



NOTAT

Produktivitet - den kommunale sektor

Den . 27 september 2012

1. Indledning

En høj vækst i produktiviteten i det danske samfund er helt afgørende for at sikre, at Danmark også i fremtiden vil være blandt de rigeste lande i verden og fortsat kan give borgerne en social tryghed og velfærd af høj international standard.

Ref SAA;JMP

saa@kl.dk

Dir 3370

På den lange bane tegner sig væsentlige udfordringer for det danske samfund i forhold til bl.a. at få løftet befolkningens generelle uddannelsesniveau for at bevare og gerne styrke konkurrencedygtigheden. Nøgleparametre i forhold til en fortsat udvikling af dansk økonomi er en let tilgang til højt kvalificeret og omstillingsparat arbejdsstyrke samt en privat og en offentlig sektor, som er karakteriseret ved en effektiv anvendelse af ressourcerne. Det stiller store krav til alle dele af det danske samfund, og det forudsætter, at alle dele af samfundet bidrager til at understøtte udviklingen.

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

Tlf 3370 3370

Fax 3370 3371

www.kl.dk

Side 1/12

Kommunerne er fuldt opmærksomme på udfordringerne og på at bidrage til at løse dem. Over de seneste år er der således gennemført omfattende effektiviseringstiltag i kommunerne, og kommunerne har i den forbindelse stor fokus på at sikre borgerne mest mulig velfærd pr. krone. Kommunerne er også fuldt opmærksomme på vigtigheden af, at virksomhederne har en let tilgang til en højt kvalificeret og omstillingsparat arbejdskraft både nu og i fremtiden. Derfor har kommunerne bl.a. fokus på at sikre en så effektivt tilrettelagt beskæftigelsesindsats og på at fremme kvaliteten og ressourceanvendelsen i folkeskolen.

Det er således vigtigt, at der løbende er fokus på udviklingen i produktiviteten i det danske samfund, herunder også opgørelsen af produktiviteten i den kommunale sektor. For så vidt angår opgørelser af udviklingen af produktiviteten i den kommunale sektor er der en række væsentlige forhold, der bør tages i betragtning, herunder f.eks. måleproblemer, Baumol-

effekten, konsekvenserne af en betydelig – og voksende – statslig regulering og den kommunale forsyningspligt. Det er forhold, som gør det meget vanskeligt at få et præcist og retvisende billede af produktivitetsudviklingen i den kommunale sektor, *jf. afsnit 2*.

Det samlede billede er, at kommunerne allerede i dag gør en betydelig indsats for at fremme produktiviteten gennem større tiltag f.eks. gennem forpligtende indkøbsaftaler, digitalisering, velfærdsteknologi og samarbejde med private leverandører, *jf. afsnit 3*.

Kommunernes muligheder for at komme et spadestik dybere er i høj grad bestemt af de rammer og vilkår for udførelsen af de kommunale opgaver, som fastlægges fra statslig side. KL finder det i den forbindelse væsentligt at påpege, at de statslige regler ofte fokuserer mere på at regulere processer frem for på, hvordan man bedst og mest økonomisk opnår de ønskede resultater/effekter. Det vil være af stor væsentlighed, at man i forhold til den fremadrettede indretning af statslige regler i højere grad tænker i, hvordan produktiviteten kan fremmes gennem mindre procesregulering og et øget fokus på at understøtte kommunerne i at kunne frembringe de ønskede resultater via mere fleksible rammer. Det kan også give mulighed for, at kommunerne i endnu højere grad kan arbejde med indsatser, der fremmer produktiviteten.

Endelig vil KL gerne pege på nogle mulige og hensigtsmæssige hovedspor, der kan understøtte produktivitetsudviklingen i den kommunale sektor. KL ser frem til at få mulighed for at uddybe og konkretisere disse punkter i en fortsat dialog med Produktivitetskommissionen, *jf. afsnit 4*.

