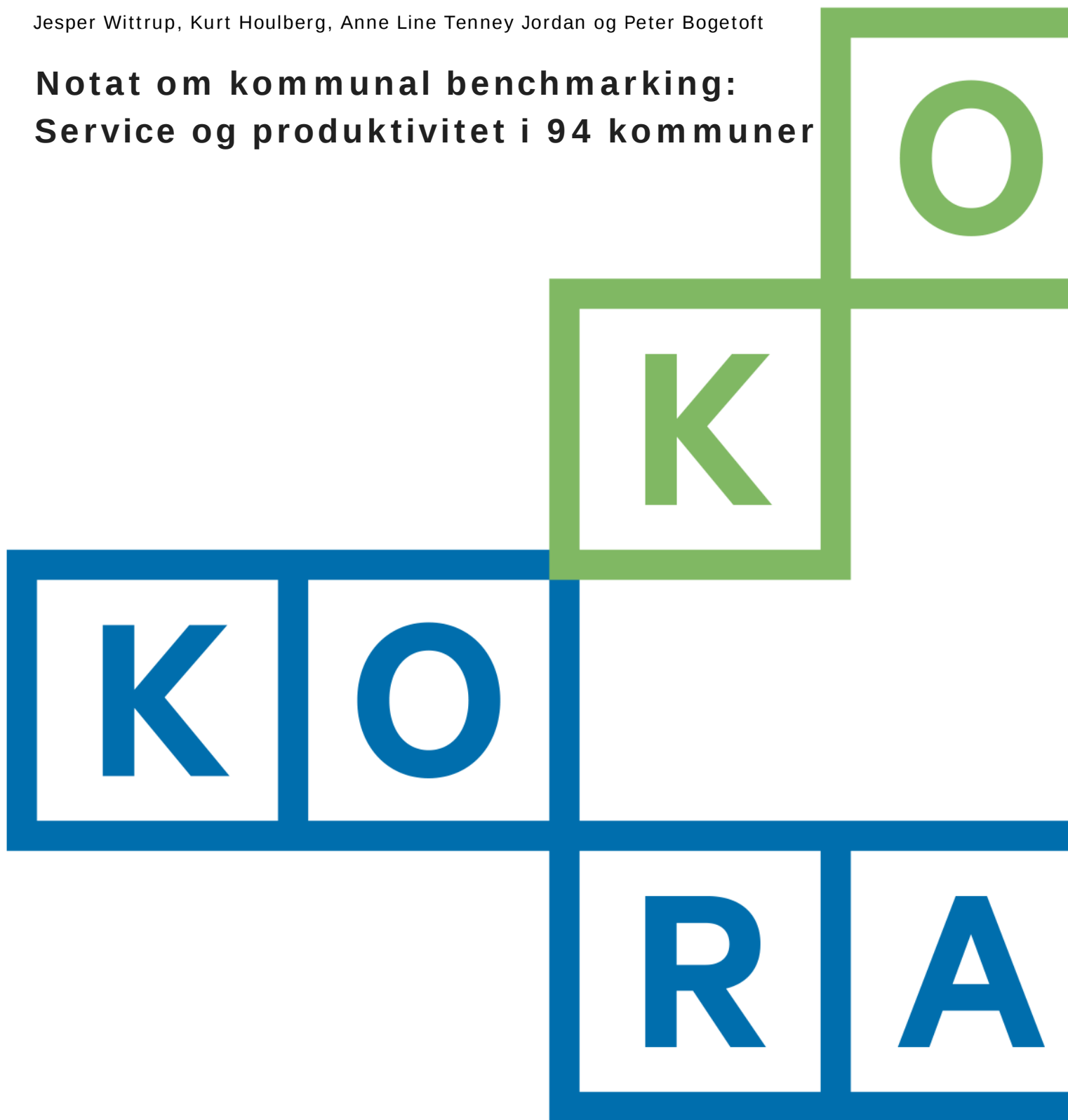


Jesper Wittrup, Kurt Houlberg, Anne Line Tenney Jordan og Peter Bogetoft

Notat om kommunal benchmarking: Service og produktivitet i 94 kommuner



"Kommunal benchmarking: Service og produktivitet i 94 kommuner" kan downloades fra hjemmesiden www.kora.dk.

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7509-626-8

Projekt 10542

August 2013

KORA

Det Nationale Institut for

Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.

Indhold

1	Indledning.....	4
2	Forbehold.....	5
3	Kommunale serviceniveauer.....	7
4	Kommunalt produktivitetspotentiale.....	16
5	Benchmarking som læringsredskab.....	25

1 Indledning

Produktivitetskommissionen og KORA publicerede i juni 2013 en rapport om kommunale serviceniveauer og produktivitet. Formålet med rapporten var dels at foretage en beregning af et samlet (ikke-udgiftsbaseret) indeks for kommunal service, samt at identificere størrelsen af et kommunalt produktivitetspotentiale. I modsætning til eksempelvis Økonomi- og Indenrigsministeriets beregninger af de kommunale serviceniveauer, der primært kan sige noget om, hvor mange penge kommunerne bruger, giver denne form for benchmarking dermed en indikation af, hvor meget service borgerne får for pengene.

Det blev i forbindelse med den nævnte rapport understreget, at det ikke var hensigten med analysen at fremstille resultater for enkeltkommuner. Sammenholdt med, at resultaterne på kommuneniveau, må vurderes at være mere usikre end de aggregerede resultater, blev det foreløbigt besluttet ikke at offentliggøre beregningerne af serviceniveau og produktivitet for de enkelte kommuner.

Efter offentliggørelsen af rapporten har både Produktivitetskommissionen og KORA imidlertid oplevet en betydelig interesse for beregningerne fra såvel kommuner og medier. Det er derfor besluttet at offentliggøre de beregnede tal for enkeltkommuners serviceniveau og produktivitet i dette opfølgende notat. Disse tal må dog naturligvis ses og fortolkes i lyset af behovet for fortsat at arbejde med forbedring af datagrundlaget.

Med offentliggørelsen af tallene ønsker Produktivitetskommissionen og KORA tillige at tilskynde kommunerne til at bruge benchmarking som led i bestræbelserne på at effektivisere. Desuden ser vi offentliggørelsen som en mulighed for at få identificeret nogle af de svagheder, der måtte være i datagrundlaget med sigte på, at de over tid kan udbedres.

Datagrundlaget for dette notat er i det store hele identisk med det, der er anvendt i rapporten "Kommunale serviceniveauer og produktivitet". På dagtilbudsområdet er der dog foretaget en opdatering af data på baggrund af et igangværende projekt vedr. kortlægning af personaleforbruget i kommunernes dagtilbud 2007-2012. Opgørelsesmetoden er endnu ikke færdigudviklet, men de nye data vurderes at give et bedre billede af den mellemkommunale variation på området. Denne opdatering af data har ikke væsentlig indvirkning på de overordnede resultater, der er præsenteret i den tidligere rapport.

