

# BUDGETLÆGNING OG EFFEKTIVISERINGER I KOMMUNERNE

I disse måneder arbejder kommunerne med budgettet for 2016-2019 og der er som altid mange udfordringer: Hvordan får man finansieret mere hjemmehjælp til en voksende gruppe af ældre? Hvordan sikres den bedste skole? Hvordan kan der skabes bedre tid til de små i daginstitutionerne?

Ved at optimere brug og drift af kommunens ejendomme, kan der skabes økonomisk råderum for at løse nogle af de mange udfordringer. Denne artikel giver forslag til hvordan der kan arbejdes med forskellige effektiviseringstiltag.



Af BIRGITTE DYRVIG  
CARLSSON,  
DyrvigConsult ApS

KORA har i juni 2015 udgivet et inspirationskatalog med 453 effektiviseringsforslag for kommunerne. Kataloget er blevet til på baggrund af omstillingskataloger fra 58 kommuner. Omstillingskatalogerne er udarbejdet i 2014 – det vil sige, at det primært er kataloger, som er fremsendt til politisk behandling i forbindelse med udarbejdelsen af budget for 2015. Forslagene i KORAs inspirationskatalog er altså ikke nødvendigvis politisk vedtaget og implementeret i kommunerne.

Formålet med kataloget har været at videreformidle konkrete eksempler og skal ikke ses som en facitliste for, hvordan kommunerne bedst og mest effektivt foretager økonomiske effektiviseringer.

KORA skriver at “Det er således op til læseren at vurdere, om et forslag er relevant og hensigtsmæssigt kan gennemføres i den pågældende kommune. I mange tilfælde skal forslagene tilpasses lokale forhold.”

Denne artikel handler om hvordan kommunerne kan arbejde med nogle af de forslag, der har relation til facilities management:

- Forslag som følge af strukturtilpasninger og lukning af fysiske enheder.
- Organisatoriske tilpasninger, f.eks. ændret organisering på ejendomsområdet, herunder etablering af ejendomscenter, ny organisering af servicepersonale mv.
- Effektivisering af opgaveløsningen i eget regi eller ved konkurrenceudsættelse.

For hvert afsnit er anført en henvisning til forslag fra KORA-rapporten og derefter er anført hvordan forfatteren af denne artikel foreslår, at der kan arbejdes med de enkelte forslag fremadrettet.

## STRUKTURILPASNINGER OG LUKNING AF FYSISKE ENHEDER

I kataloget er der forslag om f.eks. samlokaliseringer af funktioner, flytning af daginstitutioner til skoler, besparelser på husleje mod at anvende egne lokaler i stedet for lejede osv. Baggrunden er blandt andet et ønske om at opnå effektivisering på ejendomsområdet som følge af strukturtilpasninger og demografisk udvikling på eksempelvis skoleområdet, ældreområdet, kulturområdet mv.

Forslagene vidner om at kommunerne har taget begrebet facilities management – ledelse af faciliteterne omkring en virksomheds kerneydelser – til sig og at der er fokus på strategisk porteføljestyling med et langsigtet perspektiv.

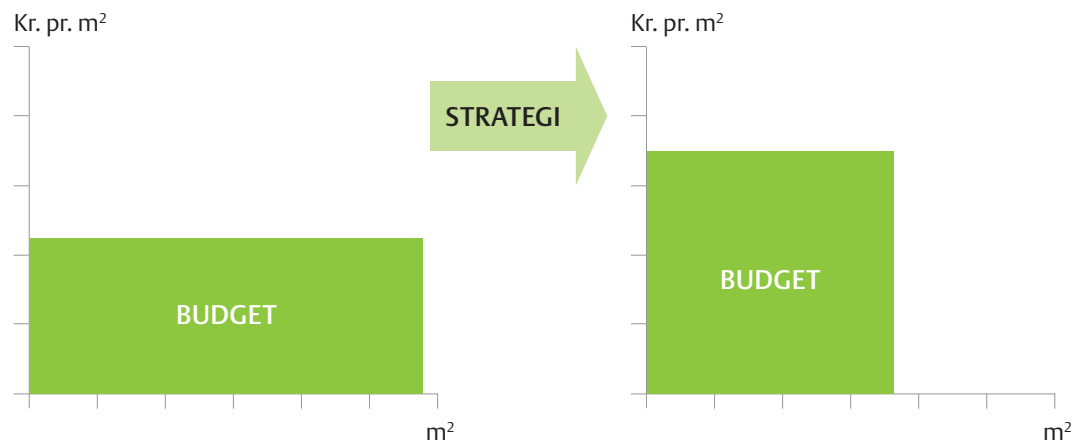
Og hvordan kan man så arbejde konkret med strategisk porteføljestyling?