2. Problemstillinger vedr. måling af og vilkår for vækst i produktiviteten mv.

2.1. Måleproblemet

Opgørelse af udviklingen i produktiviteten i den offentlige sektor er forbundet med betydelige måleproblemer. Historisk er produktionen i den offentlige sektor blevet opgjort på baggrund af værdien af input. Det er med andre ord blevet antaget, at værdien af output er lig værdien af input. Denne antagelse indebærer pr. definition, at væksten i produktiviteten i den offentlige sektor er blevet opgjort til 0. Denne metode giver således ikke mulighed for at måle den reelle produktivitetsfremgang.

På baggrund af en EU-forordning fra december 2002 skal EU-landene nu indberette nationalregnskabstal efter en output-baseret metode, og Danmarks Statistik har de senere år arbejdet på at udvikle outputbaserede opgørelser.

Problemstillingerne omkring opgørelse af produktivetsmålinger for den offentlige sektor er bl.a. blevet grundigt behandlet i den endelige rapport fra Atkinson-udvalget. Tilgangen er her, at den outputbaserede opgørelse repræsenterer en forbedring i forhold til tidligere tiders opgørelser på baggrund af input, men tallene bør fortolkes med forsigtighed, fordi et enkelt tal ikke kan opfange det fulde billede af udviklingen, *jf. boks 1*.

Boks 1 Uddrag fra the Atkinson Review

"A move from the (output=input) convention to direct measurement of government output should therefore be carefully interpreted. It is a definite advance in the sense that government output is no longer simply assumed to equal measured inputs, but the move should not be seen as solving at a stroke the complex problem of measuring government performance. The statistic obtained by dividing output by input may no longer be equal to 1 by definition, but no single number, however carefully constructed, can fully capture the performance of complex public services with multiple objectives."

Kilde: Atkinson Review Final Report, Measurements of Government Output and Productivity for National Accounts, 2005.

Præcisionen i opgørelserne af produktiviteten i de offentlige ydelser bør med andre ord ikke overvurderes. KL kan bl.a. pege på følgende:

- 1) I outputmetoden prisfastsættes de kommunale ydelser med prisen for en tilsvarende ydelse på det private marked. Dermed bliver det muligt at beregne værdien af den offentlige produktion og produktiviteten. Det vil sige at prisen i den private sektor afspejler den kvalitet, som er knyttet til den pågældende ydelse. Det er et væsentligt problem, da faldende kvalitet i den private sektor, vil afspejle sig i faldende priser og dermed faldende offentlig produktionsværdi – også i de tilfælde hvor kvaliteten i den offentlige sektor reelt er steget eller fastholdt.
- 2) De beregnede enhedspriser, som anvendes i opgørelserne, er i sagens natur ikke det samme som markedsbaserede priser, og der knytter sig en usikkerhed hertil. Det udgør i sig selv et væsentligt forbehold i forhold til størrelsen af en opgjort produktivetsvækst.
- 3) Samtidig betyder det også, at der vil være en stor grad af usikkerhed i en sammenligning af produktivetsvæksten for henholdsvis markedsbaserede aktiviteter og de ikke-markedsmæssige aktiviteter. For en række offentlige aktiviteter, herunder ikke mindst for en række af de borgernære serviceydelser, som kommunerne har ansvaret for, f.eks. folkeskolen og sociale serviceydelser, kan det være vanskeligt at få en retvisende beskrivelse af produktionen, herunder at opfange ændringer i kvaliteten af ydelser. Det er KL's opfattelse, at der fortsat udestår et

betydeligt udviklingsarbejde i forhold til Danmarks Statistiks kvalitetskorrektion, men at der uanset forbedringer fortsat vil være en væsentlig usikkerhed forbundet med opgørelserne, *jf. også boks 2.*

Boks 2 Om opgørelse af produktivitet

Med henvisning til førnævnte ”Atkinson Review” anførte Finansministeriet følgende i Budgetredegørelse 2005:

”Uanset hvordan input og output opgøres, advares der dog imod, at resultaterne overfortolkes. Den offentlige sektors præstation vil generelt ikke kunne udtrykkes ved ét tal. Eksempelvis kan tidsmæssige forskydninger mellem input og output betyde, at den opgjorte produktivitet i et givet år ikke er retvisende. Der er derfor behov for, at der sideløbende arbejdes med andre indikatorer til at belyse produktiviteten i den offentlige sektor.”

