

# KL

DE SAMARBEJDEDE KOMMUNER

## De samarbejdende kommuner





# De samarbejdende kommuner

## Forord

Borgenes og virksomhedernes behov går ofte på tværs af offentlige myndigheder og kommunegrænser. Det gælder fx når borgerne får brug for sundhedsvæsenet, eller når virksomhederne skal bruge arbejdskraft.

Samtidig er der i de kommende år fortsat behov for løbende effektivisering og nytænkning af den offentlige sektor af økonomiske grunde. Den økonomiske krise er ganske vist overstået - heldigvis, men bl.a. en voksende ældrebeholdning vil indebære et fortsat pres for at få mest muligt ud af skattekrone.

Kommunerne har fokus på begge udfordringer, og etableringen af samarbejder er et centralt redskab i kommunernes værktøjskasse for at skabe sammenhængende service for borgere og virksomheder og for at skabe effektive kommuner og innovation.

Med kommunalreformen blev kommunerne større, men det har ikke reduceret kommunernes appetit på samarbejde, og kommunerne samarbejder i stigende omfang i forskellige konstellationer med hinanden, med regioner og en række andre. Der er i kommunerne en erkendelse af, at samarbejde er en forudsætning for løsninger på en række af de udfordringer, som kommunerne møder – og af at forskellige udfordringer skal løses ved at etablere samarbejde med forskellige aktører.

Men det er karakteristisk, at samarbejderne på mange områder er forskellige, fordi udfordringer og muligheder ikke er ens i alle dele af landet. Velfungerende samarbejder, der fungerer ét sted, kan derfor ikke nødvendigvis udbredes til landsplan. Det er vigtigt at respektere det vilkår.

Regeringen har med udspillet til en sammenhængsreform sat fokus på bedre sammenhæng i den offentlige sektor. Det er en vigtig dagsorden. Kommunerne peger i den forbindelse på, at der er barrierer for, at fleksible og ubureaukratiske samarbejder kan vokse frem. Det er et vigtigt tema for regeringen at tage fat på, så det fulde potentiale ved samarbejde kan høstes.



**Martin Damm**  
Formand for KL



**Kristian Wendelboe**  
Administrerende direktør



# Indhold

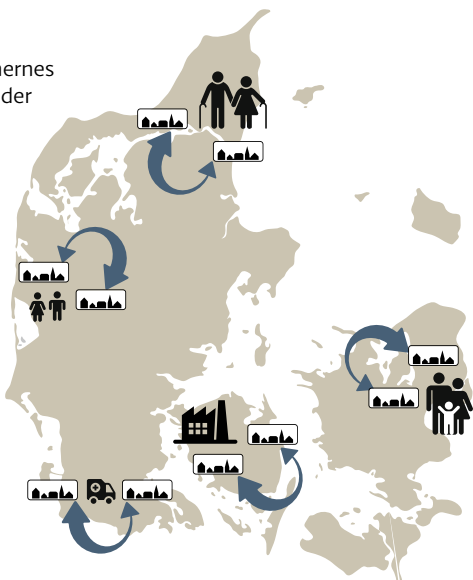
|  |           |
|--|-----------|
| <b>Kommunernes samarbejder .....</b>                               | <b>6</b>  |
| <b>Kommunerne samarbejder om bedre kvalitet for borgerne .....</b> | <b>9</b>  |
| <b>Kommunerne går sammen om at fremme vækst.....</b>               | <b>12</b> |
| Business regions.....  | 12        |
| Samarbejde om rekruttering.....                                    | 14        |
| <b>Samarbejde om effektivisering.....</b>                          | <b>16</b> |
| Kommunerne samarbejder om indkøb.....                              | 16        |
| Effektivisering gennem fælles drift.....                           | 19        |
| Samarbejde om IT og digitalisering.....                            | 22        |
| <b>Kommunerne samarbejder om innovation.....</b>                   | <b>24</b> |
| Innovationspartnerskaber.....                                      | 26        |
| <b>Behov for fleksible juridiske rammer for samarbejde .....</b>   | <b>27</b> |



# Kommunernes samarbejder

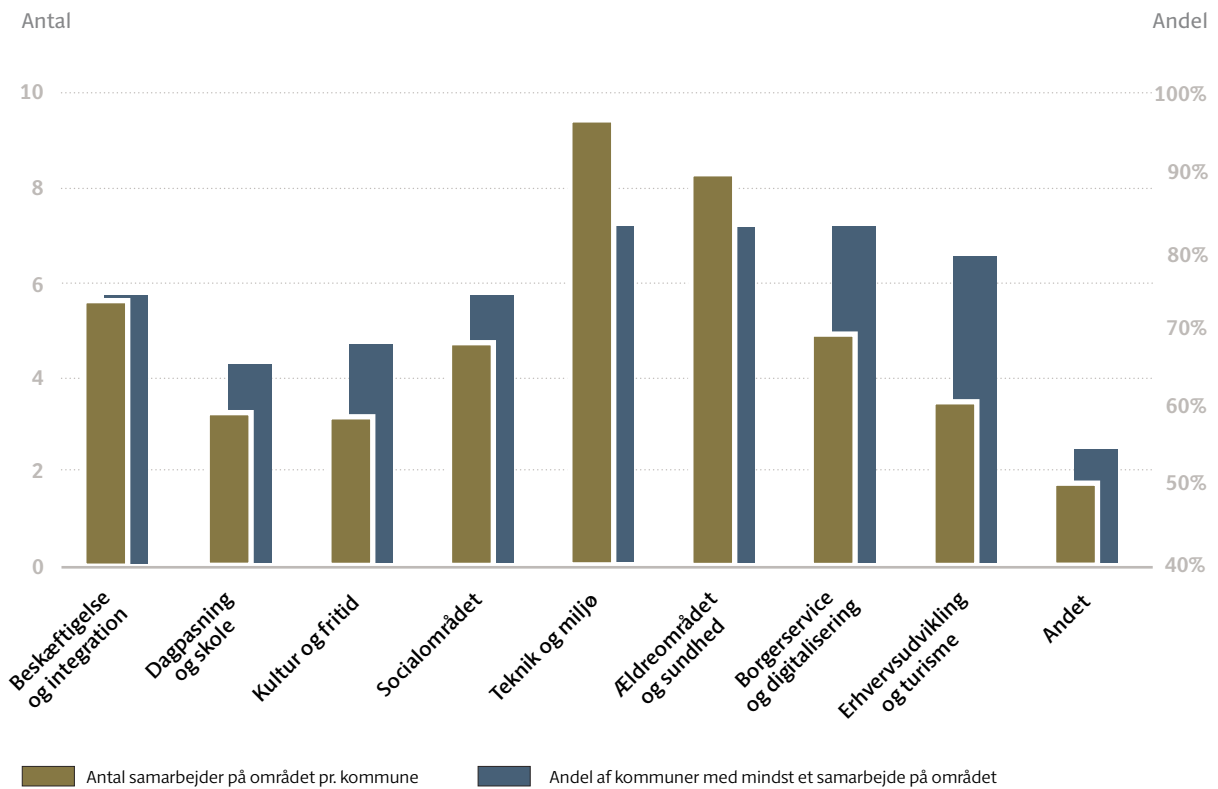
Med kommunalreformen i 2007 blev antallet af kommuner reduceret fra 271 til 98. Kommunerne blev større og bedre i stand til at løfte tungere opgaver. Man kunne på den baggrund forvente, at kommunerne ville samarbejde mindre med eksterne parter efter kommunalreformen. Det er der ikke noget, der tyder på. En kortlægning af kommunernes samarbejder viser, at størsteparten af de samarbejder, som kommunerne indgår i, er etableret efter 1. januar 2007. I gennemsnit indgår hver kommune i 47 samarbejder.

› FIGUR 1  
Kommunernes  
samarbejder

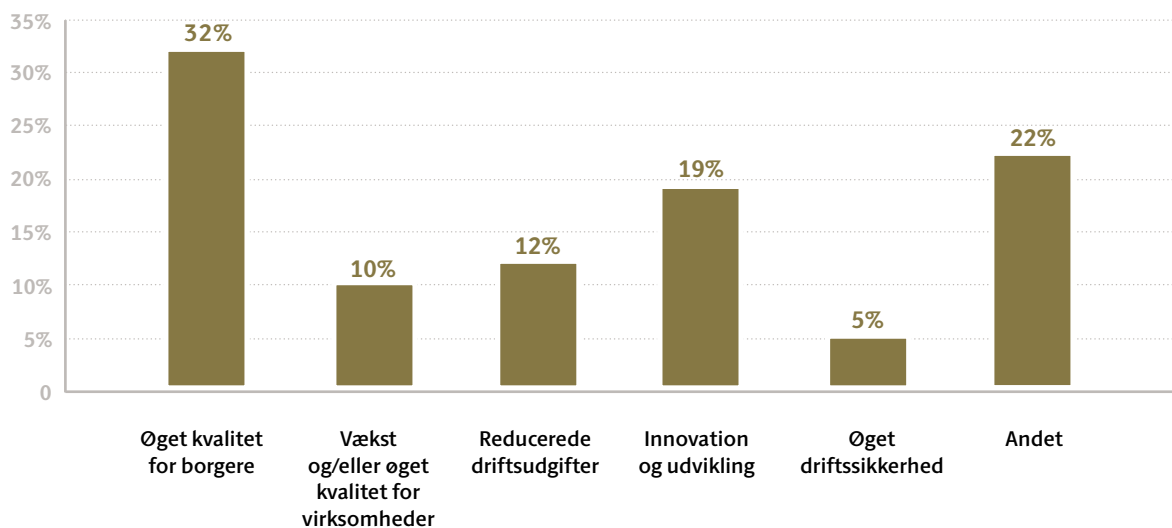


Uanset de større kommuner er der behov for samarbejde. Borgerne har behov for, at forskellige myndigheder samarbejder. Det gælder fx oplagt på sundhedsområdet, hvor både sygehus, kommune og praktiserende læge ofte er involveret, og skal sikre borgerne et sammenhængende forløb. Virksomhedernes behov for infrastruktur eller arbejdskraft går også ofte på tværs af kommunegrænserne og nødvendiggør et samarbejde mellem kommunerne. Der er også kommunale drifts- eller udviklingsopgaver, der mest effektivt kan løses i samarbejde med andre kommuner - eller i samarbejde med private virksomheder. Kommunerne samarbejder derfor i vid udstrækning om de forskellige formål med forskellige samarbejdspartnere.

