

Bilag 3 - Metode

Benchmarking af kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2019



Social- og
Indenrigsministeriets
BENCHMARKINGENHED

Publikationen kan hentes på hjemmesiden for
Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed:
www.simb.dk

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

Indhold

1 Anvendt opgørelsesmetode	3
1.1 Opmærksomhedspunkter ved opgørelsesmetoden.....	4
2 Administrative stillingskategorier.....	6
3 Etablering af benchmarkingindikator	11
3.1 Opmærksomhedspunkter ved benchmarking.....	11
4 Modelspecifikationer.....	12

1 Anvendt opgørelsesmetode

I denne analyse anvendes samme opgørelsesmetode, som blev anvendt i vores tidligere administrationsanalyse fra 2018. Opgørelsesmetoden tager udgangspunkt i VIVEs kombinationsmetode, som der er foretaget enkelte justeringer af¹. Kombinationsmetoden kombinerer to andre opgørelsesmetoder af kommunernes udgifter til administration og ledelse: Regnskabsdatametoden og personalestatistikmetoden².

I kombinationsmetoden anvendt i denne analyse opgøres de administrative lønudgifter efter personalestatistikmetoden. Lønudgifterne beregnes på baggrund af (I) antal fuldtidsansatte inden for de stillingskategorier, som regeringen og KL har defineret som administrative i personalestatistikmetoden, og (II) gennemsnitslønningerne på landsplan inden for disse stillingskategorier. Efter personalestatistikmetoden kan de stillingskategorier, der henføres til administrationsområdet, inddeles i fire administrationstyper: Administrative støttefunktioner, administrative chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere. I analysen behandles administrative støttefunktioner og administrative chefer samlet, da de beskæftiger sig med samme opgavefelt.

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

Lønudgifterne fra personalestatistikmetoden kombineres endvidere med de centrale administrationsudgifter udover løn (herefter kaldet øvrige administrationsudgifter udover løn). 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 huslejudgifter, mens andre kommuner ejer administrationsbygningerne. Tidligere analyser har vist, at denne forskel kan have betydning for kommunernes udgifter til administration, hvilket vil kunne skævvride sammenligninger af kommunernes administrationsudgifter.

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

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

I tabel 1 nedenfor ses en detaljeret definition af den anvendte opgørelsesmetode.

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

² I aftalen om kommunernes økonomi for 2013 blev regeringen og KL enige om de to opgørelsesmetoder af kommunernes administrationsudgifter. Fordele og ulemper ved disse opgørelsesmetoder er beskrevet i analysen "Benchmarking af kommunernes udgifter til ledelse og administration" fra 2018, der kan hentes på enhedens hjemmeside www.simb.dk.

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

Tabel 1

Anvendt opgørelsesmetode

	Lønudgifter	Øvrige administrationsudgifter udover løn
Indhold	Antal fuldtidsansatte i personalegrupperne administrative støttefunktioner, administrative chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere, der er ansat som tjenestemænd, overenskomstan-satte eller fleksjobansatte.	Hovedart 2-9 (ekskl. art 5.1) og dranst 1 og 2
	Udvalgte stillingskategorier, der ikke indgår i de fire personalegrupper, medregnes alligevel, hvis de aflønnes fra hovedfunktion 6.45. Disse stillingskategorier fremgår af kapitel 2 nedenfor.	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
	Ekstraordinært ansatte og elever indgår ikke.	
	For at finde udgiftsniveauet ganges antal fuldtidsansatte med gennemsnitsløningerne på landsplan for de enkelte stillingskategorier.	
	Der tillægges et gennemsnitligt pensionsbidrag til tjenestemænds bruttoløn.	
Kilde	Særudtræk fra KRL	Danmarks Statistik

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. I VIVEs kombinationsmetode indgår ansatte i et fleksjob desuden ikke. Fleksjob er med i opgørelsesmetoden her, fordi fleksjobansatte er inkluderet i den officielle personalestatistik.

I analysen sættes kommunernes administrationsudgifter i forhold til indbyggertallet, hvorfor administrationsudgifterne opgøres i kroner pr. indbygger. Indbyggertallet er opgjort som et gennemsnit henover det enkelte år, der betragtes.

