

Perspektiver på investeringer i Allerød Kommune

Læringsnotat

April 2021



Perspektiver på investeringer i Allerød Kommune

April 2021

Direktør og partner
Jakob Kjeldgaard Paaske
jppj@marselisborg.org

Chefkonsulent
Jakob Meier
jme@marselisborg.org

Marselisborg Consulting
Nørre allé 70f
8000 Aarhus C
www.marselisborg.org

Eftertryk med tydelig
kildeangivelse er tilladt



1: Indledning	3
1.1: Begrebsafklaring	3
1.2: 'Fra mere til bedre' og 'færre men bedre'	4
1.3: Investeringsafkast (<i>return on investment</i>) og kompleksitet	4
1.4: Eksperimenterende tilgang til investeringer	5
2: Investeringernes formål	6
2.1: Mindre udgift, samme serviceniveau	6
2.2: Samme udgift, samme serviceniveau	6
2.3: Mindre udgift, højere serviceniveau	6
2.4: Højere udgift, højere serviceniveau	7
3: Investeringsniveauer	8
3.1: Krav til beskrivelsen af investeringscasen	8
3.2: Skabelon og vejledning til udarbejdelse	9
4: Opfølgning på investeringer	10
4.1: Vurdering af behov for opfølgning	10
4.2: Almindelig budgetopfølgning og temaopfølgning	11



1: Indledning

I efteråret 2020 indgik Allerød Kommune og Marselisborg Consulting aftale om et samarbejdsprojekt, der har til formål at skabe overblik og analysere Allerød Kommunes investeringscases i perioden 2016-2020 samt at indsamle viden og opstille anbefalinger til fremtidige investeringscases.

Som et led i analysen er der indsamlet viden om Allerød Kommunes arbejde og erfaringer med investeringscases. Den indsamlede viden er løbende drøftet med styregruppen, og dette dokument opsummerer de centrale indsigter herfra.

Dokumentet kan således ses som et perspektiv og nuancering af Allerød Kommunes effektiviseringsstrategi og tilgang til arbejdet med investeringer og investeringscases.

1.1: Begrebsafklaring

Indledningsvist er der dog behov for at sondre mellem begreberne effektivisering, investering, servicereduktion og administrativ budgetændring.

Servicereduktioner betegner tilfælde, hvor kvaliteten af den service, der udbydes, sænkes med henblik på at overholde budgettet. Det kan finde sted, når budgettet ligger fast, og der samtidig opstår øget efterspørgsel, hvilket gør, at kvaliteten af den udbudte service må reduceres, eller i tilfælde hvor budgettet reduceres, og den udbudte service som konsekvens ligeledes må reduceres.

Administrative budgetændringer beskriver derimod tilfælde, hvor budgettet udvides eller reduceres med henblik på at tilpasse budgettet til et politisk fastsat serviceniveau. Administrative budgetændringer kan f.eks. finde sted, når demografien ændrer sig, og der af den grund opstår et øget eller mindre behov for indsatser eller diverse opholdspladser til børn såvel som voksne.

Effektiviseringer betegner generelt tilfælde, hvor den udbudte service som minimum fastholdes på samme niveau, og der samtidig realiseres en økonomisk gevinst. Der kan dog også være tilfælde, hvor effektiviseringen medfører en serviceudvidelse eller kvalitetsforbedring, mens økonomien fastholdes på det samme niveau som før.

Fælles for både servicereduktioner og administrative budgetændringer er, at de således ikke kan betegnes som effektiviseringer. For at der kan være tale om effektiviseringer gælder det netop, at der på den ene eller anden måde skal ske en omlægning eller ændring af den service, der udbydes. Det kan f.eks. ske gennem omlægning såvel som nytænkning af indsatser eller gennem mere indirekte omlægnings i form af nye måder at organisere sig på eller optimere en række kommunale processer.

Investeringer falder til gengæld under betegnelsen effektiviseringer – om end det blot udgør en delmængde heraf. Det skyldes, at der – før der kan være tale om en konkret investering – skal ske en tilførsel af økonomiske midler i form af f.eks. årsværk, nye programmer,



kompetenceudvikling, bygningsrenovering mv. med henblik på som udgangspunkt at realisere en økonomisk besparelse på sigt. Der skal således investeres konkrete kroner og ører i nye/forberede tiltag med henblik på at spare penge på sigt, før det betegnes som en konkret investering eller investeringscase.

