

KOMMUNAL EJENDOMSADMINISTRATION: OPTIMERING OG ORGANISERING

– AKTUEL STATUS OG TENDENSER I 63 AF DANMARKS KOMMUNER

De få kommuner, der har bibeholdt en decentral drift af kommunens ejendomme, er typisk tilfredse med både pris og kvalitet, man har alligevel planer om en centralisering. Cirka otte ud af 10 kommuner er tilfredse med pris og kvalitet på ejendomsområdet. Blandt kommuner med en forvalterstruktur ønsker man at bevæge sig mod en mere centraliseret ejendomsforvaltning for bedre pris og kvalitet.

Undersøgelsen bekræfter BDOs erfaringer fra arbejdet i kommunerne: Har man først taget fat på optimering gennem organisering, bliver mulighederne endnu tydeligere.



Af PETER JUUL ANDERSEN,
Manager, BDO
Kommunernes Revision

Kommunernes ejendomsforvaltning rummer urealiserede potentialer – det peger flere undersøgelser på. I rapporten Herre i eget hus, udarbejdet af Dansk Facilities Management netværk i 2007, omtales et ”kvalitetsmæssigt og effektivitetsmæssigt” potentiale i kommunernes ejendomsforvaltning på 7 til 14 mia. kr. I det hele taget har de senere år været præget af en stadig øget interesse for optimering af den kommunale ejendomsdrift, idet der hersker bred enighed om, at en professionalisering af kommunernes facility management vil medføre realisering af ikke uvæsentlige kvalitets- og effektivitetspotentialer inden for den kommunale ejendomsadministration – se fx aftalen mellem regeringen og kommunerne om kommunernes økonomi i 2015. Men hvordan oplever kommunerne sammenhængen mellem optimering og organisering?

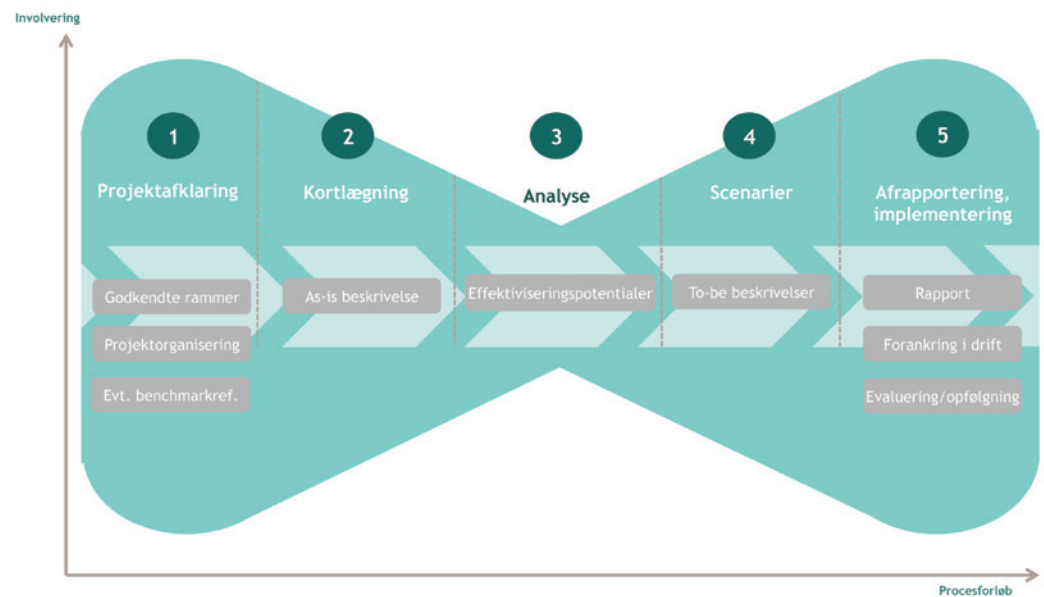
I februar-marts 2015 gennemførte BDO Consulting i samarbejde med Dansk Facilities Management netværk et webbaseret survey omhandlende kommunernes aktuelle organisering og nuværende vurdering af deres drift og administration af ejendomme, samt deres forventninger til fremtidens optimering og organisering af området. Formålet var at opnå et stringent overblik over status og trends i relation til organiseringen af den kommunale ejendomsforvaltning i samtlige landets kommuner. 63 ud af 98 kommuner besvarede surveyet indeholdende ni spørgsmål til kommunernes ejendomsområde, herunder om fysisk og budgetmæssig organisering, vurdering af pris, kvalitet, overblik, prioriterings- og beslutningsgrundlag samt forventninger til fremtidig opgaveløsning. Baggrunden for BDO/DFMs undersøgelse var rege-

ringen og KL's beslutning i forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2015 om at arbejde videre med at udbrede bedste praksis på det kommunale ejendomsadministrationsområde samt at styrke kommunernes grundlag for lokal prioritering. En foranalyse af den kommunale ejendomsadministration foretaget af KORA (Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning) viste nemlig, at benchmarking vil være et godt udgangspunkt for at optimere den kommunale ejendomsdrift. Følgelig er en benchmarkinganalyse af kommunernes ejendomsdrift igangsat, ligeledes under ledelse af KORA, hvor otte case kommuner medvirker. Den endelige rapport forventes offentliggjort senere på foråret 2015.

