



Gjennomgang av Teknisk enhet og Drift og anlegg

Presentasjon av sluttrapport

Levanger 21.09.2022

Kort om bakgrunn og metode

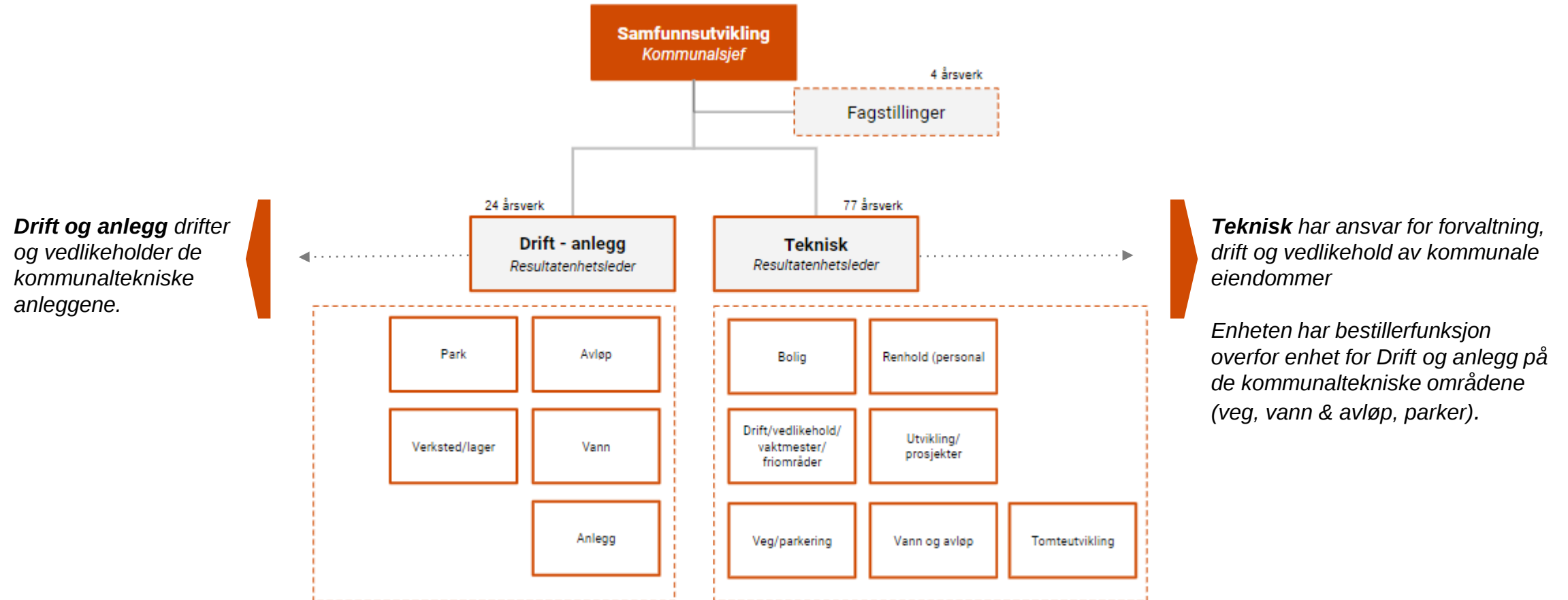
Bakgrunn og mål for prosjektet

Levanger kommune har en svært anstrengt økonomi, og spesielt har Teknisk enhet over flere år hatt utfordringer med å levere regnskap innenfor vedtatt budsjetttramme. Vedlikeholdsbudsjettet har de siste årene vært redusert til et minimum, noe som ikke vurderes bærekraftig i det lange løp.

Advansia, med PwC som underleverandør, har på oppdrag fra Levanger kommune, gjennomført en helhetlig gjennomgang av enhetene Teknisk og Drift og anlegg.

