

Eli Nørgaard, Simon Hartwell Christensen og Kasper Lemvigh

Inspiration til optimering af den kommunale ejendomsadministration

Anden del af benchmarkinganalysen af otte kommuners ejendomsadministration



Inspiration til optimering af den kommunale ejendomsadministration – Anden del af benchmarkinganalysen af otte kommuners ejendomsadministration kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7509-820-0
Projekt: 10893
2015

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Økonomi- og Indenrigsministeriet har bedt KORA om at udarbejde en benchmarkinganalyse af den kommunale ejendomsadministration.

Formålet med benchmarkinganalysen er at hjælpe kommunerne til en mere produktiv ejendomsadministration dels gennem sammenligning af nøgletal, og dels ved at identificere konkrete handlingsalternativer, som kan inspirere til en mere effektiv opgaveløsning.

I denne rapport præsenteres resultaterne af den anden del af benchmarkinganalysen. Det vil sige analysen af de otte deltagerkommuners praksis på ejendomsadministrationsområdet. Rapporten skal ses i sammenhæng med nøgletalsrapporten *"Nøgletalsanalyse af otte kommuners ejendomsadministration – første del af benchmarkinganalysen af kommunernes ejendomsadministration"*.

Vi vil gerne takke de otte kommuner – Esbjerg, Fredensborg, Frederikshavn, Hvidovre, Morsø, Odense, Rudersdal og Silkeborg Kommuner, der har deltaget i projektet. Deres velvillige deltagelse og store engagement har været en forudsætning for rapportens tilblivelse.

Endvidere vil vi gerne takke KTC-netværkets faggruppe (Netværk af Kommunale Tekniske Chefer) omkring kommunal ejendomsdrift, som hurtigt trådte til og faciliterede kontakten til alle 98 kommuner forud for udvælgelsen af deltagerkommuner.

Eli Nørgaard, Simon Hartwell Christensen og Kasper Lemvigh
Maj 2015

Indhold

1	Sammenfatning på tværs af temaerne	6
2	Baggrund, formål og metode	8
2.1	Formål og analysedesign.....	9
2.2	Afgrænsning og definitioner.....	10
2.3	Analysen i praksis.....	11
3	Vedligeholdelse	14
3.1	Hovedkonklusioner	14
3.2	Kortlægning og vurdering	15
3.2.1	Organisering	15
3.2.2	Politikker og strategier	16
3.2.3	Bygningsgennemgange og vedligeholdelsesplaner	19
3.2.4	Systemunderstøttelse	21
3.2.5	Konkurrenceudsættelse og brug af private leverandører	22
3.2.6	Sammentænkning af opgaver og finansiering.....	24
4	Forsyning	26
4.1	Hovedkonklusioner	26
4.2	Sammenhæng imellem nøgletal og praksis.....	26
4.3	Kortlægning og vurdering	28
4.3.1	Organisering	28
4.3.2	Politikker og strategier	29
4.3.3	Systemunderstøttelse	30
4.3.4	Fokus på brugeradfærd	31
4.3.5	Konkurrenceudsættelse og private leverandører	34
4.3.6	Sammentænkning af finansieringen af energiprojekter	35
5	Renholdelse	38
5.1	Hovedkonklusioner	38
5.2	Sammenhæng mellem nøgletal og praksis	38
5.3	Kortlægning og vurdering	40
5.3.1	Organisering	40
5.3.2	Styringsmodel	41
5.3.3	Konkurrenceudsættelse og udlicitering.....	43
5.3.4	Kvalitetskontrol	44
5.3.5	Arbejdstakt	45
5.3.6	Systemunderstøttelse	46
5.3.7	Konkret opgaveudførelse	47
5.3.8	Medarbejderforhold og inklusion på arbejdsmarked.....	48
6	Fælles drift	50
6.1	Hovedkonklusioner	50
6.2	Kortlægning af kommunernes praksis	51
6.2.1	Organisering	51

6.2.2	Indhold og personaletyper	53
6.2.3	Politikker og strategier	55
6.2.4	Systemunderstøttelse	57
6.2.5	Konkurrenceudsættelse og leverandørvalg.....	58
6.2.6	Kompetencer og efteruddannelse.....	58
7	Arealudnyttelse	61
7.1	Hovedkonklusioner	61
7.2	Sammenhæng imellem nøgletal og praksis.....	62
7.3	Kortlægning og vurdering	63
7.3.1	Organisering	63
7.3.2	Politikker og strategier	64
7.3.3	Konkrete analyser – sektortilgang og tværgående tilgang	66
7.3.4	Overblik over ejendomsporteføljen.....	68
7.3.5	Ejede/lejede bygninger	69
7.3.6	Tomme bygninger	70
7.3.7	Incitamentsmodeller	71
	Litteratur	72
Bilag 1	Skema til kortlægning af fælles driftsopgaver.....	73

1 Sammenfatning på tværs af temaerne

Formålet med denne benchmarkinganalyse er at inspirere kommunerne til en mere produktiv ejendomsadministration. Den kommunale ejendomsadministration er i analysen afgrænset til følgende temaer: vedligeholdelse, forsyning, renhold, fælles drift og arealudnyttelse. Følgende otte kommuner indgår i analysen: Esbjerg, Fredensborg, Frederikshavn, Hvidovre, Morsø, Odense, Rudersdal og Silkeborg.

På tværs af temaerne peger analysen på følgende tre centrale fokuspunkter, når kommunerne skal udvikle og optimere deres ejendomsadministration:

- **Central organisering**

Analysen peger på, at en central organisering af den kommunale ejendomsadministration kan understøtte en effektiv ressourceudnyttelse. En central organisering giver mulighed for øget professionalisering og bedre styring af opgaven. Endvidere giver en central organisering mulighed for at indhøste stordriftsfordele samt at prioritere og optimere ressourceanvendelsen på tværs af sektorområder og institutioner/ejendomme. Derudover giver en central organisering mulighed for at høste driftsmæssige synergier mellem de forskellige elementer af ejendomsadministration, fx mellem vedligeholdelse og fælles drift eller mellem forsyning og fælles drift – samt styringsmæssige synergier, fx i forhold til anvendelse og integration af data fra forskellige fagsystemer.

- **Porteføljestyling**

Analysen peger på, at en samlet strategisk styring af den kommunale ejendomsportefølje kan understøtte en effektiv ressourceanvendelse. Centrale elementer i porteføljestylingen vil være etablering af et samlet overblik over ejendomsporteføljen og prioritering af indsatser. Porteføljestylingen giver bl.a. et samlet relevant beslutningsgrundlag for prioritering af vedligeholdelsesopgaver og energieffektiviseringer samt tilpasningsmuligheder i forbindelse med arealoptimering både på kort og lang sigt. Analysen peger på, at der i forbindelse med porteføljestylingen bl.a. kan fokuseres på udarbejdelse og anvendelse af en bygningsklassificering, samt hvordan lejede ejendomme skal indgå i ejendomsporteføljen. Analysen peger endvidere på, at kommunerne i forbindelse med deres porteføljestyling med fordel kan have fokus på at få etableret en hensigtsmæssig systemunderstøttelse, bl.a. således at ensartede data ikke skal ajourføres i forskellige systemer. Endelig vil det være en central del af porteføljestylingen, at der implementeres en stærk økonomistyring på området, herunder udarbejdelse af relevante konceptplaner og opgørelse af budget og forbrug på ejendomsniveau.

- **Konkurrenceudsættelse**

Analysen peger endvidere på, at konkurrenceudsættelse af den kommunale ejendomsadministrations opgaver kan bidrage til en effektiv ressourceudnyttelse. Konkurrenceudsættelse er en måde til at teste, om opgaven løses bedst og billigst. Konkurrenceudsættelse betyder ikke nødvendigvis, at opgaven udliciteres, men at den bringes i udbud. Kommunen kan selv – fx vedrørende rengøringsopgaven – vinde udbuddet gennem et kontrolbud. Analysen peger endvidere på, at et ensidigt fokus på pris, fx timeprisen ved en vedligeholdelsesopgave og prisen for rengøringsopgaven, kan medføre, at opgaven ikke samlet set bliver udført bedst og billigst.

Analysens hovedkonklusioner inden for de enkelte temaer fremgår i punktform af den følgende tabel. Hovedkonklusionerne er yderligere uddybet indledningsvis i de enkelte kapitler i rapporten. De gennemførte korelationer og vurderinger, som ligger til grund for hovedkonklusionerne, findes i selve rapporten.

Kommunerne kan tage afsæt i følgende hovedkonklusioner i deres arbejde med at vurdere og optimere egen praksis på det kommunale ejendomsadministrationsområde:

Tabel 1.1 Overblik over analysens temaspecifikke hovedkonklusioner

Tema	Hovedkonklusioner
Vedligeholdelse	<ul style="list-style-type: none"> • Central organisering af vedligeholdelsesområdet • Brug af bygningsklassificering og fastsættelse af serviceniveau • Konkurrenceudsættelse • Sammentækning af opgaver og finansieringskilder
Forsyning	<ul style="list-style-type: none"> • Central organisering af forsyningsområdet • Optimering af styring og drift • Sammentækning af finansiering af energiinvesteringer
Renhold	<ul style="list-style-type: none"> • Central organisering af rengøringsområdet • Konkurrenceudsættelse og udlicitering • Optimering af arbejdstakten • Systemunderstøttelse
Fælles drift	<ul style="list-style-type: none"> • Central organisering af fælles drift • Afgrænsning af de fælles driftsopgaver • Kompetencer og uddannelse af det tekniske servicepersonale
Arealudnyttelse	<ul style="list-style-type: none"> • Politisk forankring • Igangsætning af analyser • Overblik over ejendomsporteføljen • Central organisering • Lejede ejendomme

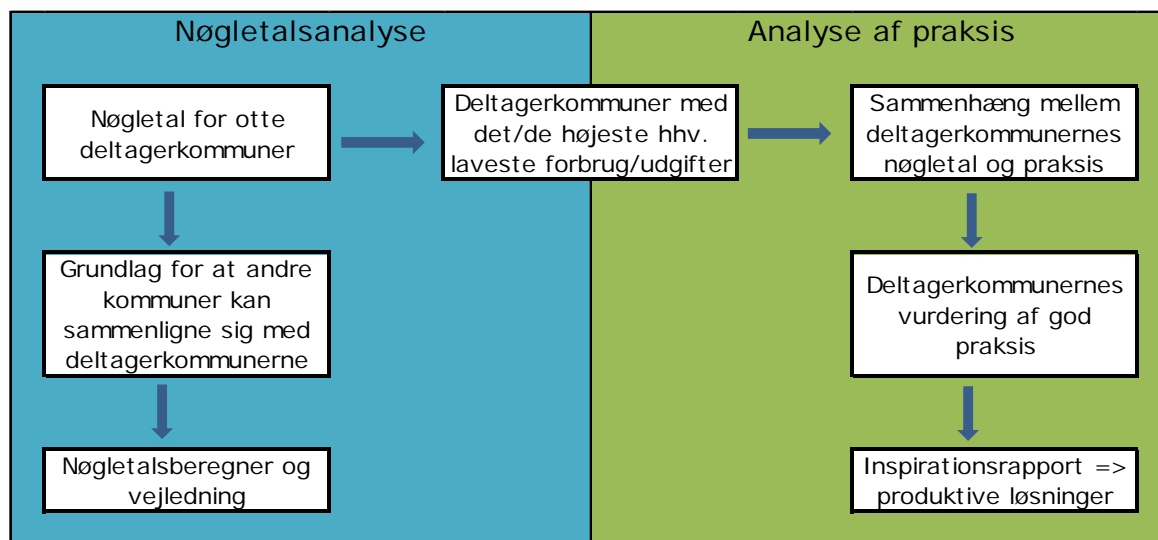
2 Baggrund, formål og metode

Regeringen og KL er, jf. "Aftale om kommunernes økonomi 2015", enige om at igangsætte en benchmarkinganalyse af kommunernes ejendomsadministration med udgangspunkt i KORAs foranalyse af området¹. Økonomi- og Indenrigsministeriet har bedt KORA udarbejde benchmarkinganalysen.

Analysen er forankret i en styregruppe bestående af repræsentanter fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, Kommunernes Landsforening, Finansministeriet, Energistyrelsen og Bygningsstyrelsen.

Formålet med benchmarkinganalysen er at hjælpe kommunerne til en mere produktiv ejendomsadministration, dels gennem sammenligning af nøgletal, dels ved at identificere konkrete handlingsalternativer, som kan inspirere til en mere effektiv opgaveløsning. Benchmarkinganalysen står således på to ben, jf. nedenstående figur, der illustrerer benchmarkinganalysens overordnede analysedesign.

Figur 2.1 Benchmarkinganalysens overordnede analysedesign



Der indgår otte kommunerne i benchmarkinganalysen. De otte deltagerkommuner er Esbjerg, Fredensborg, Frederikshavn, Hvidovre, Morsø, Odense, Rudersdal og Silkeborg.

I denne rapport præsenteres resultaterne af den anden delanalyse af benchmarkinganalysen, dvs. analysen af de otte deltagerkommuners praksis på ejendomsadministrationsområdet. Rapporten skal ses i sammenhæng med nøgletalsrapporten "*Nøgletalsanalyse af otte kommuners ejendomsadministration – første del af benchmarkinganalysen af kommunernes ejendomsadministration*". Sammen med rapporterne udgives også en regnearksbaseret nøgletalsberegner med tilhørende vejledning.

De enkelte kapitler i rapporten er opbygget efter samme skabelon. Først præsenteres analysens hovedkonklusioner, og derefter sammenholdes resultaterne fra nøgletalsanalysen med kortlægningen af deltagerkommunernes praksis. Efterfølgende præsenteres en mere detaljeret kortlægning af kommunernes praksis samt en kort vurdering heraf. Det vurderes, at hovedkon-

¹ KORA, 2014, "*Kommunal ejendomsadministration. Foranalyse af mulighederne for benchmarking, beregning af produktivitetspotentiale og inspiration til realisering af potentialer*".

klusionerne især kan have kommunale politikere, direktører, økonomi- og ejendomschefers interesse. Den mere detaljerede kortlægning henvender sig derimod mere til kommunale direktører, chefer og specialister med særlig interesse for området.

2.1 Formål og analysedesign

Formålet med analysen af deltagerkommunernes praksis er at identificere konkrete handlingsalternativer, som kan inspirere kommunerne til en mere effektiv opgaveløsning på ejendomsadministrationsområdet.

Analysen består overordnet af to elementer, henholdsvis en kvalitativ kortlægning af deltagerkommunernes praksis samt en vurdering af praksis.

Kortlægningen af deltagerkommunernes praksis tager udgangspunkt i følgende emner:

- Organisering
- Politikker og strategier
- Styring og incitamentsmodeller
- Systemunderstøttelse
- Udlicitering, konkurrenceudsættelse og OPP
- Konkrete effektiviseringstiltag

I kortlægningen af praksis er der fokus på at afdække variationen mellem deltagerkommunerne. Det er derimod ikke intentionen at præsentere en fuld casebeskrivelse af alle otte deltagerkommuner.

I analysens anden del er der fokus på at analysere sammenhænge på tværs af kommunerne. Der anvendes følgende to tilgange i analysen:

- Sammenhæng imellem nøgletal og praksis
- Deltagerkommunernes ledelsesmæssige drøftelser og vurderinger

Det er et centralt element i analysen at undersøge, om der er sammenhæng mellem konkrete handlingsalternativer implementeret i deltagerkommunerne og nøgletallene. Det skal afdækkes, om kommunerne med det/de laveste forbrug/udgifter anvender en anden praksis end kommunerne med det/de højeste forbrug/udgifter.

Deltagerkommunernes drøftelser og vurdering af praksis er også et centralt element til identifikation af handlingsalternativer, som kan medvirke til at optimere den kommunale ejendomsadministration. Det skyldes, at der indgår dele af den kommunale ejendomsadministration i praksisanalysen, som der ikke er udarbejdet nøgletal for. Det skyldes også, at der indgår nyere praksis i analysen, som ikke kan afspejles i nøgletallene, da nøgletallene er udarbejdet for år 2013.

Analysens hovedkonklusioner fremgår indledningsvis i hvert kapitel. Konklusionerne peger på områder, som kommunerne overordnet kan tage fat på, hvis de vil optimere deres opgaveløsning. Det skal bemærkes, at der er mere konkret inspiration til, hvordan opgaven kan håndteres, i selve beskrivelserne af kommunernes praksis. Der beskrives fx meget konkrete eksempler på kommunernes praksis i kortfattede faktabokse. Det skal påpeges, at de enkelte eksempler ikke er evalueret.

2.2 Afgrænsning og definitioner

Den kommunale ejendomsadministration er afgrænset på baggrund af resultaterne i foranalysen af området². Analysen er derfor afgrænset til fem temaer inden for ejendomsadministrationsområdet og tre kommunale ejendomstyper. Afgrænsningerne er kort beskrevet nedenfor. For en yderligere gennemgang af afgrænsningerne henvises til foranalysen.

Ejendomsadministrationsområdet

Overordnet set afgrænses den samlede benchmarkinganalyse til fem temaer inden for ejendomsadministrationsområdet: vedligeholdelse, forsyning, renhold, fælles drift og arealudnyttelse. Analysen afgrænses således til "driftsforvaltning" samt arealudnyttelse som en del af "arealforvaltningen", jf. terminologier ofte anvendt inden for facility management litteraturen³.

Alle fem temaer indgår i nærværende analyse af kommunernes praksis på området. I nøgletalsanalysen er der kun udarbejdet nøgletal for tre af temaerne. Det er henholdsvis forsyning, renhold og arealudnyttelse.

Figur 2.2 Afgrænsning af ejendomsadministrationsområdet inden for fem analysetemaer

Vedligeholdelse*	Forsyning	Renhold	Fælles drift**	Arealudnyttelse
<ul style="list-style-type: none">• Indgår<ul style="list-style-type: none">• Udvendig bygn.• Indvendig bygn.• Installationer• Indgår ikke<ul style="list-style-type: none">• Terræn	<ul style="list-style-type: none">• Indgår<ul style="list-style-type: none">• El• Vand• Varme• Indgår ikke<ul style="list-style-type: none">• Renovation	<ul style="list-style-type: none">• Indgår<ul style="list-style-type: none">• Indvendig• Indgår ikke<ul style="list-style-type: none">• Udvendig terræn• Udvendig bygn.• Vinduespolering	<ul style="list-style-type: none">• Indgår<ul style="list-style-type: none">• Driftsopgaver, herunder daglige, akutte og øvrige• Indgår ikke<ul style="list-style-type: none">• Drift af udv. arealer• Materialer, maskiner o.lign.	<ul style="list-style-type: none">• Indgår<ul style="list-style-type: none">• Arealudnyttelse• Indgår ikke<ul style="list-style-type: none">• Space management• Flytninger• Inventar

Noter: * Vedligeholdelse indgår ikke i nøgletalsanalysen.

** Det var i nøgletalsanalysen ikke muligt at udarbejde og sammenligne deltagerkommunernes nøgletal på fælles driftsområdet.

Den kommunale ejendomsportefølje

Den kommunale ejendomsportefølje afgrænses til ejendomstyper, hvor ejendommene dels er relativt ensartede på tværs af kommuner, dels ejendomstyper med betydelige nettodriftsudgifter for kommunen.

Konkret er den kommunale ejendomsportefølje i analysen afgrænset til administrations-, daginstitutions- og skole/SFO-ejendomme.

Organisering

Deltagerkommunernes organisering beskrives og karakteriseres inden for hvert af de fem analysetemaer i forhold til tre generiske organisationsmodeller. Modellerne er beskrevet i den følgende tabel.

² KORA, 2014, "Kommunal ejendomsadministration. Foranalyse af mulighederne for benchmarking, beregning af produktivitetspotentiale og inspiration til realisering af potentialer".

³ Jensen, Per Anker, 2011, "Håndbog i Facilities Management".

Tabel 2.1 De tre organisationsmodeller

Organisationsmodel	Beskrivelse af indhold
Decentral model	<p>Den politiske organisering er kendetegnet ved, at det politiske ansvar for ejendomsadministrationen er placeret i de forskellige relevante fagudvalg. Overordnede politiske prioriteringer foretages således inden for de forskellige sektorområder og i mindre grad tværgående.</p> <p>Den administrative organisering er kendetegnet ved, at der ikke er etableret en central ejendomsenhed eller et ejendomscenter. Budgetansvaret og ansvaret for opgaveløsningen vedrørende kommunens bygninger er placeret decentralt hos fagforvaltningen og/eller institutionerne. De overordnede prioriteringer i forhold til kommunens bygninger ligger således også decentralt på de enkelte sektorområder.</p>
Forvaltermodel	<p>Det politiske ansvar for ejendomsadministrationen er ligesom i den decentrale model placeret i de forskellige relevante fagudvalg.</p> <p>Administrativt har kommunen samlet hele eller dele af opgaveløsningen vedrørende ejendomsadministrationen i en central ejendomsenhed eller et ejendomscenter. Budgetansvaret og ansvaret for kommunens bygninger er stadig placeret decentralt hos fagforvaltningerne/institutionerne. Det er således fagforvaltningen/institutionerne, der grundlæggende bestemmer over bygningerne. De overordnede prioriteringer i forhold til kommunens bygninger ligger formelt set også decentralt, men kan i større eller mindre omfang ske i samarbejde med den centrale ejendomsenhed.</p>
Central model	<p>Kommunen har samlet den kommunale ejendomsadministration både politisk og administrativt. Det politiske ansvar for området er placeret i ét udvalg (ofte økonomiudvalget), og administrativt er både budgetansvar og opgaveløsning samlet i en central ejendomsenhed eller et ejendomscenter. Overordnede prioriteringer – både politisk og administrativt – er således også centraliseret.</p>

Kilde: Danske Regioner m.fl., 2008, "Ejendomsadministration i kommuner og regioner – bedre rammer for velfærd".

2.3 Analysen i praksis

Analysens gennemførelse i praksis, herunder valg af deltagerkommuner, data og kvalitetssikring, beskrives kort i det følgende.

Udvælgelse af deltagerkommuner

Deltagerkommunerne er valgt med baggrund i følgende tre kriterier:

1. Spredning kommunerne imellem i deres opgaveløsning inden for de fem overordnede temaer i analysen: 1) forsyning, 2) vedligeholdelse, 3) arealudnyttelse, 4) fælles driftsopgaver og 5) renhold.
2. Spredning i forhold til forskellige baggrundskarakteristika som fx kommunestørrelse (både geografi og indbyggertal), befolkningstæthed, geografisk placering og befolkningsudvikling.
3. Endelig har det været centralt, at deltagerne kunne afse tid og ressourcer til at deltage i projektet.

KTC-netværkets faggruppe (Netværk af Kommunale Tekniske Chefer) omkring kommunal ejendomsdrift har hjulpet KORA med at facilitere kontakten til kommunerne forud for udvælgelsen af deltagerne. KTC-netværket udsendte således mail omkring projektet til alle 98 kommuner. Mailen indeholdt endvidere et overslag på det tidsforbrug, som de endelige deltagerkommuner skulle forvente at bruge på projektet. Interessen for projektet viste sig at være betydelig. I alt 25 kommuner tilkendegav således i første omgang, at de gerne ville deltage.

For at sikre at de endelige deltagere blev udvalgt i overensstemmelse med de opstillede kriterier, gennemførte KORA telefoninterview med alle 25 interesserede kommuner. De 25 kommuner blev spurgt om deres opgaveløsning i forhold til deres organisering (central vs. decentral), ud-

arbejdede ejendoms politikker og -strategier, brug af incitamentsmodeller, brug af kvalitetsstandarder, konkurrenceudsættelse, erfaringer med offentligt-privat samarbejde, brug af systemunderstøttelse mm.

På baggrund af telefoninterviewene udvalgte styregruppen ni kommuner til at deltage i projektet. Umiddelbart før projektets opstart blev én kommune nødt til at melde fra. Det er KORAs vurdering, at det ikke har haft betydning i forhold til at sikre spredning imellem deltagerkommunerne.

Deltagerkommunernes indbyggertal, areal, befolkningstæthed og region fremgår af den følgende tabel.

Tabel 2.2 Præsentation af de otte deltagerkommuner i projektet

	Esbjerg	Fredensborg	Frederikshavn	Hvidovre	Morsø	Odense	Rudersdal	Silkeborg
Indbyggertal	115.323	39.796	60.390	52.241	20.852	197.415	55.346	89.819
Areal (km ²)	794,9	112,1	649,4	22,9	366,4	305,6	73,3	850,3
Befolkningstæthed (Indbyggere pr. km ²)	145,1	355,0	93,0	2.281,3	56,9	646,0	755,1	105,6
Region	Syddanmark	Hovedstaden	Nordjylland	Hovedstaden	Nordjylland	Syddanmark	Hovedstaden	Midtjylland

Data

Datagrundlaget for kortlægningen af deltagerkommunernes praksis er følgende:

- Skriftlige dokumenter
- Fem temaworkshops (specialister)
- Spørgsmål som opfølgning på temaworkshops (skriftlige tilbagemeldinger)
- To vurderingsworkshop (ledere og "kontaktpersoner")
- Indsamling af yderligere materiale og ad hoc telefoninterview

Skriftlige dokumenter

Deltagerkommunerne har fremsendt beskrivelser af deres praksis på ejendomsadministrationsområdet. Det er fx politikker og strategier, organisationsbeskrivelser, samarbejdsaftaler mellem ejendomscenteret og fagforvaltningerne, beskrivelser af serviceniveau (Service Level Agreements), konkrete businesscases, konkrete analyser, beskrivelser af udviklingsprojekter og konkrete effektiviseringsindsatser, uddannelsesprojekter, eksempler på vedligeholdelsesplaner mv.

Der indgår et betydeligt antal dokumenter i analysen. Nogle dokumenter er meget omfangsrige, andre omfatter beskrivelser på enkelte sider. Det varierer, hvor meget skriftligt materiale deltagerkommunerne har fremsendt.

Dokumentstudiet har bidraget med vigtig information om kommunernes opgaveløsning, men har også indgået som en del af forberedelserne til de efterfølgende temaworkshops.

Fem temaworkshops (specialister)

Der er gennemført én teamworkshop for hvert af de fem temaer, der indgår i analysen. Formålet med de fem temaworkshops var primært at afdække deltagerkommunernes praksis. Det er primært deltagerkommunernes specialister inden for det konkrete tema, der har deltaget i de pågældende temaworkshops.

De fem temaworkshops er tilrettelagt efter samme ramme med udgangspunkt i følgende emner: organisering, politikker og strategier, incitamentsmodeller, systemunderstøttelse, udlicitering, konkurrenceudsættelse og OPP samt konkrete effektiviseringsilttag. Der er endvidere drøftet konkrete temaspecifikke emner.

En stor del af workshoppen blev gennemført som et semistruktureret gruppeinterview. Der blev endvidere forud for hver teamworkshop udvalgt to kommuner, som fremlage deres praksis på området. Kommunerne blev valgt på baggrund af det indledende dokumentstudie. Alle deltagerkommunerne blev endvidere inden temaworkshoppen bedt om at "medbringe" eksempler på konkrete effektiviseringsindsatser, som var gennemført i kommunen.

De fem temaworkshops er afholdt i november og december 2014. Alle temaworkshops blev optaget og efterfølgende transskriberet.

Spørgsmål som opfølgning på temaworkshops (skriftlige tilbagemeldinger)

Der blev som opsamling på hver temaworkshop fremsendt konkrete spørgsmål til deltagerkommunerne. Kommunerne blev især bedt om at svare på spørgsmål omkring deres organisering, kortlægning af fælles driftsopgaver og systemunderstøttelse. Deltagerkommunerne gav en skriftlig tilbagemelding på spørgsmålene.

To vurderingsworkshops (ledere og "kontaktpersoner")

Der er afholdt to vurderingsworkshops i henholdsvis januar og marts 2015. Formålet med de to vurderingsworkshops var primært at drøfte og vurdere kommunernes praksis inden for de fem temaer. Det var kommunernes ledere på området og "kontaktpersoner", der deltog i de to workshops. Deltagerkommunernes "kontaktpersoner" var alle centralt placerede medarbejdere med stor indsigt på området.

Oprindeligt var der kun planlagt én vurderingsworkshop. Det viste sig imidlertid nødvendigt med en workshop mere, således at der blev mulighed for yderligere drøftelser.

Indsamling af yderligere materiale og ad hoc telefoninterview

De var nødvendigt at indsamle yderligere data fra kommunerne efter de to vurderingsworkshops. Til dette formål anvendte KORA de "analyseskemaer", som var udarbejdet ud fra en foreløbig vurdering af datamaterialet. Alle data er trianguleret og indarbejdet i et datadisplay. Datadisplayet (analyseskemaerne) blev således i en meget foreløbig version udsendt til deltagerkommunerne. Kommunerne fik på baggrund heraf mulighed for at indsende yderligere materiale. Endvidere er gennemført enkelte afklarende telefoninterview med nogle af deltagerkommunerne.

