning er i denne undersøgelse afgrænset til prydplæne, brugsplæne, fælledgræs og rabatgræs i byområder. Naturgræs og boldbaner/sportsplæner er fraregnet græsslåning.

2.3.2 Opgavevaretagelse

Græsslåning bliver i Lolland og Guldborgsund Kommuner varetaget af den interne udfører-enhed. Figur 2.2 nedenfor viser fordelingen af de samlede omkostninger til græsslåning i de to kommuner i 2013. Som beskrevet tidligere udgør græsslåning i begge kommuner en stor andel af den samlede opgaveportefølje på grønne områder, hvorfor fordelingerne i figur 2.2 i høj grad afspejler billedet på grønne områder overordnet set, jf. figur 2.1 i afsnittet ovenfor. Græsslåning er i begge kommuner forholdsvis mandskabsintensivt, og ingen af kommunerne gør særlig stor brug af private entreprenører i opgavevaretagelsen.

Figur 2.2 Omkostningsfordeling for græsslåning



2.3.3 Serviceniveau

KORA har gransket de dele af Lolland og Guldborgsund Kommuner plejeplaner på grønne områder, der handler om græstyperne prydplæne, brugsplæne, fælledgræs og rabatgræs. I tabel 2.6 har vi samlet beskrivelserne af den vejledende pleje i plejeplanerne, som angår tre ud af fire af de førnævnte græstyper (der er formuleret udførelseskrav frem for tilstandskrav til slåning af rabatgræs, jf. afsnit 2.7.3 nedenfor).

Som det fremgår af tabellen, er beskrivelserne af den vejledende pleje nogenlunde enslydende i de to kommuner, når der tages højde for græsslåningssæsonen. Plejeplanen i Guldborgsund Kommune beskriver et højere plejeniveau end i Lolland Kommune, om end forskellen er marginal. Dialogen med kommunerne om serviceniveauet for slåning af græsarealer viser da også, at serviceniveauerne i de to kommuner kan betragtes som værende nogenlunde sammenlignelige.

Tabel 2.6 Serviceniveau for grønne områder

	Prydplæne	Brugsplæne	Fælledgræs
Lolland Kommune		- Klipning 12-16 gange om året - Efterklipning 3 gange om året	Klipning 7-10 gange om året
Guldborgsund Kommune	Klipning 52 gange om året	Klipning hver 2. uge	Klipning hver 3. uge

Note: Tabellens oplysninger stammer fra de to kommuners plejeplaner på grønne områder. Græsslåningssæsonen strækker sig i begge kommuner over 6-8 måneder.

2.3.4 Enhedsudgift

Lolland og Guldborgsund Kommuner enhedsudgifter for græsslåning i form af udgifter pr. m² græsareal i 2013 fremgår af tabel 2.7. Tabellen viser, at enhedsudgiften i begge kommuner beløber sig til 3,0 kr. pr. m².

Tabel 2.7 Enhedsudgift for græsslåning

	Udgifter (kr.)	Mængder (m ²)	Enhedsudgift (kr./m ²)
Lolland Kommune	2.213.121	748.351	3,0
Guldborgsund Kommune	2.416.949	795.719	3,0

2.3.5 Vurdering af potentiale for produktivetsforbedringer

At enhedsudgifterne for græsslåning ligger på det samme niveau i Lolland og Guldborgsund Kommuner, betyder ikke nødvendigvis, at de to kommuner er lige produktive. Udgiftsniveauerne i de to kommuner kan dække over forskellige serviceniveauer, ligesom der kan være forskel på græsarealernes tilstand, og dermed hvor plejekrævende arealerne er.

Det er dog KORAs vurdering, at kommunernes serviceniveauer for græsslåning er nogenlunde sammenlignelige målt på kvalitetskrav i plejeplanerne, jf. afsnit 2.3.3, og at vilkårene for opgaveløsningen i de to kommuner generelt er tilnærmelsesvis de samme. Dialogen med kommunerne giver heller ikke umiddelbart anledning til, at der skal tages forbehold for tilstanden af den enkelte kommunes græsarealer. Benchmarkingen af græsslåning i Lolland og Guldborgsund Kommuner synes således at indikere, at kommunerne er lige produktive.

Det er vigtigt at understrege, at benchmarkingen af Lolland og Guldborgsund Kommuners enhedsudgifter for græsslåning ikke udtømmer mulighederne for at blive mere produktive. Præmissen for sammenligningen af de to kommuner er, at forskellen mellem udgiftsniveauerne afspejler det ekstra økonomiske råderum, der kan skabes, hvis den ene kommune kan opnå det, den anden kommune allerede har opnået. En benchmarking af Lolland og Guldborgsund Kommuners enhedsudgifter med enhedsudgifter i andre, sammenlignelige kommuner kunne muligvis anviser potentialer for øget produktivitet.

2.4 Boldbaner

2.4.1 Afgrænsning

I dette afsnit om driften af boldbaner i Lolland og Guldborgsund Kommuner ses der udelukkende på de boldbaner, der ligger i tilknytning til fritids- og kulturfaciliteterne i kommunerne. Boldbaner, der ligger i tilknytning til skoler, SFO/fritidsklubber, daginstitutioner mv., indgår ikke i analysen.

Enhedsudgiften for boldbaner omfatter pleje og vedligeholdelse af sportsplæner, herunder græsslåning, topdressing, vertikalskæring, banereparation, indkøb af mål og net, flytning af mål, gødning, eftersåning mv.

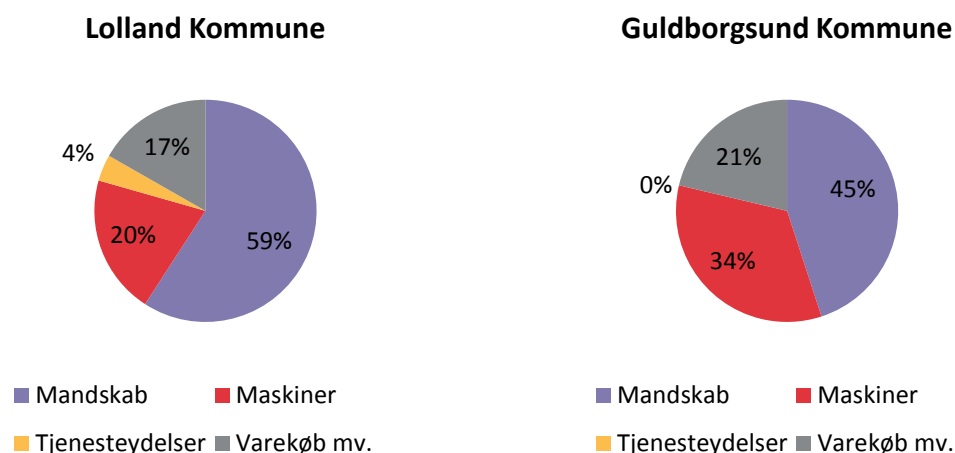
Driften af boldbaner er opgjort ekskl. randbeplantning, bygningsvedligeholdelse og bygningsdrift, opstregning, lysanlæg, øvrige idrætsanlæg og vinterbekæmpelse.

2.4.2 Opgavevaretagelse

I begge kommuner er det den kommunale udførerenhed, som har den primære varetagelse af driften af boldbanerne. Aftaler med eksterne leverandører handler primært om løsning af specialopgaver. I Lolland Kommune omhandler dette alene varetagelse af opgaver vedrørende en kunststofbane, som ikke indgår i de her beskrevne forhold. Figur 2.3 viser forde-

lingen af omkostninger til drift af boldbaner i de to kommuner i 2013. Parallelt med det billede, der blev tegnet af græsslåning af øvrige græstyper, jf. afsnit 2.3.1, er driften af boldbaner i begge kommuner forholdsvis mandskabsintensivt. Ligesom der i meget begrænset omfang indgås aftaler med private entreprenører. Den vigtigste forskel mellem kommunerne er, at opgavevaretagelsen er mere maskinintensiv i Guldborgsund Kommune end i Lolland Kommune.

Figur 2.3 Omkostningsfordeling for boldbaner



2.4.3 Serviceniveau

En anvendelig indikator på serviceniveau for boldbaner er de kvalitetskrav til driften, som er beskrevet i kommunernes plejeplaner på området. Kravene er i begge kommuner formuleret som en kombination af tilstands- og udførelseskrav. Tabel 2.8 indeholder beskrivelserne af den vejledende pleje af boldbaner (ekskl. kampbaner), som de fremgår af plejeplanerne.

Af tabellen fremgår det, at kvalitetskravene i høj grad afspejler de af DBU (Dansk Boldspil Union) udstukne retningslinjer på området og derfor er forholdsvis enslydende. I begge kommuner klippes græsset 1-2 gange om ugen – afhængig af kvalitetskravet til banens tilstand, brugstider og årstiden – ligesom vertikalskæring og eftersåning sker 1-2 gange om året. Det er KORAs vurdering, at serviceniveauerne i de to kommuner er nogenlunde sammenlignelige, om end serviceniveauet i Guldborgsund Kommune nok er en anelse højere. Dialogen med kommunerne synes at bekræfte dette billede.

Tabel 2.8 Serviceniveau for boldbaner

Boldbane	
Lolland Kommune	Klipning 24-30 gange om året (efterklipning 12 gange om året) Vertikalskæring 1-2 gange om året Eftersåning 1 gang om året
Guldborgsund Kommune	Klipning 2 gange om ugen Vertikalskæring 1-2 gange om året Eftersåning 1-2 gange om året

Note: Tabellens oplysninger stammer fra de to kommuners plejeplaner for boldbaner/sportsplæner. Beskrivelsen af kvalitetskravene til boldbanerne i Lolland Kommune dækker over "Øvrige baner på primære anlæg og baner på sekundære anlæg (GR52)".

2.4.4 Enhedsudgift

Det fremgår af tabel 2.9, at enhedsudgiften for boldbaner i Lolland Kommune i 2013 er marginalt højere end enhedsudgiften i Guldborgsund Kommune. I Guldborgsund Kommune er der i 2013 brugt 3,2 kr./m² til drift af boldbaner, mens der i Lolland Kommune er brugt 0,3 kr./m² mere, svarende til et merforbrug på 10 %.

Tabel 2.9 Enhedsudgift for boldbaner

	Udgifter (kr.)	Mængder (m ²)	Enhedsudgift (kr./m ²)
Lolland Kommune	2.548.715	731.047	3,5
Guldborgsund Kommune	2.646.904	831.300	3,2

2.4.5 Vurdering af potentiale for produktivetsforbedringer

Det ses af tabel 2.9, at enhedsudgiften for boldbaner i Lolland Kommune i 2013 er ca. 0,3 kr./m² højere end i Guldborgsund Kommune. Samtidig er det KORAs vurdering, jf. afsnit 2.4.3, at serviceniveauet for boldbaner i Guldborgsund Kommune er højere end serviceniveauet i Lolland Kommune. Tallene i tabel 2.9 synes dermed at indikere et produktivetspotentiale i Lolland Kommune i forhold til driften af boldbaner, når der sammenlignes med Guldborgsund Kommune.

Et skøn over produktivetspotentialet i Lolland Kommune kan opgøres som forskellen mellem udgiftsniveauet i de to kommuner. Ved at flytte Lolland Kommune som den mindst produktive kommune (dyreste pr. m²) til niveauet i Guldborgsund Kommune kan potentialet opgøres til ca. 210.000 kr.¹¹

Det har ikke været muligt for KORA at foretage en vurdering af, om boldbanerne i de to kommuner er placeret med forskellig geografisk spredning. En større geografisk spredning vil alt andet lige fordyre driftsomkostningerne, da der skal bruges mere tid på transport mellem arbejdsstederne. Vurderingen af produktivetspotentialet skal derfor tages med det forbehold, at der kan være forskelle mellem kommunerne på de vilkår, der møder driftspersonalet i driften af boldbaner.

¹¹ Forskellen i kr. er beregnet som produktet af 0,3 kr./m² og 731.047 m².

2.5 Offentlige toiletter

2.5.1 Afgrænsning

Drift og renholdelse af kommunernes offentlige toiletter omfatter opgaver såsom rengøring af toiletrum og installationer, rengøring af wc-kummer og urinaler, gulvvask, rengøring af håndvask, afvaskning af snavs fra vægge, levering og opfyldning af forbrugsartikler for daglig drift, vedligeholdelse af området omkring toiletbygningen mv. De offentlige toiletter er typisk placeret på torve og pladser, på stationer, i byparker, på rastepladser, på offentlige legepladser, i skov- og strandområder mv.

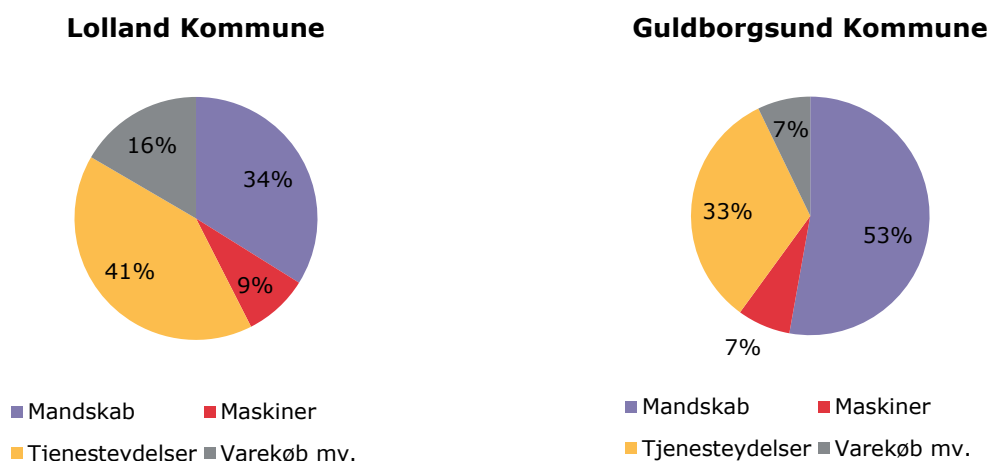
2.5.2 Opgavevaretagelse

I begge kommuner varetages driftsopgaven vedrørende offentlige toiletter primært af kommunernes egne udførerenheder. I Lolland Kommune varetages en del af opgaven dog af en anden kommunal enhed end Park og Vej. Til vedligeholdelse af bygninger og installationer, herunder reparationer i forbindelse med hærværk, benyttes i hovedreglen forskellige håndværksvirksomheder. I figur 2.4 vises den relative fordeling af de fire hovedomkostningstyper i de to kommuner i 2013.

Som det ses af figuren, er driften af offentlige toiletter mandskabstung, ligesom tjenesteydelser også udgør en relativ stor andel af de samlede omkostninger. For udgiftstypen varekøb mv. udgør forbrugsafgifter desuden en relativ stor andel af omkostningerne (især i Lolland Kommune).

Det er KORAs vurdering, at forskellen i fordelingen af hovedomkostningstyper mellem de to kommuner ikke nødvendigvis er udtryk for, at opgaven løses forskelligt. Når man udelukkende ser på omkostningsfordelingen i et enkelt regnskabsår, vil der kunne være udsving i for eksempel omkostninger til tjenesteydelser (håndværkerudgifter).

Figur 2.4 Omkostningsfordeling for offentlige toiletter



2.5.3 Serviceniveau

KORA har forsøgt at operationalisere serviceniveauet for offentlige toiletter på to måder. Som det mindst detaljerede mål for serviceniveau ses der på toiledækningen i kommunerne ved at sammenholde antallet af toiletter med indbyggertallet i de to kommuner. Dette mål viser udelukkende, hvilken generel prioritering kommunerne har valgt på delområdet og, ses bedst i en sammenhæng med en overordnet enhedsudgift udtrykt som kr. pr. indbygger. KORA har desuden forsøgt at opgøre serviceniveauet mere specifikt ved at se på frekvensen af rengøringen af toiletterne, altså hvor ofte toiletterne bliver rengjort.

I tabel 2.10 er serviceniveauet i de to kommuner opgjort ved at måle antallet af toiletter pr. 1.000 indbyggere. Det samlede antal offentlige toiletter indeholder både helårsåbne toiletter i byerne og langs vejene og sæsonåbne toiletter ved rekreative områder (primært strande).

Som det fremgår af tabellen, er toiledækningen i Lolland og Guldborgsund Kommuner temmelig forskellig. Guldborgsund Kommune har klart flest toiletter målt pr. 1.000 indbyggere – faktisk over dobbelt så mange som Lolland Kommune – om end toiletterne ved de rekreative områder betjener en noget større målgruppe end kommunens egne indbyggere, idet der efter det oplyste er tale om relativt turistintensive områder ved især Marienlyst Strand. Disse toiletter er kun sæsonåbne, typisk i en begrænset periode om sommeren, og derfor er 2/3 af kapaciteten reserveret til en bred målgruppe inden og uden for kommunen i en kortere periode af året. I Lolland Kommune gælder dette kun omkring halvdelen af toiletterne. Ser man derfor alene på toiletterne uden for de rekreative områder (nederste del af tabel 2.10), er serviceniveauet næsten det samme i de to kommuner, nemlig ca. 0,5 toiletter pr. 1.000 indbyggere.

Tabel 2.10 Serviceniveau for offentlige toiletter (alle og helårsåbne)

	Antal toiletter (alle)	Antal indbyggere	Antal toiletter (alle) pr. 1.000 indbyggere
Lolland Kommune	37	44.101	0,84
Guldborgsund Kommune	93	61.191	1,91

	Antal toiletter (helårsåbne)	Antal indbyggere	Antal toiletter (helårsåbne) pr. 1.000 indbyggere
Lolland Kommune	20	44.101	0,45
Guldborgsund Kommune	29	61.191	0,47

Som nævnt indledningsvis kan serviceniveauet for offentlige toiletter også opgøres ud fra rengøringsfrekvenser. Her ser Guldborgsund Kommune ud til at have et lidt højere serviceniveau end Lolland Kommune, idet toiletterne efter kommunens oplysninger som hovedregel rengøres dagligt. Dette gælder ikke alle toiletter i Lolland Kommune. Det er dog tvivlsomt, om rengøringsfrekvenser kan anvendes som mål for serviceniveauet, da det må formodes, at kommunerne har tilpasset denne til benyttelsesgraden for de enkelte toiletter. Antager man, at toiletterne i begge kommuner gennemsnitligt fremstår i samme rengøringsstand, vil det på baggrund af denne analyse være rimeligt at forudsætte, at serviceniveauet ikke kan forventes at være forskelligt i de to kommuner.

Samlet set må det derfor konkluderes, at Guldborgsund Kommune, formodentlig på grund af en større turisme end i Lolland Kommune, har det højeste serviceniveau for offentlige toiletter målt på toiledækningen.

