

**Del-rapport fra arbejdsgruppe 2
vedr. effektivisering
i den (amts)kommunale sektor**

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	3
2. Hvad er effektivitet?.....	4
3. Opsummering og kommentarer.....	6
4. KL's procesguide og inspirationskatalog.....	8
5. Statslig effektivisering 2002 – 2005.....	9
6. Finansministeriets budgetredegørelse 2005.....	10
7. Det Økonomiske Råds rapport foråret 2004.....	12
8. Strukturkommissionens betænkning.....	14
9. Sygehussektoren.....	15
10. Ældreområdet.....	18
11. Børneområdet.....	19
12. Undersøgelse af kommunalt indkøb.....	20
13. Erfaringer fra Bornholm.....	21
14. Afrunding.....	22

Bilag

1. Henvendelse fra KTO til finansminister Thor Pedersen af d. 15. december 2005.
2. Artikel ”Thor P vil effektivisere kommuner for 4 mia.” fra Børsen d. 23. november 2005.
3. Svar fra finansminister Thor Pedersen til KTO af d. 12. januar 2006.
4. ”BUPL, Benchmarking på børnepasningsområdet i kommunerne i Københavns amt” udarbejdet af KPMG.

1. Indledning

KTO's formand rettede den 15. december 2005 henvendelse til finansminister Thor Pedersen med henblik på at få dokumentation for følgende udsagn fra finansministeren *"Vi har en opgørelse, der viser, at kommunerne kan spare op imod 4 mia. kr., hvis de stiller krav om stigende produktivitet i deres ydelser"*.¹ Finansministerens udsagn er refereret fra artiklen *"Thor P vil effektivisere kommuner for 4 mia."* fra Børsen den 23. november 2005.²

Finansminister Thor Pedersen svarede i brev af den 12. januar 2006 på KTO's henvendelse.³ Af svaret fremgår bl.a. følgende: *"Det er naturligvis vanskeligt at fastlægge et præcist omprioriteringspotentiale, der kan tilvejebringes ved produktivetsforbedringer. Men selv ved små årlige produktivetsforbedringer vil der blive skabt rum til væsentlige serviceforbedringer. Dette kan illustreres ved en teknisk beregning af en given årlig produktivetsvækst. F.eks. vil en årlig produktivetsforbedring på 2 pct. på samtlige kommunale serviceområder beregningsteknisk svare til 5,2 mia. kr. årligt, som kan målrettes forbedringer inden for det samme opgaveområde eller omprioriteres til andre områder.*

*Et sådant produktivetskrav på 2 pct. findes mange steder i den statslige forvaltning. Jeg skal dog ikke tage stilling til, om produktivetsforbedringer på 2 pct. årligt er udtryk for det præcise potentiale i den samlede kommunale produktion, men at der er muligheder til stede fremgår f.eks. af en ny undersøgelse, der udarbejdet af bl.a. Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Amtsrådsforeningen.*⁴"

Det måtte på den baggrund konstateres, at finansministerens opgørelse på 4/5,2 mia.kr. ikke beroede på en dokumenteret analyse, men alene er en beregningsteknisk konsekvensberegning af, hvor meget et produktivetskrav på 2 pct. vil udløse på det kommunale område.

KTO's forhandlingsudvalg drøftede omkring årsskiftet 2005/2006 hvilken generel opfølgning, der eventuelt skulle være i KTO omkring hele temaet kommunale budgetter og effektiviseringer. KTO's forhandlingsudvalg besluttede bl.a. på den baggrund⁵ at nedsætte 2 arbejdsgrupper, hvoraf den ene "gruppe 2" bl.a. skulle udarbejde en fælles beskrivelse af eksisterende undersøgelser af mulighederne for at effektivisere den kommunale sektor. Beskrivelsen skulle i videst mulig omfang indeholde en vurdering af "ret og vrang" i de refererede undersøgelser. Efterfølgende har de indgåede økonomiaftaler mellem især regeringen

¹ KTO's henvendelse er vedlagt som bilag 1.

² Kopi af artiklen er vedlagt som bilag 2.

³ Svaret er vedlagt som bilag 3.

⁴ Se afsnit 9 "Sygehussektoren".

⁵ Forhandlingsudvalgsmøde d. 2. marts 2006.

og KL medført forøget fokus på effektiviseringsmål. En lang række kommuner vil, bl.a. set i lyset af økonomiaftalen benytte lejligheden til at effektivisere og rationalisere i budgetterne.

Af denne aftale fremgår således, at

”Regeringen og KL er enige om, at kommunalreformen åbner mulighed for den enkelte kommune for over en flerårig periode at hjemtage en række effektiviserings- og synergigevinster – både som følge af sammenlægning og som følge af overtagelse af nye opgaver. Regeringen og KL er enige om vigtigheden af, at gevinsterne identificeres, og at der i kommunerne lægges en plan for realiseringen heraf over de kommende år. Der er enighed om, at det økonomiske råderum, som skabes ved at udnytte disse effektiviserings- og synergimuligheder, tilfalder kommunerne.”

Dette er arbejdsgruppens delrapport om emnet effektiviseringsmål.

Arbejdsgruppens deltagere har været følgende:

Leif F. Petersen, DKK, Bjørn P. Langbakke, DKK, Kasper Manniche, DKK/FOA, Niels Chr. Nielsen, BUPL, Birgitte Hjerrild, FTF-K, Gitte T. Henriksen, AC, samt Vibeke Pedersen, KTO.

2. Hvad er effektivitet?

Ifølge arbejdsgruppens kommissorium skal der blandt andet udarbejdes en beskrivelse af eksisterende undersøgelser af mulighederne for at effektivisere den kommunale sektor. I daglig tale blandes begreberne ofte sammen, men typisk handler det om at få mere for de samme penge eller om at betale mindre for den samme ydelse.

Det er derfor oplagt at kigge på definitioner af effektivitet og produktivitet, hvilket blandt andet bliver gjort i Strukturkommissionens betænkning, som ligger til grund for hele strukturreformen⁶.

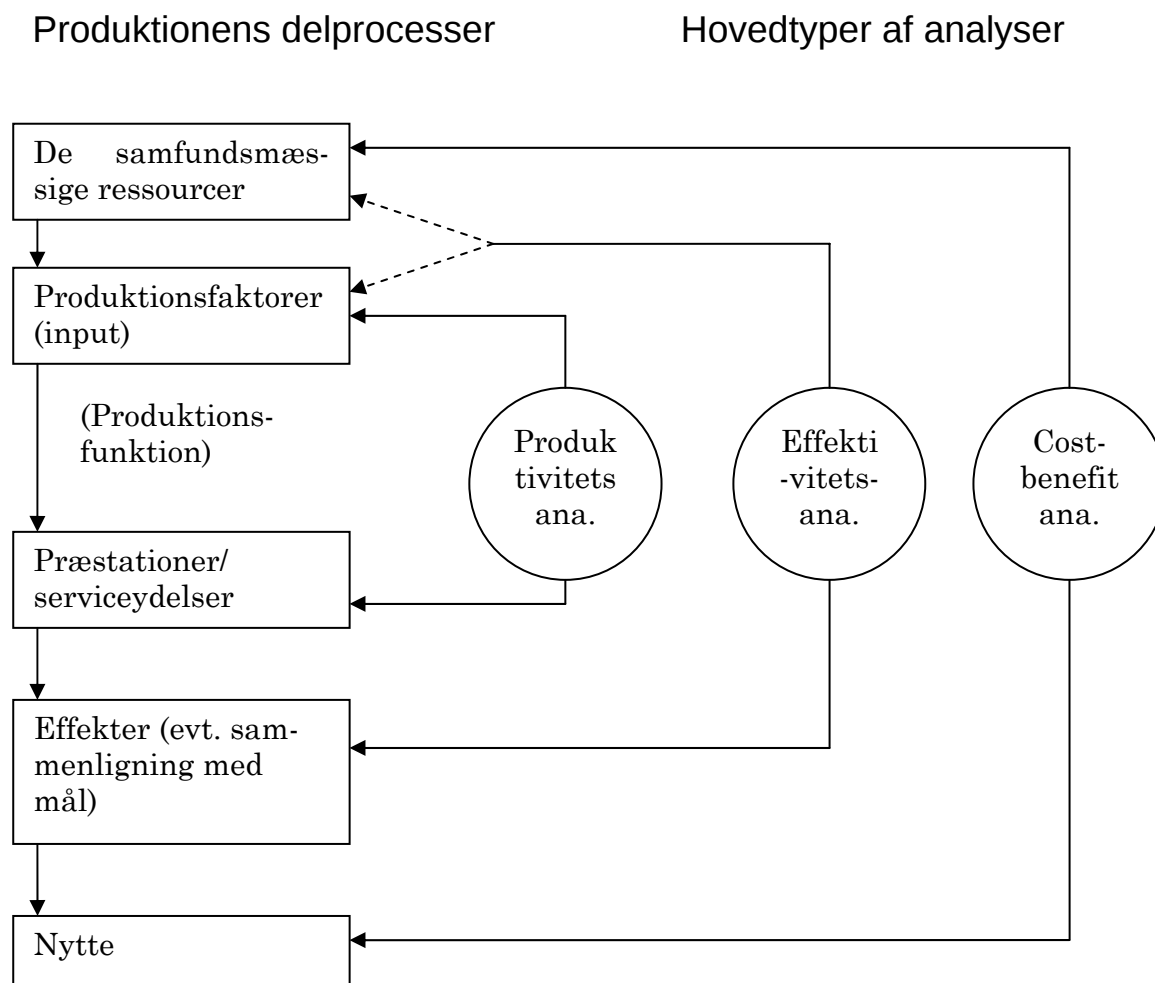
Mens produktivitetsbegrebet kan defineres rimeligt præcist, er effektivitetsbegrebet noget sværere at definere. Produktivitetsbegrebet beskriver forholdet mellem præstationer/serviceydelser/output og produktionsfaktorer/input. Effektivitetsbegrebet anvendes i flere betydninger. I den snævre definition af effektivitet – omkostningseffektivitet – sættes den producerede ydelse (effekten) i forhold til produktionsfaktorer/input og i den bredere definition i relation til ressourceindsatsen. Effektivitet er i alle udgaver en subjektiv størrelse, der afhænger af, hvorledes effekten af en produceret ydelse måles. F.eks. hvilke eksternaliteter/spill over-effekter der inddrages. Cost-benefit-effektivitet er defineret som nytten af den producerede ydelse i forhold til ressourceindsatsen.

