

Sammenligning af kommunernes administrationsudgifter:

To metoder - to resultater



Januar 2011



Forord

KREVI har i denne rapport undersøgt, hvilken betydning opgørelsesmetoden har, når vi analyserer kommunernes administrationsudgifter. Mere præcist undersøger vi, hvad det betyder for kommunernes indbyrdes placering, om administrationsudgifter opgøres ud fra kommunernes regnskaber eller på baggrund af antal ansatte i administrative stillingskategorier.

Analysen viser, at det har relativt stor betydning, hvilken opgørelsesmetode man vælger. De forskellige mulige afgrænsninger påvirker naturligvis det absolutte niveau for de administrative udgifter, men har også betydning for, hvordan billedet ser ud, når man sammenligner kommuner med hinanden - der er nemlig stor forskel på, hvor meget valget af metode påvirker resultatet for den enkelte kommune.

I rapporten gives et overblik over de generelle fordele og ulemper ved de forskellige metoder samt en beskrivelse af, hvilke forbehold der bør tages, når man anvender de forskellige datakilder til nøgletalssammenligninger af administrationsudgifter. Det er desuden muligt at se, hvilken betydning valget af metode har for opgørelsen af administrationsudgifter i hver enkelt kommune. Rapporten kan dermed være et afsæt for kommuner, der står over for at skulle analysere deres administrative udgifter.

Februar 2011
Torben Buse
Direktør

Sammenligning af kommunernes administration: To metoder - to resultater

ISBN-nr.: 978-87-92258-71-7 (elektronisk version)

Udgivet februar 2011 af: KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, Olof Palmes Allé 19, 8200 Aarhus N, Tlf. 72 26 99 70, post@krevi.dk.

Forfatter: Marianne Schøler Kollin

Rapporten kan downloades gratis på www.krevi.dk

Grafisk design: Weltklasse A/S



Indholdsfortegnelse

RESUME	1
BAGGRUND OG FORMÅL	5
DATA OG METODE	7
3.1 Hvad er administration?	7
3.2 Hvordan måles effektiviteten?	8
3.3 Datakilder	9
3.3.1 Regnskabsdata.....	9
3.3.2 Personaledata	9
3.4 Fordele og ulemper ved de to opgørelsesmetoder	10
3.5 Metodevalg	12
3.5.1 Valg af regnskabsdata.....	12
3.5.2 Valg af personaledata	13
3.5.3 Ingen korrektion for strukturelle forhold.....	15
3.5.4 Valg af kommuner	15
FORSKEL MELLEM MÅLENE	16
4.1 Betydningen af administrative udgifter udover løn	24
4.2 Betydningen af stillinger uden for konto 6	28
4.3 Betydningen af socialrådgivere/ -formidlere	31
REFERENCER.....	35
BILAG	37
6.1 Bilag 1: Uddybende om datavalg og metode	37
6.1.1 Korrektion for pilotjobcentre.....	37
6.1.2 Uddybende om omregning af personaledata til lønkroner ..	38
6.1.3 Uddybende om valg af regnskabsdata.....	38
6.1.4 Uddybende om valg af personaledata.....	40
6.2 Kommunernes administrationsudgifter 2009	46



Resume

Der findes grundlæggende to forskellige metoder til opgørelse af kommunernes administrationsudgifter. Udgifterne kan opgøres ud fra kommunernes regnskaber, eller de kan opgøres på baggrund af antal ansatte i administrative stillingskategorier. Ganges sidstnævnte med gennemsnitslønningerne for de pågældende stillingskategorier, kan begge mål for administrationsudgifter opgøres i kroner pr. indbygger.

Analysen viser, at det har ganske **stor betydning, om man vælger regnskabsmetoden eller personalemetoden** i sammenlignende analyser af kommunernes administrationsudgifter. Der er nemlig stor forskel på, hvor meget den enkelte kommunes resultat påvirkes af valget af opgørelsesmetode.

For at undersøge, hvor meget en kommune påvirkes af valget af opgørelsesmetode, sætter vi kommunens administrationsudgifter i forhold til landsgennemsnittet for hver af de to metoder og sammenligner resultatet. Ligger en kommunes administrationsudgifter fx på 80 % af landsgennemsnittet målt med den ene metode og på 120 % af landsgennemsnittet målt med den anden metode (dvs. kommunen flytter sig 40 procentpoint), må opgørelsesmetoden siges at have stor betydning.

De fem kommuner, hvis resultat påvirkes mest af opgørelsesmetoden, flytter sig mellem 29 og 73 procentpoint i deres placering i forhold til landsgennemsnittet, når man ændrer opgørelsesmetode. Gennemsnitskommunen rykker sig cirka ti procentpoint. For knap en fjerdedel - helt præcist 24 kommuner - gælder det, at de flytter sig fra en placering under landsgennemsnittet til en placering over landsgennemsnittet, når man skifter opgørelsesmetode.

Godt en tredjedel af kommunerne er dog relativt upåvirkede af, hvilken opgørelsesmetode der vælges. 31 kommuner rykker sig således under fire procentpoint.

De to metoder har hver deres fordele og ulemper, som fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 1. Fordele og ulemper ved de to metoder

Tager opgørelsesmetoden højde for...	Regnskabs- data	Personale- data
Produktivitets- og kvalitetsforskelle?	÷	÷
At der også er decentral administration?	÷	✓
Konteringsforskelle?	÷	✓
Administrative udgifter udover løn (fx it-indkøb)?	✓	÷
Køb og salg af ydelser mellem kommuner?	✓	÷
Udlicitering af administrative opgaver?	✓	÷

Forskellen mellem de to metoders resultater kan skyldes et eller flere af ovennævnte forhold. Vi har i analysen set nærmere på betydningen af de enkelte indholdsmæssige forskelle mellem de to metoder.

Analysen viser, at inddragelsen af **administrative udgifter udover løn** betyder relativt meget for kommunernes indbyrdes placering. Resultatet bygger på en opgørelse af kommunernes administrationsudgifter ud fra regnskabsmetoden - henholdsvis med og uden de administrative udgifter udover løn.

De fem kommuner, hvis resultat er mest påvirket af, om de administrative udgifter udover løn regnes med, flytter sig mellem 20 og 47 procentpoint i deres placering i forhold til landsgennemsnittet. Størst betydning har det for ø-kommunerne Fanø, Samsø og Læsø, hvilket delvist skyldes, at kommunerne indgår i forpligtende samarbejder, hvor andre kommuner løser (administrative) opgaver for dem mod betaling.

Den decentrale administration har også relativt stor betydning for kommunernes indbyrdes placering. Med regnskabsmetoden indfanges kun den centrale administration, dvs. de administrative udgifter, der er konteret på hovedkonto 6 i kommunernes regnskaber. En analyse af kommunernes personaledata viser imidlertid, at der er væsentlig forskel på, hvor stor

en andel af de ansatte i administrative stillingskategorier, kommunerne har konteret på hovedkonto 6. Andelen varierer således mellem 40 og 68 procent. Det gør derfor en stor forskel, om man medregner administrativt ansatte konteret uden for konto 6 i opgørelsen af administrationsudgifter. Resultatet bygger på en opgørelse af kommunernes administrationsudgifter ud fra personalemetoden - henholdsvis med og uden de administrativt ansatte, der er konteret uden for konto 6.

De fem kommuner, hvor det gør den største forskel, om den decentrale administration medregnes, flytter sig mellem 26 og 44 procentpoint i deres placering i forhold til landsgennemsnittet. Generelt er tendensen, at administrationsudgifterne i de store kommuner vokser uforholdsmæssigt mere end i de mindre kommuner, når de administrative stillinger uden for konto 6 medtages.

Vi har desuden undersøgt, hvilken forskel det gør, om **socialrådgivere/-formidlere** inddrages i personalemålet for administrativt ansatte. Analysen viser, at det ikke ændrer ret meget i sammenligninger af kommunernes administrationsudgifter.

Det er imidlertid værd at bemærke, at man ved opgørelser baseret på regnskabsdata ikke inkluderer en lige stor andel af kommunens socialrådgivere. Mens nogle kommuner konterer alle deres socialrådgivere på konto 6, er det for andre kommuner under halvdelen. Forskellene er så store, at de til dels må tilskrives forskelle i konteringspraksis.

Som nævnt er der svagheder ved både regnskabs- og personalemetoden. Der er altså **ikke én optimal metode**, når det gælder opgørelsen af kommunernes administrationsudgifter. Dermed ikke sagt, at de to metoder er lige anvendelige. Et nærmere kig på de to metoders svagheder, giver således anledning til at rejse tvivl om især regnskabsmetodens anvendelighed i sammenlignende analyser af kommunernes administrationsudgifter.

Analysen har vist, at der er stor forskel på, hvor stor en andel af de administrative stillingskategorier, kommunerne konterer på hovedkonto 6. De varierende andele er til dels udtryk for, at den decentrale administration - som ifølge konteringsreglerne skal konteres uden for konto 6 - fylder mere i nogle (store) kommuner end i andre. Men variationen skyldes formentlig også forskelle i kommunernes konteringspraksis, altså det forhold, at den samme administrative stilling konteres forskelligt i to for-

skellige kommuner. Uanset om de konstaterede forskelle skyldes konteringsreglerne eller forskellig konteringspraksis, så er forskellene så markante, at de rejser særlig tvivl om regnskabsmetodens anvendelighed, når man vil sammenligne kommunernes administration.

Personalemetodens væsentligste svaghed er, at den ikke medregner administrative udgifter udover løn, hvilket især har betydning for små ø-kommuner, som får opgaver løst af andre kommuner i forpligtende samarbejder. I regnskabsmetoden medregnes administrative udgifter udover løn, og analysen viser, at der er store forskelle mellem de konterede udgifter hertil i kommunerne. Det er dog spørgsmålet, hvor solid opgørelsen af disse udgifter er, da der også her er tegn på konteringsforskelle mellem kommunerne.



Baggrund og formål

Administrationsudgifter er hverken unødvendige eller uproduktive. Enhver kommune har behov for en administrativ organisation, der kan understøtte den politiske ledelse og de udførende funktioner, der leverer service til borgerne. Hertil kommer, at administrative funktioner som fx en indkøbsfunktion kan give økonomiske besparelser på andre områder.

I de fleste kommuner er der alligevel et stort ønske om, at udgifterne til administration holdes så lave som muligt, da andre områder prioriteres højere. Desuden har regeringens krav om nulvækst i kommunerne skærpet behovet for effektiviseringer på alle områder - ikke mindst det administrative.

Efter kommunalreformen har der været store forventninger til, at der kunne høstes administrative effektiviseringsgevinster i kommunerne. Administrative stordriftsfordele var således én af begrundelserne for at gennemføre en kommunalreform med sammenlægning af landets små kommuner (Strukturkommissionen, 2004: 96), og kommunerne selv har også udtrykt forventning om at kunne høste væsentlige effektiviseringsgevinster på administrationsområdet i årene efter kommunalreformen (KREVI, 2007). Kommunernes administrationsudgifter har altså stor bevågenhed, og der er foretaget mange analyser af emnet de seneste år.

Grundlæggende er der to forskellige metoder, hvormed kommunernes administrationsudgifter er blevet opgjort:

- 1) enten via kommunernes *regnskaber* (Mouritzen, 1999; Houlberg, 2000; 2009; Indenrigsministeriet, 2000) eller
- 2) via *personaledata* om antal ansatte i administrative stillinger (Blom-Hansen & Larsen, 2005; Deloitte, 2008; CEPOS, 2010).

De forskellige opgørelsesmetoder har hver deres mangler i forhold til at give et retvisende billede af kommunernes administrative udgifter, og analyser af denne karakter er derfor ofte udsat for kritik - uanset opgørelsesmetode (Offentligt ansattes organisationer, 2009; KL, 2010b).

Uanset de forskellige metoders mangler gennemføres der ofte undersøgelser af kommunernes administrationsudgifter med henblik på at sammenligne udgiftsniveauet i kommunerne - enten af kommunerne selv eller fra eksternt hold. KREVI's opgave er at inspirere kommunerne til effektiv resourceudnyttelse, og det er derfor relevant at skabe gennemsigtighed omkring administrationsudgifter og analyser heraf, blandt andet ved at undersøge betydningen af de forskellige opgørelsesmetoder.

KREVI vil med dette projekt kvalificere debatten om administrative effektiviseringer ved at undersøge fordele og ulemper ved de to metoder og analysere, hvilken betydning opgørelsesmetoderne har, når vi ser på kommunernes administrationsudgifter.

Følgende spørgsmål skal besvares:

- Hvilke fordele og ulemper er der ved at opgøre administrationsudgifter med henholdsvis regnskabsdata og personaledata?
- For hvilke kommuner, har opgørelsesmetoden særlig stor betydning, når man sammenligner sig med andre kommuner.
- Er det forskelligt, hvilke kommuner der fremstår med lave eller høje administrationsudgifter, afhængigt af om udgifterne opgøres med den ene eller den anden metode.

Projektet skal give større indsigt i de forskellige opgørelser af kommunernes administrationsudgifter. Hensigten er at gøre det lettere at forholde sig til de forskellige analyser, der foretages på området. Derudover kan det tjene til inspiration for kommuner, der selv skal i gang med at identificere effektiviseringspotentialer i deres administration eller blot ønsker at sammenligne deres administrationsudgifter med andre kommuners.



Data og metode

I dette afsnit opridser vi de forskellige problemstillinger forbundet med at opgøre kommunernes administrationsudgifter. De to forskellige datakilder beskrives, og vi redegør for fordele og ulemper ved de to metoder samt vores datavalg.