Dette notat indeholder ikke konkrete anbefalinger til, hvordan de identificerede potentialer kan indfris. Produktivitetskommissionen vil adressere dette i en særskilt rapport.

Afsnit 2 beskriver de væsentligste forbehold, man bør have in mente ved læsningen af resultaterne på kommuneniveau. Afsnit 3 og 4 præsenterer beregningerne af henholdsvis serviceniveau og produktivitet. Afsnit 5 beskriver kort nogle af mulighederne for at bruge tallene.

2 Forbehold

Analysens metode er allerede beskrevet i rapporten "Kommunale serviceniveauer og produktivitet" fra juni 2013, og der henvises til denne for en nærmere gennemgang. I forhold til anvendelse af resultaterne på kommuneniveau er det dog relevant at understrege, at der fortsat er behov for forbedring af datagrundlaget. De væsentligste problemstillinger kan opridses som:

1. Vi har identificeret 47 indikatorer, der giver et forholdsvis bredt billede af den kommunale service. Dog er der på nogle områder mangel på gode serviceindikatorer. Vi vurderer, at der for hele serviceområder, svarende til ca. 25 pct. af de samlede kommunale udgifter, ikke findes egnede indikatorer¹. I tilgift er det – selv på serviceområder, hvor der findes en række relevante indikatorer – naturligvis ikke alt, der måles eller er målbart. Det er derfor vigtigt at hæfte sig ved, at projektet præsenterer en sammenligning af kommunernes målelige serviceoutput. Kommuner, der fremstår med et relativt lavt målbart serviceniveau, kan evt. have prioriteret ikke-målbare aspekter højt.
2. Vi har kun i meget begrænset omfang kunnet basere opgørelsen af et kommunalt serviceniveau på såkaldte outcome-indikatorer, der siger noget om effekten af indsatsen. De fleste af de anvendte indikatorer er output-indikatorer, der siger noget om omfanget af den kommunale indsats (eksempelvis personalenormeringer). Det indebærer, at vi ikke nødvendigvis kan sige, at et højt målbart kommunalt serviceniveau er udtryk for gode resultater og effekter i forhold til borgerne².
3. Vi har valgt at begrænse sammenligningerne mellem kommunerne på en sådan måde, at kommuner ikke sammenlignes med andre kommuner, der har en meget anderledes social sammensætning. Dette er af en række grunde³ mest hensigtsmæssigt, men det indebærer, at nogle kommuner sammenlignes med færre kommuner end andre. Kommuner, der kun sammenlignes med et mindre antal andre kommuner har lettere ved at se relativt produktive ud. Metoden kan således overvurdere serviceniveau og produktivitet for kommuner, hvor borgernes sociale sammensætning afviger væsentligt fra landsgennemsnittet.
4. Med henblik på at få så robuste data som muligt er såvel serviceindikatorer som økonomital målt over en treårig periode (2009-11). En ulempe herved er, at det serviceniveau og den produktivitet, som måles, kan afvige fra de faktiske forhold i 2013. En del af de potentialer og besparelsesmuligheder, der påpeges, kan i princippet allerede være indhøstet.
5. Kommunernes produktivitet er beregnet ved at sammenholde kommunernes serviceniveau med forholdet mellem faktiske og forventede kommunale udgifter. De forventede kommunale udgifter er igen estimeret ud fra oplysninger om kommunernes demografiske og socioøkonomiske forhold. Der vil i sagens natur altid være en vis usikkerhed knyttet til et sådant estimat, og unøjagtigheder vil kunne påvirke produktivitsberegningen.
6. Analysen estimerer et samlet serviceniveau for den enkelte kommune, men ligeledes specifikke serviceniveauer for otte sektorområder: dagtilbud, folkeskoler (inkl. SFO og specialskoler), ældreområdet, socialt udsatte, kultur og fritid, vejvæsen, sundhed samt

¹ Heraf udgør en stor del dog administration, der må formodes direkte eller indirekte at medvirke til produktionen af de øvrige (og målbare) serviceydelser.

² Af samme årsag har vi valgt at bruge betegnelsen "produktivitet" frem for "effektivitet", når serviceniveau sammenholdes med ressourceforbrug.

³ Se rapporten "Kommunale serviceniveauer og produktivitet".

arbejdsmarkedsforanstaltninger. Indikatorernes validitet varierer fra område til område. Den vurderes som relativt god for eksempelvis folkeskoleområdet, men må vurderes som ringere på det specialiserede socialområde⁴.

7. Den kommunale produktivitet er endvidere beregnet specifikt for tre sektorområder: dagtilbud, folkeskoler og ældreområdet. Denne beregning forudsætter i princippet, at kommunernes kontering og fordeling af udgifterne i regnskabet er konsistent og sammenlignelig. Dette gælder såvel fordelingen mellem administration og serviceområder samt fordelingen indbyrdes mellem serviceområderne. Som beskrevet nærmere i appendiks til rapporten "Kommunale serviceniveauer og produktivitet", kan vi ikke være sikre på, at udgiftsfordelingen på serviceområderne er fuldt sammenlignelig. På nogle områder, herunder skoleområdet, er situationen dog bedre end på andre. På flere andre serviceområder anser vi fordelingen for at være særdeles problematisk, hvorfor vi ikke har foretaget særskilte beregninger for disse områder⁵.

Samlet set bør man derfor være påpasselig med læsningen af de beregnede tal på kommuneniveau. Det er vores opfattelse, at de beregnede service- og produktivitsforskelle i mange tilfælde afspejler reelle forskelle. Tallene kan i så fald bruges til at understøtte kommunernes indsats for at forbedre service og produktivitet.

I andre tilfælde kan det være, at tilsyneladende forskelle mellem visse kommuner alene kan forklares ved de datamæssige svagheder, der p.t. eksisterer på området. Hvis denne analyse – og offentliggørelsen af tallene – kan bidrage til at få identificeret og udbedret sådanne svagheder i datagrundlaget, vil også dette i sig selv efter vores opfattelse være en væsentlig gevinst til gavn for fremtidig kommunal Benchmarking.

⁴ Det er naturligvis desuden af afgørende betydning for analysen, at kommunerne har foretaget retvisende indberetninger vedr. de aktiviteter, der måles på.

⁵ I tilgift mangler vi på nogle områder en egnet model til estimering af forventede udgifter.

3 Kommunale serviceniveauer

Benchmarkinganalysen har identificeret 47 indikatorer, der hver især bidrager til at kaste lys over den konkrete service, kommunerne leverer til borgerne. Det er eksempelvis indikatorer for de faglige resultater i folkeskolen; personalenormeringer i dagtilbud; omfanget af hjemme-hjælpstimer til ældre; biblioteksudlån; vej kvalitet osv. Detaljerede beskrivelser af de udvalgte indikatorer fremgår af rapporten om kommunale serviceniveauer og produktivitet fra juni 2013.

