

Analyse | kraka

4. december 2015

Effektiviseringspotentialet i almene boligafdelinger – en sammenligning med dele af den offentlige sektor

Af Edith Madsen og Bjørn Meyer

Dette notat sammenligner effektiviseringspotentialet i driften af almene boliger med effektiviseringspotentialet fundet i ti nyere analyser af effektiviseringspotentialet i forskellige dele af den offentlige sektor.¹

- En analyse af effektiviseringspotentialet i de almene boligafdelinger finder et potentiale på ca. 2-5 pct. af de samlede udgifter². Dette er lavere end det, der er fundet i tilsvarende analyser af den offentlige sektor. Sammenligninger er dog besværliggjort af skiftende metodebrug og forskelligt omfang af analyserne.
- Det samlede effektiviseringspotentialet opgøres som andel af de samlede udgifter i de almene boligafdelinger. 26 pct. af de samlede udgifter er kapitaludgifter og dermed faste.
- Kun omkring 20 pct. af det samlede effektiviseringspotentiale i analysen er fastlagt i en benchmarking model, som er en systematisk analyse af de faktiske udgifter. Ideelt set bør hele potentialet opgøres ved denne eller lign. metoder.
- Analysen lider under mangel på mål for kvaliteten af den leverede service i den enkelte boligafdeling. Dette trækker sandsynligvis det opgjorte potentiale opad.
- I den almene boligsektor er der via beboerdemokratiet en tæt kobling mellem beslutningstagere og brugere (beboere) i den enkelte boligafdeling. Dette er formentlig medvirkende til, at beslutningstagerne har fokus på effektiv drift, og det kan derfor være en forklaring på det relativt lave effektiviseringspotentiale i den almene sektor.

¹ Analysen er udført af Kraka efter opfordring af BL – Danmarks almene boliger. Kraka har besluttet den analytiske tilgang, selve analyserne og skrivningen af notatet. Kraka står inde for arbejdets validitet.

² Deloitte (2014), "En mere effektiv drift af almene boliger – Status og ideer"

Kontakt

Ledende økonom, PhD
Edith Madsen
Tlf. 3147 4296
E-mail em@kraka.org

1. Introduktion

Effektivisering giver øget værd

Baggrunden for dette notat er en nyere undersøgelse af mulighederne for effektivisering i den almene boligsektor. Effektiv drift er uanset sektor en vigtig forudsætning for den fortsatte udvikling af velstanden og velfærden i det danske samfund. For de fleste husholdninger udgør udgifterne til bolig en betydelig del af budgettet. Udover at dække det basale behov for tag over hovedet, er et velfungerende boligmarked også en af forudsætningerne for et velfungerende arbejdsmarked. Derfor har effektiviteten i boligsektoren, herunder i den almene sektor, stor betydning for den samlede velfærd.

Effektiviseringspotentiale på ca. 2-5 pct.

Deloitte har for Finansministeriet og Ministeriet for By, Boliger og Landdistrikter i 2014 vurderet potentialet for effektivisering af driften i den almene boligsektor. De finder et effektiviseringspotentiale på 2,2-5,4 pct. af de samlede udgifter.

Dette notat indeholder en kort gennemgang af resultaterne i Deloitte-rapporten, herunder af de metoder der er anvendt i analyserne. Derefter sammenlignes størrelsen af det vurderede effektiviseringspotentiale i den almene boligsektor med potentialer, der i andre sammenhænge er vurderet i analyser af den offentlige sektor.

2. Kort om den almene boligsektor

Den almene boligsektors opgave

Den almene boligsektors opgave er at opføre, vedligeholde, udleje og administrere de almene boliger. Det formelle formål i den almene boligsektor er at sikre boligløsninger af en høj standard til overkommelige priser til alle samfundsgrupper herunder dem med de laveste indkomster. Derudover har sektoren ansvar for at løse boligsociale problemer, som for eksempel de udfordringer der måtte opstå ved en stor koncentration af ressourcensvage beboere i specifikke boligområder.

Den almene boligsektors størrelse

Der er ca. 550.000 almene boliger i Danmark, og de almene boliger udgør på landsplan ca. 20 pct. af den samlede boligmasse. Der er dog en betydelig variation mellem de enkelte kommuner³. De almene boliger består af familie-, ældre- og ungdomsboliger.

Støtte og regulering i den almene boligsektor

Den almene boligsektor modtager forskellige former for offentlig støtte og er underlagt forskellige former for regulering, herunder særlige regler for opførelse, administration og lejefastsættelse. Ud over støtten til de enkelte boligformer ydes direkte offentlig støtte til boligforbruget i form af indkomstafhængig boligsikring og boligydelse. Reglerne for boligydelse, der gives til pensionister, er væsentlig mere lempelige end for boligsikring, der gives til andre husstandstyper.