3.1 Hvad er administration?

I en undersøgelse af kommunernes administrationsudgifter er det relevant at definere, hvad administration egentlig er. Trods talrige analyser af emnet optræder der sjældent en egentlig definition af begrebet. Ofte tages blot udgangspunkt i, hvilke opgaver der konteres på hovedkonto 6: Fællesudgifter og administration mv. eller på funktion 6.45.51 - Sekretariat og forvaltninger i Indenrigs- og sundhedsministeriets autoriserede kontoplan.

Capacent har ud fra en kortlægning af opgaverne på funktion 6.45.51 defineret administrative opgaver i tre kategorier: administrative støttefunktioner, sekretariatsbetjening og myndighedsudøvelse (Capacent, 2007: 2).

Administrative støttefunktioner er de funktioner, der understøtter den primære drift og myndighedsudøvelse i kommunen og indebærer opgaver, man også finder i private virksomheder. Eksempelvis lønadministration, HR, bogføring, budgetlægning, regnskabsaflæggelse, IT-drift og support, post, trykkeri og journalisering.

Sekretariatsbetjening er funktioner, der servicerer både den politiske og administrative ledelse. Eksempelvis forberedende arbejde vedr. byråds- og udvalgsmøder, juridiske opgaver, kommunikationsarbejde, analyseopgaver mv.

Myndighedsudøvelse er opgaver, hvor kommunen som myndighedsudøver træffer en afgørelse med mere eller mindre direkte konsekvenser for bor-

gere eller virksomheder. Eksempler er sagsbehandling af byggesager, ansøgninger om sociale ydelser, tilsynsopgaver mv.

Tages der i stedet udgangspunkt i en teoretisk definition af administrationsbegrebet, bliver administration bl.a. defineret som:

- Regulering af borgeres og virksomheders dispositioner
 - Ledelse og drift af de offentlige institutioner
 - Opkrævning af skatter og afgifter
 - Fordeling af offentlige støttemidler
 - Internationale samarbejdsopgaver
 - Interne samordnings- og planlægningsfunktioner
- (Blom-Hansen, 2005:8).

I kommunal sammenhæng er det navnlig tre af de ovenstående punkter, der er relevante, nemlig regulering af borgeres og virksomheders dispositioner, ledelse og drift af offentlige institutioner og interne samordnings- og planlægningsfunktioner.

Administration er altså ikke et klart og entydigt begreb, hvilket også vanskeliggør en præcis operationalisering heraf.

3.2 Hvordan måles effektiviteten?

Uanset hvilken opgørelsesmetode, vi vælger som mål for kommunernes administrative ressourceforbrug, er det en svaghed ved begge metoder, at hverken regnskabsudgifter eller personalemængde siger noget om, hvor meget der *produceres*, dvs. hvor mange lønkørsler, sagsjournaliseringer, sagsbehandlinger, forberedelser af udvalgs møder, analyser osv., der bliver leveret. Metoderne tager heller ikke højde for, at *kvaliteten* af det administrative arbejde kan variere fra kommune til kommune.

De to opgørelsesmetoder fortæller noget om udgiftsniveauet, men ikke hvad vi får for udgifterne, og dermed siger opgørelserne ikke noget om, hvor effektivt kommunerne administrerer.

Høje udgifter eller mange ansatte kan altså dække over såvel et højt administrativt aktivitetsniveau som et lavt aktivitetsniveau, idet udgifterne ikke siger noget om, hvor meget og hvad der fås for pengene. Da det er yderst vanskeligt at finde et godt mål for administrativ produktivitet og kvalitet på tværs af kommuner, er det i praksis ikke muligt at afgøre, om

lave udgifter er udtryk for et lavt serviceniveau eller en høj produktivitet (Houlberg 2000: 16).

I alle analyser af kommunernes administrationsudgifter må man acceptere dette udgangspunkt, uanset om analysen baserer sig på regnskabs- eller personaledata. Antagelsen for de fleste administrationsanalyser bliver derfor, at alle kommuner ønsker at operere med et minimum af administration, og at udgiftsniveauet derfor er interessant i sig selv.

3.3 Datakilder

3.3.1 Regnskabsdata

Regnskabsdata var tidligere den oftest benyttede datakilde i analyser om kommunernes administrationsudgifter. Data om kommunernes regnskaber hentes fra Danmarks Statistiks registerdata. I analyserne af regnskabsdata varierer det lidt fra analyse til analyse, præcis hvilke kontofunktioner der udvælges - blandt andet fordi kontofunktionerne har ændret sig gennem tiden. Udgangspunktet er dog i alle tilfælde hovedkonto 6 - Fællesudgifter og administration mv. i det kommunale budget- og regnskabssystem. Herfra udvælges typisk funktion 6.45.51 - Sekretariat og forvaltninger, men der kan også være tilvalg af andre funktioner.

3.3.2 Personaledata

Data om kommunernes personale hentes fra Det Fælleskommunale LønDatakontor (FLD). FLD's database indeholder løn- og personaleoplysninger baseret på udtræk fra kommunernes lønsystemer hos Kommunedata, Silkeborg DataCentral, CSC Danmark (tidl. Datacentralen) og KomDan. Oplysninger fra institutioner, der ikke anvender disse lønsystemer - hovedsageligt selvejende institutioner samt diverse fælleskommunale virksomheder - indhentes via spørgeskemaer¹.

FLD udtrækker oplysninger til databasen hver måned. På baggrund af data kan kommunernes personaleforbrug identificeres. Grundlaget for FLD's optælling af personaleforbruget er begrebet "fuldtidsbeskæftigede", som svarer nogenlunde til det, man i andre sammenhænge kalder "årsværk"².

¹ Denne manuelle del af statistikken udgør knap 2 % af det samlede antal fuldtidsbeskæftigede.

² Til eksempel vil en månedslønnet medarbejder, der har været ansat på halv tid i halvdelen af året, blive optalt som ¼ fuldtidsbeskæftiget, mens en timelønnet, der har haft 80 timer i en måned, vil tælle som (næsten) en halv fuldtidsbeskæftiget.

De enkelte personer kategoriseres ud fra den overenskomst eller aftale, de er ansat under (fx Kommunale Akademikere), samt ud fra den underliggende stillingsgruppe inden for overenskomsten (fx Jurister og Økonomer). Stillingsoplysningerne kan desuden knyttes til de forskellige hovedkonti i Indenrigsministeriets autoriserede kontoplan, så det fremgår på hvilke konti den ansattes lønudgifter er konteret³.

FLD rummer desuden oplysninger om gennemsnitslønninger for de enkelte stillingskategorier. For en mere detaljeret gennemgang af lønbegrebet, se bilag 6.1. For detaljerede oplysninger om beregninger af fuldtidsansatte og løn, se <http://www.fldnet.dk/publikationer/pdf/lsvejl.pdf>.

3.4 Fordele og ulemper ved de to opgørelsesmetoder

En fordel ved at anvende regnskabsdata frem for personaledata i opgørelser af kommunernes administrationsudgifter er, at man også indfanger administrative udgifter udover løn, som eksempelvis udgifter til kontorhold, administrationsbygninger, køb af eksterne konsulenttydelser mv., hvorimod personaledata udelukkende indfanger de administrative udgifter til løn.

En anden fordel ved at anvende regnskabsdata er, at de i modsætning til personaledata tager højde for, at nogle kommuner har valgt at udlicitere dele af deres administrative opgaver. En opgørelse baseret på personaledata vil underestimere de administrative omkostninger for kommuner, der udliciterer administrative opgaver som fx lønudbetaling. I en regnskabsopgørelse vil man derimod kunne medtage udgiften til de eksterne leverandører af de administrative ydelser. Regnskabsdata tager ligeledes højde for, at nogle kommuner udfører opgaver for hinanden, hvortil der knytter sig administrative udgifter (og indtægter), fx i forpligtende samarbejder. Dette forhold er heller ikke medregnet i opgørelser med personaledata.

Det primære problem ved at anvende hovedkonto 6 som mål for kommunernes administrative udgifter er, at kun det administrative ressourceforbrug i kommunernes centrale administration medregnes, idet udgifter vedrørende den administration, som foregår på og vedrører den enkelte institution, registreres under institutionen (Budget- og regnskabssystem for kommuner, 2006: afsnit 4.6, s. 1). Man overser dermed det administrative ressourceforbrug, der finder sted på de decentrale institutioner i

³ Dette forudsætter dog køb af et særtræk af data fra FLD.

form af fx økonomi-, løn- og personaleadministration på kommunens skoler, daginstitutioner og plejecentre (Blom-Hansen & Larsen, 2005: 22). Her har personaledata en fordel, da det er muligt også at inkludere administrativt ansatte fra decentrale institutioner på baggrund af deres stillingsbetegnelse.

Et andet problem med regnskabsdata er, at der kan være forskelle i kommunernes konteringspraksis. Den samme type stilling eller et it-indkøb kan være konteret på konto 6 i nogle kommuner, mens andre kommuner har konteret udgiften decentralt, dvs. uden for konto 6. Her har personaledata den fordel, at tallene kan sammenholdes på tværs af kommuner uanset, om kommunerne har forskellig konteringspraksis.

Selvom det med personaledata er muligt at medregne den decentrale administration, er det ikke helt uproblematisk at sammenligne på tværs af kommuner, hvad angår mængden af decentrale ledere, idet institutionsledere ikke alene arbejder med administration, men også bruger tid på faglige opgaver. Det kan give anledning til sammenligningsproblemer på tværs af kommunerne, da nogle kommuner kan have uddelegeret flere administrative opgaver til deres institutionsledere end andre kommuner.

Hvis man udelukkende ser på antal årsværk er der desuden den ulempe, at omkostningerne ved forskellige stillinger varierer. Eksempelvis vil to kommuner med samme antal årsværk have forskellige udgifter, hvis den ene kommune er domineret af akademikere og den anden primært har HK-ansatte. Dette problem kan imidlertid imødegås ved at omregne årsværk til lønudgifter, baseret på opgørelsen over gennemsnitslønninger. De to metoders fordele og ulemper er opsummeret i tabel 2.

Tabel 2. Fordele og ulemper ved opgørelsesmetoderne

Tager opgørelsesmetoden højde for...	Regnskabsdata	Personaledata
Produktivitets- og kvalitetsforskelle?	÷	÷
At der også er decentral administration?	÷	✓
Konteringsforskelle?	÷	✓
Administrative udgifter udover løn (fx it-indkøb)?	✓	÷
Køb og salg af ydelser mellem kommuner?	✓	÷
Udlisitering af administrative opgaver?	✓	÷

3.5 Metodevalg

Projektets formål er at analysere forskellen mellem de to metoder. Vi vælger derfor ét mål for administrative udgifter opgjort med regnskabsdata og ét mål opgjort med personaledata.

Der kan argumenteres for flere forskellige mål inden for de to metoder, men da projektet blandt andet skal frembringe viden, der kan kvalificere den eksisterende debat på området, vil vi i udgangspunktet læne os op ad tidligere afgrænsninger. Det har imidlertid ikke været muligt i alle tilfælde. I de følgende afsnit redegøres kort for vores valg af data.

De nyeste tilgængelige data for både regnskabs- og personaleopgørelser er for år 2009, og vi vælger derfor at analysere dette år.

3.5.1 Valg af regnskabsdata

Tidligere analyser af kommunernes administrationsudgifter har udvalgt lidt forskellige kontofunktioner fra hovedkonto 6 (Mouritzen, 1991, 1999; Indenrigsministeriet, 1998, 2000; Houlberg, 2000, 2009; KREVI, 2009; Finansministeriet, 2010).

Ingen af analyserne medtager funktionen 6.45.52 lønpuljer mv., da puljerne vedrører hele den kommunale virksomhed og ikke blot det administrative personale. Derudover varierer det lidt, hvilke funktioner der er medtaget udover 6.45.51, men forskellen har reelt meget lille betydning, da funktion 6.45.51 Sekretariat og forvaltninger udgør langt størsteparten af de administrative udgifter på hovedkonto 6.

De valgte funktioner svarer i store træk til de valgte funktioner i andre analyser foretaget efter kommunalreformen. For en uddybning af overvejelserne vedrørende valget af funktioner, se bilag 6.1.

Vores valg af funktioner fremgår af tabel 3.

Tabel 3. De valgte kontofunktioner i målet for administrative udgifter

Hvilke kontofunktioner indgår i målet for administrative udgifter?

6.42.40 Fælles formål

6.42.41 Kommunalbestyrelsesmedlemmer

6.42.42 Kommissioner, råd og nævn

6.45.50 Administrationsbygninger

6.45.51 Sekretariat og forvaltninger

6.45.53 Administration vedr. (pilot)jobcentre*

6.45.54 Administration vedr. naturbeskyttelse*

6.45.55 Administration vedr. miljøbeskyttelse*

6.48.60 Diverse indtægter/udgifter efter forskellige love

*Har ikke optrådt i kontoplanen før kommunalreformen.

3.5.2 Valg af personaledata

I valget af personaledata skal det afgrænses, hvilke ansatte der skal medregnes som administrative medarbejdere. Mens der i tidligere analyser er nogenlunde konsensus om at inkludere ansatte fra overenskomstområderne chefer, akademikere og kontor- og it-personale, så er der forskel på, om socialrådgivere/socialformidlere er inkluderet, samt hvorvidt der er medtaget stillinger fra andre overenskomstområder og i så fald hvilke stillinger. (Blom-Hansen & Larsen, 2005: 10-12; Deloitte, 2008; Rambøll, 2009: 6-8)

I vores analyse vælger vi en afgrænsning af administrative medarbejdere, hvor vi i lighed med tidligere analyser medtager alle stillinger under overenskomstområderne chefer, akademikere⁴ og kontor- og it-personale. Derudover har vi udvalgt i alt 54 stillingskategorier, som primært er decentrale ledere (skoleinspektører, ledere på ældreområdet mv.).

