



NOTAT

15-08-2014

Sagsnr.
2014-0150941

Dokumentnr.
2014-0150941-4

Sagsbehandler
Mikkel Frederiksen

Bilag 3 Styringsmodel og organisering af ejendomsdriftsenhed efter implementering (i perioden 1/1-16 og frem)

Indhold

1. Overordnet styringsmodel	2
2. Organisering af ejendomsdriftsenheden – central styring og lokal udførelse.....	4
2.1 Udførende teams	5
2.2 Distrikter	6
2.3 Central enhed	7
3. Overordnet rolle- ansvarsfordeling	9
3.1 Ansvarsfordeling på strategisk niveau.....	9
3.2 Ansvarsfordeling på taktisk niveau	10
3.3 Ansvarsfordeling på operationelt niveau	10
3.4 Beslutningsfora og eskalationsmekanisme	11
4. Servicekataloger og servicepakker.....	14
4.1 Fra servicekatalog til servicepakke	14
4.2 Særlig servicemodel for indvendig vedligehold	16
4.3 Daglig opgavevaretagelse – tillid, fleksibilitet og robusthed	16
5 Finansieringsmodel	17
5.1 Bevillingsfinansiering med andel af tilkøb	17
5.2 Særlig finansieringsmodel for indvendigt vedligehold	19
5.3 Kontrol med kvalitet og effektivitet i ejendomsdriftsenheden	20
5.4 Styring internt i ejendomsdriftsenheden	21

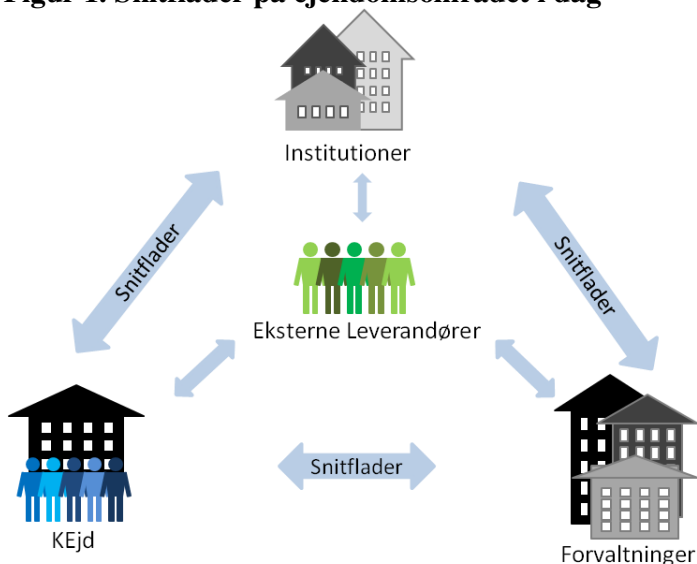
1. Overordnet styringsmodel

Ejendomsområdet i Københavns Kommune er i dag karakteriseret ved at være decentralt organiseret og hovedparten af opgaverne er forankret på institutionsniveau. Det er typisk den enkelte institutionsleder, der selv styrer og følger op på rengøring og gårdmand, kontakter håndværkere ved mindre istandsættelser, kontakter centralforvaltningen ved større ombygninger, kontakter Københavns Ejendomme (KEjd) med ønsker til den udvendige vedligeholdelse mm. Det kan der være fordele ved, men det tager også tid og kræfter fra institutionslederens kerneopgaver.

Ejendomsdriftsopgaverne er fordelt på en lang række forskellige kommunale og private aktører, hvilket bl.a. medfører uensartede snitflader. Kun i få tilfælde findes klare beskrivelser af hvilke ydelser, der skal leveres. Derved opstår der forskelle i effektivitet, kvalitet og service på sammenlignelige opgaver.

I praksis er der derfor snitflader mellem KEjd og forvaltningerne, mellem forvaltningerne og institutionerne og mellem institutionerne og KEjd. Dertil kommer kontakten til eksterne leverandører som også sker med alle tre aktører i et eller andet omfang i dag, jf. figur 1.

Figur 1. Snitflader på ejendomsområdet i dag

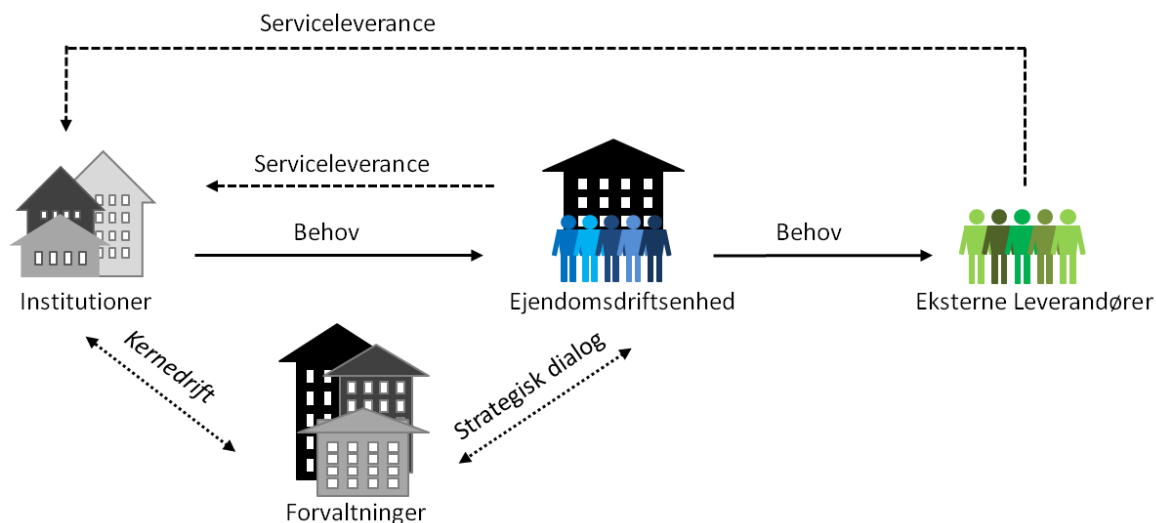


Samtidig medfører den decentrale organisering, at ejendomsområdet i Københavns Kommune er præget af begrænset strategisk styring, manglende koordinering og tværgående samarbejde, begrænset professionalisering og ikke mindst manglende beskrivelse af, hvilke ydelser, der skal leveres, i hvilken kvalitet, hvor ofte og hvordan.

En velfungerende fælles ejendomsdriftsenhed i Københavns Kommune forudsætter klart defineret ansvar og klart definerede roller for henholdsvis ejendomsdriftsenheden og kommunens forvaltning-

ger/institutioner. Med en samling af ejendomsdriftsopgaverne i en fælles enhed vil forvaltninger og institutioner få rollen som *bestillere* og modtagere af serviceydelser mens ejendomsdriftsenheden vil have rollen som *udfører*, jf. figur 2.

Figur 2. Overordnet styringsmodel med ny organisering



Ansvar for udførelse, styring, organisering og effektivisering af ejendomsområdet er entydigt placeret i ejendomsdriftsenheden. Forvaltninger og institutioner kan derved fokusere målrettet på deres kerneområder og lade ejendomsområdet være en understøttende del af arbejdet.

I relation til eksterne serviceleverandører vil ejendomsdriftsenheden være bestiller på vegne af forvaltninger og institutioner. Det vil sige, at uanset om der er tale om intern eller en ekstern leverandør af ydelser vil institutionernes rolle på ejendomsområdet være som bestiller og ikke fx kontraktholder da denne funktion varetages af den fælles enhed.