Forslagene er baseret på forfatterens erfaringer fra en række kommuner, der arbejder med porteføljestyling.

Mange kommuner arbejder i dag med etablering af ejendomsstrategier. Men vejene dertil er meget forskellige. Nogle kommuner vælger at arbejde med konkrete tiltag først for derved at opnå besparelser på ejendomsområdet hurtigt. Andre kommuner vælger at formulere en ejendoms politik eller ejendomsstrategi før den egentlige implementering af besparelser skal foregå. Fælles for tilgangen er dog at der arbejdes mod at man ikke skal have flere m<sup>2</sup> end nødvendigt og de m<sup>2</sup> man har skal være veldrevne og velvedligeholdte.

Når man skal arbejde strategisk med sin ejendomsportefølje er det en rigtig god ide at samle ansvaret i en fælles struktur, som i f.eks. i et ejendomscenter. Derved får man mulighed for at gennemføre porteføljestyling på den samlede ejendomsportefølje og ikke alene inden for de enkelte områder (skoleområdet,

FIGUR 1: FRA MANGE M<sup>2</sup> TIL FÆRRE OG BEDRE M<sup>2</sup>.



dagtilbudsområdet mv.) Har man ikke arbejdet med strategisk porteføljestyring før, kræver det at man afsætter de nødvendige ressourcer hertil. Ressourcerne kan betragtes som en investering i at opnå store besparelser på m<sup>2</sup> anvendelsen og i at opnå bedre lokaler.

At blive mere helhedsorienteret og strategisk kræver mange steder behov for nye kompetencer hos medarbejderne. De byggetekniske medarbejdere har måske været vant til at være rådgivere for fagcentrene. Det var fagcentrene, der styrede processen med at formulere krav til en ny bygning eller en ændring af lokaler. Fremadrettet skal de byggetekniske medarbejdere både være tekniske projektledere og styre processerne. Fremadrettet skal fagcentre levere input om behov, men ikke være styrende som tidligere.

Der er 3 hovedområder, man skal mestre som portefølje-projektleder:

1. Bidrage til at skabe overblik over ejendommens økonomi og kvalitet
2. Etablere tætte samarbejdsrelationer med brugerne repræsentanter og sikre strategisk opbakning i både fagudvalg og byråd.
3. Arbejde helhedsorienteret på tværs af bruger-kategorier og inddrage både byggetekniske, økonomiske og brugsmæssige elementer i vurdering af konkrete scenarier for optimering.

#### AD. 1: AT SKABE OVERBLIK

At skabe overblik over ejendommene kan være et stort arbejde. Derfor skal også dataopsamlingen prioriteres og fokuseres. Skoleområdet er nok det område, hvor der er sket de største strukturelle forandringer de seneste år. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at starte med at skabe overblik over skolerne. Overblik-

ket kan omfatte tilstand, m<sup>2</sup>, antal brugere af undervisningsarealer, kontorer, lærerum mv. og medvirke til at skabe relevante og sammenlignelige nøgletal på tværs af skolerne. Beregning og vurdering af nøgletal kan være en form for foranalyse, der munder ud i hvor det vil være hensigtsmæssigt at foretage nærmere analyser af hvilke m<sup>2</sup> der kan reduceres eller forbedres.

Mange kommuner har også en del ejendomme, som ikke bliver anvendt særligt intensivt. Det kan derfor være hensigtsmæssigt, at få et overblik over disse ejendomme. Måske kan ejendomme sælges, måske kan dyre lejemaal opsiges og funktionerne flyttes til andre ejendomme, der derved udnyttes mere hensigtsmæssigt.

I relation til de politiske beslutningsprocesser vil det være en stor fordel at arbejde med opstilling af business cases for forskellige scenarier. Også værktøj til vurdering af break-even for hvornår det kan betale sig at sælge som alternativ til renovering og fortsat drift kan være anvendeligt i beslutningsprocessen.