› FIGUR 2  
Kommunernes samarbejder fordelt på områder, pct.



› FIGUR 3  
Hvordan fordeler kommunens samarbejder på formål?



Kortlægningen viser, at teknik og miljøområdet er det område, hvor der er flest samarbejder. Der er lang tradition for samarbejde om nogle af de investeringstunge områder som forsyning og affaldshåndtering, men der samarbejdes også om andre områder såsom veje, vedligeholdelse af grønne områder og kollektiv trafik. På ældre- og sundhedsområderne er der ligeledes mange samarbejder. Det er fx samarbejder om specialiserede sundhedstilbud, madservice og velfærdsteknologi. Eksempelvis stiller kommunerne løbende deres viden om udvikling og drift af velfærdsteknologiske løsninger til rådighed for hinanden på Det velfærdsteknologiske landkort. Der ligger for nuværende informationer om 1.077 initiativer. Flere af udviklingsinitiativerne er et samarbejde mellem en gruppe af kommuner og en eller flere teknologi-virksomheder, idet innovationspartnerskaberne kræver en vis borger-volumen og investeringskapital.

Som led i kortlægningen er der ligeledes spurgt til det væsentligste formål med samarbejdet. Det er i den forbindelse vigtigt, at samarbejder godt kan have flere formål samtidig. I kortlægningen er der imidlertid alene spurgt til det væsentligste. Det hyppigste samarbejdsformål er øget kvalitet for borgerne. Det kan fx være samarbejde om hotlinetjenester eller fælles drift af kulturelle tilbud som fx musikskoler, bibliotekstjenester og museer. Samarbejder om innovation og udvikling er også udbredte. Typiske eksempler er her samarbejder om digitalisering eller udbredelse af turisme. Et væsentligt formål med samarbejderne, der går på tværs af de ovennævnte, er ønsket om at samle specialistkompetencer, så flere kommuner kan drage fordel af deres knowhow. Det er et væsentligt mål i forbindelse med mange IT- og digitaliseringssamarbejder, men det spiller også en rolle på en række andre områder.

I mange tilfælde udvikles, aftales eller koordineres de fælles kommunale samarbejder i regi af KKR. Det gælder på socialområdet og på sundhedsområdet, hvor det ligger i naturlig forlængelse af ramme- og sundhedsaftaler, men også på andre områder fx indkøb eller vækst, beskæftigelse og uddannelse.

Kortlægningen viser, at kommunerne planlægger at etablere yderligere samarbejder. Områder, hvor der er planlagt yderligere

samarbejder er især: Dagtilbud og skole - fx samarbejde om åben skole eller drift af særlige tilbud; teknik og miljø - fx vej- og parksamarbejde; samt ældre og sundhed - fx akutfunktioner.

Kommunerne varierer i størrelse fra ca. 8 km<sup>2</sup> til knap 1500 km<sup>2</sup> og fra under 2.000 til over 600.000 indbyggere. Forskellene betyder, at behovene og mulighederne for samarbejde er vidt forskellige i forskellige dele af landet. I nogle dele af landet er kommunerne geografisk små og tæt befolkede. Det betyder, at det her er muligt at samarbejde om opgaver, der kræver borgerkontakt. I nogle dele af landet er manglen på specialistkompetencer et vilkår, der gør samarbejder til en nødvendighed. Nogle private udbydere af fx tjenester er mere til stede nogle landsdele end andre. Det har betydning for geografien i kommunernes indkøbssamarbejder. Der er ingen 'one size fits all'. Initiativer, der giver mening et sted, giver ikke nødvendigvis mening et andet sted, eller har meget begrænset potentiale, og koster uforholdsmæssigt mange ledelsesressourcer at gennemføre. Derfor er det vigtigt, at samarbejderne vokser op nedefra, hvor det giver mening.

Der er imidlertid, som lovgivningen ser ud i dag, barrierer for, at dannelsen af samarbejder forløber hurtigt og smidigt, og der er behov for at fastsætte bedre rammer for, at samarbejder kan vokse frem fleksibelt og ubureaukratisk.

Med denne pjece ønsker KL at sætte fokus på samarbejder som et redskab til at skabe sammenhængende service for borgere og virksomheder og for at skabe effektiv drift og innovation. Kommunerne indgår i en lang række samarbejder på forskellige områder og med de forskellige formål. Samarbejderne er vokset op nedefra bestemt af de særlige vilkår og muligheder, der gælder i netop det område. KL anbefaler i den forbindelse at regeringen skaber bedre juridiske rammer for, at disse samarbejderne kan opstå og udvikle sig.

I det efterfølgende beskrives kommunernes samarbejder om: Bedre kvalitet for borgerne, vækst, effektiv drift og innovation. Behovet for mere fleksible juridiske rammer er beskrevet i sidste afsnit.

## Kortlægningen

KL har i november 2017 gennemført en spørgeskemaundersøgelse i alle kommuner om kommunernes samarbejder. Der er spurgt til omfanget af nuværende og planlagte samarbejder. Der indgår i spørgeskemaet spørgsmål om opgaveområde, formål med samarbejdet, juridisk organisering, etableringsår. Der foreligger besvarelser fra i alt 82 kommuner.







# Kommunernes samarbejder om bedre kvalitet for borgerne

**På sundhedsområdet er behovet for samarbejde særligt stort. Størsteparten af kommunerne samarbejder med hinanden om at tilbyde patienterne målrettede tilbud og med regionerne om akutfunktioner, der giver bedre forløb ved udskrivning fra sygehus.**

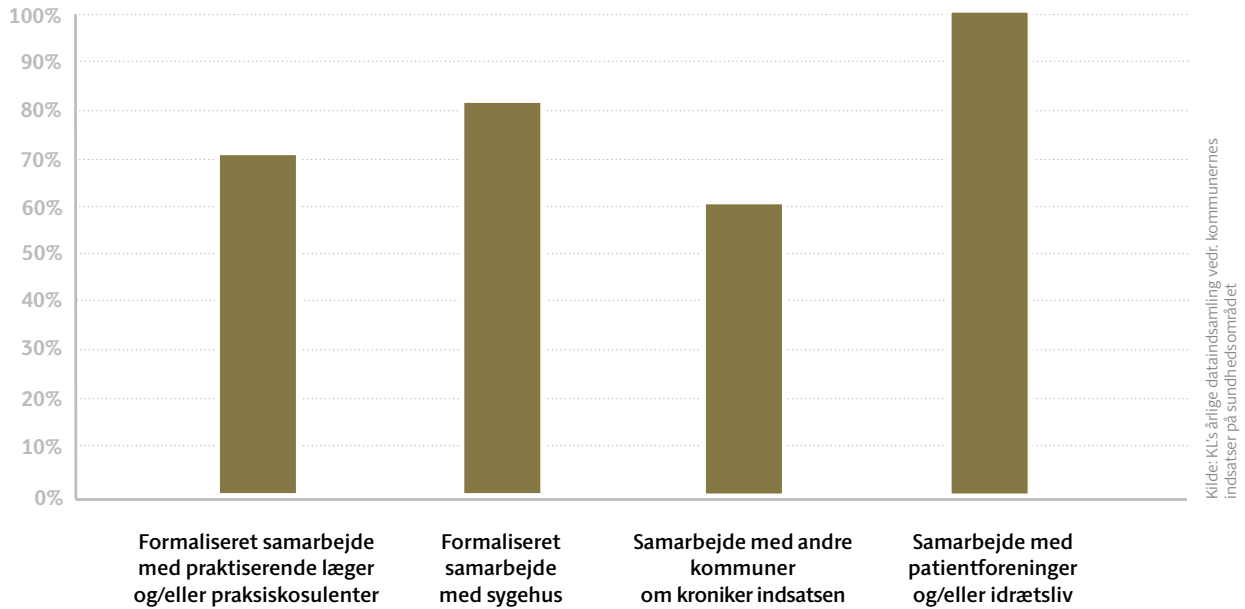
Kortlægningen viser, at øget kvalitet for borgerne er det klart dominerende samarbejdsformål. Der findes eksempler på alle områder, men sundhedsområdet er et særligt godt eksempel. På sundhedsområdet har patienten ofte forløb, der involverer både sygehus, kommune og praktiserende læge. Det er derfor et af de områder, hvor der er størst behov for, at forskellige myndigheder arbejder sammen på tværs.