1.1 Opmærksomhedspunkter ved opgørelsesmetoden

Selvom den anvendte opgørelsesmetode tager højde for nogle af de problematikker, som der er ved andre opgørelsesmetoder af kommunernes administrationsudgifter, så er der stadig en række forhold, som man bør være opmærksom på, når man sammenligner administrationsudgifterne på tværs af kommunerne. Nedenfor er nogle af disse 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 kommunerne. 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, have højere udgifter til øvrig administration udover løn 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 og udgifter på hovedkonto 6

Sammenligning efter kombinationsmetoden kan blive påvirket af, om kommunerne har bogført ekstraordinært store indtægter eller udgifter 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 eller udgifter vil disse påvirke de øvrige administrationsudgifter udover løn.

Decentrale administrative udgifter udover løn

Gruppering 200: *Ledelse og administration* indgår ikke i opgørelsesmetoden. Dermed medtages øvrige decentrale administrationsudgifter 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 personalemetoden.

Kontering af udgifter til administration af erhvervsaffaldsområdet

Med virkning for budget 2020 skal udgifter til den generelle administration af erhvervsaffaldsområdet registreres på funktion 6.45.55: *Miljøbeskyttelse*. Hidtil er udgiften blevet konteret på hovedkonto 1. Selvom ændringen først er trådt i kraft fra budget 2020, så kan det ikke udelukkes at nogle kommuner har konteret udgiften på funktion 6.45.55 allerede fra regnskab 2019, da lovændringen trådte i kraft den 1. januar 2019.

Ændring i enkelte kommuners konteringspraksis over tid

I analysen betragtes kommunernes udgifter til administration og ledelse over tid. Der er særligt fokus på perioden fra 2017 til 2019. I den periode er der ikke sket væsentlige ændringer i kontoplanen eller konteringsvejledningen på det administrative område. Derfor er udgifterne i udgangspunktet sammenlignelige i den undersøgte periode. Den enkelte kommune kan dog godt ændre sin egen konteringspraksis over tid. Det kan eksempelvis være motiveret af, at man har identificeret en konteringsfejl. Lokale ændringer i konteringspraksis kan påvirke niveauet og udviklingen i den enkelte kommunes øvrige administrationsudgifter udover løn i analysen.

Som det fremgår af analysen, så er der markant forskel på, hvor store udgifter kommunerne har til øvrige administrationsudgifter udover løn, ligesom nogle kommuners udgifter ændrer sig en del fra år til år. Det er ikke muligt ud fra det tilgængelige datagrundlag at vurdere, hvad der driver disse forskelle og ændringer – og i hvor høj grad ændringerne er reelle eller er et udtryk for, at nogle kommuner skifter konteringspraksis. Det skyldes blandt andet, at de øvrige administrationsudgifter udover løn består af mange forskellige udgifts- og indtægtsarter. Og at de øvrige administrations-

udgifter udover løn, jf. ovenfor, eksempelvis kan blive påvirket af ekstraordinært store indtægter og udgifter i enkelte regnskabsår.

Kommunernes administrative lønudgifter er hentet fra kommunernes personaletal. Det vurderes, at der ikke er de samme konteringsmæssige udfordringer ved disse data, da de er afgrænset efter de gældende overenskomster, der er ens på tværs af kommunerne. Det skal hertil bemærkes, at opgørelsen af administrativt personale dermed baserer sig på, hvordan kommunerne indplacerer deres medarbejdere i de forskellige stillingskategorier under overenskomsterne.

Når KRL laver et nyt dataudtræk af personaletallene sørger de for, at tallene er sammenlignelige ved at tilbageføre eventuelle ændringer i overenskomsterne tilbage i tid.

Betydningen af landsgennemsnitlige lønninger for udgiftsudviklingen

I opgørelsen af kommunernes administrationsudgifter anvendes gennemsnitslønningerne på landsplan inden for hver stillingskategori. Fremgangsmåden er valgt for at øge sammenligneligheden på tværs af kommunerne i hele landet, så forskellene mellem kommunernes administrationsudgifter eksempelvis ikke er drevet af regionale forskelle i lønomkostninger. Således er der en klar geografisk tendens i, hvilke kommuner der har de højeste gennemsnitlige lønudgifter set under ét, og hvilke kommuner der har de laveste gennemsnitlige lønudgifter. Fx ligger 12 ud af de 15 kommuner, der har de højeste lønninger, i Region Hovedstaden. Omvendt ligger kun 3 ud af de 50 kommuner, der har de laveste gennemsnitlige lønudgifter, i Region Hovedstaden, når der ses bort fra de små ø-kommuner.

