



Roskilde Kommune - Analyse af Ejendomsområdet

Sammenfatning af "Forslag til ændret organisering af ejendomsområdet"

Oktober 2016



- Administrationsbygninger
- Beskæftigelsesindsatser
- Biblioteker
- Dageinstitutioner 0-6
- Flygtninge
- Kultur og Idræt
- Psykiatri og Voksen/Handicap
- Skoler/SFO
- Klubber
- Specialområdet/Dagtilbud
- Svømmehaller
- Udlejningsejendomme
- Veje og grønne områder
- Ældre/omsorg

1. Indledning og proces

Roskilde Kommune har besluttet at gennemføre en analyse af det kommunale ejendomsområde. Formålet med analysearbejdet har dels været at kortlægge den økonomi, der i Roskilde Kommune er knyttet til ejendomsområdet, dels at udarbejde et forslag til ny model for organisering og opgaveløsning på ejendomsområdet.

Denne *sammenfatning* indeholder en beskrivelse af forslaget til ændret organisering af ejendomsområdet, analysens væsentligste kortlægningsresultater samt de grundlæggende principper og indholdselementer i det udarbejdede forslag til fremadrettet model for ejendomsområdet. Anden del af afrapporteringen består af en uddybende *hovedrapport*, der mere detaljeret beskriver indholdselementerne i den foreslåede model – herunder uddybende de overvejelser, der har indgået i modelbeskrivelsen, som konsekvens af de mange dialogmøder, der er gennemført som grundlag for modelbeskrivelsen.

Analysearbejdet er gennemført i perioden april-september 2016 af reflexio i samarbejde med styregruppen og den nedsatte projektgruppe, der har haft deltagelse fra alle direktørområder. Analysen af ejendomsområdet blev indledt med en kortlægning, der har tilvejebragt et samlet overblik over en række centrale data i forhold til den eksisterende ejendoms masse. Sideløbende med dataindsamlingen er udarbejdet et forslag til ny model for organisering af ejendomsområdet. Modelopstillingen tog udgangspunkt i 3 forskellige modeller, hvoraf den ene indebar en fuld centralisering af ejendomsområdet, mens den anden kun ændrede marginalt ved den nuværende opgaveløsning.

På baggrund af inputs fra styregruppen og fra de workshops, der blev holdt med repræsentanter fra de forskellige direktørområder, blev besluttet, at modelbeskrivelsen skulle tage udgangspunkt i en "mellemodel", der på den ene side rummede potentiale for et kvalitativt og effektiviseringsmæssigt løft af opgaveløsningen på ejendomsområdet, men som på den anden side anerkendte og understøttede de decentrale institutioners behov for fleksibilitet og høj grad af tilstedeværelse af tekniske servicepersonale. Forud for den endelige modelbeskrivelse har der endvidere været en bred involvering af decentrale ledere og tekniske servicemedarbejdere, idet dialogen med områderne har taget afsæt i, hvorledes den valgte "mellemodel" konkret kunne udfyldes på en hensigtsmæssig måde i Roskilde Kommune.

I august og september 2016 er der således gennemført 11 supplerende dialogmøder med deltagelse af ledere og tekniske servicepersonale fra en række fagområder i Roskilde Kommune. På alle fagområder har der været stor interesse og engagement i de forskellige temaer, ligesom der har været en konstruktiv tilgang til diskussionen af mulige ændringer i styring og praksis på området. På dialogmøderne havde områderne mulighed for at fremhæve de særlige opmærksomhedspunkter, der knytter sig til opgaveløsningen på ejendomsområdet på de forskellige områder, herunder samspillet mellem ejendommene og kommunens mangeartede kerneopgaver. Tilbage meldingerne på dialogmøderne har indgået som bidrag i formuleringen af modelforslaget, herunder de principper hvorpå det hviler.

2. Sammenfatning

Roskilde Kommunes ejede ejendomme udgør ca. 467.000 kvm., fordelt på ca. 265 ejendomme. Hertil kommer et areal på ca. 20.000 kvm., der lejes hos eksterne udlejere.

De mange ejendomme udgør en betydelige værdi for Roskilde Kommune, ligesom det samlede ejendomsområde udgør en stor årlig udgift for kommunen. I 2015 blev der således anvendt ca. 305 mio. kr. til drift og vedligehold af de kommunale ejendomme, svarende til en gennemsnitlig udgift på ca. 485 kr./m². Hertil skal lægges lønudgifter til de medarbejdere, der arbejder med ejendomsområdet – en udgiftspost der i 2015 udgjorde i alt 75,7 mio. kr. (ekskl. udgifter knyttet til ansatte på særlige vilkår). Udgifterne til de eksterne lejemaal udgjorde i 2015 ca. 26,7 mio. kr.