Kilde: Finansministeriet, Budgetredegørelse (2005), s. 94.

Det er f.eks. ikke hensigtsmæssigt, at den nuværende opgørelsesmetode betragter det som et fremskridt, at der udføres ekstra operationer på sygehusene, i det omfang, at der er tale om, at flere må opereres om på grund af fejl eller, hvis der er tale om en ”vækst” båret af ændret registreringspraksis, end at der reelt fås en større produktion ud af givne ressourcer. Det er ydermere væsentligt at have for øje, at der kan opereres med forskellige former for kvalitet. Typisk skelner man mellem faglig kvalitet, brugeroplevet kvalitet og organisatorisk kvalitet. Det er vanskeligt at se for sig, hvordan man på en dækkende måde kan få beskrevet de forskellige dimensioner på en retvisende måde.

I forhold til målinger af produktiviteten bør der også tages højde for, at den kommunale sektor løfter et betydeligt socialt ansvar i forhold til ansættelse af f.eks. elever, fleksjobbere og aktiveringsforløb for ledige mv. Det vil sige, at udover at være hovedleverandør af den borgernære service, så varetages også en væsentlig social opgave for samfundet i forhold til at fastholde og udvikle borgeres tilknytning til arbejdsmarkedet. Værdien af denne indsats rækker mange år frem i tiden, men indebærer samtidig vanskeligheder i forhold til at øge produktiviteten i tilsvarende grad som i en situation, hvor der ikke var behov for et særligt bidrag til at løfte det sociale ansvar.

Endelig kan det bemærkes, at det i en overordnet måling af produktiviteten i den offentlige sektor er mere end vanskeligt at kunne opfange udviklingen i kvaliteten af ydelserne, herunder alle aspekter af kvalitet. Det gælder ikke mindst i forhold til de kommunale serviceydelser, hvor ydelsen tilrettelægges i forhold til enkelte individers eller i forhold til mindre grupper af individer. Her kan man godt danne sig et indtryk af udviklingen i kvaliteten af ydelserne til det enkelte individ og/eller en mindre gruppe af individer. Der

findes således en lang række redskaber til måling af kvalitet, der er med til at understøtte arbejdet med at forbedre arbejdsprocesser og kvaliteten af de leverede ydelser. Som måleredskaber er de imidlertid ikke tilstrækkeligt dækkende og objektive til at kunne indgå i et aggregeret produktivitetsmål.

2.2. Baumol-effekten

Størstedelen af kommunernes nettodriftsudgifter vedrører forholdsvis arbejdskraftintensive serviceydelser. Det gælder f.eks. ældreplejen, folkeskole og børnepasning. På grund af det høje arbejdskraftindhold i produktionen af disse ydelser og begrænsede muligheder for at substituere anvendelsen af arbejdskraft med produktivetsfremmende teknologier vil der over tid ske en relativ fordyrelse af produktionen set i forhold til andre sektorer, hvor der ikke er de samme begrænsninger i forhold til at udbygge anvendelsen af produktivetsfremmende teknologier.

KL's principielle synspunkt er, at udviklingen i produktiviteten i den kommunale sektor bør vurderes i forhold til de vilkår, som den udføres under.

Det skal understreges, at det ikke er KL's synspunkt, at det er fuldstændig umuligt at udvikle produktiviteten på de nævnte områder, jf. også eksemplerne vedr. velfærdsteknologi, digitalisering og nye arbejdsmetoder i afsnit 3. KL ønsker dog at gøre det klart, at for de arbejdskraftintensive erhverv gælder andre og mindre gunstige forudsætninger for at udvikle produktiviteten end for f.eks. kapitalintensive erhverv, f.eks. industriproduktion, jf. boks 3.

Boks 3. Kronik af tidl. overvismand Niels Kærgaard ang. produktivitetens udviklingen.

"Hvis man kommer med en forestilling fra industriproduktionen om store permanente produktivitetstigninger, kommer man let galt af sted i debatten om f.eks. den offentlige sektor.