Selvejende boligorganisationer står for driften

De almene boligafdelinger og boligorganisationer er ejere af og står for driften af de almene boliger. De er selvejende non-profit organisationer, der opererer på lejeboligmarkedet ved at udbyde boliger. Lejeboligmarkedet udgøres derudover af private udlejere – både virksomheder, privatpersoner og pensionskasser.

³ Landsbyggefondens Temastatistik 2015:3

Husleje i de almene boliger

Lejefastsættelsen i de almene boliger er baseret på det såkaldte balanceprincip. Dette betyder, at huslejen skal dække boligafdelingens udgifter herunder de kapitaludgifter, der ikke dækkes af offentlig støtte. Huslejen i de almene boliger er altså ikke fastsat som en markedspris.

Adgang til de almene boliger

Adgang til de almene boliger opnås gennem ventelister eller via den kommunale anvisningsret. Denne betyder, at kommunen har anvisningsret over 25 pct. af boligerne, som bruger den til beboere med specielle boligsociale behov. Ud over dette reguleres markedet for alle lejeboliger – også de almene - via lejeloven. Lejeloven betyder blandt andet en fastsættelse af maksimale huslejer i både private og almene udlejningsboliger. Særligt for private udlejningsboliger opført før 1991 er der en række regler for fastsættelse af huslejen.

Boligorganisationer

Der er pt. i alt ca. 550 almene boligorganisationer med i alt ca. 7.000 boligafdelinger⁴. Disse drives på et nonprofit grundlag. Der er stor variation i antallet af almene boliger i den enkelte boligorganisation⁵. Antallet af boliger spænder fra færre end 100 til mere end 5000.

Beboerdemokrati giver tæt kobling mellem beslutningstagere og brugere

I de enkelte boligafdelinger er der beboervalgte afdelingsbestyrelser, der selv kan tage beslutninger og disponere over en del af huslejeindtægterne. Desuden har beboerne flertal i boligorganisationernes bestyrelser. På dette område adskiller den danske almene boligsektor sig fra andre lande⁶. Der er altså en tæt kobling mellem beslutningstagerne og brugerne (beboerne) i den enkelte boligafdeling. Omkostningerne i en boligafdeling væltes umiddelbart over på lejerne. Dette er specielt for den almene boligsektor og gælder som udgangspunkt ikke i den offentlige sektor, som for eksempel skole- og sundhedsvæsen og politi og forsvar. Her er koblingen mellem beslutningstagere og brugere mindre udtalt.

3. Effektiviseringspotentialer i den almene boligsektor**Effektiviseringspotentialer på ca. 2-5 pct.**

Deloitte (2014) analyserer den almene boligsektors udgifter til drift og vedligehold. Der foreslås en række initiativer, som kan effektivisere driften og dermed give anledning til besparelser. En del af initiativerne er direkte kvantificeret i rapporten. Samlet set vurderer Deloitte, at man på sigt kan realisere et effektiviseringspotentialer for sektoren som helhed på mellem 0,65 mia. kr. og 1,5 mia. kr. årligt. De samlede udgifter i de almene boligafdelinger er ca. 29,5 mia. kr. i 2012, hvilket placerer det samlede effektiviseringspotentialer i et leje mellem 2,2 og 5,4 pct., jf. Tabel 3 i Appendiks.

20 forslag til effektivisering

Ud af rapportens i alt 20 forslag kvantificeres effektiviseringspotentialer for 13 forslag, jf. afsnit 3.5. I rapporten inddrages forslagene efter fire overordnede temaer. Tabel 1 viser de forslåede effektiviseringspotentialer fordelt på temaer.

Tabel 1 Effektiviseringspotentialer i den almene boligsektor, Deloitte (2014)

Overordnet tema	Omkostningsbase		Relativt effektiviseringspotentialer
	Mio kr.	Effektiviseringspotentialer	Pct.
Effektiviseringsfokus, incitamenter og beboerdemokrati	29.500 ¹	300	1

⁴ www.bl.dk

⁵ Figur 10 i Deloitte (2014)

⁶ SBI 2006:11, "Den almene boligsektors rolle i samfundet"

Organisatoriske tiltag	5.950 ²	383 - 789	6,4 - 13,3
Ressourcestyring, indkøb og vedligeholdelse	11.100 ²	168 - 336	1,5 - 3,0
Økonomistyring, finansiering og finansposter	5.000	103 - 169	2,1 - 3,4
I alt	-	654 - 1594	2,2 - 5,4

Anm.: 1) Alle omkostninger
2) Ca.

Kilde: Tabellerne 13-16 i Deloitte (2014) og egne beregninger.