Som led i implementeringsarbejdet vil styringsrelationen mellem ejendomsdriftsenheden og de eksterne leverandører blive beskrevet. I det følgende er der fokus på ejendomsdriftsenhedens interne organisering, ansvars- og rollefordeling mellem forvaltninger, institutioner og enheden samt den leverance- og budgetmodel, som foreslås for den fælles enhed.

2. Organisering af ejendomsdriftsenheden – central styring og lokal udførsel

En ejendomsdriftsenhed kan helt overordnet organiseres ud af tre principper. De er opgavetype/serviceydelse, geografi eller efter forvaltning, jf. figur 3.

Figur 3. Overordnede principper for organisering



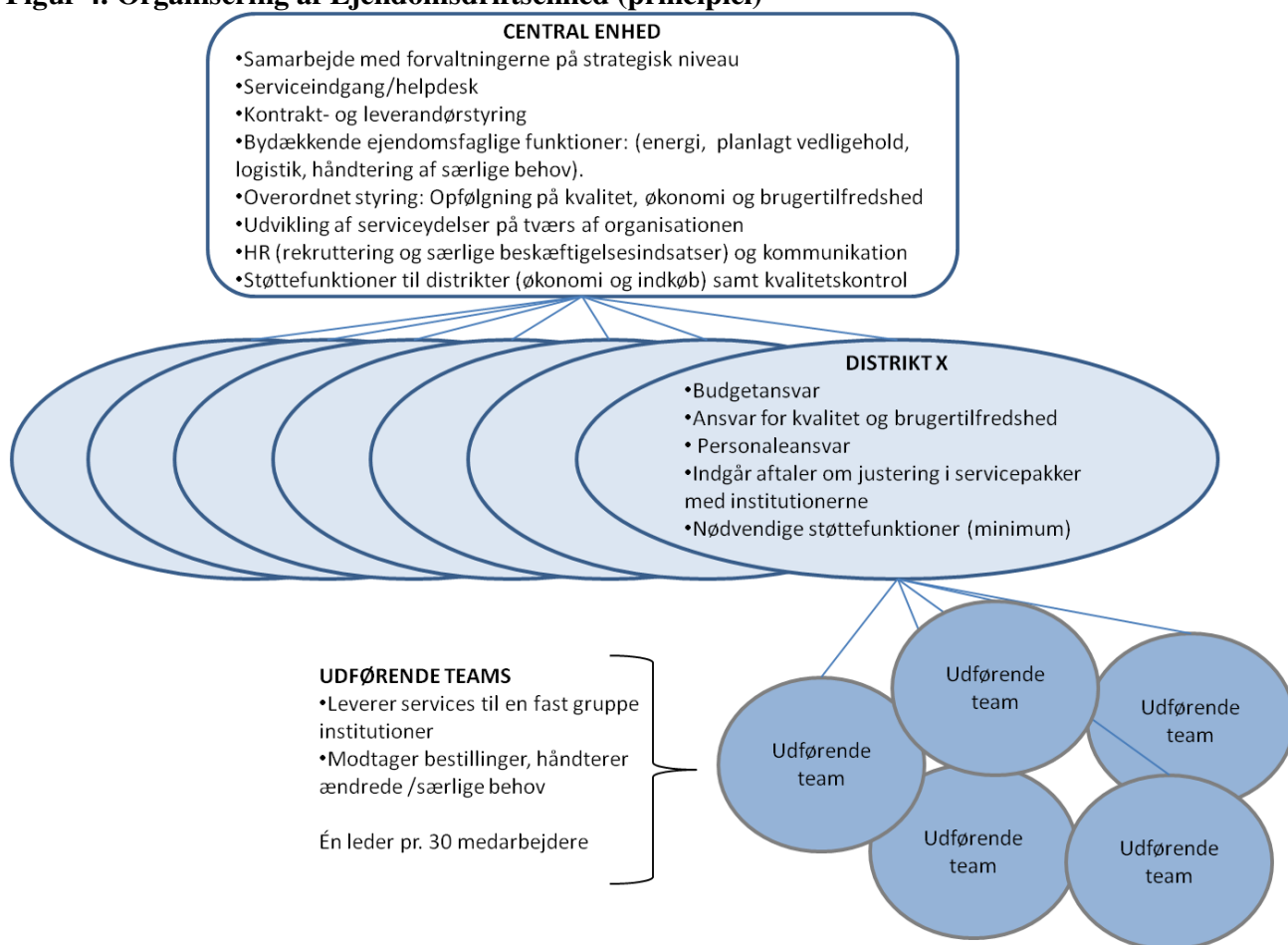
Organisering efter opgavetyper vil betyde, at der var en rengøringsafdeling, en gårdmandsenhed osv. Dette vurderes ikke i tilstrækkelig grad at sikre, at det ejendomsfaglige personale arbejder sammen på tværs og sikrer et helhedssyn på den enkelte bygning. Organisering efter forvaltning vil betyde, at ejendomsdriftsenheden inddeles med en gruppe medarbejdere der leverede ydelser til fx SOF og KFF hver for sig. Denne organisering vurderes ikke at være tilstrækkelig anderledes end i dag til at give mulighed for at høste de store gevinster ved samling.

En af de store gevinster ved at samle ejendomsdriftsopgaverne på tværs af forvaltningerne vil være muligheden for at udnytte geografisk nærhed i opgaveudførelsen i langt højere grad, end det er muligt i den enkelte forvaltning i dag. Der lægges derfor op til, at det bærende princip ved organisering af ejendomsdriftsenheden er geografi og dermed decentral/lokal udførsel kombineret med central styring og understøttelse.

Den fremtidige ejendomsdriftsenhed vil blive opbygget på baggrund af erfaringer fra de eksisterende interne enheder i kommunen. Erfaringer og best practice i kommunen i forhold til styring, organisering, brugertilfredshed mv. vil udgøre basis for den konkrete organisering, som fastlægges mere præcist i løbet af implementeringsprocessen på godt 12 måneder.

Overordnet set foreslås enheden organiseret i et antal geografiske distriktsenheder, der hver indeholder et antal udførende teams, som ligeledes er tilknyttet et specifikt geografisk delområde i distriktet. Desuden etableres en central enhed, som står for overordnet styring og understøttelse af distrikterne. Organisering er vist på principielt niveau i figur 4.

Figur 4. Organisering af Ejendomsdriftsenhed (principiel)



2.1 Udførende teams

De udførende teams vil være en sammensætning af medarbejdere, som kan levere de samlede servicepakker til institutionerne, jf. afsnit 4. De enkelte teams kan enten organiseres ud fra ud fra bygninger, der i hvert team er rengøringspersonale, teknisk servicepersonale, gårdmænd mv., eller i faggrupper, så der er et team af rengøringspersonale, et team af tekniske servicemedarbejdere mv. Uanset hvad vil udgangspunktet være, at hvert team skal levere serviceydelser til en fast gruppe af institutioner.

Størrelsen på de udførende teams skal defineres efter, at der er skabt en kritisk masse til at skabe et fagligt miljø og sikre en stabil daglig

drift på de institutioner teamet har ansvar for. Institutionerne har faste ejendomsdriftsmedarbejdere tilknyttet, men medarbejderne indgår således i et team som dækker ind for hinanden.

Leder/medarbejderratioen forventes gennemsnitligt at være ca. 1:30, hvilket dækker over rengøring med en ratio på 1:50 og teknisk servicepersonale, hvor ratioen forventes at være 1:15.

De eksterne leverandører leverer ydelser på en del af institutionerne. Kontraktindgåelse og -fornyelse sker på centralt niveau, men i dagligdagen vil de eksterne leverandørers ydelser blive koordineret og tilset af de udførende teams.