2.5.4 Enhedsudgift

For at matche det overordnede serviceniveaumål om toiledækning skal der først og fremmest foretages en beregning af årlige driftsudgifter pr. indbygger. Tabel 2.11 nedenfor viser resultatet af denne beregning. Ud fra tabellen ses det, at Guldborgsund Kommune anvender ca. 15 % flere ressourcer på drift af offentlige toiletter end Lolland Kommune. Med en væsentligt højere toiledækning end Lolland Kommune (inkl. sæsonåbne toiletter), ser det dog ikke ud til, at merudgiften i Guldborgsund Kommune er så høj, som man kunne forvente.

Tabel 2.11 Udgifter til offentlige toiletter pr. indbygger

	Udgifter (kr.)	Antal indbyggere	Udgifter pr. indbygger (kr./indbygger)
Lolland Kommune	1.085.404*	44.101	24.612
Guldborgsund Kommune	1.728.488	61.191	28.247

Note: Det er oplyst fra Lolland Kommune, at der i regnskabsåret er afholdt ekstraordinære udgifter for ca. 200.000 kr.

Ud fra de foreliggende oplysninger om kommunernes ressourceforbrug til drift af offentlige toiletter er det muligt at beregne en gennemsnitlig udgift pr. toilet (konkret kr. pr. wc-kumme). Denne enhedsudgift kan muligvis sige mere om kommunernes produktivitet i driften af toiletterne end en simpel "kr. pr. indbygger-beregning".

Af tabel 2.12 fremgår det, at Lolland Kommune anvender et større beløb pr. wc-kumme end Guldborgsund Kommune svarende til en enhedsudgift, der er knap 60 % højere. Denne forskel skal naturligvis ses i lyset af, at en større andel af toiletterne i Guldborgsund Kommune udelukkende er sæsonåbne, jf. tabel 2.10.

Tabel 2.12 Enhedsudgift for offentlige toiletter

	Udgifter (kr.)	Mængder (wc-kummer)	Enhedsudgift (kr./wc-kumme)
Lolland Kommune	1.085.404	37	29.335
Guldborgsund Kommune	1.728.488	93	18.586

Hvis man skønsmæssigt vægter de sæsonåbne toiletter udgiftsmæssigt til at fylde ¼ af de helårsåbne, kan man formodentlig opgøre toiletterne i de to kommuner på mere sammenlignelige vilkår. Tabel 2.13 viser enhedsudgiften, når toiletterne vægtes på denne måde. Lolland Kommune får ved vægtning af de sæsonåbne toiletter en enhedsudgift, som er 16,5 % højere end udgiften i Guldborgsund Kommune. Forskellen mellem kommunernes enhedsudgifter reduceres altså, når der tages højde for sæsonen.

Tabel 2.13 Enhedsudgift for offentlige toiletter, sæsonkorrigeret

	Udgifter (kr.)	Mængder (wc-kummer)	Enhedsudgift (kr./wc-kumme)
Lolland Kommune	1.085.404	24,3	44.667
Guldborgsund Kommune	1.728.488	45,0	38.411

Note: Vægtningen af sæsonåbne toiletter i forhold til helårsåbne er foretaget skønsmæssigt.

2.5.5 Vurdering af potentiale for produktivetsforbedringer

Det har på baggrund af de forhåndenværende data ikke været muligt at foretage en vurdering af, om toiletterne i Lolland Kommune ligger placeret med større geografisk spredning end toiletterne i Guldborgsund Kommune. En større geografisk spredning vil alt andet lige fordyre driftsomkostningerne, da der skal bruges mere tid på transport mellem arbejdsstederne. Dette forhold kan eventuelt forklare noget af prisforskellen. Forskellen kan dog også skyldes produktivetsforskelle i form af forskellige måder at tilrettelægge arbejdet på mv. Endelig kan det ikke udelukkes, at der reelt er serviceniveauforskelle i rengøringsstandarden mellem de to kommuner. Endelig kan der være usikkerhed, om de opgjorte udgifter indeholder samme typer af ekstraordinære udgifter. Det er oplyst, at Lolland Kommune i de opgjorte udgifter har medtaget ekstraordinære udgifter for ca. 200.000 kr.

På trods af forbeholdene for geografi mv. viser de opgjorte enhedsudgifter, at Lolland Kommune med fordel kan undersøge, om der er et produktivetspotentiale for driften af offentlige toiletter. Ud fra de skønsmæssigt beregnede enhedsudgifter for offentlige toiletter (sæsonkorrigeret) vil en mulig tilpasning af udgiftsniveauet i Lolland Kommune til niveauet i Guldborgsund Kommune indeholde et årligt besparelspotentiale på ca. 150.000 kr.¹²

2.6 Asfalt

2.6.1 Afgrænsning

I henhold til Lov om offentlige veje påhviler det kommunen som vejbestyrelse at holde de kommunale veje og stier i den stand, som trafikens art og størrelse kræver. Kommunernes udgifter til asfaltbelægninger omfatter groft sagt to hovedtyper af udgifter:

- *Slidlag/belægninger* er en central del af den planlagte vejvedligeholdelse og drejer sig om større vedligeholdelsesopgaver i forbindelse med veje i landområder. Opgaver omfatter typisk udskiftning af belægning, større asfaltreparationer såsom udskiftning af partier eller forseglinger, vedligeholdelse af dæksler og riste, udbedring af mindre skader (for eksempel slaghuller og smårevner), rabatopretning, kørebaneafmærkning mv. I mange kommuner er disse opgaver lagt over til en privat entreprenør.
- Det arbejde, som kommunernes "lappehold" udfører, omfatter den del af vejvedligeholdelsen, der drejer sig om mindre og nogle gange akutte vedligeholdelsesopgaver såsom udbedring af skader og mangler.

2.6.2 Opgavevaretagelse

Opgavevaretagelsen på asfalområdet i de to kommuner har både fællestræk og forskelle.

¹² Forskellen i kr. er beregnet som produktet af 6.256 kr./wc-kumme og 24,3 wc-kummer.

Lolland Kommune har for en stor del af vejnettets vedkommende (400 km eller godt en fjerdedel af kommunens samlede vejnet) indgået en funktionskontrakt med en privat entreprenør (vejklasse 1 og 2 på landet). Kontrakten har en løbetid på 15 år og omfatter bl.a. slidlag, vedligeholdelse af asfalterede veje, regulering af brønd- og kloakdæksler samt genetablering af kørebaneafmærkning.

I Guldborgsund Kommune udføres større asfalterationer og slidlagsarbejder ligeledes af en privat entreprenør. Udbud gennemføres ca. hvert andet år, og der indgås således ikke funktionskontrakt. Ud over belægningsarbejder udfører den private entreprenør forudgående opgaver og følgeopgaver såsom kanttilfyldning/-fræsning, kantstensopretning og kørebaneafmærkning (nymarkering).

Både Lolland og Guldborgsund Kommune har dog såkaldte "lappehold", som udfører mindre vedligeholdelsesopgaver både i by- og landområder, bl.a. som forberedelse til og opfølgning på de større vedligeholdelsesopgaver, der udføres af de private entreprenører. For den del af vejnettet, som Lolland Kommune har udlagt i en funktionskontrakt, udfører entreprenøren alt arbejde (inkl. Lappearbejde, men ekskl. tilpasning af kantsten og vejbrønde samt udskiftning af samme forud for slidlag). Lolland Kommunes lappehold betjener dermed udelukkende den del af vejnettet, som ikke er omfattet af funktionskontrakten (vejklasse 3 og 4 samt vejklasse 1 og 2 i byerne).

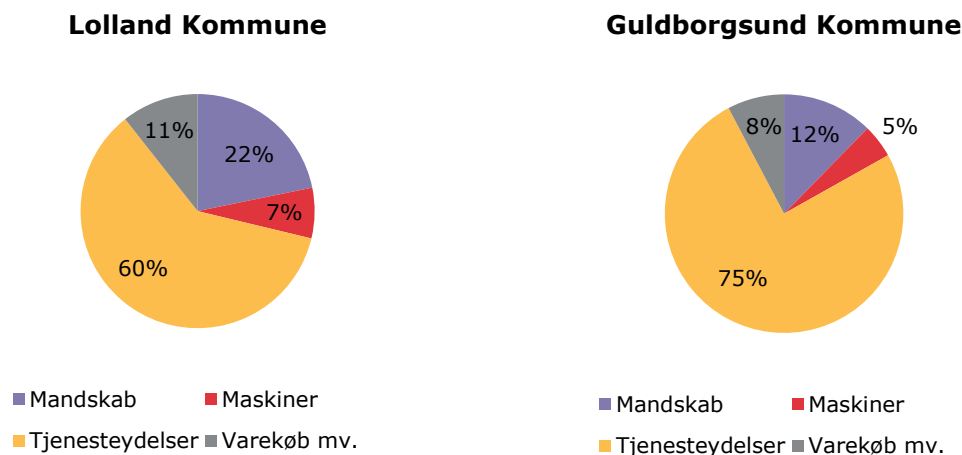
De to forskellige tilgange på asfalområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner er vist i tabel 2.14. Overordnet set har Guldborgsund Kommune valgt at vedligeholde og genetablere hele sit vejnet ud fra en helhedsvurdering, mens Lolland Kommune har prioriteret en del af vejnettet til vedligeholdelse og genetablering og en anden del udelukkende til vedligeholdelse.

Tabel 2.14 Lolland og Guldborgsund Kommuners tilgange på asfalområdet

	Vedligeholdelse og genetablering (km vej)	Vedligeholdelse (km vej)
Lolland Kommune	400	970
Guldborgsund Kommune	1.412	-

I figur 2.5 vises en sammenligning af omkostningsfordelingen af de samlede arbejder vedrørende asfalt – dvs. både større og mindre vedligeholdelsesopgaver. Det er kendetegnende for området, at tjenesteydelser fylder langt den største del af de samlede omkostninger. Det er primært de store entreprenørkontrakter, som opgøres som tjenesteydelser. Det er samtidig værd at bemærke, at varekøb samlet set fylder relativt lidt. Dette er delvist misvisende, idet de væsentlige omkostninger til indkøb af asfalt, som præger området, vil fremgå af regnskabet som tjenesteydelser for den del, som indkøbes af entreprenørerne. Det varekøb, som fremgår af figuren, kan derfor henføres til de asfaltudgifter, som kommunerne har i forbindelse med det arbejde, kommunens lappehold udfører.

Figur 2.5 Omkostningsfordeling for asfalt



Note: Omkostningsfordelingen er opgjort ud fra de samlede udgifter til asfalt i den enkelte kommune, dvs. både slidlag/belægninger og lappehold.

2.6.3 Vejstandarder og serviceniveau

Hvis man skal forsøge at opgøre serviceniveauet på asfaltområdet i to kommuner uden at "gå i marken" med de udførende folk, er man nødt til at gøre sig nogle forudsætninger om arbejdet. I det følgende gør vi os den forudsætning, at arbejdet med at udlægge asfalt som henholdsvis slidlag/belægninger og lapper kvalitetsmæssigt er ens i de to kommuner, selvom det ikke nødvendigvis forholder sig sådan. KORA kan heller ikke sige noget om den service, de to kommuner yder i form af reaktioner på borgerhenvendelser om fx huller i vejbelægningen. Dermed kommer opgørelsen af serviceniveau til at omhandle, hvor stort et beløb der i de to kommuner bliver anvendt på opgaverne set i relation til vejlængden. Under hensyntagen til, om kommunerne har forskellige enhedsudgifter for de to forskellige hovedopgaver på asfaltområdet.

Det er dog samtidig væsentligt at skele til vejstandarden eller den generelle nedslidning af vejnettet i de to kommuner. Hvis en kommunes veje i udgangspunktet er i en betydelig dårligere stand end en andens, skal kommunen med en lav vejstandard selvsagt anvende et betydeligt større årligt beløb til vejvedligeholdelse, for at man kan sige, at de to kommuner har det samme serviceniveau. Populært sagt vil der være flere huller at lappe på dårlige veje end på gode veje og være behov for et større beløb til lapning, for at vejene kan fremstå i en stand, der er god og forsvarlig i forhold til færdsdens art og omfang.

Vejstandarden er opgjort i begge kommuner i form af en analyse af det økonomiske vedligeholdelsesefterslæb, jf. tabel 2.15 nedenfor. Lolland Kommune har som vist et betydeligt større vedligeholdelsesefterslæb end Guldborgsund Kommune.

Tabel 2.15 Vedligeholdelsesefterslæb på kommunale veje

	Økonomisk efterslæb i alt (mio. kr.)	Vejlængde (km vej)	Efterslæb (kr./km vej)
Lolland Kommune	220	1.370	160.584
Guldborgsund Kommune	60	1.412	42.493

Note: Efterslæbet i Lolland Kommune er opgjort 2012, mens efterslæbet i Guldborgsund Kommune er opgjort ultimo 2013. Vejlængder er oplyst af kommunerne.

Da serviceniveauet på asfalområdet også opgøres ved at se på de samlede budgetter, er det nødvendigt at beregne en overordnet enhedsudgift for asfalt. Samlet set anvender Guldborgsund Kommune, som vist i tabel 2.16, et betydeligt større beløb til asfaltbelægninger pr. km vej end Lolland Kommune.

Tabel 2.16 Enhedsudgift for asfalt, samlet

	Udgifter (kr.)	Mængder (km vej)	Enhedsudgift (kr./km vej)
Lolland Kommune	12.867.478	1.370	9.392
Guldborgsund Kommune	21.387.755	1.412	15.147

Note: Vejlængder er oplyst af kommunerne.

Med oplysningerne om kommunernes enhedsudgifter for asfalt samlet set, de forskellige tilgange til opgaverne, samlede budgetstørrelser og vedligeholdelsesefterslæb er det muligt at konkludere, om kommunerne har forskellige serviceniveauer. De foregående beregninger har vist følgende:

- Vedligeholdelsesefterslæbet er i Lolland Kommune af en betydelig størrelse og ca. 3,5 gange så stort som i Guldborgsund Kommune, hvilket forudsætter et langt større budget til asfaltarbejder for at opnå et serviceniveau i form af en matchende vejstandard.
- Budgettet pr. km vej er i Lolland Kommune 60 % af budgettet i Guldborgsund Kommune, hvilket er en difference, der indikerer, at indsatsen ligger på et betydeligt lavere niveau.

De dekomponerede enhedsudgifter i næste afsnit vil vise, om der på baggrund af benchmarkingen af kommunerne kan beregnes et produktivitetspotentiale. Kan der ikke identificeres væsentlige produktivitsforskelle mellem kommunerne, betyder indikatorerne på serviceniveau, at Lolland Kommune ser ud til at have et væsentligt lavere serviceniveau på asfalområdet end Guldborgsund Kommune.

2.6.4 Enhedsudgift

I dette afsnit beskrives kommunernes enhedsudgifter på asfalområdet. Tager man hensyn til, hvordan beløbene i de to kommuner anvendes, er det nødvendigt at splitte tallene op i forhold til de to hovedtyper af asfaltudgifter, nemlig udgifterne til slidlag/belægninger og udgifterne til at lappe huller i vejene.

For de større vedligeholdelsesopgavers vedkommende kan man have som mål at opgøre udgiften pr. km vej, hvorpå der er udført slidlags-/belægningsarbejder pr. år. Her er der dog det særlige forhold, at da Lolland Kommune har indgået en 15-årig funktionskontrakt,

er det ikke relevant at måle, hvor lang en strækning, man eksakt har fået fornyet i det enkelte år, da denne strækning og karakteren af arbejdet kan variere fra år til år, uden at den faste årlige pris for kontrakten ændres.

Vi har derfor valgt at vise beregninger for Lolland Kommune ud fra en gennemsnitsbetragtning, således at det anvendte mål for vejlængde er den samlede strækning omfattet af funktionskontrakten (400 km) fordelt på kontraktens løbetid (15 år), svarende til 27 km årligt. Dette kræver naturligvis den antagelse, at den vejstrækning, som er omfattet af funktionskontrakten, fornyes én gang på 15 år, hvilket vi ikke har oplysninger om. Beregningen for Lolland Kommune kan derfor næppe anvendes som et validt mål for en sammenligning af enhedsudgifter uden at indhente nærmere oplysninger om funktionskontrakten. For Guldborgsund Kommunes vedkommende faktiske forbrugstal for 2013.

Beregningen af enhedsudgiften for slid/belægninger i Lolland Kommune i tabel 2.17 er således ikke sammenlignelig med enhedsudgiften i Guldborgsund Kommune.

Tabel 2.17 Enhedsudgift for asfalt, slidlag/belægninger

	Udgifter (kr.)	Mængder (km vej)	Enhedsudgift (kr./km vej)
Lolland Kommune	7.800.000	(27)	(288.889)
Guldborgsund Kommune	16.134.670	50	322.693

Note: Vejlængder er oplyst af kommunerne. At mængder og enhedsudgiften i Lolland Kommune er i parentes angiver, at tallene ikke er sammenlignelige med tallene i Guldborgsund Kommune.

Ser man på den del af asfaltarbejdet, der udføres af kommunernes lappehold, gøres der den antagelse, at kvaliteten af arbejdet er ens i begge kommuner. Også her kan man opgøre en enhedsudgift, som siger noget om produktiviteten. Begge kommuner har kunnet oplyse, hvor mange tons asfalt, de har udlagt i 2013. Samtidig oplyser de, at asfaltpriserne er ens. Nøgletallet "kr. pr. ton asfalt udlagt" sammenligner dermed tilnærmelsesvist produktiviteten for opgaven i de to kommuner.

Nøgletallene i tabel 2.18 viser, at der er en mindre forskel mellem enhedsudgifterne for de to kommuners lappehold. En difference i størrelsesordenen 6 % i Lolland Kommunes favør kan dog lige så godt henføres til, at der i 2013 har været længere mellem hullerne i Guldborgsund Kommune, end at Guldborgsund Kommunes lappehold har været mindre produktive (forskellige driftsvilkår). Differencen i enhedsudgifterne svarer til en merudgift i Guldborgsund Kommune på ca. 300.000 kr. pr. år¹³.

Tabel 2.18 Enhedsudgift for asfalt, lappehold

	Udgifter (kr.)	Mængder (ton asfalt udlagt)	Enhedsudgift (kr./ton asfalt udlagt)
Lolland Kommune	5.067.478	1.189	4.262
Guldborgsund Kommune	5.253.085	1.162	4.520

Note: Vejlængder er oplyst af kommunerne.

¹³ Forskellen i kr. er beregnet som produktet af 258 kr./ton asfalt udlagt og 1.162 ton asfalt udlagt.

2.6.5 Vurdering af potentiale for produktivetsforbedringer

Lolland og Guldborgsund Kommuner har meget forskellige serviceniveauer og forskellige strategier for opgavevaretagelsen på asfaltområdet.