Sammenligning med den offentlige sektor

I de følgende afsnit sammenlignes de opgjorte potentialer i de almene boliger med andre opgjorte effektiviseringspotentialer. Den almene boligsektor leverer boliger med et almen-nyttigt sigte og drives non-profit. Sektoren er derfor en speciel konstruktion uden oplagte muligheder for sammenligning. Givet dette, er det mere nærliggende at sammenligne sektoren med den offentlige sektor end med private profitmaksimerende virksomheder. På trods af, at der leveres vidt forskellig service i den offentlige sektor, må det formodes, at nogle af de samme udfordringer i forhold til organisering og drift gør sig gældende.

Først sammenlignes der med større analyser af hele driftsområder for andre enheder, hvorefter der ses nærmere på rapporter, som analyserer administration særskilt.

4. Oversigt over sammenligninger

Tabel 2 indeholder en oversigt over de effektiviseringspotentialer, der i de senere år er blevet kortlagt i diverse analyserapporter af potentialerne for effektivisering i den offentlige sektor. I Afsnit 6 findes korte beskrivelser af analyserne, der er baggrunden for disse tal.

Potentialet i den almene boligsektor lavt

Øverst i Tabel 2 sammenlignes det samlede potentiale i Deloitte (2014) med andre rapporter, hvor hele omkostningsbasen i en enhed eller i en opgavevaretagelse analyseres. Her placerer de almene boligafdelinger sig med et potentiale på ca. 2-5 pct. i bunden. I andre rapporter vurderes potentialerne til at være 5-15 pct.

I nederste halvdel af Tabel 2 vises analysen af udvalgte dele af udgifterne i de almene boligafdelinger, som det har været muligt at sammenligne med andre rapporters resultater.

Ift. Administration: Digitalisering, ...

Inden for digitalisering af administration ligger de almene boligafdelinger også relativt lavt med et potentiale på 10-20 pct. To analyser af digitaliseringspotentialer i den offentlige sektor finder mellem 25 og 63 pct.

... konkurrenceudsættelse, ...

Derudover vurderes det, at konkurrenceudsættelse i de almene boligafdelinger kan effektivisere administrationen med 5-10 pct. En gennemgang af en række analyser af konkurrenceudsættelse finder en gennemsnitlig effekt på 14-15 pct.

... og sammenlægninger af afdelinger

Det tredje tiltag inden for administration er sammenlægninger af små boligafdelinger og organisationer, hvilket Deloitte vurderer kan effektivisere administrationen med 0,7-1,5 pct. Det har ikke været muligt, at finde et direkte modstykke til et sådant tiltag. Der sammenlignes med to analyser af kommunal administration, som finder potentialer mellem 6 og 18 pct., uden brug af konkurrenceudsættelse og uden en specifik digitaliserings strategi.

Tabel 2 Oversigt over effektiviseringspotentialer i andre rapporter

Analyseområde	Enhed	Vurderet effektiviseringspotentiale
		----- Pct. -----
Hele omkostningsbasen:	<i>De almene boligafdelinger</i>	2,2-5,4
	Kommunal drift af folkeskole, daginstitutioner og ældrepleje.	10-12
	Politiet	12-15
	DSB	8,7 / 10-10,2
	Forsvaret	5,5-8,1 (9,1-12,4)
	SKAT	8,9
Digitalisering af administration	<i>De almene boligafdelinger</i>	10-20
	Kommunal administration	25 / 35
	VEU-administrationen	63,4
Konkurrenceudsættelse af administration	<i>De almene boligafdelinger</i>	5-10
	Rådet for offentlig-privat samarbejde/Dansk Erhverv	14 / 15
Andre tiltag i administrationen	<i>De almene boligafdelinger</i>	0,7-1,5
Generelle potentialer i administration	Administration i Københavns Kommune	6-6,6
	Regnskab, bogføring og løn i kommunerne	13-18

Anm.: Inkl. Bespareser fra løn- og personale forhold.

Kilde: Rapporterne beskrevet nedenfor samt egne beregninger af potentialers relative størrelse ud fra opgivne tal.

5. Metodebrug og sammenligningsgrundlag

Deloitte rapporten

I rapporten anvender Deloitte både kvantitative og kvalitative redskaber til at identificere tiltag, der kan effektivisere driften i den almene boligsektor.

Ca. 20 pct. af potentialet opgjort ved benchmarking

Rapportens forslag til effektiviseringer kan opdeles i to overordnede grupper. En gruppe hvor størrelsen er fastsat i en statistisk benchmarkingmodel, se Boks 1, og en gruppe hvor Deloitte har givet en vurdering af potentialet. Den benchmarking baserede del af forslagene udgør 18,8 pct. af det samlede minimum potentiale og 23,6 pct. af maksimum potentialet. Den overvejede del af forslagene potentiale er altså ikke kvantificeret i benchmarking analysen. Tiltagene i forslagene kan dog ikke afvises at være inspireret herfra. En forklaring af benchmarking metoden findes i Boks 1.