Indikatorerne er så vidt muligt korrigeret, således at de afspejler reelle forskelle i service, og ikke blot forskelle i kommunernes befolkningssammensætning. De faglige resultater i folkeskolen er således korrigeret for forskelle i elevernes sociale baggrund. Indikatorerne på ældreområdet er korrigeret ud fra oplysninger om aldersfordelingen blandt kommunens ældre. Indikatoren for børns tandsundhed er korrigeret for forskelle i fluorindholdet i drikkevandet. Ved vurderingen af den kommunale indsats for at hjælpe folk i arbejde tages hensyn både til forskelle i de arbejdsløses sociale baggrund samt lokale arbejdsmarkedsforhold osv.

I tilgift er sammenligningerne mellem kommunerne begrænset, således at en kommune ikke sammenlignes med de andre kommuner, der har en meget anderledes social sammensætning⁶.

Serviceindikatorerne er blevet vægtet sammen for at give et samlet billede af kommunernes service. Denne sammenvægtning er foretaget på en sådan måde, at den enkelte kommune stilles i det bedst mulige lys, dvs. får den højest mulige beregnede service. Indikatorer, hvor en kommune har en relativ høj service sammenlignet med andre kommuner, vil vægte relativt tungt i beregningen af kommunens samlede service, mens indikatorer, hvor kommunen har en relativ lav service, vil vægte mindre. På denne vis tages hensyn til, at kommunerne prioriterer forskelligt, og der er en mindre risiko for, at estimatet for det generelle serviceniveau i den enkelte kommune undervurderes. Der er dermed tale om det, der i forskningslitteraturen undertiden betegnes som en "Benefit of the Doubt" (lad tvivlen komme dem til gode)-tilgang til indekskonstruktion.

Kommuner med under 10.000 indbyggere indgår ikke i analysen, da de ofte vil have "ekstreme" værdier på serviceindikatorerne. Analysen omfatter derfor kun 94 kommuner.

3.1 Generel kommunal service

Nedenstående Danmarkskort viser fordelingen af kommunernes samlede serviceniveauer. 32 kommuner er kendetegnet ved, at vi med den anvendte metode ikke har kunnet finde andre kommuner, der med rimelig sikkerhed kan siges at have en højere samlet service (med tilsvarende implicitte prioriteringer). Disse kommuner angives til at have et samlet serviceniveau på 1,0000. Det gælder for en sådan kommune, at den også vil have et antal indikatorer, hvor den leverer en lavere service end andre kommuner. Men ud fra en samlet betragtning, og ud fra en formodning om, at de indikatorer kommunen scorer højt på, også er dem borgerne i kommunen lægger mest vægt på, kan vi ikke sige, at kommunen har en lavere service end andre.

Det er værd at bemærke, at kommunerne som nævnt kun sammenlignes med andre kommuner, der ikke har en meget afvigende social (demografisk og socioøkonomisk) sammensætning. Det indebærer, at en kommune med en "gennemsnitlig" social sammensætning sammenlignes med et relativt højt antal andre kommuner, mens kommuner med en mere usædvanlig social

⁶ Økonomi- og Indenrigsministeriets indikator for kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov bruges til at inddele kommunerne i sammenligningsgrupper.

62 kommuner er kendetegnet ved, at de med rimelig sikkerhed kan siges at have et lavere samlet serviceniveau end et antal andre sammenlignelige kommuner. Næsten uanset⁷, hvordan indikatorerne sammenvægtes, er der altså andre kommuner, der har en højere beregnet service. En kommune med et serviceniveau på 0,95 kan siges at have (mindst) fem pct. lavere service.

8

Tabel 1. Samlet, beregnet serviceniveau for kommunerne (fortsættes på næste side)

Kommune	Serviceniveau	Antal sammenlignings-kommuner
Albertslund	1,0000	4
Allerød	1,0000	15
Assens	0,9742	71
Ballerup	0,9912	39
Billund	1,0000	64
Bornholm	0,9417	54
Brøndby	0,9596	4
Brønderslev	1,0000	65
Dragør	1,0000	24
Egedal	0,9620	15
Esbjerg	1,0000	46
Favrskov	1,0000	29
Faxe	0,9376	70
Fredensborg	0,9992	70
Fredericia	0,9735	54
Frederiksberg	0,9663	69
Frederikshavn	1,0000	56
Frederikssund	0,9392	62
Furesø	0,9900	58
Faaborg-Midtfyn	0,9176	67
Gentofte	0,9804	47
Gladsaxe	0,9772	65
Glostrup	1,0000	45
Greve	0,9318	69
Gribskov	0,9847	64
Guldborgsund	1,0000	54
Haderslev	0,9402	68
Halsnæs	0,9664	71
Hedensted	1,0000	48
Helsingør	0,9744	58
Herlev	0,9982	18
Herning	1,0000	66
Hillerød	1,0000	49
Hjørring	0,9889	71
Holbæk	0,9708	71
Holstebro	0,9886	66
Horsens	0,9985	66
Hvidovre	0,9652	43
Høje-Taastrup	1,0000	43
Hørsholm	0,9790	39
Ikast-Brande	1,0000	70
Ishøj	1,0000	4
Jammerbugt	1,0000	71

Kommune	Serviceniveau	Antal sammenlignings-kommuner
Kalundborg	0,9375	64
Kerteminde	1,0000	67
Kolding	0,9985	70
København	1,0000	11
Køge	0,9429	71
Langeland	1,0000	23
Lejre	0,9920	15
Lemvig	1,0000	71
Lolland	1,0000	5
Lyngby-Taarbæk	0,9590	65
Mariagerfjord	1,0000	71
Middelfart	0,9660	66
Morsø	0,9440	54
Norddjurs	0,9972	66
Nordfyn	0,9634	65
Nyborg	0,9401	71
Næstved	0,9355	70
Odder	0,9582	44
Odense	0,9507	42
Odsherred	0,9449	62
Randers	0,9928	71
Rebild	1,0000	45
Ringkøbing-Skjern	1,0000	62
Ringsted	0,9444	70
Roskilde	1,0000	66
Rudersdal	0,9448	47
Rødovre	0,9955	31
Silkeborg	0,9721	56
Skanderborg	1,0000	29
Skive	0,9691	70
Slagelse	0,9470	41
Solrød	0,9880	29
Sorø	0,9583	69
Stevns	0,9693	59
Struer	0,9420	71
Svendborg	0,9982	71
Syddjurs	1,0000	58
Sønderborg	0,9299	71
Thisted	0,9530	71
Tønder	0,9967	47
Tårnby	0,9342	70
Vallensbæk	0,9946	38
Varde	0,9724	67
Vejen	0,9887	65
Vejle	0,9627	69

Kommune	Serviceniveau	Antal sammenligningskommuner
Vesthimmerland	1,0000	70
Viborg	0,9807	64
Vordingborg	0,8986	64
Aabenraa	1,0000	68
Aalborg	1,0000	68
Aarhus	1,0000	54

3.2 Sektorspecifik kommunal service

Det forhold, at kommuner med lav service på ét område typisk kompenserer med høj service på andre områder, gør, at det samlede billede af kommunernes serviceniveauer bliver mindre nuanceret. Ser man derimod på hvert sektorområde for sig, er der større spredning. Nedenstående tabel viser kommunernes beregnede serviceniveauer på de enkelte sektorområder.