“Hensikten med prosjektet var å få vurdert om det er uutnyttet effektiviseringspotensial i organisasjonen som kan friggi midler til vedlikehold. Dette kan være gjennom bedre arbeidsprosesser, annen organisering, ledelse, annen fordeling egenproduksjon/eksternt kjøp eller andre forbedringspunkter som kommunen selv ikke overskuer”

Kort om Teknisk enhet og enhet for Drift og anlegg



Oppdraget har vært gjennomført med betydelig involvering av ledere og nøkkelressurser i Levanger kommune

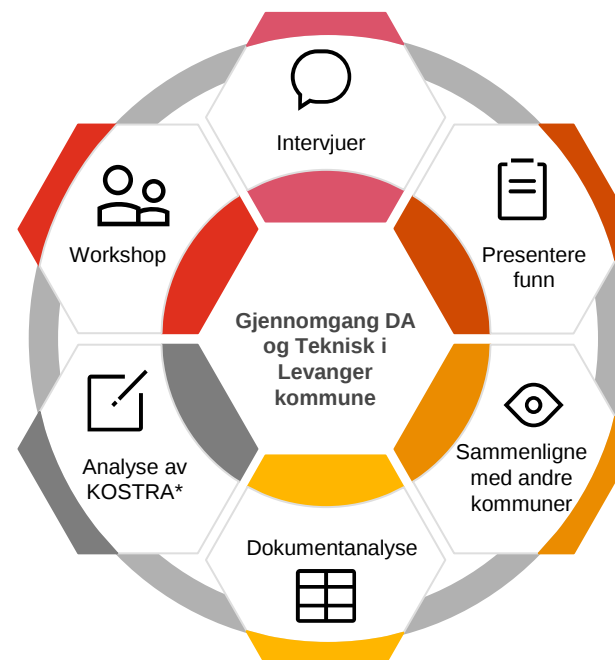
Gjennomføring



Leveranser underveis i arbeidet har vært levert gjennom tre delrapporter - og oppsummerende sluttrapport

1. Økonomisk status - kartlegging og sammenligning
2. Gjennomgang ledelsessystem
3. Organisering og ansvarsfordeling, vurdering egenproduksjon og kjøp av tjenester
4. Sluttrapport med beskrivelse av tiltak

Metodisk tilnærming



Prosjektgjennomføring:

Oppstart uke 9, sluttrapport uke 26

Delrapportering med kvalitetssikring underveis i prosjektet.

Prosjektgruppe internt Levanger: Trude Nøst (kommunalsjef), Peter Ardon (kommunaldirektør), Arnstein Erling Wekre (tillitsvalgt), Glenn Håvard Jacobsen (tillitsvalgt), Patrick Lindblom (enhetsleder Drift og Anlegg, Håvard Heistad (enhetsleder Teknisk)

Gjennomført 16 intervjuer – enkeltintervjuer og gruppeintervjuer

Work-shop om mulige tiltak

Framdriftsplan	Uke																		
Aktivitet	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
Prosjetadministrasjon																			
Utarbeide og oversende forslag til prosjektstyringsdokument																			
Oppstartsmøte med prosjektgruppa, fremleggelse av forslag til prosjektstyringsdok.																			
Vedtak prosjektstyringsdokument																			
Velge ut sammenligningskommuner																			
Beskrive sammenligningskommunene																			
Gjennomgang av kostratall for Levanger og sammenligningskommunene																			
Kvalitetssjekk av kostratallene																			
Gjennomgang av Norsk Vanns Bedre VA (benchmarking)																			
Vurdering/analyser av tallgrunnlag og benchmarking																			
Delrapport kartlegging og sammenligning, oversendes prosjektgruppa																			
Møte med prosjektgruppa m/gjennomgang av delrapport																			
Kartlegge kommunens ledelsessystem, vurdering av svakheter og styrker																			
Delrapport ledelsessystem																			
Utarbeide intervjuer																			
Oversendelse intervjuer for kvalitetssjekk																			
Møte m/gjennomgang av delrapport																			
ledelsessystem og intervjuer																			
Infomøte med Teknisk enhet og Drift og anlegg																			
Intervjuer																			
Delrapport organisering/ansvarfordeling																			
Delrapport egenproduksjon/kjøp av tjenester																			
Vurdere tiltak - kostnader og konsekvenser basert på analyse																			
Work-shop - mulige tiltak																			
Vurdere tiltak basert på forslag fra work-																			
Sluttrapport med alle delrapporter og tiltak med prioritering/kostnader/effekt																			
Møte med prosjektgruppa, fremleggelse av forslag til sluttrapport																			
Revisjon og oversendelse av endelig rapport																			