Det er KORAs vurdering, at enhedsudgifterne for slidlags-/belægningsarbejder i de to kommuner ikke er sammenlignelige, da de beror på forskelligartede kontraktformer.

For så vidt angår lappeholdene er effekten af forskellene mellem enhedsudgifterne i de to kommuner meget lille: 300.000 kr. svarer til mindre end 2 % af den årlige udgift til asfaltområdet i Guldborgsund Kommune. Der kan således identificeres et begrænset produktivetspotentiale for Guldborgsund Kommune.

2.7 Vejrabatter

2.7.1 Afgrænsning

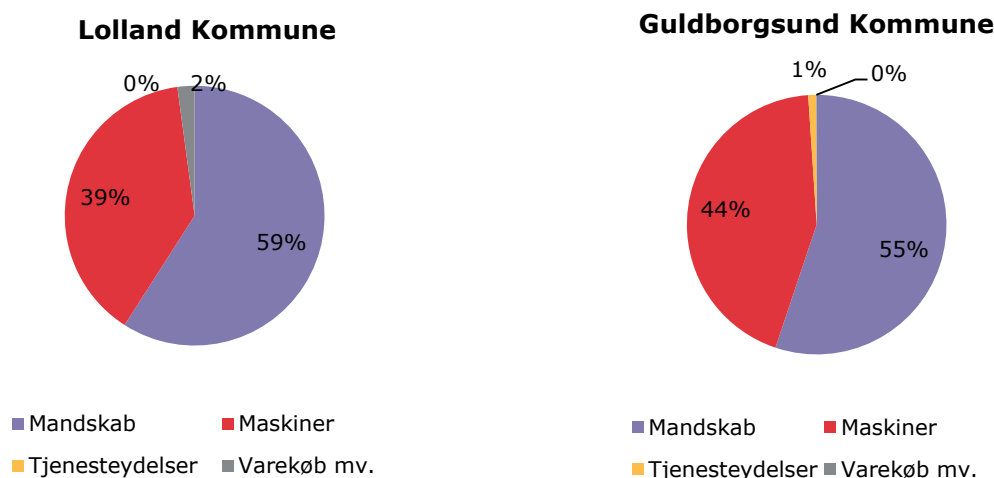
Som nævnt i det foregående afsnit om asfalt påhviler det den enkelte kommune at holde sine offentlige veje og stier i den stand, som trafikens art og størrelse kræver. Det gælder både vejarealer, som er bestemt for færdsel, og de færdselsfrie arealer, herunder vejrabatter.

Vejrabatter er i denne benchmarkinganalyse defineret forholdsvis snævert og afgrænset til slåning af vejkanter samt skille- og midterrabatter i landzone.

2.7.2 Opgavevaretagelse

Driften af vejrabatterne varetages i begge kommuner af den interne udførerenhed. Figur 2.6 nedenfor viser fordelingen af de samlede omkostninger til slåning af vejkanter og rabatter i de to kommuner i 2013. Driften er i begge kommuner forholdsvis mandskabsintensiv, og ingen af kommunerne gør særlig stor brug af eksterne leverandører.

Figur 2.6 Omkostningsfordeling for vejrabatter



2.7.3 Serviceniveau

Serviceniveauet for vejrabatter er i benchmarkingen operationaliseret som de kvalitetskrav, der stilles til driften af området i kommunernes plejeplaner. Tabel 2.19 indeholder en beskrivelse af udførelseskravene, som de er formuleret i plejeplanerne i de to kommuner. Det fremgår af tabellen, at begge kommuner klipper et skår i forsommerslåningen og fuld bredde i sommer-/efterårsslåningen. Kommunerne følger på denne måde gældende vejregler på området¹⁴. På baggrund af oplysningerne i tabel 2.19 vurderer KORA, at serviceniveauerne for vejrabatter i de to kommuner er nogenlunde ens.

Tabel 2.19 Serviceniveau for vejrabatter

Rabatgræs	
Lolland Kommune	Klipning (1 skår) én gang i forsommeren (15. maj - 1. juli) Klipning (fuld bredde) én gang om efteråret (15. september - 15. november)
Guldborgsund Kommune	Klipning (1 skår) én gang i forsommeren (maj-juni) Klipning (fuld bredde) én gang om efteråret (august-november)

Note: Tabellens oplysninger stammer fra de to kommuners plejeplaner på grønne områder. I begge kommuner klippes der desuden ved skilte, kantpæle, autoværn mv.

2.7.4 Enhedsudgift

Tabel 2.20 viser Lolland og Guldborgsund Kommuner enhedsudgifter for vejrabatter i 2013. Som det fremgår af tabellen, er enhedsudgiften i Guldborgsund Kommune højere end enhedsudgiften i Lolland Kommune (27 %).

Tabel 2.20 Enhedsudgift for vejrabatter

	Udgifter (kr.)	Mængder (km vej)	Enhedsudgift (kr./km vej)
Lolland Kommune	1.567.500	1.160	1.351
Guldborgsund Kommune	1.802.978	1.049	1.719

2.7.5 Vurdering af potentiale for produktivetsforbedringer

Kontrolleret for serviceniveau indikerer tallene i tabel 2.20 ovenfor, at der i Guldborgsund Kommune er grundlag for at se nærmere på mulighederne for produktivetsforbedringer af driften af vejrabatter. Som det fremgår af tabel 2.20, er enhedsudgiften i Guldborgsund Kommune 368 kr. højere end enhedsudgiften i Lolland Kommune.

Ved at flytte Guldborgsund Kommune som den mindst produktive kommune (dyreste pr. km vej) til niveauet i Lolland Kommune kan potentialet opgøres til ca. 385.000 kr.¹⁵

¹⁴ Vejdirektoratet (2009): Vedligehold af det færdselsfrie areal.

¹⁵ Forskellen i kr. er beregnet som produktet af 368 kr./km vej og 1.049 km vej.

2.8 Vejbelysning

2.8.1 Afgrænsning

Vejbelysning omfatter udgifter til drift og vedligeholdelse af anlæg til vejbelysning på kommunens veje og stier samt torve og pladser.

Da både Lolland og Guldborgsund Kommuner anvender finansieringsaftaler med elforsyningsselskaber, således at der i driftsregnskaberne indgår såvel udgifter til ordinær drift som omkostninger til vejbelysningsanlæggenes etablering, er der foretaget en opgørelse af kommunernes udgifter, så de svarer til de driftsudgifter, man normalt finder i et kommunalt driftsregnskab. Denne opgørelse er foretaget med henblik på at gøre udgifterne sammenlignelige mellem de to kommuner, da kommunernes finansieringsaftaler kan være udformet forskelligt og derved umuliggøre en reel sammenligning.

Indregnet i vejbelysning	Fraregnet vejbelysning
• Energiafgifter • Administration og vagt • Drift og vedligehold inkl. forsikring • Abonnement • Øvrige, mindre udgifter og indtægter	• Finansiering • Anlægsleje

2.8.2 Opgavevaretagelse

Ejerskab, etablering og drift af offentlig belysning kan være organiseret efter forskellige ejerskabsmodeller. Groft taget kan der skelnes mellem to hovedtyper:

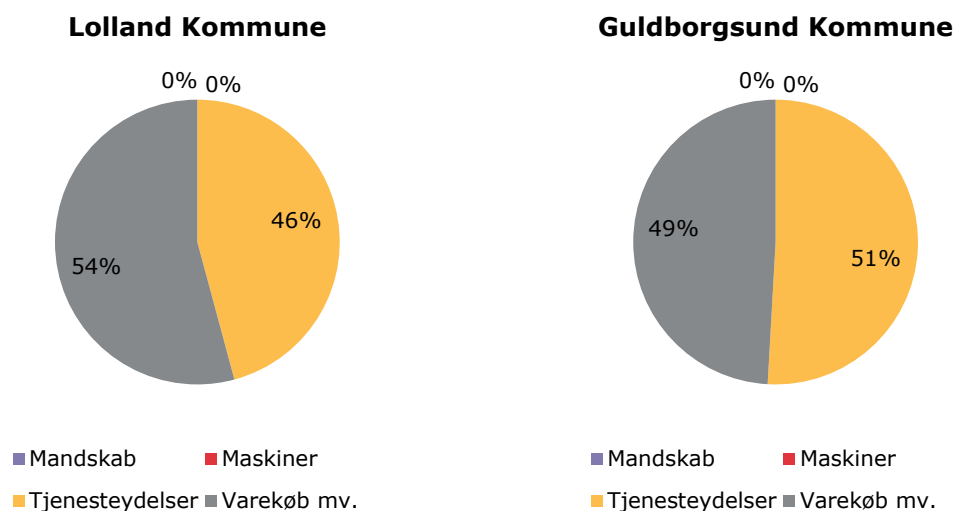
1. "Kommuneejerskab": Kommunen ejer vejbelysningsanlæggene og sætter drift og vedligeholdelse i udbud.
2. "Selskabsejerskab": Lokalt eller regionalt selskab ejer vejbelysningsanlæggene og varetager drift og vedligeholdelse, evt. ved underentreprenører.

Lolland Kommune har indgået en aftale med SEAS-NVE om drift, reparation og vedligehold af gadelys. Aftalen gælder alt gadelys i Lolland Kommune undtagen gadelyset i Nakskov, som driftes af Nakskov Elnet. Lolland Kommune ejer udendørsbelysningen i Nakskov, mens SEAS-NVE ejer den øvrige del. I Lolland Kommune er begge ejerskabsmodeller således i spil.

Guldborgsund Kommune har ligeledes en driftsaftale med SEAS-NVE om vedligeholdelse af en del af gadelyset i kommunen. Guldborgsund Kommune ejer dog selv al udendørsbelysning. Guldborgsund Kommune følger således "Kommuneejerskab"-modellen.

Ser man via omkostningsfordelingen på, hvordan driften af de to kommuners belysning varetages, er der dog ikke afgørende forskelle. Af figur 2.7 fremgår det, at omkostningerne i begge kommuner fordeler sig næsten ligeligt mellem varekøb, hvilket i denne sammenhæng primært vil sige el, inkl. diverse afgifter, og tjenesteydelser. Tjenesteydelserne vil for belysningen primært gå til vedligeholdelse af anlægget, som varetages af driftsselskaberne. Kommunerne bruger således ikke eget mandskab til opgaven.

Figur 2.7 Omkostningsfordeling for vejbelysning



2.8.3 Serviceniveau

Måles serviceniveauet for vejbelysning i første omgang som *dækningsgraden* for vejbelysning, kan man anvende et mål for antallet af lyskilder pr. km vej. Her er dækningsgraden for henholdsvis Lolland og Guldborgsund Kommuner 7,6 og 8,9 lyskilder pr. km vej. Dækningsgraden er dermed 17 % højere i Guldborgsund Kommune end i Lolland Kommune.

Tabel 2.21 Serviceniveau for vejbelysning

	Antal lyskilder	Vejlængde (km vej)	Serviceniveau (lyskilde/km vej)
Lolland Kommune	10.465	1.370	7,6
Guldborgsund Kommune	12.600	1.412	8,9

Når man vurderer serviceniveauet, er det dog også nødvendigt at se på, hvordan vejbelysningen bruges. Vi har ikke oplysninger om lysstyrke og andre tekniske forhold i de to kommuner. Vi har dog oplysninger om tændtider, og om i hvor stort et omfang kommunerne benytter sig af slukning af vejbelysning i de sene nattetimer.

Begge kommuner følger som udgangspunkt almanakken med hensyn til sluk- og tændtider og anvender lysfølere, der styrer, hvis der er særligt mørkt omkring ydertidspunkterne på døgnet. Der er derimod forskel på, hvorledes og i hvor stort omfang der natslukkes. De to kommuner følger her to forskellige strategier: Hver anden lampe generelt i visse områder (ca. 40-45 % reduktion) i Lolland Kommune og alle lamper i visse områder (ca. 70 % reduktion) i Guldborgsund Kommune.

Besparelseseffekten er klart størst i Guldborgsund Kommune, men det er vanskeligt præcist at vurdere, om det også betyder, at serviceniveauet er tilsvarende lavere. Måles der alene på lysreduktionen målt i energiforbrug, har Guldborgsund Kommune det laveste serviceniveau. Der kan dog være lokale forhold, der gør, at dette reelt ikke er tilfældet, da det ikke er muligt at opgøre, hvor mange borgere, eller hvor stor en del af trafikken, der bliver berørt af, at vejbelysningen er slukket.

De opgjorte indikatorer for serviceniveau – dækningsgrad og natslukning – peger i hver sin retning, når man sammenligner de to kommuner. Alt andet lige må man dog antage, at serviceniveauet er lavest i Guldborgsund Kommune, da natslukningen har størst effekt.

2.8.4 Enhedsudgift

Tabel 2.22 viser en beregning af enhedsudgiften for vejbelysning i Lolland og Guldborgsund Kommuner i 2013. Som det fremgår af tabellen, er udgiften pr. lyskilde ud fra de oplyste tal lavere i Guldborgsund Kommune end i Lolland Kommune. I Guldborgsund Kommune udgør de årlige driftsudgifter pr. lyskilde 78 % af udgifterne i Lolland Kommune. Efter det oplyste ser elafgiften i Guldborgsund Kommune ud til at ligge på 70 % af udgiften i Lolland Kommune målt i kr. pr. lyskilde. Idet det må formodes, at der ikke er væsentlig forskel på elprisen i de to kommuner, må den lavere udgift tilskrives en kombination af effekten af den højere grad af natslukning og en eventuel brug af gennemsnitligt svagere lyskilder.

I tabel 2.22 er udgifterne desuden fordelt på samlet vejlængde i den enkelte kommune. Ud fra denne opgørelsesmetode kan udgiftsniveauet for vejbelysning i Lolland Kommune beregnes til 5.985 kr. pr. km og 5.476 kr. pr. km i Guldborgsund Kommune. Niveauet er stadig højest i Lolland Kommune, idet Guldborgsund Kommunes udgifter ligger på 91 % af niveauet i Lolland Kommune. Forskellen er dog betydelig mindre ud fra denne metode og skyldes givetvis en kombination af flere lyskilder pr. km vej og højere grad af natslukning.

Tabel 2.22 Enhedsudgift for vejbelysning

	Udgifter (kr.)	Mængder (antal lyskilder)	Enhedsudgift (kr./lyskilde)
Lolland Kommune	8.199.656	10.465	784
Guldborgsund Kommune	7.732.000	12.600	614

	Udgifter (kr.)	Vejlængde (km vej)	Enhedsudgift (kr./km vej)
Lolland Kommune	8.199.656	1.370	5.985
Guldborgsund Kommune	7.732.000	1.412	5.476

Note: Antallet af lyskilder i Guldborgsund Kommune er skønsmæssigt opgjort ud fra antallet af master.

2.8.5 Vurdering af potentiale for produktivetsforbedringer

I hvor høj grad forskellene i enhedsudgifter – uanset beregningsmetode – er udtryk for forskelle i produktivitet eller serviceniveau, eller alternativt forskellige former for objektive behov for vejbelysning, herunder trafiksikkerhed, er vanskeligt præcist at afgøre. En opregning af forskellene i enhedsudgifter giver et samlet beløb for Lolland Kommune, som har de højeste enhedsudgifter, på mellem 700.000 kr.¹⁶ og knap 1,8 mio. kr.¹⁷ årligt.

På vejbelysningsområdet er der for tiden en del kommuner, som er i gang med eller overvejer at investere i nye vejbelysningsanlæg med væsentligt mere energirigtige lyskilder, end man hidtil har anvendt. En sådan beslutning om udskiftning af vejbelysningsanlæg har hverken Lolland eller Guldborgsund Kommuner truffet, og den kræver også store investeringer. Det egentlige potentiale for produktivetsforbedringer i de to kommuner ligger således måske snarere i investeringsmæssige beslutninger end i at benchmarke sig med kommuner, som endnu ikke har fornyet sine anlæg.

¹⁶ Forskellen i kr. er beregnet som produktet af 509 kr./km vej og 1.370 km vej.

¹⁷ Forskellen i kr. er beregnet som produktet af 170 kr./lyskilde og 10.465 lyskilder.

2.9 Renholdelse af veje

2.9.1 Afgrænsning

I henhold til gældende vejregler påhviler det kommunen som vejbestyrelse at sikre ren- og vedligeholdelse af færdselsarealerne, så det er trafiksikkerhedsmæssigt forsvarligt at færdes på vejene.

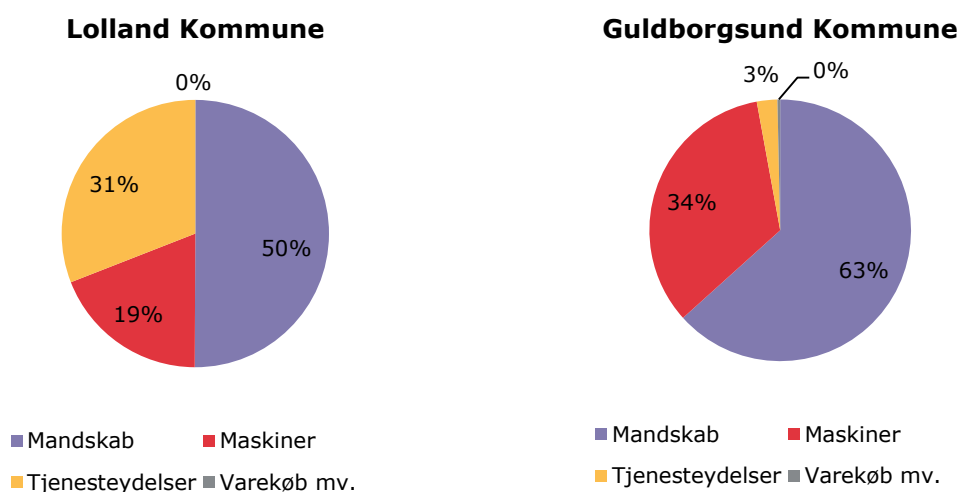
I benchmarkingen er enhedsudgiften for renholdelse af veje afgrænset til maskinel renholdelse i byområder, dvs. renholdelse af faste belægninger med fejebil på veje i boligområder samt på gågader og pladser i større byer. Enhedsudgiften er derfor opgjort ekskl. renholdelse af rabatter, ukrudtsbekæmpelse, manuel fejning, fjernelse af affald, udbedring af hærværk mv.

2.9.2 Opgavevaretagelse

Renholdelsen af de kommunale veje med fejebiler er blevet løst lidt forskelligt i de to kommuner. I Lolland Kommune har en væsentlig del af opgaven indtil for nyligt været lagt ud til en privat leverandør (ad hoc-opgaver), mens Guldborgsund Kommune har varetaget opgaveløsningen med brug af egne maskiner og eget mandskab.