Vi har foretaget en inddeling i otte sektorområder: Dagtilbud, folkeskoler (inkl. SFO og specialskoler), ældreområdet, det specialiserede socialområde, kultur og fritid, vejvæsen, sundhed samt arbejdsmarkedsforanstaltninger. Kvaliteten af indikatorerne varierer fra område til område. De vurderes som relativt gode for eksempelvis folkeskoleområdet, mens serviceindikatorerne for det specialiserede socialområde kan give et mindre præcist billede af den leverede service.

Tabel 2. Beregnet serviceniveau på områder i den kommunale sektor (fortsættes på næste side)

Kommune	Dagtilbud	Folkeskole, SFO mv.	Ældre	Det specia- liserede socialom- råde	Sundhed og fore- byggelse	Kultur og fritid	Vejvæsen	Arbejds- markeds- foranstalt- ninger	Antal sammen- lignings- kommuner
Albertslund	1,00	0,98	0,86	0,99	0,99	1,00	0,78	0,93	4
Allerød	0,99	1,00	0,80	0,92	0,96	0,97	1,00	0,89	15
Assens	0,89	0,97	0,94	0,82	0,89	0,75	0,92	0,83	71
Ballerup	0,99	0,96	0,89	0,83	1,00	0,94	0,78	0,70	39
Billund	0,94	0,98	0,98	0,79	0,93	0,89	0,97	1,00	64
Bornholm	0,89	0,83	0,92	0,83	0,80	0,85	1,00	0,89	54
Brøndby	1,00	0,95	0,81	0,98	0,98	0,83	0,78	0,95	4
Brønderslev	0,92	0,94	0,96	0,88	0,94	0,85	0,96	0,76	65
Dragør	0,96	0,96	0,92	0,99	1,00	0,91	0,82	1,00	24
Egedal	0,83	0,91	0,87	0,92	0,97	0,86	0,90	0,98	15
Esbjerg	0,94	1,00	0,98	0,82	0,76	0,87	0,80	0,94	46
Favrskov	0,86	0,98	0,93	0,86	0,95	0,85	0,90	0,81	29
Faxe	0,82	0,78	0,98	0,83	0,91	0,88	0,92	0,85	70
Fredensborg	0,90	0,91	0,97	0,84	0,94	0,85	0,78	0,91	70
Fredericia	0,94	0,94	0,93	0,76	0,78	0,83	0,78	0,82	54
Frederiksberg	0,95	0,91	0,88	0,81	0,83	0,92	0,90	0,85	69
Frederikshavn	0,91	0,96	1,00	0,86	0,75	0,79	0,65	0,97	56
Frederikssund	0,87	0,80	0,90	0,82	1,00	0,83	0,80	0,89	62
Furesø	0,98	0,89	0,81	0,88	0,92	0,93	0,80	0,93	58
Faaborg-Midtfyn	0,84	0,90	0,82	0,75	0,96	0,83	0,90	0,76	67
Gentofte	1,00	0,84	0,81	0,91	1,00	1,00	0,96	0,90	47
Gladsaxe	0,92	0,94	0,93	0,78	0,85	0,95	0,78	0,82	65
Glostrup	0,98	1,00	0,88	0,83	0,84	0,96	0,91	0,77	45

Kommune	Dagtilbud	Folkeskole, SFO mv.	Ældre	Det specialiserede socialområde	Sundhed og forebyggelse	Kultur og fritid	Vejvæsen	Arbejdsmarkedsforanstaltninger	Antal sammenligningskommuner
Greve	0,92	0,83	0,92	0,76	0,91	0,84	0,68	0,97	69
Gribskov	0,85	0,92	0,87	0,90	1,00	0,75	0,81	0,82	64
Guldborgsund	0,93	0,95	0,97	0,85	0,79	0,92	0,78	0,95	54
Haderslev	0,88	0,90	0,95	0,75	0,80	0,76	0,87	0,84	68
Halsnæs	0,84	0,84	0,98	0,91	0,81	0,81	0,77	0,87	71
Hedensted	0,92	0,93	0,93	0,84	0,89	0,70	0,96	0,81	48
Helsingør	0,98	0,86	0,88	0,86	0,84	1,00	0,73	1,00	58
Herlev	1,00	1,00	0,80	0,91	0,92	1,00	0,80	0,83	18
Herning	0,94	1,00	0,91	0,75	0,91	1,00	0,95	0,86	66
Hillerød	0,93	0,94	0,80	1,00	0,94	0,76	0,65	0,80	49
Hjørring	0,82	0,96	0,98	0,86	0,81	0,79	0,85	0,83	71
Holbæk	0,91	0,93	0,99	0,79	0,75	0,82	0,80	0,97	71
Holstebro	0,91	0,94	0,87	0,82	0,96	0,88	0,90	0,90	66
Horsens	0,87	1,00	0,96	0,85	0,82	0,79	0,80	0,79	66
Hvidovre	1,00	0,94	0,83	0,90	0,88	0,92	0,63	0,87	43
Høje-Taastrup	1,00	1,00	1,00	0,87	0,87	0,87	0,79	0,78	43
Hørsholm	0,95	0,89	0,76	0,93	0,98	1,00	0,87	0,93	39
Ikast-Brande	0,89	0,96	1,00	0,78	0,87	0,74	0,88	0,73	70
Ishøj	0,92	1,00	1,00	1,00	1,00	0,94	0,79	1,00	4
Jammerbugt	0,89	0,95	0,98	0,93	0,92	0,73	0,97	0,82	71
Kalundborg	0,84	0,94	0,89	0,82	0,78	0,75	0,82	0,87	64
Kerteminde	0,88	0,98	0,98	0,83	0,85	0,80	0,88	0,73	67
Kolding	1,00	1,00	0,89	0,79	0,88	0,88	0,79	0,84	70
København	1,00	0,94	1,00	1,00	0,88	0,93	0,62	0,90	11
Køge	0,93	0,82	0,85	0,86	0,92	0,82	0,96	0,86	71
Langeland	0,92	1,00	0,98	1,00	0,73	0,75	0,80	0,90	23
Lejre	0,94	0,94	0,93	0,84	0,96	0,88	0,77	0,81	15