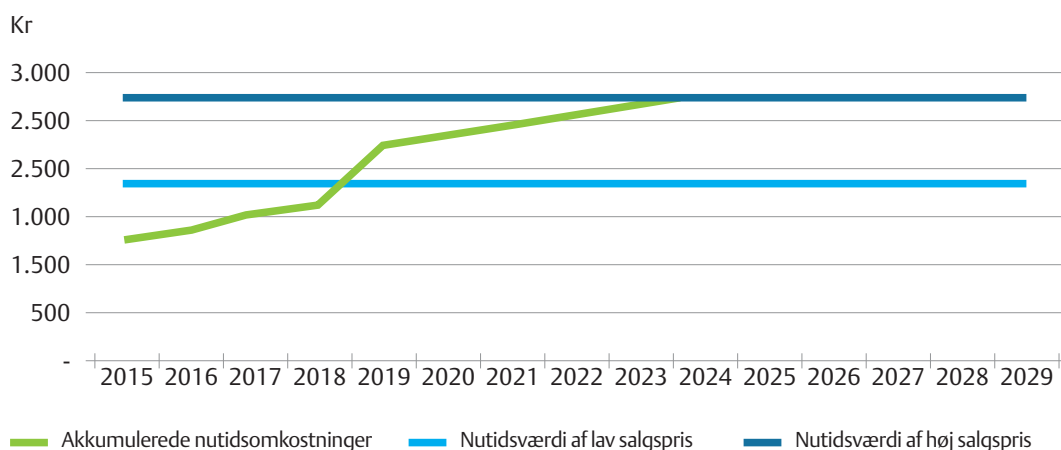
#### AD. 2: ETABLERE TÆTTE RELATIONER MED ET HELHEDSORIENTERET FOKUS

Fremadrettet skal man som projektleder i et ejendomscenter etablere tætte samarbejdsrelationer til alle centre og formå at udarbejde forslag og konkrete business cases, der går på tværs af fagområder. Ikke mindst skal man som projektleder gøre det i samarbejde med repræsentanter for fagcentrene. Det vil være hensigtsmæssigt at udarbejde procesbeskrivelser og årshjul for samarbejdet, der også sikrer den strategiske og politiske forankring.

Procesbeskrivelserne kan med fordel også beskrive hvordan og hvornår man konkret skal anvende værktøjer som nøgletal- og prioriteringsværktøj, business case værktøj, break-even værktøj, arealscenarier mv.

**FIGUR 2: BREAKEVEN ANALYSE VED MULIGE SALGSPRISER**

DyrvigConsults værktøj til breakeven-beregning mellem salg og renovering/fortsat drift.



### AD. 3: UDVIKLING AF MEDARBEJDERE

Strategisk porteføljestyring kræver stor ledelsesopbakning på alle niveauer. Direktionen og chefer skal gå foran og sikre processerne. Ejendomsrådets chefer har en særlig opgave i at sikre at medarbejderne er klædt på til den nye opgave og at der afsættes de nødvendige ressourcer til arbejdet og ikke mindst dialogen. Det fokus, der lægges for dagen i opstarten skal holdes hele vejen, for selvom man har opnået gode resultater tidligt, vil der hele tiden ske forandringer, som medfører en mulighed for at optimere yderligere.

### ORGANISATORISKE TILPASNINGER

KORA's katalog omfatter forskellige forslag til at foretage organisatoriske tilpasninger inden for ejendomsområdet.

#### ETABLERING AF EJENDOMSCENTER

Forslag går eksempelvis på etablering af et ejendomscenter, hvor ansvaret for ejendommene samles administrativt et sted og politisk i et udvalg. Nogle af konsekvenserne af dette, herunder kravet til de byggetekniske medarbejdere er beskrevet ovenfor.

Forslag herunder til hvordan man arbejder med organisatoriske tilpasninger er baseret på forfatterens erfaringer fra en række kommuner og fra tidligere virke som ejendomschef. Endvidere er de baseret på analyser foretaget som led i masterforløb i offentlig ledelse.

Et ejendomscenter vil være en tværgående enhed. Det er særligt vigtigt at ejendomscentret ikke bliver en enhed, der alene arbejder ud fra en teknisk-rationel strategi. Samarbejdet med brugerne og accept af brugernes forskellige behov er helt essentielt. Der skal udvikles og fastholdes en kultur, hvor både brugernes langsigtede behov og økonomiske muligheder balanceres.

Allerede i fasen, hvor ejendomscentret planlægges kan det være en fordel at fagcentre inddrages, og dette samarbejde kan der så bygges videre på når der skal arbejdes med de konkrete forslag. Etableringen af et ejendomscenter medvirker ofte behov for at justere i de kommunale styringsprincipper, hvis ansvaret for byggerier flyttes fra fagudvalg til et økonomiudvalg, et særligt ejendomsudvalg eller til et teknisk udvalg. Derfor vil det også være hensigtsmæssigt at etablere egentlige byggestyringsregler for byggerier som følge af den organisatoriske ændring.