Fordi de landsgennemsnitlige lønninger anvendes i opgørelsen af kommunernes administrationsudgifter skal man være opmærksom på, at hvis en kommune har nedbragt eller forøget den gennemsnitlige løn som hver enkelt medarbejder i de enkelte stillingskategorier får udbetalt, så vil det ikke slå igennem i tallene eller udviklingen. Da vi anvender de landsgennemsnitlige lønninger på landsplan for hver enkelt stillingskategori, så vil ændringer i sammensætningen af ens administrative personale stadig slå igennem ligesom ændringer i kommunernes personaletal.

Timelag i gennemslag af tiltag

Når man som kommune vurderer sin egen udvikling og tal, så skal man være opmærksom på, at der kan være et timelag før eventuelle gennemførte tiltag kan aflæses i tallene. Det er derfor vigtigt at holde sig for øje, at udgangspunktet for analysen er henholdsvis regnskab 2017 og regnskab 2019, samt personalesituationen i december måned de samme år.

2 Administrative stillingskategorier

I de følgende tabeller præsenteres de overenskomstområder og stillingsgrupper, der efter personaletametoden henføres til de tre administrationstyper: Administrative støttefunktioner og chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere. Tilsammen udgør de præsenterede overenskomstområder og stillingsgrupper de medarbejdere, der indgår i afgrænsningen af kommunernes samlede administration.

Tabel 2

Administrative støttefunktioner og chefer

Administrative støttefunktioner og chefer	
Administration og IT mv., KL	Akademikere, KL
Administrationsøkonomer	Bachelorer m.fl.
Assistentter	Chefkonsulenter
Datamatikere/Datanomer/AU'ere	Chefpsykologer
Edb-assistentter	Civiløkonomer
Edb-medarbejdere, Kbh	Handelsjurister m.fl.
Erhvervsproglige korrespondenter	Jurister og økonomer
Financial controller	Magistre
Finansøkonomer	Specialkonsulenter
Informatikassistentter	Øvr. akademikere
It-koordinatorer	Øvr. akademikere, skalatrinaflønnede
It-medarbejdere	Akademikere, Regioner
Kontorassistentter	Jurister og økonomer
Kontorelever	Magistre
Kontorfunktionærer	Journalister, KL
Kontorledere	Journalister
Kontorserviceuddannede	Journalistpraktikanter
Ledere	Chefer, KL
Lægeseekretærer	Andre chefer
Markedsføringsøkonomer	Chefer, Kbh
Overassistentter	Forvaltningschefer/tekniske chefer
Professionsbachelorer	Kommunaldirektører
Revisorer	Ledere m.fl., undervisningsområdet
Serviceøkonomer	Ledere, forvaltningen
Specialister	
Specialister, it-personale	
Sundhedsservicesekretærer	
Øvrigt kontor- og it-personale	
Administration og IT mv., Regioner	
Assistentter	
Kontorassistentter	
Specialister	

Anm.: Tekst markeret med fed er overenskomstråderne, 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
Myndighedspersonale

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

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.
Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor

Tabel 4
Decentrale ledere

Administration og IT mv., KL		Ledere/mellemedere ved kommunal ældreomsorg	
Ledere ved forsorghjem/krisecentre		Ledere/mellemedere	
Akademikere, KL		Øvr. led./mellemedere ved kommunal ældreomsorg	
Ledende psykologer		Lærere og pæd. ledere, Sankt Annæ gymnasium	
Beredskabspers. i chef- & lederstillinger		Pædagogiske ledere	
Beredskabschefer		Musikskoleledere	
Beredskabschefer, honorarlønnede		Mellemedere	
Beredskabsinspektører		Musikskoleledere	
Beredskabsinspektører, honorarlønnede		Plejhjemsforstandere	
Viceberedskabschefer		Forstandere/souschefer, grundløn 32	
Viceberedskabsinspektører		Pæd. pers., daginst./klub/skolefr.	
Bibliotekarere (tjenestemænd) inkl. ledere		Souschefer/afdelingsledere	
Ledere		Pædagogisk uddannede ledere	
Mellemedere		Ledere	
Kantineledere/rengøringsledere/-chefer		Social- og sundhedspersonale, KL	
Kantineledere		Afdelingsledere	
Rengøringsledere/-chefer		Socialrådgivere/socialformidlere, KL	