Denne forskel i opgavevaretagelsen afspejles i omkostningsfordelingen i de to kommuner, som er vist i figur 2.8 nedenfor. Af figuren fremgår det bl.a., at knap en tredjedel af omkostningerne til renholdelse af veje i Lolland Kommune i 2013 er gået til tjenesteydelser, mens denne udgiftstype kun udgør omkring 3 % af de samlede omkostninger i Guldborgsund Kommune. Denne variation i omkostningsfordelingen i de to kommuner kan muligvis have betydning for eventuelle forskelle mellem kommunernes enhedsudgifter på området.

Figur 2.8 Omkostningsfordeling for renholdelse af veje



2.9.3 Serviceniveau

En mulig indikator på serviceniveauet for renholdelse af veje er frekvensen af indsatsen, dvs. antallet af gange, der fejes i en given periode. Fejefrekvensen af vejene må alt andet

lige afspejle kvaliteten af kommunernes ydelser på området. En beskrivelse af fejefrekvenserne i Lolland og Guldborgsund Kommuner er samlet i tabel 2.23 nedenfor.

Inden der kommenteres på beskrivelserne, er det vigtigt at påpege, at oplysningerne om serviceniveauet i Lolland Kommune omhandler de aktiviteter, som kommunen reelt har udført i 2013, mens oplysningerne om serviceniveauet i Guldborgsund Kommune stammer fra fastlagte niveauer i kommunens fejeplan og er udtryk for planlagte, og ikke nødvendigvis udførte, aktiviteter i 2013. Dialogen med Guldborgsund Kommune har dog indikeret, at fejeplanen følges i store træk, og at planlagte aktiviteter dermed er udført.

Ud fra de forhåndenværende oplysninger er det vanskeligt at foretage en direkte sammenligning af serviceniveauerne i de to kommuner. For eksempel har det ikke været muligt at sammenholde frekvens, vej-/kantstenslængde og vejtype i begge kommuner på baggrund af indberettede oplysninger. Dialogen med de to kommuner indikerer, at Lolland Kommune i 2013 har haft et lavere serviceniveau end Guldborgsund Kommune. Lolland Kommune har i 2013-2014 været inde i en omstillingsperiode i forhold til opgavevaretagelsen på området. Dele af fejeopgaven har tidligere været udliciteret til en privat entreprenør, men efter en annullering af kontrakten i 2013 har Lolland Kommune forsøgt sig med forskellige løsningsmodeller.

Tabel 2.23 Serviceniveau for renholdelse af veje

Maskinel renholdelse	
Lolland Kommune	85 km vej (170 km kantsten) er fejlet to gange 54 km vej (108 km kantsten) er fejlet seks gange
Guldborgsund Kommune	Veje i boligområder, som ligger i forbindelse med en større by, fejes 2-3 gange årligt Veje, gågader og pladser i større byer, herunder Nykøbing F og Marielyst, fejes 2-4 gange om ugen

2.9.4 Enhedsudgift

Enhedsudgiften for renholdelse af veje i Lolland Kommune i 2013 er markant lavere end enhedsudgiften i Guldborgsund Kommune. Det fremgår af tabel 2.24. Enhedsudgiften i Guldborgsund Kommune er ud fra de indberettede oplysninger beregnet til 4.432 kr./km vej, hvilket er mere end det dobbelte af enhedsudgiften i Lolland Kommune.

Den forholdsvis lave enhedsudgift i Lolland Kommune kan som sagt i et vist omfang forklares med et lavere serviceniveau, idet kommunen i 2013 opsagde kontrakten med sin private leverandør og herefter løste opgaven ad hoc.

Tabel 2.24 Enhedsudgift for renholdelse af veje

	Udgifter (kr.)	Mængder (km vej)	Enhedsudgift (kr./km vej)
Lolland Kommune	868.256	433	2.005
Guldborgsund Kommune	1.586.565	358	4.432

2.9.5 Vurdering af potentiale for produktivitetsforbedringer

Forskellene mellem kommunernes enhedsudgifter for renholdelse af veje er primært udtryk for forskellige serviceniveauer, hvorfor det ikke er relevant at foretage en vurdering af mulighederne for produktivitetsforbedringer.

3 Overordnede nøgletal på vej- og parkområdet i fem kommuner

I dette kapitel afdækker vi overordnede nøgletal på vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner samt i tre sammenligningskommuner. Hensigten med denne del af benchmarkingen har været at sammenligne Lolland og Guldborgsund Kommuner med flere kommuner, som har sammenlignelige udgiftsbehov på vej- og parkområdet, og som har lavere udgiftsniveauer. Konkret skal kapitlet bidrage med viden om, hvad der kan forklare, at disse kommuner har et lavere udgiftsniveau. Forklaringerne opdeles i to typer:

1. Kommunerne har et lavere serviceniveau
2. Kommunerne har en højere produktivitet

I afsnit 3.1 gøres der rede for datagrundlaget og den anvendte metode, herunder den procedure, der ligger til grund for udvælgelsen af de tre sammenligningskommuner. Afsnit 3.2 en beskrivelse af organiseringen af for vej- og parkområdet i de fem kommuner. I afsnit 3.3 præsenteres kommunernes nøgletal på henholdsvis det grønne og det grå/sorte område. I afsnit 3.4 konkluderer vi på analysen. Bilag 2 indeholder en specificering af udgiftsniveauet i de fem kommuner på funktionsniveau for både det grønne og det grå/sorte område.

3.1 Data og metode

3.1.1 Datakilder og udgiftsafgrænsning

I fase 2 har der ikke været mulighed for at foretage en nøje gennemgang af budget- og regnskabsdata for de tre sammenligningskommuner. Derfor tager analysen udgangspunkt i de driftsregnskaber, KORA har kunnet trække via Danmarks Statistik, og som er indberettet fra kommunerne i henhold til Økonomi- og Indenrigsministeriets autoriserede kontoplan. Data er derfor opgjort på et mere aggregeret niveau end de data, der er anvendt i den detaljerede opgørelse af enhedsudgifter i Lolland og Guldborgsund Kommuner, jf. kapitel 2. I sammenligningen af alle fem kommuner afviger nøgletallene for Lolland og Guldborgsund Kommuner fra de nøgletal, der opgøres i den detaljerede benchmarking.

Nøgletallene er således baseret på udvalgte funktioner på hovedkonto 0, 2 og 3, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriets autoriserede kontoplan, som bedst muligt sikrer sammenlignelighed på tværs af kommunerne, jf. tabel 3.1.

Tabel 3.1 Udgiftsafgrænsning af det grønne område og det grå/sorte område ud fra det kommunale budget- og regnskabssystem

Inkluderede funktioner	Det grønne område	Det grå/sorte område
0.28.20 Grønne områder og naturpladser	X	
0.32.31 Stadion og idrætsanlæg	X	
0.32.35 Andre fritidsfaciliteter	X	
2.22.01 Fælles formål		X
2.22.03 Arbejder for fremmed regning		X
2.22.05 Driftsbygninger og -pladser		X
2.28.11 Vejvedligeholdelse mv.		X
2.28.12 Belægninger mv.		X
3.22.18 Idrætsfaciliteter for børn og unge	X	

Note: Funktion 3.22.18 Idrætsfaciliteter for børn og unge hører under folkeskoleområdet, men er medtaget, da nogle kommuner har en betragtelig del af deres samlede idrætsanlæg liggende i tilknytning til skoler.

3.1.2 Udvælgelse af kommuner til sammenligning

Udvælgelsen af de tre sammenligningskommuner er sket ud fra en målsætning om at finde de kommuner, som minder mest om Lolland og Guldborgsund Kommuner med hensyn til overordnet ressourcepres og beregnede udgiftsbehov på vej- og parkområdet¹⁸. Det er også efter denne fremgangsmåde, kommuner grupperes i ECO Nøgletalssystemet. Sammenligningskommunerne er desuden udvalgt strategisk ud fra, at de har et lavere udgiftsniveau end Lolland og Guldborgsund Kommuner. Endelig er der i udvælgelsen taget hensyn til muligheden for lokalpolitisk kendskab og identifikation (geografisk nærhed til Lolland og Guldborgsund Kommuner).

Udvælgelsen af sammenligningskommuner er sket i et samarbejde mellem KORA og Lolland og Guldborgsund Kommuner.

Følgende kommuner er udvalgt til sammenligning:

- Herning Kommune
- Faaborg-Midtfyn Kommune
- Vordingborg Kommune

I valget af kommuner er udgiftsniveauet på det grønne og det grå/sorte område betragtet under ét. Dette er sket for at begrænse antallet af sammenligningskommuner til tre. Derfor har enkelte af kommunerne et højere udgiftsniveau på det grønne område end Lolland og Guldborgsund Kommuner.

3.1.3 Interview

På baggrund af nøgletalsberegningerne har KORA gennemført telefoninterview af bestillerchefer i de tre sammenligningskommuner. Formålet med interviewene var – med afsæt i de beregnede nøgletal – at afdække mulige forklaringer på forskellene mellem nøgletallene. I interviewene har KORA spurgt til organiseringen af vej- og parkområdet, herunder relatio-

¹⁸ I ECO Nøgletalssystemet findes grønne områder ikke som et selvstændigt udgiftsområde. Der ses derfor kun på udgiftsområdet "Vejvæsen" i gruppering af kommunerne ud fra udgiftsbehov.

nen mellem bestiller-udfører, og til serviceniveauet for forskellige delområder af vej- og parkområdet. Såfremt interviewpersonerne har vurderet, at der er særlige forhold, herunder strukturelle grundvilkår, som kunne være bestemmende for udgiftsniveauet, har KORA noteret sig dette.

3.2 Organisering af vej- og parkområdet

Et væsentligt mål med den analyseramme, der er stillet op i fase 2 af benchmarkingen af Lolland og Guldborgsund Kommuner med de tre sammenligningskommuner, har været at muliggøre en kortlægning af variationen mellem de fem kommuner i forhold til organisering af opgavevaretagelsen. Netop forskelle i den måde, kommunerne har valgt at organisere vej- og parkområdet på, kan være med til at forklare forskelle i kommunernes nøgletal og dermed give konkret inspiration til realisering af et optimeringspotentiale i forhold til driften af området.

3.2.1 Overordnede modeller for styring af vej- og parkområdet

KORA har afdækket den overordnede organisering af vej- og parkområdet i såvel Lolland og Guldborgsund Kommuner som de tre sammenligningskommuner, herunder relationen mellem myndigheds-/bestillerfunktion og de udførende funktioner. Organiseringen af området varierer på tværs af de fem kommuner: Nogle lader driftsafdelingen varetage både bestiller- og udførerfunktionen, andre bruger forskellige varianter af BUM-modellen, mens andre igen i højere grad baserer relationen "bestiller-udfører" på et partnerskabsbaseret samarbejde. Alle kommuner konkurrenceudsætter opgaver, om end graden og karakteren af konkurrenceudsættelsen varierer fra kommune til kommune.

I det følgende beskrives den grundlæggende organisering i de fem kommuner, hvorefter der sker en uddybende beskrivelse af, hvordan opgavevaretagelsen af udvalgte dele af vej- og parkområdet er organiseret.

De fem kommuner anvender forskellige begreber om deres organisationsformer, men falder i tre hovedtyper:

- En traditionel model, hvor der ikke er adskillelse af myndighed og kommunens egen driftsvirksomhed.
- BUM-model, hvor der både er en formel og en reel (budgetmæssig) adskillelse af myndighed og kommunens egen driftsvirksomhed.
- Partnerskabsbaseret samarbejde, hvor der som i BUM-modellen er en klar økonomisk og organisatorisk adskillelse mellem bestiller og udfører, men hvor kundeleverandør-relationen i højere grad er baseret på dialog om mål, kvalitet og økonomi.

Lolland og Vordingborg Kommuner anvender en traditionel, ikke-adskilt organisationsform, hvorimod Guldborgsund og Faaborg-Midtfyn Kommuner anvender en BUM-model. Herning Kommune har siden 2010 arbejdet ud fra styringstankegangen HelhedsOrienteret Drift (HOD), som tager afsæt i, at private og offentlige organisationer og medarbejdere kan samarbejde med og lære af hinanden.

KORA har ud fra interview med ledere fra kommunerne vurderet, i hvor høj grad de to opgavetyper reelt er adskilt (tabel 3.2). Vurderingskriterierne er beskrevet i tabel 3.3.

Tabel 3.2 Organisationsform, graden af adskillelse af myndighed/bestiller og udfører samt niveau for udlicitering

Kommune	Organisationsform	Grad af adskillelse mellem myndighed og leverandør	Niveau for udlicitering
Lolland Kommune	Myndighed og kommunens egen leverandør er ikke adskilt, og ledelsen af myndighedsopgaven og driftsopgaven varetages af den samme chef, der også har det samlede budgetansvar.	Middel	Middel
Guldborgsund Kommune	BUM-model. Budget og ledelse af myndighed og leverandør er adskilt. Der arbejdes dog ikke med selvstændige kontrolbud fra kommunens leverandør over for konkurrenceudsatte opgaver.	Middel	Lavt-Middel
Herning Kommune	HOD. Budget og ledelse af myndighed og leverandør er adskilt. Grundideen i modellen er, at der udbydes en del af kommunens arealer, men at kommunens egen entreprenørhed ikke byder på denne del. I stedet gennemføres systematiske målinger af såvel kommunens egen entreprenørhed som den private entreprenør. Målepunkter kan omfatte økonomi, kvalitet, borgertilfredshed og medarbejdertilfredshed.	Middel/høj	Højt
Vordingborg Kommune	Myndighed og kommunens egen leverandør er ikke adskilt, og ledelsen af myndighedsopgaven og driftsopgaven varetages af den samme chef, der også har det samlede budgetansvar.	Ingen	Lavt
Faaborg-Midtfyn Kommune	BUM-model. Kommunens driftsafdeling afgiver selvstændige kontrolbud på bestillerens udbud.	Høj	Højt

Note: Niveaueet for udlicitering af opgaver er bedømt relativt blandt de fem kommuner.

I Faaborg-Midtfyn Kommune ser man i modsætning til de øvrige kommuner en kommunal driftsafdeling, som har skåret den interne forretning til, så der eksempelvis ikke er overtaligt maskinel og for eksempel heller ikke en intern værkstedsfunktion. Kommunen har i særlig grad konkurrenceudsat opgaverne, og det skønnes på baggrund af interviewene at være den kommune, som har den mest "rene" BUM-model.

Tabel 3.3 Vurderingskriterier for graden af adskillelse mellem myndighed og leverandør

Grad af adskillelse mellem myndighed og leverandør	Vurderingskriterier
Ingen	Der er ingen organisatorisk eller budgetmæssig adskillelse af myndigheds- og driftsorganisationen.
Lav	Der er budgetmæssig, men ikke organisatorisk, adskillelse af myndigheds- og driftsorganisationen.
Middel	Der er både budgetmæssig og organisatorisk adskillelse af myndigheds- og driftsorganisationen, men graden af samarbejde om opgaverne er høj.
Høj	Der er både budgetmæssig og organisatorisk adskillelse af myndigheds- og driftsorganisationen, og samarbejdet om opgaverne ligner det, myndigheden har med private entreprenører.

3.2.2 Graden af udlicitering

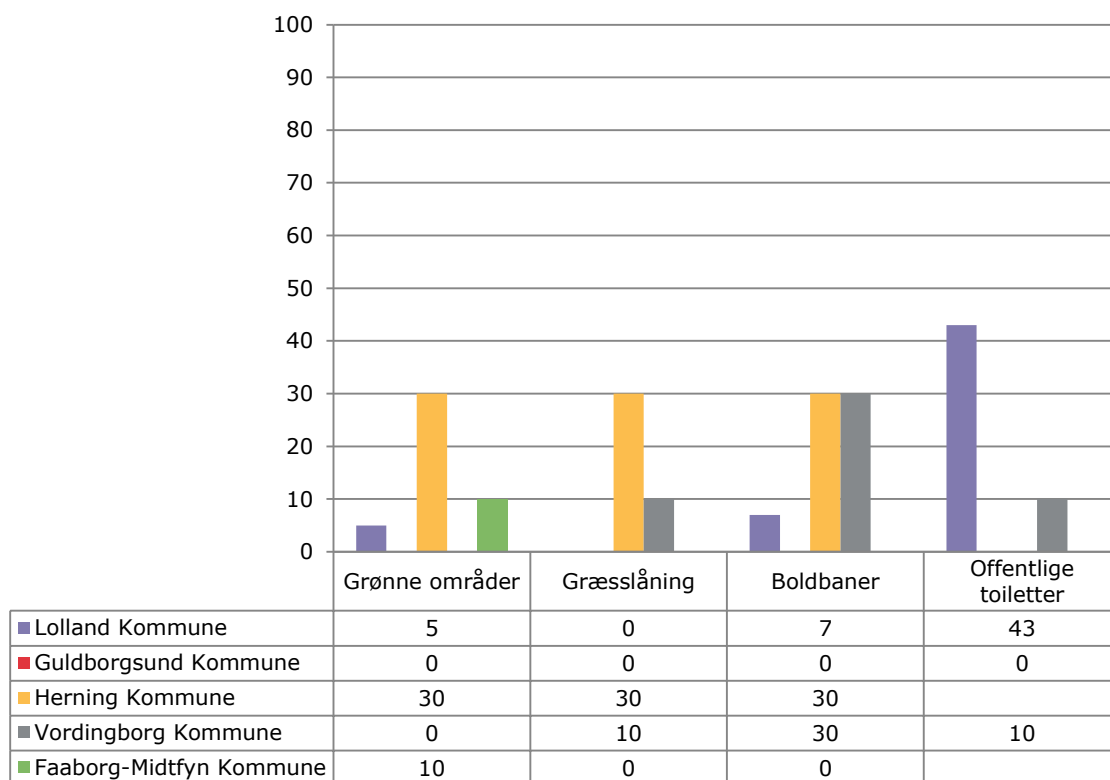
Der er som sagt forskel på, i hvilken grad de fem kommuner i analysen har valgt at løse opgaverne internt, dvs. med en driftsafdeling som udfører, eller om opgaveløsningen er udliciteret til eksterne leverandører. Figur 3.1 og 3.2 nedenfor giver et overblik over graden af udlicitering på forskellige delområder inden for henholdsvis det grønne og det grå/sorte område. Udliciteringsgraden udtrykker den andel af den samlede opgaveportefølje på et område, som er udliciteret til en privat entreprenør. De procentuelle fordelinger i Lolland og Guldborgsund Kommuner beror på kommunernes indberetninger af opgavevaretagelsen, mens fordelingerne i sammenligningskommunerne baserer sig på skønsmæssige vurderinger foretaget af de interviewede ledere på området.

Det fremgår af de to figurer:

- at der generelt er forskel på udliciteringsgraden mellem kommunerne,
- at udliciteringsgraden er størst på det grå/sorte område,
- og at der er delopgaver, som generelt har en høj udliciteringsgrad på tværs af kommuner.

