

Benchmarking af kommunernes udgifter til administration og ledelse

Juni 2018



Økonomi- og
Indenrigsministeriets
BENCHMARKINGENHED

Publikationen kan hentes på hjemmesiden for
Økonomi- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed:
www.oimb.dk

Henvendelse om publikationen kan ske til kontaktpersonen
på analysen, som fremgår af hjemmesiden.

Indhold

1. Hovedresultater	3
2. Indledning.....	4
3. Afgrænsning og opgørelsesmetoder.....	5
3.1 Den anvendte metode.....	5
3.2 Kontrol for rammevilkår via benchmarkingindikator.....	7
4. Udgifter til administration på landsplan	9
5. Udgifter til administration på kommuneniveau.....	12
5.1 De samlede administrationsudgifter	12
5.2 Administrative støttefunktioner og chefer.....	16
5.3 Myndighedspersonale.....	20
5.4 Decentrale ledere	24
5.5 Øvrige administrationsudgifter udover løn	26
6. Tværgående opsamling på benchmarkinganalyse.....	28
6.1 Udvikling og spredning.....	28
6.2 Sammenhæng mellem administrationstyper.....	28
7. Perspektiver for øget fokus på administration	30

1. Hovedresultater

Kommunernes administrationsudgifter på landsplan

- På landsplan var kommunernes samlede administrationsudgifter 50,9 mia. kr. i 2017. Det svarer til 8.846 kr. pr. indbygger.
- Af de samlede administrationsudgifter i 2017 udgør administrative støttefunktioner og chefer 48,4 procent af udgifterne. Myndighedspersonale og decentrale ledere udgør henholdsvis 20,5 procent og 21,4 procent af udgifterne, mens øvrige administrationsudgifter udover løn udgør 9,7 procent.
- Fra 2013 til 2017 er de samlede administrationsudgifter på landsplan stort set uændrede. Der ses således et fald på 0,4 procent i perioden, eller det der svarer til 34,8 kr. pr. indbygger. Fra 2016 til 2017 ses dog en mindre stigning på 0,5 procent.
- De stort set uændrede administrationsudgifter dækker over meget forskelligartede udviklinger, når der ses på forskellige administrationstyper. Således er udgifterne pr. indbygger til myndigheds-personale steget med 16,9 procent fra 2013 til 2017, mens udgifterne pr. indbygger til decentrale ledere er faldet 14,9 procent i perioden. Udgifterne pr. indbygger til administrative støttefunktioner og chefer er steget med 1,5 procent, og de øvrige administrationsudgifter udover løn er faldet med 3,5 procent.

Administrationsudgifter på kommuneniveau

- Der er relativ stor spredning i kommunernes samlede administrationsudgifter. Kommunerne med de højeste administrationsudgifter har således næsten dobbelt så høje udgifter til administration som kommunerne med de laveste administrationsudgifter.
- Der er fortsat stor forskel på kommunernes samlede udgifter til administration, når der tages højde for forskelle i rammevilkår.
- De 10 kommuner, som har de højeste samlede administrationsudgifter i forhold til, hvad man kunne forvente på baggrund af rammevilkår, har i gennemsnit 15,3 procent højere udgifter, end man kunne forvente. De 10 kommuner med de laveste administrationsudgifter i forhold til det forventede niveau, har i gennemsnit 16,3 procent lavere udgifter, end man kunne forvente.
- Der er endvidere stor forskel på kommunernes udgifter til henholdsvis administrative støttefunktioner og chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere – også når der tages højde for rammevilkår. Eksempelvis er der flere kommuner, der har mere end 20 procent højere udgifter til administrative støttefunktioner og chefer, end man kunne forvente på baggrund af deres rammevilkår.
- Når der tages højde for rammevilkår er spredningen mellem kommunerne mindst for de samlede administrationsudgifter og størst for udgifterne til myndighedspersonale.
- For de samlede administrationsudgifter, udgifter til administrative støttefunktioner og chefer samt øvrige administrationsudgifter udover løn, er der i grove træk næsten lige mange kommuner, som har haft stigende og faldende udgifter pr. indbygger fra 2013 til 2017. For myndighedspersonale er der derimod hele 87 kommuner, som har haft stigende udgifter i perioden, mens der for decentrale ledere er 90 kommuner, som har haft faldende udgifter.

Se hvordan din kommune placerer sig

- I bilag 1: "Sådan placerer din kommune sig" kan du finde de væsentligste resultater af analysen for din kommune.
- I bilag 2: "Kommunespecifikke nøgletal" ses en række kommunefordelte tabeller med de væsentligste nøgletal i analysen.

2. Indledning

Kommunerne bruger hvert år omkring 50 mia. kr. på administration og ledelse. Det svarer ca. til 15 procent af kommunernes samlede nettodriftsudgifter. Udgifterne til administration og ledelse er dermed en væsentlig udgiftspost i kommunernes regnskaber.

Administrationsområdet dækker over en lang række forskelligartede opgavetyper og personalegrupper. I forhold til tidligere analyser på administrationsområdet sætter denne analyse i højere grad fokus på kommunernes udgifter til administration og ledelse på forskellige niveauer. I analysen ses der både på de samlede udgifter til administration og ledelse og udgifterne til forskellige administrationstyper, herunder administrative støttefunktioner og chefer, myndighedspersonale, centrale ledere og øvrige administrationsudgifter udover løn.

Formålet med analysen er at tilvejebringe et solidt grundlag for den enkelte kommunes videre arbejde med at sikre bedst mulig ressourceanvendelse på administrationsområdet. Det gøres gennem en benchmarkinganalyse, som giver de enkelte kommuner mulighed for at vurdere, hvor mange ressourcer de anvender på administration i forhold til andre kommuner.

I benchmarkinganalysen tages der højde for, at forskellige rammevilkår kan forklare en del af variationen mellem kommunerne. Den øgede detaljeringsgrad ved opdeling i administrationstyper kombineret med, at der tages højde for kommunernes rammevilkår, gør det muligt at etablere mere sammenlignelige nøgletal og øge gennemsigtigheden. Dermed kan den enkelte kommune nemmere identificere, hvor den har højere eller lavere udgifter end andre kommuner, når der tages højde for, at kommunerne har forskellige rammevilkår at arbejde under.

Derudfra kan kommunen med fordel forholde sig til, hvordan et øget fokus på at forbedre opgaveløsningen på administrationsområdet sikres. Det handler om, at kommunen aktivt forholder sig til kommunens placering i benchmarkinganalysen. Det handler også om, at man lokalt fastholder fokus på at identificere og prioritere relevante indsatsområder, og at man i den forbindelse sikrer den fornødne politiske og organisatoriske forankring af tiltag på administrationsområdet.

Analysen omfatter alle 98 kommuner og er afgrænset til årene 2013 til 2017. Denne periodeafgræsning er valgt, da der i forbindelse med kommunernes økonomiaftale for 2013 mellem KL og regeringen blev aftalt en større ændring af kommunernes kontoplan vedrørende administrationsområdet med virkning fra 2013. Samtidigt overgik flere administrative funktioner i 2012 til Udbetaling Danmark, som kommunerne nu betaler et administrationsbidrag til. Det skal i den forbindelse nævnes, at der også før 2013 blev arbejdet med administrationsområdet i kommunerne. Udviklingen før 2013 fremgår ikke af nærværende analyse.

Efter en kort gennemgang af metoderne anvendt i analysen, præsenteres i kapitel 4 de væsentligste udviklingstendenser på administrationsområdet på landsplan. I kapitel 5 gennemføres den egentlige benchmarkinganalyse af kommunernes administrationsudgifter samlet set og inden for forskellige typer af administration. Her ses der både på de faktiske udgifter og der etableres en såkaldt benchmarkingindikator, som viser om den enkelte kommune har højere eller lavere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af rammevilkår. I kapitel 6 rundes benchmarkinganalyserne af med en tværgående opsamling, hvor der ses på sammenhængen mellem de forskellige administrationstyper. Endeligt sættes der i det afsluttende kapitel 7 kort fokus på, hvordan man på baggrund af analysen, kan sætte forøget fokus på administrationsområdet i den enkelte kommune.

3. Afgrænsning og opgørelsesmetoder

I aftalen om kommunernes økonomi for 2013 blev regeringen og KL enige om to opgørelsesmetoder af kommunernes administration. Den ene opgørelsesmetode tager udgangspunkt i kommunernes regnskabstal og kaldes derfor regnskabsdatametoden. I regnskabsdatametoden indgår alle udgifter og indtægter konteret på de funktioner eller grupperinger i den autoriserede kontoplan, der efter aftalen henføres til administrationsområdet. Den anden opgørelsesmetode tager udgangspunkt i kommunernes personaletal og kaldes derfor personaledatametoden. Efter personaledata-metoden henføres alene lønudgifterne til bestemte stillingskategorier, der betragtes som administrative, til administrationsområdet.

VIVE har på baggrund af personaledatametoden og regnskabsdatametoden udviklet en tredje opgørelsesmetode kaldet kombinationsmetoden, der kombinerer personaledatametoden og regnskabsdatametoden¹.

3.1 Den anvendte metode

I denne analyse anvendes en opgørelsesmetode, der i høj grad tager udgangspunkt i VIVEs kombinationsmetode, som der dog foretages enkelte justeringer af.

Ligesom for VIVEs kombinationsmetode opgøres de administrative lønudgifter efter personaledata-metoden. Lønudgifterne beregnes på baggrund af (I) antal fuldtidsansatte inden for de stillingskategorier, som regeringen og KL har defineret som administrative, jf. ovenfor, og (II) gennemsnitslønningerne på landsplan inden for disse stillingskategorier. Efter personaledatametoden kan de stillingskategorier, der henføres til administrationsområdet, inddeles i fire administrationstyper: Administrative støttefunktioner, administrative chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere. I nærværende analyse behandles administrative støttefunktioner og administrative chefer samlet, da de beskæftiger sig med samme opgavefelt.

Ved at tage afsæt i personaledatametoden, tages der højde for fejlkontering og forskelle i konteringspraksis på tværs af kommunerne i forhold til lønudgifterne, der er den primære udgiftsart på administrationsområdet. Samtidig giver det mulighed for at opdele administrationsudgifterne på forskellige administrationstyper.

Lønudgifterne fra personaledatametoden kombineres endvidere med de centrale administrationsudgifter udover løn². Fordelen herved er, at der dermed sikres et bredere administrationsbegreb, end personaledatametoden isoleret set tilvejebringer.

Konkret medtages udgifterne på hovedfunktion 6.45: *Administrativ organisation*, som blandt andet omfatter udgifter til varekøb på administrationsområdet, IT-udgifter og betalinger for tjenesteydelser til private leverandører og andre kommuner³. Dog udelades funktion 6.45.50: *Administrationsbygninger*, som blandt andet omfatter huslejudgifter og vedligeholdelsesudgifter til administrationsbygninger. Det skyldes, at nogle kommuner lejer deres administrationsbygninger, og dermed har

¹ Bæk, Thomas Astrup & Kurt Houlberg (2016). Kommunernes administrative ressourceforbrug. Resultater og perspektiver ved en ny kombineret opgørelsesmetode. KORA.

² De øvrige centrale administrationsudgifter udover løn betegnes herefter blot øvrige administrationsudgifter udover løn.

³ I analysen er der generelt fokus på nettodriftsudgifter. Disse betegnes dog blot "udgifter".

huslejudgifter, mens andre kommuner ejer administrationsbygningerne. Denne forskel vil kunne skævvride sammenligninger af kommunerne.

Den anvendte metode til opgørelse af kommunernes administrationsudgifter omfatter på baggrund af ovenstående følgende elementer⁴:

- Lønudgifter til administrative støttefunktioner og chefer.
- Lønudgifter til myndighedspersonale.
- Lønudgifter til decentrale ledere.
- Øvrige administrationsudgifter udover løn.

I tabel 1 ses en detaljeret definition af opgørelsesmetoden.