For der er mange områder, hvor man ikke kan forvente produktivitetstigninger. Hvis man skal opføre Mozarts strykekvartet, lyder det uhensigtsmæssigt både at spare en mand og at sætte tempoet op. Det er det, økonomerne kalder Baumol-effekten efter den amerikanske økonom W.J. Baumol.

En stor del af den offentlige sektors ydelser er af denne type med lave produktivitetstigninger – man kan ikke få samme produktivitetstigninger i vuggestuernes bleskift som i kyllingeproduktionen".

Kilde: Kærgaard, N.: "Gamle reflekser sætter kursen", Politiken 7. juni 2010.

Det er i øvrigt vigtigt at holde sig for øje, at disse forskelle vil gøre sig gældende, uanset om de arbejdskraftintensive ydelser produceres af en offentlig eller en privat leverandør. Problemstillingen har således ikke i sit udgangspunkt noget at gøre med, hvilken sektor ydelsen produceres i¹.

Der kan også i visse konkrete tilfælde være tale om, at fravær af de rette rammer og vilkår, herunder procesregulering, står i vejen for implementering af arbejdskraftbesparende teknologier og i stedet tvinger kommunerne til at anvende mere arbejdskraftintensive, end der burde være nødvendigt under de rette betingelser. KL har eksempelvis tidligere over for Økonomi- og Indenrigsministeriet påpeget, at der er en række regelbarrierer, der forhindrer indhøstningen af digitaliseringsgevinster mht. administrationen af kontantydelse.

2.3. En betydelig – og voksende – statslig regulering af kommunernes produktion kan ofte være en bremse i forhold til at udvikle produktiviteten

Det er relativt veldokumenteret, at regelbyrden for kommunerne er i stadig vækst. Udover tidsforbruget i forhold til hele tiden at skulle sætte sig ind i ændrede regler, kan regelændringerne også direkte eller indirekte indskrænke kommunernes handlemuligheder. Endelig må det formodes, at potentialitet for produktivetsforbedringer er størst, når opgaverne ikke løbende ændres. Med andre ord må det forventes, at opgaverne kan løses mere effektivt og mere innovativt i takt med, at erfaringerne øges.

Ordnningen med frit valg på ældreområdet, der blev indført i 2002, er et eksempel på en ordning, der i den daværende udformning var særdeles bureaukratisk. Ordningen indebar dermed en væsentlig forøgelse af de administrative opgaver i kommunerne. Med senere ændringer af ordningen er byrderne dog i et vist omfang mindsket.

Muligheder for at vælge mellem forskellige leverandører kan være med til at skabe konkurrence mellem leverandørerne om at levere den bedst mulige kvalitet.

En væsentlig pointe i forhold til de skattefinansierede ordninger, hvor borgerne får frit valg mellem forskellige leverandører uden at skulle betale for ydelsen er dog, at borgerne ikke behøver at tage hensyn til den reelle pris i forbindelse med deres valg. Man kan derfor ikke forlade sig på, at borgerne af sig selv vil vælge de mest omkostningseffektive løsninger. Det er derfor heller ikke givet, at frit valg medfører øget produktivitet. Det understreger vigtigheden af, at man i forhold til denne type af ordninger tænker i at ud-

¹ Velfærdskommissionen ”Fremtidens velfærd kommer af sig selv”, (2004), p.127.

forme regelsæt, der giver kommunerne mulighed for at tage de nødvendige økonomiske hensyn.

Ydermere kan løbende ankesager vedr. kommunernes tilbud til borgerne sætte begrænsninger på, hvilke løsninger kommunerne kan vælge i forhold til at levere ydelser til borgerne, og dermed også have indflydelse på kommunernes mulighed for at tilrettelægge produktionen på en hensigtsmæssig måde. Der kan f.eks. i nogle tilfælde være en klar afvejning mellem de individuelle hensyn og mulighederne for at anvende standardiserede løsninger. KL har tidligere analyseret en række ankesager på det specialiserede socialområde, hvor afgørelser i ankesager bidrager til en fordyrelse af serviceydelser og vanskeliggør kommunernes styring af området. Der kan eksempelvis henvises til:

<http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/KLs-ankekatalog-id72800/>