De samlede udgifter dækker over en række forskellige udgiftstyper, aktiviteter og opgaver, hvor beslutninger og prioriteringer er fordelt på en lang række organisatoriske enheder og aktører i kommunen. Det gør ejendomsområdet relevant – og styrings-/effektivitetsmæssigt interessant – idet den aktuelle volumen, organisering og indholdsmæssige prioritering potentielt kan dække over ganske væsentlige potentialer for både udgiftsreduktion og kvalitetsmæssige forbedringer.

Analysen viser, at ejendomsområdet sektor- og ressourcemæssigt dækker over ganske mange forskellige sæt "lokale" praksisser, og generelt synes der at mangle et samlet overblik over ejendomsområdet på tværs af Roskilde Kommune. Det gælder på det strategiske niveau, i forhold til den overordnede styring af ejendomsmassen, og de værdier bygningerne udgør, og i forhold til en samlet optimering og styring af, hvordan kommunens samlede ejendoms masse og -økonomi anvendes bedst muligt. De mange aktører og den spredte organisering af området medfører bl.a., at der ikke foretages en systematisk og samlet forvaltning og prioritering af de ressourcer, der dels investeres i udbygninger og ombygninger, dels løbende anvendes i ejendomsdriften. Styringen på området synes således mere baseret på, at bygninger er en enkeltstående ramme for kommunens opgaveløsning, men ikke et selvstændigt fokus- eller politikområde.

Det gør det vanskeligt at planlægge og gennemføre samlede arealoptimeringer (der fx indebærer at flere brugergrupper deles om samme areal), ligesom den områdemæssige forankring af ejendoms optimeringen vanskeliggør opretholdelsen af et systematisk datagrundlag, som kan anvendes som fundament for beslutninger om udvikling af den kommunale ejendomsportefølje.

Modelforslagets grundlæggende struktur

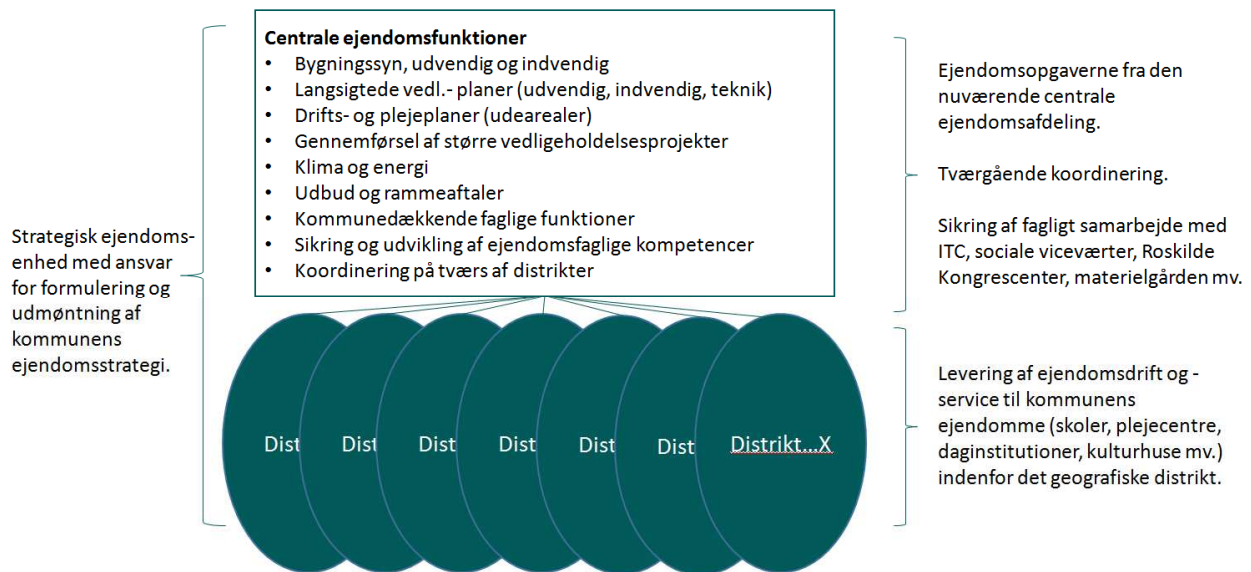
I den nye model går direktør- og fagområderne grundlæggende fra at være "selvstændige ejendomsejere" til at være "geografiske ejendomsbrugere", hvor der kan anlægges et nyt og udvidet strategisk fokus på service, drift og vedligehold af kommunens ejendomsportefølje, og hvor der med afsæt i tydelige samarbejds- og nærhedsprincipper forsat skal være lokal indflydelse og servicering omkring udførelse af ejendomsopgaverne.

