



20-10-2010

Sagsnr.
2010-93157

Dokumentnr.
2010-723568

Sagsbehandler
Mads Teisen

Evaluering af erfaringer med vidensoverførsel indenfor rammerne af udbud i Helhedsorienteret Driftsstrategi

Indledning

Helhedsorienteret Driftsstrategi (HOD) er besluttet af BR den 30. august 2007¹. Af denne fremgår blandt andet kravet til de tre driftscentre, om at ca. 20 % af driftsbudgettet på kerneområderne skal udliciteres med henblik på, at den kommunale indsats kan sammenlignes troværdigt i forhold til private entreprenører.

Denne del af evalueringen af udliciteringsmodellen under HOD har til formål at vurdere, i hvilket omfang udliciteringerne er lykkedes med at skabe grundlag for vidensoverførsel mellem TMF og de eksterne entreprenører. Evalueringen afsluttes med en kort metodebeskrivelse.

Der er identificeret fem temaer for denne del af evalueringen.

- I hvilken grad taler driftsmedarbejderne i TMF og

¹ Borgerrepræsentationen, 2007: Strategi for udvikling af Service og Kvalitet ved drift af Københavns Kommunes offentlige Arealer, Bilag 1, Beslutning af 30. august 2007 (BR 334/07)

Center for Ressourcer
Effektmålinger

Njalsgade 13
Postboks 453
2300 København S

Telefon
3366 5860

Telefax
3366 7390

Mobil
2686 5803

E-mail
mateis@tmf.kk.dk

EAN nummer
5798009595959

www.kk.dk

medarbejderne hos de eksterne entreprenører sammen, og hvilke synergier har det ført til?

- Hvad er status på videnovertførslen mellem TMF og private entreprenører indenfor HOD?
- Hvad er de organisatoriske og arbejdsmæssige resultater af videnovertførsel mellem TMF og eksterne entreprenører
- Kan videnovertførsel indenfor rammerne af HOD eventuelt stimuleres yderligere?
- Hvordan adskiller den aktuelle videnovertførsel sig fra den, der foregik under BUM, den tidligere model, og hvilke muligheder er der eventuelt videnovertførsel ved udlicitering af ikke-kerneydelse?

Hovedkonklusioner

På baggrund af evalueringen kan det konkluderes, at modellen er egnet til at skabe videnovertførsel, og at der samlet set er mange positive initiativer i gang. Den korte tid modellen har virket gør dog, at det indtil videre er svært at drage endelige konklusioner, ligesom det må konkluderes, at der videnovertførslen ikke er nået så langt som tilfældet formodentlig ville have været ved en senere evaluering.

Hovedkonklusionerne fra denne undersøgelse er:

- Blandt kontraktholderne, dvs. de medarbejdere, der har det daglige ansvar for samarbejdet med de private entreprenører, herunder parkforvaltere og opgavekoordinatorer, er der etableret et frugtbart samarbejde, der giver sig udslag i en udstrakt grad af videnovertførsel
- Kontraktholderne oplever systematisering af videnovertførslen og ledelsesmæssig prioritering som de væsentligste forudsætninger for succesrig videnovertførsel, men fremhæver at systematisering kræver tid
- På det konkrete niveau har evalueringen vist eksempler på såvel god systematik omkring videnovertførsel som interessante enkeltteksempler
- Der er konstateret en stor idérigdom til yderligere udvikling og stimulering af videnovertførsel, men også udfordringer i.f.t. implementering af idéerne.
- Der synes ikke i nævneværdigt omfang at have været videnovertførsel mellem forvaltningen og private entreprenører under bestiller-udfører modellen (BUM).
- Det opleves som en forudsætning for videnovertførsel, at der skal være tale om driftsområder, hvor såvel TMF som den private entreprenør besidder kompetencer
- Der foregår i dag kun lidt dialog mellem driftsmedarbejdere i

TMF og tilsvarende medarbejdere ansat hos private
entreprenører - og dermed heller ingen vidensoverførsel på dette
niveau

- Der synes blandt driftsmedarbejderne i TMF at herske en vis
mistro og/eller modvilje mod deres kolleger hos de private
entreprenører

Vidensoverførsel under BUM, den tidligere model, samt muligheder for vidensoverførsel ved udlicitering af ikke- kerneydelse

Alle respondenter i den gennemførte evaluering har både oplevet tiden
under HOD og tiden under BUM, den Bestiller-udfører model, der
blev afskaffet ved HOD's indførelse. De fleste var dengang placeret i
KommuneTeknik København (KTK) den daværende udførerenhed, de
øvrige i den daværende bestiller, Vej & Park.

Der er fuld enighed i gruppen om, at der *ikke* foregik videndeling i
nævneværdigt omfang mellem KTK og de private entreprenører under
BUM. Med kommentarer som

*"Det var en frygtelig model, vi styrede jo efter to helt
forskellige resultater inde i Vej & Park og ude i KTK!
Det holdt slet ikke."*

afvises det bastant at der var noget samkvem, der kunne føre til
vidensoverførsel ift. de eksterne. Årsagen synes at være en udbredt
mistillid mellem KTK's egne medarbejdere og de private entreprenører
medarbejdere, hvor der tales om at de har "berøringsangst" i forhold til
hinanden.

