

Dato: 17. marts 2023
Reference: Nanna Cecilia Mosegaard
E-mail: ncm@norddjurs.dk
Journalnr.: 16/20038

Budgetanalyse for samskabelse

Miljø- og Teknikudvalget besluttede på mødet den 23. januar 2023 at igangsætte en budgetanalyse af effektiviseringspotentialer ved samskabelse. Budgetanalysen skal indgå i Miljø- og Teknikudvalgets prioriteringer forud for forhandlingerne til budget 2024-2027.

Forvaltningen belyser i nærværende budgetanalyse, hvordan og i hvilken grad samskabelse, kan implementeres som del af driftsindsatsen i Norddjurs Kommune. Budgetanalysen tjener som retningslinje for inddragelse af samskabelse som element i det videre arbejde med optimering af driftsopgaver.

Med udgangspunkt i erfaringer fra samskabelsesprojekter og -processer i Norddjurs Kommune og andre danske kommuner, fremlægger budgetanalysen muligheder og potentialer ved at udvikle en større evne til og engagement i problem- og opgaveløsning lokalt og dermed fastholde plejeniveauet i det tilfælde kommunen bliver nødsaget til at sænke budgettet for de grønne driftsopgaver.

Forvaltningen vurderer, at der aktuelt findes bedst mulighed for samskabelse inden for grøn drift inden for de 2 områder Park og Grønne områder samt Idrætsanlæg. Forvaltningen har udpeget de opgaver, hvor lovgivning og opgavernes karakter gør, at de potentielt kan overtages af borgerne.

Der er foretaget en udregning af, hvilke potentielle økonomiske besparelser, der kan opnås ved at reducere serviceniveauet til lavest mulige i forhold til de lovmæssige og sikkerhedsmæssige krav. Dette niveau svarer til det serviceniveau, der blev gennemført i 2019. Erfaringerne i 2019 var, at de daværende driftsbesparelserne medførte utilsigtede og uforudsete gener for borgerne i kommunen. Derfor er ambitionen for potentialet i samskabelse sat til det halve af det teoretiske potentiale.

Forvaltningen vurderer, at der maksimalt vil kunne opnås følgende reduktion:

- Park og Grønne områder: Potentielt en reduktion på op til 0,14 mio. kr.
- Idrætsanlæg: Potentielt en reduktion på op til kr. 0,17 mio. kr.

Der konkluderes i den forbindelse, at samskabelse kan være en mulig metode til at opretholde eller eventuelt forbedre serviceniveauet, idet borgerne supplerer kommunens indsats.

Forvaltningen vurderer ikke, at alle opgaver er velegnede til samskabelse. Det forventes desuden, at en indsats for at styrke samskabelse på området vil indebære en omkostning. Dernæst er samskabelse en følge af personlig motivation hos borgeren og rummer dermed en uforudsigelighed. Det er således ikke muligt at udregne hvilke økonomiske gevinster, der kan komme ud af samskabelse.

Samskabelse på det tekniske driftsområde

De seneste år er der fremkommet mange kommunale eksempler på samskabelse, hvor borgere inddrages i udviklingen og løsningen af de kommunale opgaver. Der er eksempler på frivilliges indsats indenfor det sociale område, lokale borger- og brugergrupper, der anlægger og driver små og store fysiske anlæg eller

grupper, der hjælper med assistance i særlige akut opståede kommunale udfordringer. Fælles for eksemplerne er, at kommunen udvikler og producerer velfærd **sammen med** borgerne.

Samskabelse bygger på en grundidé om, at samarbejdet mellem borger og det offentlige kan skabe noget større og noget mere, end parterne kan skabe hver for sig. I stedet for at betragte borgeren som en bruger eller kunde af den offentlige service, betragtes borgeren som en del af løsningen.

Eksisterende forskning viser, at ved at aktivere lokal viden og ressourcer, er det muligt at målrette og forbedre kommunens serviceydelser uden at belaste de offentlige budgetter. Når opgaverne tilrettelægges i tæt kontakt med borgerne, er det desuden med til at styrke det lokale ejerskab, skabe større tilfredshed og styrke samarbejdet mellem borger og det offentlige.