Oppsummering funn fra delrapporter

1. Økonomisk status - kartlegging og sammenligning
2. Gjennomgang ledelsessystem
3. Organisering og ansvarsfordeling, vurdering egenproduksjon og kjøp av tjenester

Som en innledning til prosessen ble det utført benchmark- analyser basert på KOSTRA-tall og rapporten bedreVA

Formålet med analysene er å synliggjøre teoretisk handlingsrom og områder som kan ha et potensiale basert på hva det koster sammenlignbare kommuner å drifte tilsvarende tjenester, i tillegg til evalueringskriterier knyttet til kvalitet på VA-tjenestene sett opp mot kostnadene.

Analyse basert på KOSTRA

Sammenligning med andre kommuner



Melhus



Nes



Østre Toten



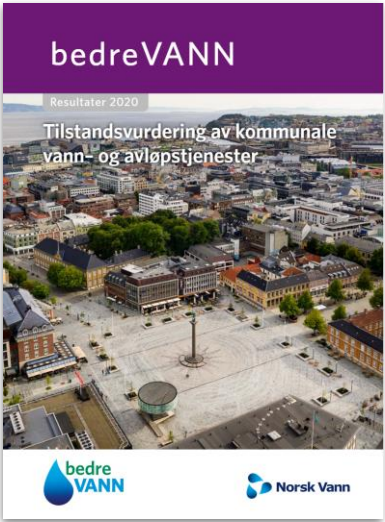
Stjørdal



Trondheim

Kommunene er valgt fordi de **ligner Levanger** i innbyggertall og geografisk utstrekning. Trondheim kommune er valgt ut fordi det er en storbykommune.

Analyse basert på bedreVANN



Innspill fra benchmark- analysene er ikke konkluderende i seg selv, men har skapt retning og modning for det videre arbeidet

Analysene viser områder hvor kommunen trolig har et handlingsrom:

Ansvarsområde	Kostnadsparameter	Mulighetsrom
Samferdsel	Kommunale veier	Høy andel kommunale veier uten fast dekke
Eiendomsforvaltning	Energiutgifter	Høyest/nest høyest kostnader per kvm bygg på skolelokaler og barnehagelokaler og skyss
	Utgifter driftsaktiviteter	Høyest/nest høyest kostnader per kvm bygg på skolelokaler, Barnehagelokaler og skyss
	Utgifter til renholdsaktiviteter	Høyest kostnader knyttet til renhold på institusjonslokaler og administrasjonslokaler
	Areal formålsbygg	Høyt areal formålsbygg - redusere areal formålsbygg eller utnytte areal på en bedre måte
Kommunale boliger	Drift og vedlikehold kommunale boliger	Nest høyeste driftsutgifter per innbygger knyttet til kommunale boliger
	Investeringsutgifter kommunale boliger	Nest høyeste investeringsutgifter per innbygger

Og er i det videre behandlet på følgende måte:

- Innsparingspotensial er ikke er tallfestet eller søkt synliggjort i denne sammenhengen, da områdene som analysene har avdekket ikke skal anses som konkluderende i seg selv, men som veiledende for å vurdere om og hvor det finnes et innsparingspotensiale, og eventuelt hvor det bør gjøres nærmere analyser.
- Funnene fra KOSTRA-analysene er i det videre arbeidet ivaretatt gjennom intervju og arbeid med tiltaksutforming i workshop, hvor de har vært oppe til diskusjon og i det videre belyst gjennom utforming av tiltak på områdene samferdsel, eiendomsforvaltning og kommunale boliger.

bedreVANN 2020: Levanger ligger relativt lavt i forhold til forhold til avgiftsnivå, men også lavt i forhold til de gitte kvalitetsindeksene som rapporten benytter. Det er kun én av kommunene som har lavere indeks på vannforsyning, og tre som ligger lavere på avløpshåndtering blant kommunene med 10-20.000 personer tilknyttet.