Det er vanskeligt at foretage en entydig afgrænsning af, hvilke ansatte der er administrative, da nogle personalegrupper beskæftiger sig med både administration og andre opgaver. Det gælder fx socialrådgivere/-formidlere, som vi har valgt ikke at medtage. Da de imidlertid er en stor personalegruppe - og udgør ca. 13 % af hovedkonto 6 - undersøger vi særskilt betydningen af at medtage dem som administrativt ansatte.

⁴ Med undtagelse af enkelte stillingskategorier, der er vurderet ikke-administrative, nemlig: musikerterapeuter, kiropaktikere, agronomer/hortonomer, landinspektører, forstkandidater, dyrlæger, bromatologer, bibliotekarere, psykologer og arkitekter.

Nedenstående tabel giver et overblik over, hvilke stillinger der indgår i vores mål for administrative udgifter opgjort med personaledata. Tabellen er ikke komplet - for en detaljeret opgørelse og overvejelser vedrørende metodevalget se bilag 6.1.

Tabel 4. De største personalegrupper i målet for administrative udgifter

Administrative medarbejdere

Alle stillinger under overenskomstområderne:

- Chefer
- Akademikere*
- Kontor- og it-personale

Fra de øvrige overenskomstområder - decentrale ledere:

- Undervisningsområdet: ledere, viceskoleinspektører
- Ældreområdet: ledere, mellemledere, plejehjemsforstandere
- Biblioteksområdet: ledere, mellemledere
- Pædagogisk uddannede ledere
- Ledere med socialrådgiver/socialformidler baggrund

Fra de øvrige overenskomstområder - ikke ledere:

- Journalister
- Bygningskonstruktører

Bemærk: tabellen udgør ikke en komplet oversigt over valgte stillinger. For detaljeret opgørelse over udvalgte stillinger, se bilag 6.1. *Undtaget fra akademikergruppen er dog: musikterapeuter, kiropraktikere, agronomer/hortonomer, landinspektører, forstkandidater, dyrlæger, bromatologer, bibliotekarer, psykologer og arkitekter.

Som tidligere nævnt vil en opgørelse af antal ansatte ikke tage højde for det forhold, at nogle ansatte er dyrere at aflønne end andre. Vi vælger derfor at omregne årsværk til lønudgifter ved at gange antal årsværk inden for en given stillingskategori med den landsgennemsnitlige løn for den pågældende stilling.

Hvis man sammenholder de to mål for administrative udgifter opgjort ud fra henholdsvis regnskabsdata (tabel 2) og personaledata (tabel 3), er der tydelige indholdsmæssige forskelle på, hvad de to mål har med. Målet baseret på personaledata rummer fx den decentrale administration på institutionsniveauet, men inkluderer ikke udgifter til administrationsbygninger, kontorhold osv., mens det omvendte gælder for målet baseret på regnskabsdata.

De forskelle, der må forventes, når vi sammenligner kommunernes administrationsudgifter målt med hver af de to metoder, vil altså kunne have flere årsager. I analysen vil vi derfor supplere den overordnede sammenligning af de to metoder med analyser af betydningen af de enkelte forskelle.

3.5.3 Ingen korrektion for strukturelle forhold

Tidligere undersøgelser har i opgørelser af kommunernes administrationsudgifter ofte korrigeret for kommunernes udgiftsbehov og velstandsniveau (Mouritzen, 1999; Houlberg, 2009) ud fra en betragtning om, at kommunernes administrative udgifter delvist afhænger af faktorer, som kommunen ikke kan ændre.

Eftersom formålet med denne undersøgelse er at skabe klarhed over betydningen af forskellige opgørelsesmetoder, vil vi foretage en ”ren” sammenligning af de to metoder uden at korrigere for strukturelle forhold. De opgjorte udgifter til administration skal altså læses med dette forhold in mente. Hvis man som kommune ønsker at sammenligne udgifter med andre kommuner, kan det derfor overvejes at sammenligne sig med kommuner, hvis udgiftspres ligner kommunens eget.

3.5.4 Valg af kommuner

Alle kommuner indgår i analysen. København og Frederiksberg kommuner anvender andre stillingskategorier end de øvrige kommuner, hvilket gør det lidt vanskeligere at sammenligne dem med de øvrige kommuner, men vi har valgt at medtage dem med de mindre usikkerheder, det indebærer. I enkelte delanalyser er analyserne foretaget uden de fire største kommuner (København, Aarhus, Odense og Aalborg), idet kommunernes indbyggertal ligger mere end to standardafvigelser fra gennemsnittet og derfor ville skævvride resultatet i analyser af indbyggertallets betydning. Hvis kommunerne er fravalgt, vil det fremgå af de enkelte analyser.



Forskel mellem målene

Ser vi på gennemsnitskommunens administrative udgifter med henholdsvis personalemålet og regnskabsmålet, ligger de faktisk ganske tæt på hinanden. Opgjort med personaledata, hvor gennemsnitslønninger er ganget på, ligger gennemsnitskommunens administrative udgifter på 5.289 kr. pr. indbygger, mens den i regnskabsopgørelsen bruger 5.141 kr. pr. indbygger på administration.

Som tallene for gennemsnitskommunen indikerer, så gælder det for et flertal af kommunerne - nemlig 63 ud af de 98 - at administrationsudgifterne er højere, når vi opgør dem med personalemetoden, end når vi opgør dem med regnskabsmetoden. For de resterende 35 kommuner er administrationsudgifterne højere målt med regnskabsmetoden end med personalemetoden.

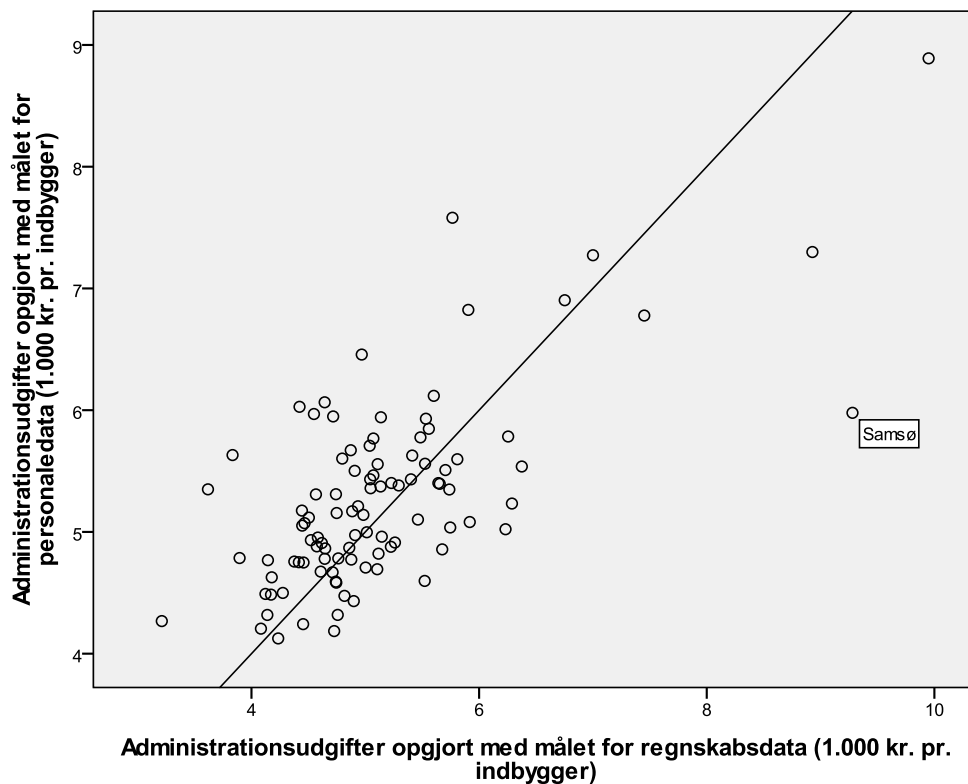
Hvis vi opgør landsgennemsnittet, dvs. de 98 kommuners samlede administrative udgifter delt med hele landets indbyggertal, er der større forskel på resultatet. Målt med regnskabsdata er landsgennemsnittet på 4.997 kr. pr. indbygger, mens det med personaledataopgørelsen er 5.313 kr. pr. indbygger. Det samlede omfang af den kommunale administration er med andre ord størst, når vi opgør det med målet baseret på personaledata. På landsplan udgør administrationsudgifter 8,7 % af nettodriftsudgifterne opgjort ud fra regnskabsdata og 9,2 %, hvis vi opgør det med målet for personaledata.

Forskellen skyldes, at store kommuner vejer tungere i landsgennemsnittet end de små, og at store kommuner har tendens til at have højere udgifter målt med personalemæssige mål for administrationsudgifter end med det regnskabsmæssige mål, mens det for de mindre kommuner er omvendt.⁵

⁵ Når vi analyserer forskellen mellem administrationsudgifter opgjort med hhv. personaledataet og regnskabsdataet er der en signifikant sammenhæng mellem denne forskel og kommunens indbyggertal svarende til en pearsons r på

Nedenstående figur viser de administrative udgifter for alle landets kommuner opgjort med henholdsvis den regnskabsmæssige og den personalemæssige afgrænsning, der blev foretaget i forrige kapitel. Som det fremgår af figuren, er der en vis spredning mellem kommunerne. Målt med regnskabsmetoden ligger kommunernes administrative udgifter mellem 3.212 og 9.949 kr. pr. indbygger. Målt med personalemetoden ligger administrationsudgifterne på mellem 4.125 og 8.890 kr. pr. indbygger.

Figur 1. Administrationsudgifter opgjort med de to forskellige mål

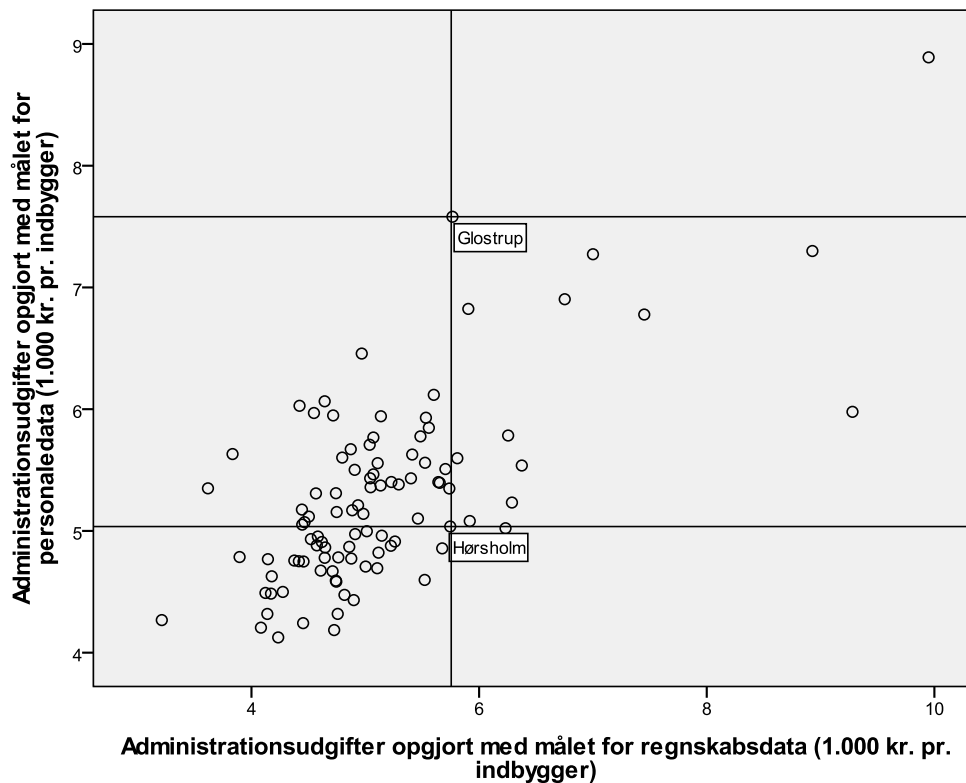


Linjen i figuren viser, hvor alle kommunerne ville ligge, hvis de to mål for administrationsudgifter gav helt samme resultat. Som det fremgår, er det kun tilfældet for et fåtal af kommunerne, mens der for de fleste kommuner er relativt stor forskel på, om administrationsudgifterne opgøres med regnskabsmetoden eller personalemetoden. De kommuner, der ligger længst væk fra linjen, er mest påvirket af opgørelsesmetoden. Det gælder fx Samsø Kommune, som er markeret i figuren.

0,393**. Analysen er foretaget på 94 kommuner, idet de fire største kommuner (København, Aarhus, Odense og Aalborg), der alle ligger mere end to standardafvigelse over det gennemsnitlige indbyggertal, er frasorteret, da disse kommuner ellers ville få uforholdsmæssig stor indflydelse på analysen. Med undtagelse af København følger de fire store kommuner dog det generelle billede og har højere udgifter opgjort med personalemålet end med regnskabsmålet. Hvis også de fire ø-kommuner (Læsø, Fanø, Ærø og Samsø) udelades falder sammenhængen til 0,280**.

