

August 2022

Revurdering af forudsætningerne for ejendomsrådets økonomi

- Del 1: Status på kortlægning af den økonomiske udvikling 2018-2022

1. Indledning

Økonomiudvalget i Syddjurs Kommune besluttede i forbindelse med behandlingen af ejendomsstrategisk handleplan den 19. januar 2022, at der i forbindelse med opfølgning på Ejendomsstrategien skulle ske en revurdering af de økonomiske og budgetmæssige forudsætninger for området, herunder i relation til den opnåede vedligeholdelsesstandard.

I dette notat redegøres for, hvilke økonomiske rammereduktioner der i perioden 2019 til 2022 har været gennemført på ejendomsområdet, hvad forudsætningerne for rammereduktionerne har været, samt hvordan den faktiske udvikling har været - dels i forudsætningerne, dels i den samlede økonomiske ramme.

Notatet udgør en statusrapportering på første del af arbejdet med at revurdere ejendomsstrategiens forudsætninger, hvor der etableres et afsæt for at vurdere den samlede økonomi for ejendomsområdet.

Anden del af arbejdet vil bestå af etablering af et nyt samlet styringsgrundlag og en ny styringsmodel for det samlede ejendomsområde i Syddjurs Kommune. I forhold til at øge gennemsigtheden på området, er det ambitionen, at der i den fremadrettede styringsmodel skabes en højere grad af klarhed om, hvilke forudsætninger, der ligger til grund for de afsatte midler på ejendomsområdet. Forudsætninger, der baserer sig på realistiske forventninger til omfanget af aktiviteter og gennemsnitspriser for de forskellige aktivitetsområder indenfor ejendomsområdet.

I forlængelse af Byrådets drøftelse af vedligeholdelsestilstanden på de kommunale ejendomme på anlægskonferencen i foråret 2022, vil den fremadrettede styringsmodel også omfatte et oplæg til, hvorledes vedligeholdelseefterslæbet på kommunens ejendomme kan indhentes. Andel del af arbejdet med at revurdere forudsætninger og styringsgrundlag for ejendomsområdet ventes færdiggjort i efteråret 2022.

2. Opsummering

På baggrund af kortlægningen af forudsatte og realiserede økonomiske resultater på ejendomsområdet i perioden 2019 - 2022, er det BDO's samlede indtryk, at der aktuelt ikke er balance mellem de afsatte budgetrammer for ejendomsområdet og de aktivitetsområder som budgettet skal dække. En ubalance der i høj grad skyldes, at den budgetmæssigt forudsatte reduktion af bygningsmasse ikke er realiseret. Hvor der budgetmæssigt blev forudsat en reduktion i den samlede bygningsmasse på 8.000 kvm., har der i perioden i stedet været en nettotilvækst på ca. 6.870 kvm.

På den baggrund er der efter BDO's vurdering grundlag for at overveje, om der med fordel kan ske en justering af forudsætningerne for den fortsatte effektivisering af ejendomsområdet, herunder en justering af de samlede budgetrammer for ejendomsområdet.

Såfremt der ikke fremadrettet etableres en økonomisk balance på ejendomsrådets driftsbudget, er der efter BDO's vurdering risiko for, at de forventninger om bedre vedligeholdelsestilstand for kommunens ejendomme (indhentelse af vedligeholdelseefterslæb), der forventeligt skal opnås med afsatte anlægsmidler, vil blive udlignet af, at der generel må reduceres i de aktiviteter, der løbende er med til at drifte og forebyggende vedligeholde ejendommene. Der er således risiko for, at ejendommenes vedligeholdelsesmæssige tilstand og værdi på den ene side langsomt eroderes, mens der på den anden side prioriteres og afsættes midler til at indhente efterslæbet.

