

Bilag 3: Metode



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. Eksisterende opgørelsesmetoder	3
2. Anvendt opgørelsesmetode	5
3. Opmærksomhedspunkter ved benchmarkingen	6
4. Administrative stillingskategorier.....	7
5. Modelspecifikationer.....	11

1. Eksisterende opgørelsesmetoder

På administrationsområdet har man primært anvendt tre forskellige opgørelsesmetoder: Personaledatametoden, regnskabsdatametoden og kombinationsmetoden. De har hver især sine fordele og ulemper. I det følgende beskrives metoderne og fordelene og ulemperne ved disse kort.

Efter personaledatametoden opgøres antallet af fuldtidsansatte, der beskæftiger sig med administration, på baggrund af den enkelte ansattes stillingskategori. Stillingskategorierne henføres til én af fem følgende personalegrupper: Administrative støttefunktioner, administrative chefer, myndighedspersonale, decentrale ledere og ikke-administrativt personale. De fire førstnævnte personalegrupper regnes for administrative. Hvilke stillingskategorier, der henføres til de administrative personalegrupper, fremgår af kapitel 4 nedenfor.

Personaledatametoden har i princippet fokus på antal fuldtidsansatte inden for de forskellige personalegrupper, men udgiftsniveauet kan på baggrund af gennemsnitslønningerne inden for hver enkelt stillingskategori beregnes.

Fordelen ved personaledatametoden er, at den som udgangspunkt ikke er følsom overfor fejlkontering og forskelle i konteringspraksis. Det betyder også, at resultaterne ikke påvirkes af, om det administrative personale er placeret centralt eller decentralt. Samtidig giver metoden mulighed for at sondre mellem forskellige personalegrupper og dermed administrationstyper.

Til gengæld medtager personaledatametoden ikke andre udgiftsarter end løn. Dermed er udgifter til varekøb, licenser og betalinger til eksterne for tjenesteydelser mv. ikke en del af opgørelsesmetoden. Metoden giver derfor et relativt smalt administrationsbegreb, som ikke tager højde for, at der kan være en vis substitution mellem lønudgifter og øvrige administrationsudgifter udover løn, hvis kommunen eksempelvis har udliciteret administrative opgaver til eksterne aktører. Endeligt tager personaledatametoden ikke højde for, hvor stor en andel af de administrative medarbejders tid, der reelt bruges på administrative opgaver, da det administrative personale alene udvælges på baggrund af deres stillingskategori.

Regnskabsdatametoden tager udgangspunkt i kommunernes årsregnskaber. Udgifterne til administration og ledelse afgrænses efter den autoriserede kontoplan til hovedfunktion 6.45: *Administrativ organisation* og den tværgående gruppering 200: *Ledelse og administration*.

Fordelen ved regnskabsdatametoden er, at den både medtager lønudgifter og øvrige administrationsudgifter udover løn. Metoden er derfor, modsat personaledatametoden, ikke følsom overfor om kommunerne har valgt selv at varetage alle administrationsopgaver, eller om de har valgt at udlicitere nogle af disse.

Regnskabsdatametoden er til gengæld følsom overfor konteringsfejl og forskelle i konteringspraksis både generelt og særligt i forhold til gruppering 200: *Ledelse og administration*. Samtidig er det med regnskabsdatametoden vanskeligt at sondre mellem forskellige typer af administration.

Kombinationsmetoden, udviklet af VIVE, kombinerer personaledatametoden og regnskabsdatametoden ved at lønudgifterne fra personaledatametoden lægges sammen med alle andre udgifter/indtægter end løn konteret på hovedfunktion 6.42: *Politisk organisation* (ekskl. funktion 6.42.43 *Valg mv.*), 6.45: *Administrativ organisation* og 6.48: *Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter*.

Idéen med kombinationsmetoden er kort fortalt, at man ved at kombinere de to datakilder, kan tage højde for flere af de systematiske fejlkilder, som henholdsvis personalestatistikmetoden og regnskabsstatistikmetoden indeholder og samtidigt beholde de gode egenskaber ved metoderne.

Fordelen ved kombinationsmetoden er, at den ikke er følsom overfor fejlkontering og forskelle i konteringspraksis i forhold til lønudgifterne og samtidigt medtager metoden de øvrige administrationsudgifter udover løn. Ligesom personalestatistikmetoden tager kombinationsmetoden dog ikke højde for, hvor stor en andel af de administrative medarbejderes tid, der reelt bruges på administrative opgaver, da det administrative personale alene udvælges på baggrund af deres stillingskategori.