Kvalitetssikring

Analysens resultater er dels kvalitetssikret af deltagerkommunerne, dels af to eksterne reviewere. Et foreløbigt udkast af rapporten blev sendt til kommentering i deltagerkommunerne. Udkast til endelig rapport blev derefter sendt til to eksterne reviewere – den ene med forskningsmæssig indsigt i området og den anden med praktisk indsigt.

KORA er alene ansvarlig for rapporten og analyseresultaterne.

3 Vedligeholdelse

I det følgende kapitel præsenteres analysens hovedkonklusioner på vedligeholdelsesområdet. Derefter præsenteres en mere detaljeret kortlægning af kommunernes praksis på området samt en kort vurdering heraf. Der er ikke udarbejdet nøgletal for deltagerkommunerne på vedligeholdelsesområdet, hvorfor det ikke er muligt at undersøge eventuelle sammenhænge imellem nøgletal og praksis på området.

3.1 Hovedkonklusioner

Analysens hovedkonklusioner fremgår af den følgende boks.

Boks 3.1 Hovedkonklusioner – vedligeholdelse

Kommunerne kan tage afsæt i følgende punkter, hvis de vil vurdere og optimere praksis:

- *Central organisering af vedligeholdelsesområdet*
Analysen peger på, at en centralisering af bygningsvedligeholdelsen indebærer væsentlige fordele og effektiviseringsmuligheder. En central model medfører en samlet og mere professionel strategisk styring af den kommunale ejendomsportefølje samt en styrkelse af mulighederne for prioritering af vedligeholdelsesindsatsen på tværs af sektorområderne. Det er centralt, at man sikrer kendskabet til ejendommen og brugernes behov – fx gennem årlige bygningsgennemgange, opdaterede data og dialogmøder med brugerne.
- *Brug af bygningsklassificering og fastsættelse af serviceniveau*
Analysen indikerer, at en bygningsklassificering vil være et stærkt redskab i forhold til ejendomsadministrationens styring og prioritering af deres vedligeholdelsesaktiviteter og -budgetter i deres daglige arbejde. En bygningsklassificering vil derudover give et afsæt for en diskussion af et politisk fastsat serviceniveau. Endvidere vil en bygningsklassificering sammen med et politisk fastsat serviceniveau give mulighed for at estimere vedligeholdelsesbehovet for de enkelte ejendomme såvel som den samlede ejendomsmasse.
- *Konkurrenceudsættelse*
Analysen peger på, at konkurrenceudsættelse er med til at opnå priskonkurrence på vedligeholdelsesopgaverne såvel som en bedre kvalitet. Der er forskellige muligheder for at anvende private leverandører på vedligeholdelsesområdet – fx hushåndværkere, underhåndsudbud og rammeaftaler. Modellerne har forskellige fordele og ulemper. Det er centralt, at kommunerne overvejer, hvilken kombination af modeller der giver den mest effektive brug af private leverandører givet kommunens konkrete behov og ressourcer.
- *Sammentænkning af opgaver og finansieringskilder*
Derudover peger analysen på, at der er effektiviseringer forbundet med at koordinere og sammentænke anlægs-, vedligeholdelses- og energieffektiviseringsopgaver. Systematisk sammentænkning af opgaver og kommunale finansieringstyper giver muligheder for fx at tænke driftsopgaver og anlægsprojekter sammen for derigennem at opnå bedre priser, højere kvalitet og en mindre ressourcerekrævende opgaveløsning i ejendomsadministrationen. Endvidere giver det færre gener decentralt, at så meget arbejde som muligt udføres på samme tid.

3.2 Kortlægning og vurdering

3.2.1 Organisering

Kortlægning af praksis

Organiseringen af opgaveløsningen i deltagerkommunerne har både sammenfald og forskelligheder. En central organisering af den udvendige bygningsvedligeholdelse er udbredt blandt deltagerkommunerne.

I Tabel 3.1 er givet et overblik over organiseringen af vedligeholdelsesopgaven i deltagerkommunerne, som den ser ud i dag. Organiseringen af den udvendige vedligeholdelse og vedligeholdelsen af installationer er sammenfaldende.

Tabel 3.1 Deltagerkommunernes organisering – vedligehold

	Central	Forvalter	Decentral
Esbjerg	Udvendig		Indvendig
Fredensborg ¹	Udvendig og indvendig		Indvendig
Frederikshavn	Udvendig og indvendig		
Hvidovre	Udvendig		Indvendig
Morsø ²	Udvendig		Indvendig
Odense	Udvendig		Indvendig
Rudersdal	Udvendig	Indvendig	
Silkeborg	Udvendig og indvendig		

Note: 1) I Fredensborg Kommune er den indvendige vedligeholdelse fordelt således, at vedligeholdelse af alle overflader (herunder fx malerarbejde og gulve) ligger decentralt og vedligeholdelsen af nagelfaste elementer centralt.
2) Morsø Kommune har pr. 1. januar 2015 placeret både udvendig og indvendig vedligeholdelse central

Som det fremgår af Tabel 3.1, er Frederikshavn og Silkeborg Kommuner på vedligeholdelsesområdet organiseret efter en central model. Det gælder både den udvendige og indvendige vedligeholdelse. I de resterende seks deltagerkommuner er budgetansvar og opgaveløsning vedrørende udvendig bygningsvedligeholdelse placeret i den centrale ejendomsenhed. Den indvendige vedligeholdelse ligger decentralt på skoleområdet i de seks kommuner, mens der ikke er afsat konkrete budgetter til daginstitutionerne. I Hvidovre Kommune er det dog kun en mindre del af budgettet til den indvendige vedligeholdelse, der ligger hos skolerne. Langt størstedelen af budgettet er samlet i ejendomsafdelingen, og opgaveløsningen varetages af en serviceenhed i afdelingen.

Cirka halvdelen af deltagerkommunerne har en geografisk organisering af vedligeholdelsesopgaven. Eksempelvis er Silkeborg Kommune i forbindelse med etableringen af kommunens ejendomscenter gået fra en organisering, hvor medarbejderne var knyttet til konkrete ejendomme, til en geografisk opdelt organisering. Her valgte man at opdele kommunen i tre geografiske områder, hvor medarbejderne i den centrale ejendomsenhed har ansvaret for vedligeholdelsen af den samlede kommunale ejendomsportefølje i hvert sit område. Også Fredensborg og Odense Kommuner har lavet en geografisk organisering af vedligeholdelsesopgaven. I forbindelse med etableringen af bæredygtige børneområder er Frederikshavn Kommune ligeledes ved at omorganisere vedligeholdelsesopgaven til en mere geografisk orienteret organisering. Andre mulige organiseringer er fx, at medarbejderne er knyttet til konkrete ejendomme, bestemte ejendomstyper (fx skoler eller administrationsejendomme) eller organiseret efter medarbejdernes kompetencer og uddannelse (en uddannet tømrer laver tømrerarbejde, en elektriker kun elektrikerarbejde osv.).

Vurdering af praksis

Deltagerkommunerne har gjort forskellige erfaringer med organiseringen af vedligeholdelsesopgaven. Overordnet set er deltagerkommunerne enige om, at en centralisering af bygningsvedligeholdelsen indebærer væsentlige fordele og effektiviseringsmuligheder.

En central model medfører en samlet og mere professionel strategisk styring af den kommunale ejendomsportefølje, herunder en styrkelse af muligheden for tværgående prioritering af vedligeholdelsesindsatsen i forhold til behovene set på tværs af sektorområderne i kommunerne. Endvidere betyder en central organisering, at den bygningsfaglige ekspertise i kommunen samles i samme enhed. Det sikrer, at den nødvendige byggefaglige ekspertise inddrages i forbindelse med prioritering, planlægning og koordinering af vedligeholdelsesopgaver.

Ser man på organiseringen af selve den centrale ejendomsenhed, er det vigtigt at fremme et tæt samarbejde imellem medarbejdere med ansvar for henholdsvis vedligehold og anlægsprojekter. Et tæt samarbejde giver en lettere koordinering af opgaveløsningen og mere naturlig videndeling. Begge dele er med til at sikre, at man får tænkt opgaveløsningen sammen, så man får den bedste og billigste samlede løsning af både de planlagte vedligeholdelsesopgaver og anlægsopgaver.

Et tæt samarbejde og en tæt koordinering imellem andet teknisk personale og projektmedarbejdere er ikke givet i alle deltagerkommunerne. En kommune peger fx på, at drifts- og projektarbejde kører adskilt, og at der ofte er eksempler på, at der planlægges anlægsopgaver, uden at vedligeholdelse kender til det.

Endvidere peger nogle af deltagerkommunerne på, at en geografisk organisering af ejendomsadministrationen giver mulighed for en bredere koordinering af opgaveløsningen imellem både teknisk service, energiledelse, nybyggeri og vedligehold. Er man fx ude at vedligeholde ventilationen i et klasselokale, undersøger man samtidig, om der fx er behov for indvendigt vedligehold, udskiftning af vinduer eller andre energieffektiviseringer, så hele lokalet er i en god stand, når man er færdig med opgaven. Man kan på den måde få mulighed for at tænke i en bredere opgaveløsning med mulighed for forskellige finansieringer. En geografisk organisering kan endvidere være med til at sikre en tættere kontakt imellem vedligeholdelsesmedarbejderne centralt og de decentrale enheder og dermed være med til at sikre vedligeholdelsesmedarbejdernes detailkendskab til ejendommene.

Nogle deltagerkommuner peger dog på, at en decentral organisering af den indvendige vedligeholdelse kan være med til at sikre større ejerskab og kendskab til bygningerne blandt det tekniske servicepersonale, som mange steder udfører dele af vedligeholdelsesopgaven, ligesom en decentral model i højere grad kan være med til, at vedligeholdelsen af kommunens ejendomme tilpasses brugernes ønsker og behov.

3.2.2 Politikker og strategier

Kortlægning af praksis

Ingen af de otte deltagerkommuner har en samlet politisk vedtaget politik eller strategi med særlig fokus på vedligeholdelsen af kommunernes ejendomme, der opstiller konkrete målsætninger for vedligeholdelsesindsatsen. Deltagerkommunerne arbejder overordnet set med to typer af strategiske dokumenter: 1) overordnede beskrivelser af ansvarsfordelingen imellem den centrale ejendomsadministration, sektorafdelingerne og de enkelte institutioner – altså beskrivelser af, hvem der gør hvad hvornår, og 2) ejendomsklassificeringer, der mere præcist kobler ejendomsstyper, mål for vedligeholdelsesstanden og vurderingen heraf samt mål for omfanget af vedligeholdelsesindsatsen.

Deltagerkommunerne har forskellige strategiske dokumenter, der beskriver opgaverne på vedligeholdelsesområdet og arbejdsdelingen mellem den centrale ejendomsadministration og de decentrale enheder. Hovedparten af beskrivelserne er på et mere overordnet niveau. Nedenfor er kort beskrevet eksempler fra deltagerkommunerne.

Boks 3.2 Kommunernes beskrivelse af opgaver og ansvar for opgaveløsning

Fredensborg Kommune har i "Servicekoncept 2014" beskrevet ansvars- og opgavedeling på vedligeholdelsesområdet imellem kommunale ejendomme og brugerne. Servicekonceptet beskriver ca. 25 forskellige vedligeholdelsesopgaver og opgavens placering hos enten kommunale ejendomme eller brugerne. Opgaverne varierer i indhold og omfang – fx udvendige overflader og konstruktioner, udvendig belysning, tekniske anlæg, inventar, hårde hvidevarer, indeklime, brandmateriale mm.

Rudersdal Kommune beskriver i "Retningslinjer for vedligehold af kommunale ejendomme" en overordnet arbejdsdeling mellem Rudersdal Ejendomme og de decentrale institutioner. Rudersdal Ejendomme har ansvaret for den samlede udvendige vedligeholdelse, institutionerne ansvaret for den indvendige og Teknik og Miljø ansvaret for vedligehold af udearealer. Dokumentet beskriver i forlængelse af arbejdsdelingen, hvilke opgaver der defineres som udvendigvedligehold, samt kort at Rudersdal Ejendomme udfører et årligt bygningssyn og på baggrund heraf udarbejder en vedligeholdelsesplan for kommunens ejendomme.

I **Esbjerg Kommune** beskrives opgaver og arbejdsdeling i vedligeholdelsesvejledningen "Drift, vedligehold og forandring". Kommunen har endvidere beskrevet konkrete interne målsætninger for den centrale ejendomsenhed, fx Dokumenteret bygningssyn på alle ejendomme gennemføres hvert år, vurdering af ejendommenes klassifikation, samlet udbud af større ensartede opretnings- og vedligeholdelsesopgaver på tværs af ejendomme og sektorområder.

Frederikshavn og Esbjerg Kommuner har i dag modeller til klassificering af deres ejendomme i forhold til deres vedligeholdelsesmæssige stand. Begge kommuner arbejder med modeller, hvor den tekniske stand vurderes. Modellerne kan bruges til at optimere styring af vedligeholdelsesområdet med afsæt i et politisk besluttet niveau for bygningernes stand. Modellerne kan derfor også anvendes til prioritering af ressourcerne på området. Modellerne kan endvidere bruges som udgangspunkt for vurdering af et eventuelt vedligeholdelsesefterslæb. Et eventuelt efterslæb vil således blive beregnet ud fra den politiske fastsatte stand for ejendommen og ikke i forhold til en generel teknisk standard.

Esbjerg Kommune arbejder som den eneste kommune med en model for klassificering af kommunens ejendomme, som ud over en vurdering af ejendommens tekniske stand også vurderer ejendommens funktionsmæssige stand. Modellen kobler overordnede ejendoms-kategorier (fx fredede bygninger og institutioner til børn og ældre) med henholdsvis en målsætning for ejendommenes stand og krav til vedligeholdelsesindsatsen. Klassificeringen kobler således en form for politisk besluttet serviceniveau for ejendommene med et planlagt vedligeholdelsesniveau. Modellen anvendes sammen med vedligeholdelsesplaner til styring og prioritering af kommunens vedligeholdelsesindsats. Esbjerg Kommune har endvidere udviklet på sit arbejde med klassificeringsmodellen. Med udgangspunkt i modellen har kommunen opgjort vedligeholdelsesefterslæbet for kommunens ejendomme, som både giver ejendomsenheden og politikerne overblik over vedligeholdelsesbehovet på kommunens ejendomme. Esbjerg Kommunes klassificeringsmodel er beskrevet mere detaljeret i boksen nedenfor.

Boks 3.3 Bygningsklassificering i Esbjerg Kommune

Overordnet set placeres ejendommene i Esbjerg Kommune i tre forskellige klasser. For hver klasse er der tilknyttet konkrete ejendomme samt en målbeskrivelse for vedligeholdelsesniveauet og en beskrivelse af et fastsat omfang af vedligeholdelsesindsatsen.

Ejendommene klassificeres i "klasse 1", når de anses for at være bevaringsværdige. Dette er eksempelvis museer, rådhus, andre kulturelle ejendomme og bygninger i Ribe. Hvilke bygninger der er bevaringsværdige, er politisk godkendt. I "klasse 2" findes skoler, institutioner, klubber og foreningshuse, mens de ejendomme, som klassificeres i "klasse 3", er udlejningsejendomme i periferien af Esbjerg kommune, men som er strategiske i forhold til byudvikling.

Under den overordnede klassificering ligger der ca. 30 vurderingselementer – fx stand af klimaskærm og installationer. Hvert element vurderes på en skala fra 1-10, som "summeres" til en samlet vurdering af ejendommen fra 1-10. Alle vurderingselementerne er vægtet, således at fx klimaskærmen vægtes 10. Alle ejendomme skal helst ligge mellem 3 og 6. Ligger vurderingen under 3, vil ejendomsenheden foreligge dette politisk med henblik på en beslutning om enten at opprioritere vedligeholdelsesindsatsen eller rykke ejendommen en klassificeringsgruppe ned.

Esbjerg Kommune har udviklet på sit arbejde med klassificeringsmodellen ved at tage udgangspunkt i modellen til en opgørelse af vedligeholdelsefterslæbet for kommunens ejendomme. En kobling af klassificeringen og opgørelsen af vedligeholdelsefterslæbet har givet mulighed for en beregning af efterslæbet i forhold til et fastlagt serviceniveau for kommunens forskellige ejendomme. Med andre ord beregnes efterslæbet for den enkelte ejendom i forhold til den stand, der er politisk fastsat for ejendommen (i praksis ejendomstypen) og ikke i forhold til en generel ønsket teknisk stand – fx fastsat med baggrund i en ingeniørs byggetekniske gennemgang af ejendomsmassen eller prisberegning som fx i v & s prisbøgerne.

Konkret skal den enkelte sagsansvarlige lave en vurdering af vedligeholdelsesaktiviteter, der udskydes i forhold til, om udskydelsen er udtryk for 1) et reelt efterslæb (flytter aktiviteten, fordi der ikke er finansiering), 2) en ændret forudsætning (hvis fx en folkeskole inden for et år skal bygges om eller lukkes, så er det ikke hensigtsmæssigt at bruge midler på ejendommen nu), eller 3) aktiviteten kan være udført (selvom aktiviteten fx var skrevet ind i vedligeholdelsesplanen i 2015, kan den godt være udført i 2014). Man får således en vurdering af hver enkelt udskudt aktivitet og kan på den baggrund opgøre omkostningen ved de aktiviteter, der er karakteriseret som efterslæb. Esbjerg Kommune har med denne metode opgjort, at man har udskudt aktiviteter for i alt ca. 25 mio. kr.

Frederikshavn Kommune har ikke i dag implementeret en klassificeringsmodel, der også vurderer den funktionelle stand, men har arbejdet på en model. Modellen arbejder med både en klassificering af kommunens ejendomme i forhold til den tekniske stand og i forhold til en funktionsmæssig stand. Modellen lægger endvidere op til, at der fastsættes et politisk niveau for ejendommenes ønskede stand i forhold til de to dimensioner. Den tekniske stand vurderes i modellen som enten A, B, C eller D. Niveau A har en meget høj bevaringsværdighed, B er bevaringsværdigt, C vedligeholdes og D vedligeholdes, så ejendommen ikke udgør nogen sikkerheds- eller sundhedsmæssig risiko. Den funktionsmæssige stand vurderes som fra 1 til 4, hvor 1 er optimal funktion, og 4 er bygninger med væsentlige funktionsmæssige mangler. En ejendoms kan således fx kategoriseres som B2. Under den tekniske klassificering vurderes bygningen i forhold til terræn, bygning udvendig og indvendig samt installationer. Under den funktionsmæssige stand vurderes logistik, pædagogiske rum, faglokaler og arbejdspladser. Frederikshavn Kommune har endvidere gjort sig overvejelser om en yderligere udvidelse af klassificeringsmodellen til fx også at indeholde en vurdering af ejendommen i forhold til dens energi- og miljømæssige stand.

Vurdering af praksis

Deltagerkommunerne er enige om, at det er centralt for vedligeholdelsesarbejdet, at de har en grundig og valid klassificering af ejendommenes stand. Det er der en række grunde til.

En bygningsklassificering vil være et stærkt redskab i forhold til ejendomsadministrationens styring og prioritering af deres vedligeholdelsesaktiviteter i deres daglige arbejde. En bygningsklassificering vil endvidere give et afsæt for at få en politisk stillingstagnation til, hvilken stand man fra politisk side ønsker, at kommunens ejendomme skal være i – altså et grundlag for en diskussion af et politisk fastsat serviceniveau. Endvidere vil en bygningsklassificering sammen med et politisk fastsat serviceniveau give mulighed for at estimere vedligeholdelsesbehovet for de enkelte ejendomme og i forlængelse heraf vedligeholdelsesbehovet for den samlede ejendoms masse – altså en estimering af et eventuelt vedligeholdelsesefterslæb. Endelig peger deltagerkommunerne på, at en fælles, landsdækkende model til bygningsklassificering kunne give mulighed for sammenligning af standen af kommunernes ejendomme på landsplan.

En bygningsklassificering medfører således en række muligheder for at effektivisere vedligeholdelsesarbejdet i kommunen. Modellen giver mulighed for en mere ensartet og gennemskuelig prioritering af indsats og vedligeholdelsesmidler på tværs af ejendomme, som tager udgangspunkt i et politisk fastsat serviceniveau samt politisk fastsatte vurderingskriterier i stedet for rene byggefaglige standarder. Endvidere giver modellen mulighed for at prioritere vedligeholdelsen af nogle ejendomme højere end andre ud fra et politisk fastlagt grundlag.

I Esbjerg Kommune har bygningsklassificeringen bl.a. konkret vist, at kommunen bruger forholdsvis mange vedligeholdelsesmidler på ejendomme, der er i dårlig stand, og i flere tilfælde lavt prioriterede ejendomme. Det har givet anledning til overvejelser om, hvorvidt vedligeholdelsesmidlerne prioriteres bedst muligt. Klassificeringsmodellen har endvidere givet grundlag for en politisk drøftelse af, hvilken stand man ønsker, at ejendommene i kommunen skal have – herunder en drøftelse af vedligeholdelsesefterslæbets størrelse, når der tages højde for vedtaget serviceniveau.

3.2.3 Bygningsgennemgange og vedligeholdelsesplaner

Overordnet set tilstræber deltagerkommunerne årlige bygningsgennemgange af kommunale ejendomme for at vurdere vedligeholdelsesbehovet. Disse gennemgange udgør et vigtigt grundlag for kommunernes efterfølgende udarbejdelse af vedligeholdelsesplaner, hvor vedligeholdelsesbehovet og -aktiviteterne prioriteres. Formålene med kommunernes bygningsgennemgange og vedligeholdelsesplaner er overordnet set ens. Derimod er selve udførelsen og implementeringen af de faktiske strukturerede arbejdsprocesser mere varierende. Nedenfor redegøres der for centrale forskelle kommunerne imellem.

Bygningsgennemgange

I forbindelse med bygningsgennemgangene varierer kommunerne på særligt to parametre, henholdsvis hvor ofte de gennemfører bygningsgennemgangen, og hvem der udfører dem.

Overordnet set tilstræber deltagerkommunerne at gennemføre en bygningsgennemgang af samtlige kommunale bygninger hvert år. Dette gør sig gældende for Silkeborg, Esbjerg, Rundersdal, Frederikshavn, Odense, Hvidovre og Morsø Kommuner. Nogle af kommunerne påpeger imidlertid, at det kan være vanskeligt at nå dette mål. Fredensborg Kommune har ikke gennemført en samlet bygningsgennemgang siden 2009/2010. I stedet gennemfører de løbende gennemgange af enkelte ejendomme og justeringer i deres bygningsdata.

Det andet punkt, hvor kommunerne varierer i forbindelse med bygningsgennemgangene, er i forhold til det personale, der inddrages i processen. Som regel er det kommunernes egne fagpersoner, der står for gennemgangene.

Silkeborg Kommune har tilrettelagt bygningsgennemgangen således, at der hvert andet år sker en fuld gennemgang af ejendommene af en konstruktør eller ingeniør og hvert andet år en mindre gennemgang af en ejendomsservicetekniker.

I Rudersdal, Esbjerg, Morsø, Frederikshavn, Odense og Fredensborg Kommuner inddrages – ud over det tekniske fagpersonale – også ejendommens daglige driftsansvarlige, dvs. serviceleder, institutionsleder, skoleleder eller anden kontaktperson. Disse inviteres med, da de forventes at kunne bidrage med oplysninger om vedligeholdelsesstand, eventuelle bygningskader og nedbrud i det tekniske anlæg. I Silkeborg Kommune inviteres institutionslederen til at komme med input efter bygningsgennemgangen.

I Hvidovre Kommune har man én gang fået gennemført bygningsgennemgangen af en ekstern rådgiver, men erfaringerne var ikke gode. Det betyder, at Hvidovre Kommune fremadrettet vil gennemføre bygningsgennemgangen internt.

Vedligeholdelsesplaner

Vedligeholdelsesplaner bliver bl.a. udarbejdet på baggrund af data indsamlet i forbindelse med bygningsgennemgangen. Planernes overordnede formål er at planlægge, prioritere, budgettere og følge op på kommunens vedligeholdelsesaktiviteter. Vedligeholdelsesplanerne udarbejdes i kommunernes vedligeholdelsessystem.

Kommunerne anvender forskellige it-systemer til at understøtte deres arbejde med vedligeholdelsesplaner. Systemerne understøtter forskellige dele af vedligeholdelsesopgaven – herunder økonomistyring af vedligeholdelsesopgaverne, opbevaring af stamdata for ejendomsdata, mobilvedligehold og vedligeholdelsesplanlægning.

Overordnet set udarbejder alle deltagerkommuner vedligeholdelsesplaner i forbindelse med bygningsgennemgangene. Kun Hvidovre Kommune skiller sig ud ved i dag ikke at have mere langsigtede vedligeholdelsesplaner. Der udarbejdes i dag vedligeholdelsesplaner med et 1-årigt sigte. Ambitionen er, at der også skal udarbejdes mere langsigtede planer.

De øvrige kommuner arbejder med vedligeholdelsesplaner for en længere tidshorizont, selvom de kun har budgetsikkerhed for næste budgetår. Konkret varierer kommunernes vedligeholdelsesplaner i forhold til deres tidshorizont. Eksempelvis arbejder Esbjerg Kommune ofte med vedligeholdelsesplaner med et 6-årigt sigte. Fredensborg, Morsø og Rudersdal Kommuner vedligeholdelsesplaner har typisk et 10-årigt sigte. Frederikshavn Kommune arbejder både med 1-, 5- og 10-årigt sigte med særlig fokus på det 1-årige sigte. Silkeborg og Odense Kommuner arbejder med det længste sigte i deres vedligeholdelsesplaner. Odense kommunes vedligeholdelsesplaner har ofte en 15-års horisont, men 30-års for almennyttige bygninger. Silkeborg Kommune udarbejder planer med 10-20 års tidshorizont.

Kommunernes vedligeholdelsesplaner udarbejdes generelt på et relativt detaljeret niveau, idet de oftest opgøres på bygningsdelsniveau. Eksempelvis har Esbjerg Kommune opmålt alle deres facader, vinduespartier, døre og tagplader mm. Dermed kan en skole eksempelvis oprette en aktivitet på en facade, hvorved der automatisk udregnes en m²-pris, hvilket gør, at aktiviteten bliver budgetsat. Deltagerkommunerne er dog samtidig bevidste om, at det i den forbindelse er vigtigt at passe på med at blive for detaljeret, da det giver et overload af datainformationer at forholde sig til.

Kommunerne har generelt en praksis med at inddrage alle aktiviteter i deres vedligeholdelsesplaner for på den måde at sikre, at planerne afspejler virkeligheden i form af det vedligeholdelsesbehov, som kommunernes ejendomme reelt har. Deltagerkommunerne peger imidlertid på, at det kan være vanskeligt at få driftsvedligeholdelsesmidlerne til at dække alle vedligeholdelsesaktiviteter i vedligeholdelsesplanerne.

3.2.4 Systemunderstøttelse

Deltagerkommunerne anvender en række it-systemer til at understøtte opgaveløsningen på vedligeholdelsesområdet. I dette afsnit beskrives eksempler på it-systemer, som hjælper deltagerkommunerne til at effektivisere arbejdsgangene i den daglige drift.

Fredensborg Kommune har effektiviseret deres arbejdsgange med fakturering af eksterne leverandører ved at integrere deres vedligeholdelses- og økonomisystem. Integrationen har både givet nye funktionaliteter i vedligeholdelsessystemet på økonomisiden og medført en konkret effektiviseringsgevinst. Systemet er beskrevet i nedenstående boks.

Boks 3.4 Vedligeholdelses- og økonomistyringssystemet i Fredensborg Kommune

Tidligere var proceduren i Fredensborg Kommune således, at fakturaer vedrørende igangværende og afsluttede opgaver skulle oprettes og udsendes via kommunens økonomisystem og efterfølgende opdateres i vedligeholdelsessystemet. Der var således en række arbejdsgange i begge systemer i forbindelse med hver enkelt faktura, der skulle udsendes. For at effektivisere arbejdsgangene og sikre ens økonomidata i både vedligeholdelses- og økonomisystemet har Fredensborg Kommune integreret de to systemer. Konkret har Fredensborg Kommune estimeret en effektiviseringsgevinst ved integrationen på i størrelsesordenen 500-600 mandetimer.

Integreringen af de to systemer har endvidere givet en række nye funktionaliteter, som er med til at sikre overblik over økonomien på vedligeholdelsesaktiviteter og en effektiv fakturering og kontering. For eksempel kan man i vedligeholdelsessystemet nu udsende fakturaer, kontere bilag, se økonomiske stamdata på ejendommene, lave udtræk for budget og forbrug på ejendoms- og projektniveau.

Fredensborg, Esbjerg og Silkeborg Kommuner anvender forskellige mobile it-værktøjer (fx smartphones og tablets) på vedligeholdelsesområdet. Formålet med de forskellige værktøjer er overordnet at digitalisere drifts- og vedligeholdspersonalets arbejde, når det er væk fra kontoret for derigennem fx at minimere tidsforbruget med dataindsamling og serviceeftersyn. Værktøjerne er optimeret til at understøtte de arbejdsgange, som udføres i marken, og er integreret med kommunernes vedligeholdelsessystem til styring af drift og vedligehold af ejendomme. Der er således altid opdaterede data tilgængelige via de mobile it-værktøjer, som også kan bruges til at lægge nye data direkte ind i vedligeholdelsessystemet. Følgende er eksempler på funktionaliteter i værktøjerne: vise og redigere stamdata for ejendomme, bygninger, lokaler og bygningsdele, vise stamdatas lokalisering på kort, vise og redigere aktiviteter i vedligeholdsplanerne for de enkelte ejendomme, indsamle data og billeder til vedligeholdsaktiviteter i vedligeholdsplanen samt vise igangsatte og rekvirerede opgaver på ejendommen.