BDO har sidst i notat beskrevet et konkret forslag til, hvilke elementer en genopretning af økonomien kunne bestå af. Forslaget skal ske i sammenhæng med det igangværende arbejdet omkring et nyt samlet styringsgrundlag for ejendomsområdet, hvor der - med afsæt i realistiske og gennemsigtige forudsætninger - vil etableres en tydeligere sammenhæng mellem økonomi, aktiviteter og serviceniveau, for de forskellige dele af ejendomsområdet. Og som samtidig også giver en konkret ramme for de indsatser, der skal effektivisere opgaveløsningen.

3. Gennemgang af økonomiske forudsætninger 2018-2022

Syddjurs Kommunes ejendomsstrategi beskriver kommunens vision og målsætninger for ejendomsområdet, og fastlægger en række overordnede pejlemærker, der sætter retning for forvaltningen af kommunens ejendomme. Som udmøntning af den overordnede ejendomsstrategi udarbejdes étårige handleplaner, der beskriver de konkrete handlinger, der forventes i det respektive år.

Af opfølgningerne på handleplanerne fremgår, at det har været en udfordring at opnå de optimeringer og rationaler, der blev forudsat, da den nye organisering på ejendomsområdet i Syddjurs Kommune blev besluttet. Konkret blev der i den samlede budgetramme for ejendomsområdet indarbejdet en rammereduktion på 1,8 mio. kr. i 2018, 4,8 mio. kr. i 2019, og 6,7 mio. kr. fra 2020 og frem. I forhold til rammereduktionen for 2018 skal bemærkes, at den nye samlede organisering af ejendomsrådet først blev formelt etableret fra 2019. I takt med at det ikke har været muligt at realisere de forudsatte effektiviseringer, er der mellem årene overført et budgetmæssigt merforbrug, hvilket har påvirket det service- og vedligeholdelsesniveau, som har kunnet realiseres på ejendomsområdet.

Nedenstående tabel viser i oversigtsform, hvorledes den samlede ramme for ejendomsrådet er reguleret i de enkelte år - dels med afsæt i de forudsatte effektiviseringer, dels på baggrund af overførsel af økonomiske merforbrug mellem budgetårene.

Som beskrevet ovenfor blev der i allerede i 2019 indarbejdet en budgetmæssig rammereduktion på samlet ca. 6,6 mio. kr. I 2020 voksede rammereduktionen til ca. 9,1 mio. kr., idet der blev overført et merforbrug fra 2019 på 2,4 mio. kr. I 2021 var rammereduktionen samlet på ca. 8,7 mio. kr., mens den i 2022 udgør 11,4 mio. kr.

Tabel 1: Reduktioner af budgetrammen på ejendomsområdet: 2019-2021

	2019	2020	2021	2022
Samlet rammereduktion	-6.599.272	-9.086.576	-8.733.187	-11.378.931
Reduktion til senere udmøntning	-2.399.636	-3.343.288	-3.316.593	-3.289.465
Reduktion vedr. færre bygninger	-2.399.636	-3.343.288	-3.316.594	-3.289.466
Overførselsbeløb for 2018 - 2019	-1.800.000	0	0	0
Overførselsbeløb for 2019 - 2020		-2.400.000	0	0
Overførselsbeløb for 2020 - 2021		0	-2.100.000	0
Overførselsbeløb for 2021 - 2022		0	0	-4.800.000

Sammenholdes de indarbejdede rammereduktioner med de økonomiske resultater for de enkelte år er det tydeligt, at der i ingen af årene har været balance mellem de indarbejdede budgetreduktioner og de faktiske regnskabsresultater.

Tabel 2 nedenfor viser de regnskabsmæssige merforbrug i de enkelte år, idet regnskabsresultaterne er renset for de særlige udgifter knyttet til Covid 19.

Tabel 2: Regnskabsmæssige merforbrug på ejendomsområdet: 2019-2021

	2019	2020	2021	2022
Merforbrug ekskl. Covid	-5.967.665	-2.102.901	-5.451.048	?

