



# Status på Ejendomsservice i Roskilde Kommune

Notat september 2018

## Indhold

1	Indledning .....	2
1.1	Om evalueringen.....	2
2	Sammenfatning og hovedanbefalinger.....	3
3	Tematiserede opmærksomhedspunkter .....	4
3.1	Opgaveløsningen i den nye organisation – ejendomsopgaver og serviceopgaver .....	4
3.2	Økonomi og budgetter .....	5
3.3	Effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen .....	6
3.4	Samarbejde, dialog og kommunikation.....	6
4	Fremadrettede opmærksomhedspunkter for Ejendomsservice .....	7

# 1 Indledning

I december 2016 besluttede byrådet i Roskilde Kommune efter et længere forberedelsesarbejde at etablere en central ejendomsservice-enhed for hele kommunen. Ved at samle ansvaret, opgaverne og ressourcerne på ejendomsområdet var formålet at opnå en samlet optimering og styring af, hvordan kommunens ejendomsmasse og økonomi på området kunne anvendes bedst muligt.

Etableringen af den nye organisation "Ejendomsservice" indebar en helt ny ansvars- og rollefordeling i forhold til kommunens opgaveløsning på ejendomsområdet, og det har medført en række grundlæggende ændringer i den måde, hvorpå de mange daglige opgaver vedrørende ejendomsdrift og -service er organiseret. Budgetterne til ejendomsdrift og -vedligeholdelse er flyttet fra den enkelte institution til Ejendomsservice, og det tekniske servicepersonale, der tidligere var ansat på de enkelte institutioner, er samlet i Ejendomsservice, idet personalet nu er organiseret i geografiske distrikter på tværs af institutionstyper. Ledelsesmæssigt er Ejendomsservice organiseret med en samlet leder af Ejendomsservice, samt en distriktsleder for hver af de 5 geografiske distrikter. Hvert distrikt indeholder 2-3 "baser" (områder), som hver har en teknisk servicemedarbejder med funktion som faglig koordinator eller basekoordinator. På de største ejendomme (fx skoler og plejecentre) har Ejendomsservice en fast teknisk servicemedarbejder tilknyttet.

Der blev som en del af grundlaget for beslutningen fastsat tre målsætninger, som den nye organisering skal opfylde:

- *Lige adgang til service for alle institutioner*
- *Borgere og institutioner skal møde ensartet vedligeholdelsesstand og serviceniveau*
- *Mere for pengene gennem optimering af opgaven, professionalisering og øget faglighed omkring ejendomsdrift*

I forbindelse med statusrapportering til økonomiudvalgsrådet i september 2017 blev det politisk besluttet at gennemføre en evaluering af den nye organisering efter et år. I august 2018 er der således gennemført en ekstern evaluering af Ejendomsservice i Roskilde Kommune. Resultaterne af evalueringen er opsummeret i dette notat.

## 1.1 Om evalueringen

Den nye organisering med et samlet Ejendomsservice trådte i kraft 1. januar 2018. På evalueringstidspunktet har den nye organisation således været i drift i ca. 7 måneder.

Evalueringens notat er at betragte som en statusopsamling, der skal give et indtryk af, om Ejendomsservice overordnet udvikler sig i den rigtige retning i forhold til de målsætninger og det grundlag, der lå bag organisationsændringen. Desuden skal statusopsamlingen afdække de opmærksomhedspunkter og evt. uhensigtsmæssigheder, der med fordel kan prioriteres og sættes fokus på i den videre udvikling af ejendomsområdet i Roskilde Kommune – både på kort og lang sigt.

I forbindelse hermed skal bemærkes, at erfaringer fra andre kommuner, der på tilsvarende vis har ændret grundlæggende på deres organisering af ejendomsområdet, også viser, at en lang række af nye principper og praksisser vil være under indkøring og udvikling over en længere periode. Henset til organisationsændringens omfang og rækkevidde i kommunens områder og institutioner – og henset til, at den nye organisation i Roskilde Kommune som nævnt kun har været i drift i ca. 7 mdr. – er det forventeligt, at der i en statusopsamling vil være en række forskelligartede oplevelser med – og syn på – opgaveløsningen. Med statusopsamlingen er skabt et samlet billede af den aktuelle opgaveløsning mv.,

som dels kan lægges til grund for den videre udvikling af opgaveløsningen, dels kan anvendes som afsæt for den videre dialog med ejendomsbrugerne.