Nogle udførende teams kan være tilknyttet en gruppe institutioner, som ikke er defineret efter geografisk nærhed, men som har særlige behov, der kræver en særlig ekspertise hos personalet. Der hvor der er særlige krav til det ejendomsfaglige personales sociale tilhørsforhold, kendskab og ansvarsfølelse i forhold til institutionens kerneopgave og brugere, vil der blive taget højde for dette.

Den præcise organisering af teamene fastlægges som led i implementeringsarbejdet. I afsnit 4 er der en nærmere beskrivelse af den daglige opgavevaretagelse.

2.2 Distrikter

Antallet af distrikter skal defineres i implementeringsfasen. Det kan enten være efter antal medarbejdere eller institutioner, så der er ca. samme antal medarbejdere/institutioner i hvert distrikt eller geografisk inddeling som fx bydel, så det geografiske område er bestemmende for distrikternes størrelse i relation til medarbejdere og institutioner. Såfremt man vælger en inddeling af distrikter efter de 10 officielle bydele i København forventes der i gennemsnit at være ca. 200 medarbejdere i et distrikt, men med variation. Det er muligt, at et distrikt dækker mere end én bydel.

I hvert distrikt vil der være en distriktsansvarlig leder, som har det overordnede ansvar for de ydelser, der leveres i distriktet, herunder budgetansvar, ansvar for kvalitet og brugertilfredshed samt det overordnede ansvar for distriktets personale. De fleste støttefunktioner placeres centralt, jf. afsnit 2.3, så det administrative personale på distriktsniveau kan holdes på et minimum. Dette er blandt andet for at undgå, at distrikterne udvikler sig til ”små kongedømmer” inden for ejendomsdriftsenheden. Det vil være afgørende, at der sker en central styring af leverancerne på overordnet niveau, således at der sikres ensartethed i serviceniveauer og ressourceforbrug på tværs af kommunen.

Der skal være fysiske rammer til ledelsen placeret decentralt. Hvor det er muligt kan distriktsledelsen fra flere distrikter placeres fysisk sammen fx på grænsen mellem distrikterne. Dette håndteres i implementeringsfasen. Det forudsættes, at alle nuværende faciliteter til de udførende medarbejdere forsat vil være til rådighed, da det er afgørende for, at opgaveudførelsen kan ske så lokalt forankret som muligt.

2.3 Central enhed

Den centrale ejendomsdriftsenhed skal dels varetage den overordnede styring og understøttelse af distrikterne og dels de funktioner, hvor der ikke er en fordel i geografisk opdeling. Det drejer sig fx om serviceindgang og helpdesk til brugerne, men også om teams med høj faglig specialisering, som har en begrænset størrelse og derfor ikke placeres på distriktsniveau. Alle medarbejdere i den centrale enhed vil ikke nødvendigvis være fysisk placeret på samme adresse, men der hvor det vurderes at være mest hensigtsmæssigt fagligt og økonomisk.

Bydækkende ejendomsfaglige funktioner

Eksempler på bydækkende ejendomsopgaver, som vil ligge i den centrale enhed

- Serviceindgang og helpdesk
- Akut beredskab og klimaplan
- Energoovervågning, der har ansvar for at følge energiforbruget på institutionerne og vejlede om reduktion af energiforbrug
- Prioritering og håndtering af planlagt vedligehold
- Svømmebadsteknik og andre særlige tekniske installationer
- Logistikekspertise og koncept for flytninger
- Miljø- og bæredygtighedsstrategi

Støttefunktioner

Støttefunktionerne i den centrale enhed omfatter økonomi, udarbejdelse af og opfølgning på kvalitetsmålinger og brugertilfredshed, strategisk HR og indkøb. Støttefunktionerne skal servicere de distriktsansvarlige ledere, så de administrative opgaver på distriktsniveau minimeres. Særligt på HR-området giver en fælles ejendomsdriftsenhed mulighed for at løfte kommunens samfundsmæssige ansvar ift. praktikpladser fleksjob, kombijobs og rotationsjob. Dette skal drives og understøttes fra den centrale enhed. Støttefunktionerne vil også omfatte fx indsats mod social dumping.

Dertil kommer styring af kontrakter med eksterne leverandører, som omhandler konsolidering og fornyelse af kontrakter.

Desuden vil enheden varetage tværgående forretningsudvikling og innovation i tæt samarbejde med det faglige og udførende personale og brugerne. Forretningsudviklingen skal foretages af faglige eksperter inden der de enkelte opgaveområder være med at udvikle opgave-

løsningen på tværs af distrikter. Denne funktion er centralt placeret for at sikre, at udviklingen i opgaveløsningen udbredes til alle distrikter og serviceydelserne er ensartet på tværs af kommunen.

Kvalitetskontrolenhed

Den enkelte institutionsleder vil ikke længere have ansvaret for udførende personale eller kontrakten med den eksterne leverandør, der udfører ejendomsdriftsopgaverne. Det betyder, at institutionslederen ikke længere har samme handlefrihed, hvis der er utilfredshed med de leverede ydelser.

Derfor foreslås det, at der etableres en særlig intern kvalitetskontrolenhed, som løbende skal følge op på om ydelserne til institutionerne har den aftalte kvalitet. De enkelte udførende teams vil have ansvar for løbende egenkontrol af de leverede serviceydelser, mens kvalitetskontrolenheden dels skal samle op på egenkontroller og dels kunne foretage egne stikprøvekontroller anmeldt og uanmeldt. Enheden skal være uafhængig af distrikterne og dække både kvalitetskontrol af de ydelser, som ejendomsdriftsenheden skal levere, og de ydelser, der leveres af eksterne leverandører.

Kontaktperson for forvaltningerne

Central placeret foreslås det desuden, at der er en kontaktperson for hver forvaltning, som centralforvaltningerne kan henvende sig til med spørgsmål, som ikke vedrører den daglige drift, men større ændringer i behov, generelle problemstillinger eller spørgsmål til ejendomsdriftsenheden. Kontaktpersonen skal fungere som single-point-of-contact for centralforvaltningerne og kunne sikre at problemstillinger håndteres gennem inddragelse af relevante aktører i ejendomsdriftsenheden. Det er vigtigt, at kontaktpersonen skal have kendskab til den pågældende forvaltnings kerneforretning og forståelse for de problemstillinger, der gør sig gældende i den pågældende forvaltnings enheder.

3. Overordnet rolle- ansvarsfordeling

Den overordnede rolle- og ansvarsfordeling er skitseret i figur 5 og opdelt på henholdsvis strategisk, taktisk og operationelt niveau, som hver repræsenterer et niveau for ledelsesmæssige beslutninger.

Strategisk niveau vedrører de overordnede beslutninger om ejendomsdriftsenhedens udvikling og økonomi (direktionsniveau).

Taktisk niveau vedrører den mere konkrete udvikling af enhedens ydelser og generelle problemstillinger i den daglige drift (leder/kontorchef niveau). Det taktiske niveau leverer input til drøftelser på det strategiske niveau.

Det *operationelle* niveau vedrører den daglige drift og modtagelse/levering af de forskellige ejendomsdriftsydelser (decentrale ledere). Det operationelle niveau leverer input til drøftelser på det taktiske niveau.