Som det fremgår af tabellen, har der i alle år været et økonomisk merforbrug på bevillingen til ejendomsområdet. I 2019 var merforbruget ca. 6 mio. kr., hvilket stort set svarede til størrelsen på den indarbejdede rammereduktion. I 2020 var merforbruget "kun" på ca. 2,1 mio. kr., på trods af en samlet reduktion af budgetrammen på mere end 9 mio. kr. Dette skyldes efter det oplyste en kombination af en generel og markant udgiftstilbageholdenhed i kommunen, reduktion af serviceniveauet på ejendomsområdet og diverse effektiviseringstiltag.

I 2021 var merforbruget vokset til ca. 5,5 mio. kr., hvilket kan ses i sammenhæng med årets rammereduktion på ca. 8,7 mio. kr. For 2022 udgør den samlede rammereduktion 11,4 mio. kr., idet 4,8 mio. kr. af merforbruget fra 2021 er overført til 2022. Sammenstilles de to tabeller fremgår også, at merforbruget på ejendomsområdet ikke i alle år er fuldt ud overført til det efterfølgende budgetår. Det gælder fx i 2019, hvor det samlede merforbrug udgjorde næsten 6 mio. kr., men hvor der alene blev overført et merforbrug på 2,4 mio. kr. Det øvrige merforbrug blev efter det oplyste dækket af mindreforbrug på øvrige bevillinger under NTM.

Kigges nærmere på de indholdsmæssige og aktivitetsmæssige forudsætninger, der knyttede sig til de indarbejdede reduktioner i ejendomsrådets budgetrammer, var de grundlæggende baseret på to forudsætninger:

Reduktion til senere udmøntning

Overskriften dækkede over en generel forventning om, at samlingen af ansvaret for de ejendomsrelaterede opgaver ville kunne give mulighed for at effektivisere opgaveløsningen på en bred vifte af de ejendomsrelaterede opgaver (rengøring, tekniske anlæg, udearealer, vedligeholdelse mv.). Det kunne være som følge af ændret indkøbs- og udbudsstrategi, ændrede arbejdsgange, stordriftsfordele og ny teknologi osv. Med afsæt i disse forventninger blev der indarbejdet en rammereduktion på 3,6 mio. kr. årligt. Reduktion var oprindeligt indarbejdet som en "trappe", men med overførslen af merforbruget fra 2018 var rammereduktionen allerede i 2019 på 2,4 mio. kr., stigende til 3,3 mio. kr. for 2020 og frem.

På baggrund af dialogen med ejendomsområdet er det indtrykket, at det i nogen udstrækning er lykkedes at realisere (dele af) det forudsatte potentiale. Det er dog også indtrykket, at den manglende trinvis indfasning af effektiviseringspotentialet har vanskeliggjort en fuld realisering af de forudsatte effektiviseringsgevinster - i hvert fald i de første år efter etableringen af den nye organisering på ejendomsområdet. Samtidig må konstateres, at det med den nuværende styringsmodel er vanskeligt at adskille de opnåede effektiviseringsgevinster fra de udgiftsreduktioner, der har været en konsekvens af servicereduktioner og generel udgiftstilbageholdenhed. Dette er også en del af afsættet for, at der i det videre arbejde med at revurdere forudsætningerne for en ny ejendomsstrategi foreslås udarbejdet en ny styringsmodel, der skaber en højere grad af klarhed om, hvilke forudsætninger, der ligger til grund for de afsatte midler på ejendomsområdet.

Reduktion i antallet af ejendomme/kvadratmeter.

Med afsæt i en forventning om, at det - fuldt indfaset - ville være muligt at reducere det samlede antal anvendte bygningsareal med ca. 8.000 kvm., blev der indarbejdet en rammereduktion på 3,6 mio. kr. årligt. Reduktion var oprindeligt indarbejdet som en "trappe", men med overførslen af merforbruget fra 2018 var rammereduktionen allerede i 2019 på 2,4 mio. kr., stigende til 3,3 mio. kr. for 2020 og frem. I forhold til merforbruget fra 2018 skal bemærkes, at den nye organisering af ejendomsområdet først skete fra 2019.