Evalueringen er foretaget på baggrund af en række dialogmøder med bred repræsentation af decentrale ledere/ejendomsbrugere inden for kommunens aktivitetsområder og med repræsentation af ledere og medarbejdere på ejendomsområdet. Der er i august 2018 således afholdt 9 dialogmøder med i alt 85 personer, fordelt på følgende områder

- ledere fra skoleområdet
- ledere fra socialområdet
- ledere fra ældre og sundhed
- ledere fra kultur og fritid
- ledere fra dagtilbud
- ledere fra klubområdet
- ledere og medarbejdere fra Ejendomme og Ejendomsservice

Formålet med møderne har været at afdække og uddybe oplevede styrker, svagheder og udviklingspunkter for Ejendomsservice. Dialogmøderne har taget afsæt i fire overordnede temaer:

- Tema 1: Opgaveløsningen i den nye organisation – ejendomsopgaver og serviceopgaver
- Tema 2: Økonomi og budgetter
- Tema 3: Effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen
- Tema 4: Samarbejde, dialog og kommunikation

Notatet er udarbejdet på baggrund af dialogmøderne og opsummerer tilbagemeldinger fra de deltagende ledere og medarbejdere med afsæt i de fire temaoverskifter.

Som supplement til den tværgående opsamling, har Reflexio videreformidlet de forskellige sektorers mere konkrete og specifikke tilbagemeldinger til ledelsen i Økonomi og Ejendomme.

## 2 Sammenfatning og hovedanbefalinger

Evalueringen viser, at Ejendomsservice på en række områder efter 7 måneders drift stadig er i sin indledende fase i sin organisatoriske forankring – og ikke mindst forandring – af den leverede ejendomsservice i Roskilde Kommune.

Etableringen af Ejendomsservice har som ventet vist sig at være en omfattende organisatorisk opgave at gennemføre. Den ganske store omlægning af ansvar, kompetencer og roller inden for ejendomsforvaltningen præger tydeligt den gennemførte evaluering. Både i tilbagemeldingerne fra de forskellige fagområder i kommunen, men også internt blandt ledere og medarbejdere i Ejendomsservice.

På tværs af de gennemførte dialogmøder synes de væsentligste opmærksomhedspunkter at være:

- Der er fra en lang række ejendomsbrugere både ros og anerkendelse til det tekniske servicepersonales arbejde og indsats, men samtidig er der blandt både de decentrale ledere og medarbejderne i Ejendomsservice en opfattelse af, at der aktuelt er for få ressourcer i forhold til mængden af opgaver. Der er et udbredt ønske om at få vurderet den aktuelle balance mellem antallet af opgaver og antallet af hænder til at løse opgaverne, da det er vigtigt for den fremadrettede serviceoplevelse for brugerne og for det interne arbejdsmiljø i Ejendomsservice.
- Det er i evalueringen tydeligt, at en række decentrale ledere – især inden for skole- og ældreområdet – oplever, at serviceniveauet aktuelt på ejendomsområdet er reduceret, og en

række af lederne oplever endnu ikke, at etableringen af Ejendomsservice har medført positive effekter i forhold til serviceniveau og effektiviteten i opgaveløsningen. Der efterspørges på den baggrund en mere præcis forventningsafstemning af opgaverne mellem Ejendomsservice og de decentrale ledere på ejendommene omkring opgavevaretagelse og fremadrettet serviceniveau. Det gælder dog ikke de vigtige akutte opgaver, hvor der generelt er tilfredshed med, at Ejendomsservice er hurtigt til stede og får løst opgaverne.

- Det er en gennemgående tilbagemelding fra de decentrale ledere, at der mangler gennemsigtighed i opgaveprioriteringen fra Ejendomsservice, ligesom der efterspørges øget kommunikation og dialog omkring opgaveløsningen. Det opleves at komplicere dagligdagen i ejendommene, at både planlægning og leverancen af ydelser fra Ejendomsservice ikke opleves koordineret og forventningsafstemt med de decentrale institutionsledere. Der opleves at være behov for at en øget gennemsigtig og tydelighed omkring prioriteringsmuligheder, økonomi og budgetter internt i Ejendomsservice blandt distriktsledere, basekoordinatorer og det tekniske servicepersonale, således at dette kan viderekommunikeres til ejendomsbrugerne.

De tre mål for omstillingen på ejendomsområdet vurderes i forlængelse heraf aktuelt kun delvist at være opfyldt. Med den nye organisering på ejendomsområdet har en lang række nye ejendomsbrugerne fået lige adgang til ejendomsservice (*mål 1*), hvilket i høj grad fremhæves som positivt af de ledere, der tidligere selv stod med ansvaret for ejendomsdriften. På nogle områder og aktivitetsområder giver lederne således udtryk for, at de allerede oplever – i langt større omfang end tidligere – at have fået adgang til ejendomsservice, ligesom flere også udtrykker tilfredshed med de leverede ydelser fra Ejendomsservice.