Produktivitet og effektivitet kan analyseres ved hjælp af forskellige metoder. Disse er skitseret i figur 2.a. Pilene i figurens venstre side angiver de forskellige delprocesser: omformningen af samfundets ressourcer (f.eks. veluddannede sosu-assistenter og veje til at køre på) til en tilgang af produktionsfaktorer (f.eks. grundlaget for at kunne levere en ordentlig hjemmehjælp), kombination af produktionsfaktorer (f.eks. en ordentlig plan for dagens virke og de fornødne

⁶ Se afsnit 8 ”Strukturkommissionens betænkning”.

remedier) hvorved der skabes præstationer (f.eks. at fru Larsen får købt ind og kommer i bad), disse præstationers effekter for borgerne (f.eks. for fru Larsens overlevelse og velvære) samt effekternes nyttevirkning (f.eks. at fru Larsens datter kan koncentrere sig om sit arbejde og for at forebygge at fru Larsen bliver syg, og dermed kommer til at "belaste" sundhedsvæsenet). I højre side af figur 2.a. er der angivet nogle af de hovedtyper af analyser, som kan anvendes og disse analysers sammenhæng med produktionens delprocesser.

Figur 2.a. Modeller til analyse af produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor⁷



Generelt er det meget vanskeligt at måle effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor. Modsat den private sektor er der oftest ingen pris på produktet/serviceydelserne, ligesom forbrugerne oftest heller ikke skal tage stilling til, om prisen er rimelig. Og i modsætning til den private sektor betales serviceydelserne i den offentlige sektor typisk via skatterne.

⁷ Udformningen af figuren er kraftigt inspireret af figur 1 i Jens Gunst, Niels Lauritzen og Eskil Heinesens "Offentlig service, effektivitet og produktivitet, en analyse med udgangspunkt i sundhedssektoren", Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1984, p. 17.

Yderligere gælder det for den offentlige sektor, at produktionen af serviceydelserne typisk er underlagt særlige rammebetingelser som for eksempel forsyningspligt, ens behandling af alle borgere, aktindsigt i sager m.v.

Når produktivitet/effektivitet i forskellige (amts)kommuner skal måles og sammenlignes bruges der derfor ofte et enhedsomkostningsbegreb, som eksempelvis kan være udgiften pr. indbygger på forskellige serviceydelser. Problemet med at bruge enhedsomkostninger er imidlertid, at den serviceydelse, som der sammenlignes, enten ikke er den samme eller at forudsætningerne for at kunne producere den ikke er ens i de sammenlignede kommuner.

Eksempelvis vil der være kvalitetsforskelle på forskellige serviceydelser på børneområdet m.v., når normeringerne er forskellige. Dette er typisk et helt bevidst valg den enkelte kommune foretager. Det er et væsentligt problem, som vedrører hovedparten af de ydelser, som en (amts)kommune producerer, at kvaliteten i serviceydelser ofte ikke er direkte målelige. Som en følge heraf er egentlige effektivitetsanalyser yderst sjældne og ofte meget summariske.

Udlicitering af offentlige opgaver har de senere år været fremført som et vigtigt redskab til at øge effektiviteten. Den bagvedliggende tankerække er, at de virksomheder, som er mest effektive, også vil kunne producere til den laveste pris og dermed vinde licitationen. Imidlertid kræver dette, at der er en række producenter af den pågældende ydelse, som kan konkurrere om licitationsopgaven.

For en række af de serviceydelser, som produceres i den offentlige sektor, kræves der f.eks. store investeringer for at kunne få fodfæste som producent, det gælder f.eks. megen forsyningsvirksomhed og lønadministrationen. Dvs. der er ingen naturlig konkurrence mellem producenter. Ifølge økonomisk teori vil private producenter derfor søge at optimere den pris, som de kan få for varen. Dette kan blive meget dyrt for samfundet, hvilket igen er et af argumenterne for, at opgaverne løses i den offentlige sektor.

Et andet redskab som de seneste år har været anvendt med henblik på at øge effektiviteten er benchmarking, dvs. sammenligning med andre kommuner af f.eks. opfyldelse af måltal, nøgletal og/eller enhedsomkostninger. Ideen er at det ved en sammenligning af f.eks. nøgletal kan afdækkes, hvorvidt der andre steder findes mere effektive produktionsprocesser.

De fleste benchmark-undersøgelser udarbejdes af centraladministration, kommuner o.lign. og fokuserer typisk på produktion i form af producerede velfærdsydelser. Det kan f.eks. være antal passede børn pr. medarbejder og udgift pr. barn. Der er således typisk ikke variable, som handler om kvaliteten af ydelserne, jf. ovenfor, men fokus på den billigste eller mest produktive. En benchmark-undersøgelse kan imidlertid inddrage kvalitetsaspekter af de producerede ydelser - altså effekt(er), frem for kun produktion og omkostning. Som sådan er benchmarking en neutral sammenligningsmetode. I bilag 4 er der gengivet et eksempel på benchmarking på børneområdet med fokus på kvalitet og effekter i forbindelse med de producerede velfærdsydelser.

3. Opsummering og kommentarer

I de efterfølgende afsnit er der udarbejdet korte resuméer af en række politiske papirer og undersøgelser om produktivitet og effektivitet. Disse har en række forskellige karakteristika:

- Nogle har primært karakter af at være politiske papirer⁸, andre fremstår mere som egentlige undersøgelser⁹.
- Nogle af disse¹⁰ er udarbejdet specifikt i relation til gennemførelsen af kommunalreformen, andre ikke.
- Nogle af disse er generelle undersøgelser for hele den (amts)kommunale/offentlige sektor, andre er branchespecifikke¹¹.
- Hovedparten af det refererede er enten udarbejdet af arbejdsgiversiden eller af 3. part. Kun den refererede undersøgelse på børneområdet er også udarbejdet af lønmodtagersiden.

For samtlige resumerede papirer og undersøgelser gælder dog, at de er udtryk for det ”muliges kunst.” Gennemgangen afslører ligeledes, at der mangler et systematisk udarbejdet overblik over mulighederne for at effektivisere i den (amts)kommunale sektor. De mere overordnede analyser er typisk stykket sammen af delanalyser med forskellige snit og analysernes vurderinger af mulighederne for at effektivisere fremstår derfor mere som ”slag på tasken”.