Figur 2 nedenfor viser, at der for nogle kommuner er endog meget stor forskel på, om man foretager kommunale sammenligninger af administrationsudgifterne med udgangspunkt i regnskabsmetoden eller personalemetoden.

Figur 2. Administrationsudgifter opgjort med de to forskellige mål

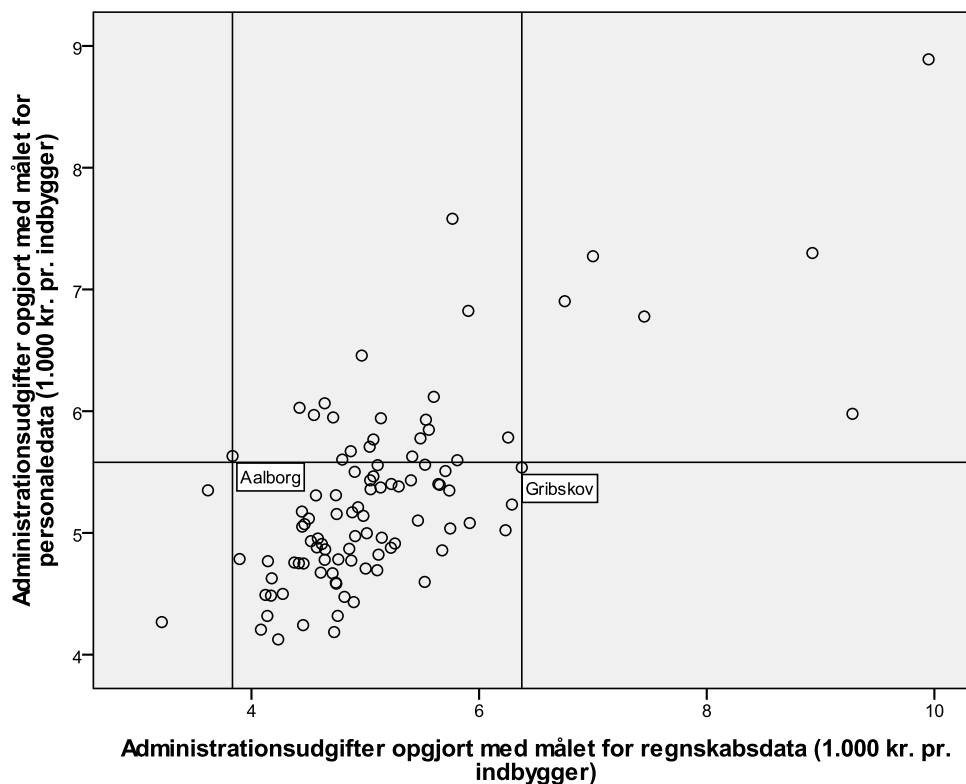


I en sammenligning af kommunernes administrationsudgifter opgjort på baggrund af regnskabsdata vil man umiddelbart konkludere, at Glostrup og Hørsholm ligger på samme niveau med hhv. 5.766 og 5.746 kroner pr. indbygger, svarende til 115 % af landsgennemsnittet. Hvis vi derimod sammenligner administrationsudgifter på baggrund af den personalemæssige afgrænsning, ser billedet helt anderledes ud. Her ligger Glostrup med administrationsudgifter på 7.581 kroner pr. indbygger, svarende til 143 % af landsgennemsnittet, mens Hørsholms udgifter er 5.036 kroner pr. indbygger, svarende til 95 % af landsgennemsnittet.

Tilsvarende forskelle kan identificeres, hvis vi i stedet tager udgangspunkt i personaledata. Af figur 3 fremgår det fx, at Aalborg og Gribskov Kommune har nogenlunde samme niveau for administrative udgifter opgjort med den personalemæssige afgrænsning med henholdsvis 5.632 og 5.537 kroner pr. indbygger, svarende til hhv. 106 og 104 % af landsgennemsnittet. Ser vi i stedet på regnskabstallene ligger Gribskov derimod på 128 %

af landsgennemsnittet med 6.375 kroner pr. indbygger, mens Aalborg er nede på 77 % af landsgennemsnittet med 3.834 kroner pr. indbygger.

Figur 3. Administrationsudgifter opgjort med de to forskellige mål



For disse kommuner og mange andre har det altså afgørende betydning, hvilken opgørelsesmetode der benyttes, når administrationsudgifterne sammenlignes med andre kommuners.

I sammenligninger af kommunernes administrationsudgifter udarbejdes nogle gange ranglister over kommunerne. Det er derfor interessant at se på, hvad opgørelsesmetoden betyder for en kommunes ranglisteplacering. Gennemsnitligt set springer en kommune 20 pladser afhængigt af, om der anvendes den ene eller den anden metode. Højdespringerne er Aalborg og Gladsaxe, der begge flytter sig 73 pladser, mens det gælder for over en fjerdedel af kommunerne, at de rykker mere end 30 pladser afhængigt af, om ranglisten udarbejdes på baggrund af det ene eller det andet mål.

Springet i kommunernes ranglisteplacering er imidlertid ikke altid særlig retvisende i forhold til at illustrere, hvor meget en kommune påvirkes af opgørelsesmetoden. Der kan fx være meget lille afstand målt i kroner pr. indbygger mellem nr. 10 og 20 på ranglisten, mens afstanden kan være langt større mellem nr. 20 og nr. 30 på ranglisten.

For at illustrere betydningen af opgørelsesmetoden i sammenligninger af kommunernes administrationsudgifter vælger vi derfor en anden tilgang. I bilag 6.2 fremgår alle kommuners administrationsudgifter opgjort på baggrund af de to metoder. For hver af de to opgørelsesmetoder er kommunens administrationsudgifter regnet om til et indeks ud fra landsgennemsnittet, dvs. alle 98 kommuners administrationsudgifter delt med indbyggertallet for hele landet. Landsgennemsnittet svarer til indeks 100, hvorfor fx en indeksværdi på 120 betyder, at kommunens administrationsudgifter ligger 20 procent over landsgennemsnittet, mens en indeksværdi på 80 procent betyder, at kommunens udgifter svarer til 80 procent af landsgennemsnittet.

Ved at se på, hvor stor forskel der er på kommunens indekstal, målt med hver af de to metoder, får vi et udtryk for, hvor stor betydning opgørelsesmetoden har i sammenligninger af kommunernes administrationsudgifter. Nedenstående tabel viser de kommuner, hvor opgørelsesmetoden har størst betydning.

Tabel 5. Top 10 kommuner, der er mest påvirket af opgørelsesmetoden

Administrative udgifter opgjort som % af landsgennemsnittet			
<i>Kommune</i>	<i>Opgjort med personaledata</i>	<i>Opgjort med regnskabsdata</i>	<i>Forskel (%-point)</i>
Kommuner, hvor udgifter er højest målt med personaledata			
Aalborg	106	77	29
Gentofte	101	72	28
Glostrup	143	115	27
Gladsaxe	113	88	25
Brøndby	122	99	22
Kommuner, hvor udgifter er højest målt med regnskabsdata			
Samsø	113	186	-73
Fanø	137	179	-41
Læsø	167	199	-32
Allerød	95	125	-30
Langeland	98	126	-27

De viste tal er indekstal, der sætter kommunens administrative udgifter i forhold til landsgennemsnittet, dvs. 106 betyder, at kommunen har udgifter svarende til 106 % af landsgennemsnittet målt med den pågældende opgørelsesmetode. Evt. uoverensstemmelser mellem indekstallene og den opgjorte forskel i procentpoint skyldes, at tallene er afrundede.

Som det fremgår af tabellen har opgørelsesmetoden meget stor betydning for de viste kommuner. De viste kommuners placering i forhold til landsgennemsnittet flytter sig således mellem 22 og 73 procentpoint afhængigt af, om administrationsudgifter opgøres med regnskabsmetoden eller personalemetoden.

Gennemsnitligt set flytter kommunerne sig ti procentpoint, men gennemsnittet dækker over stor variation mellem kommunerne - mens Samsø Kommune rykker 73 procentpoint, flytter Lejre Kommune sig blot 0,03 procentpoint.

For 24 kommuner gælder, at de rykker fra en placering under landsgennemsnittet til en placering over landsgennemsnittet - eller omvendt - afhængigt af, om administrationsudgifterne opgøres med regnskabsmetoden eller personalemetoden.

Så vidt forskellene. Det er naturligvis også interessant at undersøge, om der er kommuner, som er stort set upåvirkede af, hvilken opgørelsesmetode der benyttes. Hvis vi fx ser på de ti kommuner, der har de laveste administrationsudgifter opgjort med henholdsvis det ene og det andet mål, ser vi, at fire kommuner går igen, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 6. Kommunerne med de laveste administrationsudgifter

Opgjort med målet for regnskabsdata		Opgjort med målet for personaledata	
Tårnby	3.212	Hedensted	4.125
Gentofte	3.618	Solrød	4.186
Aalborg	3.834	Frederiksberg	4.205
Silkeborg	3.896	Nordfyns	4.242
Frederiksberg	4.083	Tårnby	4.268
Favrskov	4.123	Skanderborg	4.318
Skanderborg	4.139	Odder	4.318
Middelfart	4.144	Billund	4.432
Holbæk	4.172	Ikast-Brande	4.475
Herning	4.178	Holbæk	4.485

Bemærk: tallene er opgjort uden korrektion for kommunernes varierende udgiftspris, som typisk kan forklare en stor del af variationen i kommunernes administrationsudgifter.

Ser vi i stedet på de ti kommuner, der har de højeste administrationsudgifter opgjort med henholdsvis regnskabsmetoden og personalemetoden, er der fem af kommunerne, der går igen, jf. tabel 7.

Tabel 7. Kommuner med de højeste administrationsudgifter

Opgjort med målet for regnskabsdata		Opgjort med målet for personaledata	
Læsø	9.949	→	Læsø 8.890
Samsø	9.281		Glostrup 7.581
Fanø	8.928	→	Fanø 7.299
Ballerup	7.451	↘	Albertslund 7.273
Albertslund	7.000	↗	Høje-Taastrup 6.903
Høje-Taastrup	6.752	↗	Ishøj 6.824
Gribskov	6.375	↘	Ballerup 6.777
Langeland	6.288		Brøndby 6.457
København	6.255		Lolland 6.118
Allerød	6.232		Haderslev 6.065

Bemærk: tallene er opgjort uden korrektion for kommunernes varierende udgiftspris, som typisk kan forklare en stor del af variationen i kommunernes administrationsudgifter.

Det er desuden værd at bide mærke i, at det for en tredjedel af kommuner kun har lille betydning, om der foretages sammenligninger af administrationsudgifter med den ene eller den anden opgørelsesmetode. 31 kommuner rykker sig således mindre end fire procentpoint i deres placering i forhold til gennemsnittet, når udgifterne opgøres med målene for henholdsvis regnskabs- og personaledata. For 19 af disse kommuner gælder, at de flytter mindre end to procentpoint.

Tabel 8 viser de ti kommuner, som påvirkes mindst af, hvilken opgørelsesmetode der vælges i sammenligninger af kommunernes administrationsudgifter.

Tabel 8. Kommuner, der er mindst påvirket af opgørelsesmetode

Administrative udgifter opgjort som % af landsgennemsnittet			
Kommune	Opgjort med personaledata	Opgjort med regnskabsdata	Forskel (%-point)
Lejre	92,39	92,42	-0,03
Guldborgsund	100,86	100,99	-0,13
Lemvig	89,37	89,20	0,18
Jammerbugt	91,87	91,53	0,34
Norrdjurs	97,30	97,76	-0,46
Hvidovre	98,07	98,78	-0,71
Brønderslev	84,67	85,56	-0,88
Helsingør	111,60	110,72	0,89
Holbæk	84,41	83,48	0,93
Halsnæs	108,72	109,76	-1,04

De viste tal er indekstal, der sætter kommunens administrative udgifter i forhold til landsgennemsnittet, dvs. 106 betyder, at kommuner har udgifter svarende til 106 % af landsgennemsnittet målt med den pågældende opgørelsesmetode. Bemærk: evt. uoverensstemmelser i mellem indekstallene og den opgjorte forskel i procentpoint skyldes, at der er tale om afrundede tal.

Der er som nævnt flere indholdsmæssige forskelle på, hvad de to mål inkluderer i deres opgørelse af administrative udgifter:

- **Administrative udgifter udover løn.** I modsætning til personalemetoden inkluderer regnskabsmetoden også administrative udgifter udover løn.
- **Decentral administration.** I modsætning til regnskabsmetoden inkluderer personalemetoden administrativt ansatte, der er konteret andre steder end hovedkonto 6.
- **Socialrådgivere/-formidlere.** I vores afgrænsning inkluderer personaledata ikke socialrådgivere/-formidlere i målet for administrativt ansatte, men personalegruppen udgør en væsentlig del af hovedkonto 6 udgifterne.

De tre ovennævnte forskelle kan godt påvirke en kommune i forskellige retninger, således at den samlede forskel mellem regnskabsmetoden og personalemetoden ikke er særlig stor. Det gælder fx hvis en kommune har relativt få udgifter til andet, end løn konteret på hovedkonto 6, men samtidig konterer en relativt høj andel af sine administrativt ansatte på

hovedkonto 6. De to effekter kan udligne hinanden, så kommunen samlet set påvirkes meget lidt af, hvilken metode administrationsudgifterne opgøres med, når vi sammenligner med andre kommuner.