Esbjerg Kommune har som en del af deres mobile it-værktøjer arbejdet med QR-koder på forskellige installationer ude på ejendommene. QR-koderne giver hurtig og præcis adgang til data om den konkrete installation ved at scanne koden med en smartphone – fx den konkrete placering på ejendommen og data om serviceeftersyn. Kommunen har en overordnet ambition om at få QR-koder på så mange installationer som muligt, men tager én type af installationer ad gangen. Kommunen har fx implementeret et "Rottespærremodul". Konkret opsættes der QR-koder på skelbrønde, der skal lette indsamling og opdatering af data. Modulet har fx følgende konkrete funktionaliteter: lette indsamling af data ved opsætningen af rottespærrer, dokumentation ved hjælp af billeder af rottespærrer og skelbrønde, geolokalisering af de enkelte skelbrønde og afrapportere tilsyn.

I Silkeborg Kommune har man været med til at udvikle og implementere et it-system, der skal sikre opdaterede og korrekte data vedrørende ventilationssystemer på kommunens ejendomme. Systemet er beskrevet i boksen nedenfor.

Boks 3.5 It-system til at skabe overblik over ventilationsanlæg i Silkeborg Kommune

Silkeborg Kommunes Energi og Teknik-team har medvirket ved udvikling af et it-system til at skabe overblik over servicering af ventilationsanlæg. Det kan som bygningsejer med over 400 bygninger i ejendomsporteføljen være svært at have et fuldt overblik over serviceringsopgaver for ventilationsanlæg.

Systemet er et databasebaseret system, som indeholder alle data omkring de tekniske anlæg. Kommunen har samtidig forpligtet sine servicepartnere til at vedligeholde data i systemet i forbindelse med servicebesøgene. Derved øges sikkerheden for, at data på anlæggene i systemet er opdaterede og korrekte.

I Hvidovre Kommune er man i gang med at tegne alle ejendomme op i AutoCAD, som fremvises i Dalux med rumfunktion ud fra klassifikation af brugsrum fra CTS mv. Kommunen oplyser, at man har registreret knap 90 % af ejendomsporteføljen.

3.2.5 Konkurrenceudsættelse og brug af private leverandører

Kortlægning af praksis

Alle deltagerkommunerne arbejder i større eller mindre omfang med konkurrenceudsættelse og brug af private leverandører på vedligeholdelsesområdet. Modellerne for konkurrenceudsættelse varierer deltagerkommunerne imellem. Kommunerne anvender følgende modeller: hushåndværkere, rammeaftaler, miniudbud, udbud. Opgavens omfang og samlede pris bestemmer generelt, hvilken model der anvendes i kommunerne. Fælles for modellerne er, at de alle har beløbsgrænser, som lægger sig inden for reglerne i tilbudsloven. Alle deltagerkommunerne anvender således udbud ved køb af ydelser til en værdi af over 300.000 kr., jf. regler for køb af bygge- og anlægsarbejde⁴. Deltagerkommunernes modeller for konkurrenceudsættelse – herunder eventuelle beløbsgrænser – fremgår af nedenstående oversigtstabel.

Tablet 3.2 Deltagerkommunernes modeller for konkurrenceudsættelse - vedligehold

Kommune	Model	Beløbsgrænser
Esbjerg	Hushåndværkere Miniudbud	Ingen beløbsgrænser
Fredensborg	Rammeaftaler Miniudbud	0-100.000 kr. 100.000-300.000 kr.
Frederikshavn	Hushåndværkere	0-50.000 kr.
Hvidovre	Internt håndværkerkorps og eksterne leverandører Miniudbud	0-50.000 kr. 50.000 – 300.000 kr.
Morsø	Hushåndværkere Miniudbud	Ingen beløbsgrænser
Odense	Hushåndværkere Rammeaftaler	Ingen beløbsgrænser
Rudersdal	Rammeaftaler Miniudbud	0-100.000 kr. 100.000-300.000 kr.
Silkeborg	Hushåndværkere	Ingen beløbsgrænser

⁴ Konkurrencestyrelsen, 2005, "Vejlledning til tilbudsloven (lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren)".

Det fremgår af tabellen, at fire kommuner arbejder med hushåndværkere primært til løsning af mindre vedligeholdelsesopgaver. Fem kommuner anvender miniudbud, når opgaven får en vis størrelse. Tre kommuner anvender rammeaftaler. Endelig ses det, at tre kommuner har fastlagte beløbsgrænser for, hvornår man anvender de forskellige former for konkurrenceudsættelse.

I det følgende beskrives to kommuners tilgange til konkurrenceudsættelse: Esbjerg og Fredensborg Kommuner. Der henvises til faktaboksen i afsnittet om fælles drift for en beskrivelse af Hvidovre Kommunes interne håndværkerkorps "Bygningservice".

Boks 3.6 Modeller for brug af private leverandører – eksempler

I **Esbjerg Kommune** løses vedligeholdelsesopgaverne af hushåndværkere eller håndværkere fra kommunens rullelister. Hushåndværkerne løser alle akutte opgaver. Kommunens hushåndværkere er tilknyttet bestemte ejendomme og har således stort kendskab til deres ejendom. Hushåndværkerens opgave er at stoppe skaden.

Ved større opgaver laves der et miniudbud med to eller tre leverandører fra kommunens politisk godkendte rullelister. Esbjerg Kommune har en fagopdelt rulleliste (murer, tømrer, blikkenslager, maler). Alle, der ønsker at komme i betragtning til kommunalt vedligeholdelsesarbejde, kan komme på listen, hvis de lever op til en række kriterier. Esbjerg Kommune arbejder med et års "prøvetid" for nye leverandører, som har til formål at undersøge, om leverandøren kan arbejde sammen med både de decentrale enheder og ejendomscentret.

I **Fredensborg Kommune** bruger man fagopdelte rammeaftaler på opgaver op til 300.000 kr. På hver rammeaftale er der tre leverandører, som er prioriteret 1, 2 og 3. Hvis den forventede omkostning ved en opgave er under 100.000 kr., går opgaven til den leverandør, der er prioriteret først. Overstiger opgaven en forventet pris på 100.000 kr., laves der et miniudbud, hvor de tre prioriterede leverandører deltager. Leverandørerne konkurrerer på deres timepriser og på overordnede opgavebeskrivelser eller scenarier for opgavens udførelse. Rammeaftalerne indeholder endvidere vurderingskriterier vedrørende opgaveløsningens kvalitet. Kommunen indskrives endvidere en klausul i sine aftaler, der giver mulighed for at opsiges leverandørerne med tre måneders varsel.

Vurdering af praksis

Deltagerkommunerne har gjort sig en række erfaringer med deres arbejde med ovenfor beskrevne forskellige tilgange til konkurrenceudsættelse og brugen af private leverandører. Deltagerkommunerne beskriver, jf. nedenfor, forskellige fordele og ulemper ved de forskellige modeller. Denne analyse kortlægger ikke alle tænkelige modeller og deres fordele og ulemper. Derimod redegøres der for centrale erfaringer hos deltagerkommunerne, som kan indgå i overvejelserne, når man skal sammensætte sin egen model, der bedst muligt supplerer den enkelte kommunes egne ressourcer og bedst muligt matcher kommunens konkrete behov. I de følgende afsnit redegøres der for forskellige centrale erfaringer og perspektiver.

Et centralt formål med konkurrenceudsættelse af vedligeholdelsesopgaver er at få priskonkurrence på opgaverne blandt mulige private leverandører for derigennem at opnå den lavest mulige pris. Deltagerkommunerne påpeger imidlertid, at der kan være udfordringer, hvis der bliver for stort fokus på leverandørernes timepriser ved brug af rammeaftaler i stedet for opgavens samlede pris. En leverandør med lave timepriser kan budgettere med relativt flere timer til opgavens udførelse sammenlignet med leverandører med højere timepriser.

En kommune nævner fx, at den har fået presset den generelle timepris ned via konkurrenceudsættelse og efterfølgende udarbejdelse af rammeaftaler, men det kan være vanskeligt at gennemskue om man får den bedste opgaveløsning til prisen på de efterfølgende konkrete opgaver. Når en ny opgave gives til en leverandør på rammeaftalen, er der ikke bred konkurrence imellem en række leverandører om den konkrete opgave. Det kan følgelig være vanskeligt at

gennemskue, om leverandørerne på rammeaftalen har det bedste match af timepris og antal timer på den konkrete opgave.

En anden kommune har oplevet, at leverandører anvender timepriser i deres tilbud, som kommunen vurderer ligger under en realistisk kostpris for en håndværkertime. Det skaber usikkerhed om priserne på andre dele af tilbuddet – fx materialepriser og prisen for rådgivning. Der skal således være fokus på prisen af alle dele af tilbuddet.

På den baggrund fremhæver flere deltagerkommuner bl.a. brugen af hushåndværkere til løsning af især mindre opgaver, da kendskabet til leverandøren giver større sikkerhed for, at man får den rigtige pris på opgaven. Rammeaftaler kan også være med til at øge kendskabet til sine leverandører, idet man har en prækvalificering af leverandørerne og ofte anvender færre leverandører til løsning af flere opgaver. Ulempen ved både hushåndværkere og brugen af færre leverandører på rammeaftaler er imidlertid, at man ikke får den samme priskonkurrence på den konkrete opgave som ved udbud af enkelte opgaver blandt flere leverandører.

Ud over prisen på opgaven er kvalitet i opgaveløsningen selvfølgelig central. Deltagerkommunerne ser flere fordele ved at anvende hushåndværkere og rammeaftaler til løsning af de mindre opgaver eller – i Hvidovre Kommunes tilfælde – sit eget interne håndværkerkorps.

Hushåndværkerne og de mest brugte leverandører på rammeaftalerne har et indgående kendskab til kommunens ejendomme, hvilket kan være med til at øge kvaliteten i opgaveløsningen. En kommune peger endvidere på, at omkostningerne for de private leverandører ved at byde på små opgaver i miniudbud og udbud er for store – det tager for meget af deres tid at skulle ud på ejendommen og vurdere opgaven, udarbejde et tilbud og indgå kontrakt med kommunen.

En mulighed for sikre kvalitet i opgaveløsningen i miniudbud og udbud er en højere prioritering af kvalitet i opgaveløsningen fremfor pris. Det kan fx gøres ved at indarbejde klare kvalitetsstandarder i kontrakterne – herunder også i rammeaftalerne med de prækvalificerede leverandører.

Endelig peger flere deltagerkommuner på, at der også er et hensyn til lokale leverandører og altså til prioriteringen af det lokale erhvervsliv og lokale arbejdspladser, når man skal arbejde med konkurrenceudsættelse. Hensynet bunder ofte i kommunalpolitiske prioriteringer. For eksempel har man i en deltagerkommune haft dialog med det lokale erhvervsråd om udformningen af en eventuel rammeaftale i kommunen for at få erhvervslivets input. Erhvervsrådet havde en bekymring for at primært større leverandører uden for kommunen ville komme på rammeaftalen – det havde været deres oplevelse af arbejdet med rammeaftaler vedrørende statslige institutioner i kommunen. En anden deltagerkommune har oplevet kritik af deres rammeaftale fra det lokale erhvervsliv, som havde en oplevelse af, at de ikke fik del i kommunens vedligeholdelsesopgaver. Kommunen mener imidlertid, at den åbne adgang, der er til kommunens rammeaftale, giver alle leverandører mulighed for at komme på rammeaftalen og følgelig for at deltage i miniudbud inden for aftalen.

3.2.6 Sammentænkning af opgaver og finansiering

Kortlægning af praksis

Finansieringskilderne på vedligeholdelsesområdet i kommunerne er potentielt mange – driftsbudgetter til vedligeholdelse, anlægsbudgetter til fx nybyg og renoveringer samt budgetter øremærket til energiinvesteringer. Flere kommuner peger på, at det er en del af deres arbejde på vedligeholdelsesområdet at tænke opgaver og finansieringskilder - særligt driftsmidler til vedligeholdelse og anlægsmidler.

For eksempel peger Esbjerg Kommune på, at det er en naturlig del af arbejdet i kommunen, at projekt- og vedligeholdelsesmedarbejderne fra forskellige afdelinger mødes og koordinerer opgaveløsningen. Når der fx godkendes en anlægsbevilling, så planlagte vedligeholdelsesaktiviteter vedrørende den aktuelle ejendom tænkes sammen med anlægsprojektet, så kan man eksempelvis fremrykke en planlagt vedligeholdelsesaktivitet for at få et optimalt tilbud på en tagudskiftning. Kommunen peger på, at en samlet overordnet ledelse af drifts- og projektmedarbejderne er en central præmis for at opnå samarbejdet mellem de to medarbejdergrupper og følgelig de styringsmæssige fordele, der ligger i at tænke drift og anlæg sammen.

I en anden deltagerkommune har man gode erfaringer med, at man kan opnå koordineringen af drifts- og anlægsopgaver ved at organisere medarbejderne i forhold til forskellige ejendoms typer, således at de samme medarbejdere har ansvaret for både drifts- og anlægsopgaver vedrørende fx skolerne. Det vil således være den eller de samme medarbejdere, der skal tilrettelægge vedligeholdelsen og eventuelle anlægsopgaver.

Vurdering af praksis

Deltagerkommunerne peger på, at der er effektiviseringsmuligheder i systematisk at arbejde med forskellige typer af finansiering i forbindelse med deres løsning af deres vedligeholdelsesopgaver. Det er imidlertid et mindretal af deltagerkommunerne, der i dag har en systematisk tilgang til at tænke drifts- og anlægsopgaver sammen i den daglige opgaveløsning.

En sammentænkning af drifts- og anlægsopgaver giver muligheder for fx at opnå bedre priser, højere kvalitet og en mere koordineret og mindre ressourcekrævende opgaveløsning i ejendomsadministrationen. Endvidere kan det være en fordel decentralt, at flere opgaver løses sammen, da det vil give færre gener, at så meget arbejde som muligt på ejendommen udføres på samme tid. Det kan imidlertid være en udfordring, at anlægsopgaverne prioriteres højere end driften, da der er mere politisk opmærksomhed om anlægsopgaven. Enkelte kommuner giver udtryk for, at det således oftere er vedligeholdelsesmedarbejdere og -midler, der bidrager til løsningen af anlægsopgaver end det omvendte.

4 Forsyning

Dette kapitel præsenterer analysens hovedkonklusioner på forsyningsområdet. Dernæst sammenholdes resultaterne fra nøgletalsanalysen med kortlægningen af deltagerkommunernes praksis på forsyningsområdet. Endelig præsenteres en mere detaljeret kortlægning af kommunernes praksis på området samt en kort vurdering heraf.

4.1 Hovedkonklusioner

Analysens hovedkonklusioner fremgår af boks 4.1.

Boks 4.1 Hovedkonklusioner – forsyning

Kommunerne kan bl.a. tage afsæt i følgende punkter, hvis de vil vurdere og optimere egen praksis:

- *Central organisering af forsyningsområdet*

Analysen peger på, at deltagerkommuner, der er centralt organiseret, har lavere forbrug pr. m², jf. de udarbejdede nøgletal. En central organisering giver bedre muligheder for en strategisk og koordineret tilgang til energiledelse i kommunerne, herunder investering i og drift af CTS-systemer, samlet overvågning af forbrugstal, efteruddannelse af teknisk servicepersonale, effektiv udnyttelse af energikonsulenter, modernisering af kommunale ejendomme, effektiv indkøb mm.

- *Optimering af styring og drift*

Endvidere peger analysen på, at CTS-anlæg installeret på de enkelte ejendomme er et helt centralt redskab i forhold til en automatisk regulering energiforbruget på ejendommene.

Anlæggene skal sikre, at der ikke bruges energi, når der ikke er behov for det, fx aften og nat, i weekender og ferier, i tomme lokaler og gangarealer mv.

Installationerne kan endvidere understøtte en optimal energistyring, både i forhold til de energiansvarlige medarbejderes (ofte teknisk servicepersonale) daglige arbejde på ejendommene og ejendomsadministrationens mulighed for at indsamle opdaterede data til central overvågning og analyse.

Instruktion og eventuel efteruddannelse af de energiansvarlige medarbejdere decentralt er afgørende for at sikre en effektiv drift og styring af installationerne decentralt. Det kan endvidere være med til at understøtte arbejdet med at fremme energirigtig adfærd hos brugerne at have "energiambassadører".

- *Sammentænkning af finansiering af energiinvesteringer*

Analysen peger på, at der skabes bedre muligheder for at høste energieffektiviseringer, når forskellige finansieringskilder til energiinvesteringer tænkes sammen. Forudsatte tilbagebetalingstider på energieffektiviseringerne er afgørende for, hvilke indsatses der kan igangsættes. Korte tilbagebetalingstider betyder, at der ikke kan investeres i mere langsigtede indsatses – fx vinduer, tage og tekniske anlæg. Midler øremærket energieffektiviseringer skal derfor ses i sammenhæng med andre kommunale finansieringskilder, fx vedligeholdelsesmidler og anlægspuljer. Vedligeholdelsevis anlægsmidler kan bruges til finansiering af effektiviseringer med længere tilbagebetalingstider.

4.2 Sammenhæng imellem nøgletal og praksis

Den gennemførte nøgletalsanalyse på forsyningsområdet identificerede, jf. tabellen nedenfor, i alt fem kommuner, der på tværs af de tre forbrugstyper el, vand og varme har et lavere forbrug end gennemsnittet for alle otte deltagerkommuner. Morsø Kommunes lave elforbrug i skoler/SFO og administrationsejendomme kan, jf. sammenligninger af kommunernes brutto

elforbrug, forklares med opsatte solcelleanlæg. De øvrige fire kommuner er Frederikshavn, Odense, Silkeborg og Esbjerg.

Table 4.1 Deltagerkommuner med det laveste henholdsvis højeste forbrug

	El	Varme	Vand
Deltagerkommuner med det/de laveste forbrug/udgifter	Frederikshavn Morsø Odense	Esbjerg Silkeborg	Frederikshavn Esbjerg
Deltagerkommuner med det/de højeste forbrug/udgifter	Fredensborg Silkeborg	Frederikshavn Odense	Hvidovre Rudersdal
Øvrige deltagerkommuner	Esbjerg Hvidovre Rudersdal	Fredensborg Hvidovre Morsø Rudersdal	Fredensborg Morsø Odense Silkeborg

Kortlægningen af deltagerkommunernes opgaveløsning og praksis på forsyningsområdet, jf. tabel 4.2, identificerer forskelle mellem kommunerne inden for flere af de kortlagte områder. Der er således en række forskelle i kommunernes praksis, der hver især kan bidrage til forskellene i nøgletallene. Målet i dette afsnit er at identificere enkelte forklaringer på forskellene i nøgletallene.

Forskellene i nøgletallene kan endvidere skyldes forskelle i standen af deltagerkommunernes ejendomme, herunder forskelle i vedligeholdelsen af ejendommene. Der er ikke kontrolleret for forskelle i ejendommenes stand, som må forventes at have betydning for forbruget af el, vand og varme. Forskellene i nøgletallene kan endvidere skyldes forskelle i de konkrete installationer på ejendommene i deltagerkommunerne, som forbruger energi. Der er således ikke kontrolleret for, om nogle kommuner i højere grad har investeret i tidssvarende energieffektive anlæg – fx ventilationsanlæg med lavt energiforbrug eller produktionskøkkener med energirigtigt inventar.

Endelig skal det bemærkes, at der vil være forskelle i, hvad kommunerne konkret skal betale for el, vand og varme. Forskellene i energipriserne kan have betydning for kommunernes prioritering af indsatser på forsyningsområdet på den måde, at den enkelte kommune i højere grad fokuserer sin indsats på den energitype, hvor enhedsprisen er højest.

Det fremgår af kortlægningen, at der er ligheder i organiseringen mellem de fire kommuner med lavt forbrug. Tre af de fire kommuner har central organisering af forsyningsområdet, og én kommune har en kombineret forvalter- og decentral model. Kommunerne har således i overvejende grad placeret budgettet til selve forbruget af el, vand og varme centralt. De øvrige fire kommuner i analysen har alle en decentral model, hvor budgettet til forbruget er lagt ud på den enkelte institution.

En central organisering giver bedre muligheder for en strategisk og koordineret tilgang til energiledelse i kommunerne, herunder investering i og drift af CTS-systemer, samlet overvågning af forbrugstal, efteruddannelse af teknisk servicepersonale, effektiv udnyttelse af energikonsulenter, modernisering af kommunale ejendomme, effektivt indkøb mm.

4.3 Kortlægning og vurdering

4.3.1 Organisering

Kortlægning af praksis

Der er både ligheder og forskelle i den måde, hvorpå deltagerkommunerne har valgt at organisere det politiske og administrative ansvar på forsyningsområdet. Den følgende tabel giver et overblik over organiseringen på forsyningsområdet i de otte deltagerkommuner i forhold til de tre generiske organisationsmodeller⁵.

Tabel 4.2 Deltagerkommunernes organisering - forsyning

	Central	Forvalter	Decentral
Esbjerg		X	X
Fredensborg			X
Frederikshavn	X		
Hvidovre			X
Morsø ¹			X
Odense	X		
Rudersdal			X
Silkeborg	X		

Note: 1) Morsø Kommune har fra 1. januar 2015 en central organisering.

Som det fremgår af tabellen, er forsyningsområdet i Frederikshavn, Odense og Silkeborg Kommuner samlet både politisk og administrativt. Det politiske ansvar for området er placeret i økonomiudvalget (i Odense Kommune i By- og Kulturudvalget), mens det administrative ansvar for budget og opgaveløsning er samlet i en central ejendomsenhed.

I Fredensborg, Hvidovre, Morsø og Rudersdal Kommuner er budgetansvaret for selve forbruget placeret hos de enkelte institutioner/skoler. I Esbjerg Kommune ligger budgetansvaret hos de forskellige fagforvaltninger – decentralt på skoleområdet. Esbjerg, Fredensborg, Hvidovre og Rudersdal Kommuner har alle centrale ejendomsenheder, som rådgiver og sparrer med forvaltningerne og institutionerne/skolerne, fx er energikonsulenten i kommunerne ansat i den centrale ejendomsenhed. Deltagerkommunerne med en decentral model fremhæver, at denne organisering er valgt ud fra en tanke om at skabe synlighed omkring energiforbruget og give incitament til at nedbringe energiforbruget.

Vurdering af praksis

Deltagerkommunerne har på de afholdte workshops haft stor fokus på, at en central organisering giver bedre muligheder for en strategisk og koordineret tilgang til energiledelse i kommunerne. God energiledelse indebærer koordinering af en række elementer for at opnå så stor effekt som muligt, herunder investering i og drift af CTS-systemer, samlet overvågning af forbrugstal, efteruddannelse af teknisk servicepersonale, effektiv udnyttelse af energikonsulenter, modernisering af kommunale ejendomme, effektivt indkøb mm.

Rationalet bag en decentral organisering er, at det giver incitament til at nedbringe forbruget på den enkelte institution. Ansvar ligger således decentralt med forhåbning om, at det medfører reduktioner i forbruget af energi. Deltagerkommunerne giver imidlertid udtryk for, at energiledelse og -optimering hurtigt kan forsvinde blandt de mange kerneopgaver, som de

⁵ De tre organisationsmodeller er beskrevet i afsnit 2.2.

decentrale ledere og medarbejdere skal løse – fx pædagogisk ledelse, undervisning, inklusion, arbejdstidsaftaler og den nye folkeskolereform.

Endvidere påpeger deltagerkommunerne, at skolelederens energibudget ved en decentral organisering ikke fylder meget i det samlede budget og således heller ikke får meget opmærksomhed. Ligger energibudgettet til alle kommunens ejendomme centralt, vil det omvendt blive mere synligt, at der er samlet set er mange penge på spil.

4.3.2 Politikker og strategier

Kun få deltagerkommuner har egentlige politikker og/eller strategier med et klart fokus på kommunens energiforbrug og mål for reduktionen heri. Derimod har alle deltagerkommuner udarbejdet politikker og/eller strategier vedrørende miljø- og klimaområdet, som i forskellig udstrækning indeholder politikker eller strategier relateret til forsyningsområdet i kommunerne.

Ser man først på politikker og strategier med et konkret fokus på forsyningsområdet, fremgår det af de gennemførte kortlægningsanalyser, at tre kommuner har lavet såkaldte "kurveknækker-aftaler" med Center for Energibesparelser (tidligere Elsparefonden) om at nedbringe deres elforbrug. Fredensborg Kommune har konkret haft en målsætning om at nedbringe elforbruget med 10 % i perioden 2008-13, imens man i Morsø Kommune har forpligtiget sig til at nedbringe forbruget med 8 % i perioden 2010-14. I 2008 indgik Hvidovre Kommune også en "kurveknækker-aftale" med Center for Energibesparelser, som forpligter kommunen til at reducere elforbruget med 2 % om året frem til udgangen af 2011. Aftalen er siden blevet fornyet og udvidet, så aftalen gælder en reduktion med 2 % for både el- og varmfeforbrug frem til udgangen af 2013. I Fredensborg Kommune har man endvidere en målsætning om at nedbringe kommunens energiforbrug generelt med 20 % fra 2008-20. I 2013 er forbruget af el nedbragt med ca. 15 % i forhold til 2008.

Esbjerg, Frederikshavn og Odense Kommune har konkretiseret et egentligt serviceniveau på forsyningsområdet – mere præcist vedrørende varmfeforbruget. Serviceniveauerne er forskellige i detaljeringsgrad. De er kort beskrevet i den følgende boks.

Boks 4.2 Beskrivelse af serviceniveauer – eksempler

Esbjerg Kommune angiver i kommunens driftsvejledning til energiansvarlige og brugere konkrete temperaturer for otte forskellige lokaletyper (fx 21 grader i kontorer og undervisningslokaler) samt temperaturer for brugs- henholdsvis badevand (45-50 henholdsvis 38-40 grader) og vand i svømmehaller (27 grader).

Frederikshavn Kommune aftaler temperaturer i forskellige lokaletyper med hver enkelt institution i serviceleveranceaftaler.

Odense Kommune angiver ligeledes konkrete temperaturer, men er lidt mindre præcis i forhold til forskellige lokaletyper. Der angives også en maksimum temperatur for brugsvand.

Ser man på klima- og miljøområdet, viser kortlægningen, at alle deltagerkommuner arbejder med politikker og strategier. Alle kommunerne har vedtaget konkrete målsætninger for deres reduktion af CO₂-udledning. Målsætningerne varierer kommunerne imellem – hovedparten af kommunerne ser frem mod 2020 eller 2025 og arbejder på en reduktion i størrelsesordenen 20-25 %. Ser vi på de overordnede politikker og strategier i kommunerne, hænger klima- og miljøområdet sammen med forsyningsområdet. Kommunernes forbrug af el, vand og varme er et centralt indsatsområde i deres arbejde med at reducere udledningen af CO₂.

Et centralt element i forhold til kommunernes politikker og strategier på miljø- og klimaområdet er, at politikker og strategier ofte lanceres sammen med en pulje til energieffektiviseringer. Finansieringen – herunder forskellige investeringsmodeller – beskrives nærmere i et særskilt afsnit nedenfor.

Halvdelen af deltagerkommunerne har indgået aftaler med Danmarks Naturfredningsforening om at blive "klimakommune". Som klimakommune forpligtiger man sig til at reducere udledningen af CO₂ med 2-3 % årligt frem mod 2020, 2025 eller 2030.

4.3.3 Systemunderstøttelse

Kortlægning af praksis

I dette afsnit beskrives deltagerkommunernes arbejde med systemunderstøttelse af mekaniske installationer på forsyningsområdet. Systemunderstøttelse forstås primært som systemer designet til automatisk overvågning og optimering af mekaniske installationer placeret decentralt på daginstitutioner, skoler og i administrationsbygninger. De primære mekaniske installationer vedrører varme, ventilation og vand. Eksempler på andre mekaniske installationer er tyveri- og brandalarmer, solafskærmning, lysstyring og vinduesstyring.

Systemerne giver mulighed for en samlet central overvågning og optimering af forbruget på kommunernes institutioner. Systemerne til automatisk overvågning har forskellige samlende betegnelser – fx Intelligente Bygningsinstallationer (IBI) eller Central Tilstandsstyring (CTS). I det efterfølgende anvendes betegnelsen CTS-systemer.

Alle deltagerkommunerne anvender CTS-systemer i deres arbejde med overvågning og optimering af installationer decentralt. Det kræver betydelige investeringer at udrulle CTS-systemer i kommunernes ejendomme. Der er store forskelle mellem kommunerne på, hvor mange ejendomme der har fået installeret CTS-systemer. Nogle kommuner har fx prioriteret de største ejendomme, mens andre har prioriteret én energitype eller installationer på én ejendomstype.