2. Anvendt opgørelsesmetode

Som beskrevet i afsnit 3.1 i hovedrapporten, tager opgørelsesmetoden anvendt i denne analyse udgangspunkt i VIVEs kombinationsmetode. I afsnit 3.1 er den anvendte opgørelsesmetode beskrevet. I det følgende redegøres der for de justeringer, der dog er foretaget til kombinationsmetode.

I forhold til VIVEs kombinationsmetode, er hovedfunktionerne *6.42: Politisk organisation* og *6.48: Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter* samt funktion *6.45.50 Administrationsbygninger* ikke en del af den anvendte opgørelsesmetode. Det har betydning for størrelsen af de øvrige administrationsudgifter udover løn.

Hovedfunktionerne *6.42: Politisk organisation* og *6.48: Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter* er fravalgt, da det vurderes at disse ikke vedrører den egentlige administration. Således er de heller ikke en del af regnskabsdatametoden, som regeringen og KL blev enige om i forbindelse med kommunernes økonomiaftale for 2013. På hovedfunktion *6.42: Politisk organisation* konteres der udgifter og indtægter til f.eks. kommunalbestyrelsesmedlemmer, kommissioner, råd og nævn. Det kan konkret være vederlag, erstatning af tabt arbejdsfortjeneste, mødediæter og rejseudgifter. Hovedfunktion *6.48: Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter* består af flere forskellige udgiftsarter, men dækker eksempelvis over forskellige former for tilskudsvirksomhed, og er fravalgt, da områderne på mange måder kan opfattes som sektorområder.

Funktion *6.45.50 Administrationsbygninger* udelades, da tidligere analyser har vist at et af de forhold, der kan have betydning for kommunernes udgifter til administration, er om den enkelte kommune ejer eller lejer sine administrationsbygninger. For at øge sammenligneligheden på tværs af kommuner udelades denne funktion.

I VIVEs kombinationsmetode indgår ansatte i et fleksjob ikke. Det gør de i den opgørelsesmetode, som er anvendt i nærværende analyse. Det er valgt, da fleksjobansatte er inkluderet i den officielle personalemetode, der som nævnt, blev aftalt mellem regeringen og KL. Det vurderes dog, at denne gruppe er så lille, at det ikke har afgørende betydning for udgiftsniveauerne.

3. Opmærksomhedspunkter ved benchmarkingen

Selvom den anvendte metode tager højde for nogle af de problematikker, der er ved henholdsvis regnskabsdatametoden og personaledatametoden, er der stadig en række forhold, som man bør være opmærksom på, når man sammenligner administrationsudgifter på tværs af kommuner. Det gælder ikke mindst, når man som kommune vurderer egne tal i forhold til andre kommuners. Nedenfor er nogle af de kendte opmærksomhedspunkter omtalt.

Udkontering af administrationsudgifter efter reglerne om omkostningsbaserede takster

Der kan være forskel på, om kommunerne har udkonteret administrationsudgifter vedrørende tilbud på det specialiserede børneområde samt voksen-, ældre- og handicapområdet, der følger af reglerne i Budget- og regnskabssystemet for kommuner. Hvis kommunen ikke har fulgt reglerne, vil den, alt andet lige, se relativt dyrere ud i forhold til kommuner, der har udkonteret administrationsudgifterne i henhold til reglerne.

Udkontering af øvrige administrationsudgifter udover løn

Der kan være forskel på, om kommunerne har udkonteret dele af de større fællesudgifter såsom IT, telefoni og forsikring til de decentrale institutioner eller om disse afholdes samlet på hovedkonto 6. Kommuner, der afholder udgiften samlet på hovedkonto 6 vil, alt andet lige, se dyrere ud end kommuner, der udkonterer dele af udgifterne.

Selvejende institutioner

Der kan være forskel på, hvor mange selvejende institutioner den enkelte kommune har, om disse selv varetager administrative opgaver og om deres løn bliver udbetalt via kommunens lønsystem. Hvis de selvejende institutioner varetager administrative opgaver, som ellers ville være blevet løst af kommunen, og lønudgifterne til disse medarbejdere ikke udbetales via kommunens lønsystem, vil disse udgifter ikke blive medtaget i opgørelsen af kommunernes administrationsudgifter.

