

Notat:

Kommunernes administrative ressourceforbrug 2007-2011



Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning

August 2012

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	2
1 Resume.....	3
2 Baggrund og formål	7
3 Om data og metode	7
3.1 Personalemetoden	11
3.2 Regnskabsmetoden.....	14
4 Resultater.....	14
4.1 Regnskabsmetoden 2007-2011.....	14
4.2 Personalemetoden 2007-2011	19
4.3 Kommunernes administrative organisering	31
5 Litteraturliste	38
6 Bilag.....	38
6.1 Om regressionsanalyserne	38

Kommunernes administrative ressourceforbrug 2007-2011

Notatet er udarbejdet august 2012 af: Projektleder Marianne Schøler Kollin, mako@kora.dk, 72 26 99 86 og studentermedhjælper Casper Mondrup Dahlmann, camd@kora.dk.

KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse- og Forskning, Olof Palmes Allé 19, 8200 Århus N, Tlf. 444 555 00, ko-ra@kora.dk.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har bedt KREVI bidrage med en række analyser, der skal indgå i regeringens evaluering af kommunalreformen. Denne analyse, der omhandler kommunernes administrative ressourceforbrug, er en af dem.

1 Resume

I denne analyse opgøres kommunernes administrative ressourceforbrug i perioden 2007-2011. Efter ministeriets ønske sker det på to måder: ved hjælp af regnskabsdata og ved hjælp af personale- og løndata fra FLD (Det Fælleskommunale Løndatakontor). I forhold til sidstnævnte tages udgangspunkt i den nyudviklede metode og afgræsning, som KL har udviklet i samarbejde med ministeriet.

Opgørelsen viser først og fremmest, at det har stor betydning for resultatet, hvordan omfanget af kommunernes administration opgøres.

Hvis vi opgør **det administrative ressourceforbrug på landsplan** ved hjælp af *regnskabstallene*, ser vi, at kommunernes centrale administrationsudgifter samlet set er faldet med 144 kr. pr. indbygger fra 2007 til 2011 (2011-priser), svarende til 2,9 %. Udviklingen dækker over en svag stigning over hele perioden 2007-2010, efterfulgt af et markant fald fra 2010 til 2011. Udviklingen er især båret af et stort fald fra 2010 til 2011 hos de store kommuner. I gennemsnitskommunen er udgifterne således steget med 0,2 % fra 2007 til 2011.

Regnskabsdata opgør imidlertid kun en delmængde af kommunernes administration, idet den decentrale administration ikke indgår. På landsplan er det i 2011 således kun 55 % af de stillinger, der regnes for administrative i personalemetoden, som er konteret på en af de konti, vi indfanger med regnskabsmetoden. Det varierer desuden meget fra kommune til kommune, hvor stor en andel af de medarbejdere, der er kategoriseret som admini-

strative, der indfanges med regnskabsdata – nemlig mellem 31 og 67 % afhængigt af kommunens organisering og konteringspraksis.

Opgjort med *personaletal*, ser vi på landsplan en svag stigning i antallet af administrative medarbejdere pr. 1.000 indbygger fra 13,7 i 2007 til 13,8 i 2011, svarende til en stigning på knap 1,2 %. Den svage stigning dækker over relativt store stigninger i årene efter kommunalreformen efterfulgt af et væsentligt fald. Hvis vi omregner antal administrative medarbejdere til kroner ved at gange landsgennemsnitslønninger på, får vi en stigning på 76 kr. pr. indbygger, svarende til godt 1,2 %, og dermed blot en anelse mere end opgjort i antal medarbejdere.

Hvis administrationens omfang opgøres som de administrative medarbejders andel af alle ansatte, ser vi en stigning over hele perioden 2007-2011. Fra 19,26 % i 2007 til 20,55 % i 2011. Der sker således ikke et fald fra 2010 til 2011, som det var tilfældet med opgørelsen af regnskabstallene og antal administrative medarbejdere (og deres løn). Faldet i administrationens omfang fra 2010 til 2011 bliver altså mere end opvejet af et fald i det ikke-administrative personale.

For alle opgørelser gælder, at der ikke er korrigeret for opgaveændringer over tid, herunder kommunernes overtagelse af den statslige del af jobcenteret i august 2009, som har størst betydning for administrationens omfang.

I forhold til spørgsmålet om administrative effektiviseringer er det særlig interessant at sammenligne **udviklingen i sammenlagte og fortsætterkommuner**. Begge kommunetyper har således oplevet opgaveændringer over tid, men særligt sammenlagte kommuner forventes med kommunalreformen at have fået mulighed for at høste effektiviseringsgevinster som følge af stordriftsfordele.

Opgjort med *regnskabstal* øges forskellen mellem sammenlægningskommunen og fortsætterkommunen signifikant fra 2007 til 2011. Hvor de administrative udgifter i fortsætterkommunen stiger med 5,4 %, falder de i sammenlægningskommunen med 2,7 %.

Opgjort med *personaletal* er forskellen mellem de to grupper ligeledes stigende over tid, idet antallet af ansatte er steget mere i fortsætterkommunen end sammenlægningskommunen, henholdsvis 2 og 1 %. Udviklingen i de to grupper er dog langt fra så forskellig, som vi det ses med regnskabstallene.

Hvis antallet af administrative medarbejdere omregnes til kroner ved omregning med deres gennemsnitslønnings, er udviklingen i de to grupper mere forskellig end opgjort i antal ansatte, hvilket indikerer, at de sammenlagte kommuner ikke blot har ansat relativt færre administrative medarbejdere, men også at de har ansat færre af de højtlønnede. Det bekræftes af opgørelsen af administrationen på forskellige personalegrupper, hvoraf det fremgår, at sammenlægningskommunen reducerer udgifter til decentrale ledere fra 2007 til 2011 med 9 %, mens fortsætterkommunen kun reducerer med 2 %. Udviklingen i lønkroner til cheferne er endnu mere forskellig, idet fortsætterkommunen gennemsnitligt har øget udgifterne med 16 %, mens sammenlægningskommunen gennemsnitligt har reduceret med 7 %. De sammenlagte kommuner har til gengæld øget andelen af myndighedsudøvende personale mere end fortsætterkommunerne.

Når den samlede administration opgøres i lønkroner, er udviklingen i sammenlægningskommunen og fortsætterkommunen ikke signifikant forskellig, når vi sammenligner ændringen fra 2007 med 2011. Udviklingen er kun signifikant forskellig, hvis vi ser på ændringen 2007 til 2010, hvilket skyldes, at fortsætterkommunerne reducerer udgifterne mere end sammenlægningskommunerne fra 2010 til 2011.

Opgjort som de administrative medarbejderes andel af alle ansatte, er der stort set ingen forskel på udviklingen i henholdsvis sammenlægningskommunen og fortsætterkommunen.

Fælles for de forskellige opgørelsesmetoder er, at vi på landsplan ser en stigning i årene efter kommunalreformen, hvoraf en del af stigningen kan forklares med jobcenterreformen. Med både regnskabstallene og antallet af ansatte (og deres lønkroner) ser vi desuden et fald fra 2010 til 2011. Med regnskabstallene får vi dog samlet set et fald fra 2007 til 2011, mens personaletallene viser en svag stigning. Det administrative personales andel af det samlede personale er stigende i hele perioden og altså også fra 2010 til 2011.

Når udviklingen i den gennemsnitlige sammenlægningskommune og den gennemsnitlige fortsætterkommune sammenlignes, øges forskellen mellem de to grupper markant og signifikant fra 2007 til 2011, opgjort med regnskabstal. Opgjort med personaletal, øges forskellen mellem de to grupper også i perioden 2007 til 2011, men ikke signifikant. Kun fra 2007 til 2010 er ændringen i lønkroner signifikant forskellig for de to kommunetyper.