1.2: 'Fra mere til bedre' og 'færre men bedre'

Det fremgår af Allerød Kommunes effektiviseringsstrategi for perioden 2019-2021, at der i tilgangen til effektiviseringer er et generelt fokus på, hvordan Allerød Kommune kan skabe mest mulig værdi inden for de rammer, der er givet. Det handler således om generelt at gå 'fra mere til bedre' – dvs. at opgaverne skal løses bedre og mere effektivt frem for blot at gøre eller tilbyde borgeren mere af det samme.

Samtidig betegner 'færre men bedre' en generel tilgang til arbejdet med investeringer i Allerød Kommune, hvor målet er at sikre 'færre men bedre' investeringer. Fokus bør således være på at udtænke og udarbejde gode, grundige og værdiskabende investeringer frem for at sikre flest mulige investeringer. Ligeledes er tilgangen til investeringer i Allerød Kommune, at der investeres der, hvor mulighederne og potentialer er størst – og ikke blot ud fra en grønthøstermetode, hvor man mekanisk forventer samme størrelser og antal af investeringer på hver af de respektive fagområder i kommunen.

1.3: Investeringsafkast (*return on investment*) og kompleksitet

I arbejdet med investeringer i Allerød Kommune fokuseres der bl.a. på det afkast, som investeringen forventes at give over en årrække. Investeringsafkastet (som i litteraturen betegnes *return on investment*, og forkortes *ROI*) angiver således, hvilken forventning man har til, hvor meget hver investeret krone giver igen i form af sparede kroner. Et ROI på 2,5 for en given investering betyder således, at man for hver investeret krone i investeringen får 2,5 kroner igen.

I Allerød Kommune arbejdes der dog som udgangspunkt ikke med nogen nedre grænse for ROI for investeringerne, men det er dog alligevel vigtigt at forholde sig til, hvilket afkast den enkelte investering forventes at give.

Derudover har selve kompleksiteten af investeringscasen betydning for, om man skal foretage en investering heri. Hvis kompleksiteten er høj ift. at implementere og gennemføre de nødvendige transformationstiltag, bør der tilsvarende også være et relativt stort økonomiske potentiale forbundet med investeringscasen. Er kompleksiteten af investeringscasen derimod lav, bør det økonomiske potentiale, der er forbundet med investeringen, tilsvarende heller ikke være stort, før investeringen kan retfærdiggøres.

Grundlæggende kan man derfor sige, at jo højere ROI og jo lavere kompleksitet, des større argument er der for at gennemføre investeringscasen, da det vidner om, at der umiddelbart er en stor sandsynlighed for, at man med relativ lethed kan indfri det forventede økonomiske potentiale.



1.4: Eksperimenterende tilgang til investeringer

I Allerød Kommune har man samtidig en eksperimenterende tilgang til investeringer, som betyder, at man også er villig til at tænke nyt og anderledes – og dermed også acceptere de risici, der kan være forbundet hermed. Det kan f.eks. være en manglende garanti for afkast, da man bevæger sig ud på hidtil ukendt investeringsfarvand, hvad angår løsninger og tiltag.

Den eksperimenterende tilgang til investeringer betegner en hjørnesteen i Allerød Kommunes effektiviseringsstrategi, og udgør en fundamental betingelse for, at man også i fremtiden kan realisere besparelser og løfte velfærden for borgerne gennem investeringer. Det skyldes som nævnt, at man også bevæger sig på ukendt grund, hvad angår investeringer, hvilket samtidig gør, at man bør være grundig og skarp i udarbejdelsen og beskrivelsen af de investeringstiltag, der ønskes iværksat – særligt ift. hvordan og hvorfor man netop forventer, at investeringen vil medføre et bestemt afkast.

Følgende dokument skitserer og beskriver bl.a. af ovenstående grunde, hvordan man bør tilgå, arbejde med og beskrive fremtidige investeringscases i Allerød Kommune.



2: Investeringernes formål

Som tidligere nævnt har investeringerne i Allerød Kommune som udgangspunkt til formål at realisere en økonomisk besparelse på sigt. Dvs. at man ved at tilføre midler i dag forventer at kunne spare penge i morgen – eller om et år. Der kan dog i visse tilfælde også være tale om investeringer, der ikke direkte giver et større økonomisk råderum på sigt, men derimod blot sikrer en højere kvalitet i den udbudte service, eller som undgår, at forbruget stiger uhensigtsmæssigt.