Endelig er der ofte andre hensyn end effektiv opgaveløsning, når reglerne for kommunernes opgaver tilrettelægges. Det indebærer, at løsningen af en specifik opgave ikke nødvendigvis handler om at komme den hurtigste vej fra A til B, men derimod at skulle rundt om nogle forhindringer, førend opgaven er løst. Et skoleeksempel på dette er de meget detaljerede regler på beskæftigelsesområdet. Kommunernes beskæftigelsesindsats måles på resultaterne og understøttes endvidere af betydelige økonomiske incitamer til at få de ledige i beskæftigelse eller i det mindste tættere på arbejdsmarkedet. I tillæg til disse incitamer er der imidlertid en betydelig regelstyring af arbejdsprocesserne. Dertil er der knyttet et omfattende kontrolapparat, som kræver ressourcer både i staten og i kommunerne. Kommunernes sagsbehandlere bruger således en meget stor del af deres arbejdstid på at udfylde blanketter og udarbejde dokumentation frem for at anvende ressourcerne på at få de ledige i arbejde.

2.4. Den kommunale forsyningsforpligtelse

Umiddelbart kan den kommunale forsyningsforpligtelse betragtes som en slags konstant, fordi forpligtelsen som udgangspunkt er gældende til ethvert tidspunkt. Uanset dette kan der være en påvirkning af produktivitetsudviklingen, fordi forsyningsforpligtelsen sætter nogle grænser for, hvilke tiltag der kan bringes i anvendelse sammenlignet med andre former for produktion, der ikke opererer under en lignende forudsætning.

Fx indebærer forsyningsforpligtelsen at kommunerne er nødt til at have kapacitet i og på områder, hvor det på et frit marked ikke ville være rentabelt at opretholde et produktionsapparat. Fx kan nævnes tilbud om dagpasning og undervisning i områder med meget spredt bebyggelse, etablering og vedligeholdelse af forsyningsledninger og veje til landdistrikter med få beta-

lende forbrugere. Et andet eksempel er, at alle børn har ret til et undervisningstilbud i folkeskolen, mens privatskoler kan afvise (ressourcesvage) elever, fx af ressourcemæssige årsager.

Det skal understreges, at KL ikke med nærværende bemærkning har til hensigt at debattere eller kritisere forsyningsforpligtelsen. Der er alene tale om en konstatering af og et eksempel på, at det er væsentligt at tage hensyn til de særlige vilkår, der gælder for produktionen af kommunale serviceydelser, og den afledte påvirkning af mulighederne for at realisere en vækst i produktiviteten.

KL finder således, at det i vurderinger af produktivitetsudviklingen i den kommunale sektor må tages i betragtning, at der påhviler kommunerne en forsyningsforpligtelse i forhold til at kunne levere serviceydelser til borgerne, som man ikke har i eksempelvis en almindelig produktionsvirksomhed. Problemstillingen vedr. forsyningsforpligtelsen vil også gøre sig gældende, selvom ydelsen produceres af en ekstern leverandør efter opdrag fra kommunen.

3. Status på produktiviteten i den kommunale sektor

Den økonomiske krise har sat de offentlige finanser under pres. Som hovedleverandør af den borgernære service har kommunerne også mærket dette. Den økonomiske smalhals og velfærdsudfordringer har bevirket, at kommunerne er godt i gang med at omstille og effektivisere den kommunale borgernære service med henblik på at anvende de knappe økonomiske og personale-mæssige ressourcer bedst muligt.

De kommunale regnskaber fra 2009-2011 tegner et billede af en kommunal sektor i omstilling. Det kan aflæses af regnskaberne fra 2009-2011, at de kommunale serviceudgifter er reduceret med over 11 mia. kroner.

3.1. Kommunerne realiserer store effektiviseringsgevinster

KL's undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde² i 2011 og 2012 viser, at kommunerne er godt i gang med at skabe økonomisk og politisk råderum gennem effektiviseringer, strukturtilpasninger, strategisk indkøb, indførelse af digitale løsninger og velfærdsteknologi, hvilket i høj grad påvirker den kommunale produktivitetsudvikling.