Ca. 80 pct. af potentialet ikke kvantificeret

Hovedparten af forslagene er baseret på udsagn og materialer fra boligorganisationer og administratorer, men der trækkes også på Deloitte's erfaringer fra andre projekter. Såfremt nogle estimater af potentialerne er baserede på erfaringer fra andre projekter, vil det være meget naturligt, at der er en vis overensstemmelse mellem rapporten, og de potentialer fra andre rapporter, vi her fremviser. Det kunne fx være tilfældet, når effekten af konkurrenceudsættelse eller digitalisering i administrationen vurderes. Der er ikke tilgængelig information omkring, hvilke erfaringer der ligger til grund for Deloitte's vurderinger. Det kan dog konstateres, at de vurderede potentialer ikke er større end i andre tilgængelige rapporter, snarere tværtimod.

Benchmarking analyse af udvalgte driftsudgifter

Deloitte laver en benchmarkinganalyse af 6.400 boligafdelinger inden for følgende fem udgiftsområder: *Vedligehold, administrationsbidrag, forsikring, istandsættelse ved fraflytning og tab ved lejeledighed*. Herefter er 372 boligafdelinger med lavere udgifter end forventet udvalgt til at deltage i en spørgeskemaundersøgelse. Dernæst har repræsentanter fra de

udvalgte boligafdelinger deltaget i opfølgende møder, hvor tiltag er blevet konkretiseret. Repræsentanter fra kommunerne og andre fagfolk har også deltaget i disse møder.

Implementering af tiltag tager tid

Effektiviseringspotentialer indfries ikke fra dag til dag, da det kan tage tid at implementere initiativerne. Deloitte vurderer, at fuld indfasning af alle forslag vil tage 2-4 år. Det er ca. samme tidshorison, som man forventer i de fleste andre rapporter i sammenligningen.

Sammenligninger kan være vanskelige

I Deloitte analysen opgøres effektiviseringsgevinster i sidste ende som andel af den samlede udgiftsbasis i de almene boligafdelinger. Dette betyder, at jo flere udgiftsposter der undersøges hver for sig, jo større vil det samlede potentiale være med denne opgørelsesmetode. Alt i alt er forskelle i omfanget af de udgifter man undersøger med til at vanskeliggøre sammenligninger af forskellige analyser, idet disse forskelle i sig selv giver forskelle i effektiviseringspotentialer. En løsning er, at se nærmere på specifikke udgiftsposter, som fx administration, og opgøre potentialet som en andel af denne udgiftspost. Dette vil gøre forskellige analyser mere sammenlignelige. Denne type af opgørelse findes nederst i Tabel 2.

Typen af opgaver har stor betydning for udgifterne

I forhold til sammenligninger, har typen af opgaver, som den enkelte del af den offentlige sektor varetager, stor betydning for sammensætningen af dens udgifter. Som beskrevet i Afsnit 2 er en del af opgaven i den almene boligsektor at opføre og vedligeholde boliger, hvilket ofte kræver investeringer og låntagning. Dette er underlagt regulering og modtager offentlig støtte. I 2012 udgør nettokapitaludgifterne omkring 26 pct. af den samlede udgiftsbasis. Det er en anden udfordring, at effektivisere i forhold til kapitaludgifter end andre driftsudgifter, så man kan argumentere for, at dette gør en analyse af de almene boligafdelinger sværere at sammenligne med andre analyser. Man kan dog også sige, at andre enheder, vi sammenligner med, også har deres særegne opgaver, som gør effektivisering til en speciel opgave, fx har Forsvaret store udgifter til vedligeholdelse af materiel. Sammenligninger skal derfor tages med et vist forbehold, om end de almene boligafdelinger ikke skiller sig mere ud end de øvrige enheder i notatet.

Resultaterne afhænger af opdeling af udgiftsposter

I den enkelte analyse er der desuden forskel på at analysere forskellige udgiftsposter hver for sig eller samlet. Deloitte laver benchmarkinganalysen på de 5 udgiftsposter: *Vedligehold, administrationsbidrag, forsikring, istandsættelse ved fraflytning og tab ved lejeledighed* hver for sig og opgør herefter det samlede potentiale som summen af resultaterne i de 5 delanalyser. Dette vil give et anderledes resultat end en analyse af de samlede udgifter på de 5 poster, medmindre de enkelte udgiftsposter i de enkelte boligafdelinger er uafhængige af hinanden. Dvs. hvis en afdeling har høj udgift til vedligehold, er det ikke sådan at den har systematisk høje eller lave udgifter til eksempelvis administration og istandsættelse. Hvis der er negativ sammenhæng mellem nogle udgiftsposter i den enkelte boligafdeling, vil en analyse baseret på hver enkelt udgiftspost, som i Deloitte(2014), give et større potentiale end ved en analyse baseret på den samlede udgiftspost. Omvendt giver en positiv sammenhæng mellem udgiftsposter i de enkelte boligafdelinger et større potentiale i en analyse af de samlede udgifter end i en analyse af de enkelte udgiftsposter hver for sig. En del af den sammenhæng, man må forvente mellem de enkelte udgiftsposter, fjernes dog i Deloitte's analyse ved at inkludere kontrolvariable i regressionsmodellerne.