Det er således svært at svare entydigt på, hvorvidt kommunerne har effektiviseret administrationen efter kommunalreformen. På landsplan synes udgiftsreduktionen først at være sket i de senere år, mens der er tegn på, at de sammenlagte kommuner i årene umiddelbart efter kommunalreformen har kunnet holde mere igen end fortsætterkommunerne.

2 Baggrund og formål

Økonomi- og Indenrigsministeriet har bedt KREVI bidrage til evalueringen af kommunalreformen med en række analyser, blandt andet af kommunernes administrationsudgifter. Analysen skal undersøge, om det er lykkedes for kommunerne at høste effektiviseringsgevinster og stordriftsfordele efter kommunalreformen.

På opfordring fra ministeriet vil vi i denne analyse undersøge udviklingen i kommunernes administration fra 2007-2011 ved hjælp af både personalemetoden og regnskabsmetoden (mere om de to metoder i afsnit 3). KREVI har i sin første analyse (2011a) på administrationsområdet udførligt undersøgt betydningen af at opgøre administrationsudgifter med henholdsvis regnskabstal og personaletal og redegjort for fordele og ulemper herved. Vi vil i de følgende afsnit opridsse, hvad man skal være opmærksom på ved de to forskellige metoder.

Efter ministeriets ønske, vil der i forhold til personalemetoden blive anvendt en metode, udviklet af KL i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet. Metoden inddeler de administrative medarbejdere i forskellige typer, som også gør det muligt at undersøge udviklingen på mere detaljeret niveau.

3 Om data og metode

Personalemetoden

Personalemetoden opgør det personale, der får udbetalt løn af kommunen. Det betyder for det første, at administrative udgifter udover løn, som fx it-licenser mm., ikke inkluderes.

Det betyder for det andet, at kommuner, der har valgt at udlicite-re dele af deres administrative opgaver eller får løst administrative opgaver af andre kommuner i forpligtende eller fælleskommunale samarbejder (som fx indkøbsfællesskaber), vil få underestimeret de administrative omkostninger, når de opgøres med personalemetoden. Omvendt vil kommuner, der varetager admini-

strative opgaver for andre end sig selv, få overvurderet det administrative ressourceforbrug. Baseret på en tidligere analyse er det dog en relativt begrænset del af de administrative opgaver, der udliciteres i kommunerne. (KREVI, 2011a:27).

Ulempen ved personaledata er derfor af størst betydning for de kommuner, der indgår i et forpligtende samarbejde med andre kommuner (som fx de små ø-kommuner).

Over- eller underestimeringen af administrationens omfang gælder også i forhold til den administration, der er indeholdt, når en kommune sælger eller køber mange pladser i specialiserede tilbud. En kommune, der sælger mange pladser til andre kommuner, vil således have flere administrativt ansatte, end hvis den kun havde pladser til egen efterspørgsel.

Derudover skal man være opmærksom på, at ansatte ved de kommunale forsyningsselskaber indgår i data i perioden 2007-2009 for de kommuner, der udbetaler løn til de ansatte i forsyningsselskaberne. Senest 1. januar 2010 skulle vand- og spildevandsforsyningsselskaber være omdannet til aktieselskaber, og i 2010 og 2011 indgår disse derfor ikke længere i data¹. Der vil derfor være et ganske lille fald i antallet af administrative (og ikke-administrative) medarbejdere som følge heraf.

Slutteligt indeholder datatrækket fra FLD ikke alle selvejende institutioner og den administration, der ligger heri (fx børnehaverledere). Dette kan underestimere administrationens samlede omfang. Problemet knytter sig hovedsageligt til Københavns og Frederiksberg kommuner og vurderes ikke at være af større betyd-

¹ Kommunerne har i en overgangsperiode frem til januar 2012 haft mulighed for fortsat at varetage de administrative opgaver for forsyningsselskaberne som eksempelvis lønanvisningen. Så længe kommunerne har haft lønanvisningen for de pågældende selskaber, indgår personalet ved disse som udgangspunkt i FLDs data. For de data, der indgår i denne rapport, har FLD derfor fjernet disse ansatte i årene 2010 og 2011, idet FLD har vurderet at kunne gøre det forholdsvist præcist. Det betyder, at der er udeladt 3.417,5 fuldtidsbeskæftigede (administrative såvel som ikke-administrative) pr. januar 2010 og 2.064,1 fuldtidsbeskæftigede pr. januar 2011, dvs. henholdsvis 0,8 % og 0,5 % af kommunernes samlede personaletal i de pågældende år. Korrektionen er ikke foretaget for 2007-2009. Der vil altså være et lille fald i antallet administrative (og ikke-administrative) medarbejdere i årene 2010 og 2011 som følge heraf

ning for de øvrige kommuner. Hvis der ses bort fra Københavns Kommune, er det samlet set kun omkring 1 % af de kommunalt ansatte (og ansatte i selvejende institutioner), som ikke indgår i FLDs tal, og heraf udgør administrative medarbejdere kun en ganske lille del (KL, 2011:12).

Endelig skal man være opmærksom på, at man med personalemetoden inkluderer alle ansatte i de udvalgte stillingskategorier, der er defineret som administrative, uagtet at det naturligvis godt kan variere mellem kommunerne, hvor meget de administrative opgaver fylder i den enkelte medarbejders arbejdsopgaver.

Den store fordel ved at benytte personaledata frem for regnskabsdata er imidlertid, at personaledata i modsætning til regnskabsdata også inkluderer den decentrale administration og ikke er påvirket af kommunernes varierende konteringspraksis.

Regnskabsmetoden

Regnskabsmetoden ser på en række kontofunktioner, der vurderes at dække over administrative udgifter. Ved regnskabsmetoden indfanges – i modsætning til personalemetoden – også administrationsudgifter udover løn, som f.eks. it-licenser, køb af ekstern konsulentbistand mm.. Derudover korrigeres der også automatisk for eventuelle udliciteringer af administrative opgaver, samt forpligtende samarbejder, indkøbsfællesskaber mv.

Ulemperne ved denne metode er til gengæld, at man ikke tager højde for forskelle i kommunernes organisering, da man ikke opfanger decentral administration, som fx sekretærer på skoler eller plejehjem. Derved mangler en stor del af den samlede administration på landsplan. Fordi decentraliseringsgraden – og konteringspraksis – i høj grad varierer mellem kommuner, vil det også være forskelligt fra kommune til kommune, hvor stor en andel af deres administration, som mangler, når den opgøres med regnskabsmetoden.

Til at illustrere betydningen af, at kun den centrale administration indfanges, kan nævnes, at det i 2011 på landsplan kun er 55 % af de stillinger, der regnes for administrative i personalemetodens nye afgrænsning, som er konteret på en af de konti, vi indfanger med regnskabsmetoden (6.45.xx). Derudover varierer det meget fra kommune til kommune, hvor stor en andel af de medarbejdere, der er kategoriseret som administrative, der indfanges med regnskabet – nemlig mellem 31 og 67 %.

Endelig er der forhold som ingen af de to metoder kan tage højde for. Det gælder fx forskel på udliciteringsgraden af velfærdsopgaver. Til velfærdsopgaver vil der typisk være knyttet en række administrative opgaver, som vil følge med udliciteringen, fx udlicitering af praktisk hjælp. Her vil tilrettelæggelse og organisering af de konkrete opgaver varetages af personale, som ikke aflønnes direkte af kommunen og derfor ikke indgår i personaledata, og udgiften til dem vil i regnskabet ikke blive konteret under administration men som en velfærdsopgave. Omvendt vil der i forbindelse med udlicitering af velfærdsopgaver være ekstra administrativt arbejde vedrørende udbud, kontraktskrivning mv., som delvist vil opveje dette.