Som Syddjurs Kommune tidligere har beskrevet i de løbende opfølgninger på de strategiske mål for ejendomsområdet, er der ikke sket målopfyldelse på ambitionen om at arealoptimere og reducere bygningsmassen. Tværtimod er der sket en nettoforøgelse gennem tilkøb og byggeri, således at der i perioden fra 2018 til primo 2022 er sket en nettoudvidelse af kommunens samlede bygningsareal på ca. 6.870 kvm. (tilgang på ca. 9.490 kvm. og afgang på ca. 2.620 kvm.).

Kigges på tværs af alle årene er der samlet indarbejdet en budgetmæssig reduktion på 12,3 mio. kr. som følge af en forventning om færre kvadratmeter. Da antallet af kvm. som nævnt ikke er reduceret i perioden, og den samlede økonomiske ubalance for området er mindre end 12,3 mio. kr., er en del af budgetreduktionen indhentet gennem andre udgiftsreducerende tiltag.

4. Samlet vurdering

På baggrund af kortlægningen af forudsatte og realiserede økonomiske resultater på ejendomsområdet i perioden 2019 - 2022, er det BDO's samlede indtryk, at der aktuelt ikke er balance mellem de afsatte budgetrammer for ejendomsområdet og de aktivitetsområder som budgettet skal dække. Som tidligere beskrevet er den samlede rammereduktion i budget 2022 på 11,4 mio. kr., hvoraf ca. 4,8 mio. kr. udgøres af et overført merforbrug fra 2021.

Administrationen i Syddjurs Kommune skønnede ved budgetopfølgningen pr. 31. marts 2022, at merudgiften på den samlede drift på ejendomsområdet i 2022 vil udgøre 8,3 mio. kr. (ekskl. Covid 19-relaterede udgifter). Et skøn der dels havde afsæt i de stigende energipriser, de realiserede udgifter i 2021 og et fortsat forholdsvis lavt vedligeholdelsesniveau. Derudover er den forventede merudgift også påvirket af, at bygningsmassen ikke er reduceret som forudsat.

På den baggrund er der efter BDO's grundlag for at vurdere, om der med fordel kan ske en justering af forudsætningerne for den fortsatte effektivisering af ejendomsområdet, herunder en justering af de samlede budgetrammer for ejendomsområdet.

Dette kan også ses i sammenhæng med, at Byrådet i marts 2022 - som opfølgning på anlægskonferencen - besluttede at afsætte i alt yderligere 10 mio. kr. (anlæg) til ejendomsområdet i 2022, fordelt med 2 mio. kr. til løbende vedligeholdelse, 6 mio. kr. til indhentning af efterslæb samt 2 mio. kr. i en pulje til finansiering af bygningsmæssige forandringer. I 2022 er 1,5 mio. kr. af puljen på de 2 mio. kr. disponeret til ændringer på Thorsager Skole og Børnehus.

På baggrund af anlægskonferencen indgår følgende beløb i direktionens oplæg til budget 2023:

Beskrivelse (hele 1.000 kr.)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Årlig driftspulje til løbende vedligeholdelse for at opretholde vedligeholdelsesstandard	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Anlæg - Bygningsgenopretning - forhøjelse af den årlige pulje til efterslæb i 8 år (inkl. 20% fremskrivning)	3.400	5.400	9.400	9.600	16.600	16.600	8.000	0	0	0
Anlæg - Årlig pulje til bygningstilpasninger m.v.	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000

Såfremt der ikke fremadrettet etableres en økonomisk balance på ejendomsområdets driftsbudget, er der efter BDO's vurdering risiko for, at de forventninger om bedre vedligeholdelsestilstand for kommunens ejendomme (indhentelse af vedligeholdelsesefterslæb), der forventeligt skal opnås med afsatte anlægsmidler, vil blive udlignet af, at der generel må reduceres i de aktiviteter, der løbende er med til at drifte og forebyggende vedligeholde ejendommene. Der er således risiko for, at ejendommenes vedligeholdelsesmæssige tilstand og værdi på den ene side langsomt eroderes, mens der på den anden side prioriteres og afsættes midler til at indhente efterslæbet.