Tabel 1		
Anvendt opgørelsesmetode		
	Lønudgifter	Øvrige administrationsudgifter udover løn
Indhold	<p>Antal fuldtidsansatte i personalegrupperne administrative støttefunktioner, administrative chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere, der er ansat som tjenestemænd, overenskomstan-satte eller fleksjobansatte.</p> <p>Udvalgte stillingskategorier, der ikke indgår i de fire personalegrupper, medregnes alligevel, hvis de aflønnes fra hovedfunktion 6.45. Disse frem-går af bilag 3: "Metode".</p> <p>Ekstraordinært ansatte og elever indgår ikke.</p> <p>For at finde udgiftsniveauet ganges antal fuld-tidsansatte med gennemsnitslønningerne på landsplan for de enkelte stillingskategorier.</p> <p>Der tillægges et fiktivt pensionsbidrag til tjene-stemænds bruttoløn.</p>	<p>Hovedart 2-9 (ekskl. art 5.1) og dranst 1 og 2</p> <p>Funktionerne: 6.45.51 Sekretariat og forvaltninger 6.45.52 Fælles IT og telefoni 6.45.53 Jobcentre 6.45.54 Naturbeskyttelse 6.45.55 Miljøbeskyttelse 6.45.56 Byggesagsbehandling 6.45.57 Voksen-, ældre- og handicapområdet 6.45.58 Det specialiserede børneområde 6.45.59 Administrationsbidrag til Udbetaling Danmark</p>
Kilde	Særudtræk fra KRL	Danmarks Statistik

Når kommunernes udgifter til administration opgøres, er der flere opmærksomhedspunkter, som man bør forholde sig til. Disse er beskrevet i bilag 3: "Metode". Selvom der er nogle opmærksomhedspunkter, vurderes det fortsat at være rimeligt og robust at sammenligne kommuner på baggrund af opgørelsesmetoden gennemgået ovenfor. Dels knytter de fleste udfordringer sig til de øvrige administrationsudgifter udover løn, som udgør en relativ lille andel af de samlede udgifter til administration. Dels kan den enkelte kommune, med udgangspunkt i de beskrevne opmærksomhedspunkter og på baggrund af kendskabet til egne forhold, vurdere om nogle af disse opmærksomhedspunkter i særlig grad spiller ind hos kommunen.

⁴ Som samlebetegnelse for 'udgifter til administration og ledelse' anvendes begreberne administration eller administrationsudgifter i denne analyse.

I bilag 3: "Metode" findes også en nærmere beskrivelse af de eksisterende opgørelsesmetoder samt fordele og ulemper ved disse, en uddybning af justeringerne til kombinationsmetoden anvendt i denne analyse, og de stillingskategorier der efter personalemetoden henføres til administrationsområdet.

Kommunernes administrationsudgifter målt i kroner pr. indbygger

Når administrationsudgifterne analyseres og sammenlignes på tværs af kommuner, kan man vælge at se på administrationsandelen, hvor administrationsudgifterne sættes i forhold til de samlede kommunale nettodriftsudgifter, eller udgifterne til administration pr. indbygger. I denne analyse ses der primært på administrationsudgifterne målt i kroner pr. indbygger.

For det første lægger den tilgang sig op ad de nøgletal som KL og regeringen blev enige om i forbindelse med kommunernes økonomiaftale for 2013⁵. Og i forlængelse heraf er administrationsudgifterne også i flere andre analyser målt i kroner pr. indbygger. For det andet vil der i benchmarkinganalysen blive sondret mellem forskellige typer af administration. Det er i den forbindelse vurderingen, at det er lettere at fortolke og forstå resultaterne, hvis de er opgjort i kroner pr. indbygger end en opdelt administrationsandel. For det tredje er administrationsandelen formentlig i højere grad følsom overfor, hvor effektiv opgaveløsningen er på sektorområderne i den enkelte kommune. Og samtidigt giver administrationsudgifter i kroner pr. indbygger, modsat administrationsandelen, et egentligt udgiftsmål, som gør det lettere at få et overblik over, hvor mange penge der bruges på administration.

3.2 Kontrol for rammevilkår via benchmarkingindikator

Det må forventes, at kommunernes administrationsudgifter er påvirket af rammevilkår, og at forskelle mellem kommunerne i et vist omfang kan skyldes variation i disse. Rammevilkår er et begreb, som i denne forbindelse bruges om de strukturelle forhold, som den enkelte kommune opererer under. Rammevilkår er generelt kendetegnet ved, at de ikke kan ændres af kommunen på kort eller mellemlangt sigt.

Gennem regressionsanalyser undersøges det, hvilke rammevilkår der har betydning for administrationsudgifterne. På den baggrund er det muligt at rense for den del af variationen mellem kommunerne, der skyldes forskelle i de identificerede betydende rammevilkår. I denne analyse er betydningen af over 35 forskellige variable testet. Resultatet af regressionsanalyserne fremgår af kapitel 5. Regressionsanalyserne foretages med udgangspunkt i data fra 2017, mens resultaterne for de øvrige år fungerer som robusthedstest.

Med afsæt i regressionsanalyserne er det muligt at beregne de forventede administrationsudgifter på baggrund af kommunens rammevilkår. De forventede administrationsudgifter vil ofte afvige fra de faktiske. For nogle kommuner vil de faktiske administrationsudgifter være højere, end man kan forvente ud fra deres rammevilkår, mens de faktiske administrationsudgifter for andre kommuner vil være lavere, end man kan forvente ud fra deres rammevilkår.

På baggrund af de faktiske og forventede administrationsudgifter kan der etableres en benchmarkingindikator for alle kommuner. Benchmarkingindikatoren viser, om den enkelte kommune har højere eller lavere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. Benchmarkingindikatoren beregnes konkret på følgende måde:

⁵ Økonomi- og Indenrigsministeriet m.fl. (2012). Kommunernes administration og den autoriserede kontoplan.

$$\frac{\text{Faktiske administrationsudgifter}}{\text{Forventede administrationsudgifter}} \times 100$$

Benchmarkingindikatoren sikrer et bedre sammenligningsgrundlag på tværs af kommuner, hvor betydningen af rammevilkår i betydelig grad er renset ud. I boks 1 fremgår det, hvordan benchmarkingindikatoren konkret skal fortolkes.

Boks 1

Fortolkning af benchmarkingindikatoren

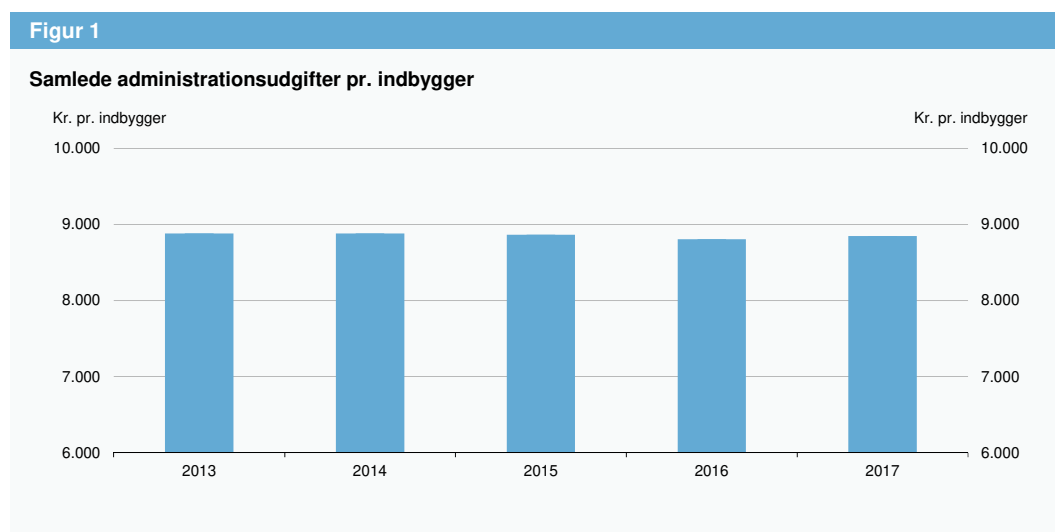
- Benchmarkingindikator større end 100: Kommunen har højere udgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. En kommune med en benchmarkingindikator på 114 har 14 procent højere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.
- Benchmarkingindikator lig med 100: Kommunen har samme administrationsudgifter, som man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.
- Benchmarkingindikator under 100: Kommunen har lavere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. En kommune med en benchmarkingindikator på 92 har 8 procent lavere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.

Etableringen af benchmarkingindikatoren giver som nævnt en indikation af, om den enkelte kommune har højere eller lavere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at der her er tale om en ren benchmarking af udgiftsniveauer. Som det fremgår af kapitel 7, er der aktuelt mangel på gode kvalitets- og resultatindikatorer for administrationsområdet, hvilket gør det vanskeligt at sammenholde administrationsudgifter med resultater eller afledte effekter på andre områder. Det er imidlertid stadig vigtigt for den enkelte kommune at forholde sig til, hvorfor den eventuelt har højere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af rammevilkår. Er der eksempelvis tale om, at der er sket et ubevidst skred i administrationsudgifterne, eller er der tale om en bevidst lokal prioritering?

4. Udgifter til administration på landsplan

Kommunernes udgifter til administration udgjorde i alt 50,9 mia. kr. i 2017. Det er en stigning på 1,1 mia. kr. i forhold til 2013 svarende til en stigning på 2,3 procent. Udviklingen i de absolutte udgiftstal skal dog ses i sammenhæng med det stigende befolkningstal.

Figur 1 viser, at de samlede administrationsudgifter i kommunerne i 2017 var 8.846 kr. pr. indbygger. Det ses også, at administrationsudgifterne pr. indbygger er stort set uændrede fra 2013 til 2017. Udgifterne pr. indbygger er således faldet med 34,8 kr. svarende til et fald på 0,4 procent i perioden. Med til det billede hører, at administrationsudgifterne pr. indbygger faldt hvert år fra 2013 til 2016, mens der har været en mindre stigning i udgifterne fra 2016 til 2017 på 0,5 procent⁶.



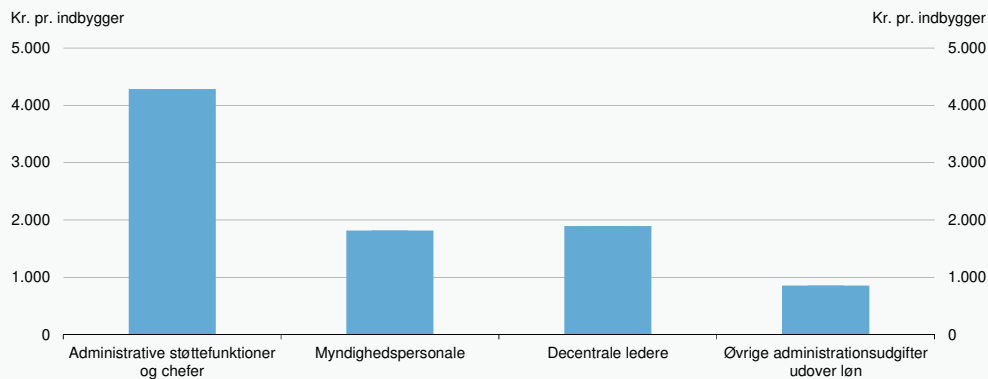
Anm.: Faste priser (2018-pl).

Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Som det fremgik af afsnit 3.1 dækker administrationsbegrebet over forskellige opgavetyper og personalegrupper, herunder administrative støttefunktioner og chefer, myndighedspersonale, decentrale ledere og øvrige administrationsudgifter udover løn.

Figur 2 viser, at udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer udgør størstedelen af de samlede administrationsudgifter. Udgifterne til denne type administration repræsenterer således 48,4 procent af de samlede administrationsudgifter. Til sammenligning udgør udgifterne til myndighedspersonale og decentrale ledere henholdsvis 20,5 procent og 21,4 procent af de samlede administrationsudgifter. Tilsammen udgør personalelønninger 90,3 procent af de samlede administrationsudgifter, mens de øvrige administrationsudgifter udover løn udgør 9,7 procent.

⁶ Sættes administrationsudgifterne i forhold til de samlede kommunale netdriftsudgifter i stedet for antal indbyggere, kan det konstateres, at administrationsandelen er steget fra 14,8 procent i 2013 til 15,2 procent i 2017. I afsnit 3.1 ses baggrunden for, at der i nærværende analyse er fokus på administrationsudgifter pr. indbygger.

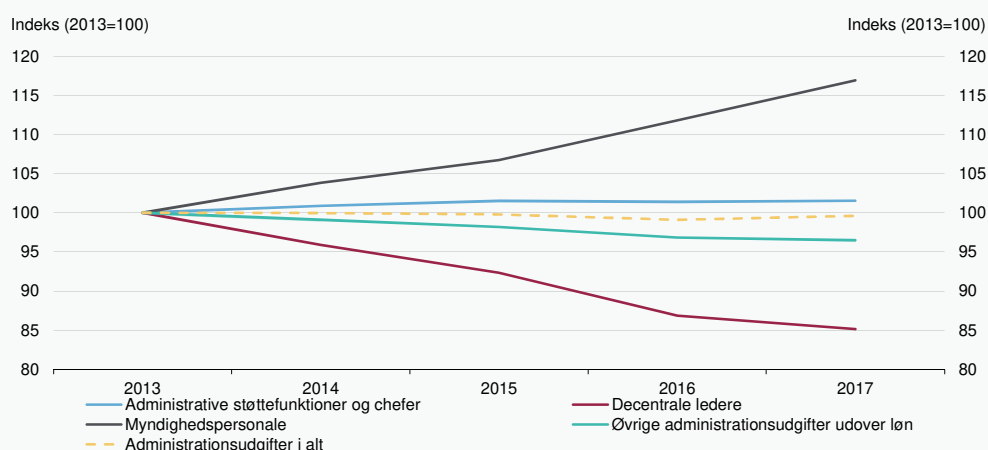
Figur 2**Udgifter til administration fordelt på udgiftstyper i 2017**

Anm.: Faste priser (2018-pl).

Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sondringen mellem forskellige typer af administration giver et indblik i, hvad der ligger bag udviklingen i de samlede administrationsudgifter. Selvom de samlede administrationsudgifter fra 2013 til 2017 er stort set uændrede, er der betydelige forskelle i udgiftsudviklingen inden for de forskellige administrationstyper.

Det fremgår af figur 3, at udgifterne til myndighedspersonale pr. indbygger er steget med 16,9 procent i perioden, mens udgifterne til decentrale ledere omvendt er faldet med 14,9 procent. Udgiftsudviklingen for de to andre administrationstyper er mere afdæmpet. Udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer er steget med 1,5 procent, mens de øvrige administrationsudgifter udover løn er faldet med 3,5 procent fra 2013 til 2017.

Figur 3**Udvikling i udgifterne til administration fordelt på udgiftstyper**

Anm.: Faste priser (2018-pl).

Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Faldet i udgifterne til decentrale ledere skal formentlig ses i sammenhæng med de tilpasninger af institutionsstrukturen på især børne- og ungeområdet, som mange kommuner har gennemført i de

senere år. Ifølge Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal er den gennemsnitlige skolestørrelse eksempelvis steget med ca. 10 procent fra 2013 til 2017, og samtidigt er antallet af decentrale ledere på undervisningsområdet faldet med 220 fuldtidsstillinger i kommunerne. Antallet af decentrale ledere på daginstitutioner, klubber og skolefritidshjem er reduceret med lidt over 2.000 fuldtidsstillinger fra 2013 til 2017.

For så vidt angår myndighedspersonale er der sket en markant stigning i udgifterne fra 2013 til 2017. Antallet af fuldtidsansatte i stillingskategorien socialrådgivere er eksempelvis steget med tæt på 2.300 fuldtidsstillinger i perioden. Det er vanskeligt ud fra det foreliggende materiale at drage konklusioner om årsagerne til udviklingen, herunder om der er tale om et ubevidst skred i udgifterne, eller om der er tale om en bevidst investeringstankegang, hvor det prioriteres at ansætte flere sagsbehandlere ud fra en forventning om, at de ekstra udgifter til flere sagsbehandlere på sigt vil føre til større reduktioner i udgifterne til borgerrettede ydelser. I afsnit 5.3 vendes der kort tilbage til denne investeringstankegang.

Vendes blikket mod de administrative støttefunktioner og chefer, kan det konstateres, at der over tid er sket en forskydning i forholdet mellem antal medarbejdere og antal chefer, når der ses isoleret på denne administrationstype. I 2013 var der således 14,4 medarbejdere pr. administrativ chef, mens der i 2017 var 16,6 medarbejdere pr. administrativ chef. Ud fra en gennemsnitsbetragtning er den enkelte chefs "span of control" altså blevet større⁷.

Tabel 2

Øvrige administrationsudgifter udover løn fordelt på hovedarter i kr. pr. indbygger

	2013	2014	2015	2016	2017	Ændring fra 2013 til 2017 i procent
Varekøb	237	226	225	216	217	-8,2
Tjenesteydelser m.v.	1.406	1.385	1.394	1.373	1.361	-3,2
Tilskud og overførsler	12	13	8	12	14	19,1
Finansudgifter	0	0	-	0	-	-
Indtægter	-487	-486	-434	-425	-419	-14,0
Finansindtægter	-36	-13	-13	-12	-19	-48,4
Interne udgifter og indtægter	-243	-244	-307	-304	-297	22,5
Øvrige administrationsudgifter udover løn i alt	889	881	872	861	857	-3,5

Anm.: Faste priser (2018-pl). Hovedart 2-9. Art 5.1 Tjenestemandsydelser m.v. indgår ikke i opgørelsen. Dranst 1 og 2.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Endeligt er der de øvrige administrationsudgifter udover løn, der består af en lang række forskellige udgifter såsom licenser, abonnementer, kontorhold, konsulentydelse og køb/salg mellem kommuner mv. De øvrige administrationsudgifter udover løn udgjorde netto 857 kr. pr. indbygger i 2017, jf. tabel 2. De øvrige administrationsudgifter udover løn dækker over udgifter (varekøb, tjenesteydelser m.v. tilskud og overførsler og finansudgifter) på 1.593 kr. pr. indbygger og indtægter (indtægter og finansindtægter) på -438 kr. pr. indbygger. Herudover kommer interne udgifter og indtægter, som i 2017 udgjorde -297 kr. pr. indbygger. Interne udgifter og indtægter dækker over ydelser mellem forskellige dele af den enkelte kommunes virksomhed. De samlede øvrige administrationsudgifter udover løn er fra 2013 til 2017 faldet med 31,1 kr. pr. indbygger svarende til et fald på 3,5 procent.

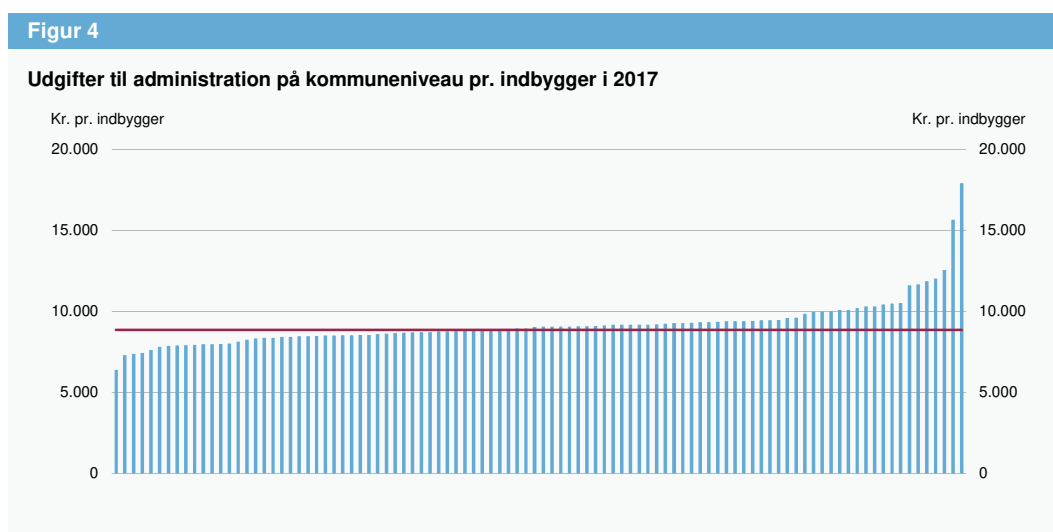
⁷ Forudsat at registreringspraksis i forhold til kategoriseringen af administrative chefer har været uændret i perioden på landsplan.

5. Udgifter til administration på kommuneniveau

I dette kapitel gennemføres en benchmarkinganalyse af kommunernes administrationsudgifter. Først analyseres de samlede administrationsudgifter. Herefter følger analyser af henholdsvis udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere. Herudover behandles kort de øvrige administrationsudgifter udover løn. Der vil i benchmarkinganalyserne blive taget højde for rammevilkår.

5.1 De samlede administrationsudgifter

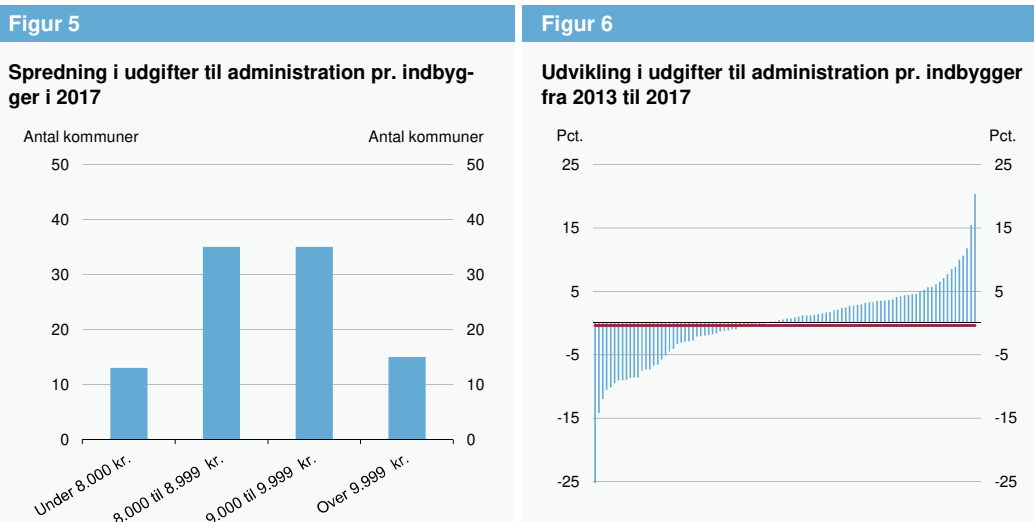
Figur 4 viser, at der er relativ stor spredning i kommunernes samlede administrationsudgifter. Udgifterne er omkring dobbelt så store i de kommuner med de højeste administrationsudgifter, som i de kommuner med de laveste administrationsudgifter. Dette er også tilfældet, selvom der ses bort fra de fire små ø-kommuner, Fanø Kommune, Ærø Kommune, Samsø Kommune og Læsø Kommune, som har nogle særlige rammevilkår.



Anm.: Faste priser (2018-pl). Hver søjle illustrerer én kommune og den vandrette røde linje symboliserer landsgennemsnittet.
Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Hovedparten af kommunernes udgifter ligger inden for et spænd på 8.000-10.000 kr. pr. indbygger. I 2017 var der dog 13 kommuner med administrationsudgifter under 8.000 kr. pr. indbygger, mens der var 15 kommuner, som havde administrationsudgifter på 10.000 kr. pr. indbygger eller højere, jf. figur 5.

Det kan endvidere konstateres, at der har været betydelige forskelle mellem kommunerne i udviklingen i administrationsudgifterne, jf. figur 6. Mens 44 kommuner har oplevet et fald i administrationsudgifterne fra 2013 til 2017, er der 54 kommuner, som har oplevet en stigning i administrationsudgifterne. Af disse har 14 kommuner haft en stigning på mere end 5 procent.



Anm.: Faste priser (2018-*pl*). Hver søjle illustrerer én kommune og den vandrette røde linje symboliserer landsgennemsnittet.
 Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

En analyse af udviklingstendenserne viser desuden, at der ikke er en sammenhæng mellem udviklingen i administrationsudgifterne pr. indbygger og udviklingen i befolkningstallet. Når nogle kommuner har haft stigende udgifter pr. indbygger, skyldes det altså ikke, at de har haft et fald i indbyggertallet eller omvendt. Dette gælder både for de samlede administrationsudgifter og for administrationstyperne: Administrative støttefunktioner og chefer, myndighedspersonale, decentrale ledere og øvrige administrationsudgifter udover løn, der analyseres senere.

Benchmarking med kontrol for rammevilkår

Forskellene mellem kommunernes faktiske udgifter til administration vil ofte være påvirket af de rammevilkår, som den enkelte kommune opererer ud fra. For at lave en mere retvisende benchmarkinganalyse mellem kommunerne, vil det derfor være nødvendigt at tage højde for disse. Det gøres via en regressionsanalyse. I afsnit 3.2 er denne fremgangsmetode gennemgået nærmere.

Der er fundet fire rammevilkårsvariable, som har signifikant sammenhæng med kommunernes samlede udgifter til administration, jf. tabel 3. Disse resultater er robuste og gælder for alle årene i perioden 2013 til 2017.

Tabel 3

Modellspecifikation – Kommunernes samlede udgifter til administration i 2017

Forklarende variabel	Fortegn	Fortolkning
Socioøkonomisk indeks	Positivt	Jo større socioøkonomiske udgiftsbehov, desto højere er administrationsudgifterne.
Befolkningstal (LOG)	Negativt	Jo højere indbyggertal, desto lavere er administrationsudgifterne (Betydningen af indbyggertallet for administrationsudgifterne er dog aftagende, jo større indbyggertallet bliver).
Lille ø-kommune	Positivt	Udgifterne til administrationsområdet vil være højere, hvis kommunen er en lille ø-kommune.
Ressourcepres, indeks	Negativt	Jo mere økonomisk presset kommunen er, desto lavere er udgifterne til administration.

Anm.: For en uddybende modellspecifikation, se bilag 3: "Metode".

Det socioøkonomiske indeks måler den enkelte kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov relativt til andre kommuner. Det socioøkonomiske indeks siger noget om "tyngden" af befolkningen i kom-

munen. Det er på den baggrund forventeligt, at der er en positiv sammenhæng mellem det socio-økonomiske indeks og administrationsudgifterne.

Befolkningstallets betydning for de samlede administrationsudgifter viser, at der er skalafordelte ved løsningen af de administrative opgaver. Større kommuner har altså, alt andet lige, lavere administrationsudgifter pr. indbygger end mindre kommuner. I regressionsanalysen indgår befolkningstallet logaritmisk, da betydningen af indbyggertallet er faldende i takt med, at dette stiger.