Helt afgørende er det desuden at påpege, at ingen af metoderne kan sige noget om produktivits- og kvalitetsforskelle i administrationen kommunerne imellem og over tid. Vi kan dermed ikke reelt sige noget om, hvorvidt administrationen er blevet mere effektiv, da vi kun kan opgøre udgifterne hertil og ikke produktiviteten og kvaliteten. Men vi kan undersøge ressourceforbruget.

I denne analyse foretages analysen ud fra både regnskabs- og personalemetoden – med hovedvægten lagt på personalemetoden. Fordele og ulemper opsummeres i tabellen nedenfor.

Tabel 1: Fordele og ulemper ved de to opgørelsesmetoder

Tager opgørelsesmetoden højde for...	Regnskabsdata	Personaledata
Produktivitets- og kvalitetsforskelle?	÷	÷
At der også er decentral administration?	÷	+
Konteringsforskelle?	÷	+
Personale på selvejende institutioner?	+	÷
De administrative udgifter udover løn?	+	÷
Køb og salg af ydelser mellem kommuner?	+	÷
Udlicitering?	+	÷

3.1 Personalemotoden

De ovenfor beskrevne fordele og ulemper har været medvirkende til, at KL og staten har indgået et samarbejde om at se nærmere på mulighederne for at kunne foretage en mere præcis afgrænsning af kommunal administration med udgangspunkt i personalemotoden. Dette samarbejde har resulteret i et nyt administrativt benchmarkingværktøj, og på ministeriets opdrag vil denne analyse tage udgangspunkt i den.

Mens man i tidligere analyser (KREVI, 2011a, 2011b) blot inddeler kommunens personale i administrativt og ikke-administrativt, på baggrund af overenskomstområder og stillingsbetegnelser, så underopdeler KL's metode de administrative medarbejderne i fire grupper. Forklaringen på inddelingen fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Inddeling af stillinger på administrative grupper.

Kategori	Beskrivelse
1	<i>Administrative støttefunktioner/sekretariatsbetjening, dvs. en række stillingsgrupper i overenskomstgrupperne akademikere og kontor-/it-personale.</i>
2	<i>Administrative chefer, dvs. overenskomstgruppen chefer samt chefer i overenskomstgrupperne akademikere, kontor/it mv.</i>
3	<i>Decentrale ledere, fx institutionsledere i børnehaver mv.</i>
4	<i>Personale der løser myndighedsopgaver, fx socialrådgivere</i>
5	<i>Ikke-administrativt personale, herunder teknisk-/servicepersonale</i>

Kilde: KL's metodenotat til administrativt benchmarkingværktøj, 2011:7 + bilag 1.

På baggrund af denne inddeling bliver det ikke bare muligt at opgøre fordelingen mellem administrative og ikke-administrative medarbejdere men også at opgøre, hvordan administrationen fordeles sig mellem personalegrupper.

En anden tilføjelse i den nye metode er, at man kobler de forskellige ansatte til et kontonummer i det kommunale budget- og regnskabssystem. På den måde kan de ansatte i stillingsbetegnelser, der ikke er defineret som administrative, alligevel medregnes som administrative, såfremt de er konteret på 6.45.51. Et eksempel er social- og sundhedspersonale. Disse stillingsgrupper er i udgangspunktet ikke administrative, men social- og sundhedspersonale, der er konteret på 6.45.51, vil f.eks. arbejde med visitation og sagsbehandling på hjælpemiddelområdet og er derfor medregnet som myndighedspersoner. Det er kun udvalgte stillingsgrupper, som medregnes som administrative, hvis de er kon-

teret på 6.45.51. Eksempelvis psykologer indgår ikke uanset deres kontering.

Vi opgør i det følgende tre mål for den kommunale administration. For det første antallet af administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere, for det andet antal lønkroner til administration pr. indbygger i kommunen, og slutteligt det administrative personales andel af kommunens samlede personale.

Data for antallet af ansatte bliver analyseret på baggrund af løn- og personalestatistik fra Det Fælleskommunale Løndatakontor (FLD), som er baseret på udtræk fra kommunernes lønsystemer. Lønudgifterne udregnes ved at gange antallet af medarbejdere på en given overenskomst med en bestemt stillingsbetegnelse med den landsgennemsnitlige bruttoløn² for den pågældende stilling. Der er for alle år brugt 2011-lønninger for derved at opgøre lønkronerne i 2011-priser for alle år.

Analysen bygger på en opgørelse af tjenestemænd og overenskomstansatte, mens elever, ekstraordinært ansatte³ og fleksjobansatte ikke indgår. Dette afviger en smule fra den nye metodes afgrænsning, hvori også personale i fleksjob indgår, men dog kun med halv vægt. Afvigelsen skyldes begrænsninger i de tilgængelige data⁴, der er dog tale om en minimal afvigelse. Det kan til gengæld godt have betydning for det samlede billede, om kun tjenestemænd og overenskomstansatte eller alle ansættelsesformer medtages, og vi vil derfor undersøge betydningen heraf, hvor det er relevant.

² FLD anvender et lønbegreb som indeholder (grund)løntrinnet, særydelser (fx gene- el. aften-/nattetillæg), funktions-, kvalifikations- og resultatløn, feriegodtgørelse, pensionsbidrag og gruppelevsfor sikring. 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.

³ Personale, hvor der sker lønrefusion fra staten, fx ansatte i job i løntilskud, skånejob, jobtræning, revalidering, beskyttede stillinger mv.

⁴ For data, hvor stillingerne er knyttet til kontoplansoplysninger, har vi ikke også kunnet få oplysninger om ansættelsesform, hvorfor data kun dækker ordinært ansatte (overenskomstansatte og tjenestemænd).

3.2 Regnskabsmetoden

Ved en opgørelse med regnskabsmetoden ser man på de kommunale regnskabssystemer med udgangspunkt i hovedkonto 6. I denne analyse er opgjøret nettodriftsudgifterne for følgende kontofunktioner (reg31 dst.dk):

Tabel 3. Kontofunktioner, som indgår i målet for administration

Hvilke kontofunktioner indgår i målet for administration?

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

Tallene er så vidt muligt rensede således, at tjenestemandspensioner ikke indgår.⁵

På baggrund af denne kontomæssige afgrænsning opgør vi administrationen i kr. pr. indbygger. Tal for alle år er pris- og lønreguleret, således at alle beløb fremgår i faste 2011-priser og er sammenlignelige.

4 Resultater

4.1 Regnskabsmetoden 2007-2011

I dette afsnit opgøres kommunernes administration i stedet ved hjælp af deres regnskabsudgifter – som altså kun medtager den

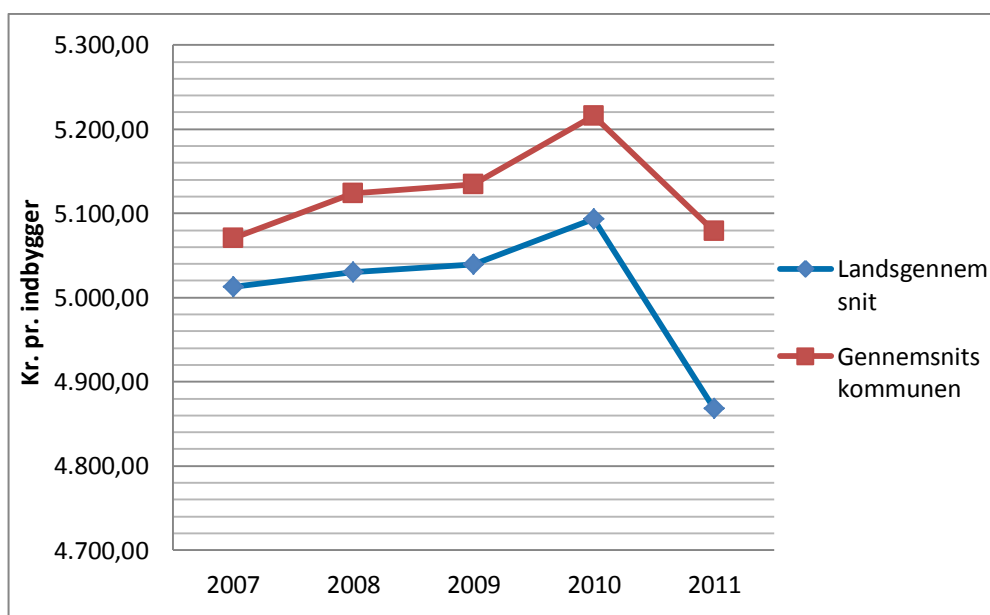
⁵ I 2007 og frem konteres alle kommunens udgifter til tjenestemandspensioner i princippet samlet på funktion 6.52.72, som ikke medregnes her. Derudover fratrækkes nettodriftsudgifterne på art 5.1 Tjenestemandspensioner for de øvrige funktioner på 6.45.xx.

