



Effektivisering i kommunene – tiltak og resultater

Sammendragsrapport

08.09.2011

Effektivisering i kommunene – tiltak og resultater

Sammendragsrapport, utkast

Undersøkelsen kartlegger tiltak og resultater av effektiviseringsarbeidet i et representativt utvalg kommuner.

Kommunene er opptatt av å produsere kommunale tjenester så effektivt som mulig

- 4 av 5 kommuner i denne undersøkelsen arbeider systematisk med effektivisering av sin tjenesteproduksjon – enten for å redusere ressursbruken (kostnadseffektivisering) og/eller for å kunne yte tjenester med bedre kvalitet uten økt ressursbruk (resultateffektivisering).
- 48 prosent av kommunene har tallfestet effektiviseringsgevinster i budsjettet for 2010. Blant disse har 35 kommuner oppgitt beregnede innsparinger på til sammen 679 mill. kroner eller 1,2 prosent av deres samlede driftsinntekter.
- Kommuner der effektivisering inngår i de løpende styringsprosessene, oppnår bedre resultater enn kommuner der dette arbeidet ikke er like høyt prioritert. Kommuner som lykkes:
 - Har god oversikt over sin ressursbruk og tjenesteyting – som en forutsetning for å kunne foreta bevisste prioriteringer.
 - Har en ledelse som kommuniserer prioriteringene tydelig og sikrer at de er forankret, det vil si forstått og akseptert i hele organisasjonen.
 - Praktiserer stor åpenhet og skaper en kultur for utvikling, prøving og feiling.
 - Praktiserer utstrakt delegasjon og følger opp virksomhetene i tråd med forutsetningene for delegasjonen.
 - Sikrer gjennom rekruttering, praksisnær kompetanseutvikling og støttefunksjoner at ledere og ansatte er i stand til å yte tjenester med høy kvalitet innenfor de ressursene som de disponerer.
- 34 prosent av kommunene i undersøkelsen tallfester en effektiviseringsgevinst innen **grunnskolen** på gjennomsnittlig 2,8 prosent av netto driftsutgiftene til grunnskolen. For disse 22 kommuner utgjør dette 156 mill. kroner. Sammenslåing av skoler, økning av elevtallet per skole og økt gruppestørrelse/lavere lærertetthet, er de viktigste tiltakene som fører til besparelser.

Mållrettet kompetanseutvikling styrker læringsresultatene i grunnskolen. Kommuner som satser på mållrettet videreutdanning av lærere, viser høyere grunnskolepoeng og bedre resultater i nasjonale prøver på 5. trinn enn gjennomsnittet.

- 22 prosent av kommunene i undersøkelsen anslår effektiviseringsgevinsten for tiltak innen **pleie- og omsorgstjenester** til samlet 80 mill. kroner. For disse 14 kommunene utgjør dette gjennomsnittlig 3,2 prosent av netto driftsutgiftene til pleie- og omsorgstjenestene.

Kommuner med høye frie inntekter per innbygger, har høyere kostnader per institusjonsplass enn gjennomsnittet og høyere dekningsgrader i både hjemmetjenesten og for sykehjemsplasser.

Fleksibel bruk av personaressursene, spesielt også vikarbruk, mellom ulike tjenester og tjenestestede/virksomheter kan bedre kostnadseffektiviteten i pleie- og omsorgstjenestene.

Innen **hjemmetjenestene** har kommuner som endret organisering av tjenestene til funksjonshemmede, en lavere kostnadsvekst enn gjennomsnittet. Samlokalisering, endringer i oppgaver/oppgavefordeling mellom boliger og dagtilbud og felles vaktplaner er tiltak som bidrar til dette.

Kommuner med stor økning i korttidsopphold og økning i andel enerom med bad/WC, har en større kostnadsøkning per **institusjonsplass** enn gjennomsnittet. Benchmarking og sammenslåing av støttefunksjoner (kjøkken, vask, renhold og øvrig eiendomsdrift) har i mange kommuner bidratt til reduserte kostnader.

- De fleste kommunene opplever en økning i behovet for **barneverntjenester**. Effektiviseringstiltak i barnevernet er derfor oftest knyttet til å sikre at barnevernet er tilgjengelig, klarer å gjennomføre undersøkelser og følge opp tiltak, uten at ressursene økes i samme omfang som saksmengden. Organisatoriske tiltak, rutiner og holdningsarbeid i barnevernet kan bidra til å redusere antall fristoverskridelser og dermed øke resultateffektiviteten i barnevernet.

