



Til ØU

Produktivitetskommissionens resultater vedr. service og produktivitet

Baggrund

Økonomiudvalget blev på budgetseminaret præsenteret for Produktivitetskommissionens foreløbige resultater. Produktivitetskommissionen har efterfølgende i samarbejde med forskningsinstituttet KORA offentliggjort en række nye interessante resultater om service og produktivitet på kommuneniveau, som Økonomiudvalget hermed præsenteres for.

Indhold

KORAs rapport indeholder to vigtige resultater for København. Det ene er, at Københavns Kommune set som en samlet enhed er blandt de mest produktive kommuner ift. sammenlignelige kommuner. Det andet er, at der på sektorområder isoleret set identificeres væsentlige produktivitetspotentialer for København. Nedenfor præsenteres KORAs resultater, hvorefter der foretages en række metodemæssige betragtninger. Endelig skitseres den videre proces for Københavns Kommunes produktivtetsarbejde.

Resultater for Københavns Kommune

KORAs analyse viser, at Københavns Kommune som en samlet enhed (samlet for otte sektorområder) ligger højt på både serviceniveau og produktivitet, når der sammenlignes med kommuner, som ligner København demografisk og socioøkonomisk (se tabel 1). København er således blandt de hhv. 32 og 27 højst scorende hvad angår serviceniveau og produktivitet.

I tillæg til de samlede kommuneresultater, beregner KORA også resultater på sektorniveau, jf. tabel 1. Det ses, at der er stor intern variation sektorerne imellem i Københavns Kommune. Hvad angår serviceniveau scores 0,62-1,00, mens der på produktivitet scores 0,84-0,88.

03-09-2013

Sagsnr.
2013-95626

Dokumentnr.
2013-95626-7

Sagsbehandler
Rikke Østergaard

Økonomiforvaltningen

Rådhuset, 2. sal vær. 49
1599 København V

E-mail
ros@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800206

Table 1. Serviceniveau og produktivitet for Københavns Kommune ifølge KORA

	Serviceniveau	Produktivitet	Besparelsespotentiale (1.000 kr.)
Københavns Kommune som samlet enhed	1,00	1,00	-
<i>Sektorspecifikke resultater:</i>			
Dagtilbud	1,00	0,86	482.566
Folkeskole, SFO mv.	0,94	0,84	442.319
Ældre	1,00	0,88	502.333
Det specialiserede socialområde	1,00	Ikke beregnet	-
Sundhed og forebyggelse	0,88	Ikke beregnet	-
Kultur og fritid	0,93	Ikke beregnet	-
Vejvæsen	0,62	Ikke beregnet	-
Arbejdsmarkedsforanstaltninger	0,90	Ikke beregnet	-

Noter: Værdien 1,0000 angiver højeste score. Scores der eksempelvis 0,94 betyder det ift. serviceniveau, at der leveres 6 pct. mindre/dårligere service end forventet. Ift. produktivitet betyder en score på 0,94, at den samme service kan leveres med 6 pct. færre ressourcer. Der er ikke beregnet produktivitet for alle sektorområder, da datamaterialet vurderes at være for usikkert på fem områder. For de tre områder, som produktiviteten er beregnet for, vurderes datamaterialet at være mest robust på skoleområdet og mindst robust på ældreområdet.

Hvad forstås ved serviceniveau og produktivitet?

Serviceniveau er udtryk for den service, som kommunen leverer, set i forhold til, hvad man kan forvente ud fra sammensætningen af borgere mv. Målet tager ikke højde for, hvor meget det koster at levere servicen, men udelukkende hvor meget/god service, der leveres. I denne undersøgelse er servicen målt ved 47 indikatorer fordelt på otte sektorområder (primært output mål). På fx skoleområdet bl.a. klassekvotient og antal planlagte timer.

Når København scorer højt på serviceniveau som en samlet enhed betyder det altså, at kommunen samlet set leverer et relativt højt serviceniveau sammenlignet med de øvrige 11 kommuner, som København kan sammenlignes med.

Når der på fem ud af otte sektorområder scores lavere end 1,00 betyder det, at København leverer mindre/dårligere service end sammenligningskommunerne med højst service. En score på eksempelvis 0,93 på Kultur og fritid betyder, at Københavns serviceniveau er 7 pct. lavere end sammenlignelige kommuner med højst serviceniveau på dette sektorområde.