Figur 5 Overordnet rolle- og ansvarsfordeling på strategisk, taktisk og operationelt niveau

	FORVALTNINGER	EJENDOMSDRIFTSSENHED	EKSTERN LEVERANDØR
Strategisk	<p><i>Direktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Godkender SLA'er (årligt) • Følger op på SLA'er og KPI'er • Bidrager til strategisk udvikling gennem relevante beslutningsfora • Drøfter samarbejde på overordnet niveau 	<p><i>Direktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reviderer SLA'er (årligt) • Rapporterer og reagerer på KPI'er • Fastlægger rammer og strategisk retning • Driver samarbejde og sikrer proaktiv udvikling af understøttelse af kerneforretningen • Forhandler kontrakt med ekstern leverandør 	<p><i>Direktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Indgår kontrakt med ejendomsdriftsenhed • Følger op på SLA'er og KPI'er • Drøfter samarbejde på overordnet niveau
Taktisk	<p><i>Lokalområde / bydel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Indgår i løbende dialog på distriktsniveau (hvor relevant) • Indgår i relevante udviklingsprojekter 	<p><i>Distrikt</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sikrer løbende kontakt på distriktsniveau (hvor relevant) • Driver udviklingsprojekter • Tilpasning af lokale servicepakker 	<p><i>Distrikt</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Indgår i løbende dialog på distriktsniveau (hvor relevant) • Indgår evt. i udviklingsprojekter
Operationelt	<p><i>Institutionsleder</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Modtager services • Foretager bestillinger og opfølgning på leverancer • Kommunikerer ændrede eller særlige behov til ejendomsdriftsenheden 	<p><i>Teamleder / siteansvarlig</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Leverer den aftalte service • Modtager og håndterer bestillinger, klager og ændrede eller særlige behov • Foretager bestillinger og opfølgning på leverancer hos ekstern leverandør 	<p><i>Teamleder / siteansvarlig</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Leverer den aftalte service • Modtager og håndterer bestillinger, klager og ændrede eller særlige behov

3.1 Ansvarsfordeling på strategisk niveau

På det strategiske niveau er det ejendomsdriftsenhedens ansvar at styre og udvikle ejendomsdriftsområdet. Ejendomsdriftsenheden skal fastlægge en overordnet strategi og årligt revidere grundlaget for aftalen om de serviceydelser, der leveres i forvaltningerne, gennem et servicekatalog, jf. afsnit 4. Desuden skal enheden følge op på kvalitet,

økonomi og brugertilfredshed (gennem Key Performance Indicators, KPI'er).

I forhold til forvaltningerne har ejendomsdriftsenheden desuden ansvar for at drive samarbejdet og proaktivt sikre, at samarbejdet udvikles, samt at der rapporteres på aftalte nøgletal, og at eventuelle afvigelser håndteres. Brugen af KPI'er og servicekatalog beskrives nærmere i afsnit 4 og 5. Ejendomsdriftsenheden skal på strategisk niveau arbejde med at udvikle og skabe innovation i opgaveløsningen, således, at der sker en løbende forbedring af understøttelsen af kerneforretningen i kommunen.

Overfor de eksterne leverandører har ejendomsdriftsenheden på strategisk niveau ansvar for at indgå og styre kontrakter.

Forvaltningernes ansvar på strategisk niveau er at godkende reviderede servicekataloger (årligt), at følge op på KPI'er som fremlægges af ejendomsdriftsenheden, at bidrage til udviklingen af ejendomsdriftsenheden gennem strategiske drøftelser samt indgå i løbende dialog om samarbejdet mellem egen forvaltning og ejendomsdriftsenheden.

3.2 Ansvarsfordeling på taktisk niveau

Det taktiske niveau indeholder dels dialog på distrikts/områdeniveau med de forvaltninger som har et tilsvarende organisatorisk niveau og dels konkrete udviklingsprojekter, som skal udmønte den strategi der beslutes på strategiske niveau. Ejendomsenheden har ansvar for at drive begge elementer. Derudover vil det på taktisk niveau være ejendomsdriftsenhedens ansvar at tilpasse de lokale servicepakker, jf. afsnit 4.

På taktisk niveau har forvaltningerne ansvar for at gå konstruktivt ind i dialog på område/distriktsniveau (gælder kun de forvaltninger, hvor dette organisationsniveau findes) samt indgå i udviklingsprojekter, som måtte være relevante.

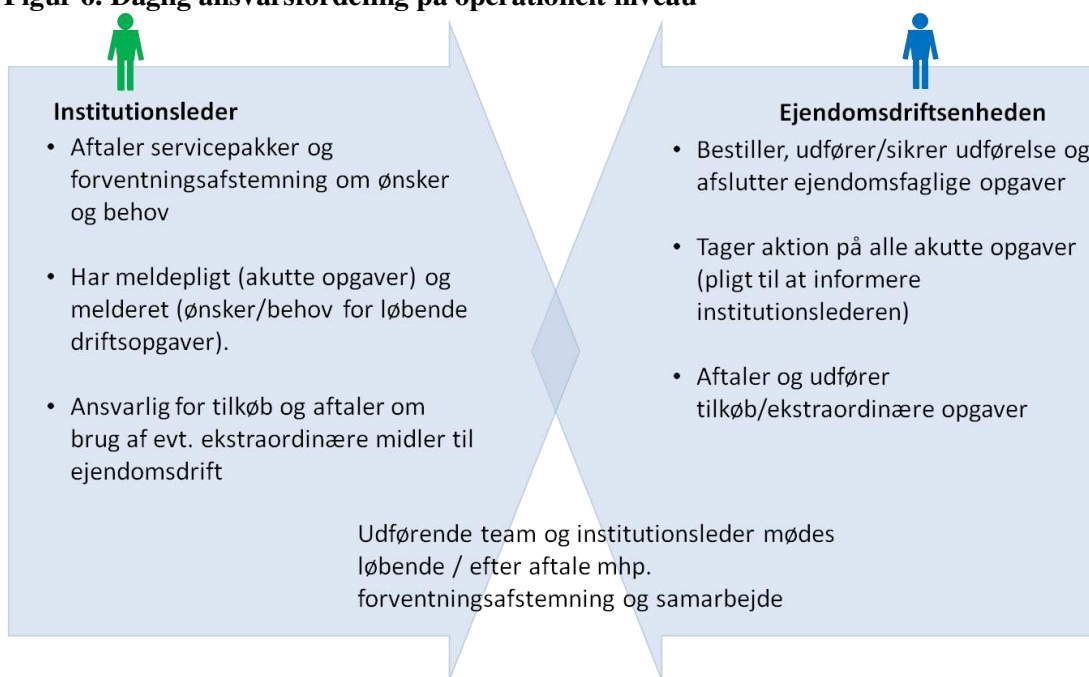
3.3 Ansvarsfordeling på operationelt niveau

På det operationelle niveau er det ejendomsdriftsenhedens ansvar at levere de aftalte ydelser på det aftalte serviceniveau. Enheden skal modtage bestillinger og løbende håndtere eventuelle klager og ændringer i behov hos institutionerne. Desuden skal ejendomsdriftsenheden håndtere dialog med eksterne leverandører om ændringer i behov, klager mv.

På det operationelle niveau skal ejendomsdriftsenheden have en servicekultur, som den grundlæggende tilgang i opgaveløsningen. De ejendomsfaglige medarbejdere skal arbejde for at understøtte kerneforretningen bedst muligt. Denne servicekultur vil blive en central del af den ekstraordinære kompetenceudvikling, som gennemføres, hvis enheden etableres.

Figur 6 præciserer ansvarsfordelingen mellem institutionslederne og ejendomsdriftsenheden i den daglige drift. Ansvarsfordelingen udfoldes med konkrete eksempler i bilag 3.a.