Indtægter på hovedkonto 6

Sammenligninger efter kombinationsmetoden kan blive påvirket af, om kommunerne har bogført ekstraordinært store indtægter på én af de funktioner, som indgår i opgørelsesmetoden. Det kan eksempelvis skyldes konteringsfejl i enkelte år eller forskydninger mellem indtægter og udgifter. Hvis kommunerne har bogført ekstraordinært store indtægter vil disse påvirke de øvrige administrationsudgifter udover løn.

Decentrale administrative udgifter udover løn

Gruppering 200: *Ledelse og administration* indgår ikke i opgørelsesmetoden på linje med VIVES kombinationsmetode. Dermed medtages øvrige decentrale udgifter udover løn ikke i analysen. Dette er valgt, da der er stor forskel på, om kommunerne benytter sig af grupperingen eller ej og i hvilket omfang. Derfor vurderes det, at resultaterne af benchmarkinganalyserne vil blive skævvredet mere, hvis gruppering 200: *Ledelse og administration* medtages, end hvis den udelades. De decentrale lønudgifter indgår dog stadig i opgørelsesmetoden, da disse er en del af personaledatametoden.

4. Administrative stillingskategorier

Tabel 1

Administrative støttefunktioner og chefer

Administration og IT mv., KL

Administrationsøkonomer

Assistenter

Datamatikere/Datanomer/AU'ere

Edb-assistenter

Edb-medarbejdere, Kbh

Erhvervsproglige korrespondenter

Financial controller

Finansøkonomer

Informatikassistenter

It-koordinatorer

It-medarbejdere

Kontorassistenter

Kontorelever

Kontorfunktionærer

Kontorledere

Kontorserviceuddannede

Ledere

Lægeseekretærer

Markedsføringsøkonomer

Overassistenter

Professionsbachelorer

Revisorer

Serviceøkonomer

Specialister

Specialister, it-personale

Sundhedsservicesekretærer

Øvrigt kontor- og it-personale

Administration og IT mv., Regioner

Assistenter

It-medarbejdere

Kontorassistenter

Ledere

Specialister

Akademikere, KL

Bachelorer m.fl.

Chefkonsulenter

Chefpsykologer

Civiløkonomer

Handelsjurister m.fl.

Jurister og økonomer

Magistre

Specialkonsulenter

Øvr. akademikere

Øvr. akademikere, skalatrinaflønnede

Akademikere, Regioner

Bachelorer m.fl.

Jurister og økonomer

Magistre

Specialkonsulenter

Øvr. akademikere, skalatrinaflønnede

Journalister, KL

Journalister

Journalistpraktikanter

Chefer, KL

Andre chefer

Chefer, Kbh

Forvaltningschefer/tekniske chefer

Kommunaldirektører

Ledere m.fl., undervisningsområdet

Ledere, forvaltningen

Anm.: Tekst markeret med fed er overenskomstområderne, som de enkelte stillingskategorier hører ind under. Afgrænsningen af stillingskategorier følger personaledatametoden og den officielle opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug.
Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor

Tabel 2
Myndighedspersonale

Administration og IT mv., KL		Pædagogiske konsulenter	
Jobkonsulenter/Vejledere m.fl.		Pædagogiske konsulenter	
Socialformidlere, Gentofte		Socialrådgivere/socialformidlere, KL	
Akademikere, KL		Jobkonsulent/vejleder ved UU	
Akademiingeniører		Socialformidlere	
Arkitekter		Socialrådgivere	
Civilingeniører		Socialrådgivere, Regioner	
Diplomingeniører		Socialrådgivere	
Jobcentre, tidligere staten		Speciallægekonsulenter	
Landinspektører		Speciallægekonsulenter	
Teknikumingeniører		Tandlægekonsulenter	
Akademikere, Regioner		Tandlægekonsulenter	
Psykologer		Tekniske designere m.fl., KL	
Bygningskonstruktører		Byggeteknikere/produktionsteknologer	
Bygningskonstruktører		Tekniske designere	
Pædagogisk personale i dagplejeordninger			
Pædagoger i pladsanvisningen			