Det er konsulenternes vurdering, at den nuværende model stadig – i et samlet perspektiv for Roskilde Kommune – er egnet til at sikre opfyldelsen af de opstillede mål. Det gælder også mål 2 og 3, der i høj grad hviler på, at en række af grundelementerne i modellen får større fokus i implementeringsarbejdet. Ejendomsservice anbefales derfor fremadrettet – via samarbejdsaftaler og den faste og løbende dialog med ejendomsbrugerne – at fokusere på at imødekomme den usikkerhed og skepsis, som en række af de decentrale ledere er fremkommet med i evalueringen. Samtidig er det selvfølgelig centralt at fastholde de positive resultater, som den nye praksis på ejendomsområdet har skabt, og som primært kommer til udtryk fra institutioner og områder, som ikke tidligere har haft adgang til teknisk service.

### 3 Tematiserede opmærksomhedspunkter

Evalueringen har på en række punkter afdækket væsentlige opmærksomhedspunkter i forhold til den aktuelle opgaveløsning på ejendomsområdet. Reflexio anbefaler, at disse får høj prioritet hos Ejendomsservice i den kommende tid. Det skal ses i lyset af, at der som nævnt indledningsvis er tale om ganske store forandringer i forhold til tidligere praksis i Roskilde Kommune, som det erfaringsmæssigt fra andre kommuner tager tid at få omsat til ny stabil drift. Der er dog i den kommende tid tydeligt behov for et skærpet fokus fra Ejendomsservice i det videre arbejde med at tydeliggøre og implementere den nye styringsmodel og fastlægge den konkrete praksis på ejendomsområdet i dialog med de decentrale ejendomsbrugere.

#### 3.1 Opgaveløsningen i den nye organisation – ejendomsopgaver og serviceopgaver

Der er generelt ros til det tekniske servicepersonale samt en overordnet oplevelse af, at ledere og medarbejdere i Ejendomsservice gør sig umage for at få organisationen til at fungere. Der er dog både internt i Ejendomsservice og eksternt blandt ejendomsbrugere en udbredt oplevelse af, at der mangler

medarbejderressourcer, og at der i øjeblikket ikke er balance mellem antallet af opgaver og antallet af hænder til at løse opgaverne.

Som en væsentlig årsag peges på, at en lang række ejendomme (dagtilbud, klubber mv.) nu har fået adgang til – og i stort omfang rekvirerer – ydelser fra ejendomsservice, samtidig med at andre ejendomstyper (skoler, plejecentre mv.) oplever, at de har samme behov for ejendoms- og serviceopgaver som tidligere, men færre ressourcer til at udføre opgaverne. Som en anden årsag peges på, at ressourcerne til de forskellige ledelses- og koordinerende funktioner i Ejendomsservice (distriktsledere og basekoordinatorer) er "taget fra" det udførende personale, hvorfor en række institutionsledere – typisk institutioner, der havde eget personale tidligere – oplever, at ressourcerne til teknisk service lokalt er blevet reduceret. Primært i forhold til en række af de "ikke-akutte" ejendomsopgaver, men i nogle tilfælde også ressourcer til serviceopgaverne. Generelt er det dog indtrykket, at serviceopgaverne fortsat prioriteres udført, og bekymringen for, om denne opgavetype ville blive markant nedprioriteret af en fælles ejendomsfunktion, synes ikke generelt at være kommet til udtryk.

Overordnet synes den nye organisering og arbejdsdeling endnu ikke at have fundet sit leje med hensyn til at få planlagt, koordineret og forventningsafstemt opgaverne mellem Ejendomsservice og de decentrale ledere på ejendommene. Flere ejendomsbrugere oplever, at ansvarsfordelingen og opgavesnit på nuværende tidspunkt er uklar, og at der er behov for relativt hurtigt at få forventningsafstemt hvilke opgaver, der udføres og finansieres af henholdsvis Ejendomsservice og de decentrale enheder.

I forhold til at det også har været et indledende mål for Ejendomsservice at fokusere på "sikker drift" i overgangsperioden, er det blandt de decentrale ledere generelt oplevelsen, at akutopgaver løses hurtigt og tilfredsstillende. Responstiden på ikke-akutte opgaver opleves dog som oftest lang og præget af utilstrækkelig kommunikation og information omkring tidspunktet for udførelse.