Et centralt spørgsmål i forhold til de forskellige CTS-systemer er anvendelsen af data og forbrugstal i kommunerne. Overordnet set giver deltagerkommunerne udtryk for, at systemet har to hovedformål: Systemet og de informationer, som det genererer, skal:

1. kunne bruges som analyseværktøj i den centrale ejendomsadministration – både af energikonsulent og medarbejdere, der arbejder med vedligeholdelse – bl.a. for at svare på, hvilke ejendomme der bruger meget energi og hvornår.
2. lette den decentrale styring af de mekaniske installationer og synliggøre forbruget decentralt for både ledere, brugere og teknisk servicemedarbejdere for at skabe incitament til nedbringelse af forbruget decentralt gennem ændret forbrugsadfærd.

Et andet centralt spørgsmål i forhold til alle systemerne er, hvordan (og hvor ofte) kommunerne opdaterer ejendommenes forbrugstal. Deltagerkommunerne fordeler sig i tre grupper. Odense og Rudersdal Kommuner fjernaflæser en stor andel af deres data vedrørende forbrug af el, vand og varme via CTS-systemer og får således relativt let opdaterede data og forbrugstal time for time. I Morsø, Hvidovre og Esbjerg aflæses alle forbrugstal manuelt månedligt. Det giver en mere administrativ tung opdatering af data såvel som ældre data og nøgletal. I Fredensborg, Frederikshavn og Silkeborg Kommuner sker opdateringen i en kombination af fjern- og manuel aflæsning. Endvidere arbejder Esbjerg, Silkeborg og Hvidovre Kommuner på at indhente forbrugsdata direkte fra de forskellige forsyningselskaber.

Vurdering af praksis

Fjernaflæsning af forbrugsdata giver let og hurtig adgang til opdaterede data for den centrale ejendomsadministration. Fjernaflæsning kan endvidere via den centrale ejendomsenhed give let og hurtig adgang til data og nøgletal for den energiansvarlige på den enkelte institution – fx ledere eller tekniske servicemedarbejdere. Flere deltagerkommuner giver udtryk for, at information om energiforbruget kommunikeres bedre ud decentralt, hvis man centralt har bearbejdet data – fx udarbejdet centrale nøgletal og sammenlignet de enkelte institutioner.

Fjernaflæste forbrugstal opgjort time for time i stedet for månedligt giver mulighed for udarbejdelse af bedre forbrugsnøgletal på ejendomsniveau og mulighed for at følge forbruget time for time og dermed få deltageret indsigt i, hvilke konkrete ejendomme/enheder der har høje forbrugstal, og hvornår på døgnet forbruget er særligt højt. Er forbruget fx særligt højt på udvalgte skoler? Er det særligt højt uden for almindelig åbningstid, når skolen anvendes af frivillige foreninger? Det er imidlertid en betydelig investering at købe og installere de installationer og programmer, der giver grundlag for fjernaflæsning af data time for time.

Flere deltagerkommuner arbejder på at indhente forbrugsdata direkte fra forsyningsselskaberne. Det vil give en række fordele, fx relativ hurtig og let adgang til data ligesom ved fjernaflæsning og mindre eller måske ingen arbejde med vedligehold og udskiftning af målere. Endvidere vil man undgå de store investeringer i fjernaflæsning. Umiddelbart peger deltagerne på to ulemper. For det første er der risiko for, at man bliver tæt knyttet til en leverandør og således afhængig af denne leverandør i forhold til selve energiforsyningen såvel som leveringen af forbrugsdata til analyse. Det skal således sikres, at man har adgang til historiske data i tilfælde af et leverandørskifte samt, at dataformater er kompatible fra en leverandør til en anden. For det andet kræver det et betydeligt arbejde at få aftaler i stand med forsyningsselskaberne, der leverer el og vand. Det skyldes, at der ofte vil være mange forskellige leverandører af el og vand sammenlignet med varme.

Deltagerkommunerne giver udtryk for, at det er vigtigt at have installationer (CTS-anlæg) decentralt, som automatisk kan regulere energiforbruget i ejendommene – altså sikre, at der ikke bruges energi, når der ikke er behov for det, fx aften og nat, i weekender og ferier, i tomme lokaler og gangarealer mv. Installationerne skal endvidere sikre en optimal styring af forbruget decentralt.

Decentrale installationer – særligt CTS-anlæggene – skal betjenes rigtigt for at opnå den bedste styring af energiforbruget i ejendommen og høste effektiviseringsgevinsterne ved installation af anlægget. Deltagerkommunerne peger derfor på, at det er centralt, at det energiansvarlige personale er grundigt instrueret i driften af anlæggene decentralt. Der er enighed om, at det tekniske servicepersonale er en helt central målgruppe. Der er imidlertid betydelige forskelle deltagerkommunerne imellem i den måde, hvorpå de tekniske servicemedarbejdere arbejder med energistyring – herunder fx arbejdsdeling med fagpersonalet, mængden af generel efteruddannelse og specialisering af medarbejdere. Disse forhold er beskrevet nærmere under afsnittet om fælles drift.

4.3.4 Fokus på brugeradfærd

Kortlægning af praksis

Incitamentsmodeller og decentrale modeller

Incitamentsmodeller på forsyningsområdet handler overordnet set om at nedbringe energiforbruget ved at præmiere enten brugere eller medarbejdere decentralt for at spare på energien. Incitamentsmodeller kan indrettes på mange forskellige måder og tilgodese forskellige behov og ønsker. I denne kortlægning sondres der imellem faktiske incitamentsmodeller og de incita-

menter, som ligger implicit i en decentral organisering, hvor budgettet til energiforbruget er placeret på de enkelte institutioner.

Egentlige incitamentsmodeller er modeller, som deltagerkommunerne har konstrueret og implementeret med det konkrete formål at påvirke forbruget gennem incitamenter – en decentral organisering betegnes således ikke som en egentlig incitamentsmodel.

I Tabel 4.3 gives et overblik over, hvilke deltagerkommuner der har implementeret egentlige incitamentsmodeller på forsyningsområdet.

Tabel 4.3 Incitamentsmodeller på forsyningsområdet

	Ja	Nej
Esbjerg		X
Fredensborg	X	
Frederikshavn	X	
Hvidovre		X
Morsø		X
Odense		X
Rudersdal	X	
Silkeborg		X

Jævnfør ovenstående tabel har Fredensborg, Frederikshavn og Rudersdal Kommuner implementeret egentlige incitamentsmodeller. De tre incitamentsmodeller er konstrueret forskelligt. Modellen i Rudersdal Kommune er målrettet selve medarbejderne ude på institutionerne, således at den belønner konkrete medarbejdere, der har gjort en særlig indsats for at nedbringe energiforbruget. Modellerne i Frederikshavn og Fredensborg Kommuner er derimod målrettet selve institutionen, således at institutionen kan frigøre budgetmidler til andre poster, hvis den nedbringer udgifterne til energiforbruget. I begge kommuner er modellerne konstrueret, således at institutionen og den centrale ejendomsadministration deler en eventuel gevinst, mens institutionen skal afholde alle udgifter til et eventuelt merforbrug i forhold til det budgetterede. Modellerne er beskrevet mere udførligt i boksen nedenfor.

Boks 4.3 Incitamentsmodeller - eksempler

Rudersdal Kommune har implementeret en incitamentsmodel som en del af kommunens ESCO-projekt. Kommunen har i forbindelse med et 6-årigt ESCO-projekt⁶ på skoleområdet arbejdet med energibesparelser gennem adfærdsændringer. Projektet er tilrettelagt, således at ESCO-leverandøren både byder ind med en teknisk optimering og en adfærdsoptimering. De opnåede energibesparelser fra ændret adfærd skal udgøre op mod en tredjedel. Incitamentsmodellen er lavet, så incitamentet til energioptimering føres helt ud på medarbejderniveau. Dels kan teknisk servicemedarbejdere på skolerne opnå en personlig bonus, dels kan skolerne indstille en ildsjæl til en bonus. Der ligger en række yderligere brugerrettede aktiviteter i indsatsen – bl.a. information om skolernes mål og resultater på området, kortlægning af elevernes viden om energi- og vandbesparelser, indsamling af inspirationsmateriale til skolens lærere og pædagoger samt afholdelse af konkurrencer.

Fredensborg Kommunes energimodel betyder, at institutioner/skoler får en andel af energibesparelsen. Modellen fungerer på den måde, at energibesparelser under en hvis størrelse deles ligeligt mellem centrale og decentrale budgetter over de første tre år for at sikre et økonomisk incitament hos brugerne til at spare på energien. Samtidig skal de decentrale budgetter fortsat selv afholde udgifterne, så-

⁶ ESCO står for "Energy Service Company". Læs mere om ESCO i kapitel 4.

Boks 4.3 Incitamentsmodeller - eksempler

fremt energiforbruget stiger.

Frederikshavn Kommune har indført en incitamentsmodel på forsyningsområdet. Incitamentsmodellen er indrettet på den måde, at eventuelle afvigelser i det realiserede forbrug fra baseline (bygningens beregnede forbrug) belønnes, hvis der er et mindre forbrug i forhold til baseline eller sanktioneres, hvis der er et merforbrug. Budgetjusteringer kan dog forekomme i forhold til uforudsete ændringer af driften. Modellen betyder i praksis, at institutioner/skoler får del i energibesparelserne. Der er udarbejdet et omfattende informationsmateriale om huslejemodellen. Materialet findes både skrifteligt og som et kort videoklip på nettet. Der informeres om indholdet af huslejemodellen på en let tilgængelig måde, som giver brugere, medarbejdere og ledere en forståelse for, hvilke gevinster og omkostninger der er forbundet med henholdsvis et mindre- eller merforbrug.

To eksempler på *decentrale modeller* ses i Esbjerg og Hvidovre Kommuner. I begge kommuner kan decentrale enheder beholde den energibesparelse, der kommer fra foranstaltninger finansieret af egne midler. Foranstaltninger finansieret af centrale energimidler medfører en reduktion af energibudgettet.

Andre indsatser målrettet brugerne

I flere af deltagerkommunerne har man udarbejdet dokumenter, der beskriver forventninger til decentrale ledere, medarbejdere og brugeres adfærd såvel som beskrivelser af konkrete opgaver, som ligger decentralt. Dokumenterne er forskellige indholdsmæssigt og er udarbejdet med forskellige formål – fx som en serviceleveranceaftale (SLA), som en del af et energiledelsesprojekt eller som informationsmateriale om installationer.

Odense Kommune har fx udarbejdet et energinotat, der indeholder energimæssige krav og vejledninger til energiforbedrende adfærd og i nogen udstrækning til energirigtige indkøb og projekteringer decentralt. Notatet indeholder således krav til såvel de energiansvarlige og brugerne decentralt som gode råd til den daglige indsats vedrørende energiforbedringer i ejendommene. Et andet eksempel er Esbjerg Kommunes "Driftsvejledning til energiansvarlige og brugere". Vejledningen indeholder både konkrete krav til opgaveløsningen decentralt vedrørende energioptimering, serviceniveaubeskrivelser og gode råd.

Deltagerkommunerne arbejder endvidere aktivt på at kommunikere forbrugsdata ud til decentrale ledere og brugere for derigennem at sætte fokus på forbruget på de enkelte skoler, institutioner mv. Der er forskel fra deltagerkommune til deltagerkommune på indholdet af informationen og på, hvor ofte informationen sendes ud decentralt. Indholdet og kadencen, hvormed den udsendes, afhænger bl.a. af det it-system, som kommunen anvender, og af omfanget af installerede CTS-systemer decentralt. Skal data indsamles manuelt, vil ledere og brugere modtage data med en lavere hyppighed og mindre detaljeringsgrad. Kombinationen af CTS-systemer og it-systemer til central dataopsamling og overvågning kan derimod give mulighed for at udsende opdaterede forbrugstal hyppigt og opgjort time for time.

Boks 4.4 Eksempler på brugerrettede indsatser i Hvidovre Kommune

Hvidovre Kommune har gennemført en egentlig oplysningskampagne, som har haft til formål at reducere forbruget af energi. Formålet med kampagnen har været at sætte fokus på energirigtig adfærd ude på kommunens ni folkeskoler og hverve klimaambassadører på de skoler, hvor en sådan ikke allerede findes. Kampagnen skulle engagere både ledelse, lærere, elever og tekniske serviceledere ude på folkeskolerne. Skolekampagnen var primært bygget op omkring en klimakonkurrence på skolerne, hvor lærere og elever blev opfordret til at inddrage tematikken om energirigtig adfærd i undervisningen.

Boks 4.4 Eksempler på brugerrettede indsatser i Hvidovre Kommune

Som et led i adfærdsindsatsen har Hvidovre Kommune desuden etableret en klimaambassadørordning, som har til hensigt at forankre klimaindsatsen lokalt på kommunens arbejdspladser og institutioner. Klimaambassadørerne, som udgøres af medarbejdere eller ledere, bidrager til kommunens energibesparelser ved bl.a. at inkorporere energirigtig adfærd og indrapportere uregelmæssigheder i energiforbruget. Klimaambassadørerne kan søge om midler i en "Klimainitiativpulje" på i alt 100.000 kr. til projekter med fokus på energirigtig adfærd og mindre tekniske tiltag. Der er endvidere afsat en begrænset sum til belønning af klimaambassadører, der gør en særlig indsats.

Vurdering af praksis

Overordnet set vurderer deltagerkommunerne, at det er centralt, at der skabes synlighed om forbruget af el, vand og varme decentralt. Synlighed af forbruget er en forudsætning for, at ledere og medarbejdere decentralt kan arbejde med energieffektiviseringer. Udarbejdelse af opdateret ledelsesinformation med fokus på energi er et redskab hertil. Andre eksempler er egentlige kampagner, uddannelse af energiambassadører, energi i undervisningen mm.

Tre deltagerkommuner har erfaringer med egentlige incitamentsmodeller. De vurderer, at den væsentligste effekt af incitamentsmodellerne har været, at energiforbruget ude på ejendommene er blevet mere synligt for de decentrale ledere. Fredensborg Kommune vurderer endvidere, at deres energimodel har ydet et konkret bidrag til opnåede energibesparelser, siden modellens indførelse i 2011. De øvrige to kommuner har vanskeligt ved at afgøre, hvorvidt deres modeller har haft en egentlig effekt på forbruget. Det skal ses i sammenhæng med, at deltagerkommunerne giver udtryk for, at energiledelse og energioptimering ikke prioriteres lige så højt som kerneopgaverne på deres områder.

Frederikshavn Kommune peger på, at deres incitamentsmodel har været med til at sætte fokus på institutionernes rolle i arbejdet med at reducere energiforbruget i kommunerne. Med incitamentsmodellen er det blevet mere tydeligt, at forbrug koster penge – også for den enkelte institution. Frederikshavn Kommune peger endvidere på, at incitamentsmodeller kan virke komplicerede og være vanskelige at forklare til ledere, brugere og politikere. Det kan være en udfordring, fordi alle aktører skal kunne forstå modellen, før den kan virke optimalt.

Rudersdal Kommune giver udtryk for, at der er blandede holdninger til kommunens incitamentsmodel, herunder til at incitamentet føres helt ud på medarbejderniveau ude på skolerne. Nogle steder kører det godt, imens personalet på andre skoler ikke har taget ordningen til sig.

4.3.5 Konkurrenceudsættelse og private leverandører

Konkurrenceudsættelse af selve forbruget af vand og varme vurderes af deltagerkommunerne som et vanskeligt område at arbejde med. Leverandørerne er så godt som givet i form af de lokale vandværker og fjernvarmeværker. Odense og Esbjerg Kommuner har konkurrenceudsat deres indkøb af el. Herudover nævner deltagerkommunerne, at det vil kunne lade sig gøre at konkurrenceudsætte indkøb af andre forbrugstyper som fx olie og naturgas.

Konkurrenceudsættelse af indkøb sker ofte i indkøbsfunktioner i kommunernes administration. Deltagerkommunerne påpeger, at det er nødvendigt, at ejendomscentret og indkøbsfunktionerne har en tæt dialog, så der både tages højde for indhold, effektiviseringer og juridiske forhold i forbindelse med konkurrenceudsættelsen.

Deltagerkommunerne har endvidere blik for, at en konkurrenceudsættelse af indkøbet af el, vand og varme kan indeholde andre elementer på forsyningsområdet end selve forbruget – fx serviceaftaler vedrørende installationer og aftaler om levering af forbrugsdata til kommunerne.

Silkeborg Kommune har konkurrenceudsat alle kommunens serviceaftaler. Det har både medført effektiviseringsgevinster og løftet serviceniveauet hos leverandøren. Kommunens ejendomscenter har endvidere fået et centralt it-værktøj, der giver et samlet overblik over alle tekniske anlæg samt registrerede servicebesøg og -data. Frederikshavn Kommune har ligesom Silkeborg Kommune arbejdet på en optimering af deres serviceaftaler, men har ikke haft dem alle i udbud.

Deltagerkommunerne har forskellige erfaringer med og holdninger til tværkommunale udbud på forsyningsområdet. Fordelen ved de tværkommunale udbud – fx udbud i regi KomUdbud – er, at større volumen ser ud til at give bedre priser. Særligt to ulemper nævnes. Tværkommunale udbud kan blive så store, at kun få leverandører er store nok til at byde. Endvidere medfører flere kommuner, at der skal tilgodeses flere interesser og ønsker – det kan komplicere processen og den endelige aftale.

4.3.6 Sammentænkning af finansieringen af energiprojekter

Kortlægning af praksis

Finansieringskilderne til energieffektiviseringer i kommunerne er mange – driftsbudgetter til vedligeholdelse, anlægsbudgetter til fx nybyg og renoveringer samt budgetter konkret øremærket til energiinvesteringer. Det er en overordnet og central pointe hos deltagerkommunerne, at alle finansieringskilder tænkes sammen, så man får mest muligt for pengene – både set i forhold til energioptimering og i forhold til vedligeholdelse af sine ejendomme.

Fokuserer man særskilt på finansiering øremærket energieffektiviseringsprojekter i kommunen, ses det, at syv ud af otte deltagerkommuner har øremærket puljer til investering i energieffektiviseringsindsatser. KORA har ikke kortlagt størrelsen på puljerne i deltagerkommunerne.

En af de syv kommuner – Rudersdal Kommune – har finansieret energieffektiviseringer i regi af et ESCO-samarbejde.

ESCO står for "Energy Service Company". I et ESCO-samarbejde indgår kommunen i et samarbejde med en privat leverandør (fx et konsulentfirma eller en entreprenør). Den private leverandør planlægger og gennemfører energioptimerende indsatser i de kommunale ejendomme. ESCO-samarbejdet kan indholdsmæssigt udformes på forskellige måder. Særlig forhold vedrørende finansieringen af indsatserne og effekterne er relevante. Investeringen kan fx finansieres gennem de opnåede energibesparelser, som på den måde "betaler" for energirenoveringen, af kommunen selv eller af den private leverandør. I forhold til effekten af de gennemførte indsatser vil formålet med ESCO-samarbejdet ofte være, at den private leverandør garanterer en på forhånd aftalt effekt. Ved samarbejdets start fastlægges således en baseline for kommunernes energiforbrug, og på baggrund heraf garanterer leverandøren en bestemt energibesparelse. Andre formål med et ESCO-samarbejde kan være vidensdeling og udvikling i et samarbejde imellem kommune og privat leverandør. Igangsættelsen af et ESCO-projekt kan således være en fordel, hvis kommunen selv mangler viden og/eller ressourcer til at udvikle og implementere energieffektiviseringer.

To af deltagerkommunerne har henholdsvis erfaring med og vedtaget at igangsætte et ESCO-projekt. De to eksempler er kort beskrevet i den følgende boks.

Boks 4.5 ESCO-projekter – eksempler

Rudersdal Kommunes ESCO-samarbejde er et seksårigt projekt (2012-2016) på skoleområdet med NCC. Projektet inkluderer alle 12 skoler i kommunen. Projektets overordnede mål er en 20 % besparelse på henholdsvis el, vand og varme. Det er estimeret, at to tredjedele skal komme fra indsatser vedrørende installationer og tekniske løsninger og en tredjedele fra ændret brugeradfærd.

Hvidovre Kommune har vedtaget at igangsætte et ESCO-projekt. Økonomiudvalget har bevillet en anlægsbevilling til ESCO-projektet på i alt 75 mio. kr. Hvidovre Kommune lånefinansierer således selv indsatserne i projektet i stedet for at få den private samarbejdspartner til at stå for finansieringen. Der forudsættes en tilbagebetalingstid på 25 år, samt at energieffektiviseringerne i projektet kan finansiere renter og afdrag på lånet. Projektet er afgrænset til udvalgte ejendomme, hvor der vurderes at være et særligt potentiale.

Ser man på de øvrige seks kommuner, som har afsat øremærkede midler til energieffektiviseringer, er der flere forskelle i den konkrete udformning af finansieringen. Der fokuseres her på tre forhold: 1) Hvordan er finansieringen tilvejebragt? Dette har betydning for omkostningen ved finansieringen. 2) Hvad er den forudsatte tilbagebetalingstid for indsatser, der må finansieres? Denne er afgørende for, hvilke typer af indsatser der kan finansieres med de afsatte midler. 3) Følger der konkrete effektiviseringskrav med de øremærkede midler?

Til forskel fra finansieringen af ESCO-projekter, hvor det kan være andre aktører end kommunen, der tilvejebringer finansieringen, er det kun de seks deltagerkommuner selv, der finder midler øremærket til energieffektiviseringsprojekter. Projekterne er oftest enten selvfinansierede eller finansieret via lånoptagning hos Kommunekredit.

Når man ser på den forudsatte tilbagebetalingstid, er der større forskelle kommunerne imellem. Eksempler på tilbagebetalingstider er 5, 10, 15, 16 og 25 år. Der er således betydelige forskelle i deltagerkommunernes muligheder for at igangsætte energieffektiviseringsindsatser. En kommune arbejder ikke inden for en konkret tilbagebetalingstid på indsatsen, men i stedet med et rentabilitetskrav, der siger, at investeringen skal være tilbagebetalt, inden 75 % af indsatsens levetid.

Der er ligeledes forskelle kommunerne imellem i forhold til, om der følger konkrete effektiviseringskrav med midlerne til energieffektiviseringer. Effektiviseringskravene udmøntes som en relativ høj forudsat forrentning på effektiviseringen og i én kommune ved at forudsætte en relativ kort tilbagebetalingstid. Generelt skal effektiviseringsgevinsterne kunne finansiere investeringerne. Her er tilbagebetalingstiderne igen afgørende for, hvor stor udfordringen er. Korte tilbagebetalingstider betyder krav om hurtig implementering og hurtig effekt. Herudover skal enkelte af deltagerkommunerne hente yderligere effektiviseringsgevinster ved hjælp af de bevilgede investeringer. Det kan være udmøntet som et konkret effektiviseringskrav eller som en forudsat høj forrentning af investeringerne.

Vurdering af praksis

De otte deltagerkommuner arbejder med forskellige finansieringsmodeller for deres energieffektiviseringsindsatser. Fælles for kommunerne er det, at de igangsatte effektiviseringer skal generere en driftsbesparelse. Størrelsen af driftsbesparelsen beregnes ofte med udgangspunkt i en relativ høj forrentning og/eller korte tilbagebetalingstider, så kommunen sikrer sig, at der igangsættes indsatser, der medfører gevinster relativt hurtigt.

Deltagerkommunerne peger på, at man som hovedregel skal vælge den billigste finansiering af sine energiinvesteringer. Det vil oftest være selvfinansiering eller lånoptagning hos Kommunekredit og altså sjældent finansiering via en ekstern ESCO-samarbejdspartner.

Deltagerkommunerne peger på, at det er vigtigt, at man ser finansieringen af sine effektiviseringsindsatser i det "rigtige" tidsperspektiv. Puljer til energieffektiviseringer har ofte relativt korte tidshorisonter i form af forudsatte tilbagebetalingstider på fx 5, 7 eller 10 år. Tilbagebetalingstiderne er afgørende for, hvilke indsatser der kan igangsættes og dermed for mulighederne for at indhøste gevinsterne inden for den forudsatte tilbagebetalingstid – fx har nye vinduer eller et nyt tag tilbagebetalingstider på mere end 10 år. Har en kommune allerede høstet (nogle af) de letteste effektiviseringsgevinster – ofte med korte tilbagebetalingstider, kan det blive en reel udfordring at udmønte midler til energieffektiviseringer på en fornuftig måde.

For at håndtere udfordringen med korte tilbagebetalingstider nævner deltagerkommunerne, at øremærkede midler til energieffektiviseringer skal ses i sammenhæng med andre kommunale finansieringskilder – særligt vedligeholdelsesmidler. Vedligeholdelsesmidlerne kan bruges til finansiering af effektiviseringer med længere tilbagebetalingstider – fx vinduer og tage. Deltagerne giver endvidere udtryk for, at det er god praksis, at en ejendom er i bedre stand efter gennemførelsen af energieffektiviseringer vedrørende ejendommen.

I en driftsorganisation er det endvidere vigtigt at tænke læring ind i den daglige drift. Hvordan bliver ejendomsadministrationen dygtigere og mere effektiv i sin opgaveløsning? Det kræver, jf. deltagerkommunerne, et mere langsigtet læringsperspektiv – også i forbindelse med gennemførelsen af energieffektiviseringsprojekter. Det er således nødvendigt, at ejendomscentret tænker strategisk og langsigtet i sin opgaveløsning – ikke kun på at plukke de lavthængende frugter.

5 Renholdelse

I det følgende kapitel sammenholdes først resultaterne fra nøgletalsanalysen med kortlægningen af deltagerkommunernes praksis på renholdelsesområdet. Derefter præsenteres en mere detaljeret kortlægning af kommunernes praksis på renholdelsesområdet samt en kort vurdering heraf. Først præsenteres dog analysens hovedkonklusioner.

5.1 Hovedkonklusioner

Analysens hovedkonklusioner fremgår af den følgende boks.

Boks 5.1 Hovedkonklusioner – renhold

Kommunerne kan tage afsæt i følgende punkter, hvis de vil vurdere og optimere egen praksis:

- *Central organisering af rengøringsområdet*

Analysen peger på, at en central organisering af rengøringsopgaven understøtter en mere effektiv ressourceudnyttelse. Det skyldes bl.a., at en central organisering giver mulighed for øget professionalisering og bedre styring af opgaven. Endvidere er der mulighed for at indhøste stordriftsfordele og optimere ressourceanvendelsen på tværs af sektorer og institutioner. Dertil kommer, at en central organisering kan understøtte konkurrenceudsættelse.

- *Konkurrenceudsættelse og udlicitering*

Analysen peger på, at der er optimeringsmuligheder forbundet med konkurrenceudsættelse og udlicitering af renholdelsesopgaven i kommunerne. Analyserne viser, at deltagerkommuner, som har gennemført hel eller delvis udlicitering, har lavere udgifter pr. m² end deltagerkommuner, som selv varetager driften. Samtidig peger analysen på mulige øvrige konsekvenser ved konkurrenceudsættelse og udlicitering såsom lavere kvalitet af rengøringen samt forringelser af rengøringspersonalets løn- og ansættelsesforhold. Videns- og erfaringsudveksling mellem kommunerne om gennemførelse af udbud og kontraktindgåelse, herunder ydelses- og leverandørkrav, vægtning af tildelingskriterier, sociale klausuler mv., kan være med til at afbøde de negative følger.

- *Optimering af arbejdstakten*

Analysen peger på, at deltagerkommunerne arbejder ud fra forskellige arbejdstakter, når de selv varetager renholdningsopgaven. Analysen indikerer således, at der for nogle kommuner kan være optimeringsmuligheder forbundet med at øge arbejdstakten. Ændringer af arbejdstakten kan dog ikke stå alene. Det kan fx forudsætte ændret tilrettelæggelse af arbejdet, udskiftning af rengøringsudstyr/-materialer mv.

- *Systemunderstøttelse*

Endvidere peger analysen på, at it-baserede systemer kan understøtte styringen af rengøringsopgaven. Analysen peger samtidig på, at der er optimeringsmuligheder forbundet med en større integration af rengøringsystemerne med øvrige it-systemer i kommunerne.

5.2 Sammenhæng mellem nøgletal og praksis

Analysen af nøgletallene på renholdelsesområdet⁷ viser, at to deltagerkommuner skiller sig ud fra de resterende deltagerkommuner ved samlet set at have de laveste udgifter pr. m². Det er Fredensborg og Rudersdal Kommuner. Samtidig viser analysen, at tre deltagerkommuner har højere udgifter til renhold pr. m² end de øvrige deltagerkommuner. Det er Frederikshavn, Morsø

⁷ KORA, 2015, "Nøgletalsanalyse af otte kommuners ejendomsadministration – Første del af benchmarkinganalysen af kommunernes ejendomsadministration".

og Hvidovre Kommuner. Tabel 5.1 giver et overblik over deltagerkommuner med henholdsvis laveste og højeste udgifter.