Anm.: Tekst markeret med fed er overenskomstmråderne, som de enkelte stillingskategorier hører ind under. Afgrænsningen af stillingskategorier følger personaledatametoden og den officielle opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug.
Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor

Tabel 3
Decentrale ledere

Administration og IT mv., KL		Ledere/mellemedere ved kommunal ældreomsorg	
Ledere ved forsorgshjem/krisecentre		Ledere/mellemedere	
Akademikere, KL		Øvr. led./mellemedere ved kommunal ældreomsorg	
Ledende psykologer		Lægeseekretærer	
Beredskabspers. i chef- & lederstillinger		Ledende lægeseekretærer	
Beredskabschefer		Lærere og pæd. ledere, Sankt Annæ gymnasium	
Beredskabschefer, honorarlønnede		Pædagogiske ledere	
Beredskabsinspektører		Rektorer	
Beredskabsinspektører, honorarlønnede		Lærere, specialundervisning for børn og voksne	
Viceberedskabschefer		Ledere	
Viceberedskabsinspektører		Musikskoleledere	
Bibliotekarere (tjenestemænd) inkl. ledere		Mellemedere	
Ledere		Musikskoleledere	
Mellemedere		Plejehjemsforstandere	
Hjemmevejledere og pæd.pers., døgninst.		Forstandere/souschefer, grundløn 32	
Afdelingsledere		Forstandere/souschefer, grundløn 41	

Dagcenter-/daghjemsledere	Pæd. pers. og husholdn.led. døgninst.
Husholdningsledere	Forstandere
Viceforstandere	Pæd. pers., daginst./klub/skolefr.
Kantineledere/rengøringsledere/-chefer	Souschefer/afdelingsledere
Kantineledere	Pædagogisk uddannede ledere
Rengøringsledere/-chefer	Ledere
Laboratorie- og miljøpersonale, KL	Social- og sundhedspersonale, KL
Specialister Mellemledere og Ledere	Afdelingsledere
Led. værkst.pers. mv., klientv.,KL	Socialrådgivere/socialformidlere, KL
Institutionsledere	Ledere ved forsorghjem/krisecentre
Led. værkst.pers. mv., klientv.,Regioner	Ledere, socialformidlere
Institutionsledere	Ledere, socialrådgivere
Stedfortrædere/souschefer	Socialrådgivere, Regioner
Ledere m.fl., undervisningsområdet	Ledere
Afdelingsledere, folkeskolen	Syge- og sundhedspers., ledere, KL
Afdelingsledere, specialundervisning for voksne	Ledende ergoterapeuter
Afdelingsledere, sprogcentre	Ledende fysioterapeuter
Afdelingsledere, ungd.sk./u.kostsk.,LC	Ledende psykomotoriske terapeuter
Ledende skolepsykologer	Ledende sundhedsplejersker
Ledere, folkeskolen	Ledende sygeplejersker
Ledere, LU	Ledende tandplejere
Ledere, silkeborg data	Syge- og sundhedspers., ledere, Regioner
Ledere, specialundervisning for voksne	Ledende sygeplejersker
Ledere, sprogcentre	Ledende økonomaer
Ledere, ungd.sk./u.kostsk.,LC	Tandlæger
Ledere, UUV	Afdelingstandlæger
Mellemledere, folkeskolen	Klinikchefer
Mellemledere, LU	Teknisk Service
Mellemledere, Silkeborg data	Tekniske servicechefer
Mellemledere, specialundervisning for voksne	Tekniske serviceledere
Mellemledere, sprogcentre	Tekniske designere m.fl., KL
Mellemledere, ungd.sk./u.kostsk.,LC	Ledere/mellemledere/specialister, Kbh.
Mellemledere, UUV	
Pædagogiske medhjælpere, LU	
Skolekonsulenter med ledelsesbeføjelser	
Skolepsykologer med særlige beføjelser	
Viceskoleinsp., folkeskolen	
Viceskoleinsp., specialundervisning for voksne	
Viceskoleinsp., sprogcentre	
Viceskoleinsp., ungd.sk./u.kostsk.,LC	
Øvrige ledere m.fl., undervisningsområdet	

Anm.: Tekst markeret med fed er overenskomstområderne, som de enkelte stillingskategorier hører ind under. Afgrænsningen af stillingskategorier følger personaledatametoden og den officielle opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug.