Gjennomgang ledelsessystem i Levanger kommune - i lys av oppgaver

Teknisk og DA har ansvaret for

→ Et ledelsessystem som gir entydige retningslinjer for hvem som gjør hva og hvordan, er et godt fundament for en effektiv og samhandlende virksomhet. Ledelsessystemet må være kjent og lett tilgjengelig for dem det angår.

Gjennomgang av ledelsessystemet i Levanger viser:

- Delegasjonsreglement, ledelsesplattformen, lederavtaler og stillingsbeskrivelser fungerer godt
- Økonomireglementet har svakheter/uklarheter i forhold til hvordan økonomistyringen skal foregå, eksempelvis
 - Hva er “vesentlig størrelse og kompleksitet”?
 - Behov for et eget investeringsreglement?
 - Bør det være styringsgrupper for større komplekse prosjekter?
 - Bør ikke driftskalkylen innarbeides i driftsbudsjettet når nybygg/anlegg tas i bruk?
- Kvalitetssystemet vurderes å ha store svakheter knyttet til dokumentasjon av prosedyrer, instrukser og sjekklister



Vurderinger knyttet til organisering og ansvarsfordeling mellom enhetene; BUM

Har bestiller/utfører-modell (BUM) med intern leverandør (Drift og anlegg) for kommunaltekniske anlegg. Vurdering av fordeler og ulemper med BUM med intern leverandør kan tyde på at ulempene med en slik modell er større enn fordelene. (Ingen av sammenligningskommunene har BUM, men har interne driftsavdelinger/driftsenheter).

Fordeler og ulemper med BUM med intern utfører sammenlignet med intern driftsavdeling		Fordeler og ulemper med BUM med intern utfører sammenlignet med ekstern utfører	
Fordeler	Ulemper	Fordeler	Ulemper
Nødvendiggjør tydelige roller og ansvarsområder (men ingen ting i veien for at man kan ha det også med intern driftsavdeling uten BUM, tilsarende det man har f.eks. innen renhold i Teknisk)	Skarpt skille og økt avstand mellom drift og forvaltning. Dette kan redusere muligheten til å optimalisere ressursbruken. Det kan også gi grunnlag for mistillit mellom partene, og mål/incentiver som drar i ulik retning (D&A får anerkjennelse for å skape overskudd, Teknisk ønsker å kjøpe tjenestene så billig som mulig)	Bedre beredskap; kommunen har personell som "kan" anleggene, deres funksjon og plassering	Eksterne får ikke tilgang til å levere, betyr redusert marked og markedsmuligheter for privat næringsliv som kunne tatt oppgavene
Nødvendiggjør utarbeidelse av timepriser på tjenestene som utføres. Dette gir grunnlag for å vurdere om prisene er konkurransedyktige med eksterne leverandører (utarbeidelse av timepriser er ikke nødvendig på samme måte med en intern driftsavdeling, men ingen ting i veien for at det gjøres da også)	Overskuddet som genereres i DA, som finansieres av Teknisk, går ikke nødvendigvis tilbake til Teknisk. Medfører at Teknisk finansierer andre sektorer i kommunen (dette kan være en ulempe for Teknisk, ikke nødvendigvis for resten av kommunen. For øvrig betenkelig dersom et selvkostområde på denne måten indirekte er med på å finansiere andre tjenesteområder)	Forutsigbarhet og trygghet for at man får levert tjenestene.	Ingen konkurranse om oppgavene, og dermed ingen trygghet for at prisene er konkurransedyktige
Nødvendiggjør etablering av avtale om hva som skal utføres og med hvilken kvalitet. Gir oversikt over omfang av oppgaver og bevissthet om tjenestekvalitet.	BUM er et avtalebasert, formalisert forhold mellom bestiller og utfører som krever jevnlig oppfølging av avtalen dersom den skal fungere, og revisjoner når oppgaver endres. Dette genererer transaksjonskostnader som man ikke har uten BUM.	Driftspersonalet har større eierskap til og ansvarsfølelse for anleggene, kommunen som tjenesteyter og kommunens mål, også i forhold til tjenesteområder de ikke har direkte ansvar for.	Ekstern utfører nødvendigvis i mye større grad behov for tydelighet i avtaleforholdet vedrørende priser og tjenestekvalitet, og med det økte kostnader til utarbeidelse av konkurransegrunnlag, gjennomføring av konkurranse og ikke minst kontraktsstyring/avtaleoppfølging
	Ingen sanksjonsmuligheter for bestiller dersom utfører leverer for dårlig kvalitet eller ikke holder riktig prisnivå.	Forutsigbarhet og trygghet i forhold til prisnivå på tjenestene. Dersom det er få leverandører av tjenestene som etterspørres kan prisene bli høyere enn med intern leverandør.	Intern utfører har ikke mulighet til å være like fleksibel i forhold til å tilpasse kapasitet etter oppgavevolumet til enhver tid (f.eks. redusere antall anatte når behovet endrer seg). Eksterne leverandører kan gå ut i markedet og konkurrere om andre oppgaver hos andre oppdragsgivere.