Kommune	Dagtilbud	Folkeskole, SFO mv.	Ældre	Det specialiserede socialområde	Sundhed og forebyggelse	Kultur og fritid	Vejvæsen	Arbejdsmarkedsforanstaltninger	Antal sammenligningskommuner
Lemvig	0,97	0,99	0,91	0,88	0,80	0,83	0,91	1,00	71
Lolland	1,00	1,00	0,86	1,00	0,99	0,85	1,00	1,00	5
Lyngby-Taarbæk	1,00	0,94	0,75	0,80	1,00	0,97	0,97	0,82	65
Mariagerfjord	0,91	1,00	0,94	0,81	0,95	0,87	0,79	0,86	71
Middelfart	0,87	0,95	0,86	0,80	0,92	0,92	0,87	0,86	66
Morsø	0,99	0,87	0,87	0,82	0,74	0,80	0,90	0,93	54
Norddjurs	0,81	0,91	1,00	0,87	0,89	0,81	0,88	0,87	66
Nordfyn	0,91	0,96	0,91	0,75	0,90	0,73	0,95	0,76	65
Nyborg	0,88	0,92	0,95	0,69	0,77	0,83	0,81	0,81	71
Næstved	0,88	0,82	0,91	0,80	0,94	0,76	0,80	0,88	70
Odder	0,92	0,96	0,78	0,84	0,97	0,90	0,89	0,74	44
Odense	0,83	0,90	0,94	0,76	0,75	1,00	0,77	0,79	42
Odsherred	0,92	0,92	0,92	0,80	0,75	0,84	0,83	0,82	62
Randers	0,96	0,96	0,96	0,83	0,80	0,83	0,81	0,79	71
Rebild	0,90	0,91	0,97	0,91	1,00	0,77	0,99	0,85	45
Ringkøbing-Skjern	0,91	1,00	0,92	0,81	0,94	0,75	1,00	0,85	62
Ringsted	0,94	0,85	0,89	0,85	0,93	0,81	0,73	0,90	70
Roskilde	1,00	0,92	0,88	0,90	1,00	1,00	0,68	0,89	66
Rudersdal	0,95	0,82	0,81	0,85	0,97	0,97	0,81	0,91	47
Rødovre	0,99	0,95	0,89	0,93	0,85	0,89	0,81	0,94	31
Silkeborg	0,96	0,88	0,85	0,84	0,95	0,87	0,98	0,79	56
Skanderborg	0,96	0,99	1,00	0,85	0,97	0,82	0,81	0,83	29
Skive	0,88	0,90	0,95	0,76	0,94	0,83	0,70	0,88	70
Slagelse	0,94	0,91	0,94	0,80	0,81	0,77	0,80	1,00	41
Solrød	0,90	0,91	0,80	1,00	0,89	0,80	0,99	1,00	29
Sorø	0,93	0,84	0,96	0,84	0,92	0,77	0,84	0,80	69
Stevns	0,83	0,86	0,93	0,83	0,93	0,77	0,80	0,83	59

Kommune	Dagtilbud	Folkeskole, SFO mv.	Ældre	Det specia- liserede socialom- råde	Sundhed og fore- byggelse	Kultur og fritid	Vejvæsen	Arbejds- markeds- foranstalt- ninger	Antal sammen- lignings- kommuner
Struer	0,90	0,91	0,91	0,73	0,85	0,87	0,98	0,77	71
Svendborg	0,91	0,93	0,94	0,92	0,78	0,87	0,67	0,85	71
Syddjurs	0,88	0,93	0,94	0,90	0,99	0,76	0,93	0,67	58
Sønderborg	0,87	0,93	0,89	0,70	0,80	0,81	0,82	0,93	71
Thisted	0,92	0,92	0,88	0,80	0,80	0,76	0,81	0,91	71
Tønder	0,99	1,00	0,96	0,79	0,81	0,78	1,00	0,89	47
Tårnby	0,93	0,90	0,77	0,78	0,97	0,97	0,78	0,99	70
Vallensbæk	1,00	0,87	1,00	0,73	0,90	0,88	0,83	1,00	38
Varde	0,91	0,98	0,89	0,76	0,93	0,91	0,99	1,00	67
Vejen	0,89	0,92	0,97	0,81	0,93	0,76	1,00	0,93	65
Vejle	1,00	0,92	0,92	0,77	0,91	0,91	0,84	0,85	69
Vesthimmerland	0,95	0,98	0,93	0,91	0,95	0,77	0,90	0,89	70
Viborg	0,92	0,94	0,88	0,83	0,89	0,84	0,95	0,80	64
Vordingborg	0,85	0,82	0,83	0,80	0,80	0,85	0,85	0,81	64
Aabenraa	0,85	0,94	0,91	1,00	0,78	0,82	0,89	0,85	68
Aalborg	0,88	1,00	1,00	0,96	0,87	0,88	0,87	0,91	68
Aarhus	1,00	0,94	1,00	0,82	0,84	0,94	0,84	0,81	54

4 Kommunalt produktivitetspotentiale

Ved hjælp af DEA-metoden er der ligeledes foretaget estimater for kommunernes produktivitetspotentialer. I forbindelse med identifikationen af potentialer søges for en given kommune efter andre kommuner, der har foretaget en lignende prioritering mellem serviceindikatorerne men har opnået mere effektivt forhold mellem det outputbaserede serviceniveau og udgifter. Potentialet kan både forstås som en mulighed for at øge serviceniveauet uden forøgelse af udgifterne, eller som en mulighed for at sænke udgifterne uden at forringe serviceniveauet.

Mere præcist ses det beregnede serviceniveau i sammenhæng med forholdet mellem kommunernes faktiske og forventede udgifter. Med forventede udgifter menes de udgifter, der kan forudsiges på baggrund af demografiske og socioøkonomiske faktorer. Hvis de faktiske udgifter overstiger de forventede, bør vi alt andet lige forvente, at kommunen har en relativt høj service. Kommuner, der fremstår med en produktivitet på under 1, bør alt andet lige have mulighed for at enten at hæve serviceniveauet ved uændrede udgifter, eller at foretage besparelser uden samtidig servicereduktion.