Erfaringen i Norddjurs og andre danske kommuner er, at potentialerne ved samskabelse ved drift på det kommunale tekniske område findes indenfor den grønne drift af parker og grønne områder samt idrætsanlæg.

Forvaltningen er bekendt med, at der findes et vist potentiale i at kommunen afstår bygninger til almennyttige og rekreative foreninger mod at disse overtager driftsansvaret og -omkostningerne. Dette perspektiv holdes dog udenfor nærværende analyse, da dette dårligt kan defineres som "samskabelse" (mere har karakter af bortsalg af kommunal ejendom). Samtidig er det i skrivende stund ikke muligt at kvantificere et besparelspotentiale ved denne overdragelse af ansvar.

Vejdrift (den sorte drift) er ikke medtaget i analysen, idet området som hovedregel kræver større maskinel, materiale, uddannelse og sikkerhedsudstyr. Den sorte drift vurderes derfor ikke som velegnet til samskabelse.

Samskabelse af grøn drift

Grønne og rekreative områder har en stor værdi i de små lokalsamfund og er ofte samlingspunkter for rekreative aktiviteter og friluftsliv. Derfor udtrykkes der mange steder ønske fra lokalråd og borgerforeninger om at bidrage til og sætte deres eget præg på områderne. Ofte er det i form af ønske om nye eller forbedrede faciliteter eller fastholdelse af serviceniveau som kommunen ikke længere har økonomi til. På denne måde supplerer borgerne det kommunale serviceniveau og er med til at afpasse driftsindsatsen til det reelle behov og de aktiviteter, som faktisk foregår på stedet.

For at imødekomme dette, arbejder flere kommuner i dag med lokale driftsaftaler, som giver borgerne mulighed for at varetage specifikke, afgrænsede opgaver på kommunale områder. Kommunen kan i nogle tilfælde stille værktøj, mindre maskinel eller materialer til rådighed, mens det også er kommunen, som fører tilsyn med området. For borgerne betyder dette, at de kan tage sagerne i egen hånd og afpasse driftsindsatsen ud fra den særlige ekspertise, de som udøvere og brugere besidder.

Kommunerne har generelt begrænsede økonomiske ressourcer og mangler i en vis udstrækning de specifikke faglige kompetencer til drift af særlige anlæg som f.eks. motocross- og tennisbaner. Gennem et samarbejde med frivillige borgere, kan der være mulighed for at højne serviceniveauet og den overordnede oplevelse af området uden yderligere omkostninger for kommunen.

Erfaringer med samskabelse

Forvaltningen har erfaring med samskabelse. Miljø- og Teknikudvalget vedtog i 2018 et kommissorium for Forvaltningens arbejde med samskabelse. Kommissoriet var planlagt til at løbe over 2 år og havde til formål at styrke forvaltningens arbejde med at være helhedsorienterede, nærværende og involverende i samarbejdet med civilsamfundet.

I perioden blev der opstartet flere konkrete projekter med både foreninger og private borgere. I forbindelse med afprøvning af samskabelse har forvaltningen oparbejdet en betydelig erfaring med, hvad der fungerer godt, når borgere og kommunen samarbejder tættere.

I 2019 blev der foretaget store reduktioner i driftsbudgettet og mange opgaver bortfaldt i den forbindelse. Forvaltningen oplevede af den grund flere henvendelser fra borgere, som ønskede at påtage sig nogle af de driftsopgaver, som kommunen ikke længere udførte. Der blev således udarbejdet flere aftaler om samskabelse, hvoraf nogle stadig eksisterer. En række af aftalerne fra 2018 og 2019 er stadig aktive.

Siden 2019 har forvaltningen ikke igangsat nye udviklingsprojekter til samskabelse for grøn drift. I dag opstår samskabelse således udelukkende, når borgere eller foreninger kontakter forvaltningen om et specifikt behov eller ønske, som kommunen enten ikke har økonomi eller ekspertise til at udføre. Herefter følger en dialog om mulighederne for, at borgerne selv kan påtage sig opgaven og hvordan kommunen kan bidrage. Når opgaven er defineret, udarbejder forvaltningen og borgeren en brugsaftale, som beskriver områdets formål og borgerens ansvar i forhold til vedligeholdelse.