Vi vil i de følgende analyser se nærmere på, hvordan de tre ovennævnte forskelle hver især har betydning for forskellen mellem de to mål - og hvilke kommuner der særligt påvirkes af de enkelte forskelle.

4.1 Betydningen af administrative udgifter udover løn

En af forskellene mellem de to mål for administrative udgifter er, at den regnskabsmæssige afgrænsning også inkluderer administrationsudgifter til andet end løn, fx kontorhold, køb af eksterne konsulenttydelser og driftsudgifter til administrationsbygninger.

Hvorvidt de administrative udgifter udover løn medtages i opgørelser af administrationsudgifter har naturligvis betydning for det absolutte udgiftsniveau. Spørgsmålet er, hvilken betydning det har, når vi sammenligner kommunernes administrationsudgifter med hinanden. Hvis kommunernes administrative udgifter udover løn fordeler sig nogenlunde som lønudgifterne, vil disse udgifter i sammenligningsøjemed ikke have afgørende betydning.

I undersøgelsen heraf ser vi nærmere på regnskabsmetodens mål for administrationsudgifter og analyserer to varianter heraf:

- 1) Den hidtil benyttede variant, hvor alle administrative udgifter - både lønmæssige og øvrige - indgår.
- 2) En variant, hvor kun de lønmæssige administrationsudgifter fra regnskabsmålet indgår.

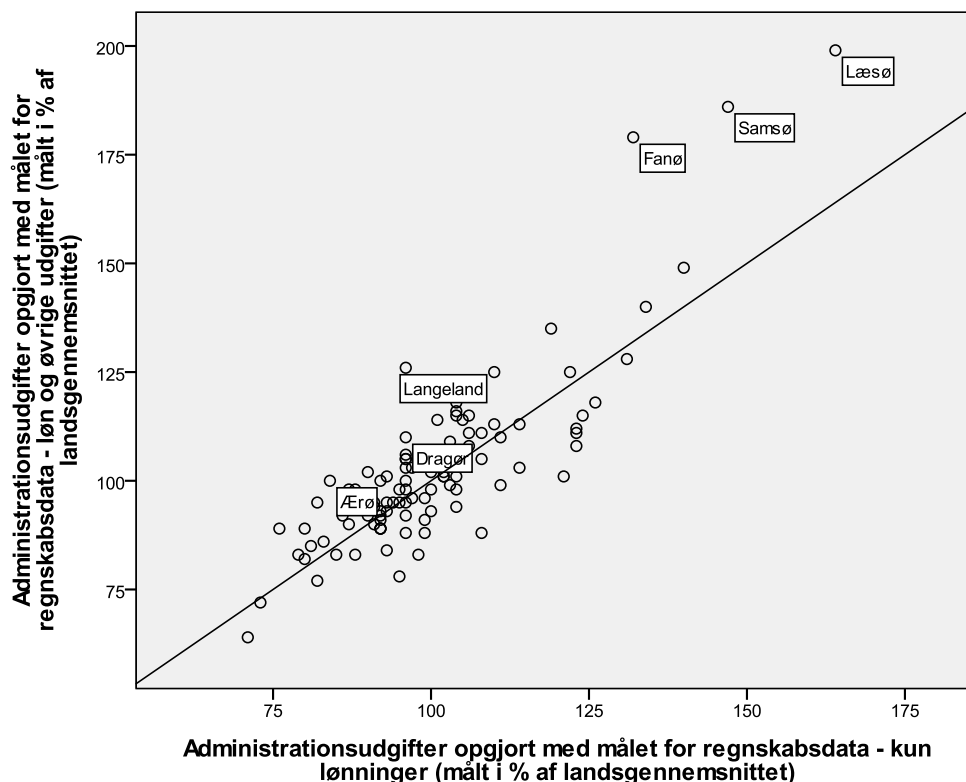
På landsplan udgør de administrative udgifter udover løn knap 20 % af de administrationsudgifter, der er indeholdt i målet for regnskabsdata. Der er væsentlig variation mellem kommunerne, idet spændet går fra 2 % i Silkeborg Kommune til 41 % for Fanø Kommune. Mens de administrative udgifter udover løn blot udgør 75 kr. pr. indbygger i Silkeborg, så ligger de på 3.635 kr. pr. indbygger for Fanø. På landsplan udgør de administrative udgifter udover løn 987 kr. pr. indbygger.

For at se, hvad disse forskelle betyder, når kommunernes administrationsudgifter sammenlignes, omregner vi kommunernes administrationsudgifter til et indeks, hvor de sættes i forhold til landsgennemsnittet, dvs.

en indekssværdi på 120 betyder, at kommunens udgifter ligger 20 % over landsgennemsnittet.

I nedenstående figur ses kommunernes administrationsudgifter i forhold til landsgennemsnittet opgjort henholdsvis med og uden de administrative udgifter udover løn. For begge akser er udgifterne opgjort med regnskabsdata, men for x-aksen er kun de lønmæssige udgifter medregnet.

Figur 4. Betydningen af adm. udgifter udover løn i sammenligninger



Linjen i figuren er udtryk for, hvor kommunerne ville ligge, hvis deres placering i forhold til gennemsnittet var helt upåvirket af, hvorvidt andre udgifter end løn medregnes i sammenligninger mellem kommuner. For knap halvdelen af kommunerne har det mindre betydning, om de administrative udgifter udover løn inddrages - 50 kommuner rykker sig således mindre end seks procentpoint i deres placering i forhold til landsgennemsnittet.

Andre kommuner er mere påvirkede heraf. Især tre af ø-kommunerne skiller sig ud. En del af forklaringen kan som nævnt være, at Fanø, Samsø og Læsø kommuner indgår i forpligtende samarbejder med henholdsvis Esbjerg, Odder + Aarhus og Frederikshavn kommuner. Også Langeland, Ærø og Dragør, som har samarbejde med hhv. Svendborg og Tårnby, ligger

højere i forhold til gennemsnittet, når udgifter udover løn indgår i opgørelsen, end når de ikke gør. De små kommuner får altså løst nogle opgaver af en anden kommune mod betaling, hvilket der ikke tages højde for, når man udelukkende opgør administrationsudgifter på baggrund af lønudgifter - eller som det er tilfældet i personaledata - ud fra antal ansatte.

Dette forhold er dog ikke udslagsgivende for alle kommuner, der får løst opgaver af andre kommuner. Vallensbæk får eksempelvis løst opgaver af Ishøj som led i et forpligtende samarbejde, men Vallensbæk ligger alligevel lavere i forhold til gennemsnittet, når udgifter udover løn medtages i opgørelsen, end når de ikke gør.

Nedenstående tabel viser, i hvilke kommuner det har størst betydning, om udgifter udover løn indregnes i sammenligninger af kommunernes administrationsudgifter.

Tabel 9. Betydning af adm. udgifter udover løn i sammenligninger

Administrative udgifter opgjort som % af landsgennemsnittet			
<i>Kommune</i>	<i>Regnskabsdata - alle udgifter</i>	<i>Regnskabsdata - kun løn</i>	<i>Forskel (%-point)</i>
Kommuner, der har relativt mange udgifter udover løn			
Fanø	179	132	47
Samsø	186	147	39
Læsø	199	164	35
Langeland	126	96	30
Ærø	100	84	16
Kommuner, der har relativt få udgifter udover løn			
Gladsaxe	88	108	-20
Hillerød	101	121	-19
Silkeborg	78	95	-17
Middelfart	83	98	-15
Vallensbæk	108	123	-14

De viste tal er indekstal, der sætter kommunens administrative udgifter i forhold til landsgennemsnittet, dvs. 106 betyder, at kommuner har udgifter svarende til 106 % af landsgennemsnittet målt med den pågældende opgørelsesmetode. Evt. uoverensstemmelser mellem indekstallene og den opgjorte forskel i procentpoint skyldes, at tallene er afrundede.

De kommuner, som udfører opgaver for andre kommuner i de forpligtende samarbejder, vil i opgørelser baseret udelukkende på løn eller antal ansatte fremstå som havende større udgifter, end det egentlig er tilfældet. Typisk er de udførende kommuner dog så store, at betalingen for de administrative ydelser udgør så lille en andel af de samlede udgifter, at påvirkningen er relativt lille. De udførende kommuner (Aarhus, Esbjerg, Frederikshavn, Svendborg, Odder, Ishøj og Tårnby) er da heller ikke at finde i tabellen ovenfor blandt de kommuner, som ligger lavere i forhold til landsgennemsnittet, når udgifter udover løn medtages. For både Aarhus, Esbjerg, Frederikshavn, Ishøj og Tårnby gælder det dog, at de ligger lavere i deres placering i forhold til landsgennemsnittet, når udgifter udover løn medtages.

I forhold til tabellen er det væsentligt at være opmærksom på, at de administrationsudgifter, der udgøres af andet end løn, kan variere ganske meget fra år til år. Tabellen er derfor kun udtryk for påvirkningen i 2009. Ser vi på et andet år, kan det være andre kommuner, der vil være repræsenteret.

De store udsving kan fx skyldes, at en stor it-investering bliver bogført i et bestemt år, hvilket vil resultere i, at kommunens administrationsudgifter for dette år ligger væsentligt højere end i de øvrige år, når udgifter udover løn medtages.

Man kunne forestille sig, at kommuner, der i stort omfang benytter sig af udlicitering af administrative opgaver, ville skille sig ud. Eksempelvis har Frederiksberg og Odense kommuner udliciteret opgaven med lønudbetaling, hvilket giver administrative udgifter, som ikke indfanges i opgørelser på baggrund af lønningsudgifter eller antal ansatte. Ingen af de to kommuner rykker dog mere end to procentpoint i deres placering i forhold til gennemsnittet, når udgifter udover løn medtages. Det skyldes formentlig, at de(n) udliciterede opgave(r) udgør en relativt lille del af de samlede administrationsudgifter.

Et andet forhold, der kan spille ind, er de sale-and-lease-back-ordninger, som nogle kommuner benytter sig af. Kommuner, der har solgt deres rådhus eller andre administrative bygninger og i stedet leaser bygningerne, vil have en administrativ driftsudgift til leasing, som ikke optræder i regnskabet hos de kommuner, der ejer deres rådhus. Fx havde Egedal

Kommune i 2009 leasingudgifter på knap 25 mio. kroner⁶. Kommunen optræder ikke i tabel 9 over de mest påvirkede kommuner, men den ligger dog 14 procentpoint højere i sin placering i forhold til landsgennemsnittet, når udgifter udover løn inddrages.

Endelig er det værd at understrege, at opgørelsen af administrative udgifter udover løn i høj grad kan være påvirket af varierende konteringspraksis kommunerne imellem. Der kan fx være forskel på, hvad der konteres på hovedkonto 6, og hvad der konteres ud på de enkelte driftsområder i forhold til eksempelvis udgifter til it, telefoni og forsikringer.

4.2 Betydningen af stillinger uden for konto 6

En anden væsentlig forskel mellem de to mål for administrative udgifter - det personalemæssige og det regnskabsmæssige - er, at målet for personaledata inkluderer administrative stillinger uden for konto 6, hvilket regnskabsmålet ikke gør.

Hvorvidt de administrativt ansatte uden for konto 6 medtages i en opgørelse af administrationsudgifter har naturligvis betydning for det absolutte niveau. Spørgsmålet er, hvilken betydning det har, når vi sammenligner kommunernes udgifter med hinanden. Hvis forholdet mellem ansatte registreret på og uden for konto 6 er nogenlunde ens på tværs af kommuner for de stillinger, vi har defineret som administrative, vil det i sammenligningsøjemed ikke påvirke kommunens placering, om de administrative medarbejdere uden for konto 6 inddrages.

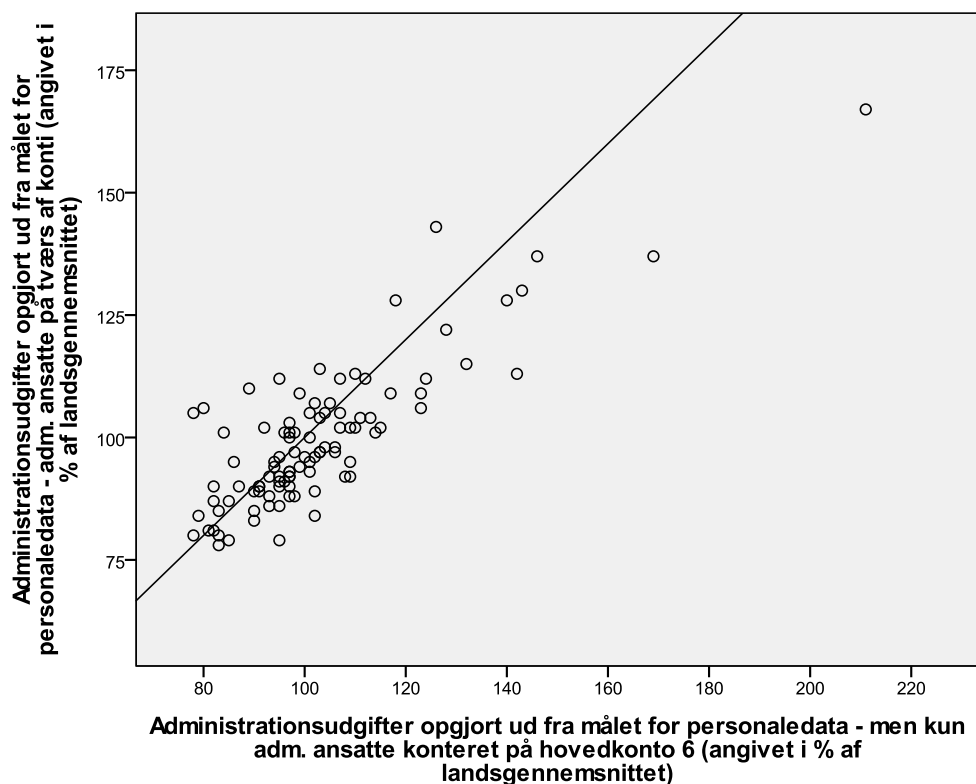
Når vi ser på det mål for administrationsudgifter, der er baseret på personaledata, er det på landsplan kun godt halvdelen (54 %) af de samlede beregnede lønudgifter, der er konteret på hovedkonto 6. Der er imidlertid stor forskel kommunerne imellem. Aabenraa Kommune ligger således lavest med blot 40 % af udgifterne konteret på hovedkonto 6, mens Læsø ligger højest med 68 % af udgifterne konteret på hovedkonto 6.