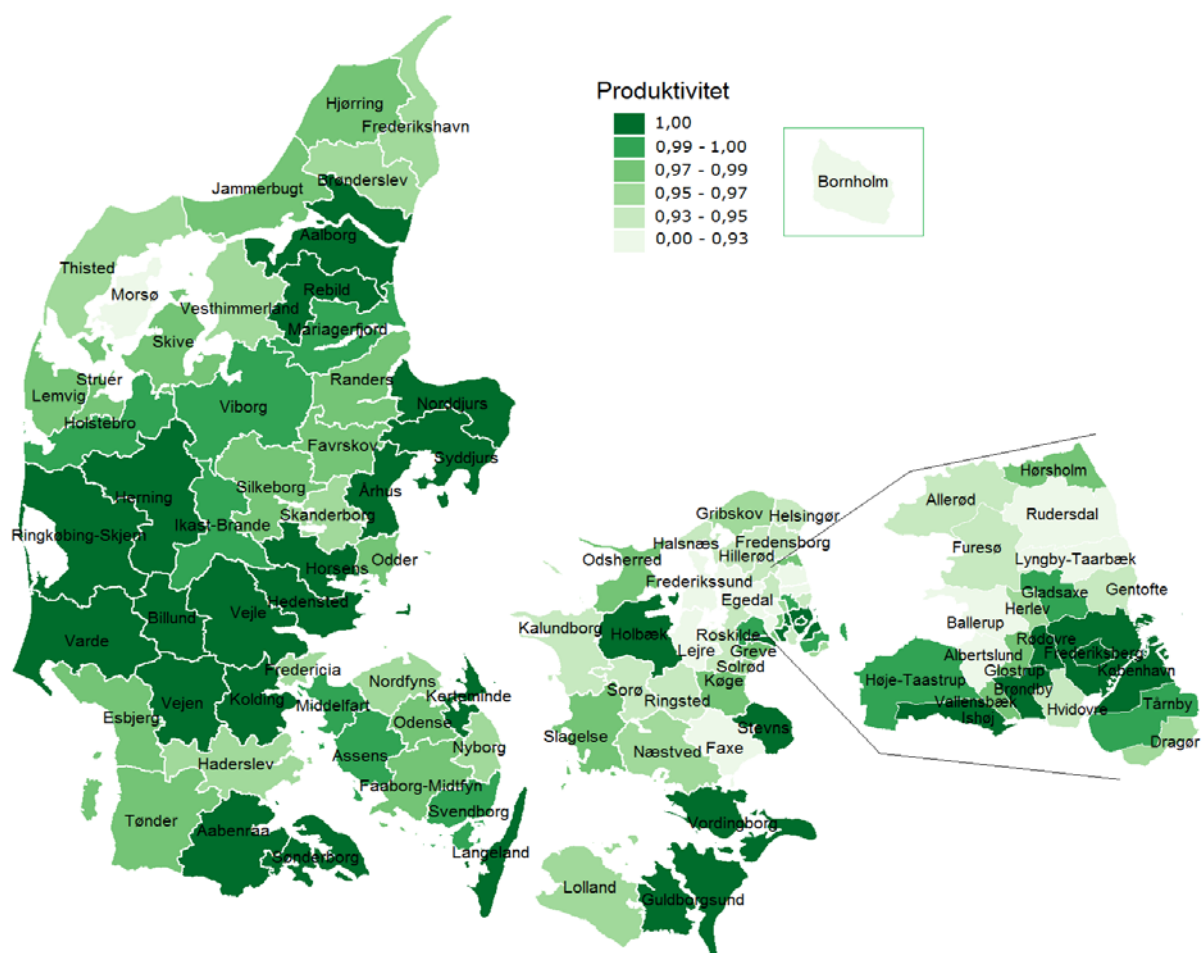
Ligesom i forbindelse med beregningen af serviceniveauer, sammenlignes en given kommune ikke med andre kommuner, der har en væsensforskellig socioøkonomisk sammensætning. Dette kan i princippet gøre det lettere for kommuner, der kun sammenlignes med et mindre antal andre kommuner, at opnå en høj beregnet produktivitet. Af samme grund bør resultaterne ikke fortolkes som udtryk for en entydig rangliste vedrørende kommunernes produktivitet.

Antallet af sammenligningskommuner fremgår af nedenstående tabeller.

4.1 Generel kommunal produktivitet

Nedenstående Danmarkskort viser fordelingen for kommunernes samlede produktivitet. 27 kommuner er kendetegnet ved, at vi med den anvendte metode ikke har kunnet finde andre kommuner, der med rimelig sikkerhed kan siges at have en højere samlet produktivitet. Disse kommuner angives til at have en samlet produktivitet på 1,000. Selv om vi ud fra den valgte metode for disse kommuner ikke har kunnet påvise et produktivitetsforbedringspotentiale, udelukker det naturligvis ikke, at også disse kommuner vil kunne forbedre produktiviteten.

Figur 2. Kommunernes produktivitet



Tabel 3. Samlet, beregnet produktivitet for kommunerne (fortsættes på næste side)

Kommune	Produktivitet	Antal sammenlignings-kommuner
Albertslund	0,9298	4
Allerød	0,9371	15
Assens	0,9904	71
Ballerup	0,9077	39
Billund	1,0000	64
Bornholm	0,9090	54
Brøndby	1,0000	4
Brønderslev	0,9510	65
Dragør	0,9662	24
Egedal	0,8713	15
Esbjerg	0,9769	46
Favrskov	0,9808	29
Faxe	0,9217	70
Fredensborg	0,9470	70
Fredericia	0,9621	54
Frederiksberg	1,0000	69
Frederikshavn	0,9639	56
Frederikssund	0,8935	62
Furesø	0,9413	58
Faaborg-Midtfyn	0,9781	67
Gentofte	0,9369	47
Gladsaxe	0,9992	65
Glostrup	0,9847	45
Greve	0,9747	69
Gribskov	0,9639	64
Guldborgsund	1,0000	54
Haderslev	0,9599	68
Halsnæs	0,9321	71
Hedensted	1,0000	48
Helsingør	0,9411	58
Herlev	0,9566	18
Herning	1,0000	66
Hillerød	0,9449	49
Hjørring	0,9824	71
Holbæk	1,0000	71
Holstebro	0,9910	66
Horsens	1,0000	66
Hvidovre	0,9363	43
Høje-Taastrup	0,9943	43
Hørsholm	0,9784	39
Ikast-Brande	0,9932	70
Ishøj	1,0000	4
Jammerbugt	0,9844	71

Kommune	Produktivitet	Antal sammenlignings-kommuner
Kalundborg	0,9491	64
Kerteminde	1,0000	67
Kolding	1,0000	70
København	1,0000	11
Køge	0,9725	71
Langeland	1,0000	23
Lejre	0,9227	15
Lemvig	0,9754	71
Lolland	0,9616	5
Lyngby-Taarbæk	0,9128	65
Mariagerfjord	0,9968	71
Middelfart	0,9995	66
Morsø	0,9227	54
Norddjurs	1,0000	66
Nordfyn	0,9544	65
Nyborg	0,9582	71
Næstved	0,9686	70
Odder	0,9884	44
Odense	0,9720	42
Odsherred	0,9719	62
Randers	0,9817	71
Rebild	1,0000	45
Ringkøbing-Skjern	1,0000	62
Ringsted	0,9439	70
Roskilde	0,9317	66
Rudersdal	0,9265	47
Rødovre	1,0000	31
Silkeborg	0,9807	56
Skanderborg	0,9612	29
Skive	0,9800	70
Slagelse	0,9834	41
Solrød	0,9511	29
Sorø	0,9303	69
Stevns	1,0000	59
Struer	0,9894	71
Svendborg	0,9982	71
Syddjurs	1,0000	58
Sønderborg	1,0000	71
Thisted	0,9647	71
Tønder	0,9757	47
Tårnby	0,9928	70
Vallensbæk	0,9839	38
Varde	1,0000	67
Vejen	1,0000	65
Vejle	1,0000	69