centrale administration, men som til gengæld også inkluderer udgifter udover løn.

Tidligere analyser, der har opgjort kommunernes administration via regnskabstal, har i perioden forud for kommunalreformen fundet store variationer i kommunernes administrationsudgifter, og at udgifterne på landsplan har været stigende i perioden forud for kommunalreformen (Houlberg, 2009).

Figur 1 nedenfor viser udviklingen i de centrale administrationsudgifter pr. indbygger fra 2007 til 2011 – både opgjort på landsplan og som det ser ud for gennemsnitskommunen. På landsplan ser vi en svag stigning fra 2007 til 2010, afløst af et markant fald fra 2010 til 2011. Samlet set er der tale om et fald fra 5.013 kr. pr. indbygger i 2007 til 4.869 kr. pr. indbygger i 2011. Altså et fald på 144 kr. svarende til 2,9 %.

Figur 1. Udviklingen i kommunernes administrationsomkostninger pr. indbygger, hhv. vægtede og uvægtede gennemsnit fra 2007 til 2011.



Note: Landsgennemsnittet er vægtet, mens gennemsnitskommunen er et uvægtet gennemsnit. Alle beløb er i faste 2011-priser. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer over tid. Fx overtog kommunerne den statslige del af jobcentrene august 2009.

Faldet fra 2010 til 2011 er altså så stort, at det opvejer stigningen fra 2007 til 2010, hvormed administrationsudgifterne pr. indbygger, samlet set er faldet i perioden.

Ser vi i stedet på udviklingen i gennemsnitskommunen (det uvægtede gennemsnit), så udvikler det sig på samme måde som landsgennemsnittet med en stigning fra 2007 til 2010 og et fald fra 2010 til 2011. Det er dog interessant at hæfte sig ved, at faldet fra 2010 til 2011 er mindre markant end for det vægtede gennemsnit. Således er gennemsnitskommunen gået fra 5.070 kr. pr. indbygger i 2007 til 5.079 i 2011. Altså en lille *stigning* svarende til ca. 0,2 %.

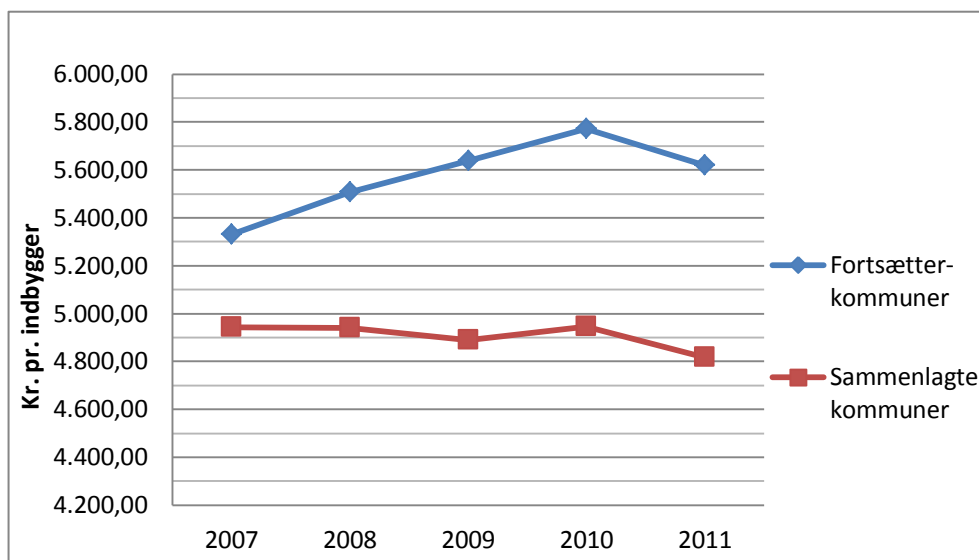
Det tyder dermed på, at det store fald fra 2010 til 2011, om end det også gør sig gældende for gennemsnitskommunen, er størst blandt de store kommuner. Fx tegner Københavns Kommune sig for det tredjestørste fald, mens andre store kommuner som Vejle og Viborg også befinder sig blandt de ti kommuner, der har reduceret mest fra 2010 til 2011. Ligeledes er det interessant, at gennemsnitskommunen for hele perioden har højere administrationsudgifter pr. indbygger end landsgennemsnittet. Dette kan være udtryk for, at de store kommuner har en generel fordel i forhold til de mindre, når det kommer til udgifter til administration, og at de små øer med smådriftsulemper indgår med samme vægt som andre kommuner i målet for gennemsnitskommunen. Men det kan også være udtryk for, at vi her netop kun måler de centrale administrationsudgifter, og at store kommuner i højere grad end små kommuner har administrative opgaver uddelegeret til decentrale enheder. KREVI har således tidligere vist (2011a:30), at store kommuner konterer en større andel af deres administrative ansatte uden for konto 6 end mindre kommuner.

Udviklingen på landsplan dækker over væsentlige forskelle mellem kommunerne. En simpel opgørelse viser, at 44 kommuner, svarende til ca. 45 %, har sænket deres centrale administrations-

omkostninger pr. indbygger fra 2007 til 2011, mens de resterende 54 kommuner, svarende til 55 %, har øget dem.

I figur 2 ser vi, hvordan udviklingen i administrationsudgifter pr. indbygger har været for henholdsvis fortsætterkommuner og sammenlægningskommuner fra 2007 til 2011.

Figur 2. Udviklingen i administrationsudgifter pr. indbygger fra 2007 til 2011 for henholdsvis fortsætter- og sammenlægningskommuner.



Note: Tallene er baseret på uvægtede gennemsnit, hvorved alle kommuner vejer lige tungt. Alle beløb er i faste 2011-priser. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer over tid. Fx overtog kommunerne den statslige del af jobcentre august 2009.

Som det fremgår af figur 2 har sammenlægningskommuner allerede i 2007 lavere administrationsomkostninger end fortsætterkommuner (og dette var også tilfældet i perioden forud for reformen jf. Houlberg, 2009). Fortsætterkommuner ligger højere over hele perioden, og forskellen mellem de to grupper vokser. Således er fortsætterkommunernes gennemsnitlige administrationsudgifter vokset fra 5.331 kr. pr. indbygger i 2007 til 5.618 i 2011. Altså en stigning på 287 kr. svarende til ca. 5,4 %. Samtidig er sammenlægningskommunernes gennemsnitlige administrations-

udgifter pr. indbygger faldet fra 4.944 kr. i 2007 til 4.817 i 2011. Det svarer til et fald på 126 kr. eller 2,7 %.