Produktivitet er udtryk for, hvor mange ressourcer kommunen anvender på at levere den givne service. Produktivitet siger ikke noget om serviceniveauet, men derimod om den leverede service er leveret med et effektivt ressourceforbrug.

Når København scorer højt på produktivitet som en samlet enhed betyder det altså, at ingen af de øvrige 11 sammenlignelige kommuner formår at levere servicen samlet set mere effektivt end København.

Når der omvendt beregnes en sektorspecifik produktivitet på tre sektorområder (dagtilbud, skole og ældre) betyder det, at servicen på de tre områder kan leveres med færre ressourcer. En produktivitetsscore på eksempelvis 0,84 på skoleområdet angiver således, at samme service kan leveres med 16 pct. færre ressourcer, hvis produktiviteten bliver lige så høj som den mest produktive sammenlignelige kommune på skoleområdet.

Forskel mellem samlede og sektorspecifikke resultater

Potentialeangivelsen er dermed forskellig afhængig af modelvalg. I den samlede model angives Københavns produktivitetspotentiale til nul, mens der i den sektorspecifikke model beregnes et betragteligt potentiale på de tre sektorområder dagtilbud, skole og ældre.

Metode

Der er anvendt en sofistikeret metode, hvor kommunerne kun sammenlignes med kommuner, som ligner dem selv. Endvidere er der foretaget en vægtning af serviceindikatorer, således at hver enkelt kommune stilles i det bedst mulige lys ift. serviceniveau, dvs. får den højest muligt beregnede service. Der tages således i væsentlig grad hensyn til, at kommuner prioriterer forskelligt. I forskningslitteraturen kaldes metoden en "benefit-of-the-doubt"-tilgang.

Der er afgørende metodemæssige forskelle mellem den samlede model, hvor alle områder er med i sammenligningen, og den sektorspecifikke model, hvor det enkelte sektorområde sammenlignes med sektorområdet i andre kommuner.

I den samlede model anlægges et relativt konservativt syn på potentialet, idet det antages, at der kun kan sammenlignes med virkelige "hele" kommuner. I den sektorspecifikke model antages det derimod, at bedste praksis på enkeltområder kan lægges sammen, så der fremkommer en kunstigt konstrueret best practice kommune.

Valget af model afhænger af, om man tror på, at kommunerne kan lære af forskellige andre kommuner på forskellige områder (sektorspecifik model), eller om man mener, at der skal være et entydigt forbillede på alle områder (samlet model). Samtidig er den

øgede følsomhed i data i den sektorspecifikke model en væsentlig faktor.

KL's vurdering

KL har fremsendt et brev til alle kommuner, hvori de påpeger en række grundlæggende forbehold for KORAs resultater (se bilag 1). Forbeholdene begrundes med svagheder i metodevalg, datakvalitet og forudsætninger, herunder at data stammer fra perioden 2009-2011. Analysens resultater skal således ikke ses som en facitliste for kommunernes produktivitet, men snarere fungere som inspiration til dialogen i de enkelte kommuner og mellem kommunerne.

Det videre produktivetsarbejde i Københavns Kommune

I forlængelse af KL's anbefalinger, vil Københavns Kommune arbejde videre med at identificere områder, hvor der er potentiale for produktivetsforbedringer, bl.a. med inspiration fra KORAs analyse. Det igangsatte arbejde under overskriften "Ledelsesreform og produktivitet" bliver således videreført og styrket frem mod Økonomiudvalgets budgetseminar i januar 2014, hvor udvalget vil blive præsenteret for en plan for arbejdet frem mod budget 2015.

Bilag

1. Brev fra KL vedr. KORA analyse



Til kommunaldirektøren

KORA-analyse om ”Kommunale serviceniveauer og produktivitet”

På årets folkemøde på Bornholm præsenterede Produktivitetskommissionen en rapport om den offentlige sektor. Produktivitetskommissionen angav i deres rapport, at analyser af de kommunale serviceniveauer og produktivitet kunne indikere potentialer på op mod 10 pct. af de kommunale serviceudgifter.