#### CENTRALISERING AF VEDLIGEHOLD OG SERVICE

Mange kommuner har indført en model hvor vedligehold og service er centraliseret i en enhed. Mange er ved at udarbejde serviceleveranceaftaler for den opgave som den centrale serviceenhed udfører.

Der kan opnås væsentlige besparelser ved at medarbejderne fremadrettet er i en samlet organisation.

Besparelser og forbedringer kan opnås ved:

- Medarbejdernes kompetencer kan bedre komme i spil på tværs
- Der kan opnås et kompetenceløft hos medarbejderne
- Der kan ske en effektivisering ved at planlægge bedre og mere tværgående.
- Der kan effektiviseres på ledelsesdelen og løsniveauet kan harmoniseres.
- Der kan være mere fokus på gennemførelse af akut vedligehold og at løse opgaver, der før blev købt i byen.

For at en centraliseret model skal få succes, er der en række forudsætninger, som skal være opfyldt:

- Centralisering skal ske efter en nærmere planlagt proces, hvor de enkelte fagcentres behov og ønsker til samarbejdet formuleres

- De faglige organisationer skal inddrages
- Det vil være en fordel at etablere egentlige serviceleveranceaftaler mellem den centrale styring og partnerskabsholderne, der definerer hvordan samarbejdet skal være i det daglige.
- Der skal etableres en ledelsesfunktion/struktur for servicepersonalet, der kan sikre grundlaget for dialog og at aftaler overholdes
- Der skal være ledelsesmæssigt fokus på udvikling af opgaven og servicepersonalets kompetencer.
- Der skal etableres klare arbejdsbeskrivelser for personalet
- Der skal indføres årlige drøftelser af brugerbehov.

### EFFEKTIVISERING AF OPGAVELØSNINGEN

I kataloget er forskellige forslag til effektivisering af opgaveløsningen, herunder konkurrenceudsættelse eller effektivisering i eget regi.

Når man skal arbejde med effektivisering og konkurrenceudsættelse er det vitalt at man fra starten får et overblik over hvilke problemer der er i den hidtidige opgaveløsning og hvordan der kan effektiviseres. En foranalyse af hvor der kan sættes ind og en mere grundig analyse af potentialet, kan danne baggrund for at skabe en konkret løsning.

Ofte har man en fornemmelse af, hvor der kan effektiviseres, og her kan sammenligninger (benchmark) med andre, der løser en tilsvarende opgave være hensigtsmæssig. Man skal dog gøre sig klart at få løser opgaven til samme kvalitetsniveau som man selv gør, så vurdering af enhedspriser kan være problematiske. Beregninger af effektiv tid, effektiv timepris, vurderinger af løndelev mv. i forhold til private leverandører er ofte gode pejlemærker for hvor det er muligt at effektivisere eller hvor meget det er muligt at spare ved en udlicitering.

Ofte har man som organisation også en god fornemmelse af om man får de bedste priser hos eksterne leverandører. Om der er mulighed for at opnå besparelser afhænger af hvordan der hidtil er købt ind. Ofte kan man opnå gode besparelser ved at samle flere ensartede opgaver i et udbud.

Ved analyse af potentialet for konkurrenceudsættelse kan følgende elementer med fordel indgå:

- Vurdering af økonomisk potentiale
- Organisatoriske konsekvenser, herunder controllerfunktion
- Leveringssikkerhed og kvalitetsstyring
- Samarbejdsrelationer og synergier
- Udviklingspotentiale i eget og eksternt regi
- Markedsforhold
- Ressource- og kompetenceforhold i eget og eksternt regi
- Implementering og tidsmæssig indhentning af effektiviseringer
- Overenskomstmæssige forhold, arbejdsmiljø mv.

DFM netværk har et arbejdsudvalg, der arbejder med forskellige udbudsformer i privat og offentligt regi. I efteråret vil arbejdsudvalget offentliggøre et bud på en god proces for udbud af forskellige typer af opgaver. Formand for udvalget er Flemming Wulff Hansen, som spørgsmål kan sendes til. Ligeledes kan spørgsmål om gruppens arbejde stilles til denne artikels forfatter, hvor spørgsmål omkring analysemetoder også kan stilles.

Hvis du er interesseret i at læse mere om de forslag, som de enkelte kommuner har fremsat, henvises til KORA's hjemmeside:

[www.kora.dk/nyt-og-presse/nyheder/2015/435-veje-til-effektivisering-i-kommunerne/](http://www.kora.dk/nyt-og-presse/nyheder/2015/435-veje-til-effektivisering-i-kommunerne/)