Vi savnede dog stadig et mere samlet overblik over organiseringen af den kommunale ejendomsadministration og et indblik i kommunernes indstilling og forventninger til en ændring af den nuværende organisering af deres ejendomsområde. Et sådan overblik har hidtil ikke været tilgængeligt, men foreligger nu.

BDO og DFM's undersøgelse ”Kommunal ejendomsadministration – status og tendenser i Danmarks kommuner” bidrager til den eksisterende viden på området, idet der opnås et overblik over de forskelligartede organiseringsformer, der præger den kommunale ejendomsadministration på nuværende tidspunkt. Desuden giver undersøgelsen et værdifuldt indblik i kommunernes vurdering af pris og kvalitet samt andre væsentlige parametre i forskellige organiseringsformer. I det følgende præsenteres de væsentligste af undersøgelsens fund.

OPTIMERING GENNEM ORGANISERING KRÆVER BRED INVOLVERING PÅ DE RIGTIGE TIDSPUNKTER I FORANDRINGSPROCESSEN



Undersøgelsen viser, at stadig flere af landets kommuner har fokus på centralisering af ejendomsområdet, idet mange kommuner rapporterer, at centraliseringsprocessen er i gang eller nyligt afsluttet. 51 % af de deltagende kommuner er organiseret i en central model, mens 43 % benytter forvaltningsmodellen og de sidste 6 % en decentral organiseringsmodel.

Spørgsmålet er herefter, hvordan den enkelte kommune vurderer den nuværende organisering af ejendomsadministrationen, og om de planlægger fremtidige forandringer – og i så fald hvilke.

FORDELE OG ULEMPER SOM KONSEKVENSAF NUVÆRENDE ORGANISERINGSMODEL

Trefjerdedele af kommunerne er tilfredse med pris og kvalitet på FM-området

76 % af kommunerne vurderer, at deres aktuelle organisering er forbundet med billig ejendomsdrift. De 15 kommuner, der melder om "dyr drift", er primært organiseret i en forvaltningsmodel (80 %) eller en central model (13 %). De centralt organiserede kommuner vurderer således typisk deres drift som billig.

Kun én kommune med en decentral organiseringsmodel karakteriserer sin ejendomsdrift som "dyr". Det samme billede tegner sig i forhold til kvalitet, hvor 84 % vurderer, at den nuværende organisering af deres ejendomsområde medfører god kvalitet. De kommuner, der rapporterer "dårlig kvalitet", er alle organiseret i en forvaltningsmodel. Alle fire kommuner, der repræsenterer en decentral model, vurderer, at deres nuværende organisering giver god kvalitet.

En tredjedel af kommunerne er ikke tilfredse med udnyttelsen af ejendomsporteføljen. Blandt centralt organiserede kommuner er man generelt mere tilfreds

Udnyttelsen af ejendomsporteføljen er genstand for en noget mere blandet bedømmelse. Her mener 23 kommuner, at udnyttelsen er utilstrækkelig. 52 % af de 23 kommuner repræsenterer forvaltningsmodellen, mens 35 % er repræsentanter for den centrale model. Hele tre ud af de fire deltagende decentralt organiserede kommuner vurderer, at deres organiseringsmodel giver en utilstrækkelig udnyttelse af ejendomsporteføljen.

Otte ud af 10 kommuner er tilfredse med beslutningsgrundlaget for leje, køb og salg af kommunale ejendomme. Beslutningsgrundlaget opleves som bedre i centralt organiserede kommuner

Beslutningsgrundlaget for afhændelse, køb og lejemål vurderes af 78 % af kommunerne at være tilstrækkeligt. Af disse er 61 % centralt organiserede, mens 33 % er organiseret i forvaltningsmodellen, og således 6 % i en decentral model. 79 % af de respondenter, der tilkendegiver at have et utilstrækkeligt beslutningsgrundlag, er organiseret med forvaltningsmodellen.