Figur 6. Daglig ansvarsfordeling på operationelt niveau



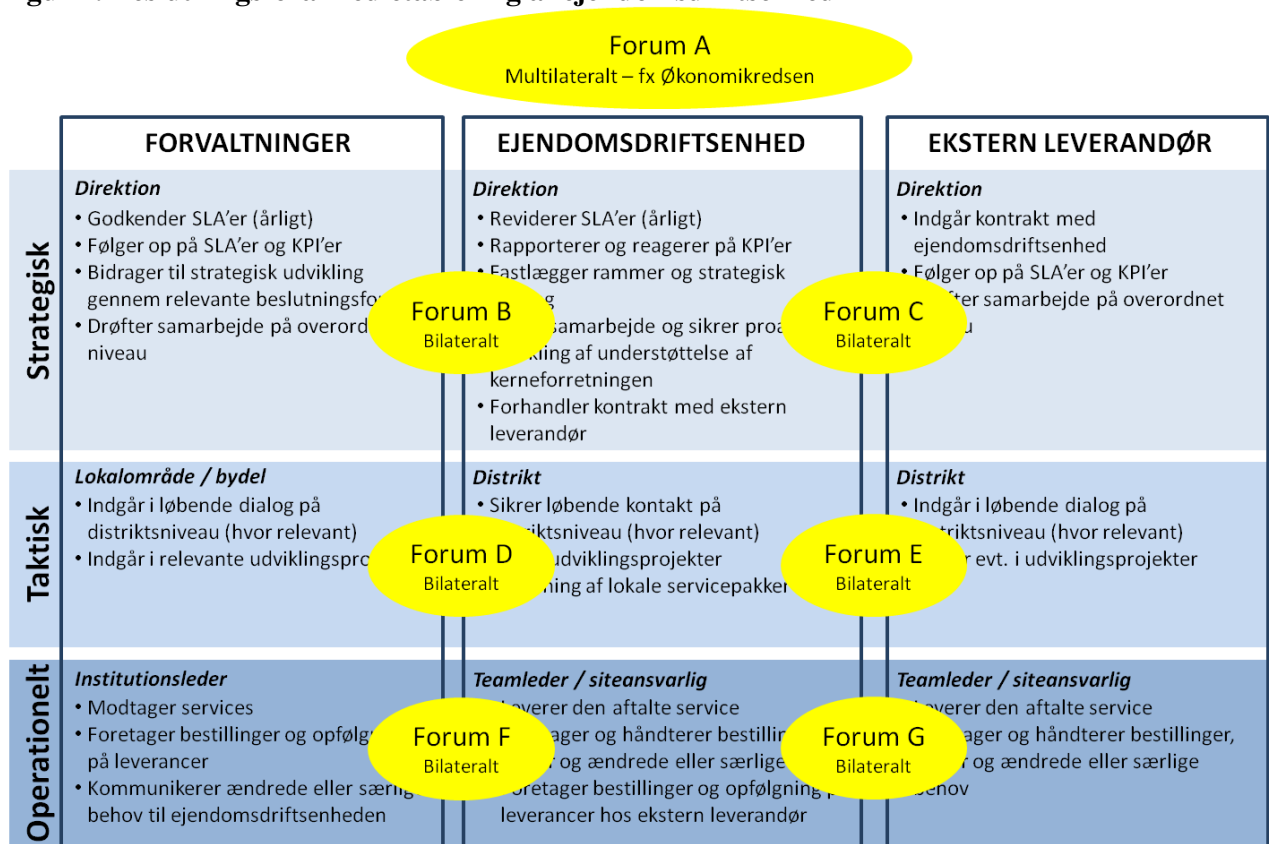
På operationelt niveau har forvaltningen og institutionerne ansvar for, at institutionens daglige brug af bygningerne og faciliteter sker på en hensigtsmæssig måde og for at kommunikere behov for de ejendomsydelse, der er nødvendige for, at dette kan ske. De planlagte opgaver løses efter aftale og drøftes løbende i den daglige dialog mellem institutionslederen og de ejendomsfaglige medarbejdere, der arbejder på institutionen.

Såfremt det ejendomsfaglige personale opdager akutte problemer har de pligt til at håndtere disse og orientere institutionslederen. Institutionslederne har en meldepligt ved akutte hændelser, som ejendomsdriftspersonalet ikke selv har opdaget og håndteret. Hvis der er ønsker om at få udført ekstraopgaver aftales dette mellem institutionslederen og ejendomsdriftsenheden. I afsnit 5 beskrives finansieringsmodellen for ejendomsområdet.

3.4 Beslutningsfora og eskalationsmekanisme

I figur 7 er opstillet de beslutnings- og mødefora, som vil følge op på om ejendomsdriftsenheden henholdsvis forvaltningerne lever op til det ansvar, der er beskrevet.

Figur 7. Beslutningsfora med etablering af ejendomsdriftsenhed



På det strategiske niveau foreslås det, at der er et multilateralt mødeforum (forum A), som kan drøfte ejendomsdriftsenhedens overordnede forhold, KPI'er og drøfte større økonomiske sager. Det foreslås, at dette forum er kredsen af økonomidirektører, som også har været styregruppe for beslutningsoplægget til Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen. Desuden foreslås det, at der afholdes bilaterale møder mellem ejendomsdriftsenhedens øverste ledelse og forvaltningernes direktioner i fast kadence, hvor relevante sager drøftes.

På det taktiske niveau vil der være bilaterale drøftelser mellem ejendomsdriftsenheden og de forvaltninger, der har et tilsvarende organisatorisk niveau (Forum D).

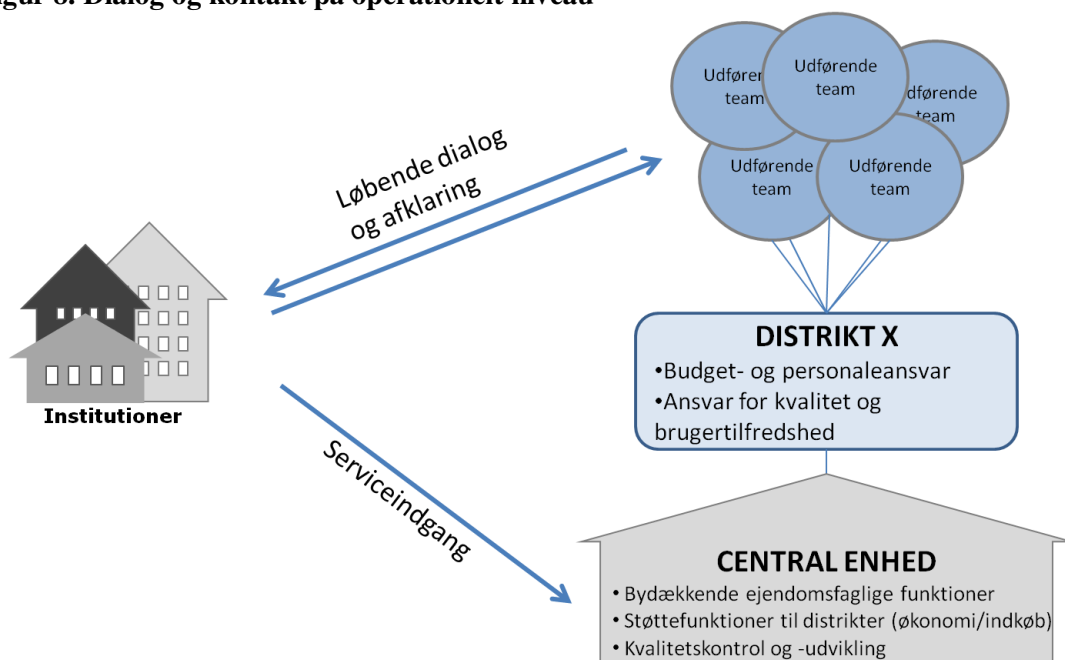
Det kan desuden overvejes om der skal oprettes et Forum for Ejendomsdrift svarende til den eksisterende følgegruppe på ejendomsområdet, hvor forvaltningerne er repræsenteret med kontorchefer fra centralforvaltningerne (ikke illustreret i figuren). Her kunne drøftes KPI'er for enhedens arbejde, udviklingsprojekter samt eventuelle forslag til justeringer af serviceniveau. Alternativt kan disse emner drøftes i de eksisterende fora i kommunen.