Vurderinger knyttet til organisering og ansvarsfordeling mellom enhetene

- Kommunen kjøper også driftstjenester og andre tjenester av eksterne leverandører. Fordelingen mellom kjøp av tjenester og intern produksjon virker å stort sett å være godt balansert i forhold til enhetenes egen kapasitet og markedssituasjonen, men noe effektivisering er mulig.
- Intern driftsavdeling har mange fordeler mht kommunens beredskap, innkjøps/bestiller-kompetanse, fleksibilitet og drift av anleggene.
- Teknisk har et stort ansvarsområde med stor publikums- og politikerinteresse. Krevende å svare ut/yte god service til enhver tid – vanskelig å få arbeidsro til langsiktig og strategisk arbeid.
- Eventuell avskaffelse av BUM-modellen bør legge til rette for å se på organiseringen av tjenesteområdene på nytt.
- Generasjonsskifte på gang i flere avdelinger. Viktig med ivaretagelse av erfaringskunnskap i for eksempel kvalitetssystemet.



Vurderinger knyttet til effektiviseringspotensial

Hva er handlingsrommet for effektivisering?

Levanger har de siste årene skjært vedlikeholdsbudsjettet til et minimum. Dette er ikke bærekraftig i det lange løp og hensikten med prosjektet var å få vurdert om det er utnyttet effektiviseringspotensial i organisasjonen som kan frigi midler til vedlikehold.

Effektiviseringspotensialet kan være gjennom;

- Bedre arbeidsprosesser
- Annen organisering
- Bedre ledelse
- Annen fordeling egenproduksjon/eksternt kjøp
- Evt. andre forbedringspunkter som kommunen selv ikke overskuer



Med bakgrunn i formålet med prosessen, er alle tiltakene fordelt i tre kategorier

Kategori 1 - Kvantifiserbare tiltak

Tiltak utarbeidet sammen med kommunen, med formål å frigjøre midler til vedlikehold og synliggjøre økonomisk handlingsrom.

Kategori 2 - Ikke kvantifiserbare tiltak

Tiltak utarbeidet sammen med kommunen, som ikke har latt seg kvantifisere. Disse tiltakene bør utredes nærmere før vurdering

Kategori 3 - Tiltak for bedre virksomhetsstyring og effektiv drift

Tiltak som trolig har et stort potensiale for effektiv drift.

Synliggjort 18 effektiviseringstiltak på om lag 8 MNOK i året

De aller fleste tiltakene er fordelt mellom Teknisk og felles tiltak som treffer begge enheter

- Effektivisering som krever forarbeid, innsats og tilpasning fra kommunen før man kan hente ut gevinster
 - F.eks. organisatoriske grep, utredning og politisk vedtak

