

Bærum kommune
Rådmannen

Dato: 5.august 2014

PRODUKTIVITETSKOMMISJONEN – INNSPILL.

Kommisjonen har bedt om innspill til

- Hvordan kan vi bedre forutsetningene for produktivitsvekst i kommunene?
- Hva bør gjøres med styringsopplegg (tendenser til statlig detaljstyring), funksjonsfordeling, finansiering og struktur?

Generelle kommentarer:

Produktivitet og offentlig sektor.

Offentlig sektor har flere mål som må avveies. Produktivitet og effektivitet kan være i motstrid til andre målsettinger. Det bør gjøres en drøfting av det samlede målbildet for offentlig sektor for å vekke betydningen av disse to faktorene.

Det har vært økende oppmerksomhet de siste tiår på resultater og resultatmåling, men produktivitet og effektivitet er fortsatt to målsettinger som ikke har størst oppmerksomhet i kommunesektoren.

Produktivitet knyttes til makroøkonomi og økonomisk vekst. En høyere produktivitet i offentlig sektor kan enten nyttes til økt aktivitet eller til reduserte offentlige kostnader. Det er en nokså vanlig oppfatning at den offentlige andelen av totaløkonomien ikke bør øke samtidig som det selv med dagens standard vil være behov for et høyere volum på offentlige tjenester frem mot 2030 som følge av befolkningsøkninger og demografiske endringer. Det kan ut fra et makroperspektiv bety at offentlig sektor i høyere grad enn til nå må forholde seg aktivt til bedre produktivitet og effektivitet.

Det ligger også en utfordring i kommunesektoren at produktivitet ikke alltid samsvarer med det som er fornuftige samfunnsmessige målsettinger. Et eksempel er forebyggende virksomhet contra behandling. Sykehusinnleggelsler kan fremstå som mer produktive enn forebygging, men er lite samfunnsnyttige hvis innleggelsene skyldes reinnleggelsler eller at behovet kunne vært håndtert bedre lokalt. Dette bør belyses.

Den danske produktivitetskommissjonen som avsluttet sitt arbeid i mars 2014 har i sin hovedrapport redegjort godt for disse problemstillingene. Dels forskjellene i potensialet

til å øke produktiviteten i privat contra offentlig sektor og dels utfordringene i offentlig sektor i forhold til at en stor del av produksjonen er arbeidskraftintensiv og ikke i samme grad som privat sektor kan nyttiggjøre seg teknologi.

Det kan også være nyttig å påpeke forskjellene mellom privat og offentlig sektor.

Private foretaksstyrer har naturlig nok større fokus på produktivitet og effektiv drift enn politisk styrte kommuner fordi det bidrar til å nå målet om å skape fortjeneste for eierne.

Det er flere forhold ved foretaksstyring som understøtter vektlegging av produktivitet. Forholdet mellom styre og administrasjon er klarere i forhold til ansvar og myndighet enn i en kommune. Foretaksstyret vil gi administrasjonen et større spillerom i det daglige arbeidet og i valg av løsninger. Et foretaksstyre har i første rekke ansvaret for selskapets strategi, for at det driver i henhold til lover og regler – og vil holde et våkent øye med om foretaket leverer i forhold til de økonomiske rammene og målsettingene eierne har for virksomheten.

Dialogen mellom styre og administrasjon er fortrolig, og diskusjonen mellom administrasjon og styre aldri fremkommer for offentligheten. Dette gir god anledning for styret (som øverste ansvarlig og kontrollorgan) til fritt å luften synspunkter – formelle og uformelle, utfordre og komme med forslag – som administrasjonen kan svare på. Det åpner for tette drøftinger – og konklusjoner man kan enes om. Dermed hindrer man i stor grad vedtak som er lite kloke for helheten, eller som er vanskelig realiserbare.

Andre forhold som avlønningssystemer, medvirkningsordninger og avtaler knyttet til nedbemanning/oppsigelser er også forhold som bidrar til å fremme produktivitet og effektiv drift.

I en politisk styrt system har administrasjonen mindre spillerom i utøvelsen av det løpende arbeidet. Politikere er valgt av innbyggerne og vil hele tiden bli fulgt i forhold de valg de foretar. Det gjør det vanskeligere å fatte upopulære vedtak selv om de kan være rasjonelle og fornuftige for eksempel i forhold til å sikre langsiktig handlingsrom.