Tabel 4 viser forholdet mellem den gennemsnitlige fortsætter- og sammenlægningskommunes administrationsudgifter pr. indbygger. Det fremgår, som det også kunne ses i figur 2, at forskellen er vokset fra 2007 til 2011.

Tabel 4. Den gennemsnitlige fortsætterkommunes udgifter som %-andel af den gennemsnitlige sammenlægningskommunes, 2007-2011.

	2007	2008	2009	2010	2011
Fortsætterkommunens administrationsudgifter som procent af sammenlægningskommunens	107,8	111,5	115,3	116,7	116,6

Note: Alle kroner i faste 2011-priser

Som nævnt indfanger regnskabstallene kun den centrale administration, og dermed kun en delmængde af kommunernes samlede administration – en delmængde, hvis andel i øvrigt varierer fra kommune til kommune afhængigt af organisering og konteringspraksis. Ikke desto mindre viser opgørelsen af administrationens udvikling i regnskabstal, at de sammenlagte kommuner er lykkedes med at bruge færre administrative ressourcer på den centrale administration.

En statistisk analyse bekræfter, at sammenlægningsstatus har en signifikant betydning for ændringen i de administrative udgifter fra 2007 til 2011, også når kontrolvariable som kommunestørrelse, befolkningstæthed og kommunens indkomst inddrages i samme model.⁶ Samtidig ses det, at kommunestørrelse, målt som indbyggertal, ligeledes har en signifikant betydning for æn-

⁶ Resultatet er signifikant på 0,05-niveau. Vi har desuden undersøgt, om antallet af gamle kommuner i en sammenlægning har betydning. Det har dog ingen betydning, om der sondres mellem sammenlagte kommuner, der er sammenlagt af mere eller mindre end tre kommuner.

dringen i de administrative udgifter (se bilag for uddybning af den statistiske analyse).

KREVI (2011a, 30) har tidligere vist, at de større kommuner har en større del af deres administrative udgifter konteret decentralt end de mindre kommuner. En mulig forklaring på størrelsens effekt kan derfor være, at de store kommuner i højere grad end før, benytter denne praksis, herunder også de kommuner, som først med kommunalreformen 2007 voksede sig store.

Vi har desuden undersøgt, om antallet af gamle kommuner i en sammenlægning har betydning. En statistisk analyse viser dog, at det ikke er tilfældet i denne analyse. Det har således ikke betydning hverken for det gennemsnitlige antal kroner eller for ændringen fra 2007 til 2011, om der sondres mellem sammenlagte kommuner, der er sammenlagt af mere eller mindre end 3 kommuner.

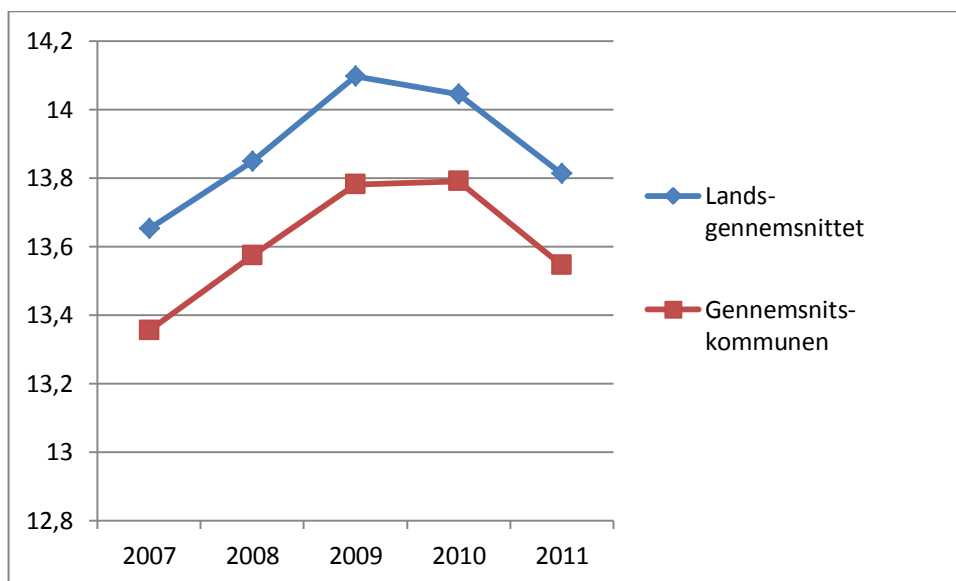
4.2 Personalemetoden 2007-2011

4.2.1 Antal administrativt ansatte på landsplan

Figur 3 nedenfor viser antallet af administrative medarbejdere i kommunerne pr. 1.000 indbyggere på landsplan og for gennemsnitskommunen. Med administrative medarbejdere menes her alle de fire førnævnte kategorier, dvs. både administrative støttefunktioner, chefer, decentrale ledere og myndighedsudøvere. Der vil i et senere afsnit blive gået mere i dybden med de forskellige grupper af administrative medarbejdere.

Som det fremgår af figuren, er der i årene 2007-2009 tale om en stabil stigning på landsplan, mens antallet falder svagt fra 2009 til 2010 og endnu mere fra 2010 til 2011. Samlet set opvejer faldet i de seneste år ikke stigningen i de første år, idet antallet stiger fra 13,7 administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere i 2007 til 13,8 i 2011, svarende til en samlet stigning på knap 1,2 %.

Figur 3. Udviklingen i antal kommunale administrative medarbejdere pr. 1000 indbyggere fra 2007 til 2011 på landsplan. Hhv. vægtede og uvægtede gennemsnit.



Note: Landsgennemsnittet er et vægtet gennemsnit. Gennemsnitskommunen er et uvægtet gennemsnit. Kun overenskomstansatte og tjenestemænd indgår i optællingen. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer over tid. Fx overtog kommunerne den statslige del af jobcentrene august 2009. I årene 2010 og 2011 er ansatte ved forsyningsselskaber, der overgik til aktieselskaber 1. januar 2010, fratrukket fra data.

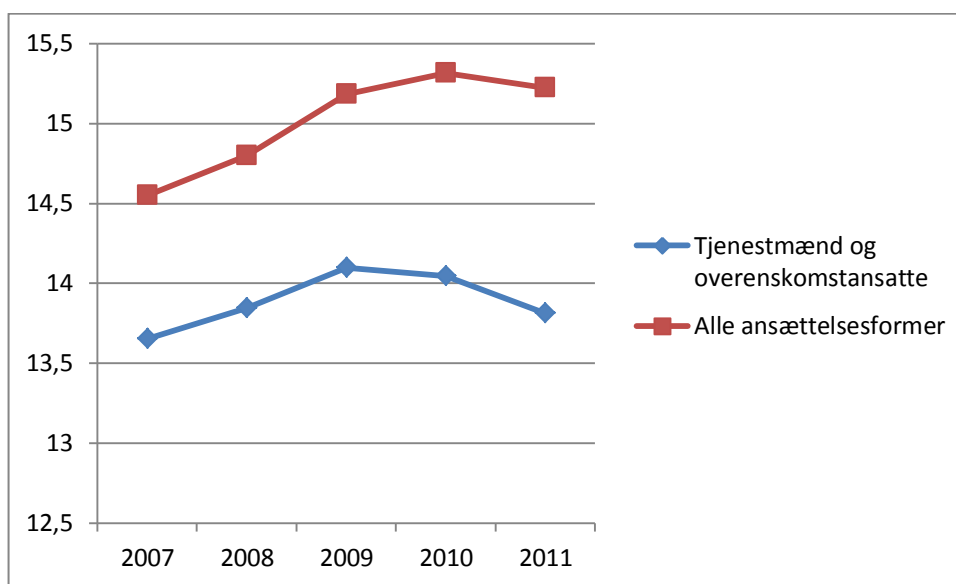
Som nævnt i KREVI (2011b:11) skyldes en del af stigningen fra 2008 til 2009, at kommunerne i august 2009 overtog den statslige del af jobcentrene. Samtidig skal en lille del af faldet fra 2009 til 2010 tilskrives, at FLD fra 2010 og frem har fratrukket de medarbejdere i forsyningsselskaber, som pr. 1. januar 2010 overgik til aktieselskaber.