De branchespecifikke undersøgelser fremstår typisk noget bedre funderet. Et eksempel er den løbende undersøgelse af produktiviteten i sygehussektoren¹².

Fælles for de resumerede afsnit er, at de ikke inddrager kvaliteten af de serviceydelser der produceres i effektivitetsanalysen. Det kan derfor diskuteres om det reelt er de samme serviceydelser, som sammenlignes.

Det må forventes at der også fremover kommer øget fokus på effektivitet, dels indgår det som en del af økonomiaftalen mellem regeringen og KL og dels blev det i forbindelse med aftalen om strukturreformen besluttet at etablere Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI). Det træder i kraft hen over sommeren 2006. Evalueringsinstituttet bliver en uafhængig statslig institution under Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Ifølge lovteksten har instituttet til formål at *”evaluere den kommunale og regionale opgavevaretagelse og understøtte indsatsen i kommuner og regioner for at fremme effektivitet og bedre ressourceanvendelse, kvalitetsudvikling og økonomistyring”*. Ifølge økonomiaftalen fra 2005 fremgår det, at evalueringsinstituttet primært skal arbejde med sammenlignende analyser på tværs af kommuner, regioner og institutioner mv. og herved skabe større viden og overblik hos beslutningstagerne og borgerne. Ifølge økonomiaftalens ordlyd er instituttet ikke tænkt som et kontrol- eller revisionsorgan af enkeltkommuner¹³.

⁸ Afsnittene 4, 5 og 6.

⁹ F.eks. afsnit 9.

¹⁰ Afsnittene 4, 8 og 13.

¹¹ Afsnittene 9, 10 og 11.

¹² Se afsnit 9.

¹³ Bestyrelsen består af embedsmænd fra Danske regioner, KL, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Finansministeriet, en forsker fra Århus Universitet samt bestyrelsesformand. Under bestyrelsen ligger et rådgivende udvalg med 14 medlemmer, som primært skal udtale sig om instituttets årsprogram og årsberetning. Udvalget har fra arbejdstagersiden deltagelse af FTF, DKK og AC.

4. KL's procesguide og inspirationskatalog

a. Forudsætninger for opgørelsen og effektiviseringsbegreb

Som vejlednings- og inspirationsmateriale for kommunerne forud for kommunesammenlægningerne pr. 1. januar 2007 har KL i forlængelse af "Procesguide – Budget 2007 og serviceharmoniseringer"¹⁴ udarbejdet et "Inspirationskatalog – effektiviseringer i forbindelse med opgave- og strukturreformen"¹⁵.

Det primære fokus i den sidstnævnte publikation er, hvordan der kan effektiviseres i forbindelse med kommunesammenlægningerne. Men det anføres også, at der kan være inspiration at hente for kommuner, som ikke skal sammenlægges, men som overtager nye opgaver.

Af forordet fremgår det: Effektiviseringsgevinster kommer ikke *"af sig selv. De kommer kun, hvis der træffes politisk beslutning om, at de findes, og hvor store de er"*. Og videre i forordet: Det må *"bero på en lokalpolitisk vurdering om og i givet fald hvor stort et givent effektiviseringspotentiale er i den enkelte kommune."*

Om effektiviseringer anføres det, at metodisk handler det om at få mere ud af de samme penge eller få det samme ud af færre penge. Heroverfor står besparelser, som metodisk set også vil bringe serviceniveauet i spil.

b. Indhold og estimat

Inspirationskataloget indeholder en række beskrivelser om mulige effektiviseringstiltag. Beskrivelserne er områdeopdelt på f.eks. administrationsområdet og dagtilbudsområdet. Indledningsvis indeholder inspirationskataloget dog nogle generelle betragtninger, herunder om effektiviseringspotentiale.

På baggrund af bl.a. erfaringerne fra Bornholm og en miniundersøgelse¹⁶ blandt deltagerne på Kommunaløkonomisk Forum, anføres det, at det er *"KL's vurdering, at effektiviseringspotentialet i de igangværende kommunesammenlægninger vil befinde sig på et niveau i størrelsesordenen 5-10 pct. af de samlede nettodriftsudgifter."*¹⁷ Dog anføres det videre, at størrelsen i den enkelte sammenlægning afhænger af udgangspunktet for udgiftsniveauet og effektiviteten, og det potentialet skal hentes over en periode på 2-4 år. Endelig anfører KL, at pengene skal bruges til et økonomisk råderum bl.a. til dækning af nye udgifter, som følger af kommunalreformen.

c. Arbejdsgruppens bemærkninger

Baggrunden, for at KL fastsætter effektiviseringspotentialet til 5-10 pct., er ikke overbevisende. Som de selv anfører flere gange, må det bero på en lokalpolitisk vurdering.

Forordets ord om at effektiviseringsgevinster kun kommer, hvis der træffes politisk beslutning om, at de findes, og hvor store de er, understreger at KL's vurdering af et

¹⁴ 3. januar 2006.

¹⁵ København, Marts 2006.

¹⁶ Undersøgelse blandt deltagerne på Kommunaløkonomisk Forum i Odense i januar 2006. Undersøgelsen blev gennemført ved at tilfældigt forbipasserende kunne sætte et kryds på en tavle på en stand i udstillingsområdet.

¹⁷ P. 8 nederst.

effektiviseringspotentiale ikke tager udgangspunkt, i konkrete vurderinger af den lokale praksis. Dette er først en vurdering som må følge efter den lokalpolitiske beslutning.

Desværre var indenrigsministeren ikke sen til at udnytte KL's vurdering. I hans tale på KL's delegeretmøde 16. marts 2006 blev meldingen strammet en tand til. Han sagde således: *"Tidligere på måneden satte KL tal på hvor store gevinsterne bør være ved sammenlægninger. 5-10 % af kommunernes samlede driftsudgifter kan potentielt indhøstes over de første 2-4 år. Det svarer til godt 10 mia.kr. om året, som jo kan bruges til bedre service og måske skattelettelser til borgerne."* (arbejdsgruppens understregning).

5. Statslig effektivisering 2002 - 2005

a. Forudsætninger for opgørelsen og effektiviseringsbegreb

Da regeringen trådte til i november 2001 gik den straks i gang med at ændre den tidligere regerings finanslovsforslag for 2002. Regeringens nye 2002-finanslov kom til at indeholde betydelige effektiviseringer – først og fremmest en "grønthøster" på den statslige drift. Stort set alle de statslige konti skulle barberes med bestemte procenter over en årrække. Der var ingen undersøgelser bag disse grønthøster-procenter. Ministerierne skulle selv leve op til effektiviseringskravene.

b. Indhold/estimat

Regeringens finanslovsforslag for 2002 indeholdt effektiviseringer på den statslige drift på 1 pct. i 2002, 3 pct. i 2003, 5 pct. i 2004 og 7 pct. i 2005 og årene herefter. Der lå som nævnt ingen undersøgelser bag denne grønthøster. Ministerierne havde i finanslovsprocessen for 2002 mulighed for at undtage særlige områder fra grønthøsteren, især tilskudsområder ol. Regeringen nævnte i finanslovsforslaget en række uspecificerede forslag til effektiviseringer, eksempelvis mere rationel organisering af arbejdsprocesser, digitalisering, billigere statslige indkøb, mere offentlig og privat samarbejde, benchmarking, anvendelse af udbud. Først efterfølgende kom regeringen med sit moderniseringsprogram, som indeholder forskellige idéer til, hvordan ministerierne kan effektivisere driften.

Regeringen sagde helt klart: *"Begrænsninger i personaleforbruget i staten gennem effektiviseringer skal på sigt bl.a. ske ved færre nyansættelser i staten til fordel for nyansættelser i kommuner, amter og ikke mindst den private sektor"*¹⁸.

c. Arbejdsgruppens bemærkninger

Regeringens grønthøster på 1, 3, 5 og 7 pct. var som taget ud af den blå luft – der lå ingen undersøgelser eller lignende bagved. På den måde kan regeringens grønthøster i høj grad minde om KL's udmeldinger om effektiviseringer. De statslige effektiviseringskrav har bevirket, at antallet af årsværk i staten er faldet, men synes dog så småt på vej op igen. En del af besparelserne blev brugt på ventelistepuljen til sygehusområdet på 1½ mia.kr. og ældrepuljen på ½ mia.kr., og til at finansiere en reduktion af de grønne afgifter.