KL's effektiviseringsundersøgelse viser, at kommunerne i perioden 2009-2011 har realiseret effektiviseringsgevinster i størrelsesorden 5 mia. kr. Det

² "De effektive kommuner" undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde 2011 og 2012. Udarbejdet af KL's Økonomisk Sekretariat i forbindelse med Kommunal Økonomisk Forum 2012.

kan endvidere aflæses i budgettet for 2012, at der er indlagt effektiviseringsgevinster for 3,3 mia. kr.

KL's undersøgelser viser endvidere, at kommunerne har haft stor fokus på den kommunale administration de seneste år, men også de store velfærdsområder har stået for tur, herunder dagtilbuds-, skole- og ældreområdet. I 2011 blev knap 1 mia. kr. af de samlede effektiviseringsgevinster hentet på dagtilbuds-, skole- og ældreområdet, og der er udsigt til at disse områder leverer en endnu større andel i 2012.

Gennem strukturløsninger på skole-, ældre- og daginstitutionsområdet realiserer kommunerne stordriftsfordele. Gevinsterne bliver hjemtaget gennem sammenlægning af daginstitutioner, skoler og distrikter på ældreområdet samt afdelinger og stabe i administrationen.

På folkeskoleområdet er kommunerne de seneste år begyndt at ændre strukturelt i den måde man førhen har leveret service på. Antallet af folkeskoler er på et år faldet med 158. En udvikling der ser ud til at fortsætte i de kommende år hvilket bl.a. hænger sammen med at større skoler giver mulighed for en bedre udnyttelse af kapaciteten og stordrift på de administrative støttefunktioner. Udover strukturløsninger har kommunerne også haft stor fokus på at samarbejde om udviklingen og indførelsen af digitale løsninger og velfærdsteknologi.

De markante reduktioner i kommunernes udgifter de senere år og det stigende fokus på indhentning af effektiviseringsgevinster er foregået stort set uden borgerprotester. Det kan være, fordi krisebevidstheden blandt borgerne er så stor, at det opfattes som en naturlig konsekvens at den offentlige service falder i krisetider. Men det kan også skyldes, at den offentlige service måske slet ikke er reduceret i samme omfang som udgifterne. For at kunne vurdere dette, kræver det et klart billede af den leverede kvalitet/den opnåede effekt af den kommunale service. Et forhold der imidlertid er vanskeligt at opgøre på en lang række områder. Eksempelvis tager det ti år for en skoleelev at komme igennem skolesystemet.

Et kig i kommunernes aktuelle mulighedskataloger/effektiviseringskataloger viser, at der er blevet og fortsat bliver søsat mange forskellige initiativer omkring velfærdsteknologi og digitalisering på tværs af kommunerne med henblik på at indhente effektiviseringsgevinster.

3.2. Velfærdsteknologi

Kommunerne har i høj grad sat fokus på udviklingen og afprøvningen af ny teknologi ud fra en hypotese om, at innovation af velfærdsydelserne kan være med til at løse de nuværende og kommende års udfordringer i den offentlige sektor indenfor en snæver økonomisk ramme.

Flere business cases viser at ændringer af arbejdsgange og indførelse af velfærdsteknologi medfører nye og mere omkostningseffektive snitflader mellem administration og institutioner og kommuner og borgere.

Den demografiske udfordring har bevirket at mange kommuner er i gang med at omstille indsatsen i ældreplejen. Her tænkes der i nye teknologiske løsninger, der bidrager til en smartere opgaveløsning og ændrede arbejdsgange. Mange kommuner er i gang med at implementere robotstøvsugere og énmandsbetjente personlifte på plejecentre, bl.a. fordi de afprøvede business cases viser et positivt økonomisk potentiale.