Nedenfor er beskrevet et par eksempler på, hvordan forvaltningen i dag arbejder med samskabelse på grøn drift-området:

- **Private legepladser på kommunale grunde**

Der findes flere eksempler på etablering af nye private legepladser hvor opførelsen og efterfølgende vedligeholdelse af legepladsen varetages af borgerne. Forvaltningen er med til at kvalificere indretningen af legepladsen og valg af redskaber og foretager samtidig den årlige sikkerhedsgennemgang. Der udarbejdes brugsaftale for arealet mellem de to parter.

- **Idrætsanlæg**

Der findes eksempler på, at idrætsforeninger supplerer kommunens græsslåning og deltager i vedligeholdelsen af banen. Senest har brugere af et idrætsanlæg søgt fonde til at få en gammel belysning udskiftet med LED-belysning. Brugere har efterfølgende selv foretaget udskiftningen. Eksemplet viser, hvordan et velfungerende samarbejde giver brugerne lyst til at bidrage endnu mere.

- **Frivillige opsamler affald**

Medlemmerne af foreningen Ren Grenaa ønsker at bidrage til renholdelsen af Grenaa by ved frivilligt at opsamle affald. Der er indgået en aftale med kommunen om, at foreningen modtager affaldssække og udstyr til arbejdet samtidig med, at kommunens driftspersonale afhenter de fyldte sække. Kommunen understøtter desuden arrangementerne Ren Dag med skiltning på veje, forfriskninger til de frivillige og håndtering af affaldet, når dagen er omme. Aftalen er et eksempel på, at borgere supplerer kommunens driftsindsats og dermed øger serviceniveauet.

- **Borgere overtager grønt område**

Der findes flere eksempler på, at borgerforeninger kontakter forvaltningen med et ønske om at få mere indflydelse på udformningen og brugen af et offentligt areal. Forvaltningen går efterfølgende i dialog med borgerne, før der udarbejdes et konkret projektforslag og en brugsaftale. Det er borgerne, som varetager al etablering, drift og vedligehold, mens forvaltningen er sparingspartner undervejs i processen og fører tilsyn.

Begrænsningerne for samskabelse

Serviceniveauet for driftsområdet er i en vis udstrækning bestemt af love og bekendtgørelser. Kommunens driftsindsats er således underlagt nogle rammer, som sikrer et vist basisniveau. Det er kompliceret at over-

drage ansvaret for opfyldelsen af den kommunale forpligtelse i henhold til den nationale lovgivning. I tilfælde af, at aftalen ikke bliver overholdt skal kommunen selv ud og gennemføre den grønne drift.

Erfaringen viser, at velfungerende samskabelse kræver løbende opfølgning og anerkendelse fra kommunens side. Der skal faciliteres møder, udarbejdes brugsaftaler og føres tilsyn. Samskabelse medfører altså en ny opgave, der handler om at gå i dialog, følge op, holde kontakten ved lige eller anerkende borgernes indsats på anden vis. Derudover indeholder de fleste samskabelsesprojekter som oftest et økonomisk tilskud, der kan bidrage til de frivilliges indsats og styrke motivationen. I vurderingen af det økonomiske gevinster ved samskabelse, bør man derfor også forholde sig til de såkaldt "usynlige" omkostninger i form af kommunale medarbejders tidsforbrug og de løbende investeringer, der indgår i at bevare samarbejdet.

Borgernes motivation for at samskabe

Som ovenstående eksempler viser, er det essentielt at forholde sig til motivation, når man arbejder med samskabelse. Samskabelse er netop funderet på lokalt engagement og personlige behov og ønsker. Erfaringen viser, at de samskabelsesprojekter, som fungerer og som er vedvarende, netop tager højde for, at opgaverne skal skræddersyes til de frivilliges interesser, ideer og virkelyst. Den samskabende borger skal desuden opleve, at den indsats som ydes, har en værdi for vedkommende selv.

Fordi der tages udgangspunkt i enkelte borgers ressourcer i form af tid, energi og kompetencer, indebærer samskabelse en vis usikkerhed. Borgernes bidrag kan forsvinde af forskellige grunde og udgangspunktet for samskabelsen vil dermed også forsvinde. Denne uforudsigelighed er et grundvilkår ved samskabelse og skal tænkes ind, når man ønsker at udvikle på området.