Det fremgår endvidere af nøgletalsanalysen, at der er tale om betydelige forskelle mellem deltagerkommunerne. For eksempel er forskellen mellem deltagerkommunerne, som har henholdsvis de laveste og højeste udgifter pr. m² for daginstitutioner, 298 kr. pr. m². Den samlede forskel er med udgangspunkt i en beregnet gennemsnitskommune estimeret til ca. 2,2 mio. kr. for daginstitutionerne.

Det er således interessant at se nærmere på, om Fredensborg og Rudersdal Kommuner anvender en anden praksis end de øvrige deltagerkommuner.

Tabel 5.1 Deltagerkommuner med de laveste henholdsvis højeste udgifter pr. m²

Renhold	
Deltagerkommuner med de laveste udgifter	Fredensborg Rudersdal
Deltagerkommuner med de højeste udgifter	Frederikshavn Morsø Hvidovre
Øvrige deltagerkommuner	Esbjerg Odense Silkeborg

Det fremgår af kortlægningen af deltagerkommunernes praksis, at Fredensborg og Rudersdal Kommuner adskiller sig fra de øvrige deltagerkommuner ved, at begge kommuner helt eller delvist har udliciteret den kommunale rengøring. Fredensborg Kommune har valgt at indføre en 75/25-ordning, mens Rudersdal Kommune har gennemført en fuldstændig udlicitering af området. Hertil kommer, at Odense Kommune har udliciteret rengøringen af kommunens daginstitutioner, og at kommunen har de næstlaveste udgifter blandt samtlige deltagerkommuner for denne bygningstype⁸. De øvrige deltagerkommuner har *ikke* udliciteret rengøringsopgaven. Analysen indikerer således en sammenhæng mellem konkurrenceudsættelse/udlicitering og et lavere udgiftsniveau.

Analysen indikerer endvidere en sammenhæng mellem en central organisering af rengøringsområdet og et lavere udgiftsniveau. Morsø Kommune har som den eneste af de otte deltagerkommuner valgt en decentral organisering af renholdelsesopgaven. Blandt deltagerkommunerne har Morsø Kommune de højeste udgifter pr. m². Blandt de syv kommuner, som har en central organisering af rengøringsområdet, er det de kommuner, der har valgt en privat udfører af rengøringsopgaven, der har de laveste udgifter pr. m².

Der er ikke fundet andre systematiske forskelle mellem resultaterne fra nøgletalsanalysen og kortlægningen af deltagerkommunernes praksis på renholdelsesområdet. I de følgende afsnit præsenteres en mere detaljeret kortlægning af kommunernes praksis på renholdelsesområdet samt en kort vurdering heraf.

⁸ Fredensborg Kommune har de laveste udgifter til renholdelse af daginstitutioner.

5.3 Kortlægning og vurdering

5.3.1 Organisering

Kortlægning af praksis

Renholdelsesopgaven er for størstedelen af kommunernes vedkommende samlet i kommunens ejendomsafdeling eller i en enhed i en anden fagforvaltning. Af de otte deltagerkommuner er det kun Morsø og Rudersdal Kommuner, hvor budgetansvaret ligger hos de enkelte institutioner/skoler. Tabel 5.2 giver et overblik over organiseringen af renholdelsesområdet i de otte deltagerkommuner.

Tabel 5.2 Deltagerkommunernes organisering – renhold

	Central	Forvalter	Decentral
Esbjerg	X		
Fredensborg	X		
Frederikshavn	X		
Hvidovre	X		
Morsø			X
Odense	X		
Rudersdal		X	
Silkeborg	X		

Det fremgår af tabellen, at renholdelsesområdet i Esbjerg, Fredensborg, Frederikshavn, Hvidovre, Odense og Silkeborg Kommuner er organiseret efter en central model. Med en enkelt undtagelse – Esbjerg Kommune – er opgaven i deltagerkommunerne administrativt forankret i den centrale ejendomsenhed. I Esbjerg Kommune hører renholdelsesområdet i stedet organisatorisk under Sundhed og Omsorg.

I de to øvrige deltagerkommuner – Rudersdal og Morsø Kommuner – ligger budgetansvaret på renholdelsesområdet hos den enkelte institution/skole. I Rudersdal Kommune dækker budgettet for den enkelte institution/skole udelukkende udgiften til den månedlige abonnementspris på renhold. Eventuelle tilkøb skal den enkelte institution/skole selv finansiere. I Morsø Kommune har Kommunale Ejendomme ansvaret for opgaveløsningen for administrationsbygningerne, men ikke for institutioner og skoler. I forbindelse med omstrukturering af FM-opgaver i kommunen forventes denne organisering bibeholdt.

Vurdering af praksis

De afholdte workshops med deltagerkommunerne efterlader et klart indtryk af, at en central organisering af rengøringsindsatsen rummer en lang række gevinster. Således giver hovedparten af deltagerkommunerne udtryk for, at en centralisering af området har øget effektiviteten og medført besparelser.

En central organisering af rengøringsopgaven muliggør en mere effektiv ressourceudnyttelse, bl.a. på grund af øget professionalisering og bedre styring af opgavevaretagelsen. Endvidere muliggør centraliseringen indhøstning af stordriftsfordele og optimering af ressourceanvendelsen på tværs af sektorer og institutioner.

En central organisering af rengøringsopgaven kan endvidere understøtte konkurrenceudsættelse af rengøringsopgaven. Med en central organisering kan der etableres et tilstrækkeligt overblik over opgaven (fx indhold, kvalitet og økonomi) og en professionel opgavevaretagelse, således at konkurrenceudsættelsen kan gennemføres, og der eventuelt kan afgives kontrolbud.

Det fremgik ovenfor, at de deltagerkommuner, der har udliciteret rengøringsopgaven, har en lavere udgift til rengøring end de øvrige deltagerkommuner. Det er derfor i optimeringssammenhæng relevant, at organiseringen understøtter mulighederne for at konkurrenceudsætte opgaven.

5.3.2 Styringsmodel

Kortlægning af praksis

Kommunerne anvender forskellige styringsmodeller for deres rengøringsopgave. Overordnet kan modellerne grupperes i to generelle modeller – henholdsvis en indsatsbaseret model og en udfaldsbaseret model. Den indsatsbaserede model er karakteriseret ved styring ud fra aktiviteter (programmeret rengøring eller frekvensrengøring), mens den udfaldsbaserede model derimod er karakteriseret ved styring ud fra resultater (fx INSTA 800).

Tabel 5.3 viser, hvilken styringsmodel den enkelte deltagerkommune gør brug af på renholdelsesområdet.

Tabel 5.3 Deltagerkommunernes styringsmodel på renholdelsesområdet

	Indsatsbaseret	Udfaldsbaseret	Ikke defineret
Esbjerg	X		
Fredensborg		X	
Frederikshavn		X	
Hvidovre	X		
Morsø			X
Odense	X		
Rudersdal	X		
Silkeborg		X	

Det fremgår af tabellen, at fire af deltagerkommunerne – Esbjerg, Hvidovre, Odense og Rudersdal Kommuner – anvender en indsatsbaseret styringsmodel. Tre af deltagerkommuner anvender en udfaldsbaseret styringsmodel: Fredensborg, Frederikshavn og Silkeborg Kommuner. I en enkelt af deltagerkommunerne – Morsø Kommune – er der ikke taget stilling til, hvilken styringsmodel der generelt skal anvendes i kommunen.

I den følgende boks gives konkrete eksempler på, hvordan tre kommuner arbejder inden for den udfaldsbaserede model.

Fredensborg Kommune, servicemanual

Vilkårene for rengørings- og vinduespoleringsydelser i Fredensborg Kommune er fastlagt i en service-manual. Manualen beskriver, hvem der skal gøre hvad i forhold til renhold, samt hvilken kvalitet, hyppighed og service der skal leveres.

I Fredensborg Kommune bliver der renholdt ud fra et renhedsgradssystem, dvs. ud fra hvilken kvalitet der skal være efter endt rengøring. Rengøringskvaliteten er defineret ud fra to renhedsgrader:

- Efter endt renhold må der i henhold til renhedsgrad 1 ikke være snavs eller affald nogen steder. Renhedsgrad 1 finder anvendelse i alle vædrum og "følsomme" rum (toiletter, baderum, køkkener, klinikker mv.) og i rum med andre særlige forhold (eksempelvis repræsentationsværdi).
- Renhedsgrad 2 tillader i begrænset omfang nogle snavstyper nogle steder. Som hovedregel må der være snavs, hvor det ikke er direkte iøjefaldende eller generende. Snavs i begrænset omfang accepteres. Renhedsgrad 2 gælder øvrige lokaler.

Servicemanualen indeholder også en beskrivelse og frekvensangivelse af de rengøringsopgaver, som leverandøren skal udføre, for at der kan opretholdes et tilfredsstillende indeklima.

Frederikshavn Kommune, kvalitetsniveauer og kvalitetsprofiler

I Frederikshavn Kommune planlægges og udføres renhold i henhold til INSTA800. Efter denne model defineres det på forhånd, "hvor rent" et givent lokale skal være efter rengøringens udførelse, og overlader det til rengøringspersonalet at vurdere, hvilken indsats der skal leveres for at nå frem til dette.

For hver enhedskategori (skoler, daginstitutioner, administration mv.) er der opstillet tre forskellige kvalitetsniveauer (A, B og C). Lokalerne er herefter tildelt fire forskellige kvalitetsprofiler (K4, K3, K2 eller K1). Jo højere kvalitetsniveau, jo flere lokaler i den/de højeste kvalitetsprofiler. Kvalitetsprofilerne korresponderer med de tilsvarende i INSTA800, og der kan således kvalitetsmåles og benchmarkes i forhold til dette efterfølgende.

Til hver enhedskategori tilknyttes desuden anbefalinger til en vejledende indsats. Den vejledende indsats er retningsgivende for, hvilken indsats der som minimum skal leveres for at opnå det planlagte kvalitetsniveau.

Silkeborg Kommune, Service Level Agreement (SLA)

Silkeborg Kommune har vedtaget en Service Level Agreement. Aftalen beskriver de vilkår og betingelser, hvorunder Ejendomme yder service til Driftsafdelingerne i Silkeborg Kommune. SLA'en beskriver parternes forpligtigelser over for hinanden samt tilhørende procedurer inden for porteføljeadministration, rengøring, teknisk service, forbrug, vedligeholdelse mv. Rengøringsstandarder fremgår af SLA'en.

I Silkeborg anvendes "Dialogbaseret rengøring", der tager udgangspunkt i tre kvalitetsniveauer. For hvert kvalitetsniveau er kravene til rengøringen beskrevet i forhold til indgangs- og udgangskvalitet samt defineret konkrete rengøringsopgaver. Derudover foreligger der en definition af urenheder i forhold til affald, snavs, støv, pletter mv.

Vurdering af praksis

Det fremgår af de afholdte workshops med deltagerkommunerne, at der er fordele og ulemper ved begge styringsmodeller. En væsentlig fordel ved den indsatsbaserede rengøring er, at det er forholdsvis nemt at vurdere, om rengøringsydelsen leveres eller ej, og om ydelsen lever op til de aftalte kvalitetskrav. En væsentlig fordel ved den udfaldsbaserede rengøring er, at den tillader en prioritering mellem opgaverne og overlader et fagligt skøn til rengøringspersonalet. Dette gør modellen mere fleksibel end den indsatsbaserede rengøring. Omvendt stiller udfaldsbaseret rengøring krav til kommunens organisation (vidensniveau/fortrolighed med standarden og rengøringspersonalets faglighed), ligesom der kan være opstartsomkostninger forbundet med (omlægning til) udfaldsbaseret rengøring.

Der ses ingen sammenhæng mellem deltagerkommunernes valg af styringsmodel og deres udgifter pr. m². For eksempel anvender de to kommuner, som har de laveste udgifter pr. m², henholdsvis en udfaldsbaseret model (Fredensborg) og en indsatsbaseret model (Rudersdal). En sammenstilling med nøgletallene indikerer således ikke en sammenhæng mellem kommunernes valg af styringsmodel og deres udgiftsniveau.

5.3.3 Konkurrenceudsættelse og udlicitering

Kortlægning af praksis

Det varierer som sagt fra deltagerkommune til deltagerkommune, om renholdelsesopgaven udføres af kommunen, eller om opgaven er udliciteret til en privat leverandør. Nogle deltagerkommuner har desuden valgt at løse noget af opgaven selv og udlicitere det resterende. Tabel 5.4 giver et overblik over deltagerkommunernes valg af udfører af rengøringsopgaven.

Tabel 5.4 Deltagerkommunernes valg af udfører af rengøringsopgaven

	Egen drift	Udliciteret	Delvist udliciteret
Esbjerg	X		
Fredensborg			X
Frederikshavn	X		
Hvidovre	X		
Morsø	X		
Odense			X
Rudersdal		X	
Silkeborg	X		

Som det fremgår af tabellen, varetager kommunens eget rengøringspersonale opgaveløsningen i fem ud af otte deltagerkommuner. Det drejer sig om Esbjerg, Frederikshavn⁹, Hvidovre, Morsø og Silkeborg Kommuner. Esbjerg Kommune har tidligere udliciteret den kommunale rengøring, men trak opgaven hjem igen efter klager over rengøringens kvalitet.

Fredensborg og Odense Kommuner har valgt en kombinationsmodel, hvor kommunen selv varetager driften af dele af renholdelsesopgaven, mens de øvrige dele af opgaven løses af en privat leverandør. Fredensborg Kommune har valgt en 75/25-ordning, hvor 75 % af renholdelsesopgaven løses af en privat leverandør. Den delvise udlicitering af renholdelsesopgaven er valgt for at give mulighed for benchmarking af de forskellige udførere. Odense Kommune har valgt at udlicitere opgaveløsningen på dagtilbudsområdet og enkelte skoler.

Som den eneste af de otte deltagerkommuner i undersøgelsen har Rudersdal Kommune valgt en fuldstændig udlicitering af renholdelsesopgaven. Rudersdal Kommune gennemførte i 2011 et samlet udbud af rengøringsopgaven i kommunens bygninger. Udbuddet blev opdelt i fire geografiske områder, bl.a. for at give mulighed for, at små/mellemstore virksomheder kunne afgive bud på et eller flere områder. Opgaven blev dog tildelt samme leverandør i alle fire distrikter. I Rudersdal Kommune er det valgfrit for de selvejende institutioner, om de ønsker at deltage i det samlede udbud eller ej. Rengøringsbudgettet er dog det samme, selvom institutionerne vælger at stå uden for udbuddet.

⁹ Frederikshavn Kommune har indgået en OPP-kontrakt for en enkelt skole, hvor vedligeholdelse, teknisk service og rengøring varetages af en ekstern leverandør. Kommunen bruger nøgletal fra OPP-kontrakten til benchmarking af driften af de kommunale ejendomme.

Kortlægningen af deltagerkommunernes praksis viser desuden, at flere kommuner planlægger udbud af renholdelsesopgaven i den kommende tid. Eksempelvis planlægger Esbjerg Kommune i 2015 et udbud af rengøring af Esbjerg Rådhus og en skole for at kunne sammenligne med den kommunalt udførte rengøring. Kommunen forventer i den forbindelse at afgive kontrolbud. I Silkeborg Kommune besluttede Økonomi- og Erhvervsudvalget i 2014 at udbyde en tredjedel af den kommunale rengøring. Udbuddet er geografisk afgrænset til område Syd og omfatter primært renhold af administrationsbygninger. Kommunens rengøringsenhed afgiver kontrolbud på opgaven.

Vurdering af praksis

Analysen af sammenhængen mellem deltagerkommunernes praksis og nøgletal peger som sagt på en sammenhæng mellem konkurrenceudsættelse/udlicitering og et lavere udgiftsniveau. I det følgende vurderes dette yderligere med afsæt i de afholdte workshops.

Nogle deltagerkommuner peger på, at konkurrenceudsættelse og udlicitering kan afdække effektiviseringer og give økonomiske besparelser, uden at det går ud over kvalitets- og serviceniveauet, og at konkurrenceudsættelse i sig selv kan være det, der skaber effektiviseringen. Samtidig pointeres det, at der i forbindelse med udbud og kontraktindgåelse kunne arbejdes mere med efteruddannelse, innovation og vidensoverførsel, arbejdsforhold og medarbejdertrivsel samt sociale klausuler, end tilfældet er i dag.

Andre deltagerkommuner er tvivlsomme over for udsigten til besparelsesgevinster ved konkurrenceudsættelse og udlicitering og gør opmærksom på, at der er transaktionsomkostninger forbundet med gennemførelse af udbud og den efterfølgende kommunale kontrol af kvalitetsniveau, ansættelsesforhold, brug af underleverandører mv. Derudover peges der på mulige øvrige konsekvenser af udlicitering, fx forringelser af løn- og ansættelsesvilkår, lavere jobtilfredshed, usikkerhed om ansættelse, konkurser blandt de private leverandører, samt lavere kvalitets- og serviceniveau¹⁰.

Endelig fremhæver flere deltagerkommuner, at der med fordel kan arbejdes mere med erfaringsudveksling mellem kommunerne i forhold til udbud, fx planlægning af udbud, formulering af udvælgelses-/tildelingskriterier, udarbejdelse af kravspecifikation, vurdering af tilbud, kontraktindgåelse mv.

5.3.4 Kvalitetskontrol

En del af forvaltningen af renholdelsesområdet er kontrol af kvaliteten af den udførte rengøring. Kortlægningen af deltagerkommunernes praksis viser, at de fleste af deltagerkommunerne selv varetager kvalitetskontrollen.

I fx Odense Kommune fører otte rengøringsledere tilsyn med den del af renholdelsesopgaven, som løses af kommunens rengøringsafdeling. For den del af rengøringen, som er udliciteret, er controllerfunktionen delt mellem den centrale ejendomsenhed og kommunens udbudsafdeling. I Rudersdal Kommune varetages controllerfunktionen af en intern kvalitetsinspektør placeret i den centrale ejendomsenhed. Frederikshavn Kommune har ligeledes valgt en kommunal løsning, om end controllerfunktionen i højere grad anses som en sparringspartner for rengøringsassistenternes end en kontrolinstans. I Hvidovre Kommune er det distriktslederne og de daglige driftsansvarlige, som har controllerfunktionen.

I en enkelt deltagerkommune – Fredensborg Kommune – varetages controllerfunktionen af en ekstern leverandør.

¹⁰ Analysen af nøgletallene på renholdelsesområdet viser, at forskellene i kommunernes udgifter til rengøring muligvis i et vist omfang kan forklares med forskelle i rengøringsstandarden mellem de offentlige og private leverandører (højere standard hos de offentlige).

I nedenstående boks beskrives to konkrete eksempler på, hvordan kommunerne har organiseret controllerfunktionen på renholdelsesområdet på forskellig vis.

Boks 5.3 Kvalitetskontrol – eksempler på brugen af controllerfunktioner

Rudersdal Kommune, intern kvalitetsinspektør

I forbindelse med det første samlede udbud af den kommunale rengøring i Rudersdal Kommune efter kommunesammenlægningen i 2007 ansatte kommunen en intern kvalitetsinspektør. Funktionen blev administrativt forankret i Ejendomme under teknik- og miljøforvaltningen. Den organisatoriske placering tæt på øvrige medarbejdere i kommunens centrale ejendomsenhed giver mulighed for samarbejde og koordinering af arbejdet i forbindelse med ændringer af ejendomsporteføljen.

Kvalitetsinspektørens opgaver omfatter bl.a. udarbejdelse af udbudsmateriale, ajourføring af kommunens rengøringssystem, kontrol af betalte regninger samt forvaltning af indgåede kontrakter, herunder kontrol med rengøringens kvalitet, kontrol af ansatte (ansættelsesforhold og tidsregistrering), gennemgang af og opfølgning på interne service-/kvalitetsrapporter, løbende dialog med leverandører samt diverse ad hoc-opgaver.

Fredensborg Kommune, ekstern controller

I Fredensborg Kommune varetages controllerfunktionen af en privat leverandør. Den eksterne controller kontrollerer både den del af renholdelsesopgaven, hvor kommunen har opgaveansvaret, og den del hvor den private leverandør har ansvaret.

Leverandørydelser omfatter bl.a. opfordrede og uopfordrede controllerbesøg, håndtering af brugerspørgsmål om omfang og kvalitet af ydelser i henhold til det aftalte, afklaring af definitioner og grænseflader, hjælp og vejledning vedrørende måttesystemer, rengøringsrum, valg af overfladematerialer mv. Overordnet set er det leverandørens opgave at sikre et godt samarbejde mellem Kommunale Ejendomme, leverandører og brugere.

5.3.5 Arbejdstakt

Kortlægning af praksis

Deltagerkommunerne har flere gange gjort opmærksom på, at der gælder andre overenskomstmæssige forhold for de private leverandører af rengøring end for de kommunale.

Det fremgår af de private overenskomster for rengøringsassistenter, at medarbejderne kan arbejde op til en arbejdstakt 130, da der er tale om overenskomster med akkordbestemmelser¹¹. Den offentlige overenskomst nævner ikke en bestemt arbejdstakt¹². Deltagerkommunerne oplyser, at arbejdstempoet og aflønningen ofte tager udgangspunkt i en arbejdstakt 100. Arbejdstakt 100 er den hastighed, hvor medarbejderen yder den normale arbejdsindsats og får den normale løn.

Det fremgår imidlertid af drøftelserne på de forskellige workshops, at de deltagerkommuner, som selv varetager rengøringsopgaven, arbejder ud fra forskellige arbejdstakter. Nogle af deltagerkommunerne anvender en arbejdstakt 100, andre 110 og 115. En enkelt af deltagerkommunerne – Silkeborg Kommune – har en arbejdstakt 130 i nogle af deres ejendomme.

I boksen nedenfor er der givet et eksempel på, hvordan en af deltagerkommunerne har ændret arbejdstakten i kommunens egen rengøringsafdeling for at blive mere konkurrencedygtig i forhold til det private marked.

¹¹ Af serviceoverenskomsternes § 6, stk. 2 fremgår det, at "præstationsløn er gældende, hvor arbejdet er opmålt og effektiviteten fastsat inden for et maksimum på 130 points".

¹² O.13 – 41.21 Overenskomst for rengøringsassistenter mellem KL og 3F.

Boks 5.4 Øgning af arbejdstakten i Hvidovre Kommune

I Hvidovre Kommune blev rengøringen i 2010 centraliseret, og arbejdstakten øget fra 100 til 110. Hensigten med ændringerne var bl.a. at blive mere konkurrencedygtige i forhold til de private udbydere på markedet. Der var dengang mange bekymringer i forhold til, hvilken betydning dette ville få for arbejdsmiljøet, nedslidningen af personalet og sygefraværet.

Ifølge kommunen viste bekymringerne sig imidlertid ikke at holde stik. Arbejdsmiljøet blev bedre, i takt med at utidssvarende rengøringsudstyr blev udskiftet til moderne rengøringsredskaber – med positiv betydning for antallet af nedslidningsskader. Desuden medførte omlægningen stort set ingen opsigelser, ligesom sygefraværet ikke steg.

Da arbejdstakten blev øget i 2010, blev der gennemført en proces med hyppige dialogmøder med fagforeningen. Der blev afholdt personalemøder med og åbent-hus arrangementer for medarbejderne, hvor de kunne stille spørgsmål til ledelsen og komme med ideer til gennemførelsen. Derudover blev der oprettet en særlig e-mailadresse, hvor medarbejderne kunne skrive til ledelsen og få svar på spørgsmål og stille forslag til omlægningen.

Vurdering af praksis

Det har ikke i projektet været muligt at afdække, hvilke konsekvenser de forskellige arbejdstakter har for udgiftsniveauet, kvalitets- og serviceniveauet, den konkrete arbejdstilrettelæggelse, medarbejdertilfredsheden mv. I en optimeringssammenhæng vil dette imidlertid være interessant at undersøge yderligere.

Flere deltagerkommuner fremhæver, at en ændring af arbejdstakten skal ses i sammenhæng med andre forhold såsom organiseringen af arbejdet (arbejds gange mv.), arbejdstiden, materialer og udstyr, rengøringspersonalets kompetencer samt service- og kvalitetsniveauet.

5.3.6 Systemunderstøttelse

Kortlægning af praksis

Det fremgår af kortlægningen, at hovedparten af deltagerkommunerne anvender it-baserede systemer til at understøtte styringen af renholdelsesopgaven. Morsø Kommune har som den eneste af de otte deltagerkommuner ikke indført et fælles it-system på renholdelsesområdet.

De rengøringsystemer, deltagerkommunerne gør brug af, er visuelle planlægningsværktøjer, som bl.a. kan anvendes til registrering og opmåling af lokaler, udskrift af lokalefortegnelser, tids- og priskalkulation, kvalitetskontrol samt udarbejdelse af nøgletal og arbejdsplaner for den enkelte medarbejder.

Det er ikke alle kommuner, der selv har investeret i programmerne. Eksempelvis har Esbjerg og Fredensborg Kommuner valgt at købe ydelserne hos en ekstern konsulent. Som supplement anvender Silkeborg Kommune et ressourcestyringssystem til tidsstyring og kvalitetskontrol.

Vurdering af praksis

Drøftelser med deltagerkommunerne peger på, at der væsentlige gevinster forbundet med brugen af it-systemer på renholdelsesområdet. It-systemerne er bl.a. med til at effektivisere arbejdet med at registrere og skabe overblik over rengøringsarealerne, ligesom systemerne gør det nemmere at føre kontrol med rengøringsaktiviteten, gennemføre priskalkulationer samt prioritere og fordele rengøringsopgaver.

Deltagerkommunerne påpeger dog, at det af it-sikkerhedsmæssige og tekniske årsager ikke er muligt at overføre data fra rengøringsystemerne til kommunens øvrige it-systemer. Da der ikke er fuld integration mellem it-systemerne, er det en manuel arbejdsgang at opdatere ren-

gøringsplaner ved ændret anvendelse mv. Der er derfor optimeringsmuligheder i forhold til øget integration af data mellem de forskellige it-systemer i den kommunale ejendomsadministration eller – mere optimalt – en samling af data i et fælles it-system.

5.3.7 Konkret opgaveudførelse

I det følgende ses der nærmere på to aspekter af opgaveudførelsen på renholdelsesområdet, som flere af deltagerkommunerne har gjort sig erfaringer med, nemlig synlig rengøring og nye rengøringsteknologier.

Med **synlig rengøring** menes renhold, som foregår i dagtimerne inden for almindelig arbejdstid (dagrengøring). Formålet med synlig rengøring er bl.a. at højne kvaliteten af rengøringen, gøre renhold mere synlig som en profession samt styrke den gensidige respekt og forståelse mellem brugerne og rengøringspersonalet.

Kommunalbestyrelsen i Hvidovre Kommune har besluttet at indføre synlig rengøring i den kommunale rengøring. Det betyder i praksis, at arbejdstiden i den kommunale rengøringsafdeling ligger fra kl. 06-17. Der kan dog gives dispensation, således at arbejdet kan starte tidligere, såfremt dette skønnes hensigtsmæssigt. I Odense Kommune er den kommunale rengøring af daginstitutionerne udliciteret til en privat leverandør. Aftalen med den eksterne leverandør indebærer synlig rengøring, undtagen i institutioner for børn med særlige behov.

Flere af deltagerkommunerne har valgt at gøre brug af synlig rengøring, og kommunernes erfaringer er overordnet set positive. For det første peges der på, at de opbyggede relationer og dialogen mellem brugerne og rengøringspersonalet i hverdagen er med til at påvirke brugernes adfærd i forhold til lokalernes rengøringsparathed til det bedre. Mødet med rengøringspersonalet synes at motivere brugerne til at rydde bedre op efter sig selv. For det andet kan synlig rengøring være med til at sænke omkostningerne til renhold. Således oplyser en af deltagerkommunerne, at prisforskellen mellem synlig rengøring og rengøring med forskudt tidstillæg i udbudssammenhæng kan være op til 3 mio. kr. Ulemper ved synlig rengøring kan bl.a. være, at brugeraktiviteten i dagtimerne (optagede lokaler) kan mindske effektiviteten af rengøringen, og at rengøringsaktiviteten kan forstyrre brugernes aktiviteter.

Som et led i effektiviseringen af renholdelsesområdet har flere af deltagerkommunerne erfaringer med investering i **ny rengøringsteknologi**. Nye teknologier på renholdelsesområdet omfatter robotstøvsugere, gulvvaskere, bæredygtige rengøringssystemer mv.

Dialogen med deltagerkommunerne viser, at der er blandede erfaringer med anvendelsen af ny rengøringsteknologi. Eksempelvis har ingen af deltagerkommunerne gode erfaringer med små robotstøvsugere. Omvendt er der positive erfaringer med nye rengøringssystemer, som er med til at spare arbejdsgange, samtidig med at forbruget af rengøringskemikalier i rengøringen nedbringes.

Flere af deltagerkommunerne har desuden deltaget i forsøgs-/pilotprojekter, som har haft til formål at teste nye teknologier. En af deltagerkommunerne har bl.a. afprøvet robotgulvvaskere i daginstitutioner og administrationen. Eksemplet er kort beskrevet i den følgende boks.