Udlicitering af ikke-kerneydelse

Ser vi på de opgaver, der i dag er udliciterede udenfor HOD-regi,
typisk på langtidskontrakter, er holdningen til, hvorvidt der er
mulighed for vidensoverførsel her ligeledes negativ:

*(gadebelysning, langtidskontrakt med Eltel):
"Nej vi kan ikke lære noget her. Fordi vi ikke har
belysning. Eltel har jo overtaget alle vores folk, så vi har
ikke nogen, der kan læres noget. For at der kan blive
tale om læring, skal der være tale om et driftsområde,
hvor vi selv har noget drift tilbage."*

På det organisatoriske plan er der dog enighed om, at der faktisk er en
læring i de store langtidskontrakter. Kontraktstyringen og den løbende
opfølgning i forhold til entreprenøren opleves som lærerig for
organisationen.

I hvilken grad taler driftsmedarbejderne i TMF og medarbejderne hos de eksterne entreprenører sammen, og hvilke synergieffekter har deres eventuelle samkvem ført til?

Medarbejderne i driften, og de private entreprenørers medarbejdere taler ikke sammen. Det skyldes dels, at de meget sjældent har mulighed for at møde hinanden, dels at der på driftsniveauet hersker en udbredt mistro til de privatansatte medarbejdere.

I alle tre driftscentre er udliciteringen foretaget sådan, at det slet ikke, eller i meget ringe omfang er muligt for privatansatte driftsmedarbejdere og TMF's egne medarbejdere at møde hinanden. Dette er sket af praktiske grunde, idet f.eks. hele geografiske områder typisk er udliciteret samlet. I Center for Park og Natur er der i nogen grad sket en fagspecifik udlicitering ("hækkeklipping"), men også her er det typisk, at der så ikke er kommunale folk med tilsvarende arbejdsopgaver i nærheden.

Det betyder ikke, at de kommunale driftsmedarbejdere ikke interesserer sig for kvaliteten hos de private:

"Hold da kæft, hvor vores gartnere har travlt med at tjekke kvaliteten hos de private! De har en interesse i at holde øje med de andre... ha, ha, det er alligevel deres park."

Mistroen afspejler sig i forslagene til, hvordan man kunne skabe mulighed for, at de to medarbejdergrupper faktisk kunne mødes. På forslaget fra én om hvorvidt man kunne holde en fælles fest, konstateres tørt:

"Jeg ville ikke turde være der som privatansat"

Videre:

"Når nogle af vores oplever, at de har afleveret 20 % af deres arbejde, er deres venlighed i. f.h.t. de eksterne måske ikke så stor, måske har de noget antipati"

Dialog på kontraktholderniveau

Ser vi ud over dialogen blandt driftsmedarbejderne er det tydeligt, at der på kontraktholderniveau, blandt de medarbejdere, opgavekoordinatorer, parkforvaltere, m.v. i TMF, der dagligt administrerer samarbejdet med de private entreprenører foregår en frugtbar dialog og en udbytterig videnoverførsel. Det er dialogen, og resultaterne af den på *dette* niveau, som udgør det væsentlige udbytte af udliciteringerne set med videnoverførselsbriller.

I en vis udstrækning er denne tillige systematiseret og lagt i faste rammer. (hvilket uddybes i næste afsnit) Alternativt, lad være at nævne det her. Nu vil man snart gerne vide, hvad denne systematik går ud på...

Samtidig er der dog en klar frustration over de vanskeligheder, der er forbundet med at implementere resultaterne og formidle dem til den primære drift. Mange resultater af videnovertførslen forbliver på niveau af kontraktholderne, der sjældent selv kommer i "marken", og som heller ikke oplever, at dialogen ift. ledelsen fungerer på dette område. Der synes således endnu ikke i tilstrækkelig grad at være etableret et færdigt koncept, der kan opfange den viden, der genereres fra de videnovertførselsfora, der er på plads mellem TMF og de eksterne entreprenører.

Status på videnovertførsel mellem TMF og private entreprenører indenfor HOD

Som nævnt er der gennemgående en positiv stemning blandt kontraktholderne omkring samarbejdet med de private entreprenører, som de føler, tilfører TMF meget ny viden. Samarbejdet er nogle steder sat mere i system end andre steder og har ført til mere eller mindre konkrete resultater.

"De er gode til det tekniske. De kan mere, og hvis noget skal på plads, er de eksterne gode til at få det afklaret. Det er noget med, at de spørger godt ind til opgaven, og de eksterne er ofte med til at definere opgaverne med deres ekspertviden."

Respekten er generelt god, og videnovertførslen er ofte systematiseret:

"Vi har på vores område et rigtig godt sammenligningsgrundlag. Vi har valgt 10 observationer, privat/offentlig, meget systematisk"

"Vi holder innovationsmøder. Der præsenterer vi en spulebil, og de nogle lave brændere osv. De har innovative idéer, og vi kan arbejde sammen om at udvikle dem."