Potentiale for driftsreduktioner på grøn drift

Nedenstående skema viser, hvordan udgifterne til områderne park og grønne områder samt idrætsanlæg har forandret sig fra 2018 til 2023. I 2019 blev udgifterne reduceret kraftigt i forhold til 2018. Siden 2019 har omkostningerne til grøn drift nærmet sig niveauet fra 2018. Denne udvikling kan ses som konsekvens af, at besparelserne i 2019 affødte en servicereduktion, der lå over det politisk acceptable, og området har derfor løbende modtaget tillægsbevillinger.

| | 2023 | 2019 | 2018 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Park og grønne områder | 492.000 | 367.885 | 417.637 |
| Park og grønne områder - græs | 405.700 | 309.503 | 641.178 |
| Park og grønne områder - ekstra | 209.858 | 159.432 | 162.540 |
| Idrætsanlæg | 805.200 | 745.402 | 1.035.514 |
| Idræt ekstra | 295.470 | 14.465 | 149.011 |
| Total | 2.303.228 | 1.629.432 | 2.466.610 |

Tabel 1 Økonomi for park, grønne områder og idrætsanlæg

Det er forvaltningens vurdering, at det ikke er tilrådeligt at foretage drastiske serviceforringelse som dem i 2019. Sådanne forringelser vil have afledte omkostninger for turisme, kommunal administration, tab af faglige kompetence m.v. og vil derfor kunne afføde stor modstand. En mindre radikal reduktion af driftsbudgettet vurderes dog at kunne være medvirkende til at anspore en interesse i aktivt at deltage i samskabelse hos borgerne. Forvaltningen vurderer, at der er et potentiale på ca. 50 % af den ikke lovpligtige drift, som vil kunne udføres af borgere gennem samskabelse.

Opgaver der kan udføres gennem samskabelse

Nedenfor fremgår en gennemgang af de opgaver, hvor forvaltningen vurderer, at der er mulighed for samskabelse i forbindelse med en eventuel reduktion af driftsbudget.

Det er i den forbindelse vigtigt at bemærke, at, fordi samskabelse bygger på frivilliges motivation og individuelle ressourcer, vil indsatsen altid være forbundet med en vis mængde usikkerhed. Hvilken indsats der skal til for at motivere de frivillige og skabe grundlag for et godt samarbejde vil kræve en dybere undersøgelse af de pågældende opgaver.

Park og grønne områder:

Kategorien dækker over vedligeholdelse af grønne udearealer på offentlige kommunale grunde, herunder pleje af træer, buske, stauder og græs, bekæmpelse af ukrudt, invasive plantearter og muldvarpe. Kategorien indeholder også græsklip på små arealer ved parkeringspladser og grønne arealer i tilknytning til strande. Forvaltningen har allerede gode erfaringer med, at borgere overtager små begrænsede opgaver inden for dette område, ofte med mindre tilskud i form af småmaskiner og værktøj. F.eks. passes alle blomsterkummer i dag af frivillige borgere.

Beslattes det at sænke serviceniveauet på samtlige opgaver, vurderer forvaltningen således, at der potentielt kan opnås en reduktion i driftsomkostninger på op til ca. 0,14 mio. kr.

Idrætsanlæg:

Den almindelige drift på idrætsanlæg inkluderer i dag:

- Drift af grønne udenomsarealer - bede, hække, hegn, løbebaner, fortove m.m.
- Græsklipning af fodboldbaner og tilstødende arealer, herunder også trimning omkring bander, hegn og andre faste genstande ved ca. hver anden klipning.
- Forårsklargøring, en årlig vertikalskæring, gødskning og reparation af græsset ved skader.
- Inventar - driftsbudgettet betaler mål, net, forbrug af banemaling, vand og el (udendørs).
- Drift af banelys.

Et par idrætsanlæg driftes i dag af lokale klubber, mens forvaltningen generelt oplever, at flere af de resterende klubber er motiverede til at supplere det kommunale serviceniveau. Der findes eksempler på lokale fondsindsamlinger og frivillige indsatser, som blandt andet har gjort det muligt at købe nyt inventar og optimere banebelysning.

Beslattes det at sænke serviceniveauet på samtlige opgaver, vurderer forvaltningen således, at der potentielt kan opnås en reduktion i driftsomkostninger på op til 0,17 mio. kr.