¹⁸ Finanslovsforslag for 2002

Når man i dag ser på personaleudviklingen i staten fra 2001 til 2005 er der sket et fald på samlet 2½ pct. i antallet af årsværk¹⁹. Der var et ret stort fald i 2002, men i 2004 og 2005 er antallet af årsværk på vej op igen.

6. Finansministeriets budgetredegørelse 2005

a. Forudsætninger for opgørelsen og effektiviseringsbegreb

Finansministeriets budgetredegørelse fra 2005 handler om produktiviteten i private brancher, som minder om det offentlige. Finansministeriet skriver i redegørelsen, at en forøgelse af produktiviteten i den offentlige sektor vil gøre det muligt at øge den offentlige produktion eller forbedre kvaliteten af den offentlige service, uden at det bliver nødvendigt at hæve skatter og afgifter. Redegørelsen peger på, at kommunalreformen vil gøre det muligt at høste betragtelige produktivtetsforbedringer pga. sammenlægninger mv. Finansministeriet gennemgår udviklingen i omsætningen pr. medarbejder om året i en række private brancher, som ministeriet mener minder om det offentlige. Det drejer sig om en række private hospitaler, servicevirksomheder (ISS mfl.), banker og forsikringsselskaber.

b. Indhold/estimat

Finansministeriet konkluderer i budgetredegørelsen: *"En undersøgelse af private brancher, hvis opgavetyper minder om den offentlige sektors, viser, at der er et forbedringspotentiale i alle brancher, og at et årligt forbedringspotentiale opgjort ved omsætningen pr. medarbejder på 5-10 procent i de mest effektive virksomheder ikke er ualmindeligt"*.²⁰

I undersøgelsen rangordnes virksomhederne i hver branche efter den bedste fjerdedel (øvre kvartil), den dårligste fjerdedel (nedre kvartil) og medianen²¹ (medianen svarer til en placering i midten mellem de dårligste og de bedste inden for hver branche og udgør dermed et slags "gennemsnit"). Se figur 6.a.

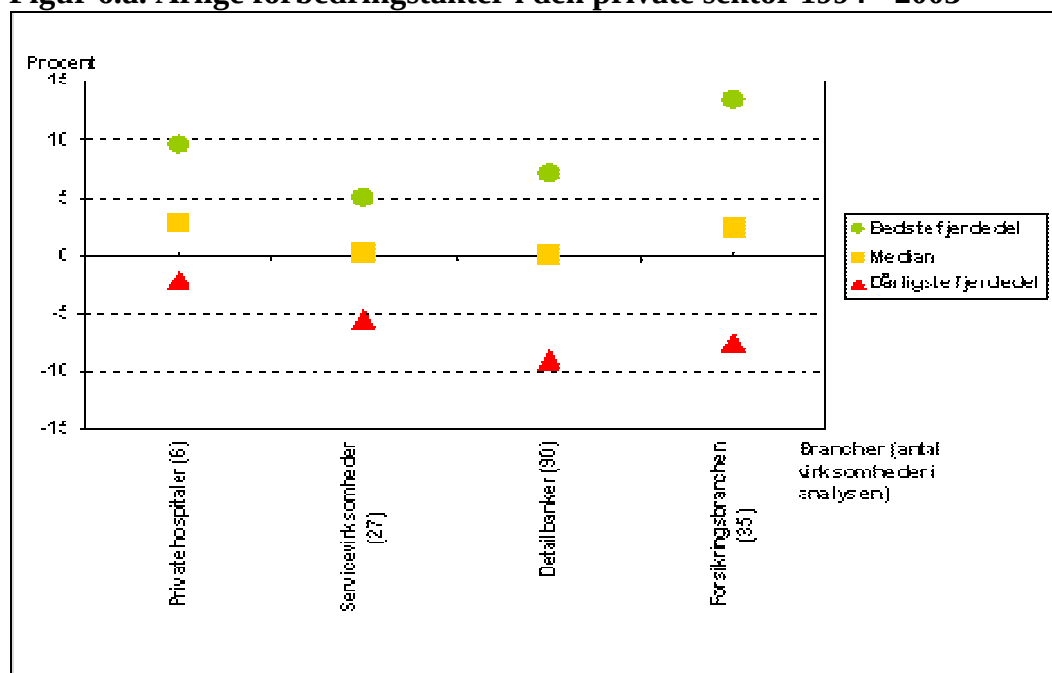
Undersøgelsen viser, at den bedste fjerdedel af virksomhederne inden for de forskellige brancher i perioden 1994-2003 ligger på og over følgende årlige forbedringstakter: 5 pct. i servicevirksomhederne, 10 pct. på privathospitalerne, 5 pct. i detailbankerne og over 10 pct. i forsikringsbranchen. Se de prikkede søjler i figur 6.a.

¹⁹ Årsværk i staten: 2001: 161.241 (korrigeret for Post Danmark på 23.712), 2002: 157.119, 2003: 156.324, 2004: 157.246, 2005: 157.451 (korrigeret for kommunale skattefolk 4.900). Finansministeriets forhandlingsdatabase og StK.

²⁰ Finansministeriets Budgetredegørelse 2005, p. 18.

²¹ De øverste prikker svarer til øverste kvartil (bedste fjerdedel) – prikkerne markerer grænsen, hvor den bedste fjerdedel ligger over. Medianen er de firkantede mærker i midten. Her ligger halvdelen af observationerne på hver side. Medianen udgør altså et slags gennemsnit. De nederste trekanten svarer til nederste kvartil (dårligste fjerdedel). Trekanten markerer grænsen, hvor den dårligste fjerdedel ligger under.

Figur 6.a. Årlige forbedringstakter i den private sektor 1994 - 2003²²



Medianen i hver branche har haft følgende forbedringstakter i samme periode: 0,3 pct. i servicevirksomhederne, 0,1 pct. i bankerne, de private hospitaler ligger på 2,9 pct., hvilket i øvrigt stort set svarer til de offentlige hospitalers gennemsnitlige produktivitet i 2004, og forsikringsbranchen ligger på 2,4 pct.

Undersøgelsen dokumenterer imidlertid også, at den dårligste fjerdedel (nedre kvartil) af de undersøgte private virksomheder i de enkelte brancher har haft betydelige fald i omsætningen pr. medarbejder i samme periode. Den dårligste fjerdedel ligger på og over følgende fald i perioden: 5 pct. i servicevirksomhederne, 9 pct. i bankerne, 7 pct. i forsikringsbranchen og 2 pct. i privathospitalerne.

c. Arbejdsgruppens bemærkninger

Finansministeriet fremhæver kun i budgetredegørelsen, at der er et forbedringspotentiale på 5-10 pct. Det er plukket ud af en sammenhæng. I virkeligheden burde der være en tilføjelse i budgetredegørelsen, som sagde, at undersøgelsen også viser, at det heller ikke er ualmindeligt med fald i arbejdsproduktiviteten på mellem 5 og 9 pct. i de samme brancher, se figur 6.a.

Redegørelsen er et eksempel på, hvordan en ellers sober undersøgelse af en række private branchers produktivitetsudvikling kan blive fremstillet stærkt fordrejet. Problemet er, hvis de 5-10 pct. "får sit eget liv" og bliver "sandhed", når man i redegørelsen glemmer at fortælle, at undersøgelsen også viser, at der er lige så mange virksomheder i det private, som har faldende vækstrater, som er mindst så store.

²² Finansministeriets budgetredegørelse 2005, p. 79.

Finansministeriet fremhæver i redegørelsen, at mange produktivetsmålinger mangler at tage højde for om kvaliteten stiger og falder i takt med bevillingsændringer til et område. Ifølge ministeriet bør produktivetsmålinger medregne kvalitetsændringer. Arbejdsgruppen er meget enig i disse betragtninger. Denne pointe er vigtig at holde fast i også i den fremtidige diskussion af produktivitet.