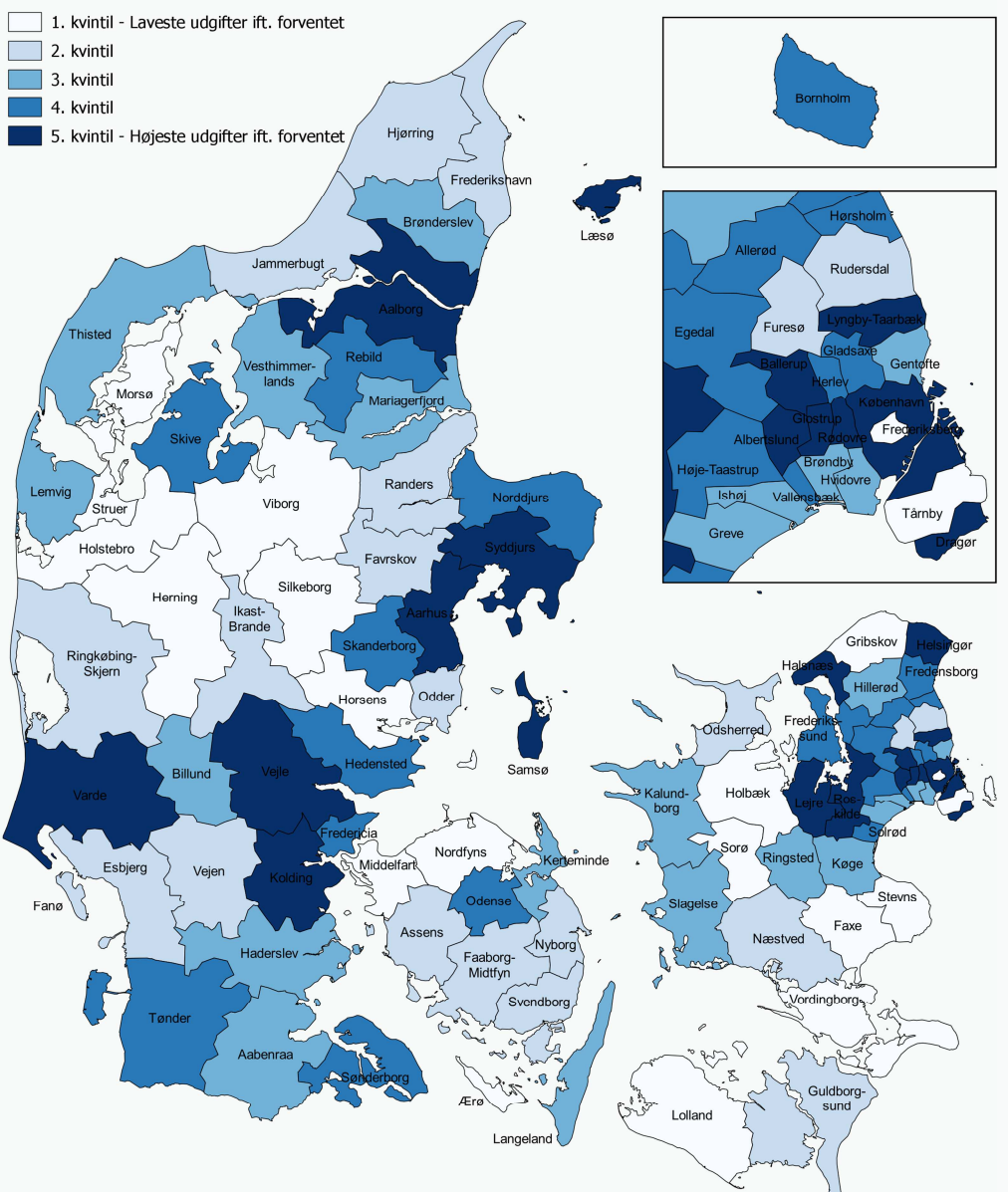
I regressionsanalysen indgår endvidere en dummy-variabel, der viser, om man er en lille ø-kommune eller ej. Det skyldes, at man som lille ø-kommune har nogle helt særlige rammevilkår. Endeligt indgår ressourcepres, der er et indeks udviklet af VIVE, som måler forholdet mellem kommunens udgiftsbehov og ressourcegrundlag relativt til niveauet på landsplan i det enkelte år.

Ud fra regressionsanalysen udregnes et forventet niveau for den enkelte kommunes administrationsudgifter. Det forventede niveau viser, hvilke administrationsudgifter man kunne forvente, givet de betydende rammevilkår. Ressourcepres anvendes i regressionerne alene som kontrolvariabel og indgår ikke i beregningen af det forventede niveau. Det skyldes, at kommuner med et lavt udgiftsbehov, i forhold til ressourcegrundlaget, ikke af den grund har behov for en større administration end kommuner, der er økonomisk presset. Hvis ressourcepres ikke var medtaget som kontrolvariabel i regressionsmodellen, ville det til gengæld have skævvredet betydningen af de øvrige variable i modellen.

På baggrund af det faktiske og forventede niveau udregnes en benchmarkingindikator for de samlede administrationsudgifter for hver enkelt kommune. Fremgangsmåden er beskrevet nærmere i afsnit 3.2. En benchmarkingindikator under 100 betyder, at kommunen har lavere udgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. En benchmarkingindikator over 100 betyder, at kommunen har højere udgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.

I figur 7 er benchmarkingindikatoren for de enkelte kommuner inddelt i kvintiler (femtedele). Kommuner i 1. kvartil har de laveste administrationsudgifter i forhold til, hvad man kunne forvente på baggrund af rammevilkår, mens kommuner i 5. kvartil har de højeste administrationsudgifter i forhold til, hvad man kunne forvente efter kontrol for rammevilkår.⁸

⁸ Yderligere analyser viser, at der er en stærk positiv sammenhæng mellem benchmarkingindikatoren for de samlede administrationsudgifter og administrationsandelen, hvor administrationsudgifterne sættes i forhold til kommunernes samlede nettodriftsudgifter. Der er således en klar tendens til, at de kommuner, der har lavere udgifter pr. indbygger end man kunne forvente på baggrund af rammevilkår, også har en lav administrationsandel og omvendt.

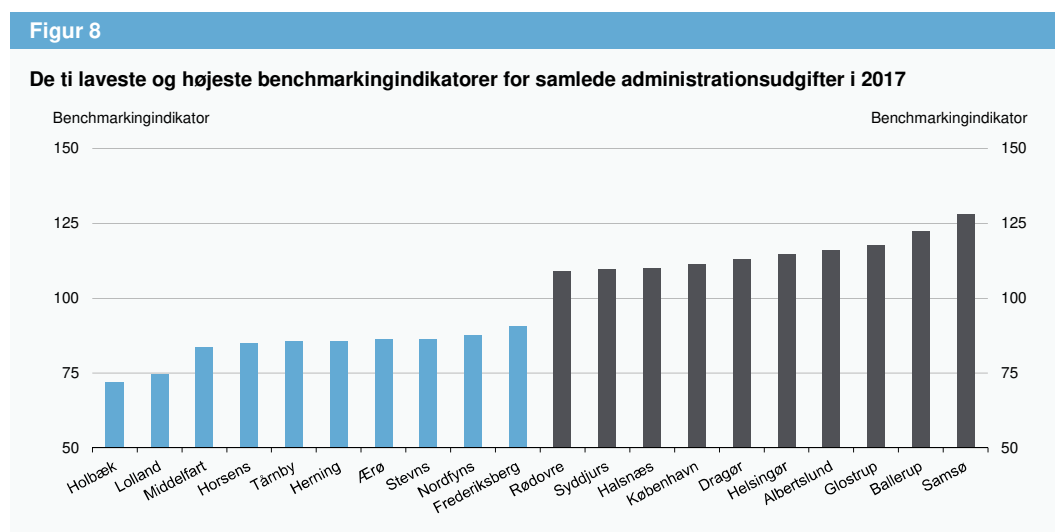
Figur 7**Benchmarkingindikator for de samlede administrationsudgifter i 2017 fordelt på kvintiler**

Anm.: 1. kvartil dækker over den 1/5 af kommunerne, der har den laveste benchmarkingindikator og dermed de kommuner, der har de laveste administrationsudgifter i forhold til, hvad man kunne forvente på baggrund af rammevilkår. 5. kvartil dækker over den 1/5 af kommunerne, der har den højeste benchmarkingindikator og dermed de kommuner, der har de højeste administrationsudgifter i forhold til, hvad man kunne forvente efter kontrol for rammevilkår.

Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 8 viser de 10 kommuner med henholdsvis den laveste og højeste benchmarkingindikator, dvs. de kommuner, som har henholdsvis de laveste og højeste administrationsudgifter i forhold til, hvad man kunne forvente på baggrund af rammevilkår. Fx har Middelfart Kommune en benchmarkingindikator på 83,7. Det betyder, at Middelfart Kommunes faktiske udgifter er 16,3 procent lavere, end man kunne forvente på baggrund af Middelfart Kommunes rammevilkår. Omvendt har Glostrup Kommune en benchmarkingindikator på 117,7 procent, hvilket betyder, at Glostrup Kommunes

faktiske udgifter er 17,7 procent højere, end man kunne forvente givet Glostrup Kommunes rammevilkår.



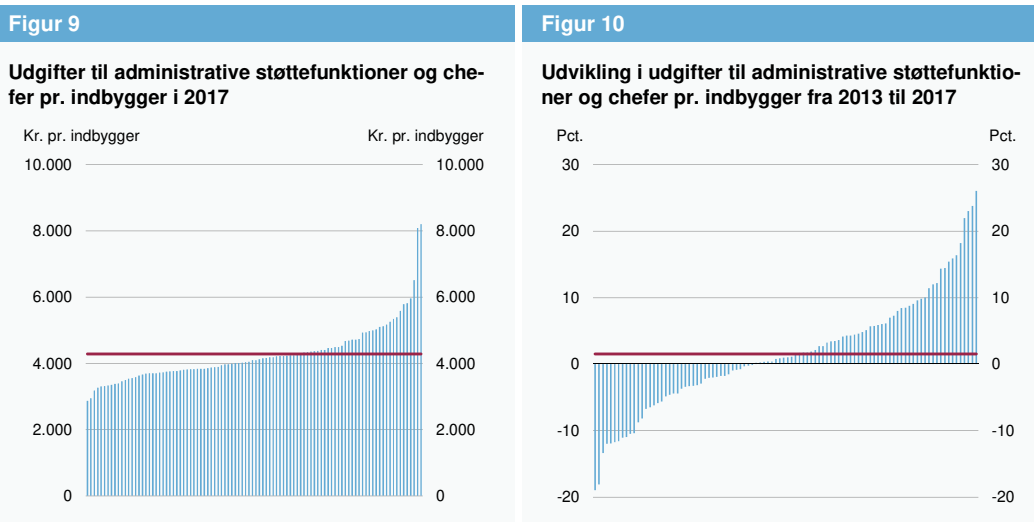
Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

I bilag 1: "Sådan placerer din kommune sig" kan man blandt andet se de faktiske udgifter og de forventede udgifter under hensyntagen til rammevilkår for hver kommune.

5.2 Administrative støttefunktioner og chefer

Dette afsnit fokuserer på udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer. Figur 9 viser, at udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer på landsplan i 2017 var 4.280 kr. pr. indbygger, men også at der er betydelig forskel på, hvor meget den enkelte kommune bruger på denne type administration.

Af figur 10 fremgår det, at udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer pr. indbygger er steget en smule på landsplan. Udgifterne pr. indbygger er steget med 64,7 kr. svarende til en stigning på ca. 1,5 procent fra 2013 til 2017. Det fremgår endvidere, at der er stor forskel på udviklingen i udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer på tværs af kommuner.



Anm.: Faste priser (2018-pl). Hver søjle illustrerer én kommune og den vandrette røde linje symboliserer landsgennemsnittet.
 Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor(KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Benchmarking med kontrol for rammevilkår

Ligesom for de samlede administrationsudgifter, kan forskellene mellem kommunernes faktiske udgifter til administrative støttefunktioner og chefer være påvirket af de rammevilkår, som den enkelte kommune opererer ud fra.

For så vidt angår udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer, er der fundet tre forklarende variable, som har statistisk signifikant sammenhæng med udgifterne til disse grupper, jf. tabel 4. Disse resultater er robuste og gælder for alle årene i perioden 2013 til 2017.

Tabel 4

Modellspecifikation – Kommunernes udgifter til administrative støttefunktioner og chefer i 2017

Forklarende variabel	Fortegn	Fortolkning
Socioøkonomisk indeks	Positivt	Jo større socioøkonomiske udgiftsbehov, desto højere er administrationsudgifterne.
Lille ø-kommune	Positivt	Udgifterne til administrationsområdet vil være højere, hvis kommunen er en lille ø-kommune.
Ressourcepres, indeks	Negativt	Jo mere økonomisk presset kommunen er, desto lavere er udgifterne til administration.