For at se, hvad disse forskelle betyder, når kommunernes administrationsudgifter sammenlignes, omregner vi på samme måde som før kommunernes administrationsudgifter til et indeks, hvor de sættes i forhold til landsgennemsnittet, dvs. indeks 120 betyder, at kommunens udgifter ligger 20 % over gennemsnittet.

⁶ Baseret på kommunens egne oplysninger.

I nedenstående figur ses kommunernes administrationsudgifter i forhold til landsgennemsnittet - der beregnes ét landsgennemsnit for målet, hvori alle administrative stillinger indgår, og ét landsgennemsnit for målet, hvori kun konto 6-konterede stillinger indgår. For begge akser er udgifterne opgjort med personaledata målet, men for x-aksen gælder det, at kun de ansatte, der er konteret på konto 6, er medregnet.

Figur 5. Betydning af adm. ansatte uden for konto 6 i sammenligninger



Linjen i figuren viser, hvor en kommune vil ligge, hvis den i sammenligninger af administrationsudgifter er helt upåvirket af, om stillinger uden for konto 6 medregnes. Jo længere en kommune ligger fra linjen, jo mere påvirket er den af beslutningen om at inddrage eller udelade den decentral administration i en sammenligning. Halvdelen af kommunerne er relativt upåvirkede heraf - 49 kommuner flytter sig således mindre end seks procentpoint i deres placering i forhold til gennemsnittet, når man sammenholder målet med og uden administrativt ansatte uden for konto 6. De resterende kommuner påvirkes i højere grad.

I nedenstående tabel gives en oversigt over de kommuner, som flytter sig mest i forhold til landsgennemsnittet, når administrativt ansatte uden for konto 6 inddrages i sammenligninger af kommunernes administrationsudgifter.

Tabel 10. Betydning af ansatte uden for konto 6 i sammenligninger

Administrative udgifter opgjort som % af landsgennemsnittet			
Kommune	Personaledatamål (alle adm. ansatte uanset kontering)	Personaledatamål - kun ansatte kon- teret på konto 6	Forskel (%-point)
Kommuner, der har relativt mange adm. ansatte udenfor konto 6			
Aabenraa	105	78	26
Aalborg	106	80	26
Fredericia	110	89	21
Aarhus	112	95	17
Gentofte	101	84	17
Kommuner, der har relativt få adm. ansatte udenfor konto 6			
Læsø	167	211	-44
Fanø	137	169	-31
Samsø	113	142	-29
Vallensbæk	106	123	-18
Ikast-Brande	84	102	-17

De viste tal er indekstal, der sætter kommunens administrative udgifter i forhold til landsgennemsnittet, dvs. 106 betyder, at kommuner har udgifter svarende til 106 % af landsgennemsnittet målt med den pågældende opgørelsesmetode. Bemærk: evt. uoverensstemmelser mellem indekstallene og den opgjorte forskel i procentpoint skyldes, at der er tale om afrundede tal.

Der er en statistisk signifikant sammenhæng mellem kommunens størrelse og andelen af administrative lønudgifter, der konteres på hovedkonto 6, beregnet ud fra målet for personaledata.⁷ Jo større kommunen er, jo mindre er den andel, der konteres på hovedkonto 6.

En forklaring herpå kan være, at de større kommuner har større institutioner (Blom-Hansen, 2004), som i højere grad kan oppebære en selvstændig administrativ funktion (fx ansættelse af en administrativ leder), mens mindre kommuner måske i højere grad yder administrativ støtte fra centralt hold. I forhold til opgørelser af administrationsudgifter er det en be-

⁷ En analyse af sammenhængen mellem kommunens indbyggertal og andelen af udgifter konteret på hovedkonto 6 giver et pearsons r på -0,488**. Analysen er foretaget uden de fire største kommuner, der alle ligger mere end to standardafvigelse fra det gennemsnitlige indbyggertal, da disse kommuner ellers ville få uforholdsmæssig stor indflydelse på analysen. Med undtagelse af København følger de fire store kommuner dog det generelle billede, dvs. de har en relativt lille andel af deres administrativt ansatte konteret på konto 6 (København: 60 %, Aarhus: 45 %, Odense: 49 % og Aalborg 41 %). Hvis også de fire øer (Fanø, Læsø, Ærø og Samsø) udelades, falder sammenhængen til -0,423**.

tydelig svaghed ved regnskabsmetoden, at en sådan forskel i organisering ikke vil blive indfanget.

4.3 Betydningen af socialrådgivere/-formidlere

En tredje forskel mellem regnskabsmetoden og personaledata metoden, er, at socialrådgivere og socialformidlere ikke indgår i det mål, der er baseret på personaledata. I regnskabsmetoden indgår derimod lønudgiften til de socialrådgivere/-formidlere, der er konteret på hovedkonto 6.

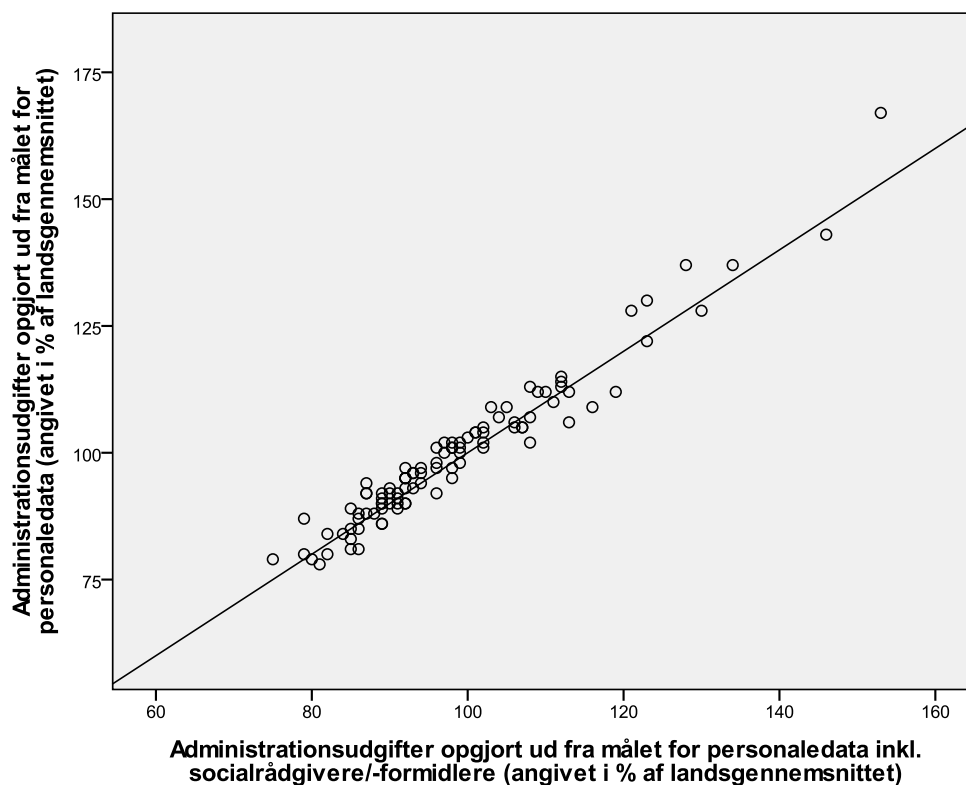
Som nævnt i afsnit 3.5.2 om valg af personaledata, er det ikke helt entydigt, hvorvidt socialrådgivere skal inddrages i kategorien administrativt ansatte eller ej. Da socialrådgivere/socialformidlere samtidig udgør en væsentlig del af de medarbejdere, der konteres på konto 6 (cirka 13 %), er det derfor værd at undersøge, hvilken betydning det har, om gruppen inddrages i målet for administration.

For at undersøge betydningen heraf, sammenholder vi det mål for administrativt personale, vi hidtil har benyttet, med et mål hvor også socialrådgivere/socialformidlere indgår.

Ser vi på det absolutte niveau, så stiger landsgennemsnittet for administrationsudgifter opgjort med personaledata fra 5.313 kr. pr. indbygger til 5.940 kr. pr. indbygger, svarende til en stigning på knap 12 %, hvis socialrådgivere/-formidlere inddrages i målet. Gennemsnittet dækker over en vis variation, idet Odense Kommune stiger hele 20 %, mens Læsø blot stiger 2 %.

Som i de foregående afsnit undersøger vi, hvilken betydning disse forskelle har, når vi sammenligner kommuner. Vi omregner derfor kommunernes administrationsudgifter til et indeks sat i forhold til landsgennemsnittet for hvert af de to mål - dvs. med og uden socialrådgivere/-formidlere. Figur 6 nedenfor viser resultatet af at sammenholde de to mål.

Figur 6. Betydning af at inddrage socialrådgivere/socialformidlere



Linjen i figuren er udtryk for det punkt, hvor en kommune har fuldkommen samme placering i forhold til gennemsnittet uanset, om vi i opgørelser af administrativt personale inddrager socialrådgivere/socialformidlere eller ej. Som det fremgår af figuren, ligger stort set alle kommuner ganske tæt omkring linjen. I forhold til sammenligninger mellem kommuner, er det altså ikke af stor betydning, om socialrådgivere/-formidlere defineres som administrative medarbejdere. Den gennemsnitlige kommune flytter sig således kun 2,9 procentpoint i sin placering i forhold til gennemsnittet.

I tabel 11 gives en oversigt over de kommuner, der er mest påvirket af, om socialrådgivere/socialformidlere inddrages i kategorien administrativt ansatte, når deres udgifter holdes op imod landsgennemsnittet.

Tabel 11. Betydningen af at inddrage socialrådgivere/socialformidlere

Administrative udgifter opgjort som % af landsgennemsnittet			
Kommune	Personaledatamål	Personaledatamål + socialrådgivere	Forskel (%-point)
Kommuner, der har relativt få socialrådgivere			
Læsø	167	153	14
Fanø	137	128	9
Ishøj	128	121	8
Høje-Taastrup	130	123	7
Ærø	94	87	7
Kommuner, der har relativt mange socialrådgivere			
Odense	109	116	-8
Aarhus	112	119	-7
Aalborg	106	113	-7
Esbjerg	102	108	-6
Skanderborg	81	86	-4

De viste tal er indekstal, der sætter kommunens administrative udgifter i forhold til landsgennemsnittet, dvs. 106 betyder, at kommuner har udgifter svarende til 106 % af landsgennemsnittet målt med den pågældende opgørelsesmetode. Bemærk: evt. uoverensstemmelser i mellem indekstallene og den opgjorte forskel i procentpoint skyldes, at der er tale om afrundede tal.

Som det fremgår af tabellen, er der ikke tale om voldsomme ryk i kommunernes placering i forhold til gennemsnittet. For de små kommuner er der en lille påvirkning i retning af en bedre placering, når socialrådgivere/-formidlere inddrages. En del af forklaringen kan igen være de forpligtende samarbejder, idet Læsø, Fanø og Ærø alle har andre kommuner til at udføre opgaver på jobcenterområdet og for nogle kommuners tilfælde også området for udsatte børn og unge. Denne forklaring er dog ikke dækkende for Høje-Taastrup eller Ishøj.

Af tabellens nederste del fremgår det, at fire af landets fem største kommuner rykkes i retning af en dårligere placering i forhold til gennemsnittet, når socialrådgivere/-formidlere inddrages.

Et af de forhold, der kan påvirke en kommunes placering i tabellen, er fordelingen mellem ansatte under en socialrådgiver/-formidler overenskomst og ansatte under overenskomsten for kontor- og it-personale. Hvis en kommune i højere grad end andre kommuner har ansat socialrådgive-

re/-formidlere frem for medarbejdere under overenskomstrådet for kontor- og it-personale til at løse opgaver på social- og arbejdsmarkedsområdet (eller omvendt), vil den være påvirket af, hvorvidt socialrådgivere/-formidlere inddrages i gruppen af administrativt ansatte.

Som nævnt er det kun en delmængde af socialrådgiverne, der medregnes i regnskabsmetoden - nemlig den del der konteres på hovedkonto 6. Det er ikke helt uvæsentligt, idet der er stor forskel på, hvor stor en andel af kommunernes socialrådgivere/socialformidlere, der er konteret på hovedkonto 6⁸.

Mens nogle kommuner konterer alle deres socialrådgivere på hovedkonto 6, fx Dragør, Høje-Taastrup, Læsø, Samsø, Slagelse og Struer, er det i andre kommuner under halvdelen af socialrådgiverne, der konteres på konto 6. Det gælder fx Ærø (36 %), Aalborg (46 %), Brøndby (49 %). På landsplan er det 71 % af socialrådgiverne/-formidlerne, der er konteret på hovedkonto 6.