I det følgende vil de overordnede tendenser og forskellene mellem kommunerne blive beskrevet nærmere, herunder kommunernes begrundelser for valg af løsningsmodeller.

Figur 3.1 Udlicitering på det grønne område (pct. af den samlede omsætning)



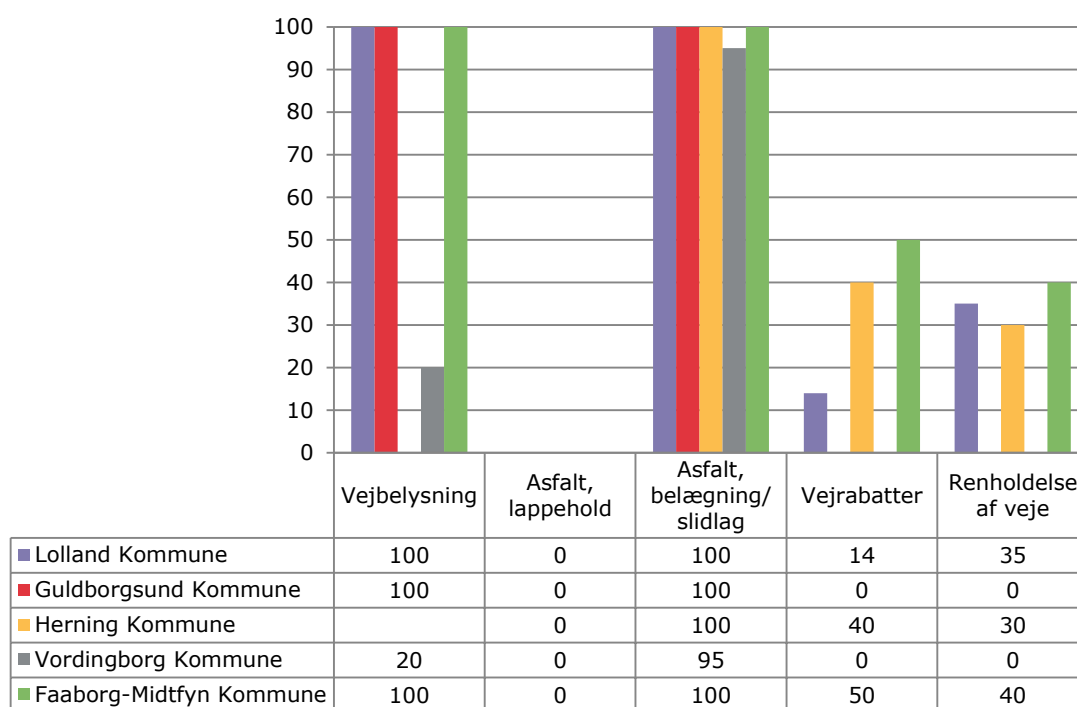
Note: Faaborg-Midtfyn Kommune er markeret med 0 % udlicitering for drift af boldbaner. Kommunen har oplyst, at opgaven, som har været i offentligt udbud, er vundet ved et kontrolbud af kommunens egen driftsafdeling. Det har ikke været muligt at fremskaffe data for offentlige toiletter i Herning og Faaborg-Midtfyn Kommuner.

For det grønne område gælder det, jf. figur 3.1, at udliciteringsgraden generelt er lav (maksimalt 30 %), når der ses bort fra offentlige toiletter. Lolland og Guldborgsund Kommuner har generelt en lav udliciteringsgrad, mens Vordingborg Kommune, som ellers har en lav udliciteringsgrad både på det grønne og det grå/sorte område, har valgt at udlicitere specialopgaver i driften af boldbaner svarende til ca. 30 % af arbejdet.

Herning Kommune er den kommune, der har den højeste udliciteringsgrad på det grønne område med ca. 30 % af arbejdet på de grønne områder, græsslåning generelt og drift af boldbaner. Herning Kommune varetager selv specialopgaver i forhold til boldbanerne (for eksempel vertikalskæring og topdressing).

En særlig kommentar skal knyttes til Faaborg-Midtfyn Kommune vedr. boldbaner. Man har her udbudt opgaven, men kommunens egen driftsafdeling har ved kontrolbud vundet opgaven. Kommunen oplyser, at en stor del af de anvendte specialmaskiner lejes ind, da det af driftsafdelingen vurderes ikke at være rentabelt selv at eje dette materiel. Det oplyses endvidere, at kommunen ved udbuddet har opnået en anelig besparelse på driften.

Figur 3.2 Udlicitering på det grå/sorte område (pct. af den samlede omsætning)



Note: Det har ikke været muligt at fremskaffe data for vejbelysning i Herning Kommune. Lolland Kommune har konkurrenceudsat arbejdet med lappehold og vundet opgaven ved eget bud.

På det grå/sorte område, jf. figur 3.2, ses der både variation mellem kommunerne samt nogle generelle tendenser. Det er tydeligt, at udlægning af slidlag i alle kommuner varetages af eksterne leverandører. Begrundelsen lyder samstemmende, at der er tale om så specialiseret en opgave med anvendelse af dyre maskiner, at det er uden for enhver tvivl, at det er rentabelt for kommunerne at varetage opgaven selv. Slidlagsarbejdet varetages under varierende kontraktformer. To kommuner, Lolland og Vordingborg Kommuner, anvender 15-årige funktionskontrakter. I Herning Kommune har man lagt en mindre del af arbejdet ud i en funktionskontrakt. De tre øvrige kommuner anvender normale udbudsforretninger til arbejdet med slidlag. Der lyder fra flere kommuner argumenter imod anven-

delse af funktionskontrakter. Betænelighederne går primært på den budgetmæssige binding, som afskærer politikerne fra at påvirke budgettets størrelse over tid samt det forhold, at nogle kommuner har oplevet at være afskåret fra at hjemtage gevinsten i form af lave tilbudspriser i tider med hård konkurrence på markedet. En af sammenligningskommunerne sammenligner overvejelserne om funktionskontrakter og årlige udbud med husejernes overvejelser mellem et fastforrentet realkreditlån og et flexlån. Konkret har man i denne kommune konstateret at have betalt en relativt høj "forsikringspræmie" for prisgarantien i en funktionskontrakt i en tid, hvor markedet i øvrigt har været gunstigt målt på de almindelige udbudspriser.

Dialogen med de fem kommuner viser samtidig, at der er fordele forbundet med brug af funktionskontrakter. Først og fremmest vurderes det, at funktionskontrakter kan indeholde økonomiske besparelser sammenlignet med andre udbudsformer. Argumentet går her på, at entreprenøren under en funktionskontrakt, som typisk strækker sig over en længere tidsperiode, kan tilrettelægge udførelsen i forhold til andre opgaver og derved opnå en bedre ressourceudnyttelse. Brug af funktionskontrakter kan desuden være med til at sikre, at vedligeholdelseefterslæb på vejnettet undgås; dels fastlægges vedligeholdelsesstandarden for en lang periode ad gangen, dels kan der efterfølgende ikke omprioriteres, således at ressourcerne for eksempel bliver tilført andre sektorområder i stedet.

Hvor samtlige kommuner har udliciteret slidlagsarbejdet, har de også valgt selv at varetage arbejdet med de mindre asfaltarbejder ved at køre med såkaldte "lappehold". Begrundelsen for denne konstruktion er bl.a., at de private leverandører ikke er interesserede i at byde på denne opgave, da den ikke er rentabel for deres organisationer. I kommuner med funktionskontrakter vil disse kontrakter dog som regel også omfatte lappearbejde. Kommunerne vedligeholder her udelukkende vejarealer, som ikke er omfattet af funktionskontrakterne.

Mere varieret ser billedet ud med hensyn til vejrabatter, som omfatter rabatslåning, kantforstærkning og afhøvling. Her har to af kommunerne, Herning og Faaborg-Midtfyn Kommuner, udliciteret omkring 40-50 % af arbejdsopgaverne. I begge tilfælde er der tale om rabatter i landzone. I Faaborg-Midtfyn Kommune omfatter arbejdet kun selve græsslåningen, mens brug af eksterne leverandører i Herning Kommune udelukkende omhandler kantforstærkning, da denne opgave kræver specialmaskiner, som kommunen ikke har. Denne opgave varetager Faaborg-Midtfyn Kommune til gengæld selv (ved hjælp af en ombygget saltspreder).

I tre af kommunerne er den maskinelle renholdelse af vejene udliciteret. Begrundelserne har været, at der skal anvendes specialmaskiner. To af kommunerne, Guldborgsund og Vordingborg Kommuner, har dog valgt selv at investere i fejmaskiner.

Ser man endelig på vejbelysningen, har tre af kommunerne oplyst, at kommunen ikke selv ejer eller vedligeholder vejbelysningsanlæggene. En kommune har tilbagekøbt størstedelen af sit anlæg.

På baggrund af ovenstående kan det siges, at kommunernes begrundelser for udlicitering af opgaver falder i to kategorier:

1. Der eksisterer en type af specialiserede og intensive driftsopgaver, hvor nødvendigheden af at eje specialmaskiner samt at have en væsentlig opgavemængde reelt umuliggør egen drift; selv for kommuner af en betydelig størrelse. Disse forhold gør sig fuldt ud gældende for større vejvedligeholdelsesopgaver (slidlag/belægninger) og visse steder for maskinel renholdelse og drift af boldbaner.

2. Derudover eksisterer der en generel politisk begrundelse for at konkurrenceudsætte det meste arbejde ud fra en betragtning om, at man dermed skærper konkurrencen og opnår den bedste pris. Her kan en del opgaver lande hos private og en del hos kommunens egen driftsafdeling alt afhængig af, hvem der kan give det bedste bud. Modpolen til denne begrundelse er begrundelsen om at holde en stor del af driftsopgaverne i eget regi ud fra politiske hensyn.

Sideløbende med kommunernes anvendelse af udbud sker der en ad hoc-anvendelse af private leverandører eller af leje af maskiner ved beslutning direkte fra kommunens egen driftsafdeling. Denne form for anvendelse er drevet af praktisk-økonomiske beslutninger taget af lederen af kommunens egen drift. Der er her typisk tale om opgaver, hvor der skal anvendes specialmaskiner eller specialuddannet mandskab, hvor det ikke er praktisk eller økonomisk fordelagtigt selv at varetage opgaven eller eje materiel. I disse typer af opgaver vil de private leverandører have karakter af underleverandører til den kommunale driftsafdeling.

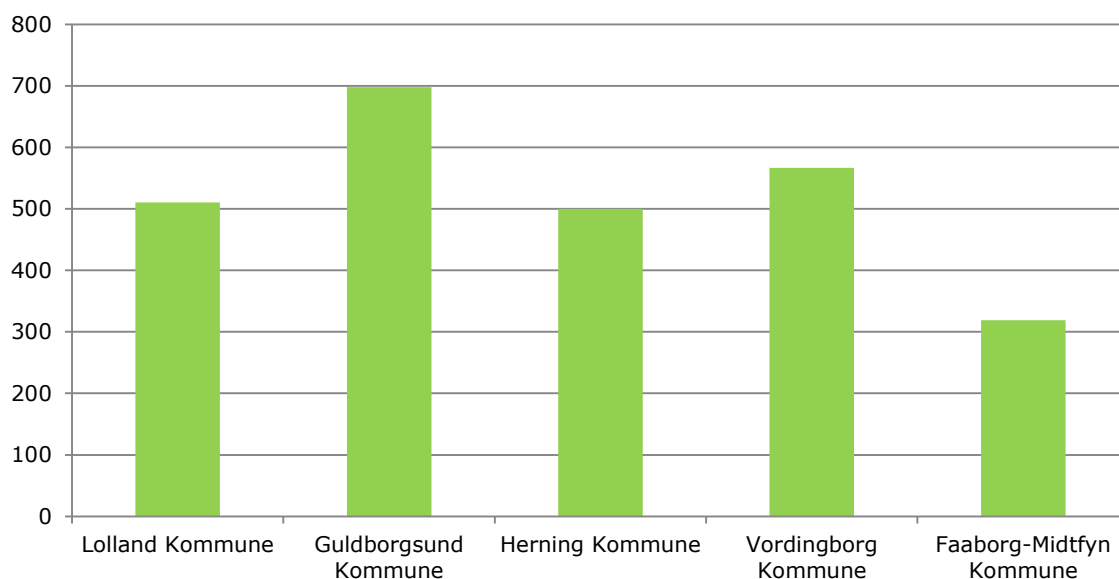
3.3 Nøgletal

Kommunernes nøgletal på de to områder er som sagt udarbejdet på grundlag af regnskaberne, som de fremgår af den autoriserede kontoplan. Da kontoplanen på det tekniske område ikke er særlig detaljeret, bør tallene tages med et vist forbehold, idet kommunernes kontering vil kunne variere. Som eksempel kan nævnes, at funktionerne 0.32.31 Stadion og idrætsanlæg og 3.22.18 Idrætsfaciliteter for børn og unge både kan indeholde udgifter til vedligeholdelse af fx boldbaner og bygninger. I denne analyse er fokus ikke på bygninger, men udgifter hertil kan ikke sorteres fra i regnskabstallene. Samtidig kan kommunernes skelnen mellem anlægsudgifter og driftsudgifter være forskellig (i de anvendte regnskabsdata er kun driftsudgifterne medtaget). Der er dog med det foretagne valg af kontoplaneafgrænsning, jf. afsnit 3.1.2, tilstræbt størst mulig sammenlignelighed mellem kommunernes udgifter på de to områder. Det er derfor KORAs vurdering, at der er tilstrækkelig sammenlignelighed mellem kommunernes regnskabstal til, at man kan vurdere, om kommunernes udgiftsniveau på det grønne og det grå/sorte område er højt eller lavt.

Sammenligningskommunerne er valgt ud fra deres gennemsnitlige regnskaber for årene 2011-13. Dermed er der større sandsynlighed for at måle kommunernes faktiske udgiftsniveauer, end hvis udvælgelsen blev foretaget ud fra et enkelt (seneste) regnskabsår, hvor udgiftsniveauet eventuelt kunne afvige fra normen i den enkelte kommune.

Figur 3.3 viser nøgletal for Lolland og Guldborgsund Kommuner samt de tre sammenligningskommuner på det grønne område. Det ses af figuren, at Guldborgsund Kommune – ud fra den anvendte opgørelsesmetode – har det højeste udgiftsniveau af de fem kommuner. Lolland Kommune har det tredje højeste udgiftsniveau sammen med Herning Kommune. Udgiftsniveauet er 73 % af niveauet for Guldborgsund Kommune. Faaborg-Midtfyn Kommune har det laveste udgiftsniveau af alle. Faaborg-Midtfyn Kommune bruger mindre end halvt så meget af forbruget i Guldborgsund Kommune.

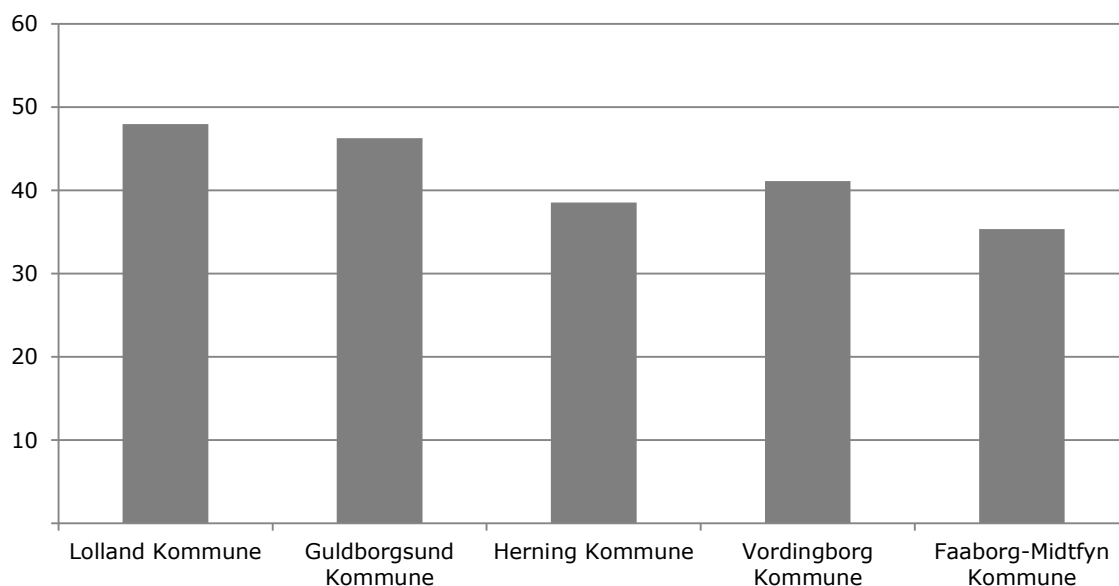
Figur 3.3 Nøgletal på det grønne område gns. af regnskab 2011-2013 (kr. pr. indbygger)



Note: Følgende funktioner er inkluderet i udgiftsafgrænsningen af det grønne område, jf. den autoriserede konto-plan: 0.28.20 Grønne områder og naturpladser, 0.32.31 Stadion og idrætsanlæg, 0.32.35 Andre fritidsfaciliteter og 3.22.18 Idrætsfaciliteter for børn og unge.

Figur 3.4 viser nøgletal for Lolland og Guldborgsund Kommuner samt de tre sammenligningskommuner på det grå/sorte område. Som det fremgår af figuren, har Lolland Kommune på det grå/sorte område det højeste udgiftsniveau, når man måler kr. pr. meter vej som et gennemsnit af regnskabsårene 2011-2013. Guldborgsund Kommune har det næsthøjeste udgiftsniveau, som udgør 96 % af Lolland Kommunes. Faaborg-Midtfyn Kommune har også på dette område det laveste udgiftsniveau på 74 % af niveauet i Lolland Kommune.

Figur 3.4 Nøgletal på det grå/sorte område gns. af regnskab 2011-2013 (kr. pr. meter vej)



Note: Følgende funktioner er inkluderet i udgiftsafgrænsningen af det grå/sorte område, jf. den autoriserede konto-plan: 2.22.01 Fælles formål, 2.22.03 Arbejder for fremmed regning, 2.22.05 Driftsbygninger og -pladser, 2.28.11 Vejvedligeholdelse mv. og 2.28.12 Belægninger mv.

3.4 Konklusioner om sammenhæng mellem enhedsudgifter og vej- og parkområdets organisering

Benchmarkingen af Lolland og Guldborgsund Kommuner med de tre sammenligningskommuner giver mulighed for at drage nogle konklusioner om, hvad der kan, og hvad der ikke kan være årsag til, at nogle af kommunerne har et lavere udgiftsniveau end andre.