Med den nye sygehusstruktur samles specialer på færre enheder. Det vil i de kommende år øge kvaliteten i udredning og den specialiserede behandling. Sygehusvæsenet er imidlertid bygget til at håndtere korte sygdomsforløb. Det understreges bl.a. af det konstante fald i indlæggelsestid. Men personer med kronisk sygdom, de ældre medicinske patienter og de psykisk syge lever med deres sygdomme i årevis. Personer, der udskrives fra sygehus, kan også have behov for pleje og opfølgning efter udskrivning. Dette særligt set i lyset af, at mange patienter ikke

er medicinsk færdigbehandlet, når de udskrives. Her sikrer kommuner og almen praksis i stigende grad, at behandlingen, fx hjemmekemoterapi eller intravenøs medicin (medicin i blodbanen) afsluttes i borgerens eget hjem. Der er derfor brug for de nære tilbud i kommuner og almen praksis ligesom der er brug for et tæt samarbejde mellem regioner og kommuner og praktiserende læger.

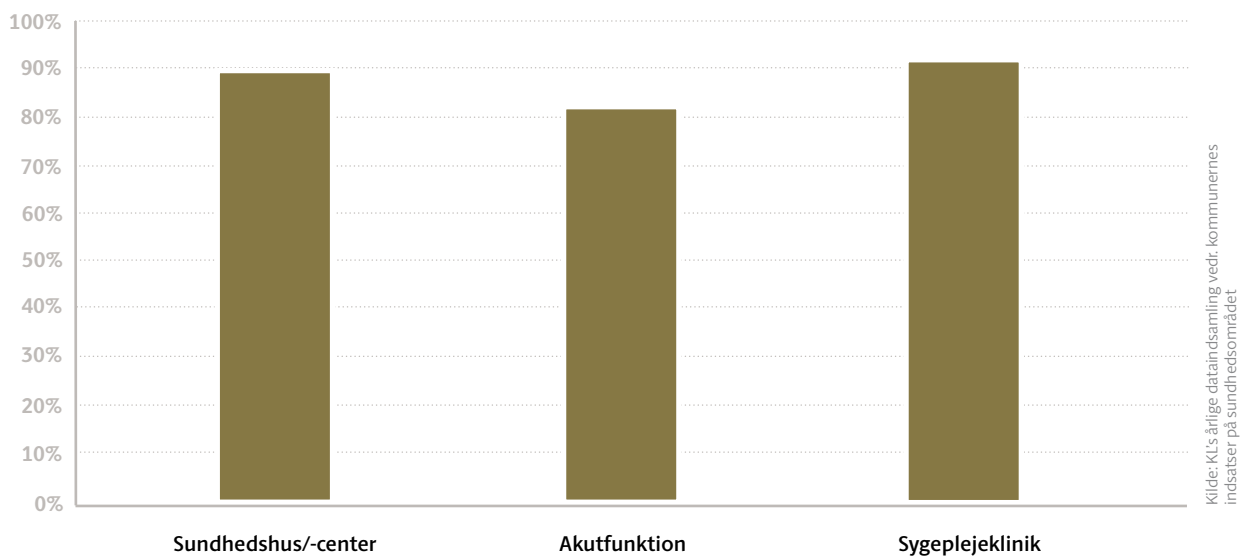
Kommunerne samarbejder med hinanden, med sygehusene og praksissektoren. Nogle kommuner dækker store områder, andre er geografisk mindre. Nogle har let adgang til læger og sygehuse, andre har ikke. Derfor organiserer kommunerne sig forskelligt, og derfor kan alle kommuner heller ikke altid løse sundhedsopgaven hver for sig, men vælger at samarbejde med andre kommuner, sygehus eller evt. specialiserede tilbud fx på hjerneskadeområdet. I dag samarbejder 60 pct. af kommunerne om tilbud på sundhedsområdet.

› FIGUR 4  
Kommunernes samarbejder med forskellige aktører om kronikerområdet, pct.



De lidt forskellige vilkår afspejles også i en lidt forskellig organisering af indsatsen, jf. figur 5.

› FIGUR 5  
Andel af kommuner med forskellige organiseringer af forebyggelses- og sygeplejeindsatsen, pct.



## Kommunernes samarbejder har baggrund i flere forhold

En tendens er tværkommunalt samarbejde om mere specialiserede tilbud. Når flere kommuner går sammen, giver det større befolkningsgrundlag mulighed for at tilbyde borgerne højt kvalificeret og mere målgrupperettet indsats på tværs af kommunegrænserne og dermed et bedre tilbud til borgerne. Samarbejdet om tilbud til kræftpatienter i hovedstadsområdet er et eksempel på det. Andre områder, der samarbejdes om, er indsatser på hjerneskadeområdet. Det er her en væsentlig forudsætning, at

de deltagende kommuner ikke er for store geografisk, hvis transporttiden for patienterne ikke skal blive for lang.

En anden tendens er etableringen af kommunale akutfunktioner, der arbejder i feltet mellem sygehus, kommune og praktiserende læger. Med det rigtige samarbejde sikres bedre forløb for borgeren ved udskrivning fra sygehus. Bedre koordination bidrager også til at undgå genindlæggelser og sikre, at vigtig information ikke går tabt. Ansættelse af sygeplejersker med særlige kompetencer åbner desuden mulighed for, at nogle kontroller og indsatser kan foregå lokalt uden behov for sygehusenes ambulatorier.

### Samarbejde om tilbud til kræftpatienter i hovedstaden

Når man får konstateret en kræftsygdom, kan det hjælpe at mødes til træning eller socialt samvær med andre, der fejler det samme som en selv. Men tit er der ikke patienter nok med præcis den diagnose til at stille et hold. Ni kommuner i Region Hovedstaden tilbyder sammen deres borgere en bred og nuanceret palette af tilbud, hvis de rammes af kræft, fx støtte, træning eller socialt samvær. Formålet med det tværkommunale samarbejde er at sikre, at borgere med kræft i de ni kommuner får tilbudt målrettede rehabiliterende og

palliative indsatser af høj faglig kvalitet. Kommunerne oplever, at patienterne efterspørger de målrettede hold. Samarbejdet gør det også enklere for hospitalerne, der henviser borgerne til kommunernes tilbud, idet det ikke længere er afgørende, hvilken af de deltagende kommuner den enkelte patient kommer fra. De ni kommuner er: Ballerup, Gladsaxe, Herlev, Rødovre, Furesø og Egedal, Rudersdal, Gentofte og Lyngby-Taarbæk Kommune.

### Samarbejde Esbjerg Kommune og Sydvestjysk Sygehus

Esbjerg Kommunes og Sydvestjysk Sygehus har etableret et akutteam for at bygge bro mellem sygehus og hjem. Der er særligt fokus på demente og den ældre medicinske patient – i risiko for indlæggelse eller genindlæggelse. Akutteamet arbejder i feltet mellem den fælles akutmodtagelse på Sydvestjysk Sygehus, Esbjerg Kommune og praktiserende læger. Der er ansat sygeplejersker med specialiserede kompetencer på akutområdet, som kommer såvel på sygehuset som i patienternes hjem. Formålet er sikre patientforløb af høj kvalitet på tværs af sektorer, at sikre sammenhængende forløb, at opnå hurtigere og bedre udskrivelser som opleves trygge for patienten, samt at forebygge indlæggelser og genindlæggelser.





Det overordnede formål er at styrke væksten og skabe flere arbejdspladser. Det handler bl.a. om at udvikle infrastrukturen, at tiltrække investeringer og fremme turisme, og sikre bedre match mellem arbejdskraftefterspørgsel og udbud. Det har business regions til fælles.

Men samarbejderne er opstået 'nedenfra' hver for sig med afsæt i de konkrete udfordringer og styrkepositioner, der gør sig gældende i det enkelte område. Derfor er samarbejderne også forskellige fra landsdel til landsdel - i geografisk udstrækning og indhold. Man samarbejder i den enkelte business region om det, der giver mening netop her.

Samarbejdskonstellationerne kan derfor også variere. Kommunerne er i alle business regions de centrale deltagere, der

står for basisfinansiering og bidrager med medarbejderressourcer. I nogle tilfælde indgår regionerne direkte i samarbejdet. I alle business regions er der et tæt samarbejde med erhvervslivet, uddannelsesinstitutioner, erhvervs- og interesseorganisationer og andre aktører.

Business regions fokuserer primært på det politiske samarbejde, på koordinering og forenkling, og at de med fordel kan igangsætte fælles initiativer som i praksis udføres af kommunerne og andre parter, så business regions ikke selv er operatør på konkrete tilbud i erhvervsfremmesystemet og ikke har behov for store sekretariater.



## Bedre Bredbånd i Nordjylland

Gennem Business Region North Denmark har de 11 nordjyske kommuner og Region Nordjylland igangsat en fælles indsats, som skal sikre bedre bredbåndsdækning i Nordjylland. Projektledelsen er forankret hos Region Nordjylland, og indsatsen foregår i tæt samarbejde med de relevante aktører i kommunerne. Indsatsens første fase havde til formål at synliggøre behovet og sænke barriererne for god og hurtig bredbåndsdækning i hele Nordjylland til gavn for virksomheder og borgere.