Et konkret forslag til genopretning af den økonomiske balance kunne efter BDO's vurdering bestå af følgende elementer:

- Eftergivelse af det overførte merforbrug fra 2021 på ca. 4,8 mio. kr. Umiddelbart vurderes det overførte merforbrug kun at kunne indhentes, hvis der skete en endog meget markant tilpasning af service- og aktivitetsniveauet på kommunens ejendomme. Dette risikerer som nævnt at modarbejde den prioriterede indsats omkring vedligeholdelse af kommunens ejendomme, ligesom brugere af ejendommene vil opleve et markant faldende serviceniveau.
- Fastholdelse af rammebesparelsen på 3,3 mio. kr., der har afsæt i forventningen om en mere effektiv opgavevaretagelse på ejendomsområdet. Rammebesparelsen foreslås dog udmøntet på konkrete aktivitets- og budgetområder indenfor ejendomsområdet i forbindelse med etablering af et nyt styringsgrundlag for det samlede ejendomsområde
- Revurdering - og evt. omplacering af - rammebesparelsen som følge af en forventning om færre bygninger. Som beskrevet har forventningen om et reduceret antal bygninger og kvm. i Syddjurs Kommune været meget langt fra at blive indfriet. I stedet for en nettoafgang af kommunale ejendomme, er der i de seneste 3 år sket en nettotilvækst af ejendomme. Erfaringerne fra såvel Syddjurs Kommune som andre kommuner viser, at selvom der principielt er enighed om, at antallet af kommunale ejendomme bør kunne reduceres, og at også vil være et effektiviseringspotentiale knyttet hertil, er det vanskeligt i praksis at realisere potentialerne fuldt ud.

Som input til den kommende ejendomsstrategi bør Syddjurs Kommune dels overveje, hvilket ambitionsniveau, der realistisk kan fastsættes for indsatsområdet. I den forbindelse kan også indgå betragtninger vedrørende kommunens forventede befolkningsudvikling, større strukturelle justeringer på de forskellige fagområder samt hvilke ejendomme, der allerede nu kan forventes afhændet indenfor de nærmeste år. Derudover kan det være en overvejelse, om en (evt. justeret) budgetmæssig rammereduktion som følge af færre kvadratmeter med fordel kan placeres under kommunens økonomiudvalg, fremfor under et fagudvalg. Dette vil kunne medvirke til at understrege, at realiseringen af en målsætning om færre kommunale kvadratmeter kræver et fælles fokus i hele kommunen, og ikke kan løftes alene af ejendomsområdet.

Konkret er det tidligere blevet foreslået, at hastigheden til indhentning af de økonomiske rationaler som følge af færre kvadratmeter ændres, således at der sker en ændring af de forudsatte reduktioner med 3,7 mio. kr. i 2023, 2,5 mio. kr. i 2024 og 1,2 mio. kr. i 2025. BDO har ikke grundlag for at vurdere, i hvilket omfang en sådan indfasning er realistisk, herunder om de ejendomme, der aktuelt er under frigivelse, vil kunne realisere reduktionen.

Samlet vil ovenstående elementer indebære følgende budgetmæssige konsekvenser:

Tabel 3: Budgetmæssige konsekvenser af justerede forudsætninger for ejendomsområdet: 2022 - 2025

(mio. kr.)	2022	2023	2024	2025
Eftergivelse af merforbrug fra 2021	-4,8			
Fastholdelse af generel effektivisering af ejendomsområdet	-	-	-	-
Reduktion af forudsætninger og forventninger til færre kvadratmeter	-	-3,7	-2,5	-1,2
Budgetmæssig virkning i alt	-4,8	-3,7	-2,5	-1,2