Overordnet set kan man dog skelne mellem følgende to formål ift. investeringerne: 1) investeringen medfører en økonomisk besparelse på sigt, og 2) investeringen øger kvaliteten af den udbudte service. Med udgangspunkt i de to formål skitseres i det følgende fire forskellige formål og typer af investeringer, man kan arbejde ud fra.

2.1: Mindre udgift, samme serviceniveau

Først og fremmest kan investeringen have til formål at realisere en økonomisk besparelse på sigt, mens serviceniveauet holdes på samme niveau som før investeringen. Disse typer af investeringer kan f.eks. være i form af ændrede arbejdsgange ud fra en '*work smarter, not harder*'-logik, eller i investeringer i kontraktforhandlingskompetencer, som gør, at man kan forhandle samme eksterne ydelse til en lavere pris, end man hidtil har været i stand til.

2.2: Samme udgift, samme serviceniveau

For det andet kan man også foretage investeringer, som har til formål, at man i fremtiden kan fastholde det nuværende serviceniveau og samtidig overholde det fastlagte budget. Her er der tale om investeringer, der sikrer, at selvom efterspørgslen på et givent område stiger, kan man gennem investeringstiltag sikre, at man også fortsatte kan imødekomme den stigende efterspørgsel med samme serviceniveau inden for budgetrammen. På den måde minder denne type af investering også om ovenstående investeringer – dog er forskellen blot, at man her ikke realiserer en direkte økonomisk gevinst.

2.3: Mindre udgift, højere serviceniveau

For det tredje kan investeringer også have til formål at forbedre kvaliteten af den udbudte service, samtidig med at man realiserer en økonomisk besparelse på sigt. Disse typer af investeringer er selvsagt *the gold standard* inden for investeringer, idet borgerne både får mere værdi, mens kommunen sparer penge. Investeringerne følger ligesom den første type af investering også en '*work smarter, not harder*'-logikken – dog bevirker *work smarter* her også, at kvaliteten af den udbudte service bliver bedre. Det kan f.eks. tage form kompetenceudvikling af medarbejdere på beskæftigelses- såvel som socialområdet, hvor



borgerne på baggrund heraf oplever en bedre og mere kvalificeret indsats, som i sidste ende vil føre til færre borgere på overførselsindkomster og/eller i indsatser.

2.4: Højere udgift, højere serviceniveau

Sidst kan der være tale om investeringer, der har til formål at højne kvaliteten af den service, der tilbydes borgerne, og som samtidig medfører en generel højere udgift på området. Her er der således tale om investeringer, som adskiller sig fra de ovenstående tre andre typer af investeringer, idet den medfører en vedvarende udgift, og derfor ikke 'tjener' sig selv hjem på sigt, og dermed heller ikke direkte falder ind under effektiviseringer.



3: Investeringsniveauer

Investeringsniveauet betegner overordnet set omfanget af den økonomiske investering, der er nødvendig for at gennemføre investeringscasen. Dvs. investeringsniveauet beskriver det beløb, som investeringen kræver af investerede kroner, før tiltaget kan gennemføres.

Der skelnes generelt mellem tre investeringsniveauer, som både har betydning for, hvor detaljeret investeringscasen skal beskrives, og hvilken løbende opfølgning der kræves.

Der skelnes mellem følgende tre overordnede investeringsniveauer:

- › Mindre investeringer på under 500.000 kr.
- › Mellemstore investeringer på mellem 500.000 kr. og 2 mio. kr.
- › Store investeringer på over 2 mio. kr.

I det følgende beskrives som nævnt, hvilke krav hvert investeringsniveau stiller til beskrivelsen og opfølgningen på investeringscasen. For en yderligere beskrivelse af den konkrete opfølgning kan man læse mere herom i afsnit 4.

3.1: Krav til beskrivelsen af investeringscasen

Investeringsniveauet stiller krav til såvel detaljegraden og omfanget af beskrivelsen som den løbende opfølgning på investeringscasen (som uddybet i afsnit 4). Kort fortalt, så stilles der færre krav til dybden i beskrivelsen, når der er tale om investeringscases, hvor investeringsniveauet er af mindre omfang, mens der stilles store krav til beskrivelsen af investeringscasen såvel som opfølgningen herpå, når det vedrører investeringscases af et stort økonomisk omfang.