På det operationelle niveau vil der være en løbende dialog mellem institutionslederen og lederne af udførende teams, når der måtte være

behov herfor (Forum F). Dialogen kan i nogle tilfælde også foregå mellem institutionslederen og den distriktsansvarlige leder. Dertil kommer brugergruppemøder, som foreslås afholdt 1-2 gange årligt på distriktsniveau og i relevante tilfælde på tværs af distrikter (ikke illustreret i figuren).

For de institutioner, hvor der ikke er fx teknisk servicepersonale til stede hver dag skal bestillinger, spørgsmål mv. ske via serviceindgangen. Serviceindgangen skal generelt anvendes ved fx større bestillinger og klager. Der vil desuden være en kanal for akutte henvendelser.

Figur 8. Dialog og kontakt på operationelt niveau



Hvis man på det pågældende niveau ikke kan nå til enighed om en given problemstilling, så eskaleres uenigheden til næste niveau. Niveauerne i figur 5 indikerer eskalationsmekanismen. Uenigheder skal som udgangspunkt håndteres som lavest mulige beslutningsniveau.

Ejendomsdriftsenheden håndterer dialogen med de eksterne leverandører på de tre niveauer (Forum C, E og G).

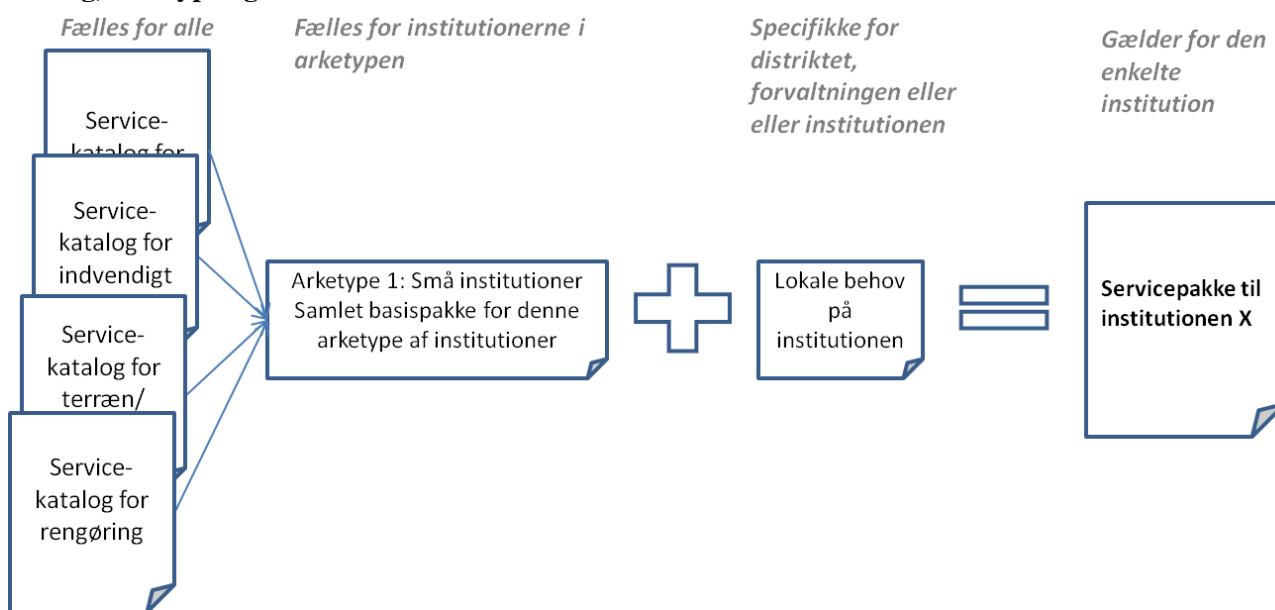
4. Servicekataloger og servicepakker

Den enkelte institutionsleder skal have sikkerhed for, at institutionen modtager de ejendomsdriftsydelser, der er nødvendige for, at den daglige kernerdrift kan fungere. Ejendomsdriftsenheden har ansvaret for dette, men det konkrete serviceniveau på de enkelte ydelser skal aftales, så man så vidt muligt undgår diskussioner om service- og kvalitetsniveau i det daglige.

4.1 Fra servicekatalog til servicepakke

Som led i implementeringsprojektet skal der for hver serviceydelse udarbejdes et servicekatalog (en såkaldt 'service level agreement'), som definerer ansvarsfordelingen mellem bestiller og udfører og på overordnet niveau definerer de servicemål, som ejendomsdriftsenheden skal leve op til.

Figur 9. Servicepakker til institutionerne tager udgangspunkt i servicekatalog, arketype og lokale behov



Servicekatalogerne vil for hver arketype af institutioner definere eventuelle specifikke servicemål og konkrete leverancer. Da arketyperne er defineret på et overordnet niveau, vil der være behov for at supplere servicemål på arketypeniveau med eventuelle lokale forhold/behov, som der skal tages højde for. De lokale behov kan skyldes særlige forhold i distriktet, forvaltningen eller institutionen. På denne baggrund udarbejdes en servicepakke til hver institution, som vil danne grundlag for den daglige leverance af ydelser fra det udførende team og eventuelle eksterne leverandører. Dette er forsøgt illustreret i figur 9.

Servicepakken indeholder ydelser som:

- Rengøring
- Indvendigt vedligehold
- Udvendigt vedligehold
- Mindre ombygninger
- Terræn
- Miljø (affald)
- Kantiner
- Sikring

For hver ydelse er der defineret et serviceniveau, som ejendomsdriftsenheden skal levere. Denne servicepakke vil være basisydelser med mulighed for tilkøb. Inden for servicepakken skal der være en vis fleksibilitet, så en institution fx kan vælge af prioritere nogle ydelser ned og andre op eller fx anvende rengøringstimer fra lukkedage til en årlig hovedrengøring af institutionen.

Ønsker institutionen udført særlige opgaver derudover, som eksempelvis mindre ombygninger, vil dette ligge uden for basisydelserne i pakken og skulle finansieres særskilt.

Indholdet af servicekataloger og servicepakker defineres af implementeringsprojektets serviceudvalg med repræsentanter fra forvaltningerne og inddragelse af brugergrupper, jf. notat om implementering. Dette vil ske med udgangspunkt i den baseline for kvalitet, der skal afdekkes i starten af implementeringsprojektet og med udgangspunkt i de arbejdsbeskrivelser og kravspecifikationer, som findes i forvaltningerne i dag.

Herefter vil der ske en årlig revision af servicekatalogerne, som forelægges forvaltningerne til godkendelse og derefter fremlægges for Økonomiudvalget på linje med Koncernservices servicekataloger.

I servicekatalogerne skal det desuden være beskrevet, hvilke servicemål der vil være for responstid fra ejendomsdriftsenheden på forskellige ydelser og hændelser.

Servicekataloger og -pakker skal fungere med mindst muligt bureaukrati og understøttes elektronisk, så de er et redskab der let og enkelt kan anvendes i hverdagen. Det vurderes at være nødvendigt med en relativt detaljeret beskrivelse af ydelserne i startfasen efter samling af ejendomsdriftsopgaverne for at sikre tilstrækkelig forventningsafstemning om ydelser og serviceniveauer. På sigt kan man overveje at forsimple servicekatalogerne og gøre dem mindre detaljerede og dermed give mere handlefrihed decentralt.

Denne model indebærer en ensretning af serviceniveauet på ejendomsområdet på tværs af institutioner med tilsvarende behov. Det

forventes at betyde, at nogle institutioner vil opleve et serviceløft i forhold til det nuværende niveau, mens nogle vil opleve en serviceforringelse.