Dette blev blandt andet gjort ved:

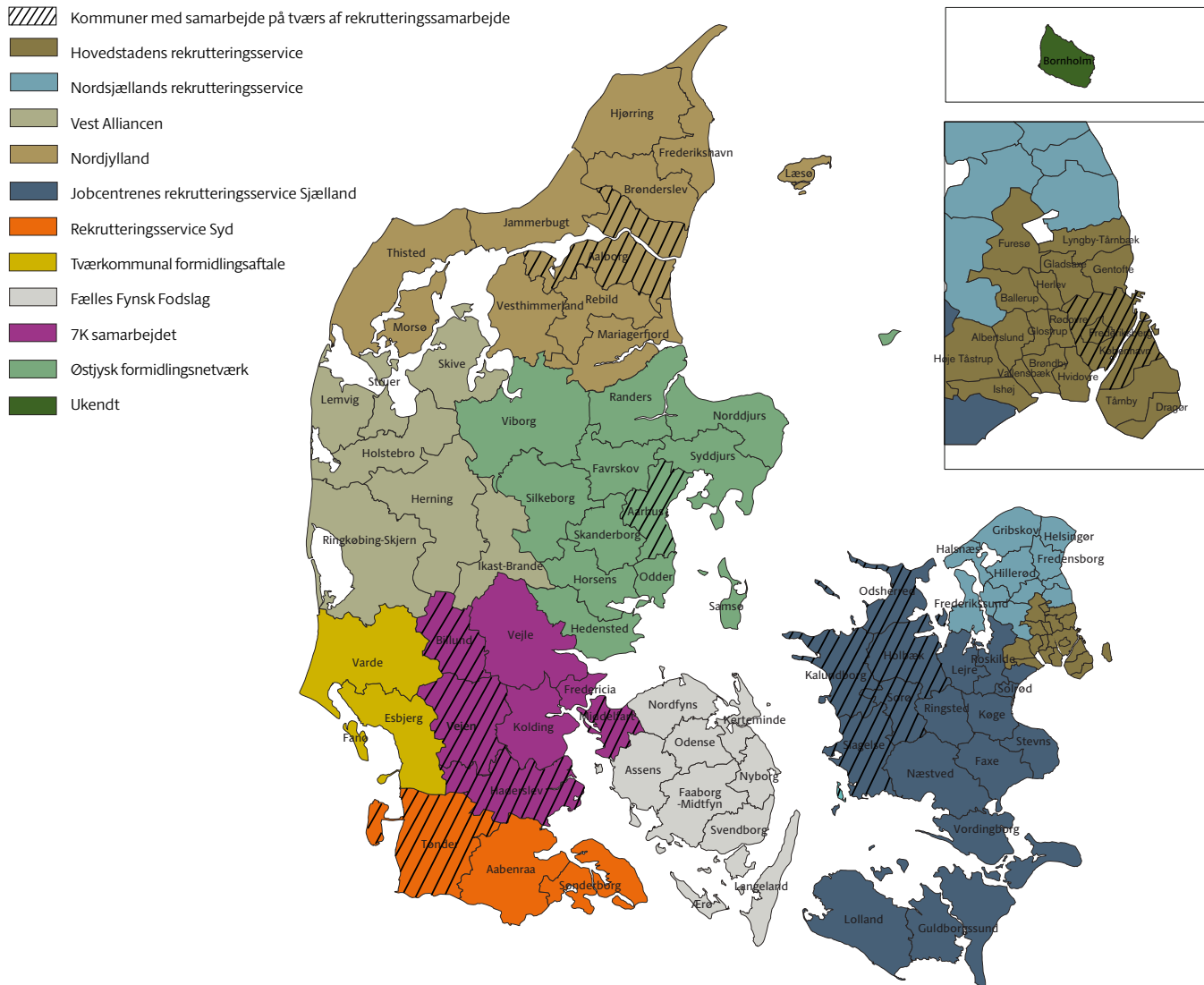
- at måle den oplevede mobile bredbåndsdækning, med henblik på en styrket forhandlingsposition i dialogen med udbyderne
- at etablere et dialogforum med udbyderne for at afdække de væsentligste problemstillinger, og hvordan de bedst håndteres
- at sænke barriererne for udbyderne gennem udarbejdelse af fælles mastepolitik og fælles gravepolitik for alle de 11 nordjyske kommuner, herunder med fælles retningslinjer for sagsbehandling og prissætning.

Indsatsens anden fase fokuserer på, hvordan offentlige investeringer bedst muligt kan understøtte udbygningen af digitale infrastrukturer, hvor markeds kræfterne ikke selv kan klare dette. De 11 nordjyske kommuner og Region Nordjylland arbejder sammen på at afdække mulige udbudsscenarioer og udarbejde planer for etablering af digital infrastruktur i kommunerne.

## Samarbejde om rekruttering

Virksomhedernes arbejdskraftbehov følger ikke kommunegrænserne, derfor samarbejder alle jobcentre om jobformidling og virksomhedskontakt på tværs af grænserne.. Der er forskel på formaliseringsgraden af samarbejderne. Kommunerne samarbejder i 10 tværkommunale rekrutteringsfællesskaber, jf. figur 7. En stor del af samarbejderne er baseret på faste aftaler og klare retningslinjer om håndtering af konkrete efterspørgsler fra virksomheder efter arbejdskraft (joborder).

› FIGUR 7  
Kommunernes rekrutteringsfællesskaber



I jobcentrene er der klar erkendelse af, at samarbejde på tværs af kommunegrænser er helt afgørende for at kunne levere kvalificeret arbejdskraft til virksomhederne.

Jobcentrene samarbejder på forskellige områder. Alle jobcentre samarbejder om håndteringen af jobordrer. Konkret videresendes en jobordre på mail eller via telefonisk kontakt til medarbejder i samarbejdsjobcentret. En overvejende del af jobcentrene samarbejder om kompetenceudvikling til bestemte brancher og om projekter, der skal styrke rekruttering. Mere en halvdelen af jobcentrene indgår desuden i strategiske samarbejder om at skabe sammenhæng mellem erhvervs-, uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen.

For at få en ensartet service overfor virksomhederne har flere af de fælles rekrutteringssamarbejder vedtaget retningslinjer for det daglige arbejde og etableret styregrupper, der overvåger udviklingen af samarbejdet. Jobcentrene har desuden peget på, at der behov for at det tværkommunale samarbejde understøttes af en digital infrastruktur, der kan formidle jobordrer videre til andre kommuner og kan dele information om virksomhedsbesøg. I løbet af 1. kvartal 2018 etablerer kommunerne og KL derfor Den Fælleskommunale Virksomhedskontaktdatabase, der åbner mulighed for at kommunerne i højere grad kan møde virksomhederne velforberejdede med tilstrækkelig viden om, hvilket samarbejde virksomheden har med andre kommuner og andre aktører, fx erhvervsservice og væksthuse.

## IT understøtter det tværkommunale samarbejde

Den Fælleskommunale Virksomhedskontaktdatabase (FVDB) går i drift fra 2018. Databasen vil skabe grundlag for en mere professionel virksomhedsindsats, når konsulenterne i væksthuse, erhvervs- og jobcentre kan dele viden om virksomhederne og deres kontakt med øvrige aktører på erhvervsområdet. Databasen vil kunne understøtte udvekslingen af data, som er nødvendige for jobformidling, og erhvervsfremme på tværs af forskellige forvaltnings systemer og på tværs af kommunegrænser.

FVDB vil fx kunne understøtte det tværkommunale samarbejde om at formidle job til højtuddannede. Kommuner med videregående uddannelsesinstitutioner oplever ofte at have mange ledige dimittender, og har brug for tæt samarbejde med kommuner, hvor fx højteknologiske virksomheder har placeret sig.



# Samarbejde om effektivisering

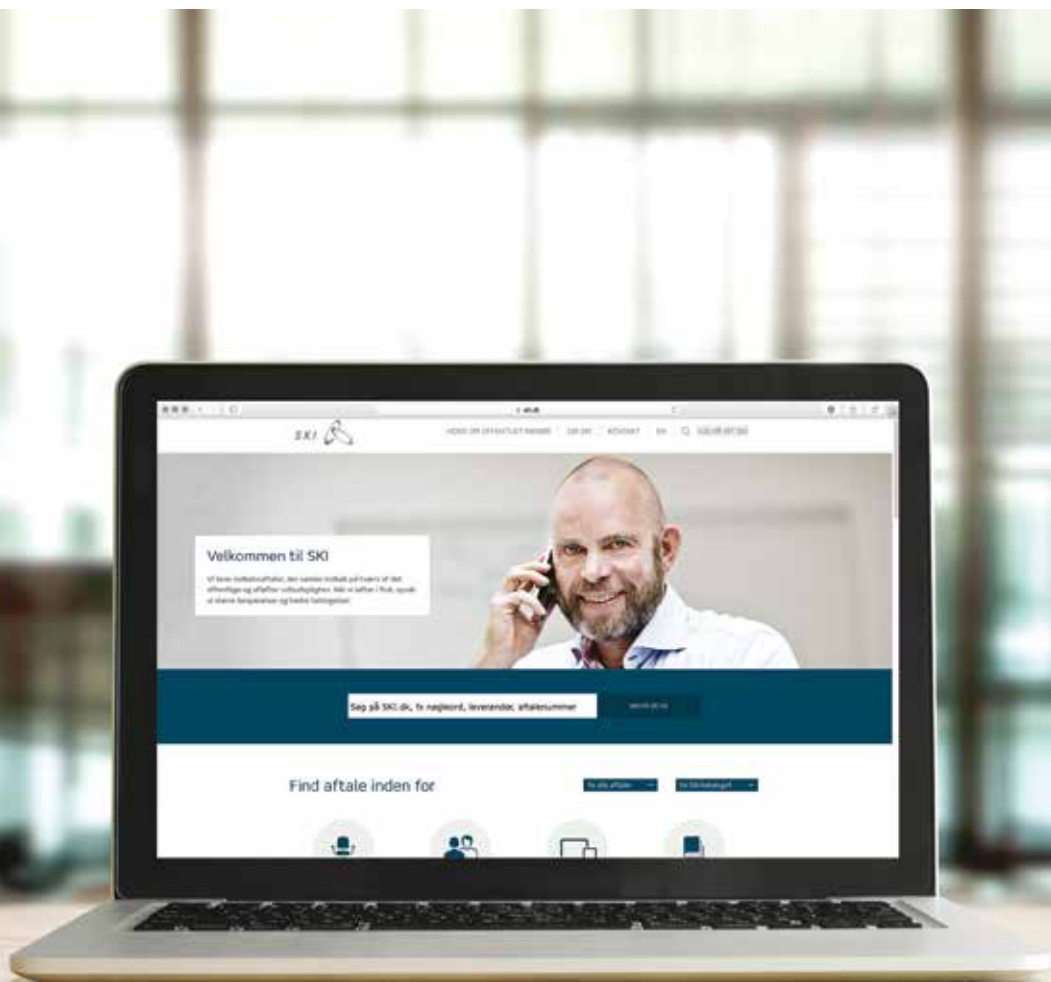
Samarbejde med andre kommuner eller private virksomheder er i mange tilfælde afgørende for at få mest velfærd for skattekrone. Kommunerne samarbejder derfor om blandt andet indkøb, fælles drift og IT og digitalisering.