7. Det Økonomiske Råds rapport foråret 2004

a. Forudsætninger for opgørelsen og effektiviseringsbegreb

Det Økonomiske Råd (DØR) søger i afsnittet "Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor" i rapporten "Dansk Økonomi, foråret 2004" at skabe et overblik over de daværende undersøgelser af produktiviteten i den offentlige sektor.

b. Indhold/estimat

Indledningsvis gøres der rede for en DØR-undersøgelse, der dækker ca. 25 pct. af den offentlige sektor. F.eks. indgår miljøområdet, vejområdet, staten og de taxameterstyrede institutioner ikke. Administrationsudgifter herunder bygningsafskrivinger indgår heller ikke. Undersøgelsen inddrager heller ikke kvalitetsvurderinger.

Produktivitet defineres som omkostningsproduktivitet, dvs. antal producerede enheder divideret med udgift til produktion. Først opgøres omkostningsproduktiviteten indenfor forskellige delområder, herefter sammenvejes de. Delområdernes produktivitet findes ved antal producerede enheder på de forskellige delområde divideret med udgiften til produktionen på delområdet. Udgiften deflateres med den offentlige forbrugsdeflator med henblik på at opnå faste priser. Dvs. over tid fås værdi pr. mængde indeks. Delsektorernes produktivetsindeks sammenvejes ved vægtning af sektorindeks med andel af den samlede offentlige serviceudgift. Opgørelsen korrigeres ikke for kvalitetsændringer.

Følgende delområder indgår:

- Uddannelsesområdet, dvs. folkeskole og gymnasier
- Børneområdet
- Kulturområdet, dvs. biblioteker, museer og teatre
- Sundhedsområdet, dvs. sygesikringsområdet og sygehusområdet.

Produktionsopgørelserne angives at være meget sektorafhængige. Børn og unge måles i antal passede hoveder, biblioteker måles i antal udlån, besøgende og tilskuere, sygesikringsområdet i antal kontakter pr. behandler og endelig måles sygehusområdet på baggrund af DRG takster. Det præciseres i opgørelsen, at der er tale om det muliges kunst.

Efter en længere redegørelse arbejdes der ikke videre med de opgjorte produktivetsindeks i kapitlet. Usikkerheden omkring kvalitetsvurderinger påpeges flere gange.

Herefter gøres i afsnittet rede for en række undersøgelser, der bl.a. fører til nogle enkeltkonklusioner, som f.eks. at de største muligheder for en effektivitetsgevinst ved overgang fra offentlig til privat produktion ligger på områder, hvor det er forholdsvis let at specificere og overvåge kvaliteten af ydelsen. Dvs. det er altså ikke de ovenfor omtalte områder som rapporten produktivetsbestemmer. Eksempler på områder, hvor det er forholdsvis let at specificere og

overvåge kvaliteten af en ydelse er transportområdet, vedligehold af veje og bygninger samt administrative opgaver, som f.eks. regnskabsføring.

Videre gennemgås nogle empiriske studier²³ af omkostningsbesparelser ved delvis privatisering i afsnittet. En undersøgelse fra en række angelsaksiske lande viser besparelser på ca. 20 pct. ved udlicitering. Der har dog været kritik af disse undersøgelser, idet det hævdes at de systematisk undervurderer de reelle udgifter. Eksempelvis gives der ikke oplysninger om, hvad udgiften er i private firmaer, når disse taber udliciteringen, og kvaliteten af ydelserne indgår typisk heller ikke.

DØR konstaterer, at der er få empiriske undersøgelser i Skandinavien. Et eksempel er dog, at undersøgelser i Sverige har vist, at der er gevinster ved privat ældreomsorg, men dårligere kvalitet som resultat af at privatisere døgninstitutionsområdet.

Ved hjælp af Indenrigsministeriets udliciteringsindikator når DØR frem til endnu en konklusion. I forhold til kommunal udlicitering i Danmark vurderes der at være et potentiale ved udlicitering på ca. 2 mia.kr. Tallet skal ifølge DØR tolkes med meget stor forsigtighed, idet kvalitetsvurderinger ikke indgår. Små kommuner vinder mest ved udlicitering.

Videre gennemgås danske erfaringer med udlicitering indenfor f.eks. skole og sygehusrengøring, vedligehold af kommunale veje, affaldshåndtering, børnetandpleje, rengøring²⁴ og busdrift. DØR konkluderer, at der ikke er nogen systematisk viden om effektivitetsforskelle.

DØR konkluderer på baggrund af en række danske undersøgelser af potentielle effektivitetsgevinster ved kommunesammenlægninger fra 2000-2003, at kommunesammenlægninger ikke nødvendigvis vil medføre lavere udgifter²⁵.

DEA metoden (Data Envelopment Analysis)²⁶ anvendes til at illustrere forskelle i udgiftsforbruget på folkeskoleområdet. Det anføres, at herved kan den udgiftsbestemte produktivitet mellem forskellige producenter af samme type produkter, med samme type ressourcer sammenlignes. Kvalitet indgår ikke som parameter, og resultatet er en fremvisning af spredningen i udgiftsforbruget. Hvor de "gode" institutioner kan *"tjene som forbillede for de mindre gode institutioner"*.

c. Arbejdsgruppens bemærkninger

På enkeltområder anviser DØR muligheder for effektivitetsforbedringer. Men overalt i afsnittet er der refereret med det forbehold, at der ikke er taget højde for kvaliteten af de opgjorte ydelser.

²³ Det Økonomiske Råd: "Dansk Økonomi, foråret 2004" p. 228.

²⁴ PLS Consult: "Landsdækkende undersøgelse", p. 94-96.

²⁵ Det Økonomiske Råd: "Dansk Økonomi, foråret 2004", p. 270.

²⁶ Det Økonomiske Råd: "Dansk Økonomi, foråret 2004", p. 265. DEA er baseret på en vurdering af den relative performance, herunder f.eks. relativ produktivitet eller relativ effektivitet. Institutionernes faktiske præstationer sammenlignes indbyrdes i forhold til hinanden og ikke i forhold til en idealnorm for, hvor god performance burde være.

8. Strukturkommissionens betænkning

a. Forudsætninger for opgørelsen og effektiviseringsbegreb

Ifølge Strukturkommissionens betænkning²⁷ er en af forudsætningerne bag strukturreformen hensynet til effektiviteten i den offentlige sektor. Økonomisk effektivitet defineres her i traditionel forstand som forholdet mellem resultater og omkostninger. Den økonomiske effektivitet afspejler dels effekten, forstået som resultaterne af en given aktivitet, dels omkostningsproduktiviteten forstået som forholdet mellem aktiviteter og omkostninger. Effektiviteten på f.eks. folkeskoleområdet defineres som høj, hvis der opnås gode faglige resultater for relativt begrænsede omkostninger.

b. Indhold/estimat

Betænkningen gør selv opmærksom på, at der er det gennemgående problem, at der kun i meget begrænset omfang foreligger data for resultater og effekter af de forskellige aktiviteter. Dermed er det generelt ikke muligt direkte at belyse effektiviteten. Konklusionerne baseres derfor på analyser af udgifter pr. indbygger – korrigeret for udgiftsbehov – set i forhold til forvaltningernes størrelse.

Analyserne af enhedsomkostningerne er udarbejdet inden for sektorområderne administration, dagpasningsområde, folkeskole, ældreområde og skatteforvaltning.

På baggrund af analyserne konkluderes – med forbehold for den betydelige usikkerhed – at der er stigende stordriftsfordele i kommuner på op til 18.000-25.000 indbyggere og antageligt noget videre. Samtidigt viser andre analyser, at der er stordriftsulempen for kommuner med mere end 50.000 indbyggere.

For kommuner med mellem 20.000 og 50.000 indbyggere er der kun meget små forskelle på udgiften pr. indbyggere. Stordriftsfordelene knytter sig i meget høj grad til de administrative funktioner.

c. Arbejdsgruppens bemærkninger

Betænkningen konkluderer, at det er et gennemgående problem, at der kun i meget begrænset omfang foreligger data for resultater eller effekter af de forskellige aktiviteter.

Som følge heraf konkluderes det, at der knytter sig usikkerhed til opgørelsen af stordriftsfordele i kommunerne, men at stordriftsfordelene antages at være af begrænset omfang når der ses bort fra administrationsområdet.

Det ligger som en forudsætning bag strukturreformen, at store kommuner er mere effektive end små kommuner, ligesom store kommuner bedre vil kunne håndtere de nye opgaver de får overført end små kommuner kan. Som det fremgår af tabel 8.a., er det da også primært kommuner under 20.000 indbyggere, der er blevet sammenlagt.