Tilsvarende er der generelt stor tilfredshed med de private entreprenørers risikovillighed og deres evner til at prøve ny metoder og rutiner. I forvaltningens øjne synes forklaringen at være, at de private entreprenører kan have en økonomisk fordel af at udvikle deres metoder, en fordel som de selv mangler i kraft af den større distance til den økonomiske virkelighed. Der er tilfredshed med at TMF nyder godt af de private entreprenørers forsøg m.v.:

"De eksterne er mange gange villige til at prøve nye ting af, og det nyder vi så godt af, f.eks. ukrudtsbrænding med damp ved 90° C. Der kan vi se om det var en succes, - det var det så ikke, men vi har fået noget erfaring fra dem, og fundet ud af, om det er noget, vi også skal bruge."

"Vi har en entreprenør, der vil fuge gratis mellem brostenene med epoxy, fordi brostenene så bliver lettere at holde for ukrudt."

Det er oplevelsen, at samarbejdet med de eksterne kan kaste lys over organisatorisk trægheder i TMF, hvor centerstrukturen ikke endnu i tilstrækkeligt omfang er indrettet til at tænke på tværs. Mens Center for Renhold har renholdelseskontrakten er det Center for Veje, der har vedligeholdelsesforpligtelsen på brostenene.

Organisatoriske og arbejdsmæssige resultater af videnovertførsel mellem TMF og eksterne entreprenører

Som nævnt ovenfor, er der en udtalt frustration i organisationen over, at det er vanskeligt, at få resultater af den aktuelt gennemførte videnovertførsel implementeret reelt i nye arbejdsgange og rutiner, samt evt. ny organisering.

Årsagerne hertil angives at være flere. Dels oplever de daglige kontraktholdere, at den ledelsesmæssige bevågenhed omkring videnovertførslen er lille, og dels er samkøbet mellem de private entreprenørers driftsmedarbejdere og TMF's egne folk stort set ikke eksisterende.

Frustrationen over den manglende ledelsesmæssige bevågenhed kommer til udtryk i flere sammenhænge, bl.a.:

"Vi har faktisk hver 3. måned sådan nogle møder hvor vejingeniørerne får noget faglig sparring. Det er svært at få lederne med, selvom der faktisk kunne tages nogle beslutninger i det forum, de har ikke tid."

og

"jeg sidder alene med HODen, 20 % af licitationerne fylder ikke noget ledelsesmæssigt"

Der er ikke fremvist aktuelle eksempler på ??hvordan samkøbet på niveau af driftsmedarbejderne kan øges, og videnovertførslen derved stimuleres. Ideer for fremtiden fremgår af - udover hvad der fremgår af

nedennævnte uforpligtende brainstorm.

Kan videnoverførsel indenfor rammerne af HOD eventuelt stimuleres yderligere?

Der er i det ovenstående redegjort for i hvilke omfang videnoverførsel generelt stimuleres i TMF, og for nogle af de barrierer der ligger for videnoverførslen. Afslutningsvis er det undersøgt, i hvilket omfang der foreligger idéer og forslag til, hvordan der eventuelt kan ske en yderligere stimulering af videnoverførslen.

Der er fundet en række udsagn med konkrete, isolerede forslag til udvikling og forbedring af den eksisterende videnoverførsel bl.a.:

”Man kunne lave jobrotation og besøg hos hinanden”

”Tænk om man kunne bytte maskiner med de private”

”Tænk om man kunne blande egne medarbejdere og eksterne entreprenørers medarbejdere på specifikke opgaver”

”Vi er ikke nær så dygtige som de private til at lave arbejdsbeskrivelser, Der kunne vi rigtig lære noget. Og få det ind i kontrakterne”

”Vi kunne lave erfagrunder, hvor alle dem, der kører store komprimatorbiler, og dem, der kører i de store fejmaskiner mødes og erfaringsudveksler, men det skal være ekstraordinært, de gider ikke sidde i rundkreds”

”Det skal også være ekstraordinært, ellers skaber vi bare surhed over vores materiel-, men hvis Hede Danmark får en ny maskine kunne vores folk komme ud og se”

”Når vi holder byggemøde kunne vi måske invitere de private ind som gæster. Man kunne nedsætte særlige fora, der kunne diskutere med de private om man kunne gøre tingene anderledes”.

Der er således en ganske stor idérigdom på kontraktholdernes niveau, men samtidig i dag ingen sikkerhed for at disse idéer når ud over denne kreds.

Metode

Dataindsamlingen til evalueringen af videnoverførsel i relation til HOD er foregået dels ved en screening af det datamateriale, der lå til grund for den effektevaluering af HOD, der blev gennemført i april, og dels ved afholdelsen af en fokusgruppe med deltagelse af de relevante kontraktholdere for de tre driftscentre, Center for Veje, Center for Renhold og Center for Park og Natur. Disse har bl.a. titel af parkforvaltere, opgavekoordinatorer, vejingeniør, men indgår ikke i ledergruppen.

Fokusgruppen er optaget på bånd, kodet og analyseret efterfølgende.