Aarhus Kommune har indført loftslifte i de plejeboliger, hvor der er behov for forflytninger med lift. Det har effektiviseret arbejdsgangen i forbindelse med forflytning, således at der går fra to medarbejdere til én medarbejder i alle de forflytningssituationer, hvor dette er muligt og forsvarligt. Implementeringen af loftslifte har frigivet 6 minutter i gennemsnit pr. borger, hvilket svarer til en årlig reduktion af lønudgifterne på 7,8 mio. kr. Hertil kommer en total udgift på 3,1 mio. kr. årligt til service af loftslifte og en anlægsinvestering på 16,5 mio. kr. i 2012, som har en løbetid på 12 år, svarende til at budgettet reduceres med 1,65 mio. kr årligt. Fra 2012 realiseres en nettobesparelse på 3 mio. kr. årligt. Kommunerne er også meget fokuseret på at implementere velfærdsteknologi i borgernes eget hjem. Ved hjælp af en genoptræningsportaler, telemedicinske løsninger, udvidede tryghedsalarmer og ipads som huskesystem, er det muligt, at borgerne kan forblive længere i eget hjem og klare sig med mindre hjælp fra det offentlige samtidig med at det opretholdes en faglig forsvarlig behandling og pleje.

3.3. Digitalisering af arbejdsgange og kommunikation giver et plus på bundlinjen

Kommunerne har de seneste år også haft stor fokus på at indføre digitale løsninger i forbindelse med effektiviseringsarbejdet. Digitalisering kan bl.a. være med til at understøtte bedre arbejdsgange og bedre kommunikation med kommunens borgere og virksomheder. Arbejdet foregår i den enkelte kommune, men også på tværs af kommunegrænsen. Blandt andet i regi af den fælleskommunale digitaliseringsstrategi, som samler kommunerne om en række fælles initiativer, der skal give kommunerne bedre mulighed for at påvirke it-markedet og høste gevinsterne. Alt sammen under overskriften: Mere service for samme eller færre ressourcer.

Det er primært gennem udbredelse af selvbetjeningsløsninger og digital post, at kommunerne forventer at realisere digitaliseringsgevinster i 2012. Det er dog en forudsætning, at flere borgere bruger disse selvbetjeningsløsninger. Denne adfærdsændring hjælpes på vej med ny lovgivning.

I den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi er det besluttet, at der frem mod 2015 skal lovgives om, at borgerne for flere og flere opgaver skal bruge selvbetjening, når de henvender sig til deres kommune "Obligatorisk digital service".

Kommunikationen fra kommunen til borgerne og virksomheder, bliver med hjælp fra lovgivningen også digitaliseret de kommende år. Det er et eksempel på væsentligheden af, at der i udformningen af statslige regler tænkes i at tage hensyn til og give kommunerne de nødvendige rammer og vilkår til at introducere nye, ressourcebesparende værktøjer.

Favrskov Kommune har i budgettet for 2011 og 2012 indregnet en besparelse ved brug af Digital post og fjernprint på henholdsvis 200.000 kr. og 750.000 kr. Af besparelserne kan 75 pct. tilskrives sparet tid, som følge af nye lettere arbejdsgange, mens de resterende 25 pct. er sparet porto. Initiativet har Favrskov Kommune kunne gennemføre gennem allerede eksisterende løsninger, og derfor har de ikke haft nævneværdige implementeringsomkostninger. For at indhøste de budgetterede besparelser bliver der hver måned udarbejdet en oversigt til ledere og medarbejdere, som viser hvor meget post der sendes manuelt, via fjernprint eller Digital post, således at der kan følges op decentralt.

3.4. Strategisk indkøb betaler sig

Kommunerne har i flere år arbejdet med at udvikle strategiske indkøbsstrategier og derved skaffe sig et økonomisk råderum. De tre nøgleord er følgende: Et standardiseret varesortiment, forpligtigelse overfor enkeltleverandører og øget volumen ved indkøb i fællesskaber.

Udviklingen foregår ikke kun i den enkelte kommune, men også i geografiske kommunale indkøbsfællesskaber og på tværs af landet med SKI-aftaler.

Kommunerne høster store gevinster ved at effektivisere indkøbsområdet. I 2012 alene forventer kommuner at opnå gevinster for 390 mio. kr., og i 2011 blev der opnået tilsvarende store effektiviseringer af indkøb. Det skyldes til dels nye fælles forpligtigende indkøbsaftaler, som udbydes af SKI. Som en del af økonomiaftalen for 2012 har regeringen og KL aftalt, at der etableres op til tyve forpligtende aftaler frem mod 2015. Der har været en

stor fælleskommunal tilslutning til de første fire aftaler. I alt 90 kommuner har forpligtet deres indkøb på én eller flere fælles aftaler.

