

POLITISK KOMITE NEDSATT AV KOMMUNESTYRET 13.12.12 - MANDAT, PROSESS, ARBEIDSFORM OG OPPFØLGING

Arkivsaksnr.: 13/322

Arkiv: 033

Saksnr.: **Utvalg**
77/13 Formannskapet

Møtedato
04.06.2013

Forslag til vedtak:

Saken fremmes uten forslag til vedtak da det er formannskapet som iht. fastsatt plan skal fremme innstilling i saken.

Innledning / bakgrunn

I 2012 ble det fra politisk hold bedt om å utrede konkurranseutsetting av renhold, park- og idrett, lønn/økonomi/IKT samt Ringerikskjøkken. Administrasjonen fremla derfor forslag om dette ifm. budsjett for 2013. Da kommunestyret den 13. desember 2012 behandlet årsbudsjett 2013 og handlingsprogram for 2013 til 2016 ble det isteden vedtatt å nedsette et tverrpolitisk utvalg med følgende oppgave:

«drøfting/avklaring av prinsipielle føringer som grunnlag for videre utvikling av Ringerike kommune med tanke på varig bærekraftig økonomi og utvikling.»

Ytterligere beskrivelse av bakgrunnen og utvalgets mandat følger av vedlagte rapport.

Det er fastsatt at utvalgets (komiteens) rapport skulle foreligge i april/mai 2013 og at formannskapet skulle vedta innstilling i saken i forbindelse med sitt strategiseminar i juni 2013. Komiteen fremlegger iht. sitt mandat vedlagte rapport for videre behandling i formannskapet.

Forslag til videre saksbehandling

Det foreslås at formannskapet drøfter innholdet i den vedlagte rapporten som et eget punkt under sitt strategiseminar den 3. juni, og at det på grunnlag av strategidiskusjonen vedtas en formell innstilling til kommunestyret under formannskapets formelle møte den 4. juni.

Kommunestyret forutsettes deretter på grunnlag av formannskapets innstilling treffe et prinsippvedtak i det siste kommunestyremøtet før ferien. Vedtaket vil være førende for det videre arbeidet med budsjett 2014 og langtidsplan 2014-2016.

Økonomiske forhold

Beslutter formannskapet å fremme de forslag om eksterne utredninger som det tverrpolitiske utvalget ha gått inn for, må det samtidig besluttes å avsette de nødvendige midler til å engasjere et eksternt miljø for å utrede.

Rådmannens vurdering

Kommunestyret tilla den tverrpolitiske komiteen ansvaret for å foreta en vurdering og utforme forslag til føringer. Komiteen har fungert som et ad-hoc utvalg og rådmannen fremmer saken kun i egenskap av å være ansvarlig for utvalgets sekretariatsfunksjon. Det er forutsatt at det er utvalgets vurdering som skal legges til grunn ved behandlingen.

Vedlegg

Rapporten fra den tverrpolitiske komiteen følger som vedlegg til saksfremlegget.

Ringerike kommune, 27.05.2013

Wenche Grinderud
Rådmann

Saksbehandler: Dag Erlend Reite

Rapport fra tverrpolitisk komite

Rapporten avgitt til formannskapetets strategiseminar 3-4. juni 2013

1. Om bakgrunnen for opprettelsen av utvalget og formålet med utvalget.

I 2012 ble det fra politisk hold bedt om å utrede konkurranseutsetting av renhold, park- og idrett, lønn/økonomi/IKT samt Ringerikskjøkken. Administrasjonen fremla derfor forslag om dette ifm. budsjett for 2013.

I løpet av budsjettbehandlingen ble dette endret slik at da kommunestyret den 13. desember 2012 behandlet årsbudsjett 2013 og handlingsprogram for 2013 til 2016 ble det vedtatt å nedsette et tverrpolitisk utvalg med følgende oppgave:

«drøfting/avklaring av prinsipielle føringer som grunnlag for videre utvikling av Ringerike kommune med tanke på varig bærekraftig økonomi og utvikling.»

I kommunestyremøte den 31. januar 2013 ble det fastsatt at formålet til det tverrpolitiske utvalget bl.a. var:

« å drøfte relevante overordnede og prinsipielle spørsmål som kan bidra til å styrke kommunens økonomiske stilling og optimaliseringer av driftsnivå».