Kommune	Produktivitet	Antal sammenligningskommuner
Vesthimmerland	0,9539	70
Viborg	0,9985	64
Vordingborg	1,0000	64
Aabenraa	1,0000	68
Aalborg	1,0000	68
Aarhus	1,0000	54

4.2 Sektor-specifik produktivitet

Vi har kørt sektorspecifikke modeller til beregning af produktiviteten på tre delområder: Skoler, dagtilbud og ældre. Modellerne baseres specifikt på sektorområdets indikatorer, og produktivitetspotentialer identificeres på baggrund af forholdet mellem de faktiske udgifter på sektorområdet, og de forventede udgifter modelleret på baggrund af relevante demografiske og socio-økonomiske forklaringsfaktorer i forhold til udgiftsvariationen.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at der er rent modeltekniske grunde til, at den samlede model (hvor alle områder er med) giver et mindre beregnet produktivitetspotentiale, end de sektorspecifikke modeller lagt sammen. Når de sektorspecifikke modeller "lægges sammen", sammenligner vi i realiteten med en højere norm, fordi vi antager, at man kan kombinere bedste praksis på fx skoleområdet i én kommune med bedste praksis på dagtilbudsområdet i en anden kommune. Til sammenligning antager den samlede model – langt mere konservativt – at bedste praksis-kommuner ikke skal være højproduktive på alle serviceområder samtidig.

Valget mellem den sektorspecifikke og samlede model afhænger dermed i høj grad af, om vi tror på, at kommunerne vil kunne lære af forskellige andre kommuner på forskellige områder – eller om vi omvendt finder, at det er nødvendigt med et entydigt forbillede på alle områder, der evt. kan antages at afspejle en sammenhængende "forvaltningskultur". Desuden afhænger valget af omfanget af konteringsproblemer mellem områderne, jf. nedenfor.

Et væsentligt problem med sektorspecifikke modeller er netop, at disse er følsomme over for konteringsforskelle eller -fejl, både indbyrdes i fordelingen af udgifter mellem delområderne og mellem serviceområder og administration. Sådanne konteringsfejl kan få en kommune til at se mere produktiv ud, end den reelt er, hvilket samtidig kan have betydning for det effektiviseringspotentiale, der beregnes for alle andre kommuner. Det skal bemærkes, at forhold vedrørende konteringen ikke har betydning for vurderingen af kommunernes serviceniveau og kun i meget begrænset omfang for vurderingen af effektiviseringspotentialer ved brug af den samlede model

Vi har ikke i forbindelse med dette projekt haft mulighed for systematisk at efterkontrollere kommunernes kontering af udgifter. Vi har imidlertid gennemført en række test, der kan give en indikation af, i hvilket omfang vi kan fæste lid til resultaterne også på sektorniveau. Disse test peger på, at vurderingen af potentialet på skoleområdet⁸ er robust, mens vi er mindre

⁸ Det skal i øvrigt bemærkes, at det ikke er overraskende at se et relativt større identificeret effektiviseringspotentiale på skoleområdet. Skoleområdet er det eneste af de større serviceområder, hvor vi for alvor har outcome-indikatorer (undervisningseffekter). Korrelationen mellem input og outcome må forventes at være væsentligt lavere end mellem input og output. Hvis vi bruger flere penge, kan vi være nogenlunde sikre på at få flere timer og flere lærere, men vi kan ikke være sikre på, at eleverne klarer sig bedre fagligt. Det bør så også betyde, at vi på netop skoleområdet vil identificere en væsentligt højere grad af ineffektivitet end på de øvrige områder.

sikre på resultatet på især ældreområdet. Mere specifikt mener vi at kunne fæste lid til resultaterne på skoleområdet af følgende grunde:

- 1) Der er ikke negativ korrelation mellem de beregnede efficienser på skoleområdet og på de to øvrige områder. Der er således ikke et trade-off, der gør, at en kommune, der ser produktiv ud på skoleområdet, har tendens til at se mindre produktiv ud på de to øvrige områder (eller omvendt).⁹
- 2) Der er ikke positiv korrelation mellem kommunernes andel af administrative udgifter og deres produktivitet på skoleområdet. Det tyder således ikke på, at systematisk forskellig konteringspraksis eller grad af decentralisering har væsentlig indflydelse på det samlede resultat.
- 3) Vi har forsøgt enkeltvis at fjerne de produktive kommuner fra analysen og har undersøgt konsekvenserne. Det viser sig, at det ikke på skoleområdet har meget store konsekvenser at fjerne enkeltkommuner. Dermed er der ikke noget, der tyder på, at en enkeltstående "fejlkontering" i en kommune kan have påvirket resultatet meget.
- 4) En potentiel svaghed er, at vi benytter Økonomi- og Indenrigsministeriets indikator for sociale udgiftsbehov til at identificere, hvilke andre kommuner en given kommune kan sammenlignes med. Denne indikator tager udgangspunkt i en lang række andre faktorer end forhold vedrørende skolebørn. Som alternativ har vi benyttet KORAs indikator for den socioøkonomiske status for elever, der tager afgangseksamen i folkeskolen. Dette giver kun et margintalt anderledes resultat.

Mens resultatet på skoleområdet vurderes som robust, har vi større forbehold over for resultatet på især ældreområdet. Som anført i appendiks II til rapporten "kommunale serviceniveauer og produktivitet" er det velkendt, at kommunerne kan have problemer med at afgrænse udgifter til ældre i forhold til udgifter på det specialiserede socialområde (fx udgifter til foranstaltninger for handicappede).

Nedenstående tabel viser de beregnede produktivitetstal for de tre sektorområder.

⁹ Derimod er der en signifikant negativ indbyrdes korrelation mellem de beregnede efficienser på ældre og dagtilbudsområdet.