Men den foreslåede model lægges op til ny fælles kultur for ejendomsadministration i Roskilde Kommune. Det omfatter en ny organisering af ejendomsområdet i en samlet og sammenhængende model, der dels sikrer et nyt perspektiv på ejendomsadministration, hvor effektiv arealudnyttelse

og opgavevaretagelse - i balance med fagområdernes behov og ønsker - giver nye og bedre muligheder for at anlægge et strategisk perspektiv på det samlede ejendomsområde, til gavn for den samlede Roskilde Kommune. Samtidig vil modellen bidrage til, at der sker en mere effektiv disponering af kommunes afsatte midler til drift og vedligeholdelse af ejendomme, ligesom modellen skal sikre, at alle ejendomme og ejendomsbrugere har adgang til kompetent og ressourceeffektiv ejendomsservice, -drift og vedligeholdelse.

Nedenstående figur 1 viser den overordnede struktur i modelforslaget:

Figur 1 Udførelsen af ejendomsdrift i et antal geografiske distrikter



Som det fremgår, er opdelingen af ejendomsdriften i geografier et kerneelement i modellen. Den nuværende decentrale prioriterings-, udfører- og beslutningspraksis betyder, at der aktuelt optimeres økonomi og personaleressourcer i små enheder på ejendomsområdet – ofte helt ned på ejendomsniveau. Det vanskeliggør udnyttelse af stordriftsfordele inden for eksempelvis vedligehold af udearealer, indkøbsoptimering og planlægning/disponering af vedligeholdsmidler i et længere tidsperspektiv. Til illustration blev der i 2015 indkøbt eksterne tjenesteydelser for i alt 173 mio. kr. – ofte fordelt på mindre opgaver til ejendomme/områder, der aktuelt ikke har regelmæssig adgang til ejendomsservice. En del af disse udgifter vurderes at kunne disponeres mere optimalt i en geografisk distriktsstruktur, hvor alle ejendomme får adgang til kvalificeret teknisk servicepersonale.

Der udføres aktuelt en række ejendomsrelaterede service- og vedligeholdsarbejder med særlig tilknytning til det sociale område. Det gælder ITC, hvor personalets primære funktion er social kontakt til og aktivering af sårbare borgere i beskyttet beskæftigelse gennem udførelse af udvalgte – og dertil egnede - ejendomsrelaterede service- og vedligeholdsarbejder. Ligeledes er der på integrationsområdet et antal "sociale viceværter", der foruden ejendomsrelaterede service- og vedligeholdsarbejder i de midlertidige flygtningeboliger også fungerer som bindeled for beboerne til de respektive sociale kontaktpersoner.

Det arbejde skal sikres videreført i en ny organisering og vil blive koordineret decentralt mellem ejendomsenheden, de nye distrikter og ITC/integrationsområdet.

Der har i kortlægningens afsluttede fase været en kort dialog med Roskilde Kongrescenter, som aktuelt ikke indgår i modellens organisering. Det foreslås dog, at Roskilde Kongrescenter inviteres til deltagelse i implementeringsprocessen for at vurdere, om de helt eller delvis kan indgå i en fælles opgaveløsning.

Den samlede model består således af et strategisk niveau, der har fokus på den overordnede optimering og styring af ejendomsmassen samt de værdier, som bygningerne udgør. Det strategiske niveau suppleres af et geografisk opdelt udførende niveau, og ændrer således på både budget- og personaleansvar samt organiseringen af kommunens ejendomsopgaver.

Sammenhængen mellem det strategiske og det udførende niveau er illustreret nedenfor:

Figur 2 Sammenhængen mellem det strategiske og udførende niveau i modelforslaget



I forhold til nuværende praksis, er en væsentlig ændring ved modellen, at "ejerskabet" til kommunens ejendomme foreslås overført til ejendomsenheden. Med ejerskabet til de kommunalt ejede bygninger, bliver ejendomsenheden således budget- og personaleansvarlig for de områder og tekniske servicemedarbejdere, der samles og flyttes til ejendomsenheden, jf. den foreslåede model. Rengøring i administrationen og på skolerne er allerede samlet og er ikke tænkt omorganiseret i den foreslåede model, men der vil blive sikret tæt samarbejde mellem ejendomsenheden og rengøringsfunktionen.