2. Gruppens sammensetning:

Gruppen har bestått av gruppelederne samt ordfører og varaordfører. Varaordfører har vært gruppens leder. Gruppen har dermed bestått av følgende personer:

- Varaordfører Runar Johansen (leder)
- Ordfører Kjell B. Hansen
- Alf Meier
- Dag E. Henaug
- Helge Stiksrud
- Arnfinn Holten
- Dag Stenersen
- Karl-Petter Endrerud
- Hans Petter Aasen

Administrasjonen ved rådmannen var utpekt som sekretær, og kommuneadvokatkontoret har vært tildelt oppgaven som sekretariat.

3. Gruppens mandat og arbeid:

Gruppens mandat/oppgave følger av innledningen. Utvalget har hatt 3 møter, hhv. 21. mars, 16. april og 6. mai 2013.

- Utvalgets første møte ble benyttet til å få belyst ulike selskapsformer og valg av alternative driftsformer. I tillegg ble det fra sekretariatet orientert om rettslige

spørsmål særlig knyttet til regler for offentlige anskaffelser og arbeidstakerrettigheter ved virksomhetsoverdragelse.

- Til sitt andre møte fikk utvalget klarlagt a) hva man legger i definisjon av konkurranseutsetting og privatisering, b) fordeler og ulemper med ulike driftsformer, c) praktiske eksempler på måter å organisere driften slik som eksempelvis interkommunale samarbeid, heleide aksjeselskaper og andre driftsformer som brukes enten i Ringerike eller andre kommuner og d) oversikt over type og omfang av tjenester Ringerike kjøper i dag.
- I sitt tredje møte ble gruppen enig om konklusjonen og en anbefaling.

4. Gruppens vurderinger og forslag:

Gruppen er samstemt om at hvis man skal sikre kommunen en varig bærekraftig økonomi bør man vektlegge noen tiltak som kan gi betydelig effekt i form av besparelser fremfor en rekke tiltak som hver for seg gir liten økonomisk uttelling.

Gruppen er enig om å anbefale tre føringer i form av særskilt innsats på tre felter som har potensiale til å gi stor effekt. For det første foreslås å intensivere arbeidet med reduksjon av sykefravær hos de ansatte, for det andre sikre effektiv arealbruk og for det tredje å sørge for kostnadseffektive tjenester med vekt på de sektorer der kommunen bruker mest midler. Hver av disse tre tiltakene beskrives nærmere nedenfor.

At gruppen anbefaler å se på tre føringer betyr ikke at man skal se vekk fra andre tiltak, men bare at det nå skal jobbes særlig målrettet med de utvalgte tiltakene.

Gruppen vil understreke viktigheten av å videreføre innsatsen som er gjort i kommunen for å sikre innsparinger der man kan. Det har i diskusjonene vært påpekt at de mange små sparetiltakene i kommunens mange enheter har et stort samlet potensiale. Eksempelvis vil 100 innsparingstiltak i størrelsesorden 10.000,- samlet bety en million spart, og det monner. Gruppen har drøftet om dette - som i diskusjonen er gitt betegnelsen «kvardagsrasjonalisering» -, bør inn som egen føring, men har blitt stående ved at dette må være del av nettopp «kvardagen» uten å være en utpekt føring.

4.1 Reduksjon av sykefravær:

Kommunens ansatte utfører samlet ca. 2000 årsverk. Hvert prosentpoeng sykefravær utgjør dermed en tapt arbeidsinnsats på 20 årsverk. Legger man til grunn en snittkostnad på mellom 400.000,- til 500.000,- per årsverk (inkludert sosiale kostnader) betyr det effektivisering i størrelsesorden 8 til 10 millioner årlig for hvert prosentpoeng redusert sykefravær man kan oppnå. Riktignok vil refusjon fra NAV medføre at kommunens økonomiske tap blir mye mindre, men eksempelet synliggjør kostnaden ved sykefravær.

Det er på det rene at kommunen har jobbet over lang tid med å redusere sykefravær, men man har ikke lykket.

Gruppen er samstemt om at man må kartlegge hvor mye av fraværet som er arbeidsrelatert og hva som knytter seg til ordinær sykdom, samt hva som er langtidsfravær og

korttidsfravær slik at kommunen har best mulig fakta for å finne målrettede tiltak. Det har også vært fremhevet i gruppens diskusjoner at langtidsfravær gir meget høy risiko for at personer trer ut av arbeidslivet for godt, og statistisk sett ofte blir uføre. Dette er et samfunnsproblem.