Nogle af institutionslederne har på dialogmøderne tilkendegivet, at de oplever at have fået en større administrativ opgave, som følge af den igangværende omlægning, hvilket opleves i modstrid med det, som var stillet i udsigt. De administrative opgaver opleves delvist at være knyttet til brugen af facility management systemet DBD, som er det system, hvor ejendommens drifts- og vedligeholdelsesopgaver registreres og samles op. Nogle ledere oplever de nye arbejdsgange som bureaukratiske og uflexible, mens andre finder både systemet og arbejdsgangene smidigt og nemt. Generelt efterspørges en afklaring af, hvordan systemet kan/skal bruges bedst, ligesom der efterspørges et bedre overblik over status på de opgaver, der er registreret og "indmeldt" i systemet.

## 3.2 Økonomi og budgetter

Der er som led i den nye organisering sket en større omplacering af budgetterne på ejendomsområdet. Som udgangspunkt er budgetterne nu samlet centralt med henblik på at kunne prioriteres til opgaver på tværs af de fem ejendomsdistrikter og på tværs af de forskellige sektorer (skoler, dagtilbud, plejecentre mv.). Dette er et helt centralt element i den nye model for opgaveløsningen på ejendomsområdet, idet den konkrete anvendelse af budgettet skal ske ud fra en samlet vurdering af behov og ønsker med afsæt i de grundlæggende mål om, at *"Borgere og institutioner skal møde ensartet vedligeholdelsesstand og serviceniveau"* samt *"Mere for pengene gennem optimering af opgaven, professionalisering og øget faglighed omkring ejendomsdrift"*.

Aktuel synes der – her i "budgetår 1" for Ejendomsservice – blandt ejendomsbrugerne at være en udbredt oplevelse af, at der er en uigennemsigthed i forhold til, hvilke opgaver der prioriteres udført for den enkelte ejendom, og hvilken "budgetramme" der i Ejendomsservice er afsat til de forskellige opgaver. De

decentrale enheder oplever, at Ejendomsservices grundlag for prioritering af opgaver og ressourcer er uklart, hvilket opleves utilfredsstillende. Den enkelte leder har historisk haft ansvaret for en stor del af budgettet til ejendomsdriften, og lederne har dermed tidligere haft en tydeligere og mere direkte påvirkning af prioriteringen af økonomien på den enkelte ejendom.

Der opleves også at være behov for en øget gennemsigtig og tydelighed omkring prioriteringsmuligheder, økonomi og budgetter internt i Ejendomsservice blandt distriktsledere, basekoordinatorer og det tekniske servicepersonale. Den nye organisering internt i Ejendomsservice er stadig under konsolidering. Det synes i den videre konsolidering vigtigt, at den interne økonomi- og opgavedisponering og beslutningskompetence er klart fordelt på ledelseslagene internt i Ejendomsservice.

En gennemgående tilbagemelding fra deltagerne på dialogmøderne var, at den nye centrale fakturering har givet en del administrative ekstraopgaver. Der udtrykkes dog samtidig forståelse for, at central fakturabehandling har været en større opgave end først antaget, og langt de fleste oplever generelt langt færre faktureringsfejl nu end først på året, idet der centralt i Økonomi og Ejendomme har været fokus på at få dette løst tilfredsstillende.

### **3.3 Effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen**

Men henvisning til den relativt korte levetid for den nye organisering indikerer evalueringen kun i begrænset omfang tegn på oplevet øget effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen.

En række af decentrale ledere, der nu har fået adgang til ydelser fra Ejendomsservice, oplever en velfungerende daglig opgaveløsning og højere kvalitet end tidligere, hvor de selv stod med ansvaret for opgaverne. Men som beskrevet oplever en lang række andre ejendomme på nuværende tidspunkt større udfordringer og et faldende serviceniveau i forhold til tidligere praksis.

Basekoordinatorer og tekniske servicemedarbejdere er generelt positive over de øgede muligheder for at samarbejde med nye kollegaer og være tættere på hinanden. De påpeger samtidig, at deres faglige fællesskab og mulighed for vidensdeling og sparring med fordel kan styrkes fremadrettet. Distriktsledere oplever, at der er kommet større fokus på ejendomme, et bedre overblik over vedligeholdelsesopgaver og et højnet fagligt niveau.

### **3.4 Samarbejde, dialog og kommunikation**

Den nye organisering af Ejendomsservice er baseret på et dialogfunderet aftalesystem med afsæt i lokale samarbejdsaftaler med tilhørende vedligeholdelsesplaner for det ind- og udvendige vedligehold samt plejeplaner for ejendommenes udenomsarealer. Det er således et helt nyt sæt samarbejder, dialoger og opgavesnitflader, der nu er etableret og skal indføres på alle kommunes ejendomme, hvilket ressourcemæssigt er en omfattende opgave.