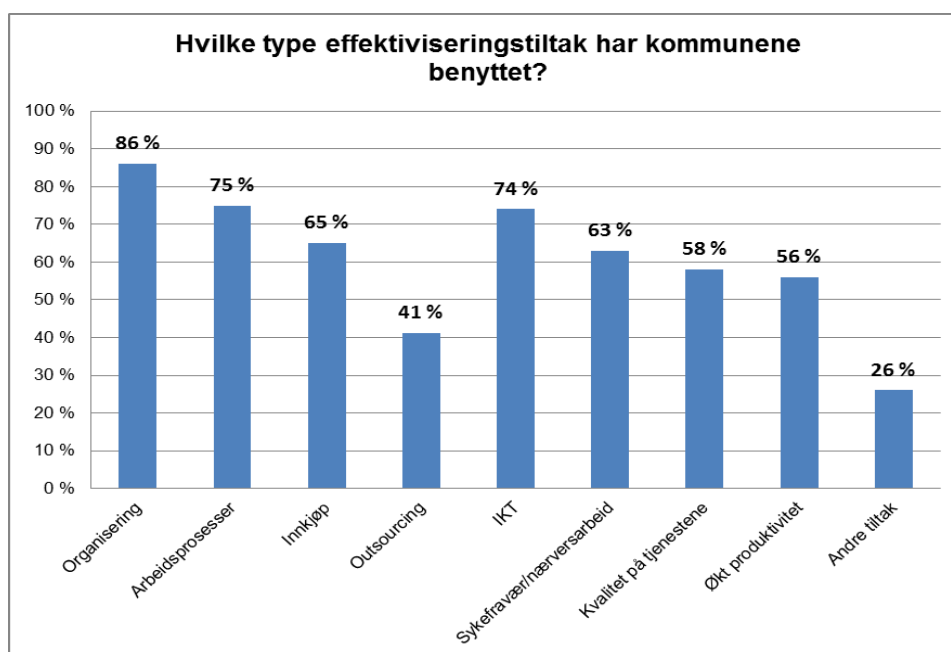
Andre viktige tiltak som kommunene nevner, er:

- Opprettelse av barneverntiltak i hjemmet i egen regi eller i interkommunalt samarbeid. Kommuner som deltar i interkommunalt barnevernsamarbeid, viser en lavere vekst i utgifter per barn med tiltak i hjemmet enn gjennomsnittet.
 - Bedre samarbeid med andre instanser med sikte på å forebygge problemer og avdekke risikoforhold tidlig. Resultatet er at en høyere andel av undersøkelser fører til tiltak. Dette kan tyde på at samarbeidende instanser sender bedre, mer "kvalifiserte" meldinger til barnevernet.
- **Avfalls-/renovasjonsoppgavene** i kommunene er preget av både kostnads- og kvalitetsøkning: Utvidet kildesortering og større andel av avfall som gjenvinnes, gir økte kostnader. Dette gjelder spesielt små kommuner med spredt bosetting. Modernisering av utstyr og konkurranseutsetting kan "bremse" kostnadsøkningen.

Hvordan effektiviserer kommunene?

1. Kommunenes tilnærming til effektivisering og type effektiviseringstiltak

- 81 prosent av kommunene arbeider systematisk med effektivisering. I 72 prosent blir planene/strategiene for effektivisering politisk behandlet.
- I de fleste kommunene (60 prosent) gjelder planene alle virksomhetene i kommunen. Flest kommuner har gjennomført effektiviseringstiltak innen de store sektorene som pleie- og omsorg og grunnskole. De fleste kommunene har også effektivisert administrasjonen.
- 56 prosent av kommunene har en plan for oppfølging av effektiviseringsarbeidet og 44 prosent utarbeider statusrapporter over resultatene fra effektiviseringsarbeidet.



2. Effektivisering innen grunnskolen 2006-2010

- Alle kommuner i undersøkelsen har i perioden gjennomført effektiviseringstiltak i grunnskolen.
- Kommunene rapporterer følgende typer tiltak for å redusere ressursbruken:
 - 44 prosent har redusert antall skoler og økt antall elever per skole.
 - 55 prosent har økt antall elever per årsverk (økt gruppestørrelse).
 - 57 prosent har etablert felles innkjøpsordninger for skolene.
- Når det gjelder eksplisitt kvalitetshevende tiltak, har
 - Alle kommuner økt fokus på læringsresultater.
 - 82 prosent bedret samarbeidet mellom skole og hjem.
 - 87 prosent satset på videreutdanning av undervisningspersonalet.

- Dessuten nevner flere at de utnytter fagnettverk mellom skolene for å øke kompetansen i skolene, bruker best praksis og satser på tett oppfølging fra skoleledernivå.
- 74 prosent av kommunene har økt spesialundervisning. Dette er som regel ikke et bevisst og ønsket valg, men et resultat av økende søknadsmengde. Flere påpeker at økte ressurser til spesialundervisning lett går på bekostning av mulighetene for tilpassing i den ordinære undervisningen.