Boks 5.5 Afprøvning af robotgulvvaskere i Odense Kommune

Odense Kommune har i sommeren og efteråret 2013 afprøvet robotgulvvaskere i syv daginstitutioner og to administrationsbygninger som supplement til den normale rengøring. Baggrunden for forsøgsprojektet var et ønske om en højere rengøringsstandard i daginstitutionerne.

Den afprøvede teknologi består af gulvvaskere, som kører uden manuel betjening. Maskinerne service-res af det pædagogiske personale. Gulvvaskerne kan automatisk navigere rundt i lokalet via sensorer,

Boks 5.5 Afprøvning af robotgulvvaskere i Odense Kommune

som også sørger for, at hele lokalet bliver rengjort. Navigationen er desuden med til at lokalisere og vaske gulvet omkring forhindringer samt registrere, hvornår der skal bremses ned, så genstande ikke væltes. Efter endt gulvvask standser gulvvaskeren automatisk. Det beskidte vand skal skiftes manuelt efter hver gulvvask.

Evalueringen af forsøgsprojektet viser, at seks ud af syv daginstitutioner har positive erfaringer med gulvvaskeren, idet rengøringskvaliteten de fleste steder opleves som mærkbart forbedret. Oplevede gener eller besvær omfatter støj, manuel tømning og påfyldning af vand, affaldsfilter mv. samt standsning ved forhindringer.

Odense Kommune afprøver desuden en stor robotgulvvasker til brug i idrætshaller og store gangarealer. Det vurderes, at denne model har et større effektiviseringspotentiale, om end der fortsat er stort behov for videreudvikling af teknologien.

5.3.8 Medarbejderforhold og inklusion på arbejdsmarked

I det følgende ses der nærmere på deltagerkommunernes praksis i forhold til arbejdsmarkedsinklusion, kompetenceudvikling af egne medarbejdere samt deres erfaringer med arbejdsvilkår og trivsel.

Drøftelserne med deltagerkommunerne viser, at kommuner med egen rengøringsafdeling anser den kommunale rengøring som et oplagt område for kommunerne til at arbejde strategisk med at fastholde og integrere medarbejdere på arbejdsmarkedet. Stillinger på renholdelsesområdet er karakteriseret ved, at de ikke nødvendigvis kræver et højt kompetenceniveau, og at arbejdet ofte kan skaleres, så en lille arbejdstid eller en lav arbejdsintensitet kan udnyttes. Derudover er stillingerne karakteriseret ved, at der ikke nødvendigvis er borgerkontakt i større omfang.

Boksen nedenfor indeholder to eksempler på, hvordan deltagerkommunerne har arbejdet konkret med jobrotation. Øvrige deltagerkommuner har gennemført eller er i gang med at gennemføre lignende forløb.

Boks 5.6 Eksempler på jobrotationsprojekter

Hvidovre Kommunes rengøringsafdeling har i samarbejde med 3F Storkøbenhavn og lokale uddannelsesinstitutioner ført 12 rengøringsassistenter og et tilsvarende antal ledige gennem et jobrotationsprojekt i første halvdel af 2013.

De fastansatte rengøringsassistenter kunne komme på syv ugers efteruddannelse i dansk, it og kommunikation via jobrotationsordningen med afsluttende eksamen. To uger inden de ledige vikarer begyndte deres jobrotation, var de på AMU-kursus, hvor de lærte om rengøringsmidler og ergonomi i rengøringsarbejdet. Herefter fortsatte de ledige i en uges virksomhedspraktik i Hvidovre Kommunes rengøringsafdeling, hvor de blev sat ind i de rent praktiske opgaver.

Odense Kommune gennemfører i øjeblikket et jobrotationsprojekt, hvor 60 rengøringsassistenter fordelt på fire hold gennemgår uddannelsesforløb à 14 dages varighed. Der er ansat 16 i jobrotation, som vikarierer i de ledige job i perioden. På denne måde får kommunen veluddannede medarbejdere, mens ledige bliver opkvalificeret og opnår arbejdsmarkedserfaring.

Nogle deltagerkommuner peger på, at sociale hensyn kunne fylde mere i udbudssammenhæng, fx i form af sociale klausuler. Drøftelserne viser, at prisen ikke altid er det eneste og væsentligste tildelingskriterium i udbudssammenhæng. I Rudersdal Kommune blev udbuddet af den kommunale rengøring i 2011 tilrettelagt på den måde, at tilbudsprisen udgjorde 40 % af den

vægtning, der blev lagt til grund for tilbudsvurderingen, mens øvrige forhold såsom organisering af opgaven, kalkuleret timeforbrug og arbejdsmiljø tegnede sig for den resterende del af vægtningen.

Nogle deltagerkommuner peger desuden på, at udlicitering og virksomhedsoverdragelse kan have negativ betydning for arbejdsforholdene, fx et højere arbejdstempo, og at ændrede vilkår ofte medfører faldende medarbejdertilfredshed og opsigelser, herunder egen opsigelse blandt medarbejdere, som ikke ønsker at blive virksomhedsoverdraget – opsigelser, som eventuelt efterfølgende er med til at lægge yderligere pres på de sociale ydelser. Eksempelvis oplyser Hvidovre Kommune, at omkring 80 % af det personale, som er ansat i kommunens rengøringsafdeling, også er bosiddende i kommunen.

En af deltagerkommunerne – Esbjerg – giver et konkret eksempel på konsekvenserne af virksomhedsoverdragelsen af kommunalt ansatte rengøringsassistenter i forbindelse med beslutning om udlicitering af den kommunale rengøring. På det tidspunkt afslog to ud af tre medarbejdere nyt job hos den private leverandør, som blev tildelt opgaven, som følge af udsigterne til ringere vilkår.

6 Fælles drift

I det følgende kapitel præsenteres analysens hovedkonklusioner på området fælles drift. Derefter præsenteres en mere detaljeret kortlægning af kommunernes praksis på området samt en kort vurdering heraf. KORAs nøgletalsanalyse af den kommunale ejendomsadministration peger på store udfordringer med opgørelsen af sammenlignelige udgiftsniveauer på området for fælles drift. Nøgletallene på området giver følgende ikke grundlag for at undersøge sammenhænge imellem deltagerkommunernes praksis og udgiftsniveauer.

6.1 Hovedkonklusioner

Analysens hovedkonklusioner fremgår af den følgende boks.

Boks 6.1 Hovedkonklusioner – fælles drift

Kommunerne kan tage afsæt i følgende punkter, hvis de vil vurdere og optimere egen praksis:

- *Central organisering af fælles drift*

Analysen peger på, at en centralisering af løsningen af fælles driftsopgaver kan give mulighed for et samlet overblik over opgaver, medarbejderressourcer og budget. I forlængelse heraf vil en central organisering give bedre mulighed for tværgående planlægning og prioritering af opgaveløsningen såvel som en mere effektiv anvendelse af ressourcer. Med en central organisering skal der være fokus på at sikre en tæt dialog med de decentrale enheder samt klare beskrivelser af opgavefordeling og snitflader imellem ejendomsenheden og brugerne, så der sikres kendskab både til brugernes behov og ejendommenes indretning og særlige forhold.

- *Afgrænsning af de fælles driftsopgaver*

Analysen peger på, at der kan være effektiviseringsmuligheder i at arbejde med afgrænsningen af fælles driftsopgaver og i forlængelse heraf sikre det rigtige match imellem opgaver og konkrete personaletyper, således at opgaverne løses bedst og billigst. Dette skal særligt overvejes i forbindelse med en eventuel centralisering af opgaveløsningen.

Der er store forskelle på, hvilke personaletyper der løser fælles driftsopgaver i deltagerkommunerne. Overordnet set løser teknisk servicepersonale og andet teknisk personale – fx konstruktører, energikonsulenter og interne håndværkere – flertallet af opgaverne. Kortlægningen viser endvidere, at fagpersonalet i nogle kommuner også i høj grad udfører opgaveløsningen, samt at nogle deltagerkommuner i et vist omfang benytter eksterne leverandører. Der ses endvidere betydelige forskelle i, hvor mange serviceopgaver det tekniske servicepersonale løser.

- *Kompetencer og uddannelse af det tekniske servicepersonale*

Analysen peger på, at målrettet rekruttering og efteruddannelse giver mulighed for dels at effektivisere opgaveløsningen hos den enkelte medarbejder, dels at sammensætte en samlet medarbejdergruppe med de rigtige kompetencer.

Det er centralt, at man i sin tilgang til efteruddannelse og rekruttering af nye medarbejdere både tager højde for kompleksiteten i fælles driftsopgaverne og kompetencebehovet i den samlede medarbejderstab. De fælles driftsopgaver varierer i kompleksitet, hvilket kræver et forskelligt kompetence- og uddannelsesniveau hos de enkelte tekniske servicemedarbejdere i kommunerne.

6.2 Kortlægning af kommunernes praksis

6.2.1 Organisering

Kortlægning af praksis

Det er forskelligt, hvordan deltagerkommunerne har valgt at organisere løsningen af fælles driftsopgaverne, herunder særligt det tekniske servicepersonale. Nogle kommuner har valgt at gennemføre en centraliseringsproces og samle det tekniske servicepersonale i en central ejendomsenhed, mens andre kommuner har valgt en decentral organisering, hvor det tekniske servicepersonale er ansat og lokaliseret decentralt på den enkelte institution/skole. Andre igen har valgt en mellemløsning og gennemført en centralisering på nogle områder og bibeholdt den eksisterende decentrale model på andre, typisk på skoleområdet.

Tabel 6.1 giver et overblik over organiseringen af fælles drift i de otte deltagerkommuner. Den viser såvel placeringen af budget- og opgaveansvar som organiseringen af den udgående funktion i en central/forvalter organisering. Organiseringen i forhold til budget- og opgaveansvar tager udgangspunkt i de tre overordnede typer: central, forvalter og decentral. Organiseringen af den udgående funktion i forvaltningen tager udgangspunkt i følgende modeller: 1) geografisk organisering, 2) medarbejderne er knyttet til konkrete ejendomme, 3) medarbejderne er knyttet til bestemte ejendomstyper, eller 4) medarbejderne er organiseret i forhold deres kompetencer og uddannelse – fx tømrer, murer, elektriker osv.

Tabel 6.1 Deltagerkommunernes organisering – fælles drift

	Administration	Daginstitutioner	Skoler/SFO
Esbjerg	Forvalter/Geografisk	Decentral	Decentral
Fredensborg	Decentral	Decentral	Decentral
Frederikshavn	Central/Geografisk	Central/Geografisk	Central/Geografisk
Hvidovre	Decentral	Decentral	Decentral
Morsø ¹	Decentral	Decentral	Decentral
Odense	Central/Geografisk	Central/Geografisk	Decentral
Rudersdal	Forvalter	Forvalter	Decentral
Silkeborg	Central/Geografisk	Central/Geografisk	Central/Geografisk

Note: 1) Morsø Kommune har fra 1. januar 2015 en central organisering.

Det fremgår af tabellen, at Frederikshavn og Silkeborg Kommuner har centraliseret løsningen af fælles driftsopgaver vedrørende både administrationsejendomme, daginstitutioner og skoler/SFO. Teknisk servicepersonale er således ansat i den centrale ejendomsadministration i de to kommuner. Begge kommuner har endvidere valgt at organisere deres tekniske servicepersonale i teams, der er tilknyttet geografisk afgrænsede områder i kommunen. De enkelte teams har således ansvaret for alle ejendomme i et afgrænset område.

Odense Kommune har en central løsning af de fælles driftsopgaver vedrørende administrations-ejendomme og daginstitutioner, imens organiseringen er decentral på skolerne. De centralt organiserede medarbejdere er også i Odense Kommune inddelt i teams med ansvar for afgrænsede geografiske områder, således at teamet har ansvaret for både daginstitutioner og administrationsejendomme i området. Medarbejderne har konkrete institutioner som deres primære arbejdssted for at sikre kendskabet til brugernes behov og ejendommens indretning og særlige forhold.

I Esbjerg og Rudersdal Kommuner ligger budget- og opgaveansvaret vedrørende de fælles driftsopgaver på administrationsejendommene i fagforvaltningen – i Rudersdal gælder det også daginstitutionerne. På skolerne ligger ansvaret decentralt på de enkelte institutioner i begge kommuner – i Esbjerg Kommune gælder det også daginstitutionerne.

I de øvrige tre deltagerkommuner er budget- og opgaveansvaret placeret decentralt på de enkelte institutioner. I Hvidovre Kommune har man endvidere et centralt ansat håndværkerkorps ("Bygningsservice"), som løser en række fællesdriftsopgaver på alle kommunens ejendomme. Bygningsservice er beskrevet mere detaljeret i boks 6.2.

Vurdering af praksis

Dialogen med deltagerkommunerne viste, at der er en række fordele og ulemper forbundet med de forskellige organisationsmodeller.

Deltagerkommunerne peger på, at en centralisering af det tekniske servicepersonale kan medføre større fokus på fælles driftsopgaven og en professionalisering af arbejdet, hvilket kan have positiv betydning for de ansattes faglighed samt erfarings- og vidensdeling på tværs af medarbejdergruppen og følgelig for effektiviteten og kvaliteten i opgaveløsningen.

En centralisering af fælles driftsopgaverne kan bl.a. give mulighed for tværgående planlægning af opgaveløsningen og en mere effektiv anvendelse af ressourcer. Faglærte tekniske servicemedarbejdere kan løse opgaver inden for deres fag i flere ejendomme i stedet for kun på den lokalitet, hvor medarbejderen er ansat. Centralisering kan endvidere give mulighed for bedre planlægning af efteruddannelsesforløb og opgaveløsning i forbindelse med ferier og orlov. Det kan være vanskeligt for en decentralt ansat medarbejder at få fri i en længere periode.

En centralisering kan desuden medføre en række økonomiske stordriftsfordele. Eksempelvis kan en centralisering give bedre muligheder for udlicitering, ligesom indkøb på tværs af ejendomme giver mere fordelagtige priser på fx køb af eksterne håndværkerydelser og materialer.

Deltagerkommunerne er imidlertid også enige om, at det er afgørende, at medarbejderne har indgående kendskab til de ejendomme, som de skal være med til at drifte og servicere. En decentral model kan give mulighed for, at prioriteringen og planlægningen af opgaveløsningen sker tættere på brugernes ønsker og behov. En decentral organisering kan endvidere styrke det tekniske servicepersonales viden om ejendommene, ejerskab til bygningerne og kommunikationen med brugerne i hverdagen.

Deltagerkommunerne fremhæver således, at man med en centralisering af løsningen af fælles driftsopgaverne skal have fokus på, hvordan man sikrer en tæt dialog med brugere og ledere decentralt såvel som det tekniske servicepersonales kendskab til ejendommene. Eksempler herpå fra deltagerkommunerne er opdelingen i mindre teams tilknyttet færre specifikke ejendomme, aktiv brug af serviceleveranceaftaler som dialogredskab, årlige møder med de centrale ledere, løbende udsendelse af let tilgængeligt informationsmateriale om ejendomscentrets opgaveløsning og eventuelle ændringer heri, og at det tekniske servicepersonale møder om morgenen ude på ejendommene.

6.2.2 Indhold og personaletyper

Der er store forskelle deltagerkommunerne imellem i, hvem der løser hvilke fælles driftsopgaver. Tabel 6.2 nedenfor kortlægger opgaveløsningen i de otte deltagerkommuner. KORA har spurgt kommunerne om, hvilke personaletyper der løser en række forskellige opgaver, som kan ligge på fællesdriftsområdet. Der er spurgt til følgende personaletypers opgaveløsning:

- Teknisk servicepersonale – herunder både teknisk service medarbejder og ledere.
- Andet teknisk personale – fx ingeniører, bygningskonstruktører, energikonsulenter og kommunale håndværkere.
- Fagpersonale – fx lærer og pædagoger.
- Eksterne leverandører.
- Andet personale.

KORA har spurgt ind til løsningen af i alt 45 forskellige opgaver fordelt på fire overordnede områder: installationer, serviceopgaver, energistyring og indvendig vedligeholdelse. Den samlede opgaveliste fremgår af bilag 1. Følgende er eksempler på konkrete opgaver indenfor de fire overordnede kategorier.

- Installationer – fx fyrings- og varmeanlæg, ventilations- og udsugningsanlæg, vandinstallationer frem til tæppestedet, afløbsinstallationer, CTS-styring og installationer i faglokaler.
- Serviceopgaver – fx flytteopgaver, affaldshåndtering, nyanskaffelser af inventar, hårde hvidevarer og IT-udstyr, eftersyn af brandudstyr, opsætning af juletræer og belysning, uddeling af skolemælk, opstilling af borde - skolefester og andre sociale arrangementer.
- Energi - Energioptimering (styring og justering af installationer)
- Indvendig vedligehold – fx malerarbejde og vedligeholdelse af gulve (afslibning, lakering mm.).

Tabel 6.2 viser fordelingen i procent af alle potentielle fælles driftsopgaver opdelt på overordnede opgavetyper samt personaletyper, der er de primære udfører af opgaven – altså de personaletyper, der forestår selve løsningen – ikke dem der i sidste ende har ansvaret (det vil altid være kommunen) eller budgettet. Der kan være andre medarbejdere involveret i opgaveløsningen inden for de forskellige opgavetyper. Særligt kan teknisk servicepersonalet ofte være involveret, om end de ikke har det primære ansvar. Det tager opgørelsen ikke højde for.

Tabel 6.2 Fordeling af deltagerkommunernes fælles driftsopgaver på opgavetype¹ og primær ansvarlig personaletype for alle ejendomstyper (i procent)

	Es- bjerg	Fredens- borg	Frede- rikshavn	Hvid- ovre	Morsø	Oden- se	Ru- dersdal	Silke- borg	I alt
Teknisk servicepersonale²	43 %	27 %	83 %	24 %	28 %	35 %	53 %	38 %	41 %
Installationer	20 %	0 %	33 %	1 %	0 %	2 %	13 %	10 %	10 %
Serviceopgaver	21 %	26 %	38 %	19 %	25 %	26 %	33 %	25 %	27 %
Indvendigt vedligehold	1 %	0 %	10 %	4 %	0 %	7 %	7 %	0 %	4 %
Energistyring	1 %	1 %	3 %	0 %	3 %	1 %	0 %	3 %	1 %
Andet teknisk personale²	3 %	52 %	0 %	48 %	38 %	53 %	13 %	30 %	29 %
Installationer	3 %	38 %	0 %	36 %	38 %	36 %	12 %	18 %	22 %
Serviceopgaver	0 %	3 %	0 %	5 %	0 %	12 %	0 %	3 %	3 %
Indvendigt vedligehold	0 %	10 %	0 %	4 %	0 %	3 %	0 %	10 %	3 %
Energistyring	0 %	1 %	0 %	3 %	0 %	2 %	2 %	0 %	1 %
Fagpersonale²	29 %	13 %	7 %	27 %	0 %	5 %	0 %	0 %	10 %
Installationer	10 %	0 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %
Serviceopgaver	15 %	13 %	5 %	24 %	0 %	5 %	0 %	0 %	8 %
Indvendigt vedligehold	3 %	0 %	0 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %
Energistyring	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Eksterne leverandører	13 %	2 %	3 %	2 %	10 %	3 %	0 %	20 %	6 %
Installationer	3 %	0 %	3 %	0 %	0 %	0 %	0 %	10 %	2 %
Serviceopgaver	3 %	2 %	0 %	2 %	0 %	3 %	0 %	10 %	3 %
Indvendigt vedligehold	6 %	0 %	0 %	0 %	10 %	0 %	0 %	0 %	2 %
Andet personale	13 %	7 %	8 %	0 %	25 %	4 %	33 %	13 %	13 %
Installationer	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	13 %	0 %	2 %
Serviceopgaver	11 %	7 %	8 %	0 %	25 %	4 %	17 %	13 %	11 %
Indvendigt vedligehold	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	3 %	0 %	0 %
Energistyring	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Noter: 1) Se bilag 1 for liste over potentielle fælles driftsopgaver. 2) Teknisk servicepersonale: Tekniske servicemedarbejdere og -ledere, Andet teknisk personale: Fx ingeniører, bygningskonstruktører, energikonsulenter og kommunale håndværkere, Fagpersonale: Fx lærer og pædagoger.

Overordnet set fremgår det af tabel 6.2, at det i alle deltagerkommunerne primært er teknisk servicepersonale og andet teknisk personale (fx håndværkere, konstruktører og energikonsulenter), der løser flertallet af de fælles driftsopgaver. Det er forskelligt deltagerkommunerne imellem, hvordan fordelingen er imellem tekniske servicemedarbejdere og andet teknisk personale. Endvidere fremgår det, at fagpersonalet – lærer og pædagoger – løser knap en tredjedel af de potentielle fælles driftsopgaver i Esbjerg og Hvidovre Kommuner.

I Frederikshavn, Fredensborg og Odense Kommuner løser de tekniske servicemedarbejdere og andet teknisk personale i omegnen af 80-90 % af de potentielle fælles driftsopgaver. I Frederikshavn Kommune løses knap 85 % af opgaverne af teknisk servicepersonale. De opgaver, der ikke løses af teknisk servicepersonale, er i overvejende grad serviceopgaver. I Fredensborg Kommune og Odense Kommune løser tekniske servicemedarbejdere ca. 30 % af opgaverne, mens andet teknisk personale løser godt 50 % af opgaverne. I både Fredensborg og Odense Kommuner har teknisk servicepersonale primært ansvaret for serviceopgaver, imens det primære ansvar for installationerne ligger hos andet teknisk personale.

I Hvidovre, Morsø, Rudersdal og Silkeborg Kommuner løser de to personaletyper i omegnen af 70 % af de potentielle fælles driftsopgaver. I Rudersdal Kommune løser teknisk serviceperso-

nale godt 50 % af opgaverne. Serviceopgaverne løses af tekniske servicemedarbejdere, mens opgaver vedrørende installationer deles med andet teknisk personale. I Hvidovre Kommune løser andet teknisk personale knap 50 % af fælles driftsopgaverne. I Morsø og Silkeborg Kommuner er andelen henholdsvis ca. 30 og 40 %. I Hvidovre og Morsø Kommuner ligger ansvaret for installationerne primært hos andet teknisk personale – i Silkeborg er det delt med teknisk servicepersonalet.

Boks 6.2 Bygningsservice i Hvidovre Kommune

Kommunalbestyrelsen har besluttet, at Hvidovre Kommune skal have deres egen håndværkerafdeling (Bygningsservice). Organisatorisk er Bygningsservice en del af Ejendomsafdelingen placeret under den tekniske direktør. Bygningsservice servicerer kommunale bygninger i hele Hvidovre kommune. I Bygningsservice er der pr. august 2014 ansat 5 medarbejdere (4 tømrere/snedkere, 1 maler) samt 1 leder. Bygningsservices primære opgave er at tage sig af akut opståede skader på kommunens bygninger. Bygningsservice "stopper" skaden, og ud fra skadens omfang og pris vurderes det, hvorvidt opgaven skal løses internt, eller der skal eksterne håndværkere på opgaven. I det omfang, der er ressourcer til det, løser Bygningsservice også planlagte vedligeholdelsesopgaver samt opgaver på bestilling.

I Esbjerg Kommune løser teknisk servicepersonale ca. 40 % af opgaverne og andet teknisk personale kun knap 5 %. En stor andel af fælles driftsopgaverne i Esbjerg Kommune løses decentralt af fagpersonale. I Esbjerg, Hvidovre og Fredensborg Kommuner løser fagpersonalet – fx lærere og pædagoger – relativt mange fælles driftsopgaver sammenlignet med de øvrige fem deltagerkommuner – henholdsvis 29, 27 og 13 % af opgaverne.

Tabel 6.2 viser alle ejendomstyperne under ét. Når man kigger på administrationsejendomme, daginstitutioner og skoler/SFOer separat, fremkommer der centrale elementer. De fremgår ikke af tabellen, men er opsummeret i det følgende.

De relativt mange opgaver hos fagpersonalet i Esbjerg Kommune kan henføres til den decentrale organisering af teknisk servicepersonale i kommunen. Det er således kun fagpersonale i daginstitutionerne, der løser fælles driftsopgaver – 85 % heraf. I forhold til de to andre ejendomstyper løser teknisk servicepersonale og eksterne leverandører en betydelig andel af opgaverne. I Fredensborg og Hvidovre Kommuner er billedet også, at det er i daginstitutionerne, at fagpersonalet særligt løser fælles driftsopgaver. I de to kommuner løser de henholdsvis ca. 40 og 50 % af opgaverne.

I Odense Kommune er det på skolerne primært teknisk servicepersonale, der løser opgaverne, imens det i administrationsbygningerne og på daginstitutionerne er andet teknisk personale og tekniske servicemedarbejdere, der forestår opgaveløsningen. I Rudersdal Kommune løses samtlige fælles driftsopgaver i daginstitutionerne af andet personale, imens det i administrationsejendomme og skoler/ SFOer er fordelt ca. 80/20 imellem teknisk servicemedarbejdere og andet teknisk personale.

I Frederikshavn, Morsø og Silkeborg Kommuner er der ingen forskel i fordelingen af fælles driftsopgaver på opgave- og medarbejdertyper, når man ser på tværs af ejendomstyperne.

6.2.3 Politikker og strategier

Centralisering som politisk beslutning

Tre af de otte deltagerkommuner har været igennem en omorganisering, hvor kommunens tekniske servicepersonale er blevet centraliseret. Omorganiseringen har i alle kommuner været politisk besluttet og er en del af en større strategi for kommunens fremtidige ejendomsadmini-

stration. Der har været flere formål med kommunernes politiske beslutning om centralisering af det tekniske servicepersonale.

Det har i alle tre kommuner været et overordnet formål, at man ønskede en ensretning af serviceniveauet på tværs af de decentrale institutioner, herunder et ønske om at få tilknyttet tekniske servicemedarbejdere til daginstitutionerne, som ikke havde tilknyttet nogen før centraliseringen. Det var endvidere et ønske at ensrette serviceniveauet imellem decentrale enheder, der havde egne tekniske servicemedarbejdere. For eksempel viste en analyse i Frederikshavn Kommune forud for centraliseringen, at der var store forskelle fra skole til skole på, hvor meget tid teknisk servicepersonale brugte på serviceopgaver, pædagogiske opgaver og opgaver vedrørende selve bygningsdriften – eksempelvis installationer.

I alle kommunerne har centraliseringen også været båret af et ønske om bedre økonomisk overblik og styring af området, herunder indhentning af effektiviseringsgevinster. De tre kommuner, der har været gennem en centralisering, har alle pålagt de centrale ejendomsenheder effektiviseringskrav i forbindelse med centraliseringen. En analyse af det samlede effektiviseringspotentiale i Frederikshavn Kommunes ejendomsadministration viste forud for centraliseringen også effektiviseringsmuligheder vedrørende det tekniske servicepersonale, som var spredt rundt i de forskellige fagforvaltninger. I Silkeborg Kommune besluttede økonomiudvalget som led i besparelserne inden for deres område, at der skulle ske en effektivisering af ejendomsdriften. Overordnet set skulle effektiviseringerne realiseres ved indførelse af strategisk facility management og mere konkret ved oprettelse af et centralt ejendomscenter, herunder en centralisering af teknisk servicepersonale.

Boks 6.3 Analyse af opgaver hos det tekniske servicepersonale i Frederikshavn Kommune

Analysen af det tekniske serviceområde bygger på de af de tekniske serviceledere og -medarbejdere angivne oplysninger vedrørende arbejdsopgaver og tidsforbrug. Indsamling af oplysningerne om arbejdsopgaver og tidsforbrug er foregået ved selvregistrering. Efterfølgende har en konsulent besøgt hver enkelt enhed og afholdt møde med tekniske serviceledere og -medarbejdere. På mødet er selvregistreringsskemaet gennemgået for at sikre den rette forståelse af de angivne oplysninger. På baggrund af de indsamlede data er der beregnet nøgletal for forskellige opgaver udtrykt som antal timer pr. år pr. 100 m² bygningsareal. Tidsforbruget for udvalgte arbejdsopgaver på de enkelte ejendomme er justeret i forhold til forskelle i ejendommens stand og teknisk kompleksitet. Det gælder fx "Pasning af varme-/ventilationsanlæg, inkl. journalføring", "Tilsyn med bygninger og håndværkere mv." samt "Håndværksmæssige reparationer (bygning, inventar, udstyr)".

I Esbjerg Kommune ligger der en politisk beslutning om decentralisering af de tekniske servicemedarbejdere på skoleområdet. Kommunen har som den eneste af deltagerkommunerne en klar prioritering af decentralisering af teknisk servicepersonale. I administrationsejendommene har Esbjerg Kommune et centralt placeret "pedelkorps" organiseret i hold med ansvar for hver deres ejendomme.

Beskrivelser af opgaver og snitflader

Deltagerkommunerne arbejder overordnet set med to tilgange til at beskrive fælles driftsopgaver og snitflader imellem ejendomsadministrationen, de decentrale enheder og eventuelt de enkelte sektorafdelinger. Mest udbredt er det, at der udarbejdes forskellige former for strategiske dokumenter, der på et overordnet niveau beskriver opgaver og opgavefordeling. Endvidere arbejder enkelte kommuner med beskrivelser, der fokuserer på, hvilke opgaver den enkelte institution kan forvente at få løst af den centrale ejendomsadministration.