Som det også fremgår af figur 3 ligger gennemsnitskommunen over hele perioden lavere end landsgennemsnittet. Det lader altså til, at en række store kommuner er med til at trække gennemsnittet op. Dette resultat er lige modsat af det, vi så i analysen af regnskabstallene. Når vi inkluderer den decentrale administration, trækker de store kommuner altså landsgennemsnittet opad frem for nedad. En anden interessant forskel mellem landsgennemsnittet og gennemsnitskommunen er, at faldet fra 2009 til 2010 ikke

gør sig gældende for gennemsnitskommunen, hvorfor det på landsplan ser ud til at være båret af de store kommuner.

Ovenstående udvikling er opgjort alene for tjenestemænd og overenskomstansatte. Det kan derfor være interessant at se, om udviklingen ser anderledes ud, hvis også elever samt ansatte i fleksjob og ekstraordinær beskæftigelse (job i løntilskud, revalidering mm.) inddrages. Resultatet fremgår af figuren nedenfor.

Figur 4. Udviklingen i antal kommunale administrative medarbejdere pr. 1.000 indbygger – opgjort på forskellige ansættelsesformer



Note: vægtet gennemsnit. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer over tid. Fx overtog kommunerne den statslige del af jobcentrene august 2009. I årene 2010 og 2011 er ansatte ved forsyningsselskaber, der overgik til aktieselskaber 1. januar 2010, fratrukket fra data. Der sker en lille stigning i antallet af fleksjobbere fra 2008 til 2009 som følge af ændret optællingsmetode, men stigningen betyder kun 42 ekstra administrative årsværk, svarende til 0,05 % af den samlede administration.

Som det fremgår af figuren, er der naturligvis en niveauforskel, når antallet af administrative medarbejdere også inkluderer elever, fleksjobbere og ekstraordinært ansatte. Derudover er der også forskel på udviklingen fra 2009 til 2011, idet der er tale om en stigning frem for et fald fra 2009 til 2010, når alle ansættelsesformer inddrages, ligesom faldet fra 2010 til 2011 er svagere.

I perioden 2009 til 2011 har der altså været en stigning i antallet af administrative medarbejdere, der er ansat som elever, i fleksjob eller ekstraordinær beskæftigelse.

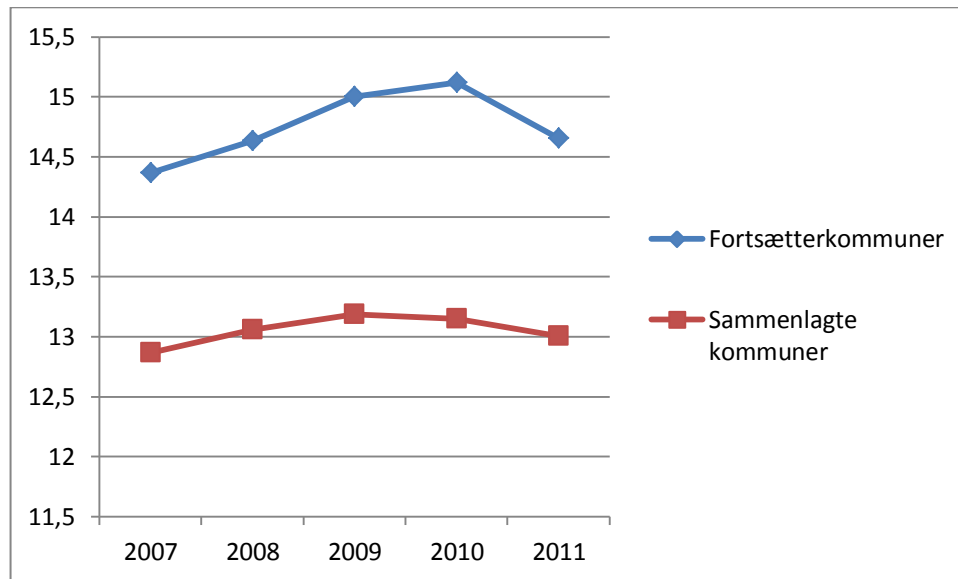
Uanset opgørelsesmetoden er der dog tale om en betydelig stigning fra 2007 til 2009. I årene umiddelbart efter reformens ikrafttræden er der altså samlet set ikke tegn på administrativ effektivisering i form af et mindre ressourceforbrug. Som nævnt kan jobcenterreformen i august 2009 dog forklare en del af stigningen fra 2008 til 2009.

I forhold til spørgsmålet om administrative effektiviseringer er det dog endnu mere interessant at se på, om de kommuner, der med kommunalreformen blev sammenlagt, har kunnet høste nogle administrative stordriftsfordele, hvilket vil blive undersøgt i det følgende afsnit, hvor udviklingen i den gennemsnitlige fortsætterkommune og sammenlægningskommune sammenlignes.

4.2.2 Antal administrativt ansatte i fortsætter og sammenlagte kommuner

Figur 5 viser udviklingen i antallet af administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere fra 2007 til 2011 for henholdsvis fortsætter- og sammenlægningskommuner. Figuren viser, at den gennemsnitlige fortsætterkommune for hele perioden ligger højere end den gennemsnitlige sammenlægningskommune, og forskellen på de to grupper er stigende i perioden 2007-2010, hvorefter de i 2011 igen begynder at nærme sig hinanden. I den gennemsnitlige fortsætterkommuner er der, trods det markante fald fra 2010 til 2011, samlet set en stigning i antallet af administrative medarbejdere pr. 1.000 indbygger fra 2007 til 2011 på 0,29, svarende til 2 %. I den gennemsnitlige sammenlægningskommune er stigningen cirka halvt så stor, idet der er 0,14 flere administrative medarbejdere pr. 1.000 indbygger fra 2007 til 2011, svarende til 1 %.

Figur 5. udviklingen i antallet af administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere fra 2007 til 2011. hhv. fortsætter- og sammenlægningskommuner.



Note: Tallene er baseret på uvægtede gennemsnit. Kun overenskomstansatte og tjenestemænd indgår i optællingen. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer over tid. Fx overtog kommunerne den statslige del af jobcentrene august 2009. I årene 2010 og 2011 er ansatte ved forsyningsselskaber, der overgik til aktieselskaber 1. januar 2010, fratrukket fra data.

Som det fremgår af figuren ovenfor, er det særligt i årene 2007-2010, at der er stor forskel på udviklingen i henholdsvis fortsætterkommuner og sammenlagte kommuner. Forskellen er således mindsket fra 2010-2011, da den gennemsnitlige fortsætterkommune står for det største fald her.