3. Effektivisering i pleie- og omsorgstjenestene 2006-2010

- 97 prosent av kommunene har i perioden gjennomført effektiviseringstiltak i pleie- og omsorgstjenestene.
- For å redusere ressursbruken, har:
 - 82 prosent styrket hjemmetjenestene og 62 prosent økt bruken av korttidsopphold i pleie- og omsorgsinstitusjonene for å redusere behovet for langtidsopphold på sykehjem.
 - 55 prosent av kommunene organisert tjenester til funksjonshemmede mer effektivt.
 - 37 prosent redusert antall tjenestesteder.
 - 32 prosent integrert pleie- og omsorgstjenestene (bl.a. ved samorganisering av hjemmesykepleie og praktisk bistand, eller ved samordning av nattjenesten mellom hjemmetjenesten, boliger og institusjon).
 - 23 prosent iverksatt tiltak for å redusere kostnadene per plass i pleie- og omsorgsinstitusjoner.
 - 91 prosent bruker informasjonsteknologi mer effektivt.
- Når det gjelder eksplisitt kvalitetshevende tiltak, har:
 - 54 prosent av kommunene etablert nye tjenester og fått til et bredere tjenestespekter.
 - 28 prosent økt antall enerom på pleie- og omsorgsinstitusjonene.
 - 80 prosent iverksatt andre tiltak for å bedre brukertilfredsheten.

4. Effektivisering i barnevernet 2006-2010

- 77 prosent av kommunene har gjennomført effektiviseringstiltak i perioden.
- 33 prosent av kommunene oppgir at saksmengden (antall undersøkelser og/eller barn med tiltak) per stilling i barneverntjenesten har økt. Denne "kostnadseffektiviseringen" er først og fremst en følge av økt pågang av saker.
For øvrig har 38 prosent av kommunene satt i verk tiltak for å redusere tiltakskostnadene.
- Når det gjelder eksplisitt kvalitetshevende tiltak, har:
 - 79 prosent av kommunene bedret samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester med sikte på forebygging/tidlig intervensjon.
 - 60 prosent av kommunene satt i verk tiltak for å sikre en raskere gjennomføring av undersøkelser i barnevernet.
 - 57 prosent bedret oppfølging, veiledning og støtte til oppdragstakere (fosterhjem, støttekontakter m.m.).
 - 56 prosent satset på et bredere tjenestespekter/utvikling av nye tiltak.
 - 52 prosent økt fokus på evaluering av tiltakenes effekt.
 - 18 prosent gått inn i en interkommunal barneverntjeneste, først og fremst for å sikre en mer robust og faglig sterk barneverntjeneste.

5. Effektivisering i avfalls-/renovasjonssektoren 2006-2010

- 80 prosent av kommunene deltar i en interkommunal ordning for innsamling av avfall.
- 60 prosent har i perioden gjennomført tiltak for å redusere kostnadene til innsamling av avfall ved hjelp av:
 - Modernisering av utstyret for innsamling av avfall (38 prosent).
 - Konkurransetsetting av (deler av) avfallsinnsamlingen (33 prosent).
 - Tilknytning til en interkommunal ordning (11 prosent).
 - Kjøp av tjenester fra andre kommuner (8 prosent).
 - I tillegg nevner 20 prosent andre kostnadsreduserende tiltak (bl.a. effektivisering i administrasjon og opplegg av kjøreruter).
- 75 prosent av kommunene deltar i en interkommunal ordning for behandling av avfall.
- 56 prosent har i perioden gjennomført tiltak for å redusere kostnadene til avfallsbehandling ved hjelp av:

- Modernisering av utstyr for behandling av avfall (31 prosent).
 - Konkurranseutsetting av (deler av) avfallsbehandlingen (31 prosent).
 - Tilknytning til en interkommunal ordning (13 prosent).
 - 13 prosent har iverksatt andre kostnadsreduserende tiltak innen avfallsbehandling (bl.a. lengre kontraktsperioder for å sikre tilgang til effektiv teknologi, investeringer i mer effektive anlegg).
- Når det gjelder kvalitetshevende tiltak, opplyser 56 prosent av kommunene at de har etablert eller utvidet kildesortering og 54 prosent at de har økt andelen av avfall som gjenvinnes.

Om prosjektet og undersøkelsen

Mandat:

Prosjektet skal så langt som mulig dokumentere resultatene av effektiviseringsarbeidet i et representativt utvalg norske kommuner de siste fem årene. (...). Prosjektet skal også dokumentere relevante effektiviseringstiltak som kommunene har gjennomført, uavhengig av om disse er evaluert eller ikke.

Effektivisering betyr at en kommune

Enten - yter tjenester til flere brukere med uendret kvalitet, uten ressursøkning
og/eller - tilbyr tjenester med bedre kvalitet til samme antall brukere, uten ressursøkning
og/eller - produserer uendret antall tjenester med uendret kvalitet rimeligere per tjenesteenhet.

Etter en analyse av tilgjengelige nøkkeltall (KOSTRA, skoleporten m.m.), utgjorde en survey (spørreskjemaundersøkelse) i et representativt utvalg på 150 kommuner det viktigste grunnlaget for å illustrere effektiviseringsarbeidet i kommunene. 55 prosent av kommunene besvarte hele eller deler av undersøkelsen. Den brede undersøkelsen er supplert med dybdeintervjuer i ni kommuner.

Det er utarbeidet en detaljert rapport som beskriver, analyserer og drøfter alle trinnene i prosjektet. Den foreliggende sammendragsrapporten begrenser seg til de viktigste funn og konklusjoner.