Flere af deltagerkommunerne arbejder endvidere med forskellige former for dialogmøder mellem den centrale ejendomsadministration og de decentrale enheder om løsningen af fælles driftsopgaver. For eksempel gennemføres der årlige møder i Silkeborg Kommune, hvor både det forgangne år drøftes og der forventningsafstemmes i forhold til det kommende år.

Seks af de otte deltagerkommuner har udarbejdet forskellige former for strategiske dokumenter, som beskriver forskellige potentielle fælles driftsopgaver samt arbejdsdelingen imellem forskellige personaletyper for at håndtere snitfladeudfordringer.

Esbjerg, Odense og Fredensborg Kommuner har udarbejdet dokumenter, der beskriver en overordnet arbejdsdeling samt grænsefladerne imellem den centrale ejendomsenhed, de decentrale enheder og eventuelle relevante eksterne leverandører. I Odense Kommune har man en Samarbejdsaftale. I Hvidovre Kommune har man udarbejdet både en overordnet beskrivelse af kerneopgaver og serviceguides for Bygningservice, Rådhusbetjente samt Vagt og Sikring. Planen har til formål at skabe klarhed i arbejdsopgaver og ansvarsfordeling mellem ejendomsadministrationen og de tekniske serviceledere. Esbjerg Kommune har udarbejdet mere generelle samspilsregler samt en mere detaljeret beskrivelse af snitfladerne imellem fælles driftsopgaverne og vedligeholdelse. I Fredensborg Kommune er der udarbejdet et servicekoncept, som dels beskriver Center for Kommunale Ejendomme's ansvarsområder, ydelser og ansvar, dels brugernes ansvar, således at samarbejdsrelationer og ansvar klart præciseres.

Frederikshavn og Silkeborg Kommune udarbejder "serviceleveranceaftaler" (SLA'er) vedrørende de fælles driftsopgaver. I Frederikshavn Kommune laves der aftaler med hver enkelt institution om, hvilke opgaver der skal løses af de centralt organiserede tekniske servicemedarbejdere, og i Silkeborg Kommune laves der SLA'er med hver enkelt afdeling i kommunen. I forlængelse af de afdelingsspecifikke SLA'er laves der lokalaftaler med de enkelte institutioner efter behov.

6.2.4 Systemunderstøttelse

Kortlægning af praksis

Deltagerkommunerne bruger en lang række forskellige it-systemer til at understøtte løsningen af fælles driftsopgaver på deres ejendomme. It-systemerne har forskellige funktionaliteter og således også forskellige formål og anvendelsesmuligheder. Fælles er det dog, at systemerne har til formål at effektivisere arbejdsgangene i forbindelse med bestilling af opgaver – primært fra de decentrale enheder ind i ejendomsadministrationen, men også bestilling af opgaver hos eksterne leverandører, fx en lokal håndværker. Eksempler på systemer er helpdesk, service request via smartphone og tablets og almindelig e-mail.

For eksempel håndterer Silkeborg og Hvidovre Kommuner serviceopgaver i et service-request-system/helpdesk-system, som ligger på brugernes pc, smartphone eller tablet. Systemet bygger på en formular, som udfyldes med bl.a. ejendom, beskrivelse af opgaven, opgavetype og dato for ønsket løsning af opgaven (prioritering). Brugeren kan endvidere se stamoplysninger på ejendommen samt status på opgaven i systemet. Formularen sendes til det team, som ejendommen er allokeret til. Det er op til den enkelte skole eller daginstitution at bestemme, hvem der kan bestille opgaver – i princippet alle lærere og pædagoger.

I Esbjerg Kommune arbejder de centralt organiserede tekniske servicemedarbejdere ud fra en overordnet tilgang, hvor de i høj grad er ude på ejendommene. Opgaverne "bestilles" således primært i forbindelse med medarbejdernes besøg på de enkelte institutioner. Derudover er der også oprettet tre mailbokse – en for hver administrationsejendom, som brugerne kan indsende opgaver til. Frederikshavn Kommune bruger i dag også mailbokse, som brugerne kan skrive til, hvis de har opgaver, de ønsker løst. Kommunens serviceleveranceaftaler opstiller rammerne for, hvilke opgaver man kan sende bestillinger på.

Vurdering af praksis

Helpdesk, service-request eller lignende systemer giver en nem adgang til de tekniske servicemedarbejdere ved en central organisering af medarbejderne samt et godt redskab til organisering og prioritering af arbejdsopgaver. Enkelte deltagerkommuner peger imidlertid på, at adgangen kan blive for let, således at der sendes bestillinger på opgaver, som institutionerne selv skal løse, og flere bestillinger på den samme opgave. Vælger man en helpdesk-løsning, kan den derfor med fordel implementeres sammen med politikker/dokumenter, der klart beskriver arbejdsdelingen imellem den centrale ejendomsenhed og de decentrale enheder – fx snitfladebeskrivelser, samarbejdsaftaler eller serviceleveranceaftaler.

Endvidere vil en løbende dialog være central – fx fastlagte årlige møder og god daglig kommunikation mellem tekniske servicemedarbejdere og decentrale ledere. En løbende dialog giver viden om brugernes behov og de enkelte ejendomme og kan bruges til at indsamle og drøfte konkrete bestillinger på opgaver fra de decentrale enheder.

6.2.5 Konkurrenceudsættelse og leverandørvalg

Ingen af deltagerkommunerne har arbejdet med en større samlet konkurrenceudsættelse af sine fælles driftsopgaver, og de har således på nuværende tidspunkt heller ingen konkrete erfaringer med konkurrenceudsættelse i større skala.

Afsnittet ovenfor om opgaveindhold og personaletyper på fælles driftsområdet viste, at deltagerkommunerne er meget forskellige. De afholdte temaworkshops har endvidere peget på, at kommunerne i større eller mindre grad i dag arbejder med at definere og afgrænse fælles driftsopgaverne, herunder også med placeringen af opgaveløsningen i deres organisation. Deltagerkommunerne har således ikke et klart defineret grundlag for at udarbejde et egentligt udbudsmateriale.

I dag bruger Esbjerg, Morsø og Silkeborg Kommuner i forskelligt omfang private leverandører, men ikke som resultat af mere omfattende konkurrenceudsættelse. Det fremgår af kortlægningen af opgaveindhold og personaletyper, at de tre kommuner får løst henholdsvis 13 %, 10 % og 20 % af deres fælles driftsopgaver af eksterne leverandører.

Endvidere har Frederikshavn Kommune som den eneste af de otte deltagerkommuner etableret et offentligt-privat partnerskab om opførelse og drift af en skole. Nordstjerneskolen i Frederikshavn Kommune er projekteret og bygget som et offentligt-privat partnerskab imellem Frederikshavn Kommune, DEAS ejendomsadministration, MT Højgaard samt arkitekterne Arkitema og ARKI NORD. DEAS ejendomsadministration og MT Højgaard har ansvaret for inventar, møbler, drift samt indvendig og udvendig vedligehold i en 25-års kontraktperiode. Frederikshavn Kommune er kontraktholder i partnerskabet og har således i sidste ende ansvaret for, at kontrakten efterleves. Kommunen har derfor en controllerfunktion i forhold til Nordstjerneskolen, som kommunen ser som central for en effektiv drift af skolen og partnerskabet.

6.2.6 Kompetencer og efteruddannelse

Kortlægning af praksis

Deltagerkommunerne har forskellige tilgange til, hvordan de sikrer den rigtige sammensætning af kompetencer i deres samlede medarbejderstabe såvel som efteruddannelse af deres personale. Firkantet sagt kan der i forhold til de otte deltagerkommuner skelnes imellem tre tilgange:

1. Generel efteruddannelse af alle tekniske servicemedarbejdere
2. Måltrettet efteruddannelse, hvor der mangler kompetencer

3. Sammensætning af de rette kompetencer via rekruttering af medarbejdere med konkrete kompetencer, som mangler i personalegruppen

Alle deltagerkommunerne anvender alle tre tilgange, men der er forskelle i deres prioritering af de forskellige tilgange.

Jævnfør ovenfor er Bygningsservice ("håndværkerkorps") i Hvidovre Kommune en hjørnesteen i kommunens løsning af fælles driftsopgaver på dens ejendomme. Kommunen har fokus på at rekruttere faguddannede medarbejdere. I Fredensborg Kommune har man ikke et egentligt håndværkerkorps, men der er ligesom i Hvidovre fokus på at ansætte faguddannede medarbejdere efter behov. Det samme er tilfældet i Esbjerg Kommune i forhold til de centralt ansatte medarbejdere, der har ansvaret for kommunens administrationsejendomme.

I Morsø Kommune er man ved at centralisere de tekniske servicemedarbejdere. En del af den proces er en opdeling af medarbejderne i "grønne mænd" og "blå mænd", således at der skelnes mellem medarbejdere, som er interesserede i og gode til primært i at holde ejendomme og udenomsarealer pæne, og medarbejdere som er særligt interesserede i og har kompetencer til at varetage den mere tekniske drift af ejendommene. Opdelingen af medarbejderne vil være udgangspunkt for dels rekruttering af medarbejdere med specifikke kompetencer, dels for målrettet efteruddannelse.

I Silkeborg Kommune har man arbejdet målrettet med efteruddannelse af kommunens tekniske servicemedarbejdere. Alle medarbejdere i den centrale ejendomsadministration tilbydes en uddannelse som ejendomsservicetekniker. I marts 2015 har 40 medarbejdere ud af 70 ordinært ansatte taget uddannelsen. I Silkeborg Kommune skelnes der ikke mellem faggrupper. Fokus er i stedet på at give medarbejderne et fælles fundament, som er relateret til deres fag, som er ejendomsdrift. Efteruddannelsesprojektet er beskrevet i boks 6.4. Silkeborg Kommune arbejder endvidere på at specialisere medarbejdere som teknik- og energisupportere. Der er ikke tale om et egentligt uddannelsesprogram. I dag har tre medarbejdere fået rollen som teknik- og energisupportere.

Boks 6.4 Efteruddannelse af teknisk servicepersonale i samspil med rotationsordninger i Silkeborg Kommune

Silkeborg Kommune har gennemført to sideløbende projekter, henholdsvis efteruddannelse af kommunens tekniske servicemedarbejdere samt rotationsordninger for ledige. Efteruddannelsen er konkret et tilbud om merituddannelse som ejendomsservicetekniker, og den tilbydes til alle kommunens tekniske servicemedarbejdere i samarbejde med Silkeborg Tekniske Skole og Aarhus TECH. Uddannelsen varer normalt 3½ år, men kan gennemføres på 14 måneder grundet merit baseret på alder og tidligere erfaring inden for branchen. I 2012 blev det første af to projekter startet, og i marts 2015 har 40 ud af 100 medarbejdere gennemført uddannelsen. Samtidig med at kommunens tekniske medarbejdere er under uddannelse, har kommunen iværksat to rotationsordninger for ledige, således at de får mulighed for at overtage disse midlertidige stillinger igennem vikarjobs. Ordningen er bygget op, således at de ledige i de første 27 uger gennemgår et grundkursus og vikararbejde, hvor de forbruger af deres dagpengeperiode. Dette efterfølges af et års rotation, hvor de ledige hverken forbruger eller optjener dagpenge. Hvis nye ledige stillinger som teknisk servicemedarbejder forekommer, skal de besættes med rotationsvikarer.

I Frederikshavn Kommune har man i første omgang arbejdet på at få overblik over, hvilke kompetencer medarbejderne har, og dermed på at få overblik over manglende kompetencer og efteruddannelsesbehov hos personalet. I 2013 tilbød man kommunens tekniske servicepersonale serviceteknikeruddannelsen, men de var ikke interesserede. Derfor har man nu valgt at målrettet uddannelsesindsatsen til de enkelte medarbejdere. Kommunen forsøger endvidere

med en målrettet ansættelse af medarbejdere med bestemte kompetencer, som mangler i det team, som de skal arbejde i. Odense og Rudersdal Kommuner arbejder ligeledes med målrettet og behovsstyrede ansættelser og efteruddannelsesforløb.

Det rummelige arbejdsmarked er i alle deltagerkommunerne i fokus i forskelligt omfang. Alle kommunerne har således ansat seniorjobbere, fleksjobbere og i et vist omfang mikrofleksjobbere. De er enige om, at der stadig er opgaver, som kan løses af det rummelige arbejdsmarked, og peger på, at ejendomsområdet har en plads i arbejdsmarkedsafdelingens arbejde med at finde jobs til målgrupperne i det rummelige arbejdsmarked.

Vurdering af praksis

Alle deltagerkommuner er enige om, at de fælles driftsopgaver lige nu udvikler sig i en retning, hvor opgaverne bliver mere og mere komplicerede og følgelig medfører krav om mere og ofte specialiseret viden hos kommunens personale. Samtidig er der en række mere traditionelle serviceopgaver, som også skal løses – fx opstilling af borde til eksamener, køb og opstilling af inventar, opsætning af hylder, affaldshåndtering, indkøb af hårde hvidevarer mm.

Der er jf. kortlægningen forskellige tilgange og prioriteringer hos deltagerkommunerne til, hvordan man sikrer både høj effektivitet og kvalitet i løsningen af de fælles driftsopgaver, og samtidig tager højde for både de mere og mere komplicerede opgaver og for, at en række serviceopgaver også skal løses.

De fælles driftsopgaver varierer i kompleksitet, hvilket kræver et forskelligt kompetence- og uddannelsesniveau blandt medarbejderne. Særligt kan nævnes kommunernes opgaver med nedbringelse af forbruget af el, vand og varme via energistyring og overvågning ude på institutionerne. Netop de opgaver kræver kompetencer og uddannelse vedrørende driften af installationer og CTS-anlæg, hvis kommunernes behov for at nedbringe energiforbruget skal understøttes så effektivt som muligt. En lang række øvrige fælles driftsopgaver kræver imidlertid i mindre grad særlige kompetencer og uddannelse, herunder særligt serviceopgaver og vedligeholdelse af udenomsarealer. Der er med andre ord en række fælles driftsopgaver, hvor det ikke vil være nødvendigt at bruge efteruddannelsesressourcer for at opnå en effektiv opgaveløsning.

Hertil kommer, at medarbejdernes interesser inden for teknisk service er forskellige og følgelig også deres motivation for at indgå i efteruddannelsesprogrammer. Med et mere bredt efteruddannelsesprogram risikerer man således at efteruddanne personale, som ikke er motiveret eller interesseret i de mere komplicerede opgaver, som uddannelserne ofte er målrettet.

Kommunernes tilgang til efteruddannelse og rekruttering af nye medarbejdere med specifikke kompetencer skal således både matche kompleksiteten i opgaverne og kommunernes behov for at få løst denne type af opgaver såvel som konkrete efteruddannelsesefterslæb og eventuelle ønsker hos medarbejderne.

7 Arealudnyttelse

I dette kapitel sammenholdes først resultaterne fra nøgletalsanalysen med kortlægningen af deltagerkommunernes praksis vedrørende arealudnyttelse, og derefter præsenteres en mere detaljeret kortlægning af kommunernes praksis vedrørende arealudnyttelse og en kort vurdering heraf. Først præsenteres dog analysens hovedkonklusioner.

7.1 Hovedkonklusioner

Analysens hovedkonklusioner fremgår af boks 7.1:

Boks 7.1 Hovedkonklusioner – arealudnyttelse

Kommunerne kan tage afsæt i følgende punkter, hvis de vil vurdere og optimere egen praksis:

- *Politisk forankring*

Den gennemførte analyse peger på, at arealoptimering i høj grad er en proces, som involverer mange forskellige interesser, og at der ofte er iboende interessekonflikter i arealoptimering. Der vil ofte være interessegrupper, som fx er imod institutionsnedlæggelser, flytning fra egne lokaler mv. Analysen peger derfor på, at opgaven med arealoptimering ideelt set skal være stærkt og bredt politisk forankret og forankret i kommunens administrative topledelse.

- *Igangsætning af konkrete analyser*

Analysen peger på, at der kan igangsættes flere former for konkrete analyser, som kan understøtte arealoptimering. Analyserne kan fx tage udgangspunkt i den enkelte sektor og fokusere på udviklingen i antallet af brugere i forhold til antallet af m². Analyserne kan fx også gå på tværs af sektorer og fokusere på udnyttelsesgrader af kommunens bygninger på forskellige tidspunkter af døgnet, samt om bygningerne kan udnyttes bedre ved at lade forskellige brugergrupper (sektorområder) anvende samme bygninger. Beslutningen om igangsættelse af konkrete analyser kan forankres i budgetprocessen.

- *Overblik over ejendomsporteføljen*

Analysen peger også på, at det er nødvendigt med et samlet overblik over kommunens ejendomsportefølje. Det skyldes både, at det kan understøtte og lette opgaven med gennemførelsen af konkrete analyser. Det skyldes også, at der derved hurtigt kan peges på konkrete løsningsforslag, når der opstår et behov. Analysen peger endvidere på, at der kan være optimeringsmuligheder forbundet med øget integration af data mellem de forskellige it-systemer, som anvendes på ejendomsadministrationsområdet.

- *Central organisering*

Endvidere peger analysen på, at en central politisk og administrativ placering af ansvaret for den samlede ejendomsportefølje kan give bedre mulighed for en mere optimal arealudnyttelse. En central organisering kan understøtte en stærk politisk og administrativ forankring. En central organisering kan endvidere understøtte opgaven med at danne og ajourføre et samlet overblik over ejendomsporteføljen samt udarbejdelse af konkrete analyser og forslag til arealoptimering, som går på tværs af sektorområder. En central organisering vil også kunne understøtte analyser på sektorområderne, fx analyser af strukturtilpasninger.

- *Lejede ejendomme*

Derudover peger analysen på, at kommunerne kan vurdere anvendelsen af eksterne lejemål. Det kan fx være i forhold til at gennemgå og genforhandle udvalgte lejekontrakter, sammenligne udgifterne ved lejemål og egne m², vurdere om der kan flyttes aktiviteter fra lejede ejendomme til ledige m² i egne bygninger mv.

7.2 Sammenhæng imellem nøgletal og praksis

Den gennemførte nøgletalsanalyse¹³ vedrørende deltagerkommunernes arealudnyttelse tegner ikke et klart og entydigt billede af kommunernes samlede arealudnyttelse. Ingen af deltagerkommunerne anvender således både få m² pr. bruger/ansat og har reduceret antallet af m² pr. bruger/ansat fra 2011 til 2013 inden for alle ejendomstyperne.

Nøgletallene indikerer alligevel, at det i praksisanalysen er interessant at undersøge, om Hvidovre, Frederikshavn og Morsø Kommuner har en anden praksis end de øvrige deltagerkommuner. De tre kommuner har bl.a. reduceret antallet af m² pr. elev i skole/SFO-ejendomme mest i perioden.

Det fremgår derudover af nøgletalsanalysen, at der er væsentlige forskelle mellem deltagerkommunerne. For eksempel er nøgletalsforskellen mellem de deltagerkommuner, som anvender henholdsvis færrest og flest m² pr. elev i 2013, på 8,4 m² pr. elev. Det er derfor interessant at se nærmere på, om Hvidovre, Frederikshavn og Morsø Kommuner anvender en anden praksis end de øvrige deltagerkommuner.

Det fremgår af kortlægningen, at Hvidovre, Frederikshavn og Morsø Kommune adskiller sig fra de andre kommuner ved, at de i perioden fra 2011 til 2013 har arbejdet med strukturtilpasninger på skoleområdet. Der er i perioden nedlagt skoler i alle tre kommuner. I alle tre kommuner er beslutningen om at analysere mulighederne for at tilpasse skolestrukturen taget i byrådets første valgår, dvs. i 2010. Beslutningen er enten truffet i regi af budgetlægningen for 2011 eller i forbindelse med de første strategidrøftelser i den nye byrådsperiode. Beslutningerne er således forankret i hele byrådet.

I de øvrige deltagerkommuner ses ikke samme effekt af strukturanalyserne i den periode, som nøgletallene vedrører, dvs. fra 2011 til 2013. Nogle af deltagerkommunerne har fx nedlagt skoler frem mod 2011. Andre deltagerkommuner arbejder i 2014 og i dag med optimering af deres arealudnyttelse inden for de tre ejendomstyper. Kommunerne er således på forskellige stadier i processen¹⁴. Hvidovre, Frederikshavn og Morsø Kommuner arbejder i lighed med de andre kommuner også med optimering af deres arealudnyttelse i dag.

Kortlægningen af kommunernes praksis identificerer således en sammenhæng mellem kommunernes praksis i forhold til reduktionen (udviklingen) i antallet af m² pr. bruger/ansat fra 2011 til 2013. De tre kommuner har arbejdet med implementering af strukturtilpasninger, herunder nedlæggelse af skoler i perioden, hvilket de andre kommuner ikke har gjort. Kortlægningen kan derimod ikke identificere en sammenhæng mellem kommunernes praksis og nøgletallenes absolutte niveau.

Der ses heller ikke andre systematiske forskelle mellem resultaterne fra nøgletalsanalysen og kortlægningen af deltagerkommunernes praksis. I det følgende afsnit præsenteres en mere detaljeret kortlægning af kommunernes praksis vedrørende arealudnyttelse og en kort vurdering heraf.

Det skal bemærkes, at det er vanskeligt at aflæse i nøgletalsanalysen, hvis der er kommuner, som i særlig grad er lykkedes med at lade forskellige brugergrupper anvende samme bygninger på forskellige tidspunkter af døgnet. Det skyldes bl.a., at nøgletallene kun udarbejdes i forhold til de primære brugergrupper, og at der ikke er udarbejdet nøgletal for hele ejendomsporteføl-

¹³ KORA, 2015, "Nøgletalsanalyse af otte kommuners ejendomsadministration – første del af benchmarkinganalysen af kommunernes ejendomsadministration".

¹⁴ Odense Kommune har også arbejdet med tilpasninger af skolestrukturen i perioden. Med virkning fra skoleåret 2011/2012 er der nedlagt fire skoler, bl.a. på grund af faldende børnetal. Odense Kommune har imidlertid ikke indberettet data, således at der kan udarbejdes nøgletal for 2011 og 2012. Det er derfor ikke muligt at koble kommunens praksis med nøgletallene.

jen. Der er fx ikke udarbejdet nøgletal for kultur- og fritidsområdet – et område, som gør brug af skolerne.

7.3 Kortlægning og vurdering

7.3.1 Organisering

Kortlægning af praksis

Det fremgår af den følgende tabel, hvordan deltagerkommunerne har organiseret opgaven vedrørende arealudnyttelse.

Tabel 7.1 Deltagerkommunernes organisering – arealudnyttelse

	Central	Forvalter	Decentral
Esbjerg		X	
Fredensborg	X		
Frederikshavn	X		
Hvidovre		X	
Morsø	X		
Odense	X		
Rudersdal		X	
Silkeborg		X	

Fire ud af de otte deltagerkommuner har samlet opgaveløsningen og ansvaret for arealudnyttelsen både politisk og administrativt, nemlig Frederikshavn, Fredensborg, Morsø og Odense Kommuner. I Frederikshavn Kommune er det Ejendomscentret, som varetager opgaven med at forvalte og udvikle kommunens ejendomsportefølje. I forbindelse med etableringen af Ejendomscentret blev ejerskabet af kommunens bygninger overdraget fra de enkelte fagforvaltninger til den centrale ejendomsenhed. Samtidig blev det politiske ansvar overført fra fagudvalgene til økonomiudvalget.

I Fredensborg Kommune er det politiske ansvar ligeledes overført til økonomiudvalget. Administrativt er det Center for Kommunale Ejendomme, som har ansvaret for sikre en optimal udnyttelse af de kommunale bygninger. I begge kommuner er der et tæt samspil med de forskellige fagforvaltninger for på den ene side at optimere brugen af den kommunale ejendomsportefølje og på den anden side matche brugernes behov.

I de øvrige fire deltagerkommuner er det formelle ansvar for bygningerne placeret i forvaltningerne og fagudvalgene. Administrativt er hele eller dele af opgaveløsningen vedrørende arealoptimering samlet i en central enhed.

I Esbjerg Kommune er der etableret en lokalegruppe med repræsentanter fra alle forvaltninger (afdelings-/sekretariatschefer). HR-chefen er gruppens formand. På møderne i lokalegruppen har alle gruppemedlemmer pligt til at underrette gruppen om ledige lokaler, og medlemmernes lokalebehov drøftes. HR-chefen håndterer alle henvendelser om ledige lokaler og lokalebehov. Det er desuden besluttet, at lokalegruppen skal behandle eventuelle lejekontrakter inden indgåelse.

I Silkeborg Kommune afholdes der årlige SLA-møder mellem det overordnede niveau i Ejendomsstaben og driftsafdelingerne. På møderne drøfter ejendomschefen og de respektive afde-

lingschefer de vilkår og betingelser, hvorunder Ejendomsstaben yder service til driftsafdelingerne. Endvidere drøftes bl.a. den nuværende lokalesituation og forventningerne til fremtiden, herunder den demografiske udvikling, aktivitetsændringer samt øvrige forhold med betydning for arealbehovet.

Vurdering af praksis

Deltagerkommunerne er enige om, at en central politisk og administrativ placering af ansvaret for den samlede ejendomsportefølje vil give bedre muligheder for en mere optimal arealudnyttelse.

En central politisk og administrativ organisering af opgaven kan understøtte, at opgaven bliver tilstrækkeligt politisk og administrativt forankret. Derudover kan en central organisering understøtte en øget professionalisering af opgavevaretagelsen og etablering af det nødvendige vidensgrundlag for opgavevaretagelsen. Det drejer sig både om etablering af et tilstrækkeligt overblik over ejendomsporteføljen og om igangsætning og udarbejdelse af relevante analyser.

Endvidere kan en central organisering understøtte arealoptimering på tværs af sektorområderne. En central organisering vil også kunne understøtte udarbejdelsen af strukturanalyser og arealoptimering på sektorområderne, herunder konkrete analyser/undersøgelser, som kan udfordre den traditionelle tækning omkring lokalanvendelse, arbejdspladser mv. Det kan fx være overgange fra faste administrative arbejdspladser til mobile/delte arbejdspladser, eller det kan være konkrete brugergrupper, som skal deles om lokaler mv.

7.3.2 Politikker og strategier

Kortlægning af praksis

Nogle af deltagerkommunerne har en samlet vedtaget politik eller strategi for optimeringen af den kommunale arealanvendelse. Fredensborg Kommune har en "Politik for kommunale ejendomme", hvor der er et fokuspunkt om optimal bygningsdrift, herunder også optimal arealanvendelse. Der fremgår heraf følgende:

"Bygninger og udearealer skal udnyttes optimalt. Tomme og halvudnyttede bygninger skal undgås og bygningerne skal udnyttes optimalt ved at lade flere brugergrupper anvende samme bygninger".

I Odense Kommune er der udarbejdet en "Ejendomsstrategi", der gælder for kontorerne Ejendom, Byggeri og Anlæg samt Ejendomsudvikling og Salg. Strategien har seks strategiske fokusområder: samarbejdsstrategi, innovations- og udviklingsstrategi, ejerskabsstrategi, driftsstrategi, social kapital-strategi og kommunikationsstrategi. Under "Innovations- og udviklingsstrategien" fremgår bl.a. fokuspunktet "værdiskabende m²". Her fremgår det bl.a., at et af målene er at effektivisere brugen af m², og at dette bl.a. skal ske via kommunens "lokalekabler". I 2014 startede projektet "Vores bygninger – Lokalekable II". Det overordnede formål med Lokalekable II og de besluttede grundprincipper for projektet fremgår af boks 7.2.

Boks 7.2 Principper for arbejdet med arealudnyttelse: Odense Kommune, "Vores bygninger – Lokalekabale II" (2014)

Formålet med projektet er bl.a.:

- At reducere antallet af m²
- At gentænke måden man udnytter bygningerne på
- At arbejde med adfærdsændringer og kulturforandringer

Strategien bygger på følgende grundprincipper:

- Ingen bygninger er som udgangspunkt fredet – alle kommunale bygninger er principielt til salg
- Én bygning = flere formål – uanset organisatorisk tilhørsforhold
- Antallet af eksterne lejemål skal reduceres så meget som muligt
- Arbejde er ikke et sted, men en aktivitet
- Lokaler er et redskab til at løse kerneopgaven, styrke samarbejde og videndeling, sikre trivsel etc.
- Strategien for at reducere m² skal forankres ledelsesmæssigt
- Den største øvelse handler om at arbejde med kultur, følelser og vanetænkning
- Der findes ikke en "onesize passer alle" – forandring tager udgangspunkt i den lokale virkelighed
- Behovet skal altid udfordres, inden man igangsætter løsningen

Følgende tre indsatsområder indgår i projektet

- Reducering af m² ved brug af incitamentsstrukturer
- Reducering af m² ved gentænkning af administrative arbejdspladser
- Reducering af m² i forhold til brugen af Odense Kommunes bygninger

Der er budgetteret med en samlet effektiviseringsgevinst på 48 mio. kr. fra 2014 til 2017.