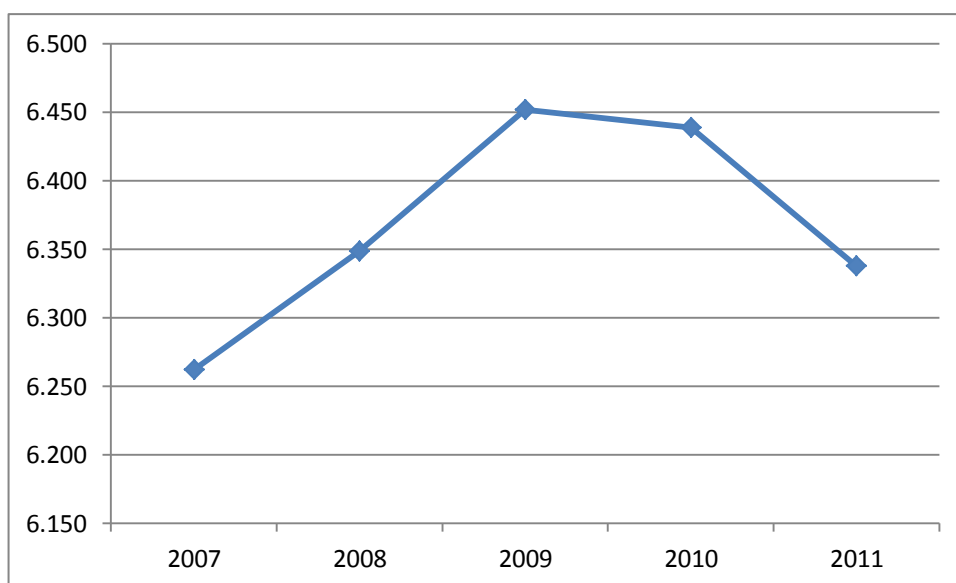
Disse forskelle svarer i høj grad til resultaterne i KREVI's tidligere undersøgelse af perioden 2006-2010 (KREVI, 2011b). Også med den nye opgørelse af administration, ser vi således, at stigningen har været mindre i sammenlægningskommunen end i fortsætterkommunen indtil 2010. Forskellen mellem de to kommunetyper er dog mindre markant end med regnskabsmetoden, og ser vi alene på udviklingen fra 2007 til 2011 er forskellen lille, da begge

kommunegrupper har reduceret antallet af administrative medarbejdere fra 2010 til 2011.

4.2.3 Antal lønkroner på landsplan

Opgørelsen af antal ansatte ovenfor tager ikke højde for det forhold, at fx chefer og akademikere er dyrere at aflønne end kontorelever. For at tage højde herfor, ganger vi antal årsværk inden for hver stillingskategori med den landsgennemsnitlige løn for den pågældende stilling. Vi ganger i alle år med landsgennemsnitslønningerne i 2011 for på den måde at udligne den forskel mellem årene, som skyldes almindelige lønstigninger. Figur 6 viser udviklingen i lønkroner til administration pr. indbygger på landsplan.

Figur 6. Udviklingen i lønkroner til administration pr. indbygger fra 2007 til 2011. Landsgennemsnit.



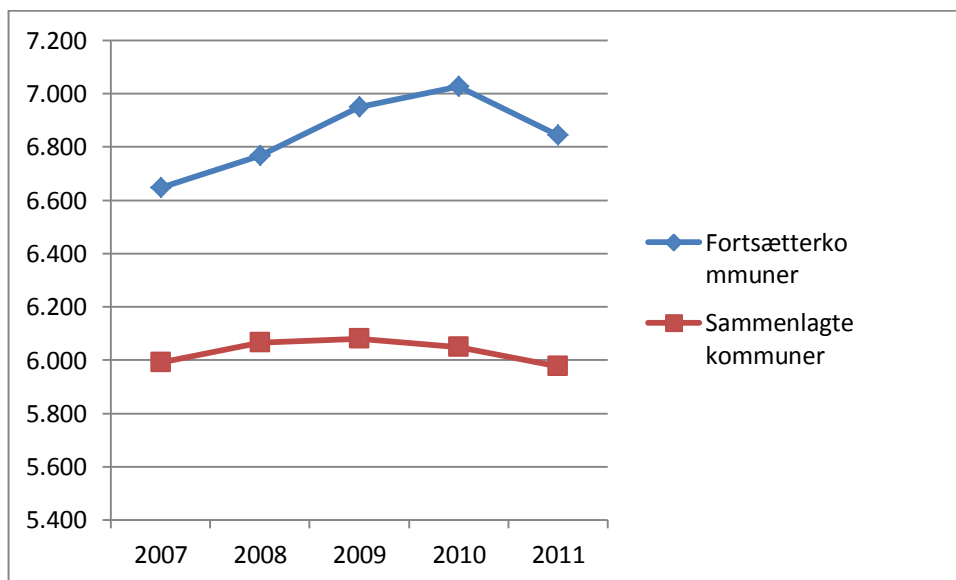
Note: Kronebeløbet er beregnet ud fra landsgennemsnitslønninger i 2011. Vægtet gennemsnit. Kun overenskomstansatte og tjenestemænd indgår i optællingen. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer over tid. Fx overtog kommunerne den statslige del af jobcentrene august 2009. I årene 2010 og 2011 er ansatte ved forsyningsselskaber, der overgik til aktieselskaber 1. januar 2010, fratrukket fra data.

Ikke overraskende ligger udviklingen tæt op ad den udvikling, vi ser i antallet af medarbejdere. Trods et mindre fald fra 2009 til 2010 og et markant fald fra 2010 til 2011, er der i perioden 2007-

2011 samlet set tale om en stigning på landsplan på 76 kr. pr. indbygger fra 6.262 kr. pr. indbygger i til 6.338 kr. pr. indbygger, svarende til godt 1,2 %. Igen er det interessant at se på, hvordan billedet ser ud for henholdsvis sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner.

Figuren nedenfor viser ligesom tidligere, at den gennemsnitlige fortsætterkommune har et højere administrationsniveau end den gennemsnitlige sammenlægningskommune, og at forskellen på de to grupper er vokset i perioden 2007-2010. Den gennemsnitlige fortsætterkommune har således øget sine administrationsudgifter med knap 200 kroner fra 6.646 kr. pr. indbygger i 2007 til 6.845 kr. pr. indbygger, svarende til en stigning på 3 %. I samme periode har den gennemsnitlige sammenlægningskommune reduceret sine administrationsudgifter med 15 kr. pr. indbygger fra 5.992 til 5.977 kr. pr. indbygger svarende til et fald på 0,3 %.

Figur 7. Udviklingen i lønkroner til administration pr. indbygger fra 2007-2011 fordelt på sammenlægningsstatus.



Note: Kronebeløbet er beregnet ud fra landsgennemsnitslønninger i 2011. Tallene er baseret på uvægtede gennemsnit. Kun overenskomstansatte og tjenestemænd indgår i optællingen. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer over tid. Fx overtog kommunerne den statslige del af jobcentrene august 2009. I årene 2010 og 2011 er ansatte ved forsyningselskaber, der overgik til aktieselskaber 1. januar 2010, fratrukket fra data.

Forskellen mellem sammenlagte og fortsætterkommuner er vokset mere målt i kr. pr. indbygger end målt i medarbejdere pr. 1.000. indbyggere, hvilket illustreres i tabellen nedenfor.

Tabel 5. %-andel den gennemsnitlige fortsætterkommunes udgifter udgør af den gennemsnitlige sammenlægningskommune, 2007-2011.

Fortsætterkommunens administrationsudgifter som procent af sammenlægningskommunens	2007	2008	2009	2010	2011
Opgjort som antal adm. medarbejdere pr. indb.	112	112	114	115	113
Opgjort som kroner pr. indb.	111	112	114	116	115

Note: Alle kroner i faste 2011-priser

Det lader altså til, at de sammenlagte kommuner ikke alene har ansat relativt færre administrative medarbejdere end fortsætterkommunerne i perioden 2007-2011, men at de også har ansat relativt billigere personalegrupper sammenlignet med fortsætterkommunerne.

Det billede er helt i tråd med resultaterne i KREVI's tidligere analyse (KREVI, 2011b), og den nye afgrænsning af administrativt ansatte har altså ikke ændret herved.

4.2.4 Hvor meget fylder administrationen

De to foregående afsnit viste begge, at kommunerne overordnet set har øget deres administration fra 2007 til 2011, både i medarbejdere og kroner. Begge analyser tager højde for indbyggertallets udvikling, men også andre ting, som f.eks. opgaveændringer, der kan øge nødvendigheden af en større administration. I de forrige analyser er der således ikke korrigeret for opgaveændringer.