Lønudgifterne ikke undersøgt

Endelig bør man bemærke, at der i Deloitte (2014) er relativ lille vægt på besparelser i forhold til løn- og personaleforhold, og potentialer ift. denne udgiftspost kvantificeres ikke. I andre undersøgelser, navnlig analysen af forsvaret, har disse forhold afgørende betydning for potentialets størrelse. I disse tilfælde opgøres effektiviseringspotentialer separat fra besparelser på løn- og personaleforhold.

Boks 1 Benchmarking

Benchmarking er et udbredt værktøj i både den private og offentlige sektor i arbejdet med at forbedre produktion og nedbringe omkostninger. Tanken er, at man ved at sammenligne driften af enheder med lignende opgaver kan identificere de enheder, som klarer sig bedst, og derefter udbrede denne "bedste praksis" i resten af organisationen. Man skal dog være opmærksom på, at benchmarkinganalysen i sig selv ikke giver noget bud på, hvilke tiltag der skal tages i brug for at forbedre driften i de mindre effektive enheder.

Benchmarking metoden benyttes også jævnligt til at vurdere potentialer for effektiviseringer. Som oftest ved beregning af, hvor meget enhederne kunne spare, hvis alle enheder blev lige så effektive som de mest effektive sammenlignelige enheder. Eller ved at beregne potentialet af, at alle de mindre effektive enheder effektiviserede til det gennemsnitlige niveau. En sådan analyse giver altså ikke noget bud på potentialet i de mest effektive enheder.

Noget af det vigtigste i forhold til anvendeligheden af en benchmarking analyse er netop, at der benyttes sammenlignelige mål og enheder, da man ellers kan risikere resultater, der er baserede på urealistiske forudsætninger. Metoderne til benchmarking har over årene udviklet sig til en bred vifte af værktøjer fra simple sammenligninger af nøgletal til mere avancerede metoder⁷. Først og fremmest, er det vigtigt, at man kan måle enhedernes produktion på en ensartet måde. Dette kan dog i mange tilfælde være en udfordring, fx når der produceres en service, hvor kvaliteten er svær at måle.

Men selv når produktionen er målbar, vil en simpel sammenligning af omkostninger/produktion mellem enhederne ofte ikke være fyldestgørende, da man ikke tager hensyn til de specifikke forhold enhederne opererer under. En oplagt mulighed for forbedring på dette punkt er, at bruge regressionsanalyse til korrigere for strukturelle forskelle i enhedernes vilkår, hvilket også er gjort i Deloitte (2014). Hvis der er udeladte faktorer, der har betydning for udgiftsniveauet, vil analysen overvurdere potentialet.

Deloitte's benchmarking i den almene boligsektor:

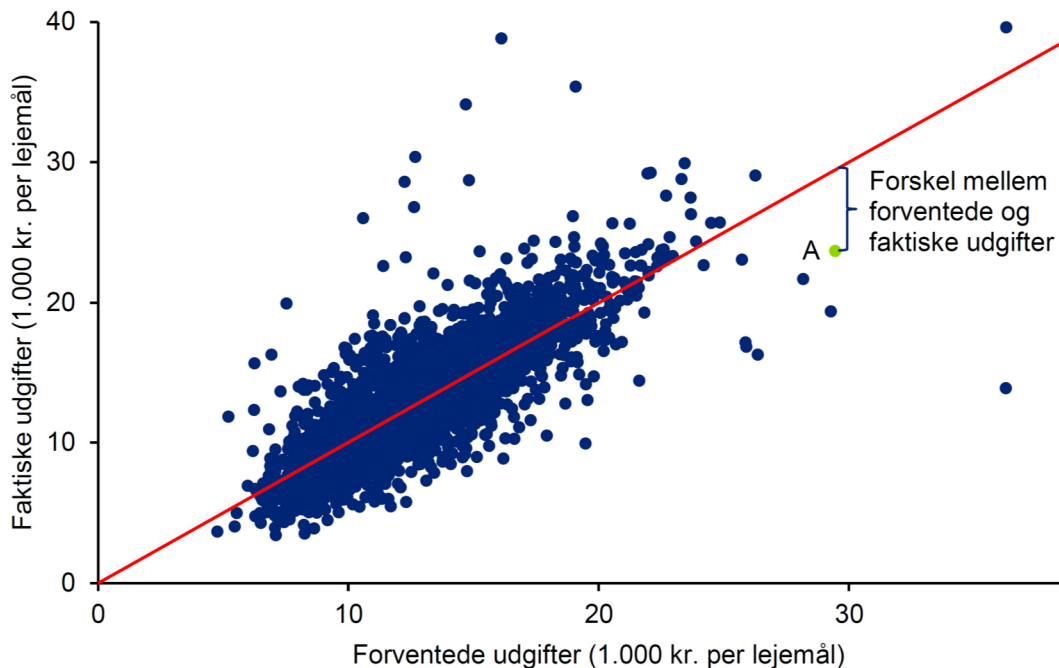
I driften af den enkelte almene boligforening, vil det være relevant at måle sine resultater og sammenligne dem med andre for at forbedre sig. I Deloitte (2014) gennemføres en intern benchmarking analyse af en række forskellige udgiftsposter per lejemål i den almene boligsektor på tværs af hovedparten af afdelingerne i sektoren. For hvert enkelt udgiftsområde vurderes det, hvor meget det er realistisk, at de mindre effektive afdelinger forbedrer sig i forhold til det gennemsnitlige niveau.