I tillegg til at kommunen må sikre seg bedre tallmateriale for sykefravær, og dermed kunne målrette tiltak, ser gruppen det som nevnt nødvendig å endre strategien.

Gruppen har drøftet hvordan sykefravær er grepet an i andre virksomheter i regionen eksempelvis tidligere Follum, Norpapp og Ringeriks-Kraft AS, og mener kommunen bør vurdere om det kan finnes eksempler til etterfølgelse. Videre om man ved hjelp av andre bidragsytere som KLP, NAV og bedriftshelsetjeneste kan finne nye måter å vinkle arbeidet på. Det har også vært nevnt eksempler på hvordan bedrifter som Aker sponser idrett og får tilbake foredrag og råd om forebyggende helsearbeid, kosthold, hverdagstrening mv. med gevinst for de ansatte og virksomheten.

Sammenfattet så vil gruppen foreslå at kommunen utarbeider bedre statistisk materiale for sykefraværet og utarbeider og iverksetter en ny strategi for å redusere sykefravær gjennom å lære opp ledere og ansatte i sykefraværshåndtering og hente inn bistand fra andre herunder bl.a. NAV og bedriftshelsetjenesten. Det skal være et mål at sykefraværet i Ringerike kommune ikke overstiger landsgjennomsnittet¹. Gruppen er samstemt om at av det man sparer i redusert sykefravær skal en betydelig andel av det man sparer, f. eks 20 % gå tilbake til incentiver til de ansatte i form av trivselsskapende og andre forebyggende tiltak mot sykefravær.

4.2 Effektiv arealbruk

Administrasjonen har igangsatt et prosjekt for å se på kommunens samlede arealbruk. Dette gjennomføres med bistand fra eksterne konsulenter. Analysen skal iht. tidsplanen foreligge i starten av juni, dvs. innen formannskapetets strategiseminar i juni 2013. Forslagene vil dermed være kjent når formannskapet skal diskutere denne rapporten.

Dersom arealbruken kan effektiviseres betyr det sparte kostnader i husleie og driftsutgifter til eksempelvis oppvarming, strøm, renhold og vedlikehold for øvrig. Det kan heller ikke utelukkes at mer effektiv arealbruk kan gi samhandlingsgevinster selv om disse effektene vil være vanskelige å måle. Gruppen vil også peke på at der det kan frigjøres areal må dette leies ut eller vurderes solgt.

Det er også vesentlig at kommunen sørger for langsiktighet når det gjelder arealbruk. Det betyr å sørge for god oversikt over fremtidige arealbehov og innholdet i de leiekontrakter man har inngått, slik at ikke bindinger i eksisterende kontrakter blir til hinder for en ønsket utvikling.

Gruppen foreslår at administrasjonen så snart som mulig iverksetter de arealeffektiviseringstiltak som lar seg løse på kort sikt.

¹ I dag er landsgjennomsnittet ca. 6,5 % og i Ringerike kommune i underkant av 10 %.

4.3 Sikre kostnadseffektiv oppgaveløsning og tjenesteyting – Utrede kommunens kostnadsnivå ift. andre tjenesteytere.

Kommunen løser de fleste oppgaver i egen regi, dvs. med egne ansatte. I en viss utstrekning løses oppgaver ved kjøp fra eksterne. Kjøp av eksterne tjenester skjer ved anbudskonkurranser der kommunen velger det økonomisk mest fordelaktige tilbudet². Dermed er det ikke noe sparepotensiale på det som kjøpes gjennom slike konkurranser, selv om bedre intern samordning av anbudskonkurransene kan virke besparende.

Skal man spare på drift må kommunen derfor enten prioritere vekk oppgaver eller finne måter å drive rimeligere. Å prioritere vekk oppgaver er kun mulig for oppgaver som ikke er lovpålagte. Er oppgaven lovpålagt kan besparelse kun oppnås ved å redusere tilbudt tjeneste til det minstenivå loven tillater, eller å finne ut om oppgaven kan løses billigere. Det siste betyr å avklare om egne ansatte kan gjøre jobben mer effektivt enn før, alternativt om oppgaven kan løses billigere av andre.