²⁷ Strukturkommissionens betænkning: "Hovedbetænkningen, januar 2004", kapitel 11.

Tabel 8.a. Kommunerne før og efter kommunalreformen fordelt efter antal indbyggere

Kommuner, indb.tal	Før reformen		Efter reformen	
	<i>Antal</i>	<i>Procent</i>	<i>Antal</i>	<i>Procent</i>
< 10.000	128	47 %	4	4 %
10.000 – 19.999	77	29 %	3	3 %
20.000 – 29.999	25	9 %	18	18 %
30.000 – 39.999	12	4 %	17	17 %
40.000 – 49.999	11	4 %	21	21 %
50.000 – 59.999	6	2 %	11	11 %
60.000 – 69.999	5	2 %	7	7 %
70.000 – 79.999	0	0 %	4	4 %
80.000 – 89.999	1	0 %	4	4 %
90.000 – 99.999	1	0 %	3	3 %
> 100.000	4	1 %	6	6 %
I alt	270	100 %	98	100 %

Efter kommunesammenlægningerne er mange kommuner kommet over 20.000 indbyggere. Før havde 205 kommuner (76 %) mindre end 20.000 indbyggere, efter 1. januar 2007 vil det kun være 7 kommuner (7 %).

Men det er også værd at bemærke, at mange kommuner er blevet meget større end 50.000 indbyggere. Tidligere var der 17 kommuner (6 %), som var større end 50.000 indbyggere, efter 1. januar 2007 vil der være 35 kommuner (36 %).

9. Sygehussektoren

a. Forudsætninger for opgørelsen og effektiviseringsbegreb

Med økonomiaftalen for 2006 mellem amterne og regeringen blev det aftalt at gennemføre systematiske og offentligt tilgængelige produktivitetmålinger på sundhedsområdet.

Disse offentliggørelser skal bruges til at skabe gennemsigtighed og til at sætte fokus på sygehusvæsenets gode præstationer, og om der har været en forbedring af produktiviteten i forhold til tidligere.

Der er derfor nedsat en undersøgelsesgruppe bestående af repræsentanter for Amtsrådsforeningen, H:S, Finansministeriet, Sundhedsstyrelsen samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, som skal stå for arbejdet. Den første delrapport om den løbende offentliggørelse af produktiviteten i sygehussektoren kom i december 2005²⁸.

²⁸ "Løbende offentliggørelse af produktivitet i sygehussektoren – første delrapport": Amtsrådsforeningen, H:S, Finansministeriet, Sundhedsstyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, december 2005.

Undersøgelsesgruppen skriver her, at de er enige om at anvende den såkaldte omkostningsbrøkmethode til at måle produktiviteten i sygehusvæsenet på lands-, regions- og amtsniveau. Her måles produktiviteten som forholdet mellem værdien af sygehusproduktionen og ressourceforbruget ved produktionen.

Værdien af sygehusvæsenets aktivitet måles ved det såkaldte DRG- og DAGS-system, som udtrykker værdien af produktionen, og hvor der tages hensyn til, hvor ressourcekrævende patienterne er. Ressourceindsatsen opgøres ved de såkaldte tilrettede driftsudgifter, der er de ressourcer på sygehusene, som direkte medgår til behandling af patienter.

For at opnå et samlet billede af sundhedsvæsenets præstationer og effektivitet er det derudover nødvendigt også at inddrage kvalitetsmålinger og kvalitetsanalyser, hvorfor undersøgelsesgruppen nu er i gang med at udvikle modeller, der kan bruges til dette.

En undersøgelsesgruppe fra Region Hovedstaden har efterfølgende udarbejdet et notat, som opgør produktiviteten på sygehusene i regionen²⁹. Notatet har vakt en del opsigt i medierne, blandt andet fordi det er kommet frem samtidig med debatten om regionens meget pressede økonomi.

Undersøgelsesgruppens analyse skal ses i lyset af ovenfor beskrevne landsdækkende analyse fra december 2005, som opgjorde sygehusproduktiviteten fordelt på amter. Den undersøgelse viste, at H:S og Københavns Amt lå 3 pct. under landsgennemsnittet og Frederiksborg Amt lå 2 pct. under landsgennemsnittet.

Undersøgelsesgruppen har stort set anvendt samme metode som blev anvendt i landsundersøgelsen, men på sygehusniveau. Det giver i sig selv større usikkerhed ved sammenligninger, også selvom tallene samtidig er søgt korrigeret og tilpasset for at opnå sammenlignelighed. Usikkerheden øges jo længere sammenligningsniveauet sættes ned (fra amtsniveau til sygehusniveau til afdelingsniveau). Det skyldes, at der generelt er forskellig konteringspraksis og i øvrigt forskellig organisering af tværgående opgaver

b. Indhold/estimat

Undersøgelsesgruppen har målt sygehusenes produktivitet på landsplan fra 2003 til 2004 og kommer frem til at produktiviteten i perioden er steget med ca. 2,4 pct. Endvidere er produktiviteten opgjort på regions- og amtsniveau for både 2003 og 2004.

Undersøgelsesgruppen bemærker dog, at det er nødvendigt med en vurdering af den datakvalitet der ligger til grund for målingen. En del af de viste forskelle i produktivitet kan skyldes forhold i data, der u hensigtsmæssigt påvirker opgørelsen af produktivitet, og som ikke skyldes forskelle i amternes præstationer. Det kan være forskelle i den lokale registrering af produktion og udgifter m.v.

Undersøgelsesgruppen har vurderet betydningen af de enkelte usikkerhedsparametre og vurderer, at disse kan indebære en forskel i produktiviteten på 3 pct. Det konkluderes derfor, at fortolkningen af produktiviteten bør suppleres med overvejelser om lokale forhold ved

²⁹ Notat af 20. april 2006: "Opgørelse af produktiviteten med 2004-data for sygehuse i Region Hovedstaden". I arbejdsgruppen sidder arbejdsgiverrepræsentanter for Frederiksborg Amt, Københavns Amt og H:S. Bornholm indgår ikke i opgørelsen.

registreringspraksis m.v., som kan have indflydelse på de offentliggjorte produktivitetstal, og som er vanskelige at tage højde for i beregningen.

Dette er den første delrapport fra undersøgelsesgruppen, som nu vil arbejde videre med at udvikle produktivitetmålingerne, ligesom de vil arbejde videre med datagrundlaget og metoderne, der skal ligge til grund for produktivitetmålingerne på sygehusområdet m.h.p. at forbedre opgørelserne.

Undersøgelsesgruppen i Hovedstadsregionen sammenligner sygehusenes produktivitet i Hovedstadsregionen. Produktiviteten bliver kort fortalt beregnet ud fra følgende princip: Hvis sygehusets produktion har en stor værdi samtidig med, at det formår at holde udgifterne på et relativt lavt niveau, kommer sygehuset i undersøgelsen ud med en høj produktivitet.

I tabel 9.a. kan man se resultatet af undersøgelsesgruppens undersøgelse. Undersøgelsen bygger på tal fra 2004. Undersøgelsesgruppen vil komme med tal for 2005 senere i 2006. Undersøgelsen vedrører kun det somatiske sygehusvæsen, dvs. ikke psykiatriområdet.

På den nederste linie i tabel 9.a. sammenlignes sygehusenes produktivitet (produktionsværdien pr. udgift) i forhold til hinanden: 1,00 svarer til gennemsnittet i regionen. Bispebjerg ligger i bunden med 0,91 (svarer til 9 pct. under gennemsnittet) og Gentofte ligger i toppen med 1,08 (svarer til 8 pct. højere end gennemsnittet), se nederste linie i tabel 9.a.

I notatet fra Region Hovedstaden fremhæves to meget centrale forhold, som er vigtige at huske:

- Den samlede konklusion i notatet er, at materialet kun bør fortolkes og anvendes med forsigtighed. Det fremhæves, at *"der ikke er grundlag for at konkludere, om (og hvor meget) opgørelsen svarer til potentialet for at gennemføre rationaliseringer, eller om forskelle i tallene skyldes forskelle i datamaterialet m.m."*³⁰.
- Sygehusene i regionen er ikke blevet hørt i forbindelse med analysen.