Laboratorie- og miljøpersonale, KL	Ledere ved forsorghjem/krisecentre
Specialister Mellemledere og Ledere	Ledere, socialformidlere
Led. værkst.pers. mv., klientv.,KL	Ledere, socialrådgivere
Institutionsledere	Socialpædagoger og pæd.pers.døgninst.mv.
Ledere m.fl., undervisningsområdet	Afdelingsledere
Afdelingsledere, folkeskolen	Dagcenter-/daghjemledere
Afdelingsledere, specialundervisning for voksne	Husholdningsledere
Afdelingsledere, sprogcentre	Viceforstandere
Afdelingsledere, ungd.sk./u.kostsk.,LC	Syge- og sundhedspers., ledere, KL
Ledende skolepsykologer	Ledende ergoterapeuter
Ledere, folkeskolen	Ledende fysioterapeuter
Ledere, LU	Ledende psykomotoriske terapeuter
Ledere, silkeborg data	Ledende sundhedsplejersker
Ledere, specialundervisning for voksne	Ledende sygeplejersker
Ledere, sprogcentre	Ledende tandplejere
Ledere, ungd.sk./u.kostsk.,LC	Syge- og sundhedspers., ledere, Regioner
Ledere, UUV	Ledende sygeplejersker
Mellemledere, folkeskolen	Tandlæger
Mellemledere, LU	Afdelingstandlæger
Mellemledere, Silkeborg data	Klinikchefer
Mellemledere, specialundervisning for voksne	Teknisk Service
Mellemledere, sprogcentre	Tekniske servicechefer
Mellemledere, ungd.sk./u.kostsk.,LC	Tekniske serviceledere
Mellemledere, UUV	Tekniske designere m.fl., KL
Pædagogiske medhjælpere, LU	Ledere/mellemledere/specialister, Kbh.
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 personalemetoden og den officielle opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug.
Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Tabel 5

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
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
Socialpædagoger og pæd.pers.døgninst.mv.	
Børne- og ungekonsulenter	Administrative støttefunktioner
Familieplejekonsulenter	Administrative støttefunktioner
Socialpædagoger	Administrative støttefunktioner
Syge- og sundhedspersonale - basis, KL	
Ergoterapeuter	Myndighedspersonale
Fysioterapeuter	Myndighedspersonale
Sygeplejersker	Myndighedspersonale

Anm.: Tekst markeret med fed er overenskomstmråderne, 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 lønnen konteres på hovedfunktion 6.45.

Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

3 Etablering af benchmarkingindikator

For at tage højde for, at kommunernes administrationsudgifter kan være påvirket af forskelle i rammevilkår, er der i analysen udregnet 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 ved at holde den enkelte kommunes faktiske administrationsudgifter op i mod de administrationsudgifter, man kunne forvente, kommunen har ud fra kommunens rammevilkår:

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

De forventede administrationsudgifter er beregnet ud fra en regressionsmodel. De forskellige regressionsmodeller, der er anvendt i analysen, kan ses i kapitel 4 nedenfor.

Benchmarkingindikatoren sikrer et bedre sammenligningsgrundlag på tværs af kommunerne, 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 under 100: Kommunens faktiske administrationsudgifter er lavere, end de forventede administrationsudgifter. En kommune med en benchmarkingindikator på 92 har 8 procent lavere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.
- Benchmarkingindikator på 100: Kommunens faktiske administrationsudgifter er ligeså store som de udgifter, man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.
- Benchmarkingindikator større end 100: Kommunens faktiske administrationsudgifter er højere, end de forventede administrationsudgifter. En kommune med en benchmarkingindikator på 114 har 14 procent højere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.

3.1 Opmærksomhedspunkter ved benchmarking

Benchmarkingindikatoren er et estimeret tal, der er behæftet med en vis statistisk usikkerhed. Det betyder, at der ikke skal tolkes for håndfast på den præcise placering af kommunerne. Ved rangering af kommunerne er de derfor inddelt i kvintiler, således at der kun skelnes mellem kommuner, som ligger i den bedste femtedel, næstebedste femtedel og så videre.

Meknikken ved en regressionsmodel gør desuden, at man ikke kan konkludere noget om størrelsen på de gennemsnitlige administrationsudgifter. Man kan således heller ikke konkludere, at de kommuner, der klarer sig godt i benchmarkinganalyserne, ikke potentielt kan sænke deres administrationsudgifter yderligere. Det anbefales derfor, at alle kommuner forholder sig til de beregnede administrationsudgifter i denne analyse.