I Rudersdal Kommune er projektet "Bedre udnyttelse af kommunens ejendomme" igangsat. Projektet har et mål om mindst 10 % effektivisering af kommunens arealanvendelse. Det skal bl.a. ske ved at tænke i flere helhedsløsninger, tværgående anvendelse af bygningerne, og at master- og strukturplaner skal løftes ind i nye løsninger. Kommunen er endnu ikke kommet ret langt med implementering af projektet. I Silkeborg Kommune er der udarbejdet en plan for udarbejdelse af en strategi for arealoptimering i 2015.

Vurdering af praksis

Deltagerkommunerne har på de afholdte workshops i særlig grad haft fokus på de mange interesser og hensyn, der er i forbindelse med arealoptimering. Det har fyldt relativt mere i drøftelserne vedrørende arealudnyttelse i forhold til de andre temaer i analysen, fx forsyning. Kommunerne giver udtryk for, at det på papiret er en relativt let øvelse at nedlægge en skole og flytte eleverne til andre skoler, eller flytte en fritidsaktivitet fra egne lokaler til fx skolens lokaler. Det kan imidlertid være en meget vanskelig øvelse i praksis.

Deltagerkommunerne har flere erfaringer med stærke interessegrupper, som er i opposition til konkrete arealoptimeringer, fx lukning af institutioner og flytning af aktiviteter. Arealoptimering er altså i høj grad en politisk proces. Der er en iboende interessekonflikt i arealoptimering, og såfremt kommunen skal lykkes med det, skal opgaven derfor være stærkt og bredt politisk forankret samt i kommunens administrative topledelse.

Det fremgår af kortlægningen ovenfor, at nogle af deltagerkommunerne har vedtaget eller arbejder med forskellige politikker og strategier på området. Det har ikke været muligt at afdække effekten af de forskellige tilgange i projektet.

Det fremgår imidlertid af analysen af sammenhænge mellem nøgletallene og deltagerkommunernes praksis, at der er en ensartethed i processen i de tre kommuner, som har optimeret arealudnyttelsen mest i perioden. I alle tre deltagerkommuner er beslutningen om at analysere

mulighederne for at tilpasse skolestrukturen taget i byrådets første valgår, dvs. i 2010. Beslutningen er enten truffet i regi af budgetlægningen for 2011 eller i forbindelse med de første strategidrøftelser i den nye byrådsperiode. Beslutningerne er således forankret i hele byrådet.

7.3.3 Konkrete analyser – sektortilgang og tværgående tilgang

Kortlægning af praksis

Deltagerkommunerne arbejder på forskellige måder med at optimere deres arealudnyttelse. Generelt kan der sondres mellem to overordnede tilgange – henholdsvis en sektortilgang og en tværgående tilgang, som går på tværs af sektorerne.

Sektortilgangen er kendetegnet ved at tage udgangspunkt i den konkrete sektor. Fokus kan fx være på antallet af m² (fx daginstitutionspladser eller administrative arbejdspladser) samt at funktionaliteten matcher brugernes behov inden for den enkelte sektor. Den tværgående tilgang er derimod kendetegnet ved at gå på tværs af sektorerne. Fokus kan fx være på udnyttelsesgraden af kommunens bygninger på forskellige tidspunkter af døgnet, samt om bygningerne kan udnyttes bedre ved at lade forskellige brugergrupper (sektorområder) anvende samme bygninger.

I boks 7.3 præsenteres konkrete eksempler på analyser, som falder inden for en sektortilgang.

Boks 7.3 Sektortilgang – eksempler på analyser

Hvidovre Kommune, Daginstitutionsanalyse (2013)

Formål: Målet med daginstitutionsanalysen er at pege på, hvordan man skaber flest mulige daginstitutionspladser af høj kvalitet både i de eksisterende daginstitutioner ved ombygning og udvidelser samt ved eventuel opførelse af en eller flere nye daginstitutioner.

Metode/analysegrundlag: Data for befolkningsudviklingen, nøgletal for driftsudgifter mv. Gennemgang af alle institutioner med udgangspunkt i visionen for at få en vurdering af funktionalitet, indretning, om- og bygningsmuligheder samt fleksibilitet i forhold til forskellige aldersgrupper af børn.

Konklusioner: Det konkluderes bl.a., at der bør arbejdes med kapacitetsudvidelse af de kommunalt ejede bygninger fremfor lejede bygninger. Det begrundes både med høje lejeudgifter, deponeringsreglerne vedrørende lejede bygninger og bedre efterlevelse af visionen i de ejede bygninger. Det konkluderes endvidere, at der bør arbejdes med større enheder ved opførelsen af nye daginstitutioner. Det skyldes bl.a., at bygningsdriftsudgifterne vurderes mindre ved større enheder.

Hvidovre Kommune, Folkeskolerne i Hvidovre, (2014)

Formål: Formålet med analysen er at synliggøre løsningsforslag for folkeskolerne i Hvidovre Kommune, der imødekommer den nye skolereforms målsætninger. Det gøres med udgangspunkt i tre fokusområder: inklusion, idræt, motion og bevægelse samt arbejdsmiljøer (arbejdspladser). Opgaven er at pege på mulige tiltag inden for skolernes nuværende fysiske rammer.

Konklusioner: For alle ni skoler vil der med den bevilligede anlægssum kunne udføres tiltag inden for de give bygningsmæssige rammer samt udearealer, der sikrer rimelige faciliteter for både lærere, elever og øvrigt personale i henhold til skolereformen og de tre fokusområder. To af skolerne skiller sig dog ud ved at være mere udfordret end de øvrige skoler.

Esbjerg Kommune, Sammenlægning af kommunal administration (2014)

I Esbjerg Kommune er der ultimo 2014 udarbejdet en analyse af sammenlægning af den kommunale administration. Formålet med analysen var at gennemføre en totaløkonomisk analyse med henblik på at frembringe et beslutningsgrundlag for samling af den kommunale administration på en eller flere adresser. Konkret havde analysen til formål at undersøge, hvor mange arbejdspladser der kunne etableres på Esbjerg Rådhus ved ombygning af rådhuset samt ved udvidelse af rådhuset ved tilbygning på udvalgte byggefeltet. Analysen beskriver de konkrete anlægs- og driftsmæssige konsekvenser i forskellige udvalgte fremtidsscenerier.

I flere af deltagerkommunerne er der udarbejdet konkrete strukturanalyser på fx skoleområdet. Strukturanalyserne på skoleområdet ser eksempelvis på antallet af skoledistrikter, skolestørrelse, nedlæggelse af skoler, ledelsesstruktur (fx områdeledelse) mv. med udgangspunkt i udviklingen i elevtallet. Strukturanalyserne er i flere af deltagerkommunerne forankret i den kommunale budgetproces.

I Hvidovre Kommune blev det fx i forbindelse med budgetaftalen for budget 2011 besluttet, at der skulle nedsættes en arbejdsgruppe, som skulle udarbejde et beslutningsgrundlag for en ny skolestruktur. Arbejdsgruppen skulle bl.a. se på fordele og ulemper ved at lukke én af kommunens skoler. Det blev på baggrund af analysen besluttet at nedlægge to skoler.

I forlængelse af kommunalreformen blev der i Frederikshavn Kommune gennemført strukturanalyser af skoleområdet og daginstitutionsområdet. Analyserne medførte, at der over en årrække skulle investeres i tilpasning af skoler og daginstitutioner som konsekvens af negativ demografiudvikling. Udviklingsplanerne er endnu ikke færdigrealiseret, men der er i perioden lukket seks folkeskoler, bygget en ny OPP-skole, og de resterende skoler er tilpasset, ombygget og renoveret. På daginstitutionsområdet er der afviklet en række mindre urentable institutioner, som er erstattet af nye og større integrerede institutioner.

Der blev i Morsø Kommune udarbejdet en strukturanalyse på skoleområdet i 2010. Det blev på baggrund af analysen besluttet, at der skulle nedlægges tre skoler og bygges én ny stor skole. Den nye skole blev taget i brug ultimo 2013. Nogle af de gamle skoler blev nedlagt i 2012, og eleverne blev i perioden frem til ibrugtagning af den nye skole bl.a. genhuset i barakker. I 2014 er der i regi af "Serviceplan 2020" truffet beslutning om yderligere tilpasninger af skolestrukturen. Endvidere er der truffet beslutning om tilpasning af daginstitutionsstruturen.

Der er også udarbejdet strukturanalyser på skoleområdet i Esbjerg. Esbjerg Kommune har siden 2007 arbejdet med optimering og tilpasning af skolestrukturen. Der er på den baggrund lukket flere skoler frem mod 2011. Strukturanalyserne har også medført optimering af arealudnyttelsen på skolerne i 2014. Odense Kommune har også arbejdet med tilpasninger af skolestrukturen. Med virkning fra skoleåret 2011/2012 er der nedlagt fire skoler, bl.a. på grund af faldende børnetal.

I Rudersdal Kommune er der nedlagt en skole i 2014. I Silkeborg Kommune har "Ejendomme" hjulpet en skole med at håndtere et ændret behov grundet stigende elevtal. Skolen havde umiddelbart et forslag om at imødekomme elevstigningen med en udbygning af skolen på ca. 600 m². "Ejendomme" analyserede behovene yderligere, og det resulterede i en udbygning på ca. 30 m² i stedet for 600 m².

Flere af deltagerkommunerne arbejder også med konkrete analyser af arealudnyttelsen i administrationsbygningerne. I Frederikshavn Kommune er der arbejdet med en optimering af antallet af arbejdspladser på Frederikshavn Rådhus. I forbindelse med Kommunalreformen renoverede kommunen Frederikshavn Rådhus med henblik på en samling af administrationen centralt i Frederikshavn. Politisk valgte man dog efterfølgende at opretholde decentrale administrative arbejdspladser på Skagen og Sæby Rådhus. I de senere år er der reduceret kraftigt i de administrative arbejdspladser, bl.a. i forbindelse med overgang til Udbetaling Danmark. En nærmere analyse i 2014 af Frederikshavn Rådhus viste, at en omrokering og optimering af inventaret kunne give en bedre udnyttelse med ca. 100 ekstra administrative arbejdspladser. De øvrige administrative ejendomme afvikles eller udnyttes til anden aktivitet, fx projektafdelinger, hjemmeplejegrupper og lignende.

I Odense Kommune arbejder man også med at gentænke de administrative arbejdspladser. I den forbindelse har kommunen bl.a. arbejdet med tilstedeværelsesanalyser, borgerflowanalyser, behovsanalyser i forhold til konkrete opgaveløsninger mv.

De foregående analyser tager overordnet afsæt i en sektortilgang. I boks 7.4 præsenteres et konkret eksempel på en analyse med en tværgående tilgang. Endvidere skal det bemærkes, at de beskrevne eksempler i afsnit 6.2.2, dvs. "Lokalekabale II" i Odense Kommune og projektet med "Bedre udnyttelse af kommunens ejendomme" i Rudersdal Kommune, også har en tværgående tilgang. Derudover går nogle af administrationsanalyserne på tværs af fagforvaltningerne.

Boks 7.4 Tværgående tilgang – eksempel på analyse

Fredensborg Kommune, Bygningsanalyse (2014)

Formål: Formålet er bl.a. at belyse udnyttelsesgraden af kommunens bygninger. Analysen afdækker, i hvilket omfang kommunernes bygninger – afgrænset til skole, daginstitutioner og kultur- og fritidsområdet – udnyttes i tilstrækkelig grad, herunder en analyse af mulig ledig bygningskapacitet.

Metode/analysegrundlag: Nøgletal, udtræk fra kommunens lokalebookingsystemer, som viser den planlagte brug af lokaler og faciliteter, og observationer af den faktiske brug af lokaler og faciliteter på udvalgte bygninger.

Konklusioner: Overordnet konkluderes, at der kan identificeres ledig lokalekapacitet på flere lokalekategorier på skolerne (i dagtimerne) og generelt for lokaler til rådighed til aftensskole- og fritidsaktiviteter. Der præsenteres flere konkrete anbefalinger, bl.a. at der tilbydes lokaler og faciliteter til aftensskole- og fritidsbrugere på færre matrikler, fx én skole pr. bysamfund; at kapaciteten udfyldes på én matrikel ad gangen, så hver matrikel udnyttes til det optimale; at det overvejes, om man kan arbejde ud fra et princip om multifunktionelle rum mv.

Vurdering af praksis

Det fremgår af de afholdte workshops, at det er nødvendigt med et solidt faktiskt vidensgrundlag, når man skal arbejde med arealoptimering. Vidensgrundlaget omhandler både et løbende overblik over hele ejendomsporteføljen på tværs af sektorer og konkrete analyser/undersøgelser.

De afholdte workshops peger også på, at der er nødvendigt at igangsætte analyser og undersøgelser, som kan pege på konkrete forslag til arealoptimeringer. Det kan være analyser, som tager afsæt i den enkelte sektors behov. Det kan også være analyser, som ser på kapacitet og udnyttelsesgraden af kommunes bygninger på forskellige tidspunkter af døgnet, samt om bygningerne kan udnyttes bedre ved at lade forskellige brugergrupper anvende de samme bygninger.

Endvidere peger de afholdte workshops på, at det er nødvendigt med konkrete analyser/undersøgelser, som kan udfordre traditionelle dogmer og vanetækning. Det kan fx være tænkningen om, at man skal have eget kontor, hvis man har borgerkontakt; at alle skal have en fast administrativ arbejdsplads i stedet for mobile/delte arbejdspladser; at det er uhensigtsmæssigt at flere aktiviteter deler lokaler; at der ikke er tilstrækkeligt med mødelokaler eller faglokaler på skolerne mv.

7.3.4 Overblik over ejendomsporteføljen

Kortlægning af praksis

Alle deltagerkommunerne arbejder med at få et overblik over deres samlede ejendomsportefølje. Nogle af kommunerne har arbejdet med dette gennem længere tid, andre er knap så langt i processen.

I fx Hvidovre Kommune er man i gang med at tegne alle ejendomme op i AutoCAD, som fremvises i Dalux med rumfunktion ud fra klassifikationen af brugsrum fra CCS mv. Kommunen

oplyser, at man har registreret knap 90 % af ejendomsporteføljen. I Frederikshavn Kommune er man fx i gang med at teste og implementere et samlet Facility Management (FM) system, som kobler tal og tekstmæssige oplysninger med tegningsinformationerne. Hensigten er at opnå et mere strategisk overblik over ejendomsporteføljen.

Det varierer mellem deltagerkommunerne, hvilke data der indgår (skal indgå) i deres samlede overblik over ejendomsporteføljen. Ser man på tværs af kommunerne, indgår bl.a. følgende informationer: arealinformationer, anvendelse/funktion, samlede ejendomsrelaterede udgifter (økonomi), øvrige ejendomsrelaterede informationer (fx installationer, vedligeholdelses stand mv.), digitale tegninger mv.

Vurdering af praksis

Det fremgår af de afholdte workshops, at det er nødvendigt med et solidt faktuel vidensgrundlag, når man skal arbejde med arealoptimering. Vidensgrundlaget omhandler både et løbende overblik over hele ejendomsporteføljen på tværs af sektorer og konkrete analyser/undersøgelser.

I forhold til ejendomsporteføljen ser deltagerkommunerne det som en afgørende forudsætning for at kunne tilpasse denne, at der er et tilstrækkeligt overblik over ejendomsmassen. Ejendomsfunktionen skal ifølge deltagerkommunerne ideelt set til enhver tid hurtigt kunne yde rådgivning og komme med forslag til, hvordan ejendomsporteføljen kan ændres, når der opstår et nyt behov. Drøftelserne med deltagerkommunerne indikerer, at der er forskellige behov mellem kommunerne i forhold til, hvilke oplysninger de vurderer, der skal indgå i fx en ejendomsdatabase eller et samlet FM-system.

Endvidere peger deltagerkommunerne på, at det er ressourcekrævende, første gang data skal indsamles til systemet, samt at det kan være en relativt omfattende opgave at indsamle og løbende ajourføre datagrundlaget. Det indikerer, at det er særdeles relevant at vurdere, hvad der er absolut nødvendigt ("need to have"), og hvad det er knap så nødvendigt at have ("nice to have") løbende ajourført i en samlet ejendomsdatabase.

Det fremgår endvidere af kortlægningen, at deltagerkommunerne anvender mange forskellige it-systemer på ejendomsadministrationsområdet. It-systemer, som af bl.a. tekniske årsager ikke kan overføre og anvende samme data. Det vurderes derfor, at der er optimeringsmuligheder forbundet med øget integration af data mellem de forskellige systemer.

7.3.5 Ejede/lejede bygninger

De fleste af deltagerkommunerne arbejder på at afvikle deres eksterne lejemål – både som et selvstændigt mål, men også fremfor at frasælge dele af kommunens bygningsmasse i forbindelse med arealoptimering. De peger på mulighederne for at flytte aktiviteter fra lejede ejendomme til ledige kommunale m² og derved optimere deres arealudnyttelse.

Det skyldes for det første, at deltagerkommunerne har kortlagt, at deres omkostninger ved eksterne lejemål gennemsnitligt er højere pr. m² end omkostningerne ved deres egne m². Endvidere oplyser kommunerne, at lejeaftalerne – især dem af længere varighed – kan være ufleksible, når der opstår ændrede behov/ønsker i kommunen.

Deltagerkommunerne oplyser endvidere, at reglerne i Lånebekendtgørelsen (Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier mv.) er hindrende for at indgå nye lejemål. Reglerne betyder, at kommunen skal foretage deponering i de tilfælde, hvor de lejer et lejemål, svarende til opførelsesomkostningerne eller værdien af den offentlige vurdering ved aftalens indgåelse. Deltagerkommunerne finder det derfor mest hensigtsmæssigt, at de ikke indgår nye lejemål.

Flere af deltagerkommunerne tilkendegiver, at de helst vil eje bygningerne til kommunes *kerneopgaver*. Det skyldes bl.a., at de har dårlige erfaringer med ufleksible, langvarige lejemål, hvor det fx har været vanskeligt at opsig det. Lejemålene kan have en særlig konstruktion, som medfører, at det vil være omkostningstungt for kommunen at opsig de pågældende lejemål. Deltagerkommunerne vil derimod hellere leje bygninger til *tidsafgrænsede, korte projekt-opgaver*, hvor de i mindre omfang bliver bundet af langvarige kontrakter.

Nogle af deltagerkommunerne arbejder systematisk med at gennemgå deres eksterne lejekontrakter. De har opnået konkrete besparelser ved at genforhandle udvalgte lejekontrakter.

7.3.6 Tomme bygninger

Deltagerkommunerne er i varierende omfang udfordret ved at have tomme ejendomme. Nogle af kommunerne har stor set ikke tomme ejendomme, hvorimod andre af deltagerkommunerne har mange m², som ikke anvendes (tomme ejendomme).

Tabel 7.2 viser antallet af m², tomme ejendomme samt tomgangsudgifterne i det omfang, at det har været muligt for kommunerne at opgøre disse. Det fremgår af tabellen, at der er betydelige forskelle i, hvor mange m² ejendomme kommunerne har til at stå tomme.

Tabel 7.2 Oversigt over tomme ejendomme – antal m² og tomgangsudgifter

Kommune	Beskrivelse af tomme ejendomme
Esbjerg	Kommunen har i alt otte tomme ejendomme. En bygning står tom og afventer en kommuneplanændring, en anden er fredet og afventer mulighed for anden anvendelse. Seks bygninger er til salg med et samlet areal på 1.709 m ² . Kommunen kan ikke oplyse den samlede tomgangsudgift.
Fredensborg	Kommunen har fire tomme ejendomme med et samlet areal på 1.269 m ² og en samlet tomgangsudgift på 206.000 kr. om året, svarende til 162 kr. pr. m ² .
Frederikshavn	Kommunen har cirka 29.000 m ² tomme ejendomme. Cirka 23.000 m ² er gamle skolebygninger, der er sat til salg. Den samlede tomgangsudgift er cirka 2,6 mio. kr., svarende til cirka 90 kr. pr. m ² .
Hvidovre	Kommunen har i alt ni tomme ejendomme med et samlet areal på cirka 6.000 m ² . Tomgangsudgiften er samlet set cirka 1,1 mio. kr., svarende til cirka 180 kr. pr. m ² . Alle ejendomme har været behandlet politisk, og det er besluttet, at fem nedrives til en samlet udgift på cirka 3,3 mio. kr. Tre skal sælges. Den sidste ejendom er fredet.
Morsø	Kommunen har ingen tomme ejendomme. Kommunen arbejder lige nu på strukturtilpasninger på både dagpasnings- og skoleområdet og forventer som resultat heraf, at der vil blive tomme ejendomme i nærmeste fremtid.
Odense	Kommunen har i gennemsnit ca. 3.000 m ² tomme ejendomme. Tomgangsudgiften er ca. 26 kr. pr. m ² svarende til en årlig udgift på kr. 78.000.
Rudersdal	Kommunen har 406 m ² tomme ejendomme. Der er planer om fremtidig anvendelse af ejendommene.
Silkeborg	Kommunen har i alt 12 tomme ejendomme med et samlet areal på 17.367 m ² . Tomgangsudgifterne er i alt 1.488.744 kr., svarende til 86 kr. pr. m ² . Kommunen har solgt tre ejendomme i 2014 og fundet anden anvendelse til en. I 2014 er der således 8.469 tomme m ² og tomgangsudgifter på 758.859 kr., svarende til 90 kr. pr. m ² .

Note: En klar og ensartet opdeling af tomme ejendomme i forhold til forskellige ejendomstyper er ikke mulig. Følgelig indeholder tabellen alle tomme ejendomme i deltagerkommunerne.

Når kommunerne arbejder med arealoptimering – fortætning af bygningsmassen – vil deres overvejelser og muligheder givetvis påvirkes af mulighederne for håndtering af tomme ejendomme. Kommunerne vil fx have forskellige muligheder for at sælge de tomme ejendomme.

Deltagerkommunerne arbejder med forskellige tiltag i forhold til anvendelse/afvikling af tomme ejendomme. De forsøger generelt at sælge de tomme bygninger. Nogle af deltagerkommuner-

ne – fx Esbjerg og Frederikshavn Kommune – arbejder i den forbindelse med at ændret plangrundlaget (fx lokalplanen) for bygningen. Formålet hermed er, at bygningen derved lettere kan sælges.

I Frederikshavn Kommune er der igangsat et projekt, som har til formål at flytte aktiviteter fra lejede ejendomme til kommunens tomme bygninger. Der er igangsat en proces med systematisk at kortlægge de tomme ejendomme i forhold til funktionsmuligheder, driftsudgifter mv. Oplysningerne sidestilles med oplysninger om alle de lejede ejendomme, fx funktion, driftsudgifter, opsigelsesvarsel mv. Derefter vurderes mulighederne for at flytte aktiviteter fra lejemål til kommunens tomme ejendomme.

I Hvidovre Kommune er der ultimo 2014 taget politisk stilling til håndtering af ni tomme ejendomme. Ejendommene er blevet tomme som følge af lokalerokader på en række af kommunens ejendomme. Det er besluttet, at fem af ejendommene nedrives, og at tre af ejendommene skal sælges. Den sidste ejendom er bevaringsværdig og pålagt bestemte anvendelsesformål. Den må kun anvendes til offentlige formål, kulturelle institutioner og fritidsformål. Det er besluttet, at det skal undersøges, om ændringer i anvendelsen kan godkendes. Endvidere har kommunen besluttet at udleje en tom skoleejendom til en privatskole.

Esbjerg Kommune har arbejdet med at optimere anvendelsen af delvist tomme ejendomme. Et eksempel herpå er en administrationsbygning, hvor der er etableret legestue for dagplejemødre i nogle ledige lokaler. Der er derved sparet udgifter til de lejede lokaler, som dagplejen tidligere anvendte til legestue. Legestuens lokaler er placeret lidt afsides i forhold til administrationen, så der undgås "støjgener".

Deltagerkommunerne benytter sig altså af forskellige løsningsmuligheder vedrørende anvendelse og afvikling af tomme og delvist tomme ejendomme. Det drejer sig bl.a. om følgende: salg, salg efter ændret plangrundlag, udlejning, nedrivning af ejendomme i dårlig stand, ændre anvendelsesmuligheder i fx fredede ejendomme, flytning af aktiviteter fra lejede lokaler til tomme ejendomme mv.

7.3.7 Incitamentsmodeller

Enkelte af deltagerkommunerne anvender incitamentsmodeller i tilknytning til varetagelse af opgaven med arealoptimering. I Silkeborg Kommune er der vedtaget en række forretningsprincipper, som gælder, hvis der opstår behov for – eller ønsker om – ændringer i bygningsarealet eller tekniske installationer. Forretningsprincipperne fremgår af kommunens Service Level Agreement (Ejendomme). Heraf fremgår følgende:

"Ved reduktion i antallet af kvadratmeter ved driftsoptimering eller lignende, f.eks. nedlæggelse af en institution, tilfalder driftsudgiftsbesparelsen driftsafdelingen. For indlejede bygninger aftales fra gang til gang, hvem besparelsen tilfalder".

Odense Kommune har en anden incitamentsmodel på området. Det er besluttet, at den besparelse, der er ved den konkrete arealoptimering over 5 år, kan anvendes i år 1 til at indrette de "nye" m². Modellen kan i nogle tilfælde give et betydeligt økonomisk incitament til at optimere m²-anvendelsen, da der kan blive et relativt stort beløb til indretning af de "nye" m².

Litteratur

Danske Regioner m.fl. 2008, *Ejendomsadministration i kommuner og regioner – bedre rammer for velfærd*. København: Danske Regioner, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Finansministeriet, Kl, Slots- og ejendomsstyrelsen & Velfærdsministeriet.

DI 2014, *Serviceoverenskomst 2014-2017, DI, 3F og Landssammenslutningen for Rengøring og Service under Serviceforbundet*.

Due, Poul Henrik, 2007, *Herre i eget hus. Organisering af den kommunale Facilities Management funktion (den kommunale driftsherre)*. København: Dansk Facilities Management – netværk.

Jensen, Per Anker, 2011, *Håndbog i Facilities Management*. København: Dansk Facilities Management - netværk.

KL 2014, *O.13 – 41.21 Overenskomst for rengøringsassistenter. KL - Fagligt Fælles Forbund – 3F*.

Konkurrencestyrelsen 2005, *Vejledning til tilbudsloven 2005 (lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren)*.

Nørgaard, Eli; Simon Hartwell Christensen & Kasper Lemvig, 2014, *Kommunal ejendomsadministration. Foranalyse af mulighederne for benchmarking, beregning af produktivitetspotentiale og inspiration til realisering af potentiale*. København: KORA.

Nørgaard, Eli; Simon Hartwell Christensen & Andreas Ferdinand Hansen, 2015, *Nøgletalsanalyse af otte kommuners ejendomsadministration – Første del af benchmarkinganalysen af kommunernes ejendomsadministration*, København: KORA.

Bilag 1 Skema til kortlægning af fælles driftsopgaver

Skema til afdækning af fælles driftsopgaver i KORA-projekt vedrørende kommunernes ejendomsadministration

I bedes angive, hvilken type medarbejder der er ansvarlig for at løse nedenstående opgaver i din kommune. Anvend rullemenuen!

Teknisk servicepersonale (centralt)
Teknisk servicepersonale (decentralt)
Vedligehold
Rengøring
Ekstern leverandør
Fagpersonale - fx lærer, pædagoger, administrativ
Andet

	Bygningsdriftsopgaver
Installationer	El-installationer frem til og med stikkontakten Fyrings- og varmeanlæg (faste installationer) Solceller og solfangere Ventilations- og udsugningsanlæg (faste installationer) Vandinstallationer frem til tappestedet Afløbsinstallationer Elevatorer Alarmanlæg (kun udvalgte steder) ADK (Automatisk Dør Kontrol) ABDL (Automatisk Branddør Lukning) ABA (Automatisk Brandalarm Anlæg) Sprinkleranlæg Termografering af el-installationer ved problemer CTS-styring Installationer i faglokaler
Serviceopgaver	Flytteopgaver Monteringsopgaver Nyanskaffelser af inventar Vedligeholdelse af inventar Nyanskaffelser af belysning Vedligeholdelse af belysning (fx mindre reparationer og udskiftning af pærer) Nyanskaffelse af hårde hvidevarer Service af hårde hvidevarer Rundering af bygninger og styring af tyverialarmer Låse Affaldshåndtering Eftersyn af brandudstyr Opsætning af jule- træer og belysning Uddeling af skolemælk Opstilling af borde - skolefester og andre sociale arrangementer Opstilling af borde - eksaminer Nyanskaffelser af IT udstyr Vedligehold og små reparationer vedr. it-udstyr Indkøb - fx affaldssække, kaffe, toiletpapir Skadedyrsbekæmpelse
Energi	Energioptimering (styring og justering af installationer)
Vedligehold	Malerarbejde Vedligeholdelse af gulve (afslibning, lakering, voks mm.) Lofter Vægge
Udenomsarealer	Hold af grønne områder Grå områder og sorte områder Kontrol med installationer i terræn Kontrol af legepladser Vintervedligeholdelse



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00