Umiddelbart er det svært at forestille sig, at de store konteringsforskelle kommunerne imellem skyldes systematiske forskelle i kommunernes ansættelsesmønstre, fx at nogle kommuner konsekvent ansætter flere socialrådgivere i stillinger, der ifølge konteringsreglerne skal konteres uden for hovedkonto 6.

⁸ Opgørelsen af kontering baserer sig på følgende stillingsbetegnelser under overenskomstrådet 'Socialrådg./socialformidlere': Socialrådgivere, socialformidlere, jobkonsulenter/vejledere ved UU samt stillingsbetegnelsen 'socialrådgivere' under overenskomstrådet 'socialrådgivere'. Dvs. ledere og souschefer ikke indgår i opgørelsen af kontering.



Referencer

Blom-Hansen, Jens (2004): "Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Børnepasning som eksempel", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 85: 227-294.

Blom-Hansen, Jens & Larsen, Brian (2005): "Jo større, jo dyrere. En ny belysning af skalaeffekter i den kommunale administration", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 86, s. 5-27.

Bøgelund, Eva (2009): "Stordriftsfordele på kommunal administration var blålys", *DJØF-bladet*, nr. 22.

CEPOS (2010): "8.500 flere til administration efter kommunalreform". Analysenotat februar 2010. www.cepos.dk

Capacent (2007): "Kortlægning og effektivisering af den kommunale administration - Opgavekatalog".

Dansk Socialrådgiverforening (2008): Tidsundersøgelse på børneområdet i kommunerne, marts 2008.

Dansk Socialrådgiverforening (2010): Notat om socialrådgiveres tidsforbrug i jobcentre, april 2010.

Deloitte (2008): "Kommunalreformens effekter" i Deloitte's Kommunaløkonomisk fokus
(http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/Kommunal_oekonomisk_fokus_sep08.pdf)

Houlberg, Kurt (2000): *Kommunale stordriftsfordele - hvor finder vi dem, og hvor store er de?*, AKF Forlaget, København.

Houlberg, Kurt (2009): Stordriftsfordele i kommunernes administration. *Danske Kommuner*, nr. 30, pp.12-13.

Indenrigs- og sundhedsministeriet (2009): Budget- og regnskabssystemer for kommuner (<http://www.im.dk/im/site.aspx?p=2895>).

KL (2010a): De effektive kommuner. Undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde.

KL (2010b): Fejl og fejlfortolkninger i CEPOS-analysen. Notat. KL.

KREVI (2007): *Forventede effektiviseringer på administrationsområdet*. KREVI

KREVI (2009): "Kommunernes økonomi efter kommunalreformen".

Mouritzen, Poul Erik (1999): *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda?*, AKF Forlaget, København.

Offentligt ansattes organisationer (2009): "Et kritisk kig på konsulentrapporter om administration", (<http://www.oao.dk/index.asp?artikelid=6532>).

Strukturkommissionen (2004): "*Strukturkommissionens betænkning. Bind 1. Hovedbetænkningen*". Betænkning nr. 1434, Strukturkommissionen, januar 2004.



Bilag

6.1 Bilag 1: Uddybende om datavalg og metode

6.1.1 Korrektion for pilotjobcentre

Kommunerne overtog pr. 1. August 2009 den statslige del af jobcentrene. De 14 kommuner, der har været pilotkommuner, har dog haft den statslige del af jobcenteret hele år 2009, nemlig Brønderslev, Esbjerg, Helsingør, Herning, Holbæk, Høje-Taastrup, Næstved, Odense, Rebild, Rudersdal, Skanderborg, Sønderborg, Thisted og Vejle kommuner.

Der er udelukkende tale om en organisatorisk - og ikke en økonomisk - forskel, da kommunerne først overtog finansieringsansvaret i 2010. Pilotjobcentrene har derfor ingen betydning for opgørelsen af administrative udgifter baseret på regnskabsdata. Det har de imidlertid, når man opgør udgifter baseret på personaledata, idet personalet i den statslige del af jobcenteret "tæller med" hele året for pilotkommunerne, mens de kun vil indgå fra 1. august for de resterende kommuner.

Vi har derfor korrigeret personaledata for de 14 pilotkommuner ud fra en analyse af personalestigningen i de øvrige kommuner som følge af overtagelsen af den statslige del af jobcenteret.

Korrektionen er foretaget ved hjælp af en særlig stillingsbetegnelse i FLD for ansatte, der tidligere var ansat i den statslige del af jobcenteret, nemlig stillingskategorien "Jobcentre, tidligere staten", som findes under overenskomstområderne "Kontor- og it-personale" samt "Akademikere"⁹.

⁹ Vi har desuden undersøgt stigningen fra juli til august 2009 for andre stillingskategorier for overenskomstområderne socialrådgivere/socialformidlere og chefer for at se, om der skulle foretages yderligere korrektioner. En sammenligning af stigningen i kommuner med og uden pilotjobcentre gav dog ikke anledning hertil.

6.1.2 Uddybende om omregning af personaledata til lønkroner
FLD anvender et lønbegreb som indeholder (grund)løntrinnet, særydelser (fx gene- el. aften-/nattetillæg), funktions-, kvalifikations- og resultat-løn, feriegodtgørelse, pensionsbidrag og gruppelevsforikring. Det anvendte lønbegreb betyder, at lønnen ikke er fuldkomment lig de udbetalte lønkroner, da diverse efterreguleringer (fx fradrag for afholdt ferie) samt ATP mm. holdes udenfor.

I omregningen af stillinger til kroner har vi fra FLD trukket løndata for alle stillingskategorier i 2009. Den mest korrekte måde at omregne på ville være at benytte den samlede årsløn. Det har imidlertid ikke været muligt, da der ikke er løndata for alle stillingskategorier i alle måneder. Ud fra de stillingskategorier, hvor det er muligt at beregne et årsgennemsnit, fremgår det, at august måned er den måned, der generelt ligger tættest på årsgennemsnittet. Vi har derfor benyttet den landsgennemsnitlige bruttoløn i august 2009 for de enkelte stillingskategorier i vores omregning til kroner og ganget med (årsgennemsnittet for) antal fuldtidsansatte i kommunen gange 12.

For de stillingskategorier, hvor der er færre end fem fuldtidsansatte, kan der (af diskretionshensyn) ikke trækkes data fra FLD. Det drejer sig i vores analyse om i alt 30 stillingskategorier, som i kommunerne samlet set udgør knap 51 fuldtidsansatte. For disse stillingskategorier har vi gjort én af følgende tre ting (i prioriteret rækkefølge): anvendt en anden måned end august, anvendt lønnen fra en lignende stillingskategori eller anvendt et gennemsnit for hele overenskomstområdet.

Det skal i øvrigt bemærkes, at Hjørring Kommunes løndata mangler i landsgennemsnittet for perioden januar - september 2009.

6.1.3 Uddybende om valg af regnskabsdata

I nedenstående tabel vises en oversigt over, hvilke kontofunktioner der er valgt i de nyeste analyser af kommunernes administrationsudgifter, som er foretaget efter kommunalreformen. Det drejer sig om en analyse af Kurt Houlberg (2009) samt en analyse fra Finansministeriet (2010).

Som det fremgår af tabellen, er der lidt forskel på, hvordan de seneste analyser har valgt at afgrænse administrationsudgifterne. Forskellen har reelt kun meget lille betydning, da funktion 6.45.51 udgør langt størstedelen af udgifterne på hovedkonto 6.

Bilagstabel 1. Oversigt over valgte kontofunktioner i tidligere analyser af administrative udgifter (foretaget efter kommunalreformen)

Udvalgte kontofunktioner i analyserne:	Houl- berg	Finans- ministe- riet	Denne analyse
6.42.40 Fælles formål	✓	✓	✓
6.42.41 Kommunalbestyrelsesmedlemmer	✓	✓	✓
6.42.42 Kommissioner, råd og nævn	✓	✓	✓
6.42.43 Valg mv.		✓	
6.45.50 Administrationsbygninger	✓	✓	✓
6.45.51 Sekretariat og forvaltninger	✓	✓	✓
6.45.52 Lønpuljer mv.			
6.45.53 Administration vedr. (pilot)jobcentre*	✓	✓	✓
6.45.54 Administration vedr. naturbeskyttelse*	✓	✓	✓
6.45.55 Administration vedr. miljøbeskyttelse*	✓	✓	✓
6.48.60 Diverse indtægter/udgifter efter forsk. love	✓		✓
6.48.61 Vækstfora**	✓		
6.48.62 Turisme	✓		
6.48.63 Udvikling af menneskelige ressourcer	✓		
6.48.66 Innovation og ny teknologi*	✓		
6.48.67 Erhvervsservice og iværksætter*	✓		
6.48.68 Udvikling af yder- og landdistriktsområder*	✓		

*Har ikke optrådt i kontoplanen før 2007. ** Funktionen er forbeholdt Bornholms Kommune.

Vi fravælger funktion 6.42.43 valg mv. ud fra den vurdering, at udgifterne på denne funktion er direkte forbundet med valghandlingen, mens forbedringer og systemer knyttet hertil, konteres på funktion 6.45.51.

Derudover fravælges funktion 6.45.52 lønpuljer mv., da puljerne vedrører hele den kommunale virksomhed og ikke blot det administrative personale.

Funktion 6.48.61 vækstfora fravælges på grund af sin særlige karakter ved kun at gælde Bornholms Kommune.

Funktion 6.48.62 turisme fravælges, idet der primært er tale om udgifter i form af tilskud til forskellige projekter, som vi ikke vil definere som administration. Selve administrationen af tilskuddene konteres på 6.45.51.

Vi vælger at medtage funktionen 6.48.60 Diverse indtægter/udgifter efter forskellige love, selvom det overvejende vedrører gebyrer (fx for hyrevognsbevillinger), da nogle kommuner har nettoudgifter på funktionen. Ved at medtage funktionen tager vi højde for, at nogle kommuner har en konteringspraksis, hvor de benytter funktion 6.48.60 i stedet for 6.45.51.

Funktionerne 6.48.63 Udvikling af menneskelige ressourcer, 6.48.66 Innovation og ny teknologi, 6.48.67 Erhvervsservice og iværksætteri samt 6.48.68 Udvikling af yder- og landdistriktsområder fravælges også med den begrundelse, at udgifter på disse funktioner vedrører tilskud til projekter, som vi ikke vil karakterisere som administration. Lønninger til ansatte, der administrerer tilskuddene konteres på 6.45.51.

Vi opgør udgifterne i nettodriftsudgifter og inkluderer alle arter.

6.1.4 Uddybende om valg af personaledata

Som nævnt er der forskel på, hvordan tidligere analyser har valgt at afgrænse administrativt ansatte.

I en analyse af Blom-Hansen og Larsen indgår alle ansatte i stillinger under overenskomstområderne Kontor- og edb-personale, Socialrådgivere/socialformidlere, Akademikere og Chefer. Derudover indgår fra de øvrige overenskomstområder 19 stillingskategorier, der repræsenterer de centrale ledere inden for områderne undervisning, børnepasning, ældreomsorg, aktivering og biblioteker (Blom-Hansen og Larsen 2005: 10-12).

I en anden analyse foretaget af Deloitte anvendes udelukkende overenskomstområderne: Chefer, Akademikere, Kontor og edb-personale, Kontorpersonale (Deloitte 2008: 6).

Rambøll anvender i en analyse af administrationsudgifterne i Københavns Kommune en tredje metode, hvor de stillingskategorier, som vurderes at beskæftige sig med administration 30-100 % af deres arbejdstid, defineres som administrative og inddrages i analysen (Rambøll 2009: 6-8).

De to væsentligste forskelle på tidligere analysers afgrænsning er som nævnt inddragelsen af socialrådgivere/socialformidlere samt, hvorvidt man har medtaget stillinger fra andre overenskomstområder end chefer, akademikere og kontor- og it-personale.

Vi vælger i lighed med tidligere analyser at inddrage alle ansatte under overenskomsterne chefer, akademikere¹⁰ og kontor- og edb-personale.

I forhold til spørgsmålet om socialrådgivere/socialformidlere vælger vi i lighed med Deloitte og Rambøll ikke at inddrage dem i afgrænsningen af administrativt ansatte. Selvom en væsentlig del af deres arbejdstid anvendes på administrative opgaver¹¹, tilstræber vi at udvælge ansatte, som vurderes i overvejende grad at beskæftige sig med administration. Vi vælger dog at analysere betydningen af dette fravalg, idet de udgør en relativt stor medarbejdergruppe.

Ved fravalget af socialrådgivere/socialformidlere skal man desuden være opmærksom på, at ansatte fra overenskomsten "kontor- og it-personale" i nogle kommuner varetager stillinger, som også kan varetages af socialrådgivere/socialformidlere, fx som jobkonsulenter. Ved ikke at medtage overenskomstområdet for socialrådgivere/socialformidlere er der derfor risiko for, at ansatte der udfører samme arbejde vil indgå nogle steder og ikke andre, såfremt der er systematiske forskelle kommunerne imellem, hvad angår denne fordeling.

I forhold til inddragelsen af stillinger uden for overenskomstområderne Chefer, Akademikere og Kontor- og it-personale, vælger vi i lighed med Blom Hansen & Larsen samt Rambøll at udvælge bestemte stillinger, som vi vurderer i overvejende grad at beskæftige sig med administration.