Evalueringen viser tydeligt, at den nye organisering på dette punkt er udfordret. De mange nye sæt dialoger og praksisser opleves endnu ikke at være organisatorisk forankret, og en række decentrale ledere har aktuelt en vis usikkerhed om, hvordan den fremadrettede praksis vil blive og hvilket serviceniveau, der kan forventes.

Flere decentrale ledere savner i forlængelse heraf en bedre mulighed for dialog med Ejendomsservice, de og oplever på nuværende tidspunkt beslutningsvejen i Ejendomsservice som værende uklar. De samarbejdsaftaler, der skulle danne ramme og struktur for de løbende og overordnede dialoger mellem Ejendomsservice og den enkelte institution, er ikke implementeret i en form, så de decentrale ledere

oplever at have et klart afsæt for dialogerne med Ejendomsservice. En væsentlig årsag er ifølge det oplyste, at Ejendomsservice i opstartsfasen af ressourcemæssige hensyn har haft fokus på sikker drift, og derfor ikke har fået etableret et samarbejds- og dialoggrundlag, som i form, indhold og proces er tilpasset den nye organisering og rollefordeling på ejendomsområdet.

Internt i Ejendomsservice er det primært distriktslederne, der aktuelt oplever et godt samarbejde både inden for og på tværs af distrikterne. Medarbejderne i Ejendomsservice savner mere kommunikation og en tydeligere intern forventningsafstemning og ensretning i forhold til ansvarsfordeling og opgavesnit. Det er disse medarbejdere, der på daglig basis møder ejendommenes brugere, og evalueringen indikerer, at denne usikkerhed også påvirker de lokale ejendomsbrugeres oplevelse af Ejendomsservice.

Samarbejdet mellem Ejendomsservice og Ejendomme – der fortsat har ansvaret for bl.a. ejendommenes klimaskærm og de tekniske anlæg – opleves endnu ikke i særlig grad at være styrket som følge af den nye organisering. Den usikkerhed omkring opgaveansvar, økonomi og rollefordeling, der både opleves hos ejendommenes brugere og internt i Ejendomsservice, kommer også til udtryk hos den centrale ejendomsfunktion i forhold til deres dialoger med de forskellige aktørgrupper på ejendomsområdet.

## 4 Fremadrettede opmærksomhedspunkter for Ejendomsservice

Evalueringen viser, at der er en række temaer, som i den kommende tid bør have yderligere fokus fra Ejendomsservice. Det gælder både temaer, hvor der savnes øget information og en egentlig afklaring samt temaer, hvor der er behov for en mere struktureret dialog. Det skal sikre forventningsafstemning samt et bedre planlægningsgrundlag for ejendomsbrugere, forvaltningsområderne samt Ejendomsservice.

I det følgende er kort benævnt udvalgte opmærksomhedspunkter for Ejendomsservice:

- Evalueringen peger tydeligt på, at der fremadrettet, fx i forbindelse med udarbejdelsen af nye samarbejdsaftaler, bør være skærpet fokus fra Ejendomsservice på at få skabt en gensidig forventningsafstemning omkring både service- og vedligeholdsholdopgaverne på de enkelte ejendomme. I forhold til serviceopgaverne handler det om en dialog om både mængden og karakteren af opgaverne, mens det i forhold til ejendomsopgaverne synes væsentligt at få drøftet den kort- og langsigtede prioritering af opgaverne for dermed at få tydeliggjort, hvilke konkrete opgaver der kan forventes løst.
- Evalueringen indikerer både i og uden for Ejendomsservice usikkerhed om, hvorvidt der er tilstrækkelige personaleressourcer i Ejendomsservice til den nye opgaveportefølje omkring service- og vedligeholdelsesopgaver. Der bør i sammenhæng med forberedelsen af de nye samarbejdsaftaler for 2019 foretages en meget konkret vurdering af personaleressourcerne og den samlede økonomi i øvrigt, så det sikres, at de indgåede samarbejdsaftaler reelt kan leveres i praksis.
- Evalueringen viser, at der fortsat er en række arbejdsgange og administrative processer, som opleves ikke at fungere tilfredsstillende. Det gælder fx i forhold til anvendelse af DBD, og i forhold til at få tydeliggjort beslutningskompetencen internt i Ejendomsservice, og i forhold til den centrale vedligeholdelsesafdeling.