De danske erfaringene ift kommunereform og produktivitet avspeiler i stor grad at økonomien var reelt og ble opplevd som en økonomisk krise som påvirket vilje og evne til omstilling og endring. I Norge har vi ikke hatt en tilsvarende situasjon selv om mange kommuner på tross av en vekst i kommuneøkonomien årlig må omstille og effektivisere. Det er betydelige variasjoner mellom norske kommuner, men samlet sett klarer de fleste kommunene seg rimelig bra.

Oppsummeringen i den danske hovedrapporten og forslagene til tiltak på kort og lang sikt kan være momenter å vurdere nærmere.

Produktivitet og effektivitet er lite fremme politisk i kommunene som viktige målsettinger i forhold til for eksempel valg av tjenestestrukturer. Da vektlegges andre målsettinger. Et eksempel er dobbeltrom på sykehjem hvor tomannsrom på korttidsplasser vekker stor politisk mostand, men som har et betydelig potensiale.

- Kommunesektoren har som andre områder i samfunnet ansvar for at offentlige midler nyttes på en mest produktiv og effektiv måte. Det er et samlet ansvar for sektoren å bidra til kommunene lokalt vektlegger produktivitet – og ikke minst måler fortløpende hvordan dette skjer i praksis.
- Det bør gjøres en drøfting av det samlede målbildet for offentlig sektor for å avstemme produktivitet i forhold til andre målsettinger.

Overordnet og lokalt nivå.

Kommisjonen har et makroøkonomisk blikk. Det er naturlig, men vil kanskje ikke fange kommunesektorens sammensatthet og hvordan produktivitet kan påvirkes. Styring av makroøkonomien i kommunene handler i stor grad om styring av velferdstjenestene på mikronivå.

En omstilling i kommunene forutsetter at aktiviteten kan gjennomføres med mindre ressurser eller med større effektivitet enn det gjøres i dag. Det er ingen aktiviteter eller ressursbruk som enkelt kan endres eller tas bort. 8 av 10 kroner i kommunene brukes på velferdstjenester som kommer innbyggere til gode som individer enten tjenestene ytes individuelt eller at den enkelte innbygger nytter seg av tilbud som flere nytter kollektiv for eksempel tilbud til ungdom eller seniorer. Men også av de 8 kronene tas det meste ut i form av individuelle tjenester.

Hvordan omfanget av og driften av denne tjenesteytingen gjennomføres lokalt vil være avgjørende for den samlede produktiviteten og effektiviteten i kommunesektoren som del av landets samlede økonomi.

Det er vanskelig å få vurdert produktiviteten i offentlig sektor. Ressursinnsatsen er mulig å fastslå, men å fastslå hvor produktiv den samlet er byr på utfordringer.

Samtidig er det interessant å få belyst potensialet og hva en for eksempel 1-10 % forbedring av produktiviteten ville betydd. Den danske kommisjonen gir noen slike regnestykker.

- Det bør gjøres en vurdering av sektorens produktivitet så langt det er mulig ut fra eksisterende data.
- Det bør utvikles felles indikatorer for å måle og utvikle kommunal virksomhet hvor produktivitet og effektivitet må være to av flere forhold.

Hvordan kan vi bedre forutsetningene for produktivitsvekst i kommunene?

Utdanning

Det foreligger gode innspill fra den danske kommisjonen.

Frafall fra videregående og resultatene ungdomsskoleelevene avslutter med bør være fokusområder ift bidrag til økt produktivitet. Men også på dette området er det flere målsettinger som må vurderes samlet. Sammenheng mellom formell utdanning og arbeidsmarked – og ikke minst kunnskapsnivåets betydning for seinere yrkeskarriere er noe å se nærmere på.

Likeledes samsvar mellom utdanning og muligheter for yrkesaktivt arbeid. Det kan være at samfunnet – stat og kommune – i større grad bør vektlegge incentiver som får ungdom til å ta utdanning som kan gi arbeid. Det bør legges til rette for at yrkesfagene status heves og at fagutdanning blir prioritert.