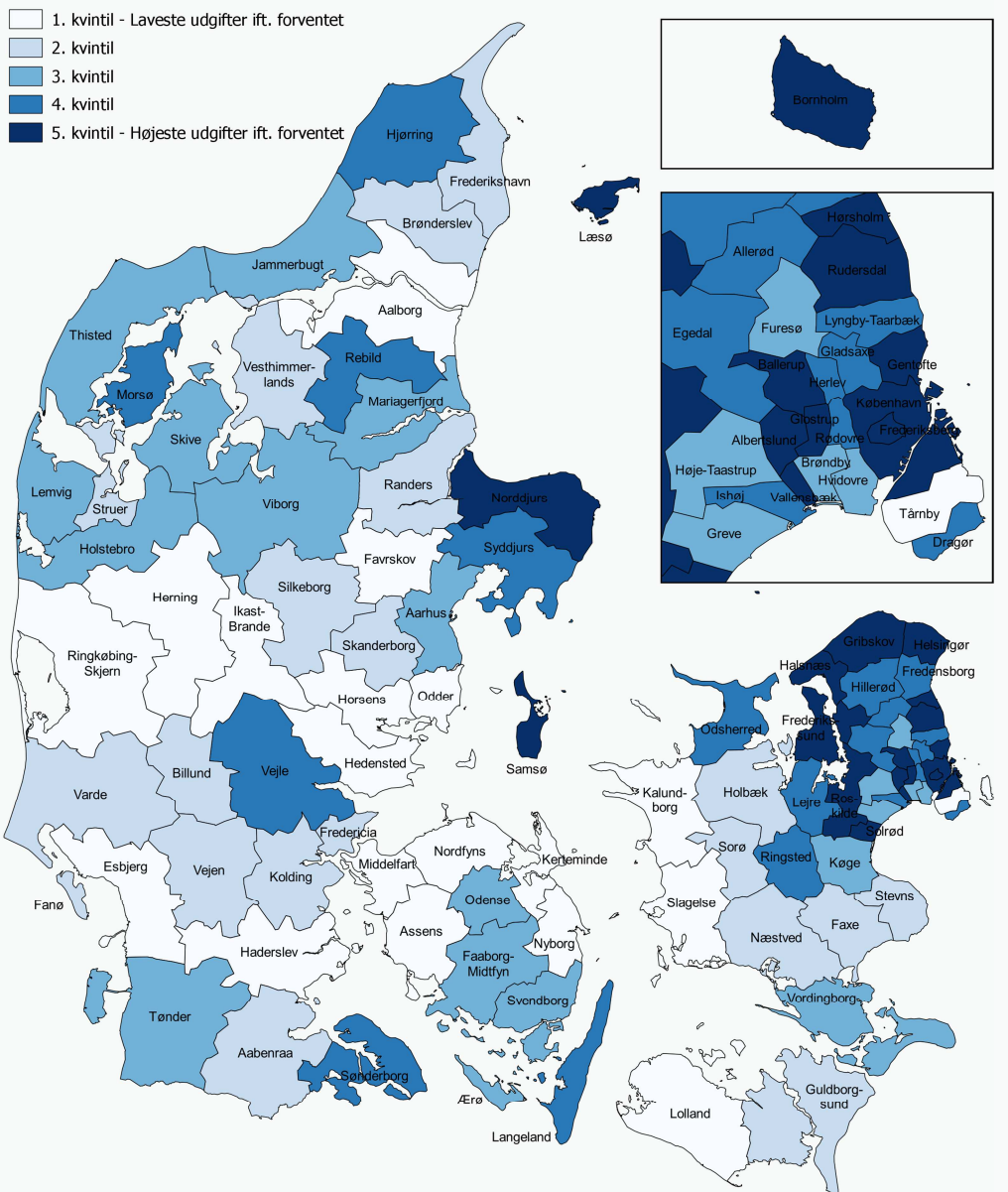
Anm.: For en uddybende modellspecifikation, se bilag 3: "Metode".

Det ses, at det stort set er de samme rammevilkårsvariable, som gjorde sig gældende for de samlede administrationsudgifter. Eneste undtagelse er befolkningstallet, hvorfor der altså ikke umiddelbart kan genfindes de samme stordriftsfordele for de administrative støttefunktioner og chefer, som for de samlede udgifter til administration.

Efter samme logik som tidligere kan der beregnes en benchmarkingindikator for alle kommuner. Nedenfor er kommunerne inddelt i kvintiler efter deres benchmarkingindikator.

Figur 11

Benchmarkingindikator for administrative støttefunktioner og chefer i 2017 fordelt på kvintiler



Anm.: 1. kvintil dækker over den 1/5 af kommunerne, der har den laveste benchmarkingindikator og dermed de kommuner, der har de laveste administrationsudgifter i forhold til, hvad man kunne forvente på baggrund af rammevilkår. 5. kvintil dækker over den 1/5 af kommunerne, der har den højeste benchmarkingindikator og dermed de kommuner, der har de højeste administrationsudgifter i forhold til, hvad man kunne forvente efter kontrol for rammevilkår.
Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

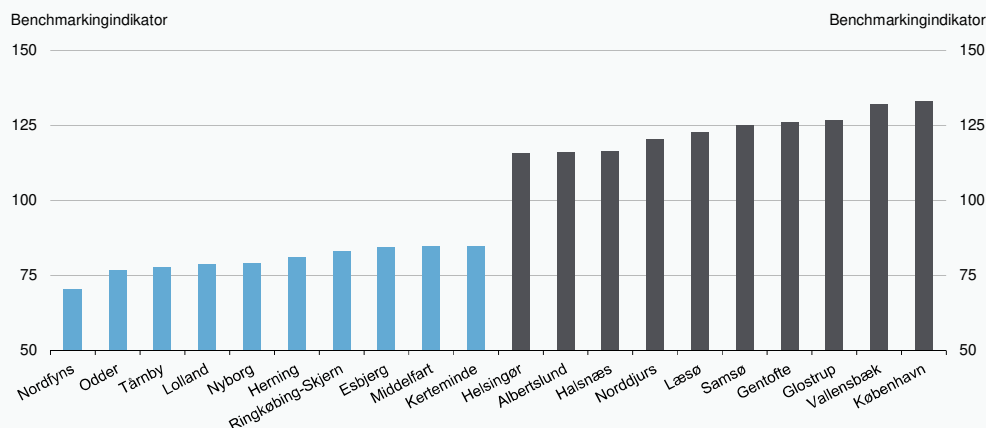
Kommunerne med de 10 laveste og 10 højeste benchmarkingindikatorer for udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer fremgår af figur 12 nedenfor.

Generelt er spredningen i benchmarkingindikatoren mellem kommunerne større for de administrative støttefunktioner og chefer end for de samlede administrationsudgifter. Eksempelvis var gennemsnittet for de 10 kommuner med den laveste benchmarkingindikator 83,7 for de samlede administrationsudgifter, mens gennemsnittet for de 10 kommuner med den laveste benchmarkingindikator

er 80,1 for de administrative støttefunktioner og chefer. For de 10 kommuner med den højeste benchmarkingindikator var gennemsnittet 115,3 for de samlede administrationsudgifter og 123,5 for de administrative støttefunktioner og chefer.

Figur 12

De ti laveste og højeste benchmarkingindikatorer for administrative støttefunktioner og chefer i 2017

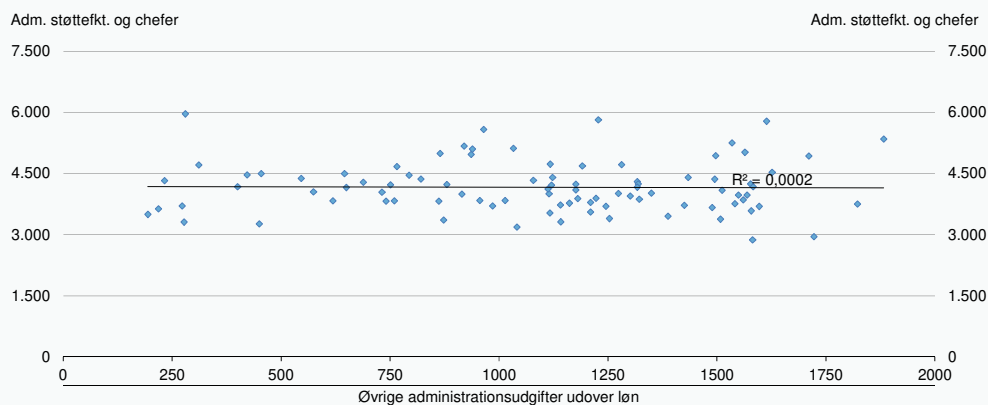


Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Én af de kendte udfordringer, der kan være ved benchmarking mellem kommuner på administrationsområdet, er, at der kan være forskel på, om kommunerne har valgt at udlicitere en del af sin administration til eksterne leverandører eller ej. Hvis en kommune eksempelvis har udliciteret en administrationsopgave til eksterne aktører, vil lønudgifterne til den gruppe af medarbejdere i kommunen, der ellers ville have løst opgaven, alt andet lige, være lavere end i kommuner, som selv varetager opgaven. Udgiften til de eksterne aktører vil i stedet blive afholdt som øvrige administrationsudgifter udover løn.

Anvendelsen af eksterne aktører vil ofte være inden for områder såsom lønadministration, bogholderi og IT mv., som fortrinsvis løses af medarbejdere i personalegruppen administrative støttefunktioner, hvis der ses bort fra de forpligtende samarbejder mellem nogle af landets kommuner. Derfor er det relevant at se på sammenhængen mellem lønudgifterne til administrative støttefunktioner og chefer holdt op imod de øvrige administrationsudgifter udover løn. Alt andet lige kunne man forvente, at kommuner med relativt lave udgifter til administrative støttefunktioner og chefer til gengæld har høje øvrige administrationsudgifter udover løn.

Som det fremgår af figur 13 genfindes denne sammenhæng dog ikke umiddelbart. Det er på det foreliggende grundlag vanskeligt at konkludere håndfast på den manglende sammenhæng. En mulig forklaring kan være, at det reelt set ikke er så udbredt at udlicitere administrative opgaver, som først antaget. En anden mulig forklaring kan være, at de konkrete administrationsopgaver, der er udliciteret, fylder så lidt volumenmæssigt af udgifterne, at sammenhængen "forsvinder", når der ses på de overordnede udgifter til administrative støttefunktioner og chefer.

Figur 13**Sammenhæng mellem udgifter pr. indbygger til administrative støttefunktioner og chefer og øvrige administrationsudgifter udover løn i 2017**

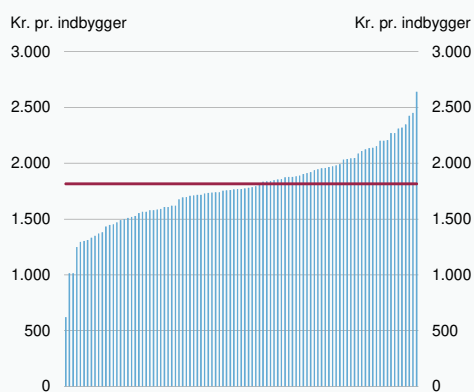
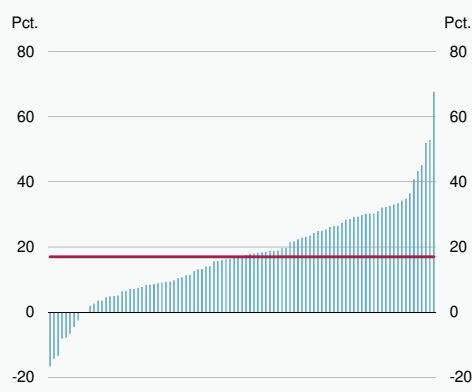
Anm.: I figuren er følgende kommuner, der betragtes som outliers i denne sammenhæng, ikke medtaget: Dragør, Holbæk, Middelfart, Fanø, Ærø, Samsø, Læsø.

Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

5.3 Myndighedspersonale

Der er relativt store forskelle mellem kommunernes udgifter til myndighedspersonale, jf. figur 14.

Der har desuden været en markant stigning i udgifterne til myndighedspersonale i perioden. På landsplan er udgifterne pr. indbygger steget med 16,9 procent eller det der svarer til 263 kr. pr. indbygger fra 2013 til 2017. Der er hele 87 kommuner, som har oplevet en stigning i udgifterne til myndighedspersonale fra 2013 til 2017.

Figur 14**Udgifter til myndighedspersonale pr. indbygger i 2017****Figur 15****Udvikling i udgifter til myndighedspersonale pr. indbygger fra 2013 til 2017**

Anm.: Faste priser (2018-pl). Læsø kommune indgår ikke i figur 14 og 15. Hver søjle illustrerer én kommune og den vandrette røde linje symboliserer landsgennemsnittet.

Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Benchmarking med kontrol for rammevilkår

Der er fundet tre rammevilkårsvariable, som har en signifikant forklaringskraft i forhold til kommunernes udgifter til myndighedspersonale, jf. tabel 5. Resultaterne er robuste og gælder for alle årene fra 2013 til 2017.