4.2 Særlig servicemodel for indvendig vedligehold

Blandt forvaltningerne er der enighed om, at opgaver der vedrører indvendigt vedligehold har en særlig karakter. Området er et komplekst ejendomsfagligt område, hvilket gør det svært at definere præcise serviceniveauer og opgavebeskrivelser. Indvendigt vedligehold dækker både over den daglige bygningsdrift, som fx løses af en teknisk servicemedarbejder, og over større reparationer/mindre ombygninger, som typisk udføres af eksterne, jf. foreløbig opgaveoversigt sidst i bilag 2 implementeringsplan. De konkrete behov for indvendigt vedligehold varierer meget fra ejendom til ejendom og mellem institutionstyper.

Servicekataloget vil derfor have en lidt mere overordnet karakter på området for indvendigt vedligehold, så der er større frihed til at disponere over de ressourcer, der er til opgaverne på den enkelte institution. Se eksempel på beskrivelse af disse typer af opgaver fra TMFs ejendomsteam i bilag 2.b, som vil være inspiration for detaljeringsniveauet i servicekataloget for indvendigt vedligehold.

Indvendigt vedligehold vil i forlængelse heraf også have en finansieringsmodel, der adskiller sig fra de andre opgaver, jf. afsnit 5.2 nedenfor.

4.3 Daglig opgavevaretagelse – tillid, fleksibilitet og robusthed

Det er som nævnt de udførende teams, som varetager den daglige opgaveløsning for en række faste institutioner. Det betyder, at det som udgangspunkt er de samme personer, der møder op på institutionerne for at løse opgaverne, så der etableres gensidig tillid. Nogle vil have deres daglige gang på de enkelte institutioner, som fx rengøringspersonale, mens de tekniske servicemedarbejdere forventes at have basis på de store institutioner i et distrikt og komme ud til de mindre institutioner, når der er behov herfor. For de små institutioner, der ikke har en fuldtids teknisk servicemedarbejder tilknyttet, indgås aftaler mellem institutionen og det udførende team om, hvordan det passer bedst, at medarbejderen er til stede. Det kan være på bestemte dage eller til bestemte opgaver.

Det er afgørende for en velfungerende dagligdag på institutionen, at der er fleksibilitet i den måde ejendomsydelse leveres. Derfor vil det også være vigtigt, at det ejendomsfaglige personale får en tilknytning til den enkelte institution og får ansvarsfølelse i forhold det pågældende sted, så opgaveløsningen tilpasses de konkrete forhold. Eksempelvis kan det være relevant, at den tekniske servicemedarbejder

lejlighedsvist indgår i kernerdriften ved at vise elever på en skole, hvordan en pære sættes i eller hvordan noget værktøj fungerer.

Planlægningen af opgavevaretagelsen skal sikre robusthed og tage højde for, at der kan opstå sygdom og være fravær af anden årsag. Dette skal som udgangspunkt ikke påvirke institutionernes daglige drift.

Det vil være afgørende, at der på tværs af ejendomsdriftsenheden udvikles en servicekultur i de tilfælde, hvor den ikke allerede eksisterer. Den grundlæggende tilgang i opgaveløsningen skal være, at de ejendomsfaglige medarbejdere arbejder for at understøtte kerneforretningen bedst muligt. En sådan servicekultur, vil blive en central del af den ekstraordinære kompetenceudvikling, som gennemføres, hvis enheden etableres.

Der vil i implementeringen blive lagt vægt på, at funktionen med at arbejde på tværs af forvaltninger skærpes fra start. Den geografiske optimering vil muliggøre en systematisering af arbejdet. Børne- og Ungdomsforvaltningen har ved etableringen af både gårdmandskorpset og rengøringsenheden vist, at der er store potentialer ved at etablere robuste organisatoriske enheder på ejendomsdriftsområdet og udvikle en stærk servicekultur. Det vurderes derfor, at der ved at fortsætte med at arbejde systematisk med den tværforvaltningsmæssige opgaveløsning ligger et stort potentiale for kvalitetsløft og optimering med udgangspunkt i bl.a. Børne- og Ungdomsforvaltningens erfaringer.

I bilag 3.a er der beskrevet en række konkrete eksempler, som illustrerer, hvordan opgaveløsningen foreslås udført i dagligdagen på decentralt niveau.

5 Finansieringsmodel

Med beslutning om samling af ejendomsdriftsopgaverne i kommunen skal der vælges en model for, hvordan den skal finansieres. Valget står overordnet set mellem en aktivitetsafregning, hvor kommunens enheder løbende betaler for de ydelser de modtager fra ejendomsdriftsenheden eller en bevillingsfinansiering, hvor alle budgetter overflyttes til enheden, som herefter har ansvar for at levere ydelserne inden for rammen.

5.1 Bevillingsfinansiering med andel af tilkøb

Det foreslås, at ejendomsdriftsenhedens finansiering sker som en kombination mellem de to modeller og primært er bevillingsfinansieret, men med aktivitetsafregning for en del af ydelserne.

Baggrunden for at denne budgetmodel anbefales er:

- Ønsket om at minimere det interne bureaukrati i kommunen og undgå interne afregninger.
- Vurdering af behovet for budgetsikkerhed i den nye ejendomsdriftsenhed.
- Modellen understøtter bedst tillidsdagsordenen i kommunen.
- Erfaringer fra bl.a. Koncernservice, hvor man er gået fra høj grad af aktivitetsafregning til større grad af bevillingsfinansiering.

De to første punkter ligger i forlængelse af Borgerrepræsentationens beslutning om at reducere antallet af interne afregninger i kommunen (Borgerrepræsentationsmøde 15.11.2012 - 2012-141849). Her fremgår det, at forvaltningerne er enige om, at bevillingsstyring bør anvendes:

- Når der ikke er behov for adfærdsregulerende mekanismer
- Når forbruget er relativt stabilt og hvor efterspørgslen efter ydelser ikke er defineret af pris/budgetramme

Disse principper vil ligge til grund for en vurdering af, hvilke ydelser der skal være basisydelser og hvilke, der skal være omfattet af tilkøb/aktivitetsafregnet. Den præcise andel, der skal være aktivitetsafregnet, er ikke fastlagt, men vurderes som udgangspunkt at være i omegnen af 5-10 pct.

Udover de 5-10 pct. vil forvaltningerne have mulighed for at prioritere ekstraordinære midler til ejendomsområdet, som måtte blive frigjort inden for forvaltningernes egne budgetrammer og som ønskes prioriteret til særlige opgaver.

Andelen af tilkøbsydelser og budgettet til indvendigt vedligehold fastlægges skal afklares som led i implementeringsfasen, hvor serviceudvalgene skal inddrages. Modellen og herunder økonomi skal senest være fastlagt med udgangen af april 2015, således at forslaget kan indarbejdes i budgetforslaget for budget 2016.

Processen for tilkøbsydelser følger processen for indvendigt vedligehold. Nedenfor oplistet rammen for arbejdet med fastlæggelse af en model for tilkøbsydelser og indvendigt vedligehold i implementeringsorganisationen.

Proces vedr. fastlæggelse af opgaver og økonomi

1. Der udvælges et repræsentativt udvalg af institutioner ud fra arketyper og ejendomme
2. Fastlæggelse af vedligeholdelseskategorier
3. Kortlægges de samlede direkte udgifter vedr. indvendigt vedligehold i 2011-2014

4. Bilaterale drøftelser mellem projektet og den enkelte forvaltning
5. Samlet løsning fremlægges for projektets styregruppe

Der vil være fokus på følgende vedligeholdelsesopgaver

- Drift og tilsyn
- Akut vedligehold
- Planlagt vedligehold
- Genopretning
- Ombygning

Der vil med udgangspunkt i en række endnu ikke fastlagte institutioner, der tager udgangspunkt i arketype beskrivelser, blive arbejdet med at skabe en samlet model.