Det er også interessant å se nærmere på hva som skaper produktivitet i skolen. Flere studier har vel påvist at det ikke er en automatisk sammenheng mellom ressurs-innsats og gode resultater. Både Norge og Danmark bruker mye ressurser på utdanning, men ligger ikke spesielt godt an på sammenlignbare internasjonale målinger.

Sysselsetting og arbeidskraftreserve.

På dette området kan det være noen målkonflikter. Med 600.000 i yrkesaktiv alder utenfor arbeidsmarkedet bør det være et godt potensiale for at flere kan bidra med arbeidsinnsats. Men samtidig er det allerede relativ høy yrkesdeltakelse i Norge.

Hvis de som i dag er utenfor arbeidsmarkedet, skal inkluderes i yrkesaktivt arbeid kan en for en stor del ikke forvente samme produktivitet som de som allerede er yrkesaktive. Det vil for manges vedkommende kreve tilrettelegging av arbeid som også vil koste. Brorparten av ressursene i NAV går i dag til forvaltning og for lite nyttes til arbeidsformidling og tilrettelegging av ordinære arbeidsplasser.

Det kan være at produktivitetskommisjonen bør utarbeide en studie av evt gjennomgå eksisterende forskning ift hvilket produktivitetspotensiale som ligger den «skjulte arbeidsreserven» i forhold kostnadene ved å innlemme de i yrkeslivet.

IKT

Det ligger åpenbart store muligheter i IKT for å effektivisere offentlig forvaltning. Beregninger fra Danmark har jo påvist store innsparinger f eks ved elektronisk post.

Det arbeidet som KS bidrar til gjennom KommlIT må løftes frem. Og det er en god anledning til å se nærmere på hvilke ytterligere potensiale som ligger i både en sterkere styring i kommunesektoren av felles IKT-utvikling og hvordan staten kan bidra til en bedre samordning av IKT i offentlig sektor mellom stat og kommune på dette området.

Innovasjon

Samarbeidet om Helseomsorg 21 hvor KS deltok aktivt ble oppsummert i en rapport rett før ferien. I rapporten ble det foreslått flere viktige strategier og tiltak rettet mot helse og omsorg i kommunene bl.a. innovasjon, forskning og utdanning. Det er momenter som også vil være nyttig å se nærmere på utover helsesektoren. I arbeidet ble det nettopp fra KS sin side pekt på at kommunene bør ha et bredt perspektiv på sitt innovasjonsarbeid og unngå å dele innsatsen opp i ulike sektorområder slik denne rapporten i stor grad gjør.

Innovasjonsarbeidet sentralt og lokalt vil fortsette og kan være viktige bidrag til å finne frem til nye og bedre løsninger som også kan ha positiv effekt på produktivitet og effektivitet. Men også her er det flere målsettinger som gjelder og ikke all innovasjon vil ha dette som primære mål.

Organisering av kommunal sektor

Behovet for å se på kommunestrukturen er åpenbart. Et av de viktigste kriteriene for ny organisering må være hva som gir mer produktive/effektive kommuner, men det gjenstår å se hvor mye dette vil vike for andre hensyn.

Rattsø har i en rapport for NHO/Akademikerne sett kommunestruktur i sammenheng med vekstpotensiale i de ulike bo- og arbeidsmarkedsregionene og påpeker at kommunereformen må finne løsninger for storbyene som kan understøtte utviklingen av effektive, miljøvennlige og attraktive bo- og arbeidsmarkedsregioner. Dette er et interessant perspektiv, ikke minst sett fra Bærum og andre storbykommuner som det kan være grunn til å se nærmere på.

Oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer.

Bærum og andre større kommuner har forutsetninger for å drifte oppgaver som videregående skole, tjenester innenfor barnevern og kultur som i dag ligger til andre forvaltningsnivåer. Det er vel rimelig å anta at de samlede kostnader f.eks. ved å drive grunnskole og videregående skole samlet vil gå ned f.eks. knyttet til administrasjon, ppt/veiledningstjeneste, IT og forvaltning bygninger.

Den neste rapporten fra Regjeringens ekspertutvalg skal drøfte slike mulige nye oppgaver.

Hvis en lar store kommuner få mulighet til å påta seg flere oppgaver, vil det utfordre oppgaveløsningen i mindre kommuner. Det kan reise en diskusjon om fylkeskommunenes oppgaver evt om det er nødvendig at alle kommuner må løse alle oppgaver. Allerede i dag bidrar jo ulike former for interkommunalt samarbeid til variasjon.