Tabel 9.a. Undersøgelsens resultater³¹

	H:S					Frb. Amt	Kbh. Amt			Regionen
	Riget	Hvid-ovre	Bispebjerg	Frb.	Amager	Frederiksborg Amt	Glostrup	Herlev	Gentofte	I alt
Udgifter, mio. kr.	3.296	1.229	1.080	585	516	1.866	1.068	1.428	1.303	12.370
Produktionsværdi, mio. kr.	3.511	1.269	1.053	646	526	2.019	1.092	1.677	1.507	13.299
Produktionsværdi pr. udgift	1,07	1,03	0,97	1,10	1,02	1,08	1,02	1,17	1,16	1,08
Normeret værdi pr. udgift	0,99	0,96	0,91	1,03	0,95	1,01	0,95	1,09	1,08	1,00

³⁰ Notat af 20. april 2006: "Opgørelse af produktiviteten med 2004-data for sygehuse i Region Hovedstaden".

³¹ Frederiksborg Amt (FA) optræder som ét sygehus inkl. Hørsholm sygehus, idet Frederiksborg Amt siden år 2000 har været et sygehus i sygehusklassifikationen.

c. Arbejdsgruppens bemærkninger

Den første delrapport fra undersøgelsesgruppen virker sagligt og fagligt godt velfunderet. Det skal blive spændende at følge de næste delrapporter, hvor der udvikles videre på kvalitetsmålinger m.v.

Til trods for, at undersøgelsesgruppen i Hovedstatsområdet har taget et meget stort forbehold, er det vigtigt, at analysen tages alvorligt, og at arbejdstagersiden forholder sig sagligt til dens indhold. Forbehold har det med at blive glemt, når der skal handles. Regionernes økonomi har den seneste tid været meget presset og vil sandsynligvis fortætte med at være under pres, især i de regioner, som får ændrede vilkår som følge af kommunalreformen. Sådanne analyser vil blive brugt for at finde ud af, hvor der kan effektiviseres, når der skal spares penge.

10. Ældreområdet

a. Forudsætninger for opgørelsen og effektiviseringsbegreb

En rapport fra foråret 2006 undersøger, hvordan effektiviteten på hjemmehjælpsområdet kan forbedres i kommunerne. Undersøgelsen er udarbejdet af McKinsey & Company på opdrag af KL, Finansministeriet og Socialministeriet, der desuden selv har bidraget med kommentarer.³²

"Pengene skal bruges der, hvor behovet er størst. Samtidig skal der ske en omflytning af offentlige ressourcer fra administrative funktioner til centrale velfærdsopgaver: Ældrepleje, sygehuse osv. Populært sagt: Færre "kolde hænder" og flere "varme hænder"."

Økonomiminister Bendt Bendtsen

August 2002

I rapporten undersøges omkostningerne og tidsanvendelsen i syv kommuners hjemmehjælp og der beregnes et skøn for effektiviseringspotentialet. Det er en såkaldt benchmark undersøgelse, hvor der måles efter den billigste kommune på fem forskellige områder af den udgående hjemmehjælp. Effektiviseringspotentialet afspejler, hvad den enkelte kommune kan spare i omkostninger, hvis den forbedrer effektiviteten på alle fem områder³³.

b. Indhold/estimat

Blandt de syv undersøgte kommuner varierer omkostningerne til den udgående hjemmehjælp mellem 307 kr. og 436 kr. pr. leveret time. Gennemsnitligt skønnes effektiviseringspotentialet at være 20 pct. af omkostningerne pr. leveret time, hvis alle kommunerne bliver lige så billige på alle de undersøgte områder som den billigste kommune. I forhold til de mest effektive kommuner er effektiviseringspotentialet på hvert område følgende:

- **Vejtid:** Det afsatte tidsforbrug skal aktivt tilpasses den faktiske distance.
- **Møde- og planlægningstid:** Færre møder. Der bør kun afholdes et møde pr. dag.
- **Beredskab:** Centralisering. Et distrikt kan være nok til at varetage hele akuttilkaldsopgaven.
- **Sygdomsrelateret fravær:** Sygefravær kan reduceres ved en mere konsekvensbaseret sygdomspolitik, dvs. "sygesamtaler, sygemelding til lederen samt obligatorisk lægeerklæring.

³² Se mere om benchmarking i kommunerne på KL's hjemmeside eller hent undersøgelsen via dette link: <http://www.kl.dk/data/1525032/FM%20Rap~1.pdf>.

³³ De er: vejtid, møde- og planlægningstid, beredskab, sygdomsrelateret fravær og ledelsesressourcer.

- Ledelsesressourcer: Ledelse og planlægning adskilles bedre. Færre ledere pr. medarbejder.

c. Arbejdsgruppens bemærkninger

De fem parameterområder, der er fokus på, udgør i gennemsnit kun 30 pct. af de samlede omkostninger ved at levere hjemmehjælp. Det synes således begrænset, hvor meget der egentlig kan spares på de samlede omkostninger til hjemmehjælp ved at blive mere effektiv på disse områder. Det er meget tvivlsomt, at alle kommuner kan nå det højeste effektivitetsniveau på alle parametrene. Eksempelvis kan en kommune ikke forbedre effektiviteten vedrørende sygdomsrelateret fravær ved de nævnte forslag, hvis det er reel sygdom, der giver anledning til større fravær end i andre kommuner. Desuden hænger mange parametre sammen og vil påvirke hinanden. Det vil altså være svært at ændre det ene parameter uden at det påvirker de andre parametre. Hvis man for eksempel effektiviserer vejtiden, vil planlægningstiden sandsynligvis stige ol. Undersøgelsen kigger desuden ikke på de kvalitetsmæssige tab, der eksempelvis kan være forbundet med centralisering af beredskabet, der vil give større afstande til visse nødkaldsbrugere.

11. Børneområdet

a. Forudsætninger for opgørelsen og effektiviseringsbegreb

Som et eksempel på analyse af effektivisering eller produktivitetsudvikling på daginstitutionsområdet kan der henvises til et fælles analysearbejde mellem BUPL, PMF og KL gennemført i foråret 2003.³⁴

Baggrunden for det fælles analysearbejde mellem parterne var et ønske om på et fælles talgrundlag at dokumentere udvikling i enhedsudgifter, normeringer mv. over en længere årrække.

Analysen anvender ganske vist ikke begrebet "effektivisering", men det er vurderingen, at udvikling i netop enhedsudgifter og kvalitetsparametre som forholdet mellem antal børn og voksne i daginstitutioner kan være et bidrag til belysning af effektivisering og/eller produktivitet.

Anvendelse af begrebet effektivisering blev drøftet i den arbejdsgruppe, der gennemførte analysen, men der var også enighed om, at der næppe kunne opnås samme kvalitative vurdering af resultaterne. Det handlede primært om, at hvad nogen kalder effektivisering, kan andre kalde besparelser e.lign.

Opgørelserne - enhedsudgifter og normeringer - byggede på tal fra Danmarks Statistik om kommunal sektors udgifter til daginstitutioner, samt antallet af indskrevne børn og antal voksne beskæftiget med børn, omregnet til fuld tid.

Arbejdsgruppen aftalte at begrænse sig til kun at analysere primærkommunale institutioner. Det indebar, at f.eks. skolefritidsordninger ved private frie grundskoler og amtskommunalt drevne daginstitutioner på almenområdet ikke indgik i analysen. Endvidere blev det aftalt kun at analysere en 10-årig periode.

³⁴ Link til BUPL-PMF-KL-notatet: <http://www.kl.dk/289777/>

b. Indhold/estimat

I det omfang det anerkendes, at de påviste udviklinger har noget med effektiviseringer at gøre viste analysen,

- at kommunerne under et for perioden 1991-2001 havde faldende enhedsudgifter på 3,4 pct. for institutioner under serviceloven og 5,3 pct. for SFO under folkeskoleloven og,
- at antallet af børn pr. voksen i perioden 1992-2002 steg med mellem 5,7 og 13,0 pct. afhængig af daginstitutionstype,

at denne udvikling svarede til, at der blev indskrevet godt 41.000 flere børn uden personale.

c. Arbejdsgruppens bemærkninger

Det er indlysende, at der kan være meget forskellige opfattelser af, om sådanne udviklinger er udtryk for effektivisering, øget produktivitet og / eller egentlige kvalitetsforringelser og besparelser.