## Kommunerne samarbejder om indkøb

Kommunerne er langt den største offentlige indkøber. Hvert år køber kommunerne varer og tjenesteydelser for op imod 100 mia. kr. Det er helt afgørende, at indkøbene foregår så effektivt og professionelt som muligt.

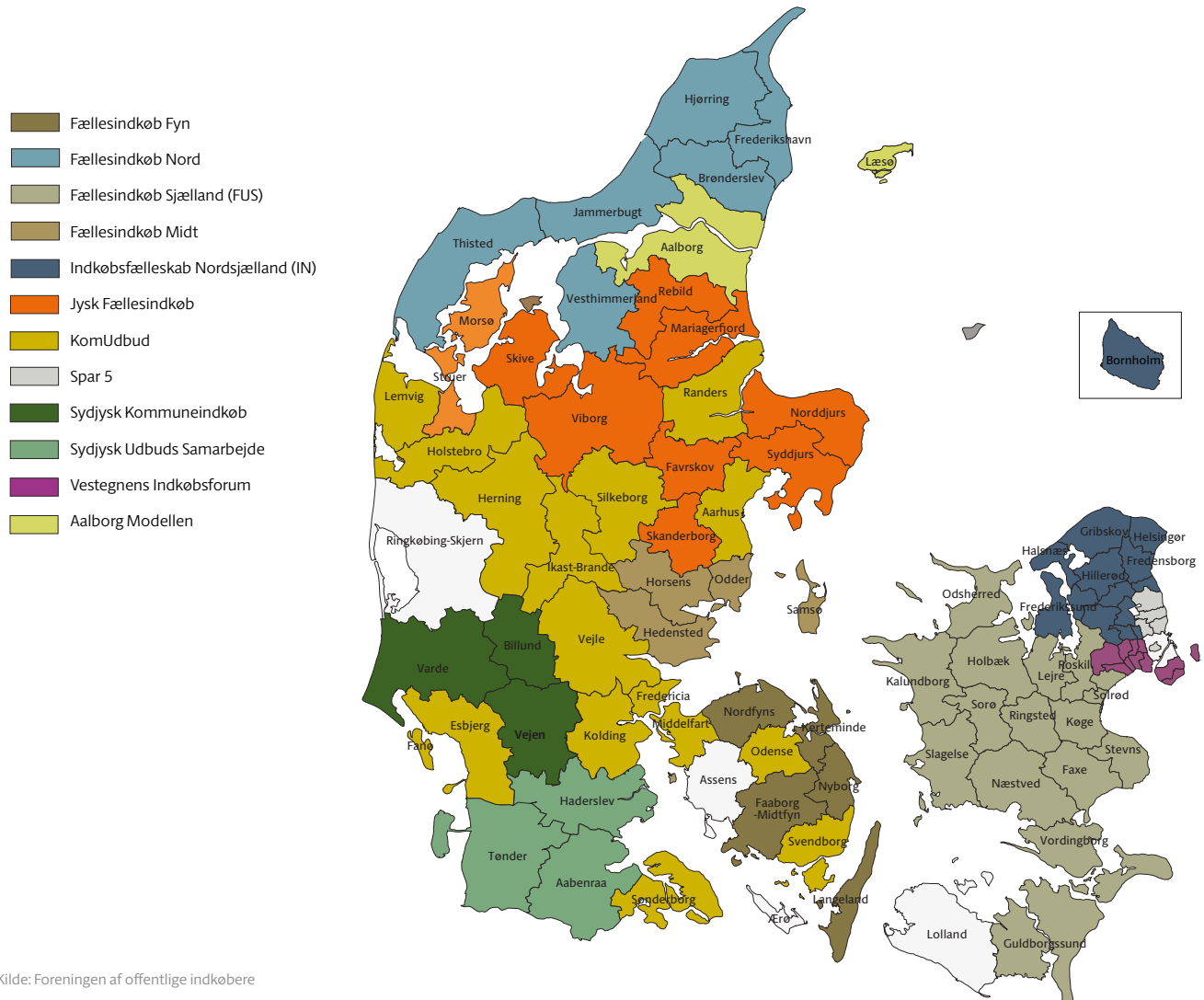
Derfor køber kommunerne både ind hver for sig, men i høj grad også i fællesskab. Kommunerne har hentet betydelige gevinster på indkøbsområdet både gennem opprioritering af det lokale arbejde på området, men også ved at købe ind gennem fælles aftaler både i SKI og i regi af indkøbsfællesskaberne.

Der findes i dag 13 kommunale indkøbsfællesskaber, og stort set alle kommuner er medlem af et indkøbsfællesskab.





› FIGUR 8  
Kommunernes indkøbsfællesskaber



Kilde: Foreningen af offentlige indkøbere

## Unikt kommunalt samarbejde om indkøbsdata

91 kommuner har sammen med SKI indgået et indkøbsdatasamarbejde, hvor der i første omgang skal indsamles e-Fakturadata fra perioden 2014-2016 med henblik på at analysere og se mønstre i kommunernes indkøbsdata. Indkøbsdatasamarbejdet giver kommunerne en unik mulighed for at identificere effektiviseringspotentialer på indkøbsområdet og sammenligne sig med hinanden. Datasamarbejdet giver også SKI

mulighed for at lave så gode aftaler som muligt på baggrund af viden om det faktiske kommunale indkøb. Indkøbsdata fra et pilotprojekt med 54 deltagende kommuner har vist, at det betaler sig for kommunerne at samle indkøbsvolumen på de forpligtende aftaler. På bare to af de mest solgte produkter har de tilsluttede kommuner hentet store besparelser. Penge som kommunerne kan bruge til andre prioriterede opgaver.

Der er væsentlige forskelle på indkøbsfællesskaberne for så vidt angår størrelse, organisering, ledelsesmæssigt fokus mv. Der kan være kvaliteter og styrker forbundet med de forskellige modeller. Mens nogle kommuner helt har valgt at slå deres indkøbsfunktioner sammen til en decideret fælleskommunal indkøbsfunktion, hvor ledelsesansvar og kompetencer er samlet organisatorisk ét sted, samarbejder andre kommuner med afsæt i en løsere organisering, hvor kommunerne i indkøbsfællesskabet på skift har ansvaret for at gennemføre udbud på vegne af fællesskabet. Fælles for alle indkøbsfællesskaberne er dog, at der i hver enkelt kommune, der indgår i fællesskaberne, har været en efterspørgsel efter et tværkommunalt samarbejde på området. Kommunernes samarbejde om indkøb er kendetegnet ved at være formaliseret. 88 pct. af kommunerne har i en survey om kommunernes arbejde med indkøb og udbud angivet, at der er indgået en formel samarbejdsaftale i det indkøbsfællesskab, de indgår i, mens 77 pct. af kommunerne tilkendegiver, at der i deres indkøbsfællesskab er aftalt faste principper for fælles udbud.

Alle kommunale indkøbsfællesskaber samarbejder om at gennemføre udbud af varer, men i høj grad også af tjenesteydelser, så som fx tolkebistand, vikarydelser og praktisk hjælp og personlig pleje mv. En udviklingstendens er, når man i indkøbsfællesskaberne flytter fokus fra alene at gennemføre udbud i fællesskab til også at samarbejde om fælles systemunderstøttelse og opfølgning samt implementering af de aftaler, der indgås.

## Fællesoffentligt samarbejde om indkøb

En lang række offentlige organisationer køber i dag ind på SKI's rammeaftaler. Ved at pulje det offentlige indkøb opnås gode priser og som oftest bedre vilkår. Med økonomiaftalen for 2018 er der sat øget fokus på samarbejde om indkøb af sundhedsartikler mellem kommuner og regioner, hvilket bl.a. kan være med til at understøtte mere sammenhængende patientforløb. Aarhus og Odense Kommuner har allerede indgået et samarbejde med Region Syddanmark og Region Midtjylland om at se på at udbyde stomiprodukter. Ligesom Region Nordjylland og kommunerne i regionen ser på mulighederne for at samarbejde om indkøb af sårplejeartikler.

## Fælleskommunal indkøbsfunktion på Fyn

Fællesindkøb Fyn er et strategisk indkøbssamarbejde mellem Faaborg-Midtfyn, Kerteminde, Langeland, Nordfyns og Nyborg kommuner.