Statistisk model:

Udgiftsniveauet analyseres i en statistisk model, der tager hensyn til en række strukturelle forhold i boligafdelingerne, som fx lejemålsstørrelse, beboersammensætning, bygnings- og materialetype, opførelses år mv. Herved analyseres sammenhænge mellem de strukturelle faktorer og variationen i afdelingernes driftsudgifter. Når de relevante sammenhænge er afdækket bruges modellen til at give et bud på det forventede udgiftsniveau i den enkelte afdeling. Dette kan så sammenlignes med det faktiske udgiftsniveau. Boksfigur 1 illustrerer forskelle i faktisk og forventet udgiftsniveau for posten vedligeholdelse. Hvert punkt repræsenterer en boligafdeling. Den røde linje angiver de punkter, hvor afdelingernes faktiske udgifter er lig de forventede. Det vil sige, at de afdelinger, der ligger under den røde linje, har lavere faktiske end forventede udgifter, og de afdelinger, der ligger over linjen, har højere faktiske end forventede udgifter.

⁷ Jf. "Performance Benchmarking" af Peter Bogetoft

Boksfigur 1 Almene boligafdelingers forventede og faktiske udgifter til vedligeholdelse, 2012



FølAnm: De forventede og faktiske udgifter er angivet i 1.000 kr. per lejemål. En lejemålsenhed udgør 60 m².
Kilde: Figur 3 i baggrundsnotat til Deloitte (2014): "Notat om potentialeberegninger".

Forskelle i effektivitet eller forskelle i serviceniveau?

En stor ulempe ved analysen i Deloitte (2014) er manglen på velegnede mål for kvaliteten eller serviceniveauet i de enkelte boligafdelinger. De enkelte serviceydelser som fx renholdelse og administration prissættes ikke på et frit marked, men leveres i stedet sammen med boligen på et reguleret marked. Normalt regnes markedsprisen som en indikator for kvalitet. Men her har man altså ikke umiddelbart noget let tilgængeligt mål for, hvorvidt servicen i afdeling A er bedre end servicen i afdeling B. Lavere omkostninger er altså ikke i sig selv et udtryk for højere effektivitet, hvis serviceniveauet samtidigt er lavere.

At skelne mellem højere produktivitet og lavere serviceniveau er også særdeles vigtigt inden for afdelingernes udgifter til vedligehold. Her kan en kortsigtet besparelse i et givent år være skyld i store omkostninger i fremtiden. Det er derfor vigtigt, at sikre sig, at lave udgifter i en benchmark analyse ikke skyldes forsømmelse af nødvendigt vedligehold.

I potentialeberegningerne i rapporten antages det, at den samme service kan leveres mere effektivt uden forringelser af kvaliteten, idet serviceniveau og vedligehold antages at være ens i alle afdelinger. Dette er formentligt ikke realistisk at forvente.

6. Andre rapporter med effektiviseringspotentialer

Sammenligningen i den øverste del af Tabel 2 er baseret på følgende fem rapporter.

**Folkeskole,
daginstitutioner
og ældrepleje**

På foranledning af Produktivitetskommissionen analyserede KORA i rapporten "Kommunale serviceniveauer og produktivitet" fra 2013 effektiviseringspotentialer på to af de kommu-

nale serviceområder på tværs af alle kommuner. Ved brug af en avanceret benchmarking-model, der tager højde for kvaliteten af den leverede service⁸, besvares følgende spørgsmål: "Hvor meget kunne kommunerne spare uden at ændre serviceniveauet, hvis alle kommuner blev lige så effektive som de mest effektive sammenlignelige kommuner?". For folkeskoleområdet estimeres et samlet effektiviseringspotentiale på ca. 12 pct. Mens der for daginstitutioner og ældrepleje estimeres et effektiviseringspotentiale på ca. 10 pct.