Skal kommunen overlate utførelsen av oppgaver til andre (private, ideelle organisasjoner eller fristilte offentlige selskaper), må det være en forutsetning at kommunen oppnår besparelser og samtidig får minst samme tjenestekvalitet som før. Reell besparelse forutsetter at følgende tre premisser foreligger samtidig:

1. At tjenesten kan leveres billigere enn om tjenesten utføres i egen regi.
2. At kvaliteten på innkjøpte tjenester holder samme eller bedre nivå enn egenproduksjon.
3. At kostnaden med å overføre ansvaret til eksterne ikke «spiser opp» besparelsen, og at den løpende kostnad ved å utøve bestillerfunksjonen da er innkalkulert.

Når det gjelder premiss a) og b) må man sikre at det kommunen «tjener» i starten ikke tapes på sikt fordi man skaper en ekstern monopolist som kan øke pris og la kvalitet falle etterhvert. Det må ifm. c) sikres at ikke oppgaver som er billige å løse settes ut og at dyre «restoppgaver» gjenstår og må løses internt slik at totalkostnaden for oppgaveløsningen blir den samme eller høyere.

Per i dag vet ikke kommunen om egne ansatte løser kommunale oppgavene billigere og bedre enn eksterne, jevngodt med eksterne eller eventuelt dyrere og/eller dårligere enn eksterne. For å få svaret på hvordan kommunens egenproduksjon ligger an målt mot andre, må man foreta en benchmarking eller på annen måte gjennomføre en sammenligning.

Viser det seg at kommunen drifter bedre enn andre så er egenproduksjon det økonomisk mest fordelaktige. Driver man dyrere så kan konkurranseutsetting være et alternativ. Dette valget kan kommunen først ta stilling til når et tilstrekkelig godt faktagrunnlag foreligger.

Gruppen anbefaler at det iverksettes en prosess for å kartlegge kostnad og kvalitet for enkelte av de oppgaver kommunen løser i egen regi og sammenligne med hva private tilbydere, andre kommuner og ideelle organisasjoner kan levere samme tjeneste for.

² Det påpekes at kommunen normalt velger det samlet sett mest økonomisk fordelaktige tilbudet etter at oppfyllelse av krav til kvalitet/leveranse/vedlikehold etc. er vurdert. Man vurderer altså ikke billigste pris alene.

Gruppen foreslår at det engasjeres eksterne til å foreta denne vurderingen. Årsaken er at eksterne miljøer trolig er mer trent i å gjennomføre en slik oppgave enn kommunens egne ressurspersoner, og ekstern vil antagelig også kunne se mer objektivt på oppgaven.

Gruppen anbefaler å velge ut noen spesifikke områder for sammenligning, og noen av områdene bør være felter det går mye penger til slik at det er et sparepotensiale gitt at kommunen skulle ønske å gå videre dersom eksterne kan produsere tjenesten billigere.

4.4 Oppsummering av gruppens forslag

Gruppen vil foreslå at formannskapet vedtar følgende føringer:

- 1) Kommunen iverksetter en strategi for å redusere sykefravær ned til landsgjennomsnittet så fort som mulig.
- 2) Administrasjonen iverksetter mulige effektiviseringstiltak for arealbruk så snart som mulig etter at konklusjonene fra analysen er ferdigstilt.
- 3) Gruppen anbefaler at det iverksettes en prosess for å kartlegge kostnad og kvalitet for enkelte av de oppgaver kommunen løser i egen regi og sammenligne med hva private tilbydere, andre kommuner og ideelle organisasjoner kan levere samme tjeneste for. Kartleggingen benyttes som grunnlag for å vurdere om kommunen eventuelt skal konkurransetsette deler av sin virksomhet.

5. Andre spørsmål – Begrepsbruk - Involvering av ansatte

Komiteen er klar over at iverksettelse av tiltakene vil kreve involvering av de ansatte, men hvordan dette skal gjennomføres er ikke del av oppgaven å besvare, så det omtales ikke nærmere.

I gruppens diskusjoner er det klarlagt at ingen av gruppens medlemmer ser konkurransetsetting som noe mål i seg selv. I kommunens økonomiske situasjon må man likevel være åpen for å kartlegge om en tjeneste av samme kvalitet kan utføres billigere enn i dag. Først når en analyse foreligger vet man svaret på dette, og kan vurdere om det er grunn og ønske om å gå videre.