Samarbejdet er formuleret i en fælles, forpligtende indkøbspolitik vedtaget og underskrevet af de fem kommunalbestyrelser. Fællesindkøb Fyn ledes af en bestyrelse, hvor en repræsentant for ledelsen i hver af de deltagende kommuner sidder med. Til at gennemføre den fælles indkøbspolitik er der etableret et team i Faaborg-Midtfyn Kommune med en indkøbsschef i spidsen. Teamets hovedfunktion er at gennemføre fællesudbud, men temaet varetager en lang række opgaver på indkøbsområdet, herunder fx rådgivning om indkøb, vejledning i e-handel, kontraktopfølgning, dataanalyse mv.



|              |                |
|--------------|----------------|
|              | 10, 50         |
|              | 10, 00         |
|              | 11, 25         |
|              | 15, 00         |
| <b>TOTAL</b> | <b>540, 94</b> |

## Effektivisering gennem fælles drift

På nogle af de opgaveområder, som kommunerne varetager, er der stordriftsfordele knyttet til at samle hele opgaveløsningen eller udvalgte funktioner i store enheder, der kan varetage opgaven for flere kommuner. Kortlægningen viser, at muligheden for at realisere disse gevinster er en væsentlig bevæggrund for samarbejde i mange tilfælde.

Kommunernes samarbejder spredt sig over hele viften af kommunale opgaveområder. Nedenfor ses de opgaver, som kommunerne hyppigst samarbejder om:

| Sektorområde                    | Eksempler på opgaver, kommunerne løser i samarbejde |
|---------------------------------|---|
| Teknik og miljø                 | vintertjeneste, vejvedligehold og forsyning         |
| Ældre og sundhed                | genoptræning, hjælpemiddeldepoter, madservice       |
| Kultur og fritid                | biblioteker, musikskoler                            |
| Tværgående administration       | IT-drift  |
| Beskæftigelse og integration    | Mindre samarbejder vedr. specifikke indsatser       |
| Dagpasning og skole             | Ungdommens uddannelsesvejledning                    |
| Social                          | Misbrugsbehandling                                  |
| Borgerservice og digitalisering | Call centre   |

Gevinsterne ved stordrift knytter sig typisk til faktorer som bedre kapacitetsudnyttelse, bedre brug af medarbejderressourcer og specialisering samt mulighed for standardisering og automatisering af processer. Det kan imidlertid variere fra område til område, hvad fordelene ved samarbejde konkret

består i. Deloitte har i en rapport "Analyse af fælles løsninger i kommunerne" fra 2014 udpeget 10 områder, som særligt egner sig til fælles drift. Nedenfor er beskrevet, hvilke fordele ved samarbejde, der knytter sig til de enkelte områder.

| Fokusområde                          | Gevinst ved samarbejde   |
|--------------------------------------|--|
| Fælles lønadministration             | / Digitalisering og standardisering af processer<br>/ Mindre medarbejderomsætning/fastholdelse<br>/ Forbedret styringsmodel  |
| Fælles juridisk rådgivning           | / Dybere faglighed og bedre retssikkerhed<br>/ Tiltrækning og fastholdelse af specialister   |
| Fælles vedligehold af kommunale veje | / Bedre udnyttelse af maskiner og medarbejderressourcer<br>/ Effektivt indkøb<br>/ Mindre ledelse og administration<br>/ Effektiv anvendelse af bygningsmasse  |
| Fælles tandregulering                | / Effektiv anvendelse af ressourcer og kompetencer<br>/ Mindre ledelse og administration<br>/ Effektiv anvendelse af bygningsmasse og dentaludstyr   |
| Fælles madservice                    | / Effektiv produktion og arbejdstilrettelæggelse<br>/ Automatiserede processer og bedre udnyttelse af maskiner<br>/ Effektivt indkøb, mindre råvarespild og øget egenproduktion<br>/ Fælles tilrettelæggelse af kompetenceudvikling<br>/ Effektivt indkøb<br>/ Mere fleksible og specialiserede kurser<br>/ Lavere marginalomkostninger ved flere kompetenceplaner |
| Fælles hjælpemiddeldepot             | / Kapacitetsudnyttelse af køretøjer og vaskeanlæg<br>/ Effektivt indkøb og genanvendelse<br>/ Effektiv anvendelse af bygningsmasse<br>/ Mindre ledelse og administration   |
| Fælles hjemmepleje (administration)  | / Bedre kapacitetsudnyttelse (specialiseret personale)<br>/ Effektivt indkøb<br>/ Lavere administrationsomkostninger<br>/ Bedre faglig udvikling og mulighed for specialisering  |
| Fælles folkeregistrering             | / Øget kvalitet/færre fejl<br>/ Mindre ledelse og administration   |
| Fælles IT-strategi og IT drift       | / Effektivisering af indkøb<br>/ Standardisering af IT og processer<br>/ Professionalisering af ledelse og støttefunktioner  |

## Fælles Park og Vej funktion for Helsingør og Fredensborg Kommuner

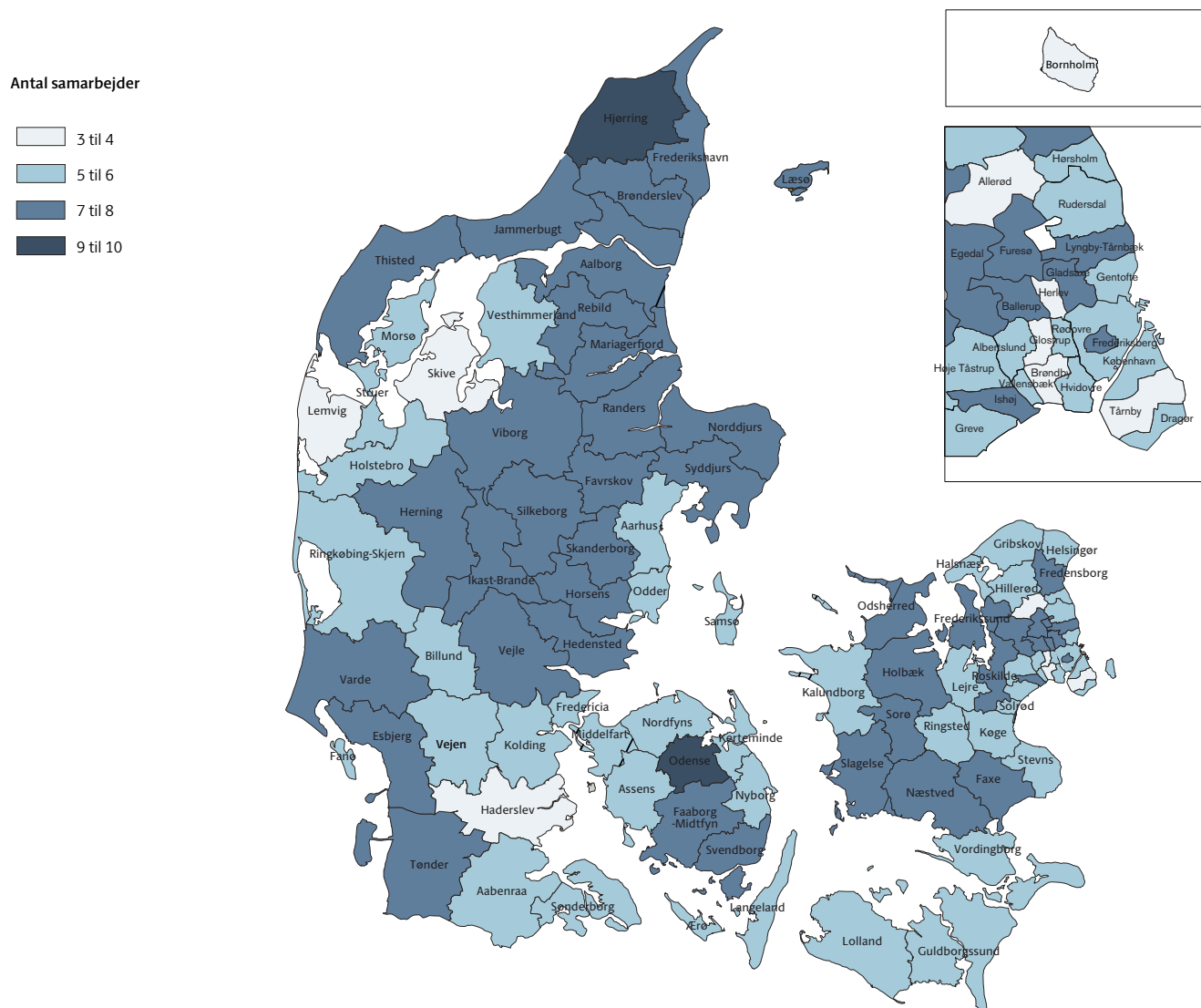
Nordsjællands Park og Vej I/S blev etableret som et §60 selskab med driftsstart 1. januar 2014 som en fuldstændig sammenlægning af Park og Vejfunktionerne i Helsingør og Fredensborg Kommuner. Selskabet varetager således blandt andet opgaverne saltning og snerydning, græsslåning af rabatter, vedligeholdelse af kommunale arealer mv. Samarbejdet har resulteret i forskellige typer af effektiviseringsgevinster herunder reduktion af den timepris, som kommunerne betaler til Nordsjællands Park og Vej, bedre udnyttelse af maskinpark og reducerede maskinomkostninger, større udbud, reduktion af ledelseslav mv.



## Samarbejde om IT og digitalisering

Kommunerne har sat en ny dagsorden indenfor IT og digitalisering. Monopolbruddet åbner nye muligheder for kommunerne for at styre digitaliseringen, og kommunerne er i fuld gang med at hjemtage ansvaret. Men IT og digitalisering er komplekst, og der er brug for specialistkompetencer. Kommunerne går derfor i stigende grad i samarbejde om opgaven. Alle kommuner deltager i mindst ét kommunalt samarbejde om digitalisering og IT – mange deltager i flere, jf. figur 9.