Med ejerrollen følger et ansvar for optimering, drift og vedligeholdelse af bygningsporteføljen efter retningslinjer vedtaget af det politiske niveau. Kommunens ejendomme spiller en væsentlig

rolle i forhold til kommunens klimapolitik og -mål. Optimering af nuværende og kommende miljø- og klimainvesteringer er erfaringsmæssig afhængig af en samlet, styret og koordineret drifts- og vedligeholdelsesindsats, hvilket også indgår som et af rationalerne for forslaget til ændret ejendomsorganisering.

Dialogen med fagområderne

Den gennemførte dialog med direktør- og fagområder viste, at der er forskellige holdninger, ønsker og behov tilknyttet kommunens ejendomsadministration. Der er på nogle områder en bekymring for, at en ændret praksis for styring og organisering af ejendomsområdet vil påvirke den lokale ejendomsservice i negativ retning på den enkelte ejendom.

I forlængelse heraf er bemærket, at det tekniske servicepersonale oftest kun bruger en del af arbejdstiden på egentlige ejendomsopgaver, idet en stor del af tiden anvendes på en række forskelligartede serviceopgaver. Det kan både være faste opgaveklumper eller mere ad hoc opgaver, der konkret afhænger af de aktiviteter, der foregår decentralt. Dialogen har afdækket en bekymring for, at de mange serviceopgaver vil blive nedprioriteret fremadrettet, hvis personalet overflyttes til en ny organisering, der har sit primære fokus på bygningsdrift.

Opmærksomhedspunkterne er meget relevante, og indgår følgelig også med ganske stor vægt i formuleringen af den nye model for organisering af ejendomsområdet. Konkret er opmærksomhedspunkterne adresseret gennem en række af de principper, der ligger til grund for den nye model. Det gælder princippet om at distriktsinddele de tekniske servicemedarbejdere i geografiske distrikter, så det er faste og kendte medarbejdere, der tilknyttes de forskellige ejendomme, men det gælder også princippet om, at der vil være en fast, daglig teknisk servicemedarbejder på kommunens store/komplekse ejendomme. De faste medarbejdere skal bl.a. indgå i løsningen af de lokale serviceopgaver, på baggrund af de aftaler der laves herom. Samtidigt er det et væsentligt princip i den foreslåede model, at der etableres et fleksibelt samarbejde omkring løsning af de serviceopgaver, som udgør en stor del af medarbejdernes arbejdsopgaver, og som er væsentlige for at ejendommene i bred forstand fungerer.

Ligeledes er der en bekymring rettet mod eventuelle ændringer i det decentrale budgetansvar for udgifterne til det indvendige vedligehold, da denne budgetpost nogle steder er en integreret del af den decentrale rammestyling af økonomien. Igen er det et relevant opmærksomhedspunkt, hvilket er adresseret i den foreslåede model på den måde, at der som del af ejendomsenhedens budgetlægning afsættes egentlige "distriktspuljer", hvorfra institutionsledere og ejendomsenheden i samarbejde lokalt kan disponere i forhold til de oplevede og opståede behov.

De opmærksomhedspunkter, der er blevet rejst i dialogen med fagområder og decentrale ledere og medarbejdere har indgået med ganske stor vægt i formuleringen af forslaget til ny model for organisering af ejendomsområdet. En model som netop har til formål at finde et opgavesnit, der både tilgodeser det konkrete lokale behov, samtidig med at de potentialer, der vil være ved at samle ejendomsopgaverne i større volumener, samtidig udnyttes.

Målsætning og principper

Den nuværende opgave- og ansvarsfordeling på ejendomsområdet giver stor fleksibilitet for den enkelte institution, men omvendt betyder det også, at ansvaret er delt ud på en lang række aktører, hvilket synes at resultere i et noget forskelligartet service- og kvalitetsniveau på tværs af kommunens ejendomme.

Den foreslåede model er baseret på følgende målsætninger og bærende principper:

Figur 3 Målsætninger og bærende principper for forslag til fremtidig organisering af ejendomsområdet i Roskilde Kommune



Fokus på kerneopgaverne indebærer, at de faglige ledere kan fokusere på varetagelsen af de forskellige faglige kerneopgaver, mens de ejendomsfaglige medarbejdere har som kerneopgave at sikre, at kommunens ejendomme fungerer som gode rammer for de kommunale serviceopgaver.