Først og fremmest er det væsentligt at fastslå, at analysen ikke giver anledning til at antage, at nogle kommuner har valgt serviceniveau, som generelt er lavere end andre. Kommunerne har forskellige serviceniveauer inden for de forskellige delområder, men kommuner, der har oplyst at have et lavt serviceniveau for ét delområde, har typisk et højt serviceniveau på et andet delområde. Dermed er der ikke indikationer på sammenhæng mellem et lavt serviceniveau og lave nøgletal.

Derimod er der fællestræk ved organiseringen af vej- og parkområdet i Herning og Faaborg-Midtfyn Kommuner, som adskiller sig fra organiseringen i de tre øvrige kommuner. Herning og Faaborg-Midtfyn Kommuner har i deres organisering en relativ skarp adskillelse af bestiller- og udførerfunktionerne, og det er også disse to kommuner, som i størst udstrækning har valgt at konkurrenceudsætte sine opgaver. Blandt de øvrige tre kommuner er det kun Guldborgsund Kommune, som har en BUM-model, og det er vurderingen, at denne ikke er så "ren" i sin form som modellen i Herning og Faaborg-Midtfyn Kommuner.

Herning Kommune anvender HOD, og Faaborg-Midtfyn Kommune oplyser, at adskillelsen mellem myndighed og udfører for eksempel kommer til udtryk ved, at udføreren selvstændigt kan byde på opgaver, som myndigheden udbyder. Guldborgsund Kommune anvender ikke konkurrenceudsættelse så konsekvent, som det sker i de to andre kommuner med BUM-modeller.

Dermed understøtter benchmarkingen af de overordnede nøgletal en argumentation om, at en organisationsform, der understøtter incitamenter til at søge opgaverne testet til den bedst mulige pris, også giver et lavere udgiftsniveau.

Selvom analysemetoden ikke giver mulighed for at lave en egentlig dokumentation af sammenhængen mellem organisationsform og et lavt udgiftsniveau, peger resultaterne alligevel i retning af, at de to kommuner, som anvender en klar adskillelse af bestiller og udfører, altså Herning og Faaborg-Midtfyn Kommuner, både har en højere udliciteringsgrad og et lavere udgiftsniveau.

4 Perspektiver på organiseringen af vej- og parkområdet

I dette kapitel afdækker vi de muligheder og begrænsninger, der knytter sig til en anden organisering af vej- og parkområdet i de to kommuner, end den der eksisterer i dag. I kapitlet gives der perspektiver på organiseringen af opgaveløsningen inden for de forskellige typer af opgaver, der varetages på vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner.

I kapitlet ser vi nærmere på tre modeller for organiseringen af driftsopgaver inden for vej- og parkområdet:

1. Egen drift
2. Konkurrenceudsættelse og udlicitering
3. Tværkommunalt samarbejde

De tre modeller kan desuden sameksistere i en kombinationsmodel. I mange kommuner sker opgaveudførelsen på vej- og parkområdet i eget regi kombineret med eksterne løsninger og/eller deltagelse i fælles udbud.

En fjerde model er *fælles offentlig-private selskaber* eller såkaldte L548-selskaber. Kernen i denne model er, at en kommune går sammen med en eller flere private virksomheder om at etablere et selskab, der kan markedsføre og sælge kommunal knowhow – og samtidig få løst en række kommunale serviceopgaver. Der er altså tale om et selskab, der er oprettet med det formål at sælge produkter eller serviceydelser, der bygger på en viden oparbejdet i kommunen i forbindelse med løsningen af kommunale opgaver. Flere kommuner har i løbet af de seneste godt 15 år afprøvet denne samarbejdsform på en række forskellige områder. PV Greve A/S, som i fællesskab er ejet af Greve Kommune og Arkil A/S, er dog det første offentlig-private selskab inden for vej- og parkområdet i Danmark. KORA vurderer, at perspektiverne i etableringen af et fælles offentlig-privat selskab inden for vej- og parkområdet for nuværende ikke er interessant i hverken Lolland Kommune eller Guldborgsund Kommune. Modellen vil derfor ikke blive behandlet yderligere i kapitlet.

Kapitlet bygger på forskellige datakilder: Dels en skrivebordsundersøgelse af organiseringen af vej- og parkområdet i Danmark, dels interview med bestillerchefer i de tre sammenligningskommuner og dels dialogen med ledere og medarbejdere på vej- og parkområdet i Lolland og Guldborgsund Kommuner.

I afsnit 4.1 beskriver vi perspektiverne på egen drift, hvorefter vi i afsnit 4.2 og 4.3 ser nærmere på konkurrenceudsættelse og tværkommunalt samarbejde.

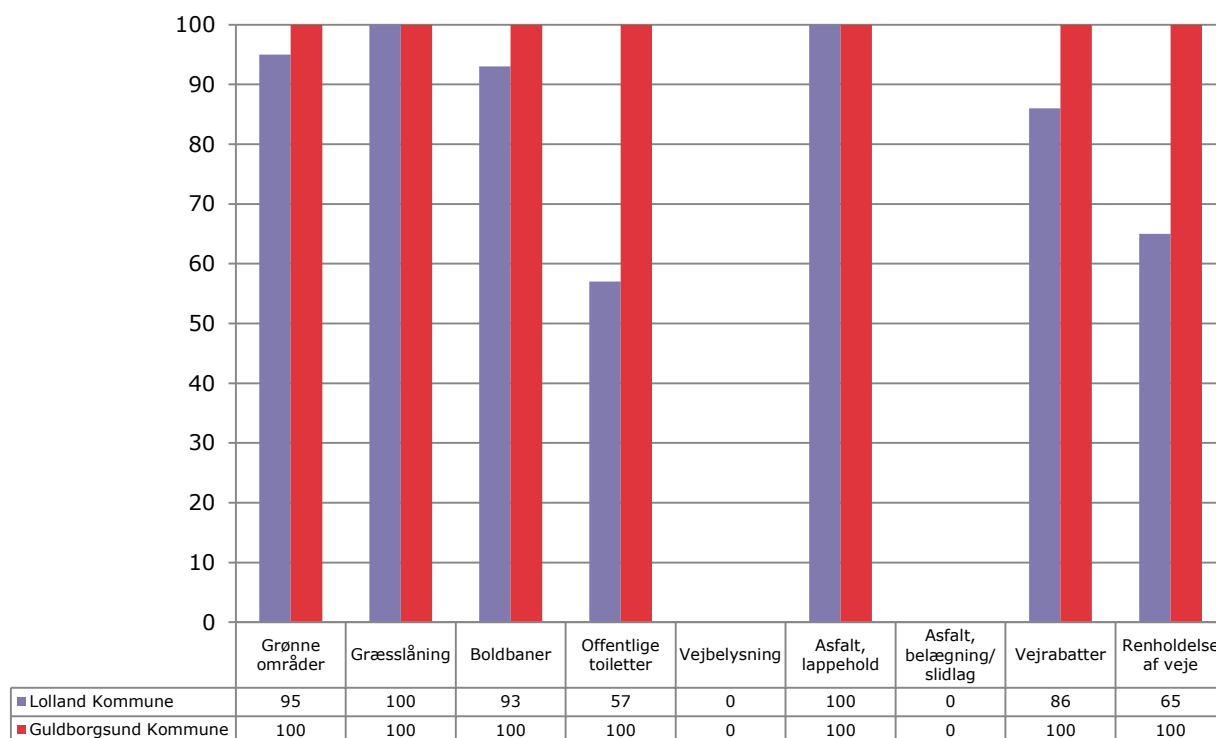
4.1 Egen drift

Både Lolland og Guldborgsund Kommuner løser i dag en væsentlig andel af opgaverne inden for både det grønne og det grå/sorte område med egne maskiner og eget mandskab. Der er samtidig et ganske stort sammenfald mellem de delområder, hvor kommunerne har udliciteret opgaverne, og de områder, hvor kommunerne selv varetager driften. Figur 4.1 nedenfor viser egendriftsandelen for de to kommuner fordelt på de i kapitel 2 undersøgte delområder.

Guldborgsund Kommune har en højere egendriftsandel end Lolland Kommune, idet man, bortset fra vejbelysning og asfaltbelægninger, varetager al drift i eget regi. Dette er ikke tilfældet i Lolland Kommune, hvor man på områderne offentlige toiletter, vejrabatter og den maskinelle renholdelse af veje har foretaget en delvis udlicitering.

Den del af vej- og parkområdet, hvor de to kommuner selv varetager driften, må derfor siges at være et godt udgangspunkt for en perspektivering af mulige ændrede organisationsformer.

Figur 4.1 Egendriftsandel i Lolland og Guldborgsund Kommuner



Note: Oplysningerne stammer fra indberetninger foretaget af kommunerne.

4.1.1 To organisationsformer for egen drift

I det følgende beskrives Lolland og Guldborgsund Kommunes organisering af egen driften, for så vidt angår den organisering, der ligger under den politiske ledelse, dvs. organiseringen af den professionelle opgavevaretagelse.

Lolland Kommunes egen drift er organiseret på den måde, at der er én leder, som både varetager ledelsen af myndigheds- og driftsfunktionen. Lederen er samtidig bestiller af opgaver udført af eksterne leverandører og budgetansvaret for både bestiller- og udførerdele. I praksis delegerer lederen udføreransvaret og ansvaret for de tilhørende budgetbeløb til organisationens mellemledere. Der kan derfor være tale om, at praksis i Lolland Kommune svarer til den formaliserede organisering i Guldborgsund Kommune som beskrevet nedenfor.

I Guldborgsund Kommune varetages myndigheds- og driftsopgaven af hver sin leder. Guldborgsund Kommune har dermed organiseret sig efter en BUM-model¹⁹. Den budgetmæssige organisering følger den ledelsesmæssige, således at budgettet i Guldborgsund Kommune ligger hos myndigheden, og hvor den interne udførerenhed (Entreprenørvirksomheden) har et udgifts- og indtægtsbudget, som i virksomhedens interne budget (og regnskab) i princippet er lige store ("går i nul").

I begge kommuner føres der regnskab med forbruget af ressourcer til de forskellige delområder. Selvom Lolland Kommune ikke har en BUM-model, føres der også her et internt regnskab for kommunens egen drift. Dette regnskab fungerer som et fordelingsregnskab, hvor driftsudgifterne til mandskab, maskiner, varekøb og tjenesteydelser fordeles på de forskellige delområder via tidsregistrering.

Med en så høj grad af egen drift, som er tilfældet i begge kommuner, er der tale om relativt store driftsorganisationer, hvor værdien af et regnskab, som er retvisende i forhold til korrekt opgørelse og fordeling af omkostninger på de konkrete ydelser, ikke skal underkendes. Det er nemlig gennem et retvisende regnskab, at den bevilgende myndighed har mulighed for at vurdere prisniveauet for opgaverne i en eventuel sammenligning med, hvad tilsvarende opgaver koster at få udført i andre kommuner, eller af andre leverandører end kommunens egen udførerenhed.

En sådan mulighed for benchmarking eller prisvurdering forudsætter derfor et korrekt fordelt og omkostningsægte²⁰ regnskab for kommunens egen drift. I modsætning til Guldborgsund Kommune fører Lolland Kommune i dag ikke et fuldt ud omkostningsægte regnskab, idet alle omkostningselementer ikke fordeles ud på de udførte delopgaver. Lederen af området har dog oplysninger om de fulde omkostninger for de udførte opgaver, da de omkostningsægte priser for mandskab og maskiner er beregnet i organisationen efter gældende normer for området. Det er KORAs vurdering, at Lolland Kommune med fordel og uden ekstra administrative byrder kan overgå til løbende at føre et fuldt omkostningsægte regnskab, idet det skal nævnes, at der ikke eksisterer formelle krav herom.

I Lolland Kommune har man kun én chef, hvilket naturligvis, alt andet lige, gør organisationen mindre ledelsestung. Når det er sagt, er der naturligvis også ulemper ved ikke at have adskilt bestiller- og udførerfunktionerne. De konkrete forhold ufortalt, vil der, teoretisk set, kunne opstå tvivl om, hvorvidt kontrollen med de udførte arbejder er lige så skarp, som når budgetansvaret ligger adskilt fra den, der har ansvaret for at levere opgaverne.

Ud over et omkostningsægte regnskab er en BUM-model også karakteriseret ved, at opgaverne er tydeligt beskrevet, så opgaveudførelsen kan vurderes i forhold til fast definerede beskrivelser af udførelseskrav eller serviceniveauer. Derved opstår der mulighed for, at bestilleren kan kontrollere, at udføreren reelt udfører det arbejde, som det tildelte budgetbeløb til de enkelte opgaver forudsætter. Opgavebeskrivelsen sikrer omvendt også, at udføreren kan dokumentere, at opgaven reelt er udført.

Det er KORAs vurdering, at organiseringen i de to kommuner primært adskiller sig ved den formelle organisering. Der er væsentlige træk i den praktiske delegering af ansvar i Lolland Kommune, som minder om en formel BUM-organisering, som man ser den i Guldborgsund Kommune. Det kan dermed ikke konkluderes, at der i praksis er den store forskel på organiseringen.

¹⁹ Se for eksempel Ole Bach, artikel i Trafik & Veje, maj 2010.

²⁰ I bilag 1 redegøres der for indholdet af et omkostningsægte regnskab.

4.2 Konkurrenceudsættelse og udlicitering

Med konkurrenceudsættelse følger et ønske om at opnå den lavest mulige pris for en tjenesteydelse. Konkurrenceudsætter kommunen en ydelse, betyder det, at den beder en række leverandører, eventuelt også kommunens egen driftsafdeling, give et bud på en veldefineret opgave. Leverandøren med den laveste pris vinder opgaven. Dette kan være kommunens egen driftsafdeling.

I sammenligningen af Lolland og Guldborgsund Kommuner med tre øvrige kommuner har vi set eksempler på konkurrenceudsættelse, også hvor det var kommunens egen driftsafdeling, der gav det laveste bud. Skal kommunens afdeling selv byde på en udbudt opgave, kræver det, at de medarbejdere, som udarbejder tilbuddet, er fuldstændigt adskilt fra den del af organisationen, som forestår udbuddet.

Det er vigtigt at skelne mellem begreberne "konkurrenceudsættelse" og "udlicitering". Derfor gives en definition af de to begreber:

Konkurrenceudsættelse:

At en opgave konkurrenceudsættes betyder, at opgaven udbydes i licitation. At en opgave konkurrenceudsættes betyder ikke nødvendigvis, at den bliver udliciteret, men blot at den kommer i udbud. Kommunen kan godt vinde udbuddet, når en opgave bliver konkurrenceudsat²¹.

Udlicitering:

Udlicitering betegner den beslutning, hvor en offentlig myndighed beslutter at indgå en kontrakt, som flytter produktionen af en ydelse fra offentligt til privat regi, mens finansieringen og kontrolfunktionen forbliver offentligt²². Det er således en forudsætning for udlicitering, at opgaven har været konkurrenceudsat.

4.2.1 Egnethed og barrierer

Begge kommuner gør i dag brug af eksterne leverandører på de samme delområder og i stort set samme omfang: Drift og vedligeholdelse af vejbelysningen udføres i begge kommuner af elselskaber, og på vejområdet varetages større vedligeholdelsesopgaver af private entreprenører (ganske vist efter to forskellige modeller). Hertil kommer dog, at Lolland Kommune indtil for nylig har udlagt fejepgaven i byzonen til en ekstern entreprenør.

I alle tilfælde er der tale om opgaver, hvor begrundelserne for konkurrenceudsættelse er, at det ikke er økonomisk rationelt for kommunerne selv at varetage dem, da opgaveløsningen kræver dyre specialmaskiner. Undtagelsen er særlige opgaver inden for drift af boldbaner og maskinel renholdelse, hvor Guldborgsund Kommune har vurderet, at opgaven kan varetages af kommunen selv.

Hvor de områder, som er udbudt i de to kommuner, er meget oplagte at udbyde, er der forskel på, i hvor høj grad de øvrige områder inden for det grønne og grå/sorte område er det. Man kan her tale om, at et område er mere eller mindre udbudsegnet.

²¹ KL (2012), Fakta og udbud og konkurrenceudsættelse.

²² Christensen, L. R. & O.H. Petersen (2010): Regulering af udlicitering og offentlig-private partnerskaber i de danske kommuner. Politica 42(2): 235-257.

Forskellige kriterier kan vurderes, når man overvejer konkurrenceudsættelse af opgaver²³. En række eksempler er vist i tabel 4.1 nedenfor.

Tabel 4.1 Eksempler på kriterier for opgavers egnethed til konkurrenceudsættelse

Kriterium for egnethed	Forklaring	Eksempel på opgave
Specialisering, mandskab og maskiner	Området kræver en større opgavevolumen end en kommune normalt har for at være rentabelt for en driftsorganisation pga. udnyttelse af dyre specialmaskiner og specialuddannet mandskab.	Slidlag/belægninger
Opgaveudførelsen skal kunne beskrives	Det skal være muligt at beskrive udførelseskrav eller tilstandskrav.	Rengøring af offentlige toiletter
Opgavens omfang skal kunne beskrives	Opmåling af opgavens elementer i form af m ² , løbende meter, udførelsesfrekvenser osv.	Græsslåning
Markedsforhold	Der er et reelt marked for opgaven, hvor der er tilstrækkeligt mange leverandører til, at man kan forvente reel konkurrence.	
Økonomisk volumen	Opgaven skal være tilstrækkeligt stor til, at arbejdet med udbuddet står i et fornuftigt forhold til en forventet besparelse.	Grønne områder

Samtidig kan der være en række barrierer internt i kommunen for at konkurrenceudsætte opgaver, som man skal være opmærksom på. Barrierer er typisk omkostninger, direkte eller indirekte, ved at gennemføre udbuddet og ved tab af effektivitet i den tilbageværende opgaveportefølje, efter at en del af porteføljen er udliciteret.

Udbudsrådet udarbejdede i 2011 en analyse af transaktionsomkostningerne ved udbud²⁴. Eksempler på omkostninger direkte forbundet med udbuddet er:

- Registrering af mængder ved opgaverne
- Udarbejdelse af udbudsmateriale
- Gennemførelse af udbud

Ved afgivelse af kontrolbud fra driftsenheden vil der desuden være omkostninger til for eksempel:

- Beregning af timepriser for mandskab og materiel (kan være dokumenteret i allerede anvendt praksis)
- Udregning af tidsforbrug ved løsning af de enkelte driftsopgaver (kan være dokumenteret i allerede anvendt praksis)
- Udarbejdelse af dokumentation for at kontrolbuddet er i overensstemmelse med reglerne om kontrolbud

Herudover vil der være omkostninger forbundet med at føre kontrol med entreprenøren, når opgaven først er udliciteret. Her skal det påpeges, at omkostningerne ved kontrol kan være overvurderede, da organisationen også ved egen drift bør føre tilsyn med opgaveudførelsen.