Tabel 4. Beregnet produktivitet på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet (fortsættes på næste side)

Kommune	Dagtilbud	Folkeskole, SFO mv.	Ældre	Antal sammenligningskommuner
Albertslund	0,92	0,92	0,83	4
Allerød	1,00	0,91	0,73	15
Assens	0,84	0,98	0,95	71
Ballerup	0,93	0,83	0,81	39
Billund	1,00	1,00	0,93	64
Bornholm	0,77	0,79	0,81	54
Brøndby	1,00	1,00	0,85	4
Brønderslev	0,85	0,86	0,91	65
Dragør	0,96	0,83	1,00	24
Egedal	0,98	0,81	0,78	15
Esbjerg	0,94	1,00	0,83	46
Favrskov	0,88	0,93	0,78	29
Faxe	0,82	0,76	0,89	70
Fredensborg	0,84	0,89	0,80	70
Fredericia	0,90	0,93	0,75	54
Frederiksberg	0,85	0,80	0,96	69
Frederikshavn	0,85	0,94	0,86	56
Frederikssund	0,83	0,67	0,78	62
Furesø	0,85	0,85	0,76	58
Faaborg-Midtfyn	0,75	0,88	0,84	67
Gentofte	0,87	0,81	0,77	47
Gladsaxe	0,83	0,87	0,91	65
Glostrup	0,83	0,91	0,91	45
Greve	0,89	0,82	0,69	69
Gribskov	0,74	0,96	0,89	64
Guldborgsund	0,87	0,88	1,00	54
Haderslev	0,83	0,93	0,97	68
Halsnæs	0,81	0,73	0,94	71
Hedensted	0,87	0,90	0,87	48
Helsingør	0,97	0,82	0,84	58
Herlev	0,95	0,92	0,64	18
Herning	0,82	1,00	0,74	66
Hillerød	0,93	0,88	0,69	49
Hjørring	0,80	0,93	0,89	71
Holbæk	0,90	0,88	0,96	71
Holstebro	0,86	0,97	0,83	66
Horsens	0,80	1,00	0,94	66
Hvidovre	0,93	0,85	0,82	43
Høje-Taastrup	0,92	0,81	1,00	43
Hørsholm	0,94	0,83	0,77	39
Ikast-Brande	0,85	0,88	0,96	70

Kommune	Dagtilbud	Folkeskole, SFO mv.	Ældre	Antal sammenlig- ningskommu- ner
Ishøj	0,89	1,00	1,00	4
Jammerbugt	0,94	0,82	0,98	71
Kalundborg	0,80	0,87	0,94	64
Kerteminde	0,74	0,99	0,89	67
Kolding	0,95	1,00	0,81	70
København	0,86	0,84	0,88	11
Køge	1,00	0,84	0,81	71
Langeland	0,95	0,79	0,96	23
Lejre	0,94	0,91	0,78	15
Lemvig	0,85	0,91	0,74	71
Lolland	0,95	1,00	1,00	5
Lyngby-Taarbæk	0,94	0,90	0,78	65
Mariagerfjord	0,87	0,99	0,90	71
Middelfart	0,85	0,95	0,78	66
Morsø	0,81	0,91	0,76	54
Norddjurs	0,78	0,79	0,94	66
Nordfyn	0,79	0,82	0,89	65
Nyborg	0,82	0,92	0,83	71
Næstved	0,88	0,82	0,88	70
Odder	0,85	0,92	0,66	44
Odense	0,85	0,90	0,89	42
Odsherred	0,73	0,87	0,95	62
Randers	0,84	0,94	0,91	71
Rebild	0,89	0,89	0,89	45
Ringkøbing-Skjern	0,88	1,00	0,72	62
Ringsted	0,96	0,81	0,83	70
Roskilde	0,85	0,75	0,81	66
Rudersdal	0,92	0,83	0,75	47
Rødovre	1,00	0,98	0,83	31
Silkeborg	0,85	0,90	0,71	56
Skanderborg	0,97	0,83	1,00	29
Skive	0,78	0,95	0,98	70
Slagelse	0,86	0,83	0,86	41
Solrød	0,97	0,85	0,68	29
Sorø	0,86	0,80	0,85	69
Stevns	0,77	0,87	0,87	59
Struer	0,83	0,95	0,83	71
Svendborg	0,79	0,86	0,92	71
Syddjurs	0,85	0,88	1,00	58
Sønderborg	0,80	1,00	0,85	71
Thisted	0,86	0,85	0,86	71
Tønder	0,86	0,97	0,92	47
Tårnby	0,78	0,83	0,86	70

Kommune	Dagtilbud	Folkeskole, SFO mv.	Ældre	Antal sammenlig- ningskommuner
Vallensbæk	0,89	0,75	0,74	38
Varde	0,87	0,92	0,80	67
Vejen	0,91	0,95	0,99	65
Vejle	0,99	0,93	0,83	69
Vesthimmerland	1,00	0,87	0,79	70
Viborg	0,90	0,88	0,81	64
Vordingborg	0,79	0,86	1,00	64
Aabenraa	0,74	0,87	0,95	68
Aalborg	0,81	0,87	0,96	68
Aarhus	0,93	0,89	0,81	54

5 Benchmarking som læringsredskab

Denne analyse peger på, at der er potentiale for forbedring af kommunernes produktivitet, hvis de er villige til at lære af hinandens gode erfaringer.

Hvis potentialerne skal realiseres, er der dog et stort arbejde, der først skal gøres. For en given kommune er det nødvendigt at identificere den eller de andre kommuner, der er mest oplagte som "forbillede(r)". Forskellige kommuner vil have forskellige forbilleder, afspejlende de servicemæssige prioriteringer kommunerne har foretaget.

Det kan i forhold til potentielle forbilleder, identificeret ud fra det eksisterende datagrundlag, være relevant at gennemgå, om kommunernes data for service og udgifter er indberettet på en sådan måde, at de er sammenlignelige.

I forhold til potentielle forbilleder er det dernæst nødvendigt at finde frem til, hvad det er den eller de kommuner, der er potentielle forbilleder, faktisk gør for at opnå en højere produktivitet. Og kan disse tiltag anvendes i andre kommuner?

Som en hjælp til de kommuner, der ønsker at bruge Benchmarking til at understøtte deres arbejde med effektivisering, kan kommunerne rekvirere yderligere materiale fra Produktivitetskommissionen og KORA. Ved henvendelse til Produktivitetskommissionen kan alle kommuner få tilsendt en simpel mini-rapport med oplysninger om, hvilke andre kommuner der ser ud til at være relevante forbilleder. En del kommuner har allerede benyttet sig af denne mulighed.

Efter nærmere aftale med KORA kan kommunerne endvidere mod en mindre betaling få udarbejdet en mere detaljeret rapport, der præsenterer en mere udførlig sammenligning af service- og produktivitet i kommunen og de identificerede forbilleder.

Eksempler på begge typer af rapporter er vedhæftet som bilag. Som eksempel er her taget udgangspunkt i en "gennemsnitskommune", der har gennemsnitlige værdier på alle service-indikatorer og udgiftsområder.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00