Særligt om fortolkning af benchmarkingindikatorer over tid

I nærværende analyse er der etableret en benchmarkingindikator baseret på udgiftstal for 2019. Benchmarkingindikatoren er generelt konstrueret ud fra en tværsnitsanalyse, det vil sige ud fra et nedslagspunkt i et enkelt år. Derfor skal man være varsom med at tolke for håndfast på ændringen i benchmarkingindikatorer på tværs af analyser. Det gælder også i forhold til denne analyse og administrationsanalysen fra 2018. Også selvom de rammevilkår, der indgår i analyserne, er de samme.

Det skyldes, at benchmarkingindikatorens niveau for den enkelte kommune i fx 2019 vil være afhængig af udgiftsniveauet og spredningen blandt alle kommuner i 2019. Hvis man ser på den præcise ændring i benchmarkingindikatorerne fra 2017 til 2019 for en enkelt kommune, vil man ikke kunne isolere effekten af den enkelte kommunes indsats i forhold til betydningen af, at niveauet og spredningen blandt alle kommuner har ændret sig.

Det er dog fortsat meningsfyldt at se på, hvordan den enkelte kommunes placering i forhold til de andre kommuner har ændret sig over tid. Det skyldes, at den enkelte kommunes placering i forhold til de andre kommuner ikke på samme måde er følsom overfor ændringer i niveauet og spredningen blandt alle kommuner. Det følger af, at modellerne er robuste over tid, og af at vi har anvendt de samme rammevilkår i de to analyser.

Her skal man dog også være opmærksom på den statistiske usikkerhed, der generelt er ved benchmarkingindikatorerne, jf. ovenfor. På grund af den statistiske usikkerhed bør man derfor vurdere ændringer i placeringer på et overordnet niveau. Det kan fx være om ens benchmarkingindikator viste, at ens kommunes udgifter lå højere eller lavere end forventet i 2017, og om det fortsat gør sig gældende i 2019. Man vil også kunne se på, om man som kommune lå i bunden, i midten eller i toppen i forhold til de andre kommuner i 2017, og om dette fortsat gør sig gældende i 2019. Disse resultater kan herefter med fordel perspektiveres til kommunens faktiske udgiftsudvikling. Det vil give et mere fyldestgørende billede af kommunens udgiftsudvikling, hvis man som kommune både ser på udviklingen i forhold til sig selv og relativt til de andre kommuner og deres udvikling. Det er netop denne øvelse, der for alle kommuner er gennemført i kapitel 5.

Det skal understreges at ovennævnte gælder for udviklingen i benchmarkingindikatorerne på tværs af år. Benchmarkingindikatoren inden for et enkelt år giver fortsat et retvisende billede af, hvor meget den enkelte kommunes udgifter ligger over eller under det niveau, man kunne forvente på baggrund af rammevilkår.

4 Modelspecifikationer

Der er anvendt de samme rammevilkår i modellerne, som i administrationsanalysen fra 2018. Det sikrer sammenlignelighed imellem analyserne, hvilket har været et væsentligt hensyn ved udarbejdelsen af nærværende analyse.

Alle fire benchmarkinganalyser udarbejdes på baggrund af en lineær OLS-regression. Data for de afhængige variable og forklarende variable er i denne analyse alle fra 2019.

I regressionsmodellerne for henholdsvis kommunernes samlede administrationsudgifter, udgifter til administrative støttefunktioner og chefer og udgifter til decentrale ledere indgår den forklarende

variabel ressourcepres. Ressourcepres anvendes i disse modeller alene som kontrolvariabel og indgår ikke i beregningen af det forventede niveau.

I det følgende præsenteres de fire modeller der indgår i analysen i hver sin tabel. I tabellerne fremgår de forklarende variable, deres fortegn og fortolkning samt parameterestimaterne.