Legge til rette for økt konkurranse og alternative tilbydere

Er det tjenesteområder vi i dag har konkurranseutsatt/bruker eksterne leverandører hvor det er få tilbydere? Bør vi klarere få definert (fra sentralt hold) hva som er kommunenes oppgaver og hva som er den enkeltes eget ansvar (spesielt innenfor pleie og omsorg) og som eventuelt kan løses på et privat marked (f.eks. skal vi fortsette å vaske og handle i/til private hjem eller bør heller de som ikke har råd til det få kommunal støtte og kjøpe tjenesten privat)?

Finansiering av kommunal sektor

Her er det mange ulike innfallsvinkler. F.eks. å la kommuner beholde større del av inntektsskatt, gjeninnføre selskapsskatt osv. Kommuner med sterk befolkningsvekst opplever betydelig økonomisk utfordringer og må antas å «holde igjen» på veksten av den grunn, er dette fornuftig i et effektivitetsperspektiv?

Rattsø-rapporten har interessante synspunkter på dette spørsmålet bl.a. at kommunene kan beholde større del av skatteinntektene selv.

Hva bør gjøres med styringsopplegg (tendenser til statlig detaljstyring), funksjonsfordeling, finansiering og struktur?

Innledningsvis vil jeg peke på at det skjer et omfattende arbeid for å utvikle og styrke ledelse, styring og organisering i kommunesektoren. Mange av de tiltak som velges har flere målsettinger og ikke ensidig handler om å bedre produktiviteten. Det er et perspektiv som jeg tror det kan være verdt å trekke frem.

Gode kommuner gjør langt på vei det som er fornuftig ut fra hensynet til samfunnets ressursbruk.

I et innlegg som Roland Furst holdt på KS sin Kommuneøkonomikonferanse i 2011 vektla han følgende momenter:

«Hvilke kommuner lykkes med effektiviseringsarbeidet?»

Kommuner som er i en **presset økonomisk situasjon**.

Dessuten:

-Kommuner som har **oversikt** over status ift. ressursbruk og tjenesteyting – og som bruker dette i utformingen av styringssignaler.

-Kommuner som er i stand til å foreta bevisste **prioriteringer** – basert på oversikt: Tydelige mål og retningslinjer for tiltak.

-Kommuner som lykkes i å **forankre** prioriteringene i **kommunestyret**.

-Kommuner som klarer å forankre prioriteringene og ansvar for effektivisering i **hele organisasjonen** – delegasjon (mest mulig myndighet med klart ansvar).

-Kommuner som etablerer gode **støttefunksjoner** for mellomledere – uten å frata disse myndighet og ansvar.

-Og selvfølgelig: Kommunal virksomhet er personalintensiv. Måltrettet og «praksisnær» **kompetanseutvikling** for ledere og medarbeidere.»

(Innlegg på KS sin Kommuneøkonomikonferansen i 2011)

Jeg synes de punktene uttrykker i stor grad hva gode kommuner vektlegger. Det er dette som er kjernepunkter i kommunal styring. I praksis må hensynet til produktivitet og effektivitet inngå som elementer i god styring.

Jeg vil i det videre trekke frem noen momenter som kan vektlegges overfor produktivitetskommissjonen:

Gjennomgå/ redusere statlige retningslinjer etc. for utforming av det kommunale tjenestetilbudet som begrenser effektivitet.

Produktivitet og effektivitet er vel kanskje ikke det hensynet som har fått størst gjennomslag ved utforming av ulike statlige retningslinjer.

I Meld. St. 12 (2011/12) – om Stat og kommune – styring og samspel ble det påpekt at omfanget av statlig styring gjennom ulike virkemidler har økt betydelig. Statlige veiledere ble trukket frem som en av flere retningslinjer som gir faglige råd uten å være rettslig bindende. Likevel blir veilederne lokalt, ikke minst av fagfolkene de retter seg til, oppfattet som nettopp bindende. Omfanget av veiledere er stort spesielt innen helse- og utdanningssektoren.

Difi har utarbeidet en rapport (2013:14) Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene som belyser dette på en bra måte. Difi anbefaler bl.a. at direktoratene bør

skaffe seg mer kunnskap om kommunesektoren og involvere sektoren bredere og mer systematisk i sitt arbeid med utformingen av veiledere.