²³ Se for eksempel COWI (2014): Foranalyse af konkurrenceudsættelse af Entreprenørafdelingen (for Tønder Kommune).

²⁴ Udbudsrådet (2011): Analyse af transaktionsomkostninger ved udbud.

Desuden vil der som nævnt tidligere kunne opstå tab via en mindre effektiv drift i den tilbageværende organisation efter udlicitering. Organisationen vil efter udliciteringen have et mindre volumen, og sørges der ikke for en kapacitetstilpasning i form af reduktion af maskinpark, støttefunktioner og ledelse, vil rentabiliteten falde, hvilket vil kunne konstateres i stigende mandskabs- og maskintimepriser.

Nedenfor i tabel 4.2 vises en oversigt over Lolland og Guldborgsund Kommuner udlicitering og konkurrenceudsættelse. Tabellen omfatter det grønne og det grå/sorte område, som er i fokus i denne analyse samt områder inden for det blå og det hvide område.

Tabel 4.2 Oversigt over udlicitering og konkurrenceudsættelse i Lolland og Guldborgsund Kommuner - mandskab og maskiner (pct. af udgifterne på de enkelte områder)

Område	Delområde	Udliciterings- grad Lolland Kommune (pct.)	Udliciterings- grad Guldborg- sund Kommu- ne (pct.)	Konkurrence- udsat og vun- det Lolland Kommune (pct.)	Konkurrence- udsat og vun- det Guldborg- sund Kommu- ne (pct.)
Det grønne	Grønne områder	5	0	0	0
Det grønne	Græsslåning	0	0	0	0
Det grønne	Boldbaner	7	0	0	0
Det grønne	Offentlige toiletter	43	0	0	0
Det grå/sorte	Asfalt, slidlag/ belægninger	100	100	0	0
Det grå/sorte	Asfalt, lappehold	0	0	55	0
Det grå/sorte	Vejrabatter	14	0	0	0
Det grå/sorte	Vejbelysning	100	100	0	0
Det grå/sorte	Renholdelse af veje	35	0	0	0
Det blå	Vandløbsvedlige- holdelse	44	21	15	0
Det blå	Strande	31	0	0	0
Det hvide	Vintertjeneste	45	40	33	0

Kilde: Indberetninger fra kommunerne

4.2.2 Erfaringerne med konkurrenceudsættelse

Erfaringerne med konkurrenceudsættelse på vej- og parkområdet gennem årene er forholdsvis omfattende. Det har derfor været muligt for KORA at afdække en række analyser af effekterne, både de økonomiske og de mere kvalitative, af de konkurrenceudsættelser, der har været gennemført.

Dokumentationen på området omfatter bl.a. følgende analyser:

- Ernst & Young udførte i 2010 en analyse af brug af funktionsudbud i den offentlige sektor²⁵. I rapporten undersøges bl.a. anvendelsen af funktionsudbud samt fordele og ulemper ved udbudsformen. Derudover gives der en oversigt over forskellige kommunale serviceområders egnethed med hensyn til udbud på funktionskrav. Disse områder tæller bl.a. det tekniske område samt veje og infrastruktur. Rapporten afdækker dog ikke effekterne af funktionsudbud.

²⁵ Ernst & Young (2010): Analyse af funktionsudbud (for Udbudsrådet).

- AKF gennemførte i 2011 en forskningsbaseret analyse af effekterne af udlicitering, hvor man konkluderede, at dokumentationen af effekterne ofte er mangelfuld²⁶.
- Udbudsrådet udførte i 2012 en større analyse af effekterne af konkurrenceudsættelse på det kommunale vejområde²⁷. Analysen viste, at erfaringerne med konkurrenceudsættelse på vejområdet generelt er blandede. Eksempelvis kunne der konstateres såvel økonomiske besparelser som fordyrelser på både vejservice og -belægningsområdet.

Endelig har KORA sammen med forskere fra RUC, Københavns Kommune m.fl. for nylig offentliggjort en rapport, som giver nu et samlet overblik over den aktuelle viden om effekterne af udlicitering²⁸. Studier med relevans for vej- og parkområdet omfatter kun den tidligere omtalte 2012-analyse fra Udbudsrådet.

Tabel 4.3 indeholder et par konkrete eksempler på konkurrenceudsættelser i kommunerne i de senere år, herunder dokumenterede effekter.

Tabel 4.3 Erfaringer med konkurrenceudsættelse

Kommune	Indhold	Tid	Resultat
Favrskov Kommune	Samlet udbud af vej- og parkdrift i én entreprise og kontrolbud fra kommunens egen driftsafdeling Vinder af udbud: Kontrakt med HedeDanmark A/S Kontrakt: 4 år + 2x1 år	Udbudsproces: december 2009 – december 2011	Besparelse på 19 % eller 4,5 mio. kr. årligt
Svendborg Kommune	Samlet udbud af vej- og parkdrift i én entreprise og kontrolbud fra kommunens egen driftsafdeling Vinder af udbud: Kontrakt med HedeDanmark A/S Kontrakt: 4 år + 2x1 år	Udbudsproces marts 2011 – marts 2012	Besparelser opnået, men ikke dokumenteret
Viborg Kommune	Samlet udbud af vej- og parkdrift i én entreprise og kontrolbud fra kommunens egen driftsafdeling Kontraktperiode: 5 år + 3x1 år	Udbudsproces november 2012 – medio 2013	Ikke dokumenteret

Kilde: Konkurrenceudsættelse af vej- og parkdrift i 3 kommuner v/Jens Chr. Binder, NIRAS. Oplæg på Vejforum 2012.

Erfaringerne peger under alle omstændigheder på, at der i forbindelse med konkurrenceudsættelse skal være fokus på at kunne beregne effekten af konkurrenceudsættelsen. Der er i den forbindelse to forhold, der bør i agttages:

1. Opgavebeskrivelsen, dvs. både mængder og kvalitet skal være beskrevet, så det er tydeligt, om den udbudte opgave svarer til det serviceniveau, som kommunen hidtil har haft på området, så en effekt af indskrænkning af opgavens volumen ikke fejlagtigt tolkes som en økonomisk effekt af konkurrenceudsættelsen.
2. En omkostningsægte pris på kommunens egen opgaveudførelse skal være kendt forinden opgaven udbydes, så der er en reel referencepris til stede.

²⁶ AKF (2011): Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver – En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011.

²⁷ Udbudsrådet (2012): Effekterne af konkurrence på det kommunale vejområde.

²⁸ Petersen, Ole Helby m.fl. (2014): Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver.

Dialogen med de tre sammenligningskommuner i fase 2 af benchmarkingen peger konkret i retning af, at det kan være økonomisk fordelagtigt at lade flere opgaver konkurrenceudsættes. Konkret peger både Herning og Faaborg-Midtfyn Kommuner på gode erfaringer både med konkurrenceudsættelse, hvor en ekstern leverandør har vundet udbuddet, og hvor kommunens egen driftsafdeling har fået opgaven.

Der kan således være gode grunde til, at Lolland og Guldborgsund Kommuner overvejer, om flere opgaver kan konkurrenceudsættes. Erfaringerne fra andre kommuner er mange, og noget tyder på, at der er gode erfaringer fra en stor del af dem. Begge kommuner har desuden en lav grad af udlicitering og har stort set holdt sig til at konkurrenceudsætte områder, som traditionelt er vanskeligt håndterbare for kommunernes egne driftsenheder. Der kan derfor være grund til at antage, at der vil være flere opgaver, som kan drage økonomisk fordel af at blive udsat for den prisafprøvning, der ligger i en konkurrenceudsættelse.

4.3 Tværkommunalt samarbejde

Vilkårene for drift af kommunernes veje og grønne områder er på mange områder beslægtede mellem kommunerne. Fællesnævnerne kan være af en sådan art, at det i mange tilfælde vil kunne betale sig at indgå i tværkommunale samarbejder for at løse opgaverne på den bedste og mest omkostningseffektive måde. Kommunal samdrift kan på denne måde være et alternativ til egen drift af opgaven eller konkurrenceudsættelse.

Samarbejdet mellem kommunerne er allerede i dag nødvendigt i forhold til mange af kommunens opgaver – også ud over de rent lovpligtige. Flere indsatsområder kræver koordinering med nabokommunernes indsatser, da for eksempel veje, stier og vandløb ikke nødvendigvis stopper ved kommunegrænsen, men fortsætter gennem landskabet.

Kommunal samdrift betyder i sagens natur, at kommunerne samarbejder om driften af kommunale opgaver. Samarbejdet kan foregå på forskellige niveauer og have forskellige grader af fælles forpligtelse.

Men hvad ved vi egentlig om mulighederne for produktivitets-/effektiviseringsgevinster ved kommunal samdrift?

BDO har for KL i 2013 udarbejdet en analyse af stordriftsfordele ved kommunal samdrift på forskellige opgaveområder, herunder vej- og parkområdet²⁹. I analysen undersøges det, om kommunal samdrift kan styrke produktiviteten og effektiviteten på vej- og parkområdet i forhold til processer, systemer, organisation/ressourcer samt lokationer/anlæg. BDO konkluderer, at der, uagtet organisationsform, er betragtelige stordriftsfordele på vej- og parkområdet, og at stordriftsfordelene især drejer sig om:

- En forbedret maskinudnyttelse og derigennem produktivitet ved samdrift, således at maskinparken ved større enheder dels kan udnyttes bedre, og dels at omkostningerne til maskiner relativt set kan nedbringes i forhold til andelen af omkostninger, der går til mandskab.
- Reducerede udgifter til ledelse og administration ved større enheder.
- Forbedret udnyttelse af specialistkompetencer og varetagelsen af specialistopgaver og derigennem øget produktivitet og/eller besparelser.
- Besparelser på indkøb, bygninger og støttefunktioner ved samdrift.

²⁹ BDO (2013): Rapport for KL. Foranalyse af stordriftsfordele på udvalgte kommunale områder.

Samtidig viser BDO's analyse, at der er en række opmærksomhedspunkter, som kommunerne bør have fokus på, når de ønskede stordriftsfordele skal realiseres. Blandt andet peges der på, at der er betydelige transaktionsomkostninger forbundet med indgåelsen af samdrift, ligesom en række "bløde" faktorer kan betinge realiseringen af potentialerne.

Ud over BDO's analyse af potentielle stordriftsfordele ved kommunal samdrift viser KORAs skrivebordsundersøgelse, at decideret dokumentation af produktivitetspotentialer ved tværkommunalt samarbejde på vej- og parkområdet er begrænset. Det gælder ikke mindst de kommunale erfaringer med etablering af § 60-selskaber, hvor der i KORAs afdækning kun er identificeret en case, hvor der er oprettet et § 60-selskab³⁰. Dermed ikke sagt, at kommunerne ikke har opnået relevante erfaringer med kommunal samdrift på området. Eksempelvis findes der mange eksempler på fælleskommunale udbud på vejområdet³¹. I skrivebordsundersøgelsen er KORA dog ikke blevet bekendt med dokumenterede resultater og effekter af tværkommunalt samarbejde på vej- og parkområdet.

Interviewene af bestillercheferne i de tre sammenligningskommuner i benchmarkingen af overordnede nøgletal, jf. kapitel 3, har heller ikke kunnet bidrage til en identifikation af dokumenterede resultater og effekter af tværkommunalt samarbejde. Ingen af de tre kommuner, som deltog i benchmarkinganalysen, har erfaringer med kommunal samdrift på vej- og parkområdet. En af kommunerne oplyser dog, at der i kommunen er konkrete overvejelser om øget tværkommunalt samarbejde, især i forhold til opgaveløsningen i kanten af kommunen. Kommunen arbejder i forvejen tæt sammen med omkringliggende kommuner om vinterbekæmpelse (der hvor kommunegrænserne går ind over de gamle amtsgrænser).

Endelig har KORA i dialogen med Lolland og Guldborgsund Kommuner haft en fælles drøftelse af perspektiverne i tværkommunalt samarbejde på vej- og parkområdet. Resultatet af drøftelserne var, at der blev identificeret såvel centrale udfordringer ved kommunal samdrift som en række opgaveområder, hvor kommunerne i fællesskab muligvis kan høste økonomiske gevinster. Væsentlige udfordringer ved samarbejde på tværs af kommunerne på vej- og parkområdet omfatter bl.a.:

- Harmonisering af serviceniveauer og servicestandarder
- Store geografiske afstande
- Forskelle i de politiske holdninger til driften af området

På trods af disse udfordringer vurderer kommunerne som sagt, at der er opgaveområder inden for vej- og parkområdet, hvor det er oplagt at se nærmere på mulighederne for samdrift på tværs af kommunegrænser. Det gælder bl.a. vinterbekæmpelse (optimering af vinterruter med mindst mulig tomkørsel), fælles vagtordning, fælles værksteder, renholdelse af veje (fejning), myndighedsopgaven samt særlige opgaver vedrørende driften af boldbaner. Generelt peger kommunerne desuden på, at der kan være et potentiale i samdrift om opgaver, hvor der bruges meget tid på transport, og om særlige opgaver, der kræver specialmaskiner, og hvor kommunerne i kraft af deres størrelse ikke er i stand til at udnytte maskinmassen fuldt ud. Eksempler på specialmaskiner, hvor det kunne være fordelagtigt med samdrift mellem to eller flere kommuner, omfatter vertikalskærer, kantfyldningsmaskine, grødeskæringsbåde, stor fejesugebil og slamsuger.

³⁰ Nordsjællands Park & Vej er et tværkommunalt samarbejde mellem Fredensborg og Helsingør Kommuner. Samarbejdet er indgået med virkning fra 1. januar 2014. Samarbejdet omfatter udvalgte opgaveområder på vej- og parkområdet og bygger videre på kommunernes samarbejde på beredskabsområdet og hjælpemiddelområdet.

³¹ Eksempler på udbud omfatter vejskilte og -tavler, vejsalt, belægningssten og asfalt. Eksemplerne omfatter også fælles udbud, som er blevet droppet igen.

På baggrund af beskrivelsen af mulighederne, udfordringerne og forudsætningerne ved tværkommunalt samarbejde på vej- og parkområdet i det ovenstående, er det KORAs vurdering, at der, givet de rette omstændigheder, er muligheder for stordriftsfordele ved tværkommunalt samarbejde. Det gælder bl.a. inden for fælles standarder, serviceniveauer og arbejdsgange, ledelse, indkøb, administration og visse specialistfunktioner. Samtidig er det vigtigt at påpege, at KORA i sin afdækning af erfaringerne med tværkommunalt samarbejde kun kan finde begrænset dokumentation for effekterne af samarbejde på tværs af kommunegrænser. Såvel økonomiske som kvalitetsmæssige og personalerelaterede. BDO's undersøgelse af mulighederne for stordriftsfordele ved kommunal samdrift, som repræsenterer et af de væsentligste bidrag til vidensopsamlingen på området, viser ganske vist, at der, efter BDO's vurdering, kan realiseres en række betragtelige stordriftsfordele ved samdrift. Undersøgelsen bygger dog på et forholdsvis snævert datagrundlag – bl.a. da der ganske enkelt findes begrænset tilgængelig dokumentation – ligesom det i undersøgelsen ikke bliver behandlet, om stordriftspotentialerne ved tværkommunalt samarbejde kan forventes at overstige potentialerne ved optimering af egen drift eller ved konkurrenceudsættelse.

En mulig vej frem for Lolland og Guldborgsund Kommuner kunne være at iværksætte et fælles sonderingsarbejde, eventuelt i samarbejde med en tredje kommune, med henblik på at identificere og konkretisere potentielle opgaveområder på vej- og parkområdet, hvor det ville være hensigtsmæssigt at overveje kommunal samdrift. På denne baggrund kunne der udarbejdes en række business cases, hvor de samlede potentielle økonomiske og ikke-økonomiske konsekvenser ved samdrift beregnes, for eksempel som et alternativ til egen drift eller udbud, suppleret med en række dialogmøder mellem de involverede kommuner på strategisk og operationelt niveau. For de delområder, hvor der vurderes at være potentiale for gevinster, kunne der efterfølgende iværksættes et mere grundigt analyse- og afklaringsarbejde med henblik på eventuel beslutning om indgåelse af samarbejde.

Litteratur

AKF (2011): Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver – En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011.

Bach, Ole (2010): Er BUM vejen til effektiv vej- og parkdrift? Trafik & Veje, maj 2010: 40-42.

BDO (2013): Rapport for KL. Foranalyse af stordriftsfordele på udvalgte kommunale områder.

Bukh m.fl. (2009): Benchmarking i den offentlige sektor: Fra metoder og teknikker til regulering og styring. Børsen.

Christensen, L. R. & O.H. Petersen (2010): Regulering af udlicitering og offentlig-private partnerskaber i de danske kommuner. Politica 42(2): 235-257.

COWI (2014): Foranalyse af konkurrenceudsættelse af Entreprenøraftdelingen (for Tønder Kommune).

Ernst & Young (2010): Analyse af funktionsudbud (for Udbudsrådet).

Juul, Bjerregaard og Dam (1998): Kvalitetsbeskrivelse for drift af grønne områder, Forskningscentret for Skov & Landskab, Hørsholm 1998.

KL (2012): Fakta og udbud og konkurrenceudsættelse.

NIRAS v. Jens Chr. Binder (2012): Konkurrenceudsættelse af vej- og parkdrift i 3 kommuner. Vejforum 2012.

Petersen, Ole Helby m.fl. (2014): Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver.

Udbudsrådet (2011): Analyse af transaktionsomkostninger ved udbud.

Udbudsrådet (2012): Effekterne af konkurrence på det kommunale vejområde.

Vejdirektoratet (2009): Vedligehold af det færdselsfrie areal.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2008): Vejledning om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud, Økonomi- og Indenrigsministeriets VEJ nr. 32 af 24/06/2008.

Bilag 1 Omkostningsægte timepriser og omkostningsbaserede regnskaber

Dette bilag beskriver dels, hvad begreberne "omkostningsægte timepriser" og "omkostningsbaserede regnskaber" indeholder, dels hvordan timepriser beregnes og regnskaber anvendes i Lolland og Guldborgsund Kommuner.

KORAs gennemgang af kommunernes beregning af timepriser og anvendelse af omkostningsbaserede regnskaber baserer sig på en vurdering af dokumenter, der beskriver de anvendte metoder, på eksempler på timeprisberegninger og på dialog med kommunerne omkring regnskaber. Timepriser og regnskaber har ikke været genstand for en regnskabsmæssig revision eller efterregning, da dette har ligget uden for rammerne af analysen.