Tabel 6

Modellspecifikation – Kommunernes samlede udgifter til administration i 2019

Forklarende variabel	Fortegn	Fortolkning	Parameterestimat
Socioøkonomisk indeks	Positivt	Jo større socioøkonomiske udgiftsbehov, desto højere er administrationsudgifterne.	23,7*** (3,1)
Befolkningstal (LOG)	Negativt	Jo højere indbyggertal, desto lavere er administrationsudgifterne (Betydningen af indbyggertallet for administrationsudgifterne er dog aftagende, jo større indbyggertallet bliver).	-1.308,7*** (268,3)
Lille ø-kommune	Positivt	Udgifterne til administrationsområdet vil være højere, hvis kommunen er en lille ø-kommune.	4.105,2*** (481,3)
Ressourcepres, indeks	Negativt	Jo mere økonomisk presset kommunen er, desto lavere er udgifterne til administration.	-81,2*** (13,0)
Konstant			21.146,1*** (1.799,7)
Observationer			98
R ²			0,82

Anm.: *** angiver signifikans på 1 procents niveau, ** angiver signifikans på 5 procents niveau. De kommuner, der er defineret som lille ø-kommune, er Fanø Kommune, Ærø Kommune, Læsø Kommune og Samsø Kommune. Tallene i parentes i kolonnen "Parameterestimat" angiver standardfejlen.

Kilde: KRL, VIVE, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 7

Modellspecifikation – Kommunernes udgifter til administrative støttefunktioner og chefer i 2019

Forklarende variabel	Fortegn	Fortolkning	Parameterestimat
Socioøkonomisk indeks	Positivt	Jo større socioøkonomiske udgiftsbehov, desto højere er administrationsudgifterne.	17,4*** (2,1)
Lille ø-kommune	Positivt	Udgifterne til administrationsområdet vil være højere, hvis kommunen er en lille ø-kommune.	2.527,9*** (259,8)
Ressourcepres, indeks	Negativt	Jo mere økonomisk presset kommunen er, desto lavere er udgifterne til administration.	-63,4*** (9,1)
Konstant			8.921,7*** (917,5)
Observationer			98
R ²			0,74

Anm.: *** angiver signifikans på 1 procents niveau, ** angiver signifikans på 5 procents niveau. De kommuner, der er defineret som lille ø-kommune, er Fanø Kommune, Ærø Kommune, Læsø Kommune og Samsø Kommune. Tallene i parentes i kolonnen "Parameterestimat" angiver standardfejlen.

Kilde: KRL, VIVE, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 8

Modellspecifikation – Kommunernes udgifter til myndighedspersonale i 2019

Forklarende variabel	Fortegn	Fortolkning	Parameterestimat
Rejsetid pr. indbygger	Positivt	Jo længere rejsetid pr. indbygger, desto højere er udgifterne.	86,1*** (24,1)
Ledighed	Positivt	Jo højere ledighed, desto højere er udgifterne.	19.914,4*** (4020,1)
Køber i forpligtende samarbejde	Negativt	Udgifterne til myndighedspersonale vil være lavere, hvis kommunen indgår i et forpligtende samarbejde som køber.	-491,4*** (119,5)
Konstant			1.081,0*** (151,0)
Observationer			97
R ²			0,30

Anm.: *** angiver signifikans på 1 procents niveau, ** angiver signifikans på 5 procents niveau. Læsø indgår ikke i modellen, da de for dette nøgletal betragtes som en outlier. Tallene i parentes i kolonnen "Parameterestimat" angiver standardfejlen.

Kilde: KRL, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 9

Modellspecifikation – Kommunernes udgifter til decentrale ledere i 2019

Forklarende variabel	Fortegn	Fortolkning	Parameterestimat
Socioøkonomisk indeks	Positivt	Jo større socioøkonomiske udgiftsbehov, desto højere er administrationsudgifterne.	5,7** (2,0)
Andel 0-17 årige	Positivt	Jo større andel af kommunens indbyggere, der er mellem 0 og 17 år, desto højere er udgifterne.	7.908,5** (2348,9)
Ressourcepres, indeks	Negativt	Jo mere økonomisk presset kommunen er, desto lavere er udgifterne til administration.	-26,3*** (4,7)
Rejsetid pr. indbygger	Positivt	Jo længere rejsetid pr. indbygger, desto højere er udgifterne.	156,9*** (19,3)
Konstant			2.136,6* (837,6)
Observationer			98
R ²			0,48

Anm.: *** angiver signifikans på 1 procents niveau, ** angiver signifikans på 5 procents niveau, * angiver signifikans på 10 procents niveau. Der er i modellen anvendt robuste standardfejl. Tallene i parentes i kolonnen "Parameterestimat" angiver standardfejlen.

Kilde: KRL, VIVE, Danmarks Statistik og egne beregninger.