Fælles for alle niveauer af investeringscases er dog, at følgende elementer skal beskrives:

- › Baggrund for casen
- › Formål med casen
- › Konkret indhold i casen og transformationstiltag
- › Organisatorisk placering
- › Implementeringsaktiviteter/transformationstiltag
- › Investering og gevinstforventning (dog blot en overordnet oversigt)
- › Evt. budgettal
- › Evt. bilag

Derudover gælder det for mellemstore investeringer (mellem 500.000 kr. og 2 mio. kr.) og store investeringer (over 2 mio. kr.), at følgende elementer også skal udfyldes:

- › Specificering af investeringen i hhv. engangsinvesteringer og varige investeringer
- › Specificering af gevinster i hhv. økonomiske gevinster og evt. kvalitative gevinster
- › Opfølgning på casen



Sidst gælder det særligt for store investeringer (over 2 mio. kr.), at centrale nøgle- og måltal skal beskrives, der kan muliggøre en løbende opfølgning og vurdering af, hvor langt man er nået med implementeringen af investeringscasen såvel som med indfrielsen af de forventede økonomiske gevinster, der er forbundet med investeringscasen.

3.2: Skabelon og vejledning til udarbejdelse

Til beskrivelsen af investeringscasen såvel som opfølgningen herpå anvendes skabelonen for investeringscases, som findes i et separat dokument.

Figur 1: Udvalgte sider fra skabelonen for investeringscases

The figure displays three pages from a template for investment cases in Allerød Kommune. Each page includes the Allerød Kommune logo and specific instructions for filling out the form.

- Page 1: Investeringens koncept** - Focuses on describing the investment's purpose, location, and expected benefits. It includes a table for 'Ansigtsværdier/Udgifter' (Estimated values/Expenditures) with columns for 'Ansigtsværdi' and 'Udgifter'.
- Page 2: Investering og gevinsterforventning** - Details the investment amount and expected benefits. It includes a table for 'Ansigtsværdier/Udgifter' and a table for 'Vurderede gevinster' (Estimated benefits).
- Page 3: Kvalitative gevinster** - Focuses on non-financial benefits. It includes a table for 'Ansigtsværdier/Udgifter' and a table for 'Kvalitative gevinster'.

Derudover findes der også en vejledning til skabelonen for investeringscases, der beskriver, hvordan de enkelte indholdselementer i skabelonen skal udfyldes. Vejledningen findes ligeledes i et separat dokument.

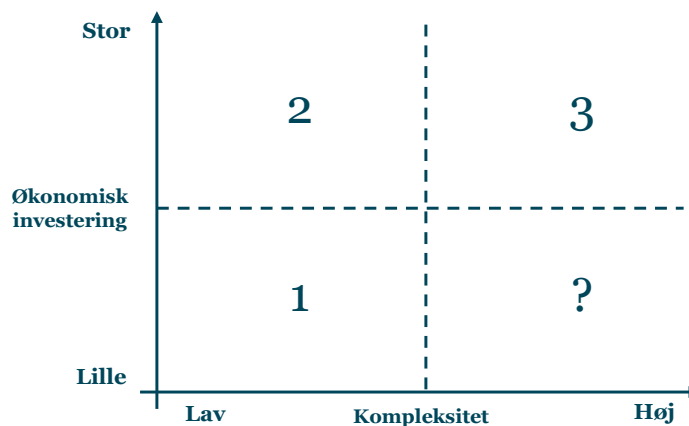
4: Opfølgning på investeringer

Foruden de konkrete indholdselementer i skabelonen, der skal udfyldes, skal man på baggrund af investeringscasen også vurdere, hvilken opfølgning der konkret skal foretages undervejs i implementeringen og gennemførslen af tiltagene i investeringscasen. En ting er således beskrivelsen af opfølgningen og evt. centrale måltal og nøgletal – et andet forhold er derimod, hvem, hvordan og hvornår der skal følges op på investeringen.

4.1: Vurdering af behov for opfølgning

I vurderingen af den konkrete opfølgning, der er nødvendig ifm. investeringscasen, kan man med fordel tage udgangspunkt i figuren herunder. Figurens to akser illustrerer hhv., hvor stor en økonomisk investering, der er tale om, og hvor høj kompleksitet, der er forbundet med implementering og gennemførsel af casen. Opfølgningen på investeringscasen kan ske enten som et led i den almindelige budgetopfølgning eller som en decideret temaopfølgning (begge typer af opfølgning beskrives i afsnit 4.2).