Ejendomsenheden skal således koncentrere sig om ejendommene samt de relevante tilknyttede services, og skal medvirke til at den øvrige del af organisationen kan koncentrere sig om deres kerneopgaver. Hvad enten det er børnepasning, uddannelse, omsorg, sagsbehandling eller nogle af de mange andre opgaver kommunen varetager. Brugere af bygningen skal således ikke længe bruge ressourcer på om ejendommene fungerer, men kan koncentrere sig om de faglige opgaver, der er kernen for netop dem.

Ved at se på opgaverne med ejendomsdrift på tværs af områder og institutioner skal der opnås stordriftsfordele og bedre mulighed for at lade medarbejdere med de helt rigtige kompetencer udføre de enkelte opgaver. På den måde kan Roskilde Kommune få "mere for pengene", ligesom de afsatte midler kan anvendes klogt ved at kigge på tværs af ejendomme indenfor distrikterne.

For alle kommunens ejendomme er der – i forskelligt omfang – drifts- og vedligeholdelsesopgaver. Ved at lave professionelle vedligeholdelses- og plejeplaner for ejendomme og udearealer, og gode, dialogbaserede service- og samarbejdsaftaler om eventuelle lokale serviceopgaver, får alle kommunens ejendomme disse behov dækket, ud fra en målsætning om at borgere og brugere generelt vil opleve en bedre og mere ensartet vedligeholdelsesstandard i kommunens ejendomme.

Effektiv ejendomsdrift er ikke "bare" er en nødvendig driftsopgave – det er et komplekst professionaliseret fag, som skal modsvares af en tilsvarende opgaveløsning, hvis ejendomsporteføljen skal være optimal for brugere og borgere. Modellen skal sikre, at det sker – med ejendomsopgaven i fokus - i et balanceret hensyn til det decentrale ledelsesniveau, der skal opleve en tilstrækkelig og professionel ejendomsservice set i forhold til kerneopgaven og den enkelte konkrete ejendom.

Fokus på bred involvering i implementeringsfasen

Med den foreslåede model er det muligt at sætte tydeligt fokus på medarbejder- og kompetenceudvikling blandt det tekniske servicepersonale. De aktuelt mange stærke – og forskellige – medarbejderkompetencer skal sættes i spil og udnyttes bedst muligt, til gavn for både medarbejderne og kommunes ejendomme. Samtidig skal ejendomsområdet vigtige beskæftigelsesmæssige rolle i Roskilde Kommune bevares, og også i den nye model vil ejendomsområdet samlet skulle bidrage til at løfte kommunens samfundsmæssige ansvar ift. praktikpladser, fleksjob, skånejobs mv.

Det foreslås, at der helt fra starten af implementeringsfasen sker en bred involvering af de involverede ledelser og medarbejdere, der fremadrettet berøres af den nye model. Både af hensyn til involvering og sikring af ejerskab, men også for at få helt konkrete input til den fremadrettede organisering og drift af ejendomsenheden inden for rammen af det besluttede modelvalg. Det vil være en vigtig opgave indledningsvis i implementeringsfasen at få konkret kortlagt de aktuelt udførte service- og ejendomsopgaver. Det skal sikre, at de nødvendige serviceopgaver fortsat udføres i den ændrede model, og variationen i opgavefordelingen mellem service- og ejendomsopgaver blandt det tekniske servicepersonale indgår i den videre planlægning.

Gennem det samlede implementeringsforløb, som vurderes at kunne gennemføres på ca. 6 mdr. fra beslutningstidspunktet, vil der være en række konkrete fokusområder, fx

- Planlægning og igangsættelse af samspil og dialog med fremadrettede nøgleaktører vedrørende opgaveafgrænsning, snitflader og etablering af servicestandarder for i første omgang kerneopgaverne og dernæst øvrige opgaver
- Kortlægning af aktuelt udførte service- og ejendomsopgaver på institutions-/ejendomsniveau, som grundlag for udarbejdelse af service- og samarbejdsaftaler mellem ejendomsenhed og institutionsniveau
- Detailforberedelser af beslutningsgange og konkrete processer for økonomi- og budgetstyringen – herunder overførsel af budgetrammer og udmøntning af lokale budgetter i henhold til de besluttede ansvars- og opgavefordelinger i den besluttede model
- Fokus på, at der er "sikker drift" af kerneopgaver og kerneprocesser,
- Opfølgning på effektiviseringsområder og brugertilfredshed

Implementeringen af ejendomsenheden foreslås tilrettelagt etapeopdelt, således at de store serviceområder, med mange ejendomme, indgår i første etape, mens øvrige fagområder integreres i modellen løbende herefter.