I relation til vurdering af fordele og ulemper ved nuværende organiseringsmodel tegner sig således et billede af, at det generelt er kommuner organiseret i en forvaltningsmodel, der er mindre tilfredse med deres nuværende organisering. Det er bemærkelsesværdigt, at kommuner organiseret i en decentral model overvejende ser fordele ved deres måde at udføre opgaven på. Ingen kommuner med en decentral

organiseringensmodel rapporterer dårlig kvalitet. Dog vurderer tre ud af de fire kommuner med decentral organisering af deres ejendomsadministration, at de har en utilstrækkelig udnyttelse af ejendomsporteføljen.

TVÆRSEKTORIELT KOORDINERET FOKUS

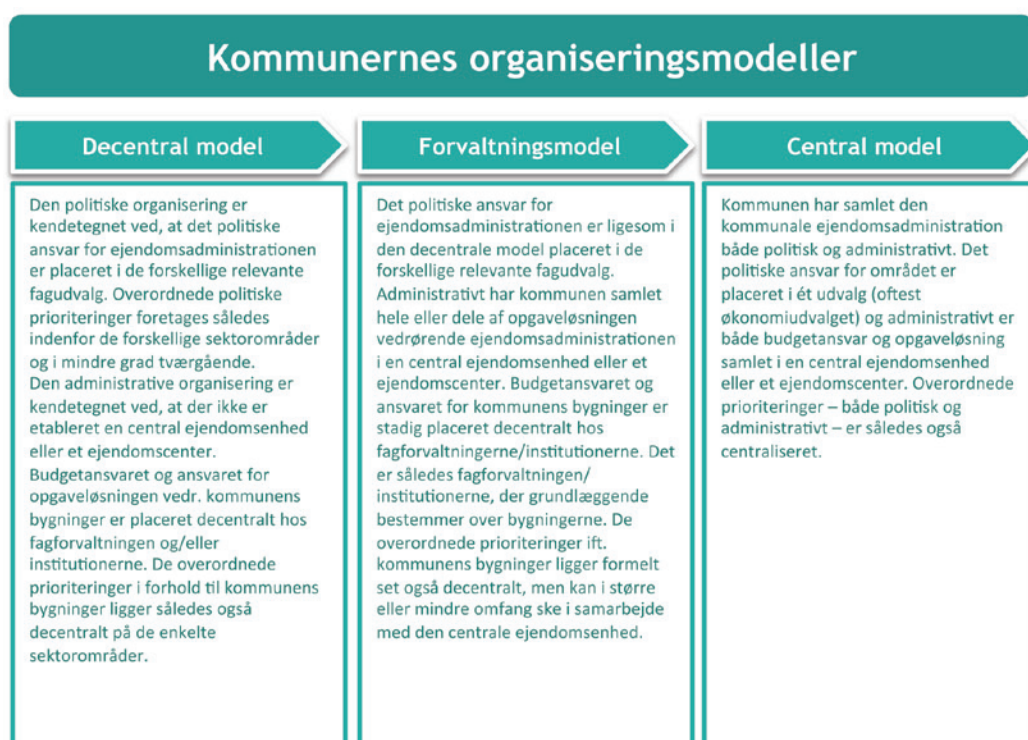
Samlet set angiver en stor del af de 62 deltagende kommuner at have et "tværsektorielt koordineret fokus". På en række underparametre angiver mere end 80 % af kommunerne, at de i nogen eller høj grad har et tværsektorielt koordineret fokus. Overvejende står kommuner med en central organiseringsmodel for den højeste andel: Det gælder i tilgangen til vurderingen af arealbehov, i vurderingen af udnyttelsesgrader og muligheder for samlokalisering, totaludgiftsbeholdninger og vurderingen af bygningers egnethed og understøttelse af strategiske mål. Derimod gælder det ikke i fokus på andelen af kundevedtætte kvadratmeter ift. støttefunktioner, hvor kommunerne ligeligt på tværs af organiseringsformer angiver et moderat fokus.

FREMTIDIGE FORVENTNINGER OM ÆNDRING AF NUVÆRENDE ORGANISERINGSMODEL

16 kommuner (25 %) rapporterer, at der i deres kommune er truffet beslutning om ændring af den nuværende organisering af forvaltningen af de kommunale

ejendomme (endnu ikke implementerede beslutninger). 9 af de 16 kommuner har truffet beslutning om (yderligere) centralisering af ejerskabet til kommunens ejendomme, mens 10 (ligeledes) har truffet beslutning om (yderligere) centralisering af driften af kommunens ejendomme. Halvdelen af de kommuner, der ønsker at gennemføre (yderligere) centralisering, har på nuværende tidspunkt deres ejendomsdrift organiseret i en forvaltningsmodel, mens to kommuner har lagt ejendomsadministrationen i en decentral model. Man bemærker desuden, at seks af de 32 centralt organiserede kommuner har truffet beslutning om yderligere centralisering af ejendomsdriften.