Produktivitetskommissionens angivelser tog afsæt i analyser, som KORA har udarbejdet for dem og efterfølgende offentliggjort i form af rapporten ”*Kommunale serviceniveauer og produktivitet*”. Rapportens analyser omfatter alle kommuner med mindst 10.000 indbyggere. Ud af disse rapporter kan man ikke læse resultaterne for de enkelte kommuner.

Produktivitetskommissionen og KORA har imidlertid besluttet sig for at **offentliggøre resultaterne på kommuneniveau**. Det forventes at ske **mandag den 26. august** eller en af dagene umiddelbart herefter.

Offentliggørelsen forventes at ske i en form, hvor det er muligt at se delresultaterne for hver kommune indenfor hver sektor.

KL har løbende været i dialog med Produktivitetskommissionen og KORA under tilblivelsen af KORAs analyser. KL har i den forbindelse påpeget en række grundlæggende forbehold overfor resultaterne som følge af datakvalitet og metodevalg/forudsætninger mv. KL finder det derfor væsentligt at understrege, at resultaterne i KORAs analyse er underlagt grundlæggende datamæssige usikkerheder og afhængig af en række metodemæssige valg, jf.

./. vedlagte notat.

Den 23. august 2013

Sags ID: SAG-2013-01370

Dok.ID: 1733216

SAA@kl.dk

Direkte 3370 3805

Mobil 2116 4044

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 1/2

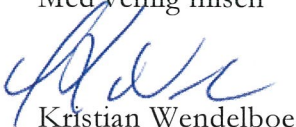
En væsentlig del af de eventuelle potentialer i KORAs analyse kan allerede være indhøstet, idet KORAs analyser bygger på data for perioden 2009-2011, jf. også KL's pressemeddelelse af 15. juni 2013.

<http://www.kl.dk/menu/Kommunerne-har-fokus-pa-resultater-id132608/>

Produktivitetskommissionen har i deres rapport fra juni selv fremhævet usikkerheder ved opgørelserne. Kommissionen har mest tillid til beregningerne på folkeskoleområdet, men betegner beregningen vedr. daginstitutioner og ældrepleje som *"mere usikker"*. Og i forhold til alle øvrige kommunale opgaveområder angives, at *"det ikke er muligt at give et seriøst bud på størrelsen af produktivitetspotentialet"*.

KL finder, at Produktivitetskommissionens og KORAs arbejde udgør et bidrag til en vigtig debat om produktiviteten i den offentlige sektor. KORAs resultater skal dog vurderes med passende forbehold henset til de betydelige usikkerheder. Derfor skal resultaterne ikke ses som en facitliste vedr. kommunernes produktivitet, men inspiration til dialogen i de enkelte kommuner og mellem kommunerne i de løbende bestræbelser for at effektivisere driften.

Med venlig hilsen


Kristian Wendelboe



NOTAT

Bilag til brev om KORAs analyse ”Kommunale serviceniveauer og produktivitet”.

1. Kort om den anvendte analysemetode

KORAs analyser er baseret på DEA-metoden. Denne metode er tidligere anvendt af bl.a. Krevi og Finansministeriet i forbindelse med produktivtetsanalyser af forskellige dele af den offentlige sektor.

I udgangspunktet baserer DEA-metoden sig på en indbyrdes sammenligning af forholdet mellem ressourceindsats og præsterede resultater for forskellige enheder, fx kommuner. Metoden giver bl.a. mulighed for at sammenveje produktionen på områder, hvor der ikke eksisterer enhedspriser. Med DEA-metoden udmåles en efficiensscore for den enkelte enhed/kommune. Værdien 1 betyder, at ingen andre sammenlignelige kommuner klarer sig bedre end den pågældende kommune. Kommunen anses derfor som efficient. Kommuner, der f.eks. opnår scoren 0,9, vurderes at kunne skabe samme resultater med en ressourceindsats, som er 10 pct. mindre eller omvendt skabe modsvarende mere med den samme ressourceindsats.

2. Eksempler på forbehold i forhold til resultaterne.

De fundne resultater er i betydeligt omfang et resultat af de anvendte data, forudsætninger mv. Usikkerheder og konkrete metodemæssige valg har derfor en væsentlig betydning for resultaternes robusthed. Der kan opridses talrige forbehold overfor analysen. Nogle eksempler på forhold, der kan give ”skæve” resultater er bl.a., at:

- a) Den kommunale produktion er ikke specificeret på en fuldstændig måde.
- b) Der er forskel i dataafgrænsninger, kontering mv. på tværs af kommuner.
- c) Data er ikke aktuelle.