Tabel 5

Modellspecifikation – Kommunernes udgifter til myndighedspersonale i 2017

Forklarende variabel	Fortegn	Fortolkning
Ledighed	Positivt	Jo højere ledighed, desto højere er udgifterne.
Køber i forpligtende samarbejde	Negativt	Udgifterne til myndighedspersonale vil være lavere, hvis kommunen indgår i et forpligtende samarbejde som køber.
Rejsetid pr. indbygger	Positivt	Jo længere rejsetid pr. indbygger, desto højere er udgifterne.

Anm.: For en uddybende modellspecifikation, se bilag 3: "Metode".

Rammevilkårene, der er fundet betydende for myndighedspersonale, adskiller sig fra rammevilkårene for de administrative støttefunktioner og chefer. Det viser sig, at ledighed, opgjort som fuldtidsledige i procent af arbejdsstyrken, har væsentlig betydning for udgifterne til myndighedspersonale. Da der er en klar sammenhæng mellem ledighed og det socioøkonomiske indeks, bortfalder sidstnævnte som selvstændig rammevilkårsvariabel i denne regressionsanalyse.

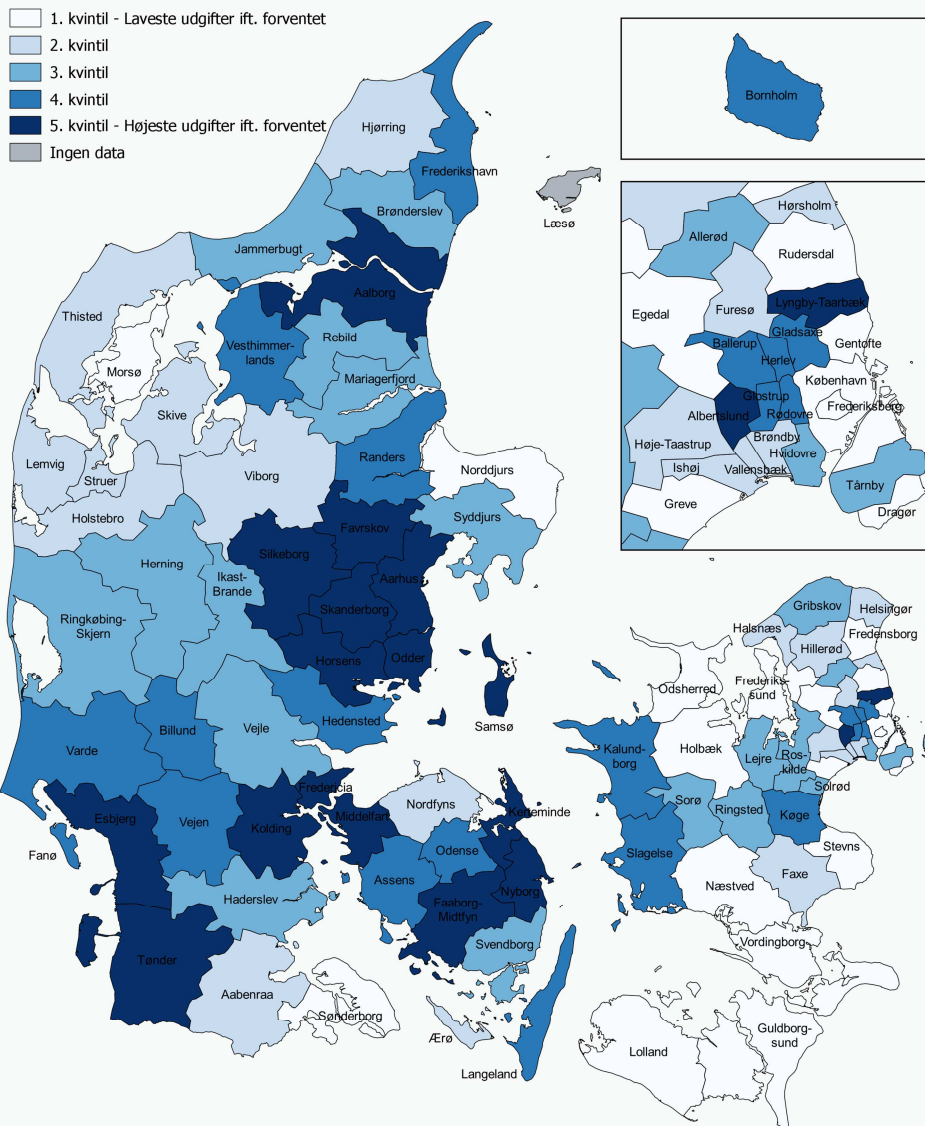
Samtidig viser regressionsanalysen, at kommuner, som er "køber" af myndighedsopgaver i et forpligtende samarbejde, alt andet lige, vil have lavere lønudgifter til myndighedspersonale end andre kommuner. De kommuner, der indgår som køber i et forpligtende samarbejde er: Dragør Kommune, Ishøj Kommune, Vallensbæk Kommune, Fanø Kommune, Ærø Kommune, Samsø Kommune og Læsø Kommune. Analysen viser endvidere, at det ikke har signifikant betydning at være "sælgerkommune" i et forpligtende samarbejde. Dette skal formentligt ses i lyset af, at det rent volumenmæssigt fylder relativt lidt for de større "sælgerkommuner" at indgå i et forpligtende samarbejde.

Rejsetidsvariablen indgår i det kommunale udligningssystem og da myndighedspersonale ofte har behov for at komme hjem til borgerne, virker det naturligt, at længere rejsetid fører til højere udgifter til myndighedspersonale.

Figur 16 viser benchmarkingindikatoren for myndighedspersonale fordelt på kvintiler. Der er umiddelbart en tendens til, at det især er jyske og fynske kommuner, som har højere udgifter end forventet (5. kvartil) til myndighedspersonale. Dette genfindes ikke for de øvrige typer af administration, hvor det eksempelvis for udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer er kommunerne i hovedstadsområdet og Nordsjælland, der i overvejende grad har højere udgifter, end man kunne forvente på baggrund af rammevilkår, jf. den tidligere viste figur 11.

Figur 16

Benchmarkingindikator for myndighedspersonale i 2017 fordelt på kvintiler



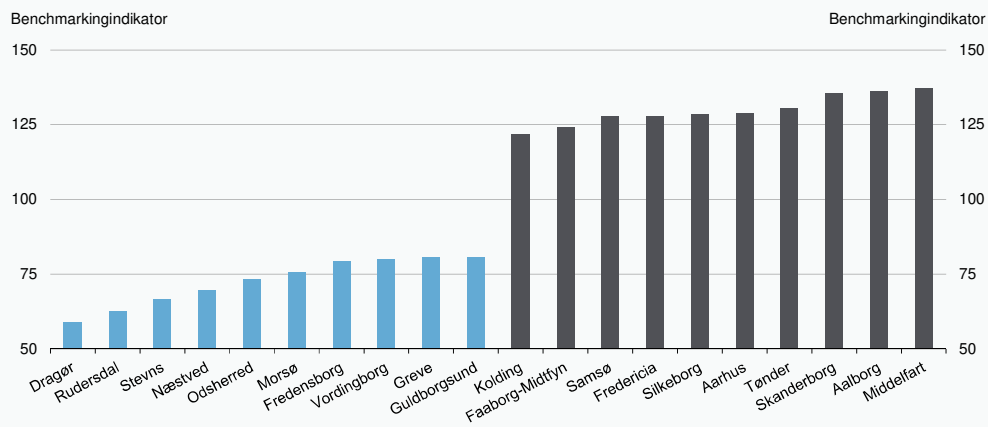
Anm.: 1. kvintil dækker over den 1/5 af kommunerne, der har den laveste benchmarkingindikator og dermed de kommuner, der har de laveste administrationsudgifter i forhold til, hvad man kunne forvente på baggrund af rammevilkår. 5. kvintil dækker over den 1/5 af kommunerne, der har den højeste benchmarkingindikator og dermed de kommuner, der har de højeste administrationsudgifter i forhold til, hvad man kunne forvente efter kontrol for rammevilkår. Læsø er markeret grå, da de ingen lønudgifter har til myndighedspersonale opgjort efter personalemetoden.

Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

At kommunerne på Sjælland generelt ligger i den lave ende ses også, når kommunerne med de 10 laveste benchmarkingindikatorer sammenholdes med de 10 kommuner med den højeste benchmarkingindikator, jf. figur 17.

Figur 17

De ti laveste og højeste benchmarkingindikatorer for myndighedspersonale i 2017



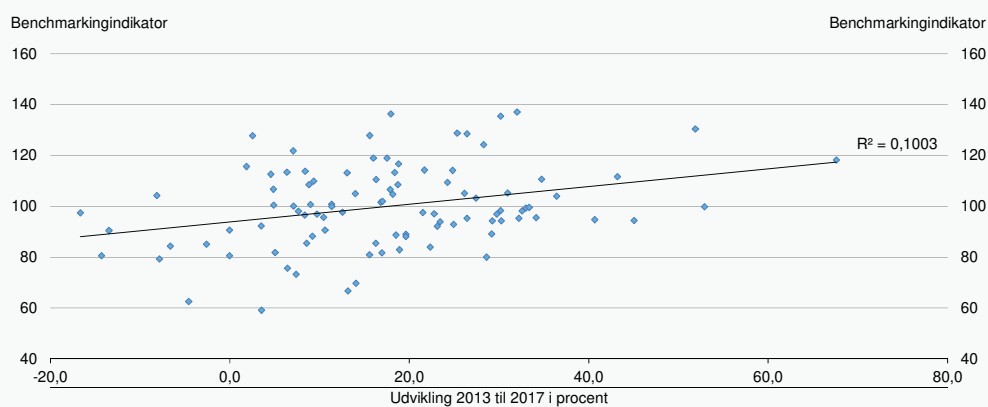
Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Særligt på myndighedsområdet kan høje udgifter muligvis være et udtryk for en bevidst investeringstankegang. Når en kommune har højere udgifter til myndighedspersonale, end man kunne forvente på baggrund af rammevilkår, kan det således være et udtryk for en bevidst opnormering af myndighedspersonalet ud fra en forventning om, at man kan hente større gevinster på eksempelvis overførselsudgifterne eller under de enkelte velfærdsområder.

Det ses af figur 18, at der er en positiv sammenhæng mellem benchmarkingindikatoren og udviklingen i udgifterne fra 2013 til 2017 – om end der er tale om en relativ svag sammenhæng. Der er altså en tendens til at de kommuner, der i 2017 har højere udgifter, end man kunne forvente på baggrund af deres rammevilkår, også er de kommuner, der har oplevet den største stigning i udgifterne fra 2013 til 2017. Hvorvidt stigningen i udgifterne er udtryk for en bevidst investeringstankegang eller et udtryk for, at der er sket et ubevidst skred i udgifterne til myndighedspersonale, er det dog vanskeligt at sige noget om på baggrund af nedenstående. Det kunne være relevant at undersøge nærmere i en særskilt analyse.

Figur 18

Sammenhæng mellem benchmarkingindikatoren for myndighedspersonale og udviklingen i udgifterne til myndighedspersonale pr. indbygger fra 2013 til 2017

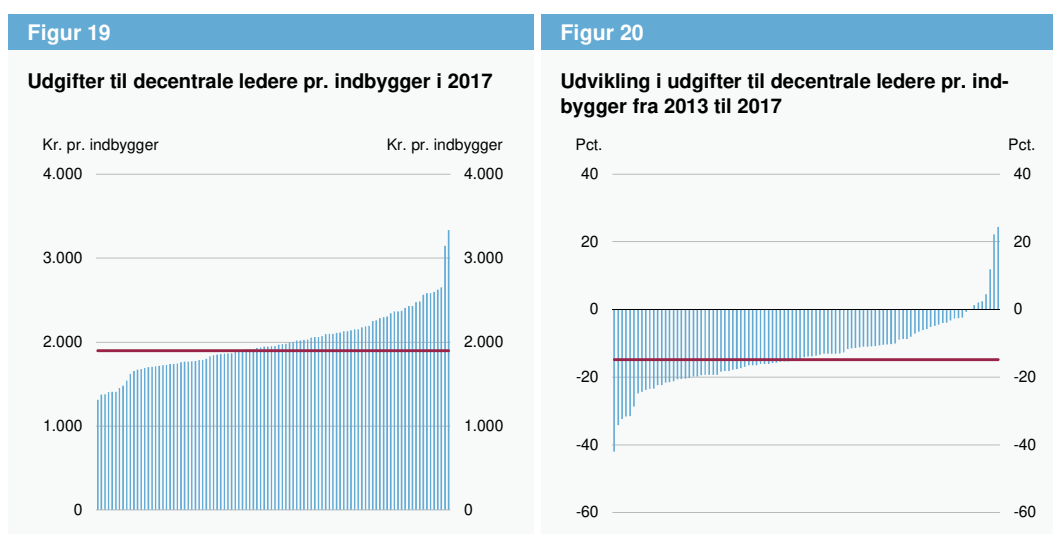


Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

5.4 Decentrale ledere

Udgifterne til decentrale ledere var 1.895 kr. pr. indbygger i 2017. Mens udgifterne til decentrale ledere i 2017 varierer relativt meget mellem kommunerne, er der på tværs af kommunerne en klar tendens til faldende udgifter fra 2013 til 2017, jf. figur 19 og figur 20.