For å unngå at uklarheter omkring hva som legges i begrepet konkurransetsetting vil utvalget opplyse at man har bygget på definisjonen i veileder fra tidligere Moderniseringsdepartementet der konkurransetsetting betegner situasjonen der det offentlige lar ulike tilbydere konkurrere om å utføre oppgaver det offentlige tidligere har utført selv. Det offentlige er bestiller og finansierer produksjonen, og er fortsatt ansvarlig for at innbyggerne får den tjenesten de har krav på. Konkurransetsetting utelukker ikke at det offentlige selv utfører tjenesten. Ved konkurransetsetting kan det offentlige selv,

eller gjennom en virksomhet i offentlig eie, delta i konkurransen om å utføre tjenesten.³
Det er altså ikke snakk om ren privatisering.

6. Tidsplan og veien videre

Da komiteen ble vedtatt nedsatt (i kommunestyremøtet den 13. desember 2012) ble det fastsatt at den skulle fremlegge rapport med forslag til vedtak senest april/mai 2013. Formannskapet skulle vedta innstilling i saken i forbindelse med sitt strategiseminar i juni 2013, dvs. den 3-4. juni. Kommunestyret skulle deretter på grunnlag av formannskapets innstilling treffe et prinsippvedtak i det siste kommunestyremøtet før ferien og vedtaket skulle være førende for det videre arbeidet med budsjett 2014 og langtidsplan 2014-2016.

Gruppen fremlegger med dette sin rapport innen strategiseminaret for videre behandling i formannskapet slik mandatet fastsetter. Formannskapet kan i juni kunne ta stilling til forslaget og eventuelt beslutte å avsette de nødvendige midler til å engasjere et eksternt miljø for å utrede.

Utvalget har ikke tatt inn i forslaget noen tidsfrist for en slik utredning. Det er først aktuelt å iverksette et slikt oppdrag etter at formannskapet har drøftet saken. Utvalget vil imidlertid peke på at det er hensiktsmessig at analysen er ferdigstilt i tide til å inngå i grunnlagsmaterialet for budsjettet 2014.

7. Eksempel på hvordan en kravspesifikasjon for tiltak 4.3 kan se ut.

På bakgrunn av de vurderinger og konklusjoner som gruppen har trukket, se punkt 4.3, så fremlegges et utkast til kravspesifikasjon for en ekstern utredning. Dette er fra utvalgets side ment som et eksempel og gruppen har ikke drøftet enkelthetene. Utkastet er derfor ikke er å anse som et omforent forslag fra utvalget, men et diskusjonsgrunnlag.

7.1 Utkast til kravspesifikasjon for utredningsoppdraget.

Ringerike kommune er i en vanskelig økonomisk situasjon og har behov for å treffe tiltak som gir en varig bærekraftig økonomi. Som ledd i dette ønsker Ringerike kommune å få utredet kostnads- og kvalitetsnivået på de tjenester kommunen utfører i egen regi sammenlignet med tilsvarende tjeneste som:

- ytes i egen regi av andre kommuner,
- leveres av fristilte offentlige virksomheter eller av interkommunalt selskap/samarbeid
- leveres av private, herunder ideelle organisasjoner.

Kommunen ønsker at kostnads og kvalitetsnivået i Ringerike kommune sammenlignes med hhv.:

³ Beskrivelse hentet fra «Veileder for brukervalg og konkurranseutsetting – Hvordan skaffe best mulige tjenester for innbyggerne». Veileder utgitt av Moderniseringsdepartementet i 2006. Lenke: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/rap/2005/0007/ddd/pdfv/255800-brukervalg_og_konkuttsetting.pdf

- 3 kommuner som driver i egen regi og som har en størrelse, befolkningssammensetning og bosettingsstruktur/geografi som er sammenlignbar med Ringerike kommune.
- 3 private tilbydere hvorav minst en skal være en ideell organisasjon. Forutsetningen er naturligvis at slike tilbydere finnes innenfor det tjenesteområde man sammenligner.
- 3 selvstendige offentlige selskaper/virksomheter som leverer tilsvarende tjeneste

De tjenester som ønskes sammenlignet hva gjelder kostnad og kvalitet er: (Listen er kun eksempler og er laget ut fra at de er hentet fra de sektorer der kommunen bruker mest budsjettmidler dvs. helse- og omsorg samt oppvekst og kultur. I tillegg er noen administrative oppgaver tatt med.):

- *Renhold av skoler og barnehager*
- *Levering av mat til sykehjem slik Ringerikskjøkken utfører i Ringerike.*
- *Lønnskjøring*
- *Økonomi og regnskap*
- *Drift av ett sykehjem*
- *Noe fra teknisk sektor*