Den 22. august 2013

Sags ID: SAG-2013-01370

Dok.ID: 1733231

SAA@kl.dk

JNC@kl.dk

Direkte 3370 3805/3370 3802

Mobil 2116 4044

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 1/3

- d) Analysen tager ikke nødvendigvis fuldt ud hensyn til bevidste kommunale prioriteringer.

Ad a) Den kommunale produktion er ikke specificeret på en fuldstændig måde.

Som udgangspunkt forudsætter modellen, at man kan beskrive den kommunale produktion på de områder, der analyseres på en så retvisende og dækkende måde som muligt.

I det omfang de anvendte data giver en ufuldstændig beskrivelse af input- og/eller outputsiden kan resultaterne blive tilsvarende mindre retvisende. Det er netop en central pointe i forhold til den kommunale produktion, der kan være vanskelig at beskrive ved blot få parametre. En kommune, der i højere grad end andre sammenligningskommuner, har prioriteret at anvende ressourcer på aktiviteter, der ikke er indfanget i analysen, vurderes dermed ikke som værende så god, som den i virkeligheden er.

Det kan bemærkes, at KORAs beregninger kun i meget begrænset omfang er baseret på outcome-indikatorer, altså et reelt udtryk for, hvad den præsterede produktion bidrager med. På folkeskoleområdet, hvor KORA tilmed vurderer, at datagrundlaget er bedst, er det f.eks. kun én ud af de otte indikatorer, der er et outcome. De øvrige indikatorer er dernæst en blanding af input- og output-variabler. Det følger alene heraf, at der skal udvises stor forsigtighed med fortolkningen af analyserne. F.eks. vil et højt målbart kommuneniveau i KORAs analyse ikke umiddelbart kunne anses som et udtryk for gode resultater og effekter i forhold til borgerne.

Ad b) Der er forskel i dataafgrænsninger, kontering mv. på tværs af kommuner

Hvis data ikke er opgjort på en helt ensartet måde på tværs af de enkelte enheder/kommuner, der sammenlignes i analysen vil det ligeledes kunne give ”skæve” resultater og i sig selv kunne frembringe resultater, der ikke er reelle. Det vil f.eks. have væsentlig betydning for resultaterne på de enkelte sektorområder, hvis kommunerne ikke har konteret udgifterne fuldstændig ens. En forskellig konteringspraksis kan således for den enkelte kommune betyde, at ressourceforbruget i en kommune over-/undervurderes i forhold til sammenligningskommunerne. Resultaterne kan derfor i vidt omfang afspejle forskelle i konteringspraksis, og ikke egentlige forskelle i produktivitet.

Ad c) Data er ikke aktuelle

KORAs analyse anvender data, som generelt er opgjort et gennemsnit af perioden 2009-2011. Det betyder, at der måles henover en periode, hvor kommunerne har indledt og gennemført betydelige effektiviseringer. Isole-

ret set betyder det, at de potentialer, som måtte være afspejlet i analysen allerede kan være helt eller delvist indhøstet.

Ad d) Analysen tager ikke nødvendigvis fuldt ud hensyn til bevidste kommunale prioriteringer.

Resultaterne i KORAs analyse er underlagt grundlæggende datamæssige usikkerheder og afhængig af en række metodemæssige valg. Disse forhold kan betyde, at resultaterne ikke fuldt ud opfanger bevidste kommunale prioriteringer (forskellige valg af serviceniveau), jf. også pkt. a) og b) ovenfor.

Som et konkret eksempel på et metodemæssigt valg, der har stor betydning for de fundne resultater kan nævnes de af KORA anvendte vægtrestriktioner til sammenvejning af indikatorer for den kommunale produktion. Jo mere restriktive vægte, der anvendes, jo mere er der risiko for, at der skæres relevant information om en kommunes særlige prioriteringer bort. Det betyder, at den enkelte kommunes får indsnævret sine muligheder for at blive stillet i det bedst mulige lys, og kan betyde, at det beregnede potentiale overvurderes.