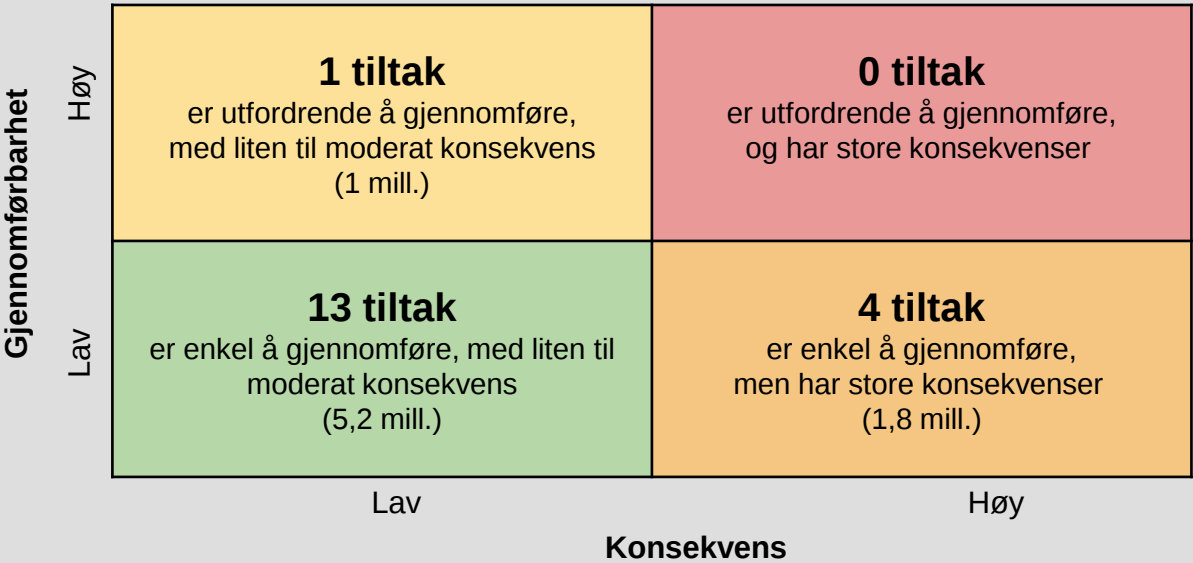
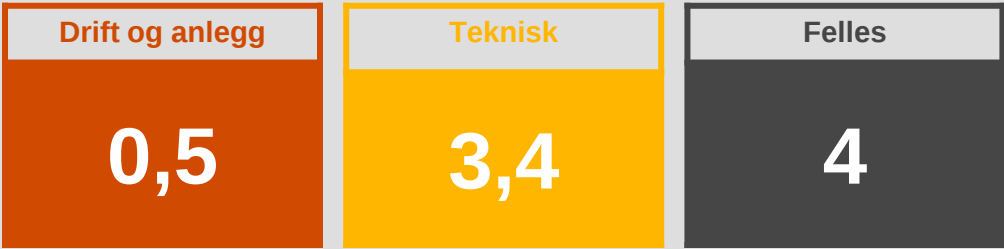
Konsekvens og gjennomførbarhet for samlet innsparingspotensial

Flesteparten (72%) av de identifiserte effektiviseringspotensialet er knyttet til tiltak som er ansett som enkle å gjennomføre, med moderate konsekvenser.

- Samlet potensial 5,2 MNOK

Advansia og PwCs mandat har vært og utrede og synliggjøre det økonomiske handlingsrommet, ikke vurdere om det enkelte forslag anbefales gjennomført eller ikke.

Samlet innsparingspotensial fra alle synliggjorte tiltak, fordelt på enhet



Tiltak i kategori 2 er tiltak som ikke har latt seg vurdere i dette arbeidet, men som ønskes synliggjort ifbm. arbeidet

Kategori 2

Tiltak som bør utredes nærmere før vurdering, og/eller som ikke er kvantifiserbare

Andre potensielle tiltak som har kommet opp i diskusjonen med de ansatte i kommunen, men som ikke har tilstrekkelig nok informasjon til å tas med i vurderingen, eller som er utfordrende å kvantifisere, er likevel interessant og bør ikke forkastes. Disse tas med videre i en egen samlepost over potensielle tiltak som bør ses nærmere på, men som må utredes nærmere før vurdering.

Tiltak til vurdering innen drift og anlegg

- DA gjør i dag en stor jobb knyttet til gjennomføring av arrangement. Bestillingen går til Kultur og Tekniske tjenester fra formannskapet. Timene som DA legger ned i dette arbeidet føres som kostnad i DA. Tiltaket går på å vurdere å gjøre en intern fakturering slik at kostnaden for arbeidet føres der hvor kostnaden høres hjemme/aktiviteten skjer. Konsekvensen blir at utgiften vil føres i en annen avdeling i kommunen og forutsetter en avklaring mellom involverte parter.
- Vurdere reduksjon/kutt av egendyrking av beplantning i gartneri: Kommunen kan potensielt spare penger på å kjøpe ferdig beplantning framfor å dyrke selv. Dette kan også frigjøre kapasitet i Park til bedre oppgaveløsning i tjenesten. Kan medføre reduksjon i inntekter for Park på dette området.