- Politiet** I rapporten "Budgetanalyse af politiet 2009-2010" foretager McKinsey & Company i 2010 en budgetanalyse af politiet for regeringens økonomiudvalg. Det vurderes, at der ved en fireårig indfasning af rapportens anbefalinger vil kunne realiseres et effektiviseringspotentiale på mellem 12 og 15 pct.
- DSB** I 2011 gennemførte QUARTZ+CO en analyse af omkostningerne i DSB for Finans- og Transportministeriet. Rapporten "Effektivisering af DSB" består af to dele: En opdatering af en tidligere international benchmarking analyse⁹, samt en samlet udredning af mulige budgetforbedringer. De to analyser er nogenlunde samstemmende ift. størrelsen på effektiviseringspotentialet med henholdsvis 8,7 pct. i benchmarkinganalysen og 10-11 pct.¹⁰ for budgetforbedringsforslagene samlet set.
- Forsvaret** Rapporten "Effektivisering og bedre økonomistyring i forsvaret" fra 2012 er udarbejdet i regi af Udvalget for analyser af forsvaret. Repræsentanter fra Forsvarsministeriet, Finansministeriet og Forsvarskommandoen har deltaget i dette udvalgsarbejde. McKinsey & Company har bistået i arbejdet med analyserne. Der rapporteres effektiviseringspotentialer på mellem 9,1 og 12,4 pct. efter en fireårig indfasningsperiode. En ikke uvæsentlig del af de potentielle besparelserne stammer fra ændringer af løn- og personaleforhold. Effektiviseringsanalysen med uændrede løn- og personaleforhold giver anledning til et potentiale mellem 5,5 og 8,1 pct.
- SKAT** I rapporten "Analyse af Skatteministeriet" foretager McKinsey & Company i 2012 en budgetanalyse af SKAT for regeringens økonomiudvalg. Det vurderes, at man ved en femårig indfasning af rapportens anbefalinger vil kunne realiseres et effektiviseringspotentiale på omkring 8,9 pct. Det skal her bemærkes, at dette er oveni SKAT's egne effektiviseringsinitiativer, som endnu ikke har indfriet det forventede potentiale. SKAT's egne initiativer forventes at resultere i yderligere besparelser omkring 8,1 pct.

7. Sammenligninger inden for administration

- Effektivisering af administration** Sammenligningerne i Tabel 2 med dele af Deloitte rapporten er baseret på følgende fem rapporter. Der er primært fokuseret på administrationsudgifter. I den almene boligsektor er udgifterne til administration 1.900 mio. kr. svarende til ca. 6 pct. af den samlede omkostningsbase. Rapporten beskriver tre forskellige forslag til effektivisering af administrationen: digitalisering, konkurrenceudsættelse og sammenlægning af boligafdelinger.
- Digitalisering af kommunal administration** I rapporten "Kortlægning og effektivisering af den kommunale administration" fra 2008 foretager Capacent en analyse af den kommunale administration i seks kommuner for Styregruppen for Tværoffentlige Samarbejder (STS)¹¹. Den kommunale administration deles op i forskellige opgaveområder, der analyseres separat. Inden for lønadministration opgøres et

8 KORA anevender en række kvalitetsindikatorer i modellen. Fx for daginstitutionerne: personalenormering, andel pædagogisk uddannede og procentdel raske årsværk blandt de ansatte.

9 I "Benchmark – Danish railway sector" fra 2009 sammenligner BLS DSB's omkostningseffektivitet med øvrige togoperatører i Europa.

10 Omkring 0,8 pct. point af besparelserne kommer fra nedjusteringer i lønforhold hos ansatte.

11 STS består af KL, Danske Regioner og staten.

effektiviseringspotentiale på 35 pct. som følge af fuld decentral digitalisering. Potentialet fremkommer ved reduktion i dobbelt indtastninger og digitale kontrolrutiner. Ligeledes analyseres kontrol- og indberetning i barsels- og sygedagpengeadministrationen, hvor det vurderes, at der ved øget brug af online indtastning kan effektiviseres omkring 25 pct.

Digitalisering af VEU-administrationen

I rapporten "Digitalisering af VEU-administrationen"¹² analyserer Deloitte digitaliseringspotentialet for Finans- og Undervisningsministeriet. Det samlede maksimale potentiale, efter en femårig indfasningsperiode, opgøres til en årlig årsværksbesparelse¹³ omkring 63 pct.