Langt de fleste kommuner har således haft faldende udgifter til decentrale ledere. Der er blot otte kommuner, som har oplevet en stigning fra 2013 til 2017. Omvendt har en række kommuner reduceret udgifterne markant. For 20 kommuner er udgifterne faldet med mere end 20 procent i perioden. Det skal formentlig ses i sammenhæng med, at flere kommuner har ændret institutionsstrukturen med henblik på at realisere stordriftsfordele.



Anm.: Faste priser (2018-pl). Hver søjle illustrerer én kommune og den vandrette røde linje symboliserer landsgennemsnittet.
Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

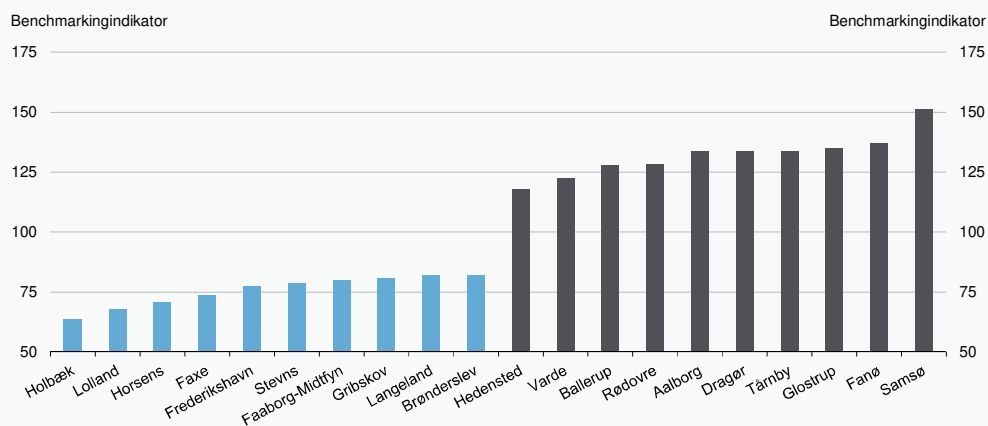
Benchmarking med kontrol for rammevilkår

Der er fundet fire rammevilkår, som har signifikant betydning for udgifterne til decentrale ledere pr. indbygger, jf. tabel 6. Også på dette område er regressionsanalysens resultater robuste og gælder for alle årene i perioden 2013 til 2017.

Tabel 6		
Modelspecifikation – Kommunernes udgifter til decentrale ledere		
Forklarende variabel	Fortegn	Fortolkning
Socioøkonomisk indeks	Positivt	Jo større socioøkonomiske udgiftsbehov, desto højere er administrationsudgifterne.
Andel 0-17 årige	Positivt	Jo større andel af kommunens indbyggere, der er mellem 0 og 17 år, desto højere er udgifterne.
Ressourcepres, indeks	Negativt	Jo mere økonomisk presset kommunen er, desto lavere er udgifterne til administration.
Rejsetid pr. indbygger	Positivt	Jo længere rejsetid pr. indbygger, desto højere er udgifterne.

Anm.: For en uddybende modelspecifikation, se bilag 3: "Metode".

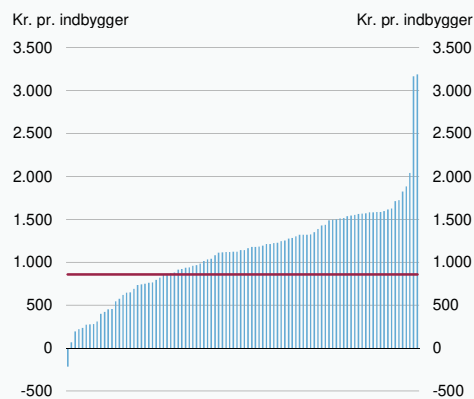
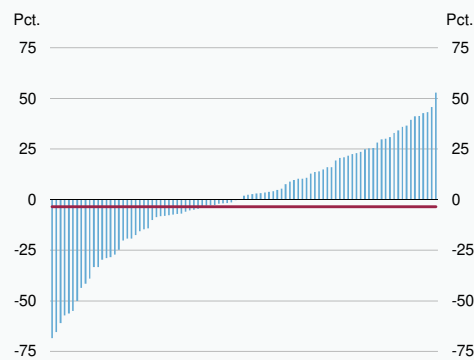
Tre ud af de fire forklarende variable; Socioøkonomisk indeks, ressourcepres og rejsetid pr. indbygger indgår også i nogle af de modeller, som er gennemgået i de foregående afsnit. Unik for denne model er dog variabelen "andel 0-17 årige", der bruges som en indikator for hvor mange børn

Figur 22**De ti laveste og højeste benchmarkingindikatorer for decentrale ledere i 2017**

Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

5.5 Øvrige administrationsudgifter udover løn

De samlede administrationsudgifter omfatter, som nævnt tidligere, også øvrige administrationsudgifter udover løn. Figur 23 og figur 24 viser variationen mellem kommunerne i de øvrige administrationsudgifter udover løn pr. indbygger i 2017 og udviklingen i disse fra 2013 til 2017.

Figur 23**Øvrige administrationsudgifter udover løn pr. indbygger i 2017****Figur 24****Udvikling i øvrige administrationsudgifter udover løn pr. indbygger fra 2013 til 2017**

Anm.: Faste priser (2018-pl). Læsø og Samsø indgår ikke i figur 23. Aalborg, Holbæk, Frederikshavn, Hillerød og Holstebro indgår ikke i figur 24. Det skyldes, at disse kommuner har haft procentuelle stigninger fra 2013 til 2017 i de øvrige administrationsudgifter udover løn på plus/minus 100 procent og derfor betragtes som outliers. Hver søjle illustrerer én kommune og den vandrette røde linje symboliserer landsgennemsnittet.

Kilde: Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

De markante forskelle mellem kommunerne skal ses i lyset af, at de øvrige administrationsudgifter udover løn indeholder mange forskellige udgifts- og indtægtsposter, herunder licenser, abonnementer, kontorartikler, konsulentydelse og køb/salg mellem kommuner mv. Samtidig hører det med til billedet, at de øvrige administrationsudgifter udover løn i højere grad end de andre administrations typer er følsomme overfor forskelle i konteringspraksis. Det skyldes, at de øvrige administrations-

udgifter udover løn er baseret på regnskabsdata, mens de øvrige administrationstyper er baseret på personaledata.

For de øvrige administrationsudgifter udover løn er det valgt ikke at gennemføre en regressionsanalyse med henblik på at kontrollere for rammevilkår. Det er vurderingen, at der ikke i samme grad som for de andre administrationstyper, kan findes en meningsfuld regressionsmodel. Det skyldes dels ovenstående forhold, og dels at det umiddelbart er vanskeligere at pege på konkrete rammevilkårsvariable, som driver de øvrige administrationsudgifter udover løn, da disse er sammensat af så mange forskelligartede udgifts- og indtægtstyper, der hver især drives af forskellige forhold.

6. Tværgående opsamling på benchmarkinganalyse

6.1 Udvikling og spredning

I de foregående afsnit er der gennemført en benchmarkinganalyse af kommunernes administrationsudgifter samlet og for forskellige administrationstyper. I tabel 7 ses en tværgående opsamling på udviklingen i de faktiske administrationsudgifter og de beregnede benchmarkingindikatorer.

For så vidt angår udviklingen i de samlede administrationsudgifter, udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer samt de øvrige administrationsudgifter udover løn, er der tilnærmelsesvis lige mange kommuner, der har haft stigende og faldende udgifter. Til gengæld tegner der sig et mere entydigt billede i forhold til myndighedspersonale, hvor 87 kommuner har haft stigende udgifter. Ligeledes er tendensen klar for decentrale ledere, hvor 90 kommuner har haft faldende udgifter.

Det ses endvidere, at spredningen mellem kommunernes benchmarkingindikatorer, dvs. forholdet mellem kommunens faktiske udgifter og forventede udgifter, umiddelbart er mindst for de samlede administrationsudgifter. For de samlede administrationsudgifter er den gennemsnitlige benchmarkingindikator for de 10 kommuner med de laveste benchmarkingindikatorer således 83,7, mens den er 115,3 for de 10 kommuner med de højeste benchmarkingindikatorer. Til sammenligning er spredningen noget større inden for administrative støttefunktioner og chefer og særligt myndighedspersonale og decentrale ledere.

Tabel 7

Opsummering af udviklingen inden for de forskellige administrationstyper

	Antal Kommuner		Benchmarkingindikator	
	Stigende udgifter	Faldende udgifter	Gns. af de 10 laveste	Gns. af de 10 højeste
Administration samlet	54	44	83,7	115,3
Administrative støttefunktioner og chefer	57	41	80,1	123,5
Myndighedspersonale	87	10	72,6	129,7
Decentrale ledere	8	90	75,5	131,9
Øvrige administrationsudgifter udover løn	50	48	-	-

Anm.: Læsø Kommune indgår ikke i opgørelsen af myndighedspersonale. Optællingen af antal kommuner med stigende eller faldende udgifter er for perioden 2013-2017 og er opgjort i kroner pr. indbygger. Der er ikke beregnet en benchmarkingindikator for øvrige administrationsudgifter udover løn jf. afsnit 5.5.

Kilde: Egne beregninger.

6.2 Sammenhæng mellem administrationstyper

I dette afsnit undersøges det, om der er en sammenhæng mellem udgifterne til de forskellige typer af administration. Er det eksempelvis sådan, at der er en tendens til, at kommuner generelt ligger enten højt eller lavt på alle typer af administration?

Der tages i den forbindelse udgangspunkt i kommunernes benchmarkingindikatorer på tværs af administrationstyper. Dermed tages der højde for, at de "rå" udgifter inden for de forskellige administrationstyper i nogen grad er drevet af de samme rammevilkår, så der vil være en naturlig tendens til, at man ligger enten højt eller lavt på de faktiske udgiftstal.

Der er, jf. afsnit 5.5, ikke gennemført en særskilt regressionsanalyse for de øvrige administrationsudgifter udover løn, og de indgår derfor som ukorrigerede tal i nedenstående tabel.

Tabel 8

Korrelation mellem benchmarkingindikatorer

	Administrative støttefunktioner og chefer	Myndigheds-personale	Decentrale ledere	Øvrige administrationsudgifter udover løn
Administrative støttefunktioner og chefer	1,00			
Myndighedspersonale	-0,26	1,00		
Decentrale ledere	0,26	0,15	1,00	
Øvrige administrationsudgifter udover løn	0,23	-0,04	0,36	1,00

Anm.: Der er en signifikant sammenhæng på mindst et 10 procent signifikansniveau mellem alle administrationstyper undtagen myndighedspersonale og decentrale ledere samt myndighedspersonale og øvrige administrationsudgifter udover løn. Her er korrelationen insignifikant. I figur 13 findes der ingen sammenhæng mellem de faktiske udgifter til administrative støttefunktioner og chefer og øvrige administrationsudgifter udover løn. Da datagrundlagene er forskellige, kan dette resultat ikke sammenlignes med ovenstående. Her ses der således på benchmarkingindikatoren for administrative støttefunktioner og chefer.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det ses af tabel 8, at der ikke tegner sig et entydigt billede af, at kommunerne generelt har enten relativt høje eller relativt lave administrationsudgifter. Der er eksempelvis en moderat negativ sammenhæng mellem udgifterne til myndighedspersonale og administrative støttefunktioner og chefer. Der er således en tendens til at kommuner, som har relativt høje udgifter til administrative støttefunktioner og chefer har relativt lave udgifter til myndighedspersonale og omvendt.

En mulig forklaring kan være, at der til en vis grad foretages en lokal prioritering mellem myndighedspersonale og personale i administrative støttefunktioner. Til gengæld er der umiddelbart en moderat positiv sammenhæng mellem udgifterne til decentrale ledere og administrative støttefunktioner og chefer. Det kan muligvis skyldes, at antallet af decentrale ledere er med til at drive omfanget af opgaver for de administrative støttefunktioner i vejret. Det er dog ikke på det foreliggende grundlag muligt hverken at be- eller afkræfte disse teser.

Der er generelt større usikkerhed forbundet med de øvrige administrationsudgifter udover løn, ligesom der ikke er gennemført en regressionsanalyse for disse udgifter. På den baggrund er det vurderingen, at det umiddelbart er vanskeligt at tolke på, hvad der ligger bag sammenhængene mellem de øvrige administrationsudgifter udover løn og de forskellige administrative personalegrupper.