Såfremt der sker ændret aktivitet i en ejendom skal det modsvares af ændring i servicepakken. Eksempelvis skal et øget antal brugere af en bygning udløse ekstra budget til ejendomsdriftsenhedens opgaveløsning. Grænser for hvornår ændret aktivitet medfører ændret budget skal fastlægges i implementeringsfasen. Desuden skal der udarbejdes en model for budgettildeling i forbindelse med nye ejendomme og budgetkorrektioner ved fraflytning/salg af ejendomme.

5.2 Særlig finansieringsmodel for indvendigt vedligehold

Forvaltningerne har udtrykt bekymring for samling af alle midler til indkøb af ydelser vedrørende indvendigt vedligehold. Som det er i dag har den enkelte institutionsleder mulighed for at prioritere sit budget til indvendigt vedligehold, hvor bl.a. faglige behov kan spille en stor rolle.

Det er vurderingen, at et samlet budget og dermed en samlet prioritering af området vil betyde en for stor begrænsning i institutionsleders råderet og ledelsesrum i relation til bygningen. Desuden betyder den nuværende model, at institutionslederen har et incitament til at tage ejerskab for bygningen og dens hensigtsmæssige brug, som vurderes vigtigt at fastholde.

Indvendigt vedligehold kan overordnet set deles op i to kategorier. Den daglige bygningsdrift, som ikke forudsætter egentlig ledelsesmæssige beslutninger, men skal gøres uanset hvad og større reparationer eller mindre ombygninger, som kræver en prioritering af budget som kan påvirke kernerdriften.

På baggrund heraf foreslås en model for finansiering af indvendigt vedligehold, hvor retten til at disponere over direkte udgifter til større reparationer og mindre ombygninger bibeholdes ude på institutioner-

ne. Opgaverne skal bestilles gennem ejendomsdriftsenheden, men budgettet ligger på institutionerne og prioriteres herfra.

Budget til årsværk der løser opgaverne inden for indvendigt vedligehold og direkte udgifter der i dag anvendes til daglig bygningsdrift overflyttes til ejendomsdriftsenheden, jf. figur 10.

Figur 10. Matrix over model for indvendigt vedligehold

Indvendigt vedligehold	Årsværk	Direkte udgifter
Bygningsdrift	Budget og ledelsesret placeres i ejendomsdriftsenheden	Budget placeres ejendomsdriftsenheden
Større reparationer og mindre ombygninger	Budget og ledelsesret placeres i ejendomsdriftsenheden	Budget forbliver i institutionerne

Udgifter til årsværk udgør 28 pct. og direkte udgifter udgør 72 pct. af de samlede udgifter til indvendigt vedligehold.

Idet der ikke på nuværende tidspunkt er klarhed over, hvilke direkte udgifter der knytter sig til daglig bygningsdrift og hvilke, der vedrører større reparationer og ombygninger, vil dette skulle kortlægges i starten af implementeringsfasen.

Derfor vil alle budgetter bliver overflyttet med godkendelse af nærværende beslutningsoplæg. I implementeringsfasen vil der således skulle ske en afklaring af økonomi og indhold i de to kategorier og på baggrund her af vil budgetterne blive ført tilbage til forvaltningerne. Afklaringen vil ske i serviceudvalget for vedligehold, hvor alle forvaltninger vil være repræsenteret jf. bilag 2 notat om implementeringsplan.

I takt med at den nye ejendomsdriftsenhed får etableret konsoliderede processer og arbejdsgange og det er dokumenteret, at styringsmodel og opgaveløsningen fungerer i praksis, kan man senere overveje en anden finansieringsmodel for området.

Københavns Ejendomme vurderer, at der er en hensigtsmæssig synergi- og effektiviseringsgevinst ved samlet prioritering af udvendig og indvendig vedligehold, som ikke vil blive realiseret med den foreslåede model, men som man kan overveje realisere på sigt.

5.3 Kontrol med kvalitet og effektivitet i ejendomsdriftsenheden

Ulempen ved at vælge en finansieringsmodel baseret på bevillingsstyring er, at det giver en de facto monopolstatus til ejendomsdriftsenhe-

den, hvis forvaltningerne ikke kan tilbageholde betalinger eller uden videre vælge en anden leverandør. Der vil derfor være behov for at sikre, at forvaltningerne har tilstrækkelig indsigt i kvaliteten i ejendomsdriftsenhedens opgaveløsning og kvalitet og effektivitet i dens leverancer.

Dette skal sikres gennem følgende tiltag:

1. En enkel governancestruktur, hvor det er tydeligt hvornår og hvordan uløste problemstillinger eskaleres til næste beslutningsniveau, jf. afsnit 3.4
2. En kontaktperson for hver forvaltning, som kan tage imod henvendelser fra centralforvaltningerne, hvis der er spørgsmål eller problemstillinger, der skal håndteres, jf. afsnit 2.3
3. Intern kvalitetskontrol som enhed skal løbende følge op på den kvalitet, der leveres. Ejendomsdriftsenheden skal endvidere rapportere på kvalitet til forvaltningerne, jf. afsnit 2.3
4. Ejendomsdriftsenheden skal benchmarkes med eksterne organisationer, så effektiviteten i enhedens opgaveløsning løbende måles. Dette kan ske via nøgletal fra Dansk Facilities Management (DFM).
5. Servicekulturen i ejendomsdriftsenheden skal prioriteres højt både ledelsesmæssigt og i relation til kompetenceudvikling af medarbejderne. Ejendomsdriftsenhedens medarbejdere skal være lydhøre og fleksible i deres tilgang til at opfylde forvaltningernes behov.
6. Der skal være gennemsigtighed i budgetlægning og regnskaber for ejendomsdriftsenheden, således at der både politisk og administrativt er indblik i, hvordan ejendomsdriftsenheden prioriterer sine ressourcer. Dette vil bl.a. ske gennem servicekatalogerne.
7. Evaluering af den nye organisering skal gennemføres i 2017 med henblik på at vurdere organiseringen, den foreløbige gevinstrealisering samt finansieringsmodellen.

5.4 Styring internt i ejendomsdriftsenheden

Den interne styring af ejendomsdriftsenheden vil tage udgangspunkt i fastlagte nøgletal (KPI'er) inden for kvalitet, økonomi og brugertilfredshed. Disse fastlægges i servicekatalogerne.

De enkelte distriktsledere er ansvarlige for at nå KPI'erne inden for eget distrikt. KPI'erne vil være det primære styringsredskab og forvaltningernes mulighed for at følge med i, om ejendomsdriftsenheden leverer den aftalte service.

KPI'er vil desuden give mulighed for at lave benchmarking internt i ejendomsdriftsenheden på tværs af distrikter og i forhold til eksterne

organisationer, så det er muligt at vurdere, om ejendomsdriftsenheden løser sine opgaver med lige så høj kvalitet og effektivitet som andre aktører på markedet.

KPI'erne kan eksempelvis vedrøre

- Hastighed i besvarelse af henvendelser ift. servicemål
- Enhedsomkostninger for ydelserne
- Antallet af fejl/mangler ved kvalitetskontroller fx på rengøring
- Brugertilfredshed
- Antal klager

Der vil som led i implementeringsprojektet blive arbejdet med en konkret model for styring af enheden samt udformning af en hensigtsmæssig kontoplan. Udgangspunktet er, at styringen skal understøtte løbende optimering, gøre det muligt at opgøre omkostninger og dermed lægge retvisende budgetter.

Til nærværende notat er der følgende bilag:

- A. Eksempler på konkret opgaveudførelse
- B. Styrket faglighed for medarbejderne