Figur 2: Komplexitet og omfang af økonomisk investering



Er der tale om en investering, der falder i **første kvadrant** (lav kompleksitet, lille økonomisk investering), er behovet for opfølgning som udgangspunkt ikke særlig høj, da der således ikke er særlig høj risiko forbundet med investeringscasen. Opfølgningen kan derfor sagtens blot foretages som en del af den almindelige budgetopfølgning.

Falder investeringen derimod i den **anden kvadrant** (lav kompleksitet, stor økonomisk investering), øges risikoen, idet kompleksiteten af investeringscasens implementering og gennemførsel er højere, og dermed bør det vurderes, om der konkret er behov for at supplere den almindelige budgetopfølgning med konkrete temaopfølgninger, hvor der bl.a. følges op på, hvor langt man er med at implementere transformationstiltagene og i indfrielsen af de måltallene, såfremt der er opstillet måltal for investeringscasen.



Når der foretages investeringer, der falder i **tredje kvadrant** (høj kompleksitet, stor økonomisk investering), bør der som udgangspunkt foretages konkrete temaopfølgninger, idet risikoen ved investeringen er særlig høj her. Der skal således løbende følges op på, hvor langt man er med transformationstiltagene samt i indfrielsen af de opstillede måltal for investeringscasen.

Der bør som udgangspunkt ikke foretages investeringer, der falder i **sidste kvadrant** (høj kompleksitet, lav økonomisk investering), idet afkastet af disse investeringer ofte vil være lavt og kræve et stort arbejde at indfri grundet investeringens høje kompleksitet. Hvis der alligevel gennemføres investeringer, der falder under denne kvadrant, bør opfølgningen som udgangspunkt blot ske som en del af den almindelige budgetopfølgning.

4.2: Almindelig budgetopfølgning og temaopfølgning

Opfølgningen på investeringscasen kan som nævnt ske i regi af den almindelige budgetopfølgning eller som en konkret temaopfølgning. Hvorvidt en almindelig budgetopfølgning er tilstrækkelig, eller der er behov for en temaopfølgning vurderes med afsæt i investeringens økonomiske omfang og kompleksitet, som også illustreret i figuren og beskrivelsen heraf i sidste afsnit.

For investeringer af mindre økonomisk omfang og/eller kompleksitet kan det ofte være tilstrækkeligt blot at følge op på investeringscasens implementering og indfrielse af de forventede økonomiske gevinster i den løbende almindelige budgetopfølgning. I det tilfælde bør investeringscasen blot indgå som en del af den generelle og løbende forelæggelse for Økonomiudvalget af det forventede regnskab og den aktuelle økonomi.

For investeringer af større økonomisk omfang og/eller kompleksitet kan der derimod være behov for, at der følges op på investeringscasen gennem temaopfølgninger i det relevante politiske fagudvalg såvel som i Økonomiudvalget. I temaopfølgningen bør der konkret følges op på de enkelte transformationstiltag, på økonomien – investerede kroner såvel som på realiserede økonomiske gevinster – samt på de konkrete måltal, der er opstillet for investeringscasen. Der bør således forud for hver temaopfølgning udarbejdes et notat, der både beskriver status på investeringscasen kvalitativt – hvilke aktiviteter, der er gennemført, og hvad den fremadrettede plan for implementeringen og gennemførelsen er – og kvantitativt – gennem økonomiske opgørelser af de investerede kroner såvel som de faktisk realiserede gevinster, som investeringen har medført.

Endelig bør man overveje, om man ved særligt store investeringer med høj kompleksitet også skal ansætte en projektleder ind – på heltid eller deltid afhængig af omfang – til varetagelsen og sikringen af investeringscasens implementering, fremdrift og gennemførelse. Det kan således være med til at sikre, at der løbende er fokus på at implementere og understøtte tiltagene i investeringscasen, og der generelt sker en prioritering og løbende er opmærksomhed på de nødvendige tiltag til gennemførelse af investeringscasen og indfrielse af de økonomiske gevinster heraf.





Aarhus

Marselisborg
Nørre Allé 70F, 2. sal
8000 Aarhus C
CVR. 30918053

København

Marselisborg
Hauser Plads 32, 3 th.
1127 København K
CVR. 30918053