7. Perspektiver for øget fokus på administration

Nærværende analyse med tilhørende bilag gør det muligt for den enkelte kommune at få viden om, hvordan niveauet af egne administrationsudgifter placerer sig i forhold til andre kommuner. Udover selve nøgletallene kan der peges på en række forhold, som kommunerne med fordel kan holde sig for øje ved et øget og mere handlingsorienteret fokus på administrationsområdet. Nedenfor præsenteres kort nogle af disse perspektiver.

Klar strategi for kommunens indsats på administrationsområdet

Det er vigtigt, at den enkelte kommune forholder sig til, hvordan et fortsat fokus på at forbedre opgaveløsningen på administrationsområdet sikres. Det handler om, at forholde sig til kommunens placering i nærværende benchmarkinganalyse på baggrund af nøgletallene præsenteret i bilag 1: "Sådan placerer din kommune sig" og bilag 2: "Kommunespecifikke nøgletal". I den forbindelse er det relevant for kommunen at vurdere om nogle af de opmærksomhedspunkter, der er beskrevet i bilag 3: "metode", i særlig grad gør sig gældende for kommunen. På den baggrund handler det i høj grad også om, at man lokalt identificerer og prioriterer relevante indsatsområder, samt sikrer den fornødne politiske og organisatoriske forankring af forbedringstiltag på administrationsområdet.

Det kan i den forbindelse være et relevant udgangspunkt, at den enkelte kommune stiller sig selv en række spørgsmål om, hvordan man i dag arbejder med administrationsområdet, og hvordan dette arbejde kan styrkes. For at komme i gang med denne øvelse, kan der tages udgangspunkt i spørgsmålene præsenteret i boks 2.

Boks 2

Øget fokus på administrationsområdet

- Hvilke overvejelser giver kommunens placeringer i nærværende benchmarkinganalyse anledning til?
- Er kommunens placeringer i benchmarkinganalysen udtryk for en bevidst politisk prioritering, eller er det i højere grad et udtryk for en ubevidst eller et historisk betinget niveau i kommunen?
- Afspejler kommunens arbejde med administrationsområdet placeringerne inden for de forskellige administrationstyper?
- Hvilke konkrete administrationsopgaver har hidtil været i fokus, og er de tiltag, der er gennemført på disse områder, implementeret i bund? Har man hentet de gevinster, man forventede på forhånd?
- Er der konkrete administrationsopgaver, som endnu ikke har været i fokus, eller hvor man ikke er kommet så langt i forhold til at sikre en bedre opgaveløsning?
- Har kommunen udarbejdet en egentlig strategi for arbejdet med at sikre en mere effektiv opgaveløsning på administrationsområdet, herunder fokusområder, indsats, forventede gevinster og implementeringshorisont?
- Hvordan kan man i den lokale kontekst bedst muligt sikre den politiske forankring af et videre fokus på en mere effektiv opgaveløsning på administrationsområdet?
- I hvilket omfang deltager kommunen i fora, hvor man på tværs af kommuner drøfter erfaringer og forbedringstiltag på administrationsområdet?
- Anvender kommunen nøgletal eller målindikatorer i den løbende styring af administrationsområdet? Hvis ja, har alle relevante medarbejdere/politikere adgang til oplysningerne?

I eksempelvis Horsens Kommune er der en klar tilgang til arbejdet på administrationsområdet, som er fast forankret politisk. Her har man i længere tid arbejdet med at optimere ressourcerbruget på administrationsområdet ud fra nogle faste fokuspunkter og konkrete måltal. Eksempelvis har man arbejdet med en effektiv ledelses- og administrationsstruktur og digitalisering af den administrative opgaveløsning. I boks 3 nedenfor er Horsens Kommunes arbejde med administrationsområdet uddybet.

Boks 3

Case: Horsens Kommunes arbejde med administrationsområdet

Horsens Kommune har gennem en længere årrække arbejdet målrettet med at optimere det administrative ressourcerbrug. Det har været en klar politisk prioritering, at ressourcerne så vidt muligt bruges på indsatser, der skaber direkte værdi for borgerne.

I løbet af de sidste fire år har man fra politisk hold blandt andet gennemført en besparelse i den centrale administration på 1,25 procent om året, mens man har prioriteret at skabe en effektiv ledelses- og administrationsstruktur blandt de decentrale kommunale institutioner. Dog har man valgt at afsætte flere ressourcer til forebyggende indsatser på det sociale område – bl.a. til at ansætte flere socialrådgivere, der skal varetage en tættere og tidligere dialog med de borgere, der har brug for støtte.

Et af fokusområderne i arbejdet med at optimere det administrative ressourcerbrug har været digitalisering. Ved udgangen af 2018 forventes det bl.a., at man kan håndtere 15 procent af de ca. 200.000 fakturaer, som kommunen modtager, via automatiske betalingsplaner. Og der arbejdes i øjeblikket på en udvidelse af løsningen, så man ved hjælp af Machine Learning kan håndtere en endnu større andel af fakturaerne via automatiske processer.

Kommunen har desuden arbejdet aktivt med centralisering af administrative funktioner. Der er gennemført centralisering af bogholderi- og opkrævningsfunktionerne samt oprettet fælles økonomi- og administrationscentre på ældre- og handicapområdet. I begge tilfælde har det været muligt at indhøste effektiviseringsgevinster på 15-25 procent.

Samtidig med de konkrete tiltag er man på et mere overordnet plan meget optaget af at sikre korte og effektive beslutningsgange. Det indebærer, at de enkelte ledere har et stort ledelsesrum, og kun når det er aller mest nødvendigt skal opad i hierarkiet for at få mandat til at føre beslutninger ud i livet. Det giver en mere smidig organisation, der kan handle hurtigt og som kan reagere på gode idéer, som opstår nedefra.

Sammenfattende er tilgangen i Horsens Kommune altså baseret på en klar politisk ambition for reduktion af det administrative ressourcerbrug kombineret med både lavpraktiske og strategiske tiltag.

Fokus på konkrete administrationsopgaver

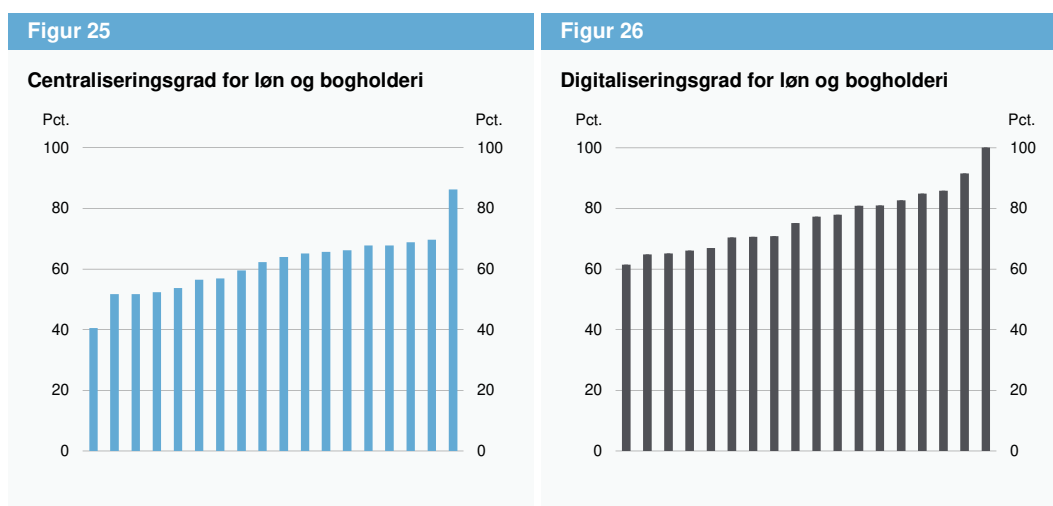
Datagrundlaget i nærværende benchmarkinganalyse giver ikke mulighed for at sondre mellem konkrete administrationsopgaver. For så vidt angår administrative støttefunktioner sondres der eksempelvis ikke mellem administrationsopgaver i tilknytning til henholdsvis budget og regnskab, løn og bogholderi, HR og kommunikation mv.

Men i en lokal kontekst er det vigtigt, at den enkelte kommune forholder sig til effektiviseringsmulighederne for de forskellige administrationsopgaver.

Løn og bogholderi er et eksempel på et administrativt delområde, som det er relevant at sætte fokus på. Løn og bogholderi er et af de temaer, der indgår i det Moderniserings- og Effektiviseringsprogram (MEP), som tidligere er aftalt mellem regeringen og KL.

KL har i den forbindelse udarbejdet et benchmarkingværktøj, som kan give den enkelte kommune et overblik over, hvordan den placerer sig i forhold til andre kommuner på nogle af de dimensioner, som forventeligt har betydning for løsningen af løn- og bogholderiopgaven. Værktøjet kan bruges som udgangspunkt for at identificere konkrete effektiviseringsforslag, der passer ind i den enkelte kommunes kontekst. Konkret beregner værktøjet på baggrund af kommunernes egen scoring på ca. 120 aktiviteter inden for henholdsvis lønopgaven og bogholderiopgaven kommunens samlede centraliseringsgrad og digitaliseringsgrad.

I forlængelse heraf indikerer figur 25 og figur 26, at der for løn- og bogholderiopgaven er betydelige forskelle i centraliseringsgraden og digitaliseringsgraden for de 18 kommuner, der på nuværende tidspunkt har anvendt værktøjet.



Anm.: Kommunerne er anonymiseret. Hver søjle illustrerer én kommune. Både figur 25 og figur 26 er sorteret fra mindste til største værdi. Det er derfor ikke muligt ud fra figurerne, at identificere hvilken centraliseringsgrad, der passer sammen med hvilken digitaliseringsgrad. Der er umiddelbart en svag til moderat positiv sammenhæng mellem centraliseringsgraden og digitaliseringsgraden. Da datamaterialet kun dækker 18 kommuner, undersøges denne sammenhæng dog ikke nærmere.

Kilde: Kommunernes Landsforening.

Det er på det foreliggende datagrundlag ikke muligt at undersøge sammenhængen mellem kommunernes udgifter til løn- og bogholderi og henholdsvis centraliseringsgrad og digitaliseringsgrad. Men ovenstående kan bruges som et eksempel på, at det er relevant at forholde sig til forskellige fokusområder ved en konkret administrationsopgave, herunder om man har opnået de gevinster, der er forbundet med iværksatte tiltag og om tiltagene er implementeret i bund.

Som et eksempel på et konkret tiltag vedrørende bogholderi, kan e-handel i forbindelse med kommunens indkøb nævnes. E-handel kan være en vigtig vej til at reducere de transaktionsomkostninger, der er forbundet med fakturahåndtering. Det forudsætter til gengæld, at kommunen rent faktisk anvender den mulighed for automatisk fakturakontrol, som de fleste e-handelssystemer indeholder. Ellers høstes gevinsten ikke, selvom man kunne mene, at processen var delvist digitaliseret.

Eksemplet med løn- og bogholderiopgaven illustrerer, at det kan være vanskeligt at pege på helt generelle tiltag på administrationsområdet. Ofte vil det være nødvendigt, at tage afsæt i de karakte-

ristika, udgiftsdrivere og løsningstiltag, der knytter sig til det enkelte administrationsområde. På nogle områder kan det endvidere være relevant at arbejde med administrationsområdet inden for egen kommune, mens det på andre områder kan være relevant at overveje tværkommunale samarbejder.

Udvikling af resultatindikatorer på administrationsområdet

Der er i denne analyse fokus på kommunernes udgifter til administration, og der er i den forstand tale om en ren benchmarking af udgiftsniveauer. Det har desværre ikke været muligt at undersøge effektiviteten af kommunernes administration, hvor udgiftsniveauerne sammenholdes med kvaliteten eller resultaterne af administrationsopgaverne. Det skyldes, at der hverken er velunderbyggede indikatorer eller data for resultaterne på administrationsområdet.

I et udviklingsperspektiv kan det derfor være relevant på såvel lokalt som nationalt niveau at sætte fokus på udviklingen af kvalitets- eller resultatindikatorer på administrationsområdet. Der er næppe tvivl om, at der vil være en række udfordringer forbundet hermed. Hvad skal kvalitets- eller resultatindikatorerne eksempelvis være for budget- og regnskabsopgaven, bogholderiopgaven eller de forskellige myndighedsopgaver?

Udviklingen af sådanne indikatorer vil dog skabe et markant bedre grundlag for at vurdere effektiviteten på administrationsområdet. Det forudsætter naturligvis, at udgiftsdata også har en detaljeringsgrad, hvor udgifter og resultater for de forskellige administrationsopgaver meningsfuldt kan sammenkobles.

Samlet set er der altså en række forskellige perspektiver for at øge fokusset eller arbejde videre med administrationsområdet i kommunerne. Det handler blandt andet om at sikre en klar tilgang til arbejdet med administrationsområdet, udvælge konkrete fokusområder, samt udviklingstiltag med henblik på at undersøge og styrke effektiviteten af administrationen.