Tiltak til vurdering innen teknisk

- Oppfølging av privat utbygging: Det mangler god oppfølging av privat utbygging, både det som skal overtas av kommunen og tilkobling av stikkledninger. Vil gi bedre kvalitet på "utført" arbeid, både teknisk gjennomføring og for ledningskartverket. Dette antas å både forenkle drift og øke levetid. Tiltaket vil trolig kreve ekstra personell for å gjennomføre. Kostnader for dette bør kunne legges på tiltakshaver.
- Vurdere organisering av personal- og driftsansvar renhold/driftsteknikere: Det må gjøres en vurdering hvilke fagledere som skal ha hvilket ansvar (f.eks. alternativ 1. Separere drift og personal i én gruppe for renhold og én gruppe for driftsteknikere, eller Alternativ 2. Separere personal i grupper med renhold/driftsteknikere i alle grupper. Tiltaket kan bidra til å redusere overtid i tjenesten, men forutsetter en omorganisering av roller og ansvar.
- Etablere rammeavtaler på håndverkertjenester: Det er ingen rammeavtaler i dag for kjøp av elektrikertjenester, snekker, håndverker etc. Dette er bestilt hos Innherred innkjøp, men er pt. ikke laget noen utlysning på.
- Vann og avløp: Spare i energikostnader ved endring av trykksoner, lekkasjereduksjon på vann og reduksjon av fremmedvann i avløpsledninger. Vil gi billigere og bedre tjenester for innbyggere og mindre forurensningsutslipp. Langsiktig arbeid.
- Vurdere å si opp/reforhandle avtaler med idrettslag som kveldsvaktmester. Krever annet system rundt utleie av haller, også noe teknisk.
- Forpliktende vedlikeholdsplaner for veg og bygg.
- Innføre intern husleie til brukere av bygg (vil flytte kostnaden til andre enheter internt i kommunen).
- Styrke samarbeid med Innherred innkjøp: Etablere et bedre samarbeid mellom innkjøp og teknisk. I dag oppleves det at innkjøp ikke har god nok kompetanse på kjøp av tekniske tjenester, som resulterer i at pris vurderes høyere enn kvalitet. Et samarbeid kan bidra til å utnytte kompetansen på teknisk på bedre måte og sikre at Levanger gjør gode innkjøp som sikrer riktig forhold mellom pris og kvalitet. Tiltaket forutsetter at det skapes et tillitsforhold mellom teknisk (spesielt VA) og innkjøp, en forutsetning som ikke er på plass i dag.
- Ombygging av kommunale boliger og redusere vedlikeholdsbehov. Dagens boligmasse er ikke tilpasset brukerne, er nedslitt og har stort behov for vedlikehold. Vurdere om det bør bygges nytt, og om tilskuddsordninger kan bidra til et positivt regnestykke.

Levanger kommune | Gjennomgang av Teknisk enhet og Drift og anlegg

56

Tiltak for bedre virksomhetsstyring og effektiv drift

- Reglement for investeringsprosjekter
- Kvalitetssystem
- Etablere prosjektmodell for investeringsprosjekter
- Ubesatte stillinger
- Endre dagens bestiller/-utfører modell med intern utfører
- Omorganisering av Teknisk og Drift og anlegg
- Redusere åpningstiden



Våre anbefalinger



1. Jobb strukturert med foreslåtte innsparingstiltak



2. Utred og vurder administrativ organisering og bruk av bestiller/utfører-modellen



3. Utvikle bedre praksis for bruk av kvalitetssystemet for bedre virksomhetsstyring



4. Grundig gjennomgang av kommunens økonomireglement og utarbeidelse av investeringsreglement



5. Styrke tilliten mellom administrasjon og politisk nivå