› FIGUR 9  
Kommunernes samarbejder om IT og digitalisering



Kilde: Kombit

Enkelte samarbejder, fx KOMBIT, omfatter alle kommuner, men de fleste er samarbejder mellem en mindre kreds af kommuner. Samarbejderne har forskellige formål bestemt af de udfordringer, som kredsen af kommuner står overfor.

Samarbejderne fokuserer typisk på ét eller flere af nedenstående temaer:

**Samarbejder om indkøb og implementering** er oplagte for kommuner, som ønsker at anskaffe nye og bedre it-løsninger på de områder, som anskaffelserne i regi af KOMBIT ikke dækker. Indkøbssamarbejder giver især gevinster i form af billigere og bedre it-systemer qua den større indkøbsvolumen. Samarbejderne giver mulighed for bedre markedskendskab og leverandørdialog, ligesom kommunerne kan dele kompetencer mv. i forbindelse med implementering.

**Samarbejder om drift- og support** fokuserer på de stordriftsfordele, der kan opnås ved at samarbejde om IT-drift og support. Det kan fx ske i et kommunalt selskab men kan også have form af en markedsløsning.

**Forretningsdrevne samarbejder** er oplagte for kommuner, der gerne vil bruge it og digitalisering til forretningsmæssig udvikling, og giver især kvalitative gevinster i form af innovation af de kommunale ydelser og bedre eller billigere kommunal service

De fleste samarbejder har som baggrund, at kommunerne med fordel kan dele specialiserede kompetencer – fx IT-arkitekter og programledere. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at det er en fordel at alle kommuner går sammen om alt. Det giver god mening på områder, hvor der før har været monopolsystemer. På andre kan det bidrage til at understøtte monopoldannelser i markedet, ligesom samarbejdet kan blive mindre agilt. Kommunerne har desuden som udgangspunkt forskellige systemer og forskellige kontraktperioder - og en helt synkroniseret fælles proces for alle kommuner i samme takt ville betyde meget store transaktionsomkostninger.

Det er karakteristisk, at samarbejderne typisk udvikler sig over tid. Der er således flere eksempler på, at indkøbs- og implementeringssamarbejder udvides til at omfatte flere og flere systemer. Der ses også flere eksempler på, at samarbejder udvides til at omfatte flere kommuner.

## Den Digitale Hotline

Kommunerne i Region Midtjylland og Region Nordjylland samarbejder om Den Digitale Hotline (DDH), og fra 1. januar 2018 er 6 sjællandske kommuner kommet med. DDH er en telefonservice for borgere, som har brug for hjælp til det digitale møde med det offentlige Danmark (fx hjælp til NemID og selvbetjeningsløsninger). Samarbejdet begyndte som et samarbejde mellem 8 kommuner, men er af flere gange udvidet til at omfatte 36 kommuner. DDH er et virtuelt samarbejde, hvor medarbejderne er fysisk placeret i de enkelte kommuner, men samarbejder virtuelt ved at deles om de telefoniske henvendelser på tværs af kommunegrænser. Drivkraften bag DDH har været de kvalitative gevinster ved et højere serviceniveau for borgerne, særligt i form af øget åbningstid, samt en positiv business case.

## Digitaliseringsforeningen på Sjælland

12 sjællandske kommuner er gået sammen om at danne Digitaliseringsforeningen på Sjælland. Den direkte anledning til samarbejdet har været monopolbruddet. Samarbejdet er blevet til ud fra et ønske om at realisere skalafordele ved fx at samarbejde om systemimplementeringer og anvende it-systemer efter bedste praksis. Samarbejdet omfatter også indkøb. Det er målsætningen at stå stærkere overfor leverandørerne vha. en fælles og dermed større indkøbskraft. Parallelt med opstarten af Digitaliseringsforeningen har 7 af de 12 kommuner i samarbejdet opnået prisreduktioner gennem fælles udbud af økonomi- og lønsystemer. Foreningen arbejder med et perspektiv om, at samarbejdet på lidt længere sigt også kan omfatte fælles løsning af digitaliseringsopgaver.

## KOMBIT

er kommunernes landsdækkende it-projektorganisation, som har til formål at skabe større indkøbskraft blandt kommunerne samt at styrke konkurrencen på det kommunale it-marked. Det sker ved at konkurrenceudsætte kommunale it-løsninger. KOMBIT udvikler ikke selv løsninger, men projektleder udbud, udvikling og forvaltning af løsninger, som omfatter hovedparten af landets kommuner.

# Kommunerne samarbejder om innovation

Innovation sker ofte i samarbejde med andre, og 9 ud af 10 kommuner har gennemført innovationer i samarbejde.

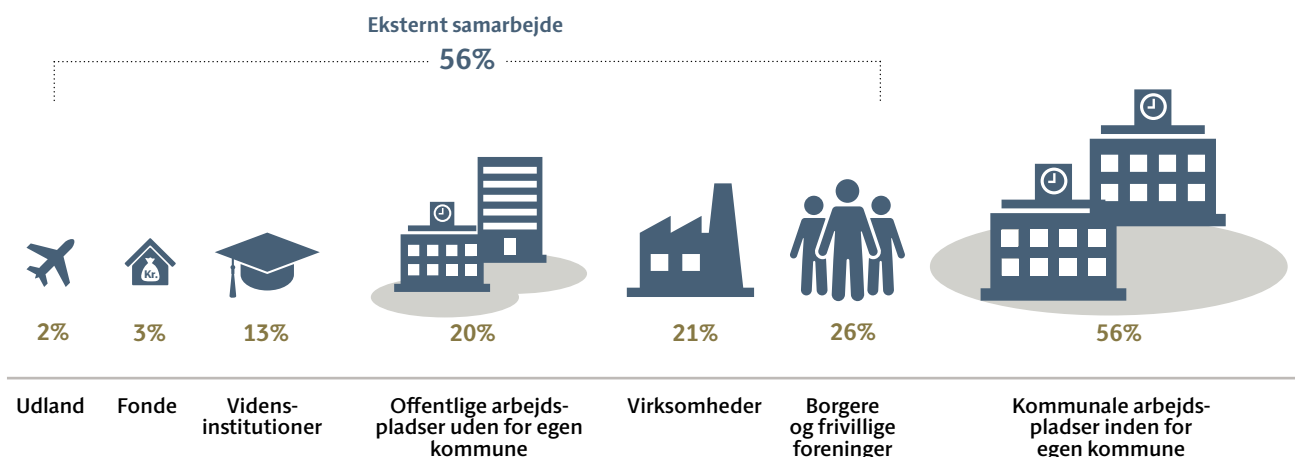
Samarbejde med andre aktører kan tilføre værdi til innovationsprocesser. Gevinsten ved samarbejde knytter sig her til, at når forskellige aktørers viden og ressourcer samles, fører det ofte til nye ideer og løsninger. Center for offentlig innovation (COI) har kortlagt blandt andre kommunernes arbejde med innovation. Konklusionerne er, at innovationssamarbejde er meget udbredt i kommunerne, og at samarbejde øger chancerne for at opnå effekt.

I COI's Innovationsbarometer har 1.771 kommunale arbejdspladser (fx skoler, dagtilbud, plejehjem mv.) svaret på, om de har indført innovation i 2015-16. Undersøgelsen viser, at 78 pct. af de kommunale innovationer sker i samarbejde med aktører udenfor arbejdspladsen. Over halvdelen af innovationerne sker i samarbejde med anden arbejdsplads i samme kommune – fx i form af samarbejde mellem flere daginstitutioner i kommune. Over halvdelen af innovationerne sker i samarbejde med mindst én ekstern part.

## Hvad er offentlig innovation?

Innovation er defineret i overensstemmelse med OECD's retningslinjer som ny eller væsentlig ændret måde at forbedre arbejdspladsens aktiviteter og resultater på. Det kan være nye eller væsentligt ændrede produkter, serviceydelser, processer og organisationsformer eller måder at kommunikere med omverdenen på. Innovationen skal være ny for arbejdspladsen selv, men må gerne være udviklet af andre. Derimod er det et krav, at innovationen har skabt værdi.

› FIGUR 10  
Samarbejder om innovation





## Open Data DK

Aarhus Kommune dannede i 2012 organisationen Smart Aarhus med henblik på udviklingen af Smart city løsninger. Open data platformen CKAN blev valgt som platform og snart tilsluttede København, Odense, Aalborg og Vejle kommuner sig samarbejdet.

Formålet er at åbne data, så borgere og virksomheder i hele Danmark nemt og gratis kan tilgå dem, og de kan bruges som råstof i udviklingen af applikationer, tjenester og services eller være afsæt for analyser, forskning osv. Samtidigt vil åbne data kunne understøtte gennemsigtigheden i den offentlige forvaltning. Et eksempel er parkeringsdata. Aarhus Kommune stiller oplysningerne om brugen af parkeringshuse til rådighed via platformen. Et firma har udviklet en applikation med afsæt heri, så bilisterne kan få overblik over ledige pladser. Som følge af samarbejdet om data kan applikationen enkelt overføres til andre kommuner, der har tilsluttet sig samarbejdet og stiller parkeringsdata til rådighed. I dag er samarbejdet blevet til Open Data Denmark med deltagelse af 35 kommuner og 3 regioner – og CKAN er blevet de facto standard.

Undersøgelsen viser også, at kommunerne samarbejder med mange forskellige aktører, og at samarbejdsdrevne innovationer oftere leder til bedre kvalitet, effektivitet og borgerinddragelse end rent internt gennemførte innovationer. Innovationssamarbejder er udbredte over hele landet. Mere end 9 ud af 10 kommuner har gennemført innovationer i samarbejde.

Gennem samarbejdet med forskellige aktører udenfor arbejdspladsen kan kommunen drage fordel af ekstern viden og ressourcer. Det kan være med til at skabe fælles læringsprocesser, som giver mulighed for innovation. Det kan desuden danne en platform for spredning af innovative tiltag.