På vej- og parkområdet anvender man typisk helt eller delvist et omkostningsbaseret regnskab. Dette sker ved at anvende en omkostningsbaseret mandskabstimepris og en tilsvarende omkostningsægte maskintimepris som grundlag for registrering af omkostningerne til de udførte aktiviteter. Varekøb og køb af tjenesteydelser vil altid være omkostningsbaserede, idet leverandørernes priser indeholder alle omkostninger.

Et omkostningsregnskab medtager, som navnet antyder, alle omkostninger forbundet med de udførte aktiviteter. Det officielle kommunale regnskab er derimod *udgiftsbaseret* og medtager derfor ikke alle omkostninger forbundet med aktiviteterne. For eksempel medtages kapitalomkostninger ved bygninger, kommunen selv ejer, ikke i det udgiftsbaserede regnskab.

Et omkostningsbaseret regnskab er i princippet sammenligneligt med et regnskab for en privat virksomhed, som er udarbejdet efter Årsregnskabsloven. Anvendes et omkostningsbaseret regnskab af en vej- og parkafdeling, vil prisen på en given aktivitet derfor være sammenlignelig med den pris, det koster at få en privat leverandør til at udføre aktiviteten. På den måde vil man også kunne sammenligne aktivitetspriser mellem to kommuner, uanset om den ene kommune har en større grad af anvendelse af private leverandører end den anden. Dette er muligt, hvis begge kommuner anvender omkostningsbaserede regnskaber.

I sammenligningen mellem Lolland og Guldborgsund Kommuner er det derfor relevant at sammenligne regnskabsmetoder. Dette sker ved at undersøge følgende tre spørgsmål:

1. Anvender kommunerne omkostningsbaserede regnskabsprincipper i deres interne regnskaber for vej- og parkområdet?
2. Er kommunernes mandskabs- og maskintimepriser omkostningsægte?
3. Hvor høje er mandskabstimepriserne³² i de to kommuner?

Besvarelsen af de tre spørgsmål skal give indsigt i følgende forhold:

1. Er de enhedspriser, vi i analysen beregner, udtryk for de fulde omkostninger, der medgår til aktiviteten, og er priserne dermed sammenlignelige mellem kommunerne?
2. Er grundlaget for de omkostningsbaserede enhedspriser korrekt og dermed anvendt som sammenligningsgrundlag mellem kommunerne?
3. Er den ene kommune mere produktiv end den anden, målt efter hvilken mandskabstimepris der er lavest?

³² Spørgsmålet kan principielt også stilles i forhold til maskintimepriserne, men da kommunerne råder over mange forskellige maskintyper til mange forskellige priser, er spørgsmålet i praksis umuligt at besvare, så det giver mulighed for reel sammenligning mellem kommunerne.

Anvendelse af omkostningsbaserede regnskaber

Begge kommuner fortæller, at de anvender omkostningsbaserede regnskaber internt i deres vej- og parkafdelinger. Begge kommuner fortæller dog, at de i disse regnskaber anvender en mandskabstimepris, der er lavere end den beregnede, *omkostningsægte* timepris. Guldborgsund Kommune anvender generelt en lavere mandskabstimepris end den, der som udgangspunkt er beregnet, da mandskabet i forbindelse med vintertjenesten har en meget høj debiteringsgrad, som betyder, at den gennemsnitlige mandskabstimepris for hele årets arbejde de facto bliver lavere end den beregnede.

Omkostningstyper medtaget i regnskaberne for driftsafdelingerne

Omkostningstype	Lolland Kommune	Guldborgsund Kommune
Direkte	Ja	Ja
Indirekte	Ja	Ja
Beregnede	Nej	Ja

Lolland Kommune medtager, i modsætning til Guldborgsund Kommune, ikke beregnede omkostninger i deres interne regnskab. Denne regnskabspraksis indebærer, at det ikke i kommunens interne regnskab er muligt at sammenligne det faktiske omkostningsniveau mellem opgaver, der udføres af kommunens egen driftsafdeling og eksterne leverandører. Det er heller ikke muligt ved hjælp af regnskabet at sammenligne omkostningerne med andre kommuner, hvis disse medtager alle omkostninger i deres regnskab.

Det skal oplyses, at der ikke i medfør af de formelle regler for kommunernes regnskab er pligt til at føre et omkostningsbestemt regnskab. Dette er dog i vid udstrækning en anvendt praksis i kommunerne. KORA skal desuden bemærke, at viden om de fulde omkostninger til kommunens enkelte arbejder godt kan være til stede i kommunen, selvom de ikke fremgår direkte af driftsafdelingens interne regnskab. Da Lolland Kommune fx via sit interne regnskab kan få opdelt udgifterne til mandskab, maskiner, tjenesteydelser og varekøb, er det en forholdsvis enkel sag at tillægge mandskabs- og maskinudgifter en fast procentdel, som omregner disse fra et udgiftsbaseret til et omkostningsbaseret niveau.

I beregningerne af enhedspriser i denne rapport er der sket en omregning af Lolland Kommunes regnskab, for så vidt angår omkostninger, der stammer fra egne mandskabs- og maskintimer, så de svarer til et fuldt omkostningsægte niveau. Dette har muliggjort sammenligning af Lolland og Guldborgsund Kommuner på lige vilkår.

Kommunernes mandskabs- og maskintimepriser

I en beregning af en omkostningsbaseret pris, er der tre typer af omkostninger, der skal medregnes³³:

1. Direkte omkostninger såsom løn til de udførende medarbejdere (inkl. pensionsbidrag) eller brændstof til maskiner, der anvendes til udførelsen af arbejdet
2. Indirekte omkostninger såsom løn til administration, it-udgifter og driftsudgifter til vej- og parkafdelingens egne bygninger
3. Beregnede omkostninger såsom afskrivning på og forrentning af fysiske aktiver som bygninger, maskiner mv.

³³ Vejledning om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud, Økonomi- og Indenrigsministeriets VEJ nr. 32 af 24/06/2008.

Mandskabstimepriser

Såvel Lolland som Guldborgsund Kommune har fremsendt beregninger af omkostningsægte timepriser for mandskab og maskiner. Beregningerne er stillet forskelligt op, således at en sammenlignelig efterregning ikke har været mulig, men det er dog muligt ud fra materialet at danne sig et overblik over de generelt anvendte metoder og de medregnede omkostningstyper. KORA har ikke selv foretaget en beregning af timepriserne ud fra regnskaber og opgjorte fakturerede mandskabstimer, hvorfor det ikke er muligt at udtale sig præcist, hvorvidt forskelle i timepriser skyldes forskelle i produktivitet i de to organisationer eller mindre forskelle i opgørelsesmetoder.

I det følgende gennemgås prisberegningerne for Lolland og Guldborgsund Kommuner med henblik på en vurdering af de omkostningstyper, der er medtaget, og de forudsætninger om mandskabets direkte arbejdstid (debitérbar tid), som ligger til grund for timeprisberegningerne.

Forudsætningerne for mandskabstimepriserne i Lolland Kommune fremgår af notat fra 3F, der gennemgår beregningen af timepriser for henholdsvis det udførende mandskab samt for personalet på værkstedet. I det følgende er det beregningen for det udførende mandskab, der beskrives. Forudsætningerne for mandskabstimepriserne i Guldborgsund Kommune fremgår af kommunens egne beregninger i fremsendt regneark.

Mandskabstimepriser – beregningsforudsætninger i de to kommuner

Omkostningstype	Lolland Kommune	Guldborgsund Kommune
Direkte	Ja	Ja
Indirekte	Ja	Ja
Beregnede		Ja
Frdrag myndighed	Ja	Ja
Frdrag medarbejdere på særlige vilkår	Ja	Ja
Debitérbar tid – årligt timetal	1.420,6	1.421

Note: Det er ikke oplyst, om Lolland Kommune har indregnet rådhusomkostninger og forrentning af driftskapital.

Timepriserne er oplyst til henholdsvis 325 kr. i Lolland Kommune og 310 kr. i Guldborgsund Kommune. Lolland Kommunes timepris er således en smule højere (ca. 5 %) end Guldborgsund Kommunes.

Det kan på baggrund af gennemgangen konstateres, at begge kommuner anvender det samme antal årlige debiterbare timer for medarbejderne. Umiddelbart vurderes det, at kommunerne i beregningerne har frdraget de typer af timer, som bør frdrages.

På omkostningssiden kan det konstateres, at begge kommuner ser ud til at medtage indirekte udgifter, idet det dog ikke er muligt ud fra datamaterialet at konstatere, om Lolland Kommune har medtaget rådhusomkostninger og forrentning af driftskapital. Det er ikke muligt at konstatere, om kommunerne har medtaget afskrivning på og forrentning af bygninger eller forrentning af driftskapital. Kommunerne har dog efterfølgende oplyst, at afskrivning og forrentning er medtaget i beregningerne.

Lolland Kommune har eksplicit beskrevet frdrag af myndighedsopgaver i beregning af de indirekte omkostninger samt hensyntagen til medarbejdere på særlige vilkår. I Guldborgsund Kommune har man en organisatorisk adskillelse af myndighed og udfører, og det an-

tages derfor, at det ikke er relevant eksplicit at fradrage myndighedsopgaverne i timeprisberegningen.

I Lolland Kommune er der taget hensyn til, at medarbejdere, ansat under særlige vilkår, ikke tæller med fuld løn og fuldt timetal. Det fremgår ikke af Guldborgsund Kommunes beregninger, om der er ansat medarbejdere under særlige vilkår. Det er dog senere oplyst af kommunen, at der er medarbejdere ansat under særlige vilkår, og at de er korrekt medregnet.

Forskellene i beregningsmetoderne er ganske små, og forskellene i timepriser ligger ligeledes inden for en beskeden margin. På baggrund af gennemgangen af beregningerne af mandskabstimepriserne i de to kommuner er der derfor ikke grundlag for at konkludere, at eventuelle produktivitsforskelle kan tilskrives generelle forskelle i mandskabets løn niveauer, kommunernes generelle omkostninger eller mandskabets debiteringsgrader.

Maskintimepriser

I en beregning af maskintimepriser skal der, som det er tilfældet med mandskabstimepriser, foretages en beregning af de samlede omkostninger, der medgår til drift, vedligeholdelse og finansiering af en maskine, som så skal fordeles på det årlige antal driftstimer.

Begge kommuner har en maskinpark bestående af mange forskellige typer maskiner. Vurderingen af timepriserne foretages derfor alene ved at sammenligne, hvilke omkostningstyper der er medtaget i prisberegningen, idet det ikke er muligt at forholde sig til det årlige timetal for så forskellige maskiner, som der er tale om.

Vurderingen bygger dels på gennemsyn af tilgængelige beregninger for eksempler på specifikke maskiner i de to kommuner, dels ved relevante medarbejders besvarelse af spørgsmål om, hvilke omkostningselementer der er medtaget i beregningerne af kommunernes maskintimepriser.

Maskintimeprisberegning Guldborgsund Kommune (eksempel)

Udnyttelse pr. år, antal timer:	700
Afskrivning pr. år:	42.800
Forrentning:	15.700
Vedligeholdelse, kr. pr. år:	25.000
Drivmidler, kr. pr. år:	35.000
Forsikring og vægtafgift:	6.000
Årlig udgift:	124.500
Maskintimepris:	177,86

Maskintimeprisberegning Lolland Kommune (eksempel)

Lastbil			
Nummer	2002	Iveco MH260E35	m/kran (Bruno)
. . . . EXTERNE UDGIFTER		 INTERNE UDGIFTER	
Brændstof	94.328,28	Indkøbte Reserv...	0,00
Vægtafgift	0,00	Egne Reservedele .	0,00
Forsikring	-147.279,00	Værksteds Løn . .	23.392,50
Reparation	81.926,45	Værksted maskiner .	0,00
Reservedele	37.748,63	Afskrivninger . . .	0,00
		Leasing	0,00
Externe udgifter Ialt	66.724,36	Interne udgifter Ialt .	23.392,50
Udgifter Ialt . . .		90.116,86	Over/Underskud . 175.686,64
Indkørte sagstimer	1.448	Km / liter	0,00
Antal km/timer efter anskaffelse	0,00	Forbrugspris / liter .	0,00
Ialt brændstof forbrug	94.328,28		
Ialt liter brændstof	0,00	Anvendelsesgrad . .	0,00
	årligt	brugt timer	forsikring pr. time
tillæg forsikring/vejsskat	12000	1448	8
tillæg afskrivning	200000	1448	138
driftudgifter	91000	1448	63
Vogn/redskab			
sum i alt pr. time			209

Begge kommuner fortæller, at der er medtaget relevante omkostninger i maskintimeberegningerne, herunder udkontering af omkostninger vedrørende de interne værkstedsfunktioner.

Lolland Kommune har endvidere oplyst, at udkonteringen af maskintimerne i det interne driftsregnskab for driftsenheden ikke sker til en timepris, som medtager alle omkostninger. Der er i beregningen af enhedsudgifter i denne rapport sket en generel opskrivning af maskinomkostningerne, således at disse tilnærmelsesvis svarer til omkostningsægte priser.

Bilag 2 Overordnede nøgletal (specifikation)

Tabellerne nedenfor specificerer på funktionsniveau Lolland og Guldborgsund Kommuner udgifter til det grønne og det grå/sorte område.

Nøgletal på det grønne område er beregnet i kr. pr. indbygger, mens nøgletal på det grå/sorte område er beregnet som kr. pr. meter vej.

Alle tal er fundet i de regnskaber, som kommunerne indberetter til Danmarks Statistik, og valg af funktioner er foretaget ud fra et ønske om at ramme de to områder mest dækkende under hensyntagen til lokale konteringsforskelle.

Nøgletal – Det grønne område		Kr. pr. indbygger			Regnskab hele 1.000 kr.		
Kommune	Funktion	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Herning Kommune	00.28.20 Grønne områder og naturpladser	219	191	215	18.767	16.481	18.632
	00.32.31 Stadion og idrætsanlæg	187	200	195	16.062	17.252	16.929
	00.32.35 Andre fritidsfaciliteter	94	106	93	8.041	9.134	8.063
Herning Kommune i alt		499	496	504	42.870	42.867	43.624
Lolland Kommune	00.28.20 Grønne områder og naturpladser	159	179	187	7.331	8.076	8.292
	00.32.31 Stadion og idrætsanlæg	176	187	208	8.113	8.463	9.246
	00.32.35 Andre fritidsfaciliteter	33	27	26	1.541	1.231	1.170
	03.22.18 Idrætsfaciliteter for børn og unge	116	112	121	5.332	5.078	5.360
Lolland Kommune i alt		484	505	542	22.317	22.848	24.068
Guldborgsund Kommune	00.28.20 Grønne områder og naturpladser	187	199	205	11.732	12.318	12.585
	00.32.31 Stadion og idrætsanlæg	75	75	5	4.678	4.620	293
	00.32.35 Andre fritidsfaciliteter	4	4	12	270	217	712
	03.22.18 Idrætsfaciliteter for børn og unge	399	409	521	24.954	25.339	31.930
Guldborgsund Kommune i alt		665	686	742	41.634	42.494	45.520
Vordingborg Kommune	00.28.20 Grønne områder og naturpladser	215	201	223	9.908	9.208	10.134
	00.32.31 Stadion og idrætsanlæg	332	344	289	15.345	15.765	13.141
	00.32.35 Andre fritidsfaciliteter	42	52	2	1.927	2.369	93
Vordingborg Kommune i alt		589	597	514	27.180	27.342	23.368
Faaborg-Midtfyn Kommune	00.28.20 Grønne områder og naturpladser	149	151	159	7.721	7.798	8.199
	00.32.31 Stadion og idrætsanlæg	101	101	104	5.258	5.197	5.363
	00.32.35 Andre fritidsfaciliteter	65	65	62	3.352	3.344	3.209
Faaborg-Midtfyn Kommune i alt		315	316	326	16.331	16.339	16.771

Nøgletal – Det grønne område		Kr. pr. indbygger			Regnskab hele 1.000 kr.		
Kommune	Funktion	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Herning Kommune	02.22.01 Fælles formål	1	1	1	2.638	2.132	2.401
	02.22.03 Arbejder for fremmed regning				-730	-350	384
	02.22.05 Driftsbygninger og -pladser			1	745	645	1.005
	02.28.11 Vejvedligeholdelse m.v.	19	22	23	36.490	42.917	44.594
	02.28.12 Belægnings m.v.	14	16	17	27.260	32.053	34.233
Herning Kommune i alt		34	40	42	66.403	77.397	82.617
Lolland Kommune	02.22.01 Fælles formål	8	11	12	11.147	15.330	16.446
	02.22.03 Arbejder for fremmed regning				5.679	-817	-805
	02.22.05 Driftsbygninger og -pladser	3	2	2	3.627	3.196	2.742
	02.28.11 Vejvedligeholdelse m.v.	30	26	24	40.749	35.325	32.483
	02.28.12 Belægnings m.v.	7	5	10	10.088	7.214	13.308
Lolland Kommune i alt		53	44	47	71.290	60.248	64.174
Guldborgsund Kommune	02.22.01 Fælles formål		-3	-2	-319	-4.728	-2.712
	02.22.03 Arbejder for fremmed regning				-54	6	
	02.22.05 Driftsbygninger og -pladser	1	1	1	2.017	1.347	1.228
	02.28.11 Vejvedligeholdelse m.v.	36	36	40	50.798	50.705	56.007
	02.28.12 Belægnings m.v.	11	7	11	15.633	9.965	16.134
Guldborgsund Kommune i alt		48	41	50	68.075	57.295	70.657
Vordingborg Kommune	02.22.01 Fælles formål	6	25	20	5.704	24.067	19.145
	02.22.03 Arbejder for fremmed regning						-7
	02.22.05 Driftsbygninger og -pladser	2	1	1	2.010	655	946
	02.28.11 Vejvedligeholdelse m.v.	23	7	5	21.840	7.305	4.429
	02.28.12 Belægnings m.v.	6		28	6.057	381	27.331
Vordingborg Kommune i alt		37	33	53	35.611	32.408	51.844
Faaborg-Midtfyn Kommune	02.22.01 Fælles formål	-2	-4	-1	-1.814	-3.939	-957
	02.22.03 Arbejder for fremmed regning	-1		-2	-778	-330	-2.428
	02.22.05 Driftsbygninger og -pladser	2	1	1	1.592	1.262	1.380
	02.28.11 Vejvedligeholdelse m.v.	27	33	36	27.502	34.221	37.518
	02.28.12 Belægnings m.v.	4	1	11	4.572	646	11.570
Faaborg-Midtfyn Kommune i alt		30	31	45	31.074	31.860	47.083

De anvendte vejlængder stammer fra Vejdirektoratet og er for kommunerne:

Kommune	Antal km vej (2013)
Vordingborg Kommune	971,5
Faaborg-Midtfyn Kommune	1038,5
Lolland Kommune	1370,7
Guldborgsund Kommune	1412,0
Herning Kommune	1966,8



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

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