47 kommuner har ikke aktuelt truffet beslutning om ændring af den nuværende organisering af deres forvaltning. 13 kommuner forventer, at der i fremtiden vil blive truffet beslutning herom. Kun en enkelt af de 13 kommuner har en decentralt organiseret ejendomsadministration, mens 9 af de 13 kommuners ejendomme er administreret i en forvaltningsmodel. Mange af de kommuner, der ikke forventer, at der i fremtiden vil blive truffet beslutning om ændring af den nuværende organisering, begrundes dette med, at en centraliseringsproces allerede er i gang eller lige afsluttet, mens andre rapporterer generel tilfredshed med den nuværende model.



Kilde: Nørgaard, E., Christensen, S.H. & Lemvig, K. Kommunal ejendomsadministration. Foranalyse af mulighederne for benchmarking, beregning af produktivitetspotentiale og inspiration til realisering af potentialer. KORA, 2014.

Den overordnede udviklingstendens på det kommunale ejendomsområde ser ud til at være en fortsat centralisering af ejendomsadministrationen. De kommuner, hvis ejendomme er administreret decentralt, forekommer at være relativt tilfredse med deres opgaveløsning. Alligevel rapporterer tre ud af fire af disse kommuner, at de har truffet beslutning om ændring af den nuværende organisering af ejendomme, eller forventer at træffe beslutning herom i fremtiden.

De kommuner, hvis ejendomsadministration er organiseret i en forvaltningsmodel, rapporterer generelt mange ulemper ved deres opgave i form af dyr drift, dårlig kvalitet, utilstrækkelig udnyttelse af ejendomsportefølje samt utilstrækkeligt beslutningsgrundlag for afhændelse, køb og leje.

Over en fjerdedel af de kommuner, der allerede har en central organiseringsmodel, forventer, at de vil træffe beslutning om yderligere centralisering af den kommunale ejendomsadministration. Dette kan tages som udtryk for gode erfaringer og tilfredshed med den centralisering, der allerede er foretaget i de pågældende kommuner.

Facility management og optimering gennem organisering af den kommunale ejendomsadministration ser ud til at være kommet for at blive. Det kan have sammenhæng med det gode implementeringsarbejde, kommunerne udfolder i processen med at forandre organiseringen af facility management. Herved sikrer man både ejerskab til forandringerne, bred erkendelse af mulighederne og nysgerrighed i forhold til at komme videre.

For at få succes med forandringer i organisationer, er det nemlig helt afgørende at inddrage de relevante aktører i kommunerne på de rigtige tidspunkter. BDO's procesmodel viser processen, som den ser ud, når vi arbejder med at optimere facility management i kommunerne. Involveringen af nøglepersoner i aktiviteterne er grafisk afspejlet i figuren, hvor der i projektets indledende og afsluttende faser arbejdes med en bredere involvering med henblik på at sikre tilstrækkelig validitet og ejerskab til analysens grundlag og løsningsscenarier.

FAKTABOKS

- En ændret organisering, baseret på facilities management, vil kunne udløse både økonomiske, styringsmæssige og kvalitetsmæssige gevinster til gavn for kommunernes primære aktiviteter. Det kan hjælpe kommunerne med at opfylde deres formål – og give mere tilfredse borgere og medarbejdere.
Kilde: Østergaard, P.H. Mere for pengene – ved strategisk nytænkning af den kommunale ejendomsdrift. Dansk Facilities Management Netværk og Boligfonden Kuben, 2007.
- Regeringen og KL blev i "Aftale om kommunernes økonomi 2015" enige om at arbejde videre med at udbrede bedste praksis på det kommunale ejendomsadministrationsområde.
- BDO og DFM's undersøgelse Kommunal ejendomsadministration: Optimering og organisering – aktuel status og tendenser i 63 af Danmarks kommuner viser, at 51 % af de i undersøgelsen deltagende kommuner er organiseret med en central model, mens 43 % anvender en forvaltningsmodel og 6 % en decentral model.
- KORAs "Foranalyse af mulighederne for benchmarking, beregning af produktivitetspotentiale og inspiration til realisering af potentialer" fra 2014 viser, at kommunerne driver deres ejendomsadministration vidt forskelligt, og nøgletallene kan således bruges som et redskab til at identificere udfordringer og lære om god praksis af hinanden.
- Det forventes, at KORA i sommeren 2015 offentliggør en benchmarkinganalyse af kommunernes ejendomsdrift. Den vil formentlig indeholde en nøgletalsanalyse samt en analyse af konkrete indsatser.
- BDO's procesmodel kan bruges som et redskab i arbejdet med optimering gennem organisering af Facility management – og i arbejdet med at udbrede bedre praksis – på det kommunale ejendomsområde.