Der er også et stort fokus på implementeringen af indkøbsaftalerne med henblik på at undgå at de budgetterede effektviseringer ender som rammebesparelser.

3.5. Konkurrenceudsættelse

Som led i aftalen om kommunernes økonomi for 2007 aftalte den daværende regering og KL, at kommunerne skulle øge andelen af konkurrenceudsatte opgaver. Dette er blevet fulgt op i senere økonomiaftaler, og de seneste opgørelser viser, at kommunernes grad af konkurrenceudsættelse (IKU) fra 2007 til 2011 er steget fra 22,6 til 25,0 procent.

4. Forslag til ændringer i praksis

Der er behov for at skærpe og fastholde fokus på, hvordan udviklingen af brugen af innovation og velfærdsteknologi kan understøttes, og ikke mindst at potentialet synliggøres. Eksempelvis skal staten være med til at skabe bedre muligheder for kommunerne til at fokusere på større strategiske satsninger og innovative partnerskaber mellem offentlige og private frem for de traditionelle og administrativt tunge udliciteringer. Endvidere er det vigtigt, at staten er med til at synliggøre og skabe forudsætningerne for at potentialet ved velfærdsteknologi let og smidigt kan implementeres.

Disse samarbejder, kan fremmes ved smidigere udbudsregler, bedre lånemuligheder til innovation og uddannelsesinitiativer, hvor efter- og videreuddannelsessystemet bør spille en central rolle. Udbud er i dag en både dyr og tidskrævende affære for kommunerne, ikke mindst på grund af kompliceret lovgivning, der medfører høje transaktionsomkostninger og gør kommunerne sårbare overfor sagsanlæg fra private leverandører, der ikke vandt udbuddet. Samtidig har det stor betydning for muligheden for at lave meningsfulde udbud, at der er et modent marked.

Det samme gør sig gældende for offentlig-private partnerskaber. Her medfører kravet til kommunerne om deponering af midler ved indgåelse i OPP-projekter, at mange partnerskaber ikke realiseres.

De seneste års realisering af effektiviseringsgevinster har forudsat en betydelig investering i nye it-løsninger, økonomisystemer, velfærdsteknologi, organisationsændringer og nye bygninger.

Derfor er det også nødvendigt at se på lånemuligheder i forbindelse med udviklingen af velfærdsinnovation eller indføre et innovationstilskud som eksempelvis skattekreditter. I den forbindelse er det også vigtigt, at man

overvejer, hvordan man kan tiltrække mere privat medfinansiering af den offentlige forskning og tiltrække internationale videnmedarbejdere.

KL kan endvidere pege på, at der kunne være væsentlige fordele ved at forbedre kommunernes lånemuligheder med hensyn til initiativer med klart dokumenterede effektiviseringsgevinster.

Som tidligere nævnt finder KL endvidere, at der fremadrettet ved ændringer af eksisterende regler og indførelse af nye regler, systematisk bør tænkes i, hvordan omfanget af procesregulering kan begrænses og i højere grad sætte fokus på at skabe større frihed til kommunerne til at realisere de ønskede resultater.

For så vidt angår selve opgørelsen af produktivitetsudviklingen i den kommunale sektor (som helhed og på de enkelte fagområder) finder KL ikke, at udviklingen kan udtrykkes ved ét tal. Eksempelvis kan resultaterne af en given ressourceindsats vise sig med en betydelig forsinkelse, hvorfor målinger i ét givet år ikke giver et korrekt billede. KL finder derfor, at det er væsentligt at tage hensyn hertil for at få et retvisende billede af output. KL finder endvidere, at det vil være væsentligt at arbejde med flere forskellige indikatorer for dels at kunne beskrive den kompleksitet, der knytter sig til de kommunale serviceydelser, dels at kunne tage hensyn til de ofte mange samtidige målsætninger, som knytter sig til serviceydelserne.

KL ser frem til at få mulighed for at uddybe og konkretisere disse punkter i en fortsat dialog med Produktivitetskommissionen.