Et godt eksempel på innovationssamarbejde er Open Data Denmark, hvor en række kommuner og regioner er gået sammen om at skabe grobund for datadreven vækst. Data gøres åbne og frit tilgængelige for at understøtte produktivitet og innovation ved bedre udnyttelse af data. Ved et tidligt samarbejde er der etableret fælles standarder gennem videndeling og ens udviklingsmål.

### **Kompleks innovation**

Samarbejdsdrevet innovation udspringer ofte af, at væsentlige problemstillinger, som den offentlige sektor skal løse, er af en sådan kompleks karakter, at de ikke kan løses af én offentlig arbejdsplads alene – det som med et engelsk udtryk kaldes 'wicked problems'.

Komplekse problemer har en uklar problemstilling, de er i sig selv svære at definere klart. Derfor er de også svære at løse inden for allerede eksisterende strukturer.

Komplekse problemstillinger har typisk også komplekse løsninger, dvs løsningen indebærer ikke blot en ny offentlig service, men betyder fx også en ændring i proces eller organisation.

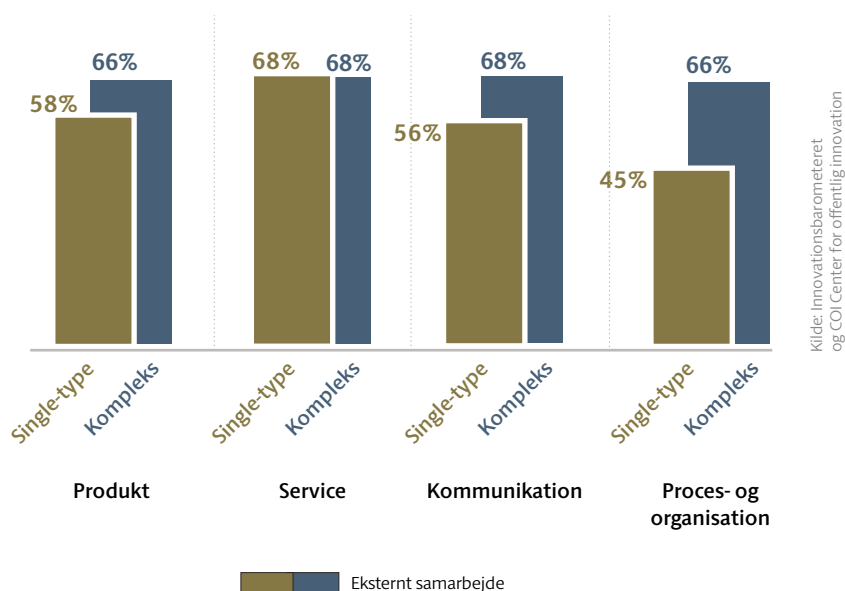
Det kaldes kompleks innovation, når mere end én af innovationstyperne, innovation af produkter, services, proces og organisering samt kommunikation optræder samtidig. Figur 11 viser at komplekse innovationer udføres relativt oftere i eksternt samarbejde end mere simple single-type innovationer.

Et godt eksempel på kompleks innovation er digitalt understøttet genoptræning, der dels er en ny måde at tilbyde genoptræningsydelsen på (service), en ny måde at kommunikere med borgerne om genoptræningen (kommunikation) og overgang fra holdtræning til træning i borgernes eget hjem (proces/organisering).

## Digital genoptræning sparer kørepenge og behandlertid

4 kommuner har sammen med virksomheden ICURA udviklet en mulighed for digitalt understøttede genoptræningsforløb. Knæ- og hofteopererede blev tidligere typisk tilbudt en samtale efterfulgt af et seksugers forløb med genoptræning to gange ugentligt i hold på 8-10 personer. Derudover fik de uddelt hjemmetræningsøvelser på papir. Omfanget af hjemmetræningen varierede efter borgernes motivation og blev ikke registreret. Genoptræningen indledes nu med en samtale, hvor borgeren introduceres til daglige øvelser og den nye sensortechnologi. Med sig hjem får borgeren en kuffert med elastikbind med sensorer samt en smartphone med en app, der både demonstrerer øvelserne og registrerer, om de udføres korrekt. Behandleren følger træningen på afstand. Mængden af holdtræning nedbringes fra 12 til mellem tre og fem. Evalueringen viser, at træningseffekten er bibeholdt ved hjemmetræningen. Sammenligner man prisen på et digitalt understøttet forløb med et standardforløb med holdtræning, giver den nye løsning en besparelse på op til 18 pct. Det digitale træningsforløb tilbydes nu som fast praksis til alle knæ- og hoftepatienter i Gentofte, Gladsaxe, Rudersdal og Lyngby-Taarbæk kommuner.

› FIGUR 11  
Samarbejde og kompleks innovation



## Innovationspartnerskaber

Offentlig-private samarbejder dækker et bredt spektrum af samarbejdsrelationer, der er under konstant udvikling. Kommunerne ser stor værdi i samarbejdet. I en nylig KL-undersøgelse svarer 36 pct. af kommunerne, at de forventer, at det fremadrettede samarbejde med private leverandører vil have et højere niveau end i dag

Traditionelt samarbejder kommunerne med private virksomheder i forbindelse med: Varekøb, jf. afsnit herom; Anlæg, stort set samtlige kommunale midler til anlægsprojekter bruges i den private sektor, og Opgavevaretagelse, fx udlicitering og køb af individuelt visiterede serviceydelser på fx socialområdet.

En ny samarbejdsform er innovationspartnerskaber, når kommunen og private sammen udvikler innovative løsninger, der adresserer konkrete problemstillinger, fx dehydrering af

ældre eller smart udluftning i skolens klasselokaler.

Innovationspartnerskaber er en udbudsform, der kan bidrage til udviklingen af smartere velfærds løsninger og samtidig skabe eksportmuligheder for de private parter.

Samarbejdet mellem private og kommunerne kan være en frugtbar vej til at få nye perspektiver på velfærds-samfundets levering af kernevelværd. De to sektors forskellige syn på opgaveløsningen kan føre til synergier, der giver helt nye og bedre måder at levere service på. KLs nylige undersøgelse vedr. OPS viser, at 66 pct. af kommunerne har middel til meget stort fokus på, at samarbejdet med private leverandører skal kunne bidrage til at udvikle innovative løsninger.

## Nye løsninger i kampen mod dehydrering af ældre

Frederikssund, Albertslund og Esbjerg Kommuner har sammen med Markedsmodningsfonden iværksat et innovationspartnerskab, der har til formål at udvikle nye løsninger, som skal hjælpe med at forebygge dehydrering blandt ældre.

Ca. 10 pct. af indlæggelser over 65 år skyldes dehydrering. Kan dehydrering forebygges, kan man derved undgå indlæggelser med samfundsomkostninger og gener for borgeren til følge.

Der er i projektet udviklet to løsninger, som aktuelt er i testfasen. Et plaster opsamler via en sensor data vedr. den ældres eventuelle dehydrering. Der er også udviklet en drikkevægt, der ligeledes opsamler data om hvornår og hvor meget den ældre drikker. Begge løsninger kan advare personale og pårørende, hvis den ældre er i fare for dehydrering.

# Behov for fleksible juridiske rammer for samarbejde

Kommunerne samarbejder i stadig større grad. Kortlægningen viser at langt størsteparten af kommunernes samarbejder er mindre formaliserede, dvs. organiseret via aftaler, foreninger og lign., mens mindre end 10 pct. er organiseret som §60 selskaber mv.

Mange kommuner peger på, at de nuværende juridiske modeller for samarbejde er en barriere for yderligere samarbejde, og dermed for at høste de fulde gevinster. §60-modellen opleves i mange tilfælde som bureaukratisk og ufleksibel, samtidig er der snævre rammer for de aktiviteter, der kan placeres fx i et foreningsbaseret samarbejde.

Mulighederne for samarbejde begrænses af forskellige love med forskelligt sigte. Styrelsesloven skal sikre, at der altid kan placeres et ansvar, loven om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og deltagelse i selskaber skal sikre hensynet til private aktører mv. Det er vigtige hensyn, men lovene virker i mange tilfælde begrænsende for samarbejde.

Kommunerne mangler samarbejdsmodeller, der er enkle, og fleksible. Modeller, der giver kommunerne mulighed for at etablere fælles samarbejdsorganisationer, der bemannes med medarbejdere fra de deltagende kommuner, og hvor økonomien deles på passende vis.

En sådan samarbejdsmodel skal kunne forankres gennem en administrativ styregruppe indenfor den eksisterende styringskæde. Ledelsen af samarbejdet skal altså fastholdes på samme organisatorisk niveau, som hvis den enkelte kommune selv varetog opgaverne. Det gør samarbejdet enklere og mere fleksibelt, ligesom det åbner mulighed for en simpel kontraktstyring, der fx kunne læne sig op af de eksisterende BUM-modeller.

Samarbejdsmodellen skal kunne håndtere opgaver som fx administrative støttefunktioner, drift på vej- og parkområdet eller it-opgaver og digitaliseringsudvikling. Samarbejdsmodellen skal også kunne fungere på myndighedsområderne. Det kunne eksempelvis være på jobcentrene eller på miljøområdet.



KL indspil  
De samarbejdende kommuner  
1. udgave, 1. oplag 2018

KL  
Weidekampsgade 10  
2300 København S  
Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk  
www.kl.dk

Fotos: Getty Images  
Design: e-Types  
Layout: g7  
Tryk: PR Offset

ISBN nr.: 978-87-93668-08-9