¹⁰ Med undtagelse af enkelte stillingskategorier, der er vurderet ikke-administrative, nemlig: musikerterapeuter, kiropraktikere, agronomer/hortonomer, landinspektører, forstkandidater, dyrlæger, bromatologer, bibliotekarer, psykologer og arkitekter.

¹¹ Undersøgelser fra Dansk Socialrådgiverforening viser, at socialrådgivere i jobcentre bruger 56 % af deres arbejdstid på administration (fx registrering, journalisering og dokumentation)(Dansk Socialrådgiverforening, 2010:1-3). For socialrådgivere ansat på børne- og familieområdet angives 43 % af arbejdstiden som værende "skrivebordsarbejde", hvilket defineres som alt arbejde, der foregår ved skrivebordet og computeren, som ikke indebærer telefonisk kontakt til hverken børn, forældre, pårørende eller samarbejdspartnere, dvs. både socialfagligt arbejde, fx undersøgelse af mulige tilbud til en familie, og administrative opgaver som registrering, dokumentation mv. (Dansk Socialrådgiverforening, 2008:2-3).

I udvælgelsen af stillinger er det oplagt at skele til de tidligere analysers afgrænsning. Det har dog ikke været fuldt ud muligt¹², og vi har derfor foretaget en særskilt vurdering af de enkelte stillingskategorier.

KREVI's tilgang har været i første omgang at gennemse alle stillingsbetegnelserne systematisk for titlerne "leder", "chef", "direktør", "forstander" og "inspektør", "mestre" samt "ledende". Herved medtages også viceforstandere, viceinspektører og vicedirektører samt souschefer.

Næste skridt indebærer en skønsmæssig vurdering af, hvorvidt de fundne stillinger i overvejende grad skal karakteriseres som administrative. En sådan vurdering er nødvendig, idet en souschef for en stor institution, fx en viceskoleinspektør, må antages primært at varetage administrative opgaver, mens en souschef for en mindre institution, fx en børnehave, formentlig mere har karakter af at være stedfortræder for den daglige børnehaveleder.

I den endelige afgrænsning blev der ikke valgt stillinger, hvori ordet "ledende" eller "mestre" indgik, mens alle stillinger med ordet "direktører" blev valgt. Sidstnævnte drejer sig kun om to stillingskategorier, da øvrige direktører hører under et af de allerede medtagne overenskomstområder.

FLD opgør data månedsvist, og da der kan være udsving i antal ansatte henover året, anvendes et gennemsnit for hele året.

Vi har valgt at medtage alle ansatte i analysen, uanset ansættelsesform, dvs. både tjenestemænd, overenskomstansatte, elever, ekstraordinært ansatte¹³ og fleksjobansatte. I forhold til fleksjobansatte skal man være opmærksom på, at de (næsten) alle står som fuldtidsbeskæftigede. For personer i fleksjob viser statistikken altså ikke hvor mange årsværk, der faktisk arbejdes, men hvor mange der aflønnes.

¹² Mange af de 19 stillingskategorier, som Blom-Hansen og Larsen har udvalgt, optræder under andre betegnelser i dag, og FLD har ikke data for, hvordan stillingsbetegnelserne er konverteret fra 2005 til 2009. Ud fra det datamateriale, der fremgår af Rambølls rapport, er det ikke muligt at udlede præcis, hvilke stillingskategorier der er kategoriseret som administrative og dermed indgår i analysen.

¹³ Ekstraordinært ansatte er defineret som personale, hvor der sker lønrefusion fra staten, fx ansatte i skånejob, jobtræning, revalidering, beskæftigelsesprojekter, beskyttede stillinger mv.

Bilagstabel 2. Udvalgte stillingskategorier i målet for adm. personale

Stillingskategori	Antal i alt for alle kommuner
Overenskomstområde: Chefer	
Alle stillingskategorier	3.201
Overenskomstområde: Akademikere	
Alle stillingskategorier på nær få undtagelser*	10.003
Overenskomstområde: Kontor- og it-personale	
Alle stillingskategorier	38.656
Overenskomstområde: Beredskabspersonale i chef/lederstillinger	
Beredskabschefer, honorarlønnede	13
Ledere af beredskab, m. anden komm. ans.	0
Beredskabschefer	71
Øvr. beredsk.pers. i chef/lederstil.	1
Brandinspektører	1
Stationschefer	3
Overenskomstområde: Bibliotekarer (tj.mænd) incl. ledere	
Ledere	69
Mellemledere	166
Ledere/melleml./spec., pers.ordn.	6
Overenskomstområde: bygningskonstruktører	
Bygningskonstruktører	656
Overenskomstområde: Flyvepladspersonale	
Flyvepladsledere, IMC	6
Overenskomstområde: Forhandlingskartellets personale	
Havnechefer	9
Havnedirektører	2
Overenskomstområde: Hjemmevejledere og pæd.pers., døgninst.	
Viceforstandere	22
Dagcenter-/daghjemsledere	75
Overenskomstområde: Journalister	
Journalister	167
Journalistpraktikanter	1
Overenskomstområde: Laboratorie- og miljøpersonale	
Ledere/melleml./specialister	241

Overenskomstområde: Ledende værkst.pers. mv., klientværkst.

Institutionsledere	65
--------------------	----

Overenskomstområde: Ledere m.fl., undervisningsområdet

Ledere, forvaltningen	28
-----------------------	----

Ledere, folkeskolen	1.656
---------------------	-------

Ledere, ungdomssk./ungd.kostsk., LC	112
-------------------------------------	-----

Ledere, sprogcentre	20
---------------------	----

Ledere, spec.underv. for voksne	34
---------------------------------	----

Viceskoleinsp., folkeskolen	979
-----------------------------	-----

Viceskoleinsp., ungdomssk./ungd.kostsk.	40
---	----

Viceskoleinsp., sprogcentre	0
-----------------------------	---

Viceskoleinsp., spec.underv. for voksne	15
---	----

Ledere, LU	113
------------	-----

Øvrige ledere m.fl., underv.området	21
-------------------------------------	----

Ledere, silkeborg data	207
------------------------	-----

Overenskomstområde: Ledere/mellemledere v. komm. ældreomsorg

Øvr. led./mellemlid.v. komm. ældreomsorg	9
--	---

Ledere/mellemledere	1.418
---------------------	-------

Overenskomstområde: Lærere og pæd. ledere, Sankt Annæ gymn.

Ledende inspektører	1
---------------------	---

Overenskomstområde: Lærere, specialunderv. f. børn og voksne

Viceskoleinspektører-/viceforstandere	2
---------------------------------------	---

Ledere	1
--------	---

Skoleinspektører/forstandere	0
------------------------------	---

Overenskomstområde: Musikskoleledere

Musikskoleledere	118
------------------	-----

Overenskomstområde: Personale ved aftenskoler/fritidsunderv.

Ledere	1
--------	---

Overenskomstområde: Plejehjemsforstandere

Forstandere/souschefer, grundløn 29	12
-------------------------------------	----

Forstandere/souschefer, grundløn 41	4
-------------------------------------	---

Overenskomstområde: Pæd. Pers. og husholdn.led. døgninst.

Forstandere	9
-------------	---

Centerledere	0
--------------	---

Institutionsledere	4
Institutionsledere, § 94-institutioner	0
Dagcenter-/daghjemsledere	4
Overenskomstområde: Pædagogisk uddannede ledere	
Ledere	7.326
Øvrige pædagogisk uddannede ledere	36
Overenskomstområde: Socialrådg./socialformidlere	
Ledere ved forsorgshjem/krisecentre	3
Souschefer ved forsorgshjem./krisecentre	2
Ledere, socialrådgivere	353
Ledere, socialformidlere	34
Ledere	1
Overenskomstområde: Tekniske designere m.fl., KL	
Ledere/mellemledere/specialister, Kbh.	34

Bemærk: tallene er afrundede. *Undtaget fra akademikergruppen er dog: musikerterapeuter, kiropraktikere, agronomer/hortonomer, landinspektører, forstkandidater, dyrlæger, bromatologer, bibliotekarer, psykologer og arkitekter.

6.2 Kommunernes administrationsudgifter 2009

Bilagstabel 3. Forskel i opgørelsesmetoder

Kommunernes administrationsudgifter i kr. pr. indbygger 2009					
Kommune	Mål for personaledata	% ift. lands-gn.snit	Mål for regnskabsdata	% ift. lands-gn.snit	Forskel (%-point)
Albertslund	7.273	137	7.000	140	-3
Allerød	5.022	95	6.232	125	-30
Assens	4.591	86	4.741	95	-8
Ballerup	6.777	128	7.451	149	-22
Billund	4.432	83	4.899	98	-15
Bornholm	5.942	112	5.137	103	9
Brøndby	6.457	122	4.969	99	22
Brønderslev	4.499	85	4.275	86	-1
Dragør	4.598	87	5.522	110	-24
Egedal	5.081	96	5.918	118	-23
Esbjerg	5.432	102	5.043	101	1
Fanø	7.299	137	8.928	179	-41
Favrskov	4.491	85	4.123	83	2
Faxe	5.348	101	5.738	115	-14
Fredensborg	5.401	102	5.642	113	-11
Fredericia	5.847	110	5.558	111	-1
Frederiksberg	4.205	79	4.083	82	-3
Frederikshavn	5.502	104	4.907	98	5
Frederikssund	5.155	97	4.748	95	2
Furesø	5.102	96	5.462	109	-13
Faaborg-Midtfyn	4.707	89	5.003	100	-12
Gentofte	5.350	101	3.618	72	28
Gladsaxe	6.028	113	4.422	88	25
Glostrup	7.581	143	5.766	115	27
Greve	4.773	90	4.877	98	-8
Gribskov	5.537	104	6.375	128	-23

Guldborgsund	5.359	101	5.047	101	0
Haderslev	6.065	114	4.643	93	21
Halsnæs	5.777	109	5.485	110	-1
Hedensted	4.125	78	4.235	85	-7
Helsingør	5.930	112	5.533	111	1
Herlev	5.969	112	4.549	91	21
Herning	4.627	87	4.178	84	3
Hillerød	5.465	103	5.071	101	1
Hjørring	4.674	88	4.608	92	-4
Holbæk	4.485	84	4.172	83	1
Holstebro	4.933	93	4.522	90	2
Horsens	4.757	90	4.376	88	2
Hvidovre	5.211	98	4.936	99	-1
Høje-Taastrup	6.903	130	6.752	135	-5
Hørsholm	5.036	95	5.746	115	-20
Ikast-Brande	4.475	84	4.817	96	-12
Ishøj	6.824	128	5.905	118	10
Jammerbugt	4.881	92	4.574	92	0
Kalundborg	5.382	101	5.294	106	-5
Kerteminde	4.954	93	4.583	92	2
Kolding	4.779	90	4.643	93	-3
København	5.784	109	6.255	125	-16
Køge	5.508	104	5.704	114	-10
Langeland	5.233	98	6.288	126	-27
Lejre	4.909	92	4.618	92	0
Lemvig	4.749	89	4.457	89	0
Lolland	6.118	115	5.602	112	3
Lyngby-Taarbæk	4.869	92	4.859	97	-6
Læsø	8.890	167	9.949	199	-32
Mariagerfjord	4.783	90	4.763	95	-5
Middelfart	4.768	90	4.144	83	7

Morsø	4.865	92	4.647	93	-1
Norrdjurs	5.170	97	4.885	98	0
Nordfyns	4.242	80	4.454	89	-9
Nyborg	4.913	92	5.260	105	-13
Næstved	5.708	107	5.038	101	7
Odder	4.318	81	4.758	95	-14
Odense	5.767	109	5.071	101	7
Odsherred	5.140	97	4.983	100	-3
Randers	5.072	95	4.466	89	6
Rebild	5.310	100	4.742	95	5
Ringkøbing-Skjern	4.669	88	4.712	94	-6
Ringsted	5.597	105	5.809	116	-11
Roskilde	5.373	101	5.134	103	-2
Rudersdal	5.052	95	4.446	89	6
Rødovre	5.560	105	5.525	111	-6
Samsø	5.978	113	9.281	186	-73
Silkeborg	4.786	90	3.896	78	12
Skanderborg	4.318	81	4.139	83	-2
Skive	5.118	96	4.504	90	6
Slagelse	5.308	100	4.566	91	9
Solrød	4.186	79	4.726	95	-16
Sorø	4.974	94	4.911	98	-5
Stevns	4.878	92	5.225	105	-13
Struer	5.402	102	5.229	105	-3
Svendborg	5.671	107	4.872	98	9
Syddjurs	4.583	86	4.745	95	-9
Sønderborg	4.857	91	5.676	114	-22
Thisted	5.175	97	4.443	89	8
Tønder	5.395	102	5.654	113	-12
Tårnby	4.268	80	3.212	64	16
Vallensbæk	5.627	106	5.412	108	-2

Varde	4.821	91	5.116	102	-12
Vejen	4.693	88	5.105	102	-14
Vejle	5.602	105	4.797	96	9
Vesthimmerland	5.432	102	5.401	108	-6
Viborg	4.751	89	4.416	88	1
Vordingborg	4.961	93	5.145	103	-10
Ærø	4.997	94	5.013	100	-6
Aabenraa	5.557	105	5.109	102	2
Aalborg	5.631	106	3.834	77	29
Aarhus	5.949	112	4.718	94	18

Note: Tallene er afrundede, hvilket er årsagen til, at forskellen i %-point ikke stemmer overens med de oplyste procentværdier. Bemærk: evt. uoverensstemmelser mellem indekstallene og den opgjorte forskel i procentpoint skyldes, at der er tale om afrundede tal.