Produktivitetskommissjonen bør ta initiativ til å få det nærmere belyst.

Det kan også være nyttig å finne frem til eksempler evt arbeide videre med å samle eksempler fra kommunal hverdag som belyser hvordan statlige retningslinjer begrenser kommunal handlefrihet og binder ressursbruk unødig.

F. eks. har husbanken klare krav til at omsorgsboliger for utviklingshemmede skal bygges med få enheter, krav som gjør det krevende for kommunen å etablere en effektiv drift (f.eks. knyttet til ledelse, nattevakt og vikarer).

Forenkling og avbyråkratisering

Byråkrati avler byråkrati. Det utvikler seg en «ikke gjøre feil»-kultur som understøttes godt av jakt på syndebukker når noe går galt. Kommunene må kontinuerlig drive utviklings- og forbedringsarbeid. Det innebærer også å være ærlig når noe går galt eller ikke utføres forsvarlig. Men veldig mye går bra. Det bør være utgangspunktet for vurdering av nye retningslinjer, krav til rapportering og tilsynsvirksomhet.

Hvis fokuset for ensidig rettes mot at noe kan gå galt, binder vi opp mye ressurser i å hindre feil fremfor å prøve ut nye og bedre løsninger. Innovasjon forutsetter en kultur hvor det er lov å feile.

Det er interessant om produktivitetskommissjonen drøfter motsetningene som ligger utøvelse av tjenestene sett opp mot detaljregulering, tilsyn, rapportering og kontroll. Utfordringen blir å finne et balansepunkt. Det bør gå i retning av få og tydelige mål knyttet til kjerneoppgaver og effektene de har for innbyggere. Samtidig må ledere holdes ansvarlig for resultatene som oppnås gjennom tydelige lederavtaler som følges opp regelmessig.

KMD har iverksatt et arbeid ift forenkling og avbyråkratisering bl.a. en del om tidstyvene. Difi har igangsatt et prosjekt for å følge opp dette for å utvikle metoder for å kartlegge og fjerne de såkalte tidstyvene i statlig sektor bl.a. rettet mot kommunene. Det er et arbeid som KS og kommunesektoren kan følge i forhold til statlige myndigheter, men også i forhold til egen virksomhet.

Byråkrati kan tas helt ned til kommunal tjenesteproduksjon, og ha et blikk for hvordan den enkelte enhet og ansatte utøver sin virksomhet. I forvaltningstjenester er det avgjørende hvordan saksgang og flyten er lagt opp, og ikke minst hvordan den enkelte medarbeider evner å organisere og gjennomføre sin produksjon. Her må det også ses nærmere på hvordan ledere følger opp, stiller krav og forventninger og veileder sine ansatte.

Det må hele veien være et fokus på såkalte kjerneoppgaver for eksempel målt som direkte brukertid. Den danske kommisjonen har gjennomgått dette og påvist store forskjeller.

Bærum kommune har som mange andre virksomheter prøvd ut Lean-metodikk, og vil i det videre se hvordan det kan tas i bruk i større skala i kommunen herunder sammenhenger med innovasjonsarbeidet. Systematiske gjennomganger av arbeidsflyt og saksgang vil åpenbart bidra godt til mer effektiv og produktiv tjenesteproduksjon i kommunesektoren..

Komplekse – overgripende problemstillinger.

«Wicked problems» har vært mye fremme i diskusjonen, kanskje særlig etter 22.juli 2011. Komplekse utfordringer som er avhengig av samordning og løsninger som skapes i fellesskap mellom ulike enheter som i utgangspunktet har selvstendige oppgaver å løse.

Dette er et tema som det kan være god grunn for produktivitetskommisjonen til å se nærmere på eller få mer utredet.

Dette har nær sammenheng med tendensene i stat og kommune til silotenking/arbeid hvor det finnes få resultatmål som måler og krediterer slike resultater.

Det bringer oss også til gjennomføringsevne i store komplekse samfunnsoppgaver. Areal og transport i storbyområdene er et eksempel på dette. En nærmere drøfting av hva som fremmer og hemmer gjennomføring av slike felles utfordringer kan være et nyttig innspill.