Det er dog vurderingen, at kommunerne over for staten på baggrund af analysen ville kunne hævde, at driften på daginstitutionsområdet var blevet effektiviseret i den forstand effektivisering ofte opfattes og tolkes i de årlige kommunaløkonomiske aftaler mellem stat og kommuner.

12. Undersøgelse af kommunalt indkøb

a. Forudsætninger for opgørelsen og effektiviseringsbegreb

En analyse fra PA Consulting Group, Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI) og Dansk Indkøbs- og Logistik Forum (DILF) fra foråret 2006³⁵ viste, at mange kommuner ikke har planer for indkøb og overblik over deres indkøb. Sammenlægningskommunernes indkøbsbudget er på ca. 50 mia. kr. om året. 119 kommunale indkøbere i sammenlægningskommuner deltog i undersøgelsen. Dette svarer til 57 pct. af populationen.

b. Indhold/estimat

Analysen indeholder ikke et konkret estimat for de mulige effektiviseringsgevinster ved bedre indkøb. Men det konkluderes, at kommunerne burde have langt større økonomisk råderum, end det er tilfældet i dag, hvis de var bedre til at planlægge deres indkøb. Analysen dokumenterer bl.a., at kun hver femte kommunale indkøber ved, hvor stor en andel af kommunens indkøb, der foretages på eksisterende aftaler med leverandører, og hver anden kommunes indkøbspolitik er mere end tre år gammel.

Kommunaldirektørernes daværende formand Allan Vendelbo udtalte i forbindelse med offentliggørelsen af analysen, at *"En væsentlig opgave for de nye ledelser bliver at få en strategisk og effektiv indkøbsfunktion på plads. Herved vil vi kunne skabe store effektiviseringsgevinster. Lad os antage, at vi herved kan reducere de samlede kommunale indkøbsbudgetter med ca. 10 pct., så vil det på landsplan frigøre 5 mia. kr. bare i sammenlægningskommunerne."*

³⁵ Statens og Kommunernes Indkøbs Service: "Undersøgelse af kommunalt indkøb, marts 2006".

Analysen antager også, at mange af de nye kommuner vil kunne effektivisere indkøbene, fordi kommunerne bliver større og dermed opnår større købermagt end tidligere i forhold til leverandørerne.

c. Arbejdsgruppens bemærkninger

Analysen dokumenterer, at kommunerne kan finde et ekstra økonomisk råderum ved at effektivisere deres indkøb, og uden at det går ud over den kommunale service eller skatteprocenten.

Det er dog vigtigt at slå fast, at analysen ikke indeholder konkrete estimater for effektiviseringspotentialer.

"De store kommuner kan ikke være fristet til at afsløre stordriftsfordele – det har vist sig at være "strafbart"."

Forskningsleder i AKF

Henrik Christoffersen

FOKUS-NYT nr. 30, april 2006

Kommunerne bør have fokus på dette område, idet det vil kunne bidrage til at skaffe økonomi til sammenlægningerne og kommunernes pressede økonomi uden at medføre serviceforringelser.

13. Erfaringer fra Bornholm

a. Forudsætninger for opgørelsen og effektiviseringsbegreb

Bornholm's fem kommuner og ene amt blev sammenlagt med virkning fra 1. januar 2003. Sammenlægningen skete på frivillig basis og med udgangspunkt i en folkeafstemning, hvor 70 pct. stemte ja til sammenlægningen.

Der var med andre ord en udbredt opfattelse af, at den nye storkommune ville kunne noget som de fem kommuner og amtet hver for sig ikke ville kunne.

"Det er altid vanskeligere at gennemføre besparelser i en veletableret struktur end i en helt ny."

Fhv. regionsborgmester på Bornholm

Thomas Thors

FOKUS-NYT nr. 30, april 2006

De bestående organisationsstrukturer blev samtidigt ændret radikalt med en vidtgående decentralisering til følge, hvor al aktivitet i regionskommunen blev placeret i aftalestyrede virksomheder. Samtidigt blev der planlagt udviklingsprocesser på virksomhedsniveau, hvor dannelse af selv-

styrende team og netværk var et gennemgående træk.

I forhold til de øvrige punkter i dette papir, foreligger der ikke i forbindelse med den bornholmske sammenlægning, nogen rapport der beskriver effektiviseringsbegreber og opgørelse af effektiviseringer.

Der foreligger derimod en del papirer der beskriver sammenlægningen med udgangspunkt i analyser af den nye organisationsstruktur.

b. Indhold/estimat

I pjecen³⁶ ”Stordriftsfordele og kommunesammenlægning”, nævnes det dog, at de bornholmske politikere valgte at reducere det administrative budget med 7,5 pct. over 3 år, i forbindelse med vedtagelsen af det første budget. Hvordan man er kommet frem til de 7,5 pct. nævnes der ikke noget om. Ud over denne effektiviseringsgevinst var der en besparelse på 8 mio. kr. årligt som følge af en reduktion fra 100 til 27 politikere.

Pjecen nævner yderligere besparelser som følge af 3 skolenedlæggelser, der alle begrundes i faldende børnetal.

Endvidere nævnes der en besparelse på indkøbsområdet, hvor rammerne blev reduceret med henholdsvis 5,0 mio. kr. og 7,5 mio. kr. de første to år.

Pjecen nævner også, at der i de første år var betydelige engangsudgifter til samkøring af it-systemer og ny it-infrastruktur, til flytteudgifter og til nyt design m.v. Beløbet var i alt 34 mio. kr. i de første 2 år.

c. Arbejdsgruppens bemærkninger

Der er ikke så meget at hente fra den bornholmske sammenlægning med hensyn til effektiviseringsanalyser m.v. Men man kan givetvis hente inspiration og erfaringsmateriale, når det drejer sig om andre områder af kommunesammenlægningerne.

Den bornholmske sammenlægning blev gennemført samtidig med, at den bestående organisationsstruktur blev ændret radikalt med en vidtgående decentralisering til følge. Al aktivitet i regionskommunen blev placeret i aftalestyrede virksomheder. Dette gør en sammenligning med andre kommunesammenlægninger som ikke tilsvarende ændrer organisationsstruktur sværere.

14. Afrunding

I de ovenstående afsnit er forskellige analyseresultater fra personer og institutioner refereret. Sigtet for disse analyser har primært været at kvantificere, hvor meget der ville kunne effektiviseres under nogle givne omstændigheder. Der er sjældent angivet nogle forslag til, hvordan en given produktion kunne effektiviseres. I ”gråzone”-området ligger dog f.eks. benchmarking-analyser, som udover at angive nogle måltal også indikerer hvilke produktionsmetoder, som kan være fordelagtige.

En anden tilgang til at effektivisere og optimere ressourcer i den offentlige sektor kan være ved hjælp af den japanske ledelsesfilosofi Lean. Et voksende antal offentlige virksomheder indfører Lean til at forbedre borgerydelser og effektivitet.

Lean betyder slank eller trimmet og blev udviklet i Japan på Toyota’s bilfabrikker for at undgå spild af forskellig art samt for at optimere procesgangene i produktionen. Siden hen indførte Toyota de samme principper i det fysiske arbejdsmiljø og i arbejdskulturen. Grundlæggende handler Lean om at fjerne arbejdsgange der ikke giver produktet større værdi for kunden.

³⁶ **Thomas Thors:** ”Stordriftsfordele og kommunesammenlægning”, FOKUS-NYT nr. 30, april 2006, p. 11.

Lean blev implementeret ved, at alle 40.000 medarbejdere hver skulle komme med 1 Lean-forslag om måneden. Dette illustrerer også et andet element som kendetegner Lean – medarbejderinddragelsen og det at give den enkelte medarbejder både mulighed og ansvar for hele tiden at stræbe efter at gøre arbejdsgange endnu mere enkle og med bedre resultater.

I 1990 begyndte man at anvende ”Lean Manufacturing” i amerikanske produktionsvirksomheder med udgangspunkt i bogen ”The Machine that Changed the World” hvori japansk, europæisk og amerikansk bilindustri blev sammenlignet. Fra årtusindeskiftet blev principperne bag Lean anvendt til optimering af administrative arbejdsprocesser i USA og senere hen i Vesteuropa.

I Danmark anvendes Lean mange steder i den offentlige sektor, blandt andet i administrationen og i sygehussektoren og det må forventes, at Lean for alvor vil blive brugt i de nye kommuner og regioner, når man skal forsøge at rationalisere de mange sammenbragte arbejdsgange.