Kolonnen til højre viser hvilken personalegruppe stillingerne henføres til, hvis de aflønnes på hovedfunktion 6.45.

Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Tabel 4

Ikke-administrativt personale, der henføres til administration, hvis lønnen primært konteres på hovedfunktion 6.45

Akademikere, KL	Administrationstype
Bibliotekarer	Administrative støttefunktioner
Forhandlingskartellets personale	
Jordbrugsteknologer	Myndighedspersonale
Hjemmevejledere og pæd.pers., døgninst.	
Børne- og ungekonsulenter	Administrative støttefunktioner
Familieplejekonsulenter	Administrative støttefunktioner
Socialpædagoger	Administrative støttefunktioner
Lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv.	
Lærere	Administrative støttefunktioner
Skolekonsulenter	Administrative støttefunktioner
Vejledere, UUV	Administrative støttefunktioner
Pæd. pers., daginst./klub/skolefr.	
Pædagoger	Administrative støttefunktioner
Pæd. pers., forebyg. og dagbehandl. omr.	
Pædagoger	Administrative støttefunktioner
Pæd. pers., særlige stillinger	
Pædagoger	Administrative støttefunktioner
Social- og sundhedspersonale, KL	
Hjemmehjælpere	Myndighedspersonale
Plejhjemsassistenter	Myndighedspersonale
Social- og sundhedsassistenter	Myndighedspersonale
Social- og sundhedshjælpere	Myndighedspersonale
Social- og sundhedspersonale, ikke-udd.	Myndighedspersonale
Sygehjælpere	Myndighedspersonale
Øvr. social- og sundhedspersonale	Myndighedspersonale
Social- og sundhedspersonale, Regioner	
Plejhjemsassistenter	Myndighedspersonale
Social- og sundhedsassistenter	Myndighedspersonale
Social- og sundhedshjælpere	Myndighedspersonale
Sygehjælpere	Myndighedspersonale
Syge- og sundhedspersonale - basis, KL	
Ergoterapeuter	Myndighedspersonale
Fysioterapeuter	Myndighedspersonale
Sygeplejersker	Myndighedspersonale

Anm.: Tekst markeret med fed er overenskomstområderne, som de enkelte stillingskategorier hører ind under. Afgrænsningen af stillingskategorier følger personalemetoden og den officielle opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug. Kolonnen til højre viser hvilken personalegruppe stillingerne henføres til, hvis de aflønnes på hovedfunktion 6.45.

Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

5. Modellspecifikationer

Tabel 5

Modellspecifikationer for de fire anvendte regressioner

Forklarende variabel	Administration samlet	Administrative støttefunktioner og chefer	Myndigheds-personale	Decentrale ledere
Socioøkonomisk indeks	20,2 (5,1)	17,3 (2,1)		5,6 (1,8)
Befolkningstal (LOG)	-1.105,0 (250,4)			
Lille ø-kommune	3.283,7 (1162,0)	1.994,0 (252,3)		
Ressourcepres, indeks	-73,0 (16,6)	-67,4 (9,9)		-24,8 (6,2)
Rejsetid pr. indbygger			78,4 (24,1)	98,3 (17,3)
Andel 0-17 årige				7.594,2 (2.176,8)
Ledighed			12.620,9 (3.458,9)	
Køber i forpligtende samarbejde			-526,8 (120,4)	
Konstant	19.491,9 (2.132,3)	9.220,9 (1.012,5)	1.130,6 (150,0)	2.136,1 (984,4)
Observationer	98	98	97	98
R ²	0,72	0,74	0,26	0,35

Kilde: Egne beregninger.

Anmærkninger til modellspecifikationer:

- Tabel 5 viser parameterestimerne og standardfejlene i parentes på baggrund af data fra 2017. I regressionsanalyserne for de samlede udgifter til administration pr. indbygger og for udgifterne til decentrale ledere pr. indbygger, er der anvendt robuste standardfejl.
- Alle de forklarende variable, der er medtaget i regressionsanalyserne, er signifikante på minimum et 5-procents signifikansniveau.
- De kommuner, der er defineret som lille ø-kommune, er Fanø Kommune, Ærø Kommune, Læsø Kommune og Samsø Kommune.
- I regressionsanalysen for myndighedspersonale indgår Læsø Kommune ikke, da de efter personalemetoden ikke har egne lønudgifter til denne administrationstype i 2017.