Konkurrenceudsættelse:

Deloitte (2014) vurderer, at der er et effektiviseringspotentiale ved konkurrenceudsættelse af boligafdelingernes administration på 10 til 20 pct. Konkurrenceudsættelse forventes at føre til lavere administrationsomkostninger, da konkurrencen mellem private administrationselskaber vil give incitamenter til at indføre mere effektive arbejdsgange. Det må som udgangspunkt forventes også at kunne gælde fx øget digitalisering og stordriftsfordele fra sammenlægning af små afdelingers administration. Dette foreslås i analysen, som finder et effektiviseringspotentiale mellem 10,7 til 21,5 pct. af administrationsomkostningerne. I Deloitte (2014) skrives der, at det ikke helt kan udelukkes, at der er overlap mellem forslagene. På trods af dette, forventes det, at potentialerne kan indfries sideløbende.

Produktivitetskommissionen

Der er en del usikkerhed omkring resultaterne af konkurrenceudsættelse. Ifølge Produktivitetskommissionen¹⁴ er resultaterne bedst, når der er mange bud og dermed mere konkurrence om den udbudte opgave. Desuden er der tegn på, at kommunerne generelt lykkes i at skabe mere konkurrence om tekniske serviceydelser som fx rengøring end bløde serviceydelser som fx pasning af ældre. Da administration kan betragtes som en teknisk serviceydelser sammenlignes med erfaringer fra denne gruppe af opgaver.

Dansk Erhverv

I Dansk Erhvervs Perspektiv nr. 14/2015 refereres til to undersøgelser af gevinsterne ved konkurrenceudsættelse. Den ene er lavet af Dansk Erhverv selv, mens den anden er foretaget af Rådet for offentlig-privat samarbejde. De finder gennemsnitsgevinster på henholdsvis 15 og 14 pct.

Administration i Københavns Kommune

I rapporten "Københavns Kommune - Analyse af administrationsudgifter" fra 2009 foretages en benchmarkinganalyse af administrationsudgifterne i Københavns Kommune og 5 andre kommuner. På denne baggrund vurderes det, at der i Københavns Kommune findes et samlet effektiviseringspotentiale på 6-7 pct.

Regnskab, bogføring og løn i kommunerne

Endnu en benchmarking analyse findes i "Analyse af regnskab, bogføring og løn i kommunerne - En mere effektiv opgavevaretagelse" fra 2010, hvor Deloitte analyserer tidsforbruget på regnskab, bogføring og løn i 14 repræsentative kommuner. Med en indfasningstid på 2-3 år opregnes potentialet til landsplan, og der vurderes et samlet effektiviseringspotentiale på 13-18 pct. af de brugte årsværk.

8. Appendiks

Tabel 3 viser størrelse og fordeling af udgifter afholdt i de almene boligafdelinger i 2012.

¹² Erhvervsrettet uddannelse for voksne

¹³ Vi antager her, at en procentuel besparelse i årsværk er nogenlunde sammenlignelig med en procentuel besparelse af udgifterne. Andre udgifter i administrationen end løn som lokaler, it-udstyr mv. må også ventes at falde i takt med årsværkene.

¹⁴ Analyserapport 6: Offentlig-privat samarbejde.

Tabel 3 Samlede udgifter afholdt i de almene boligafdelinger, 2012

	I alt	Per bolig	Per m ²	Andel
	Mio. kr.	Kr.	Kr.	Pct.
Nettokapitaludgifter	7.540	14.840	197	26
Offentlige og andre faste udgifter	7.764	15.280	203	26
Ejendomsskat	1.647	3.242	43	6
Forsikringer	482	949	13	2
Energiforbrug	806	1.586	21	3
Administration	1.884	3.708	49	6
Øvrige faste udgifter	2.944	5.795	77	10
Variable udgifter	5.092	10.021	133	17
Renholdelse	2.938	5.782	77	10
Almindelig vedligeholdelse	1.359	2.675	36	5
Øvrige variable udgifter	794	1.563	21	3
Henlæggelser	5.250	10.333	137	18
Planlagt og periodisk vedligeholdelse	3.954	7.782	103	13
Henlæggelser til tab ved lejeledighed og fraflytning	310	610	8	1
Istandsættelse ved fraflytning	784	1.543	20	3
Øvrige henlæggelser	202	398	5	1
Ekstraordinære udgifter	3.903	7.682	102	13
Tab ved lejeledighed og fraflytning	158	312	4	1
Nettokapitaludgifter til forbedringslån	3.232	6.361	84	11
Øvrige ekstraordinære udgifter	513	1.010	13	2
Samlede udgifter afholdt i almene boliger	29.549	58.157	772	100

Anm.: Summeringsfejl skyldes afrundinger.

Kilde: Tabel 3 i Deloitte (2014)