Ved at undersøge udviklingen i forholdet mellem administrative og ikke-administrative medarbejdere (herefter kaldet administrationsandelen) får vi et billede af udviklingen i det administrative ressourceforbrug, som i nogen grad tager højde for opgaveændringer over tid. Nye opgaver må således forventes ikke blot at kræve flere administrative medarbejdere, men også flere ikke-administrative medarbejdere. Dermed vil den andel, som de administrative medarbejdere udgør af hele kommunens medarbejderskare, ikke blive væsentligt påvirket af nye opgaver - *medmindre* de nye opgaver adskiller sig væsentligt fra tidligere opgaver, hvad angår fordelingen mellem administrativt og ikke-administrativt arbejde. Det vil formentlig være tilfældet med jobcenterreformen, hvor det i altovervejende grad betød en stigning i antallet af administrative medarbejdere.

En anden fordel ved at opgøre administrationsandelen er, at man i nogen grad løser det problem, at udgifter og indtægter ved køb og salg af (administrative) ydelser mellem kommuner ikke indgår i opgørelsen af antal administrativt ansatte. Et forhold, der især er relevant for ø-kommuner, der indgår i forpligtende samarbejder med andre kommuner eller for kommuner, der køber eller sælger mange pladser i specialiserede tilbud. Ved at undersøge, hvor stor en andel administrationen udgør af den samlede medarbejderstab, tager man i nogen grad højde for, at kommuner, der får løst opgaver af andre kommuner, har færre administrativt ansatte – eller omvendt, at de har flere administrativt ansatte, fordi de sælger ydelser til andre kommuner - da disse kommuner også vil have færre eller flere ansatte i ikke-administrative stillinger.

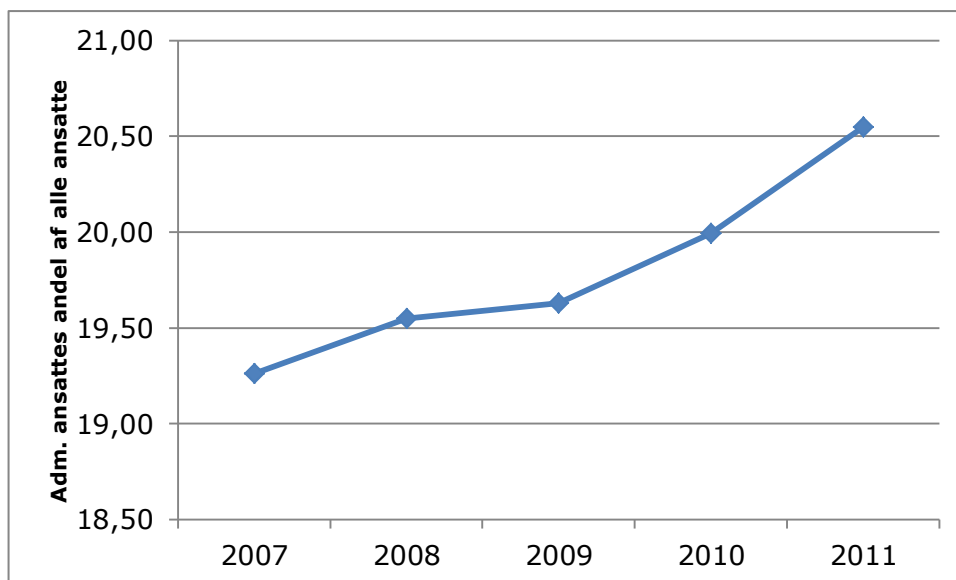
Endelig kan en opgørelse af administrationsandelen siges i nogen grad at tage højde for kommunernes forskellige udgiftsbehov. En kommune, hvis sociale struktur giver et stort udgiftsbehov og dermed flere administrationskrævende aktiviteter, vil ikke blot have flere administrative medarbejdere, men også flere ansatte

samlet set, og dermed udlignes de strukturelle forskelle til en vis grad.

Ulempen ved at opgøre administrationsandelen er, at en kommune med en relativt ineffektiv opgavevaretagelse på ikke-administrative områder, kan fremstå som værende administrativt effektiv. Derudover vil administrationsandelen være påvirket af, om kommunen har udliciteret mange af de ikke-administrative opgaver, som fx det tekniske område, eller fx har mange privatskoler. Det er derfor stadig relevant at skele til antal administrativt ansatte pr. 1.000 indbyggere, når man sammenligner kommunernes administrationsandele.

I figur 8 nedenfor ses udviklingen i administrationsandelen på landsplan fra 2007 til 2011.

Figur 8. Udviklingen i kommunernes administrationsandel på landsplan fra 2007-2011.



Note: Vægtet gennemsnit. Kun overenskomstansatte og tjenestemænd indgår i optællingen. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer over tid. Fx overtog kommunerne den statslige del af jobcentrene august 2009, som primært bidrog med administrative medarbejdere. I årene 2010 og 2011 er ansatte ved forsyningsselskaber, der overgik til aktieselskaber 1. januar 2010, fratrukket fra data.

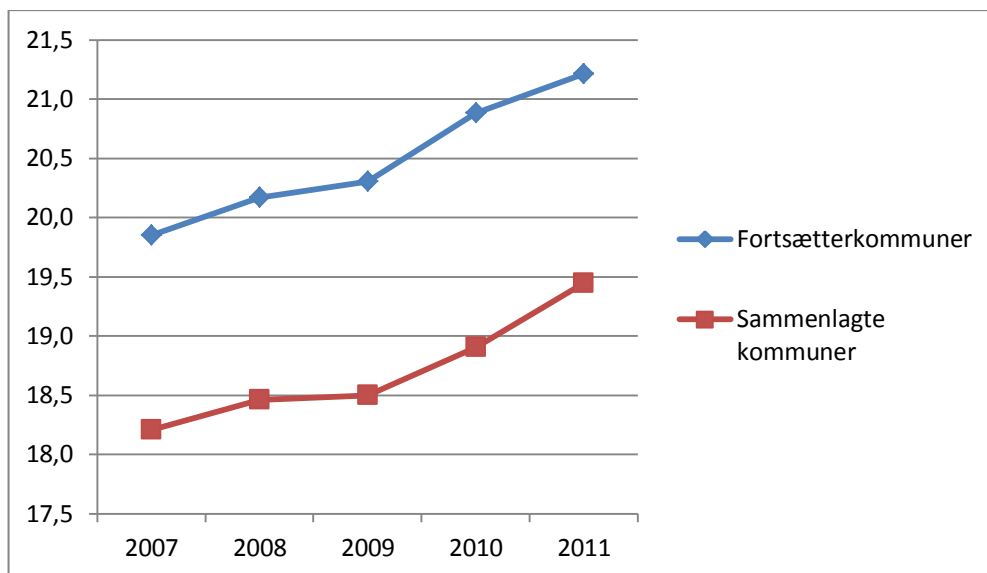
Som det fremgår af figuren, er administrationsandelen på landsplan steget fra 19,26 % i 2007 til 20,55 % i 2011. Det svarer til en stigning i andelen på 1,3 % -point. Eftersom jobcenterreformens nye opgaver altovervejende har betydet flere administrative medarbejdere, vil den være en del af forklaringen på stigningen fra 2008 til 2009 og fra 2009 til 2010, idet den trådte i kraft august 2009.

Hvor der har været et mindre fald at spore i administrationen opgjort pr. indbygger fra 2010 til 2011, både opgjort i antal administrative medarbejdere og lønkroner, så fortsætter administrationsandelen også sin stigning i denne periode. Faldet i administrationens omfang fra 2010 til 2011 bliver altså mere end opvejet af et fald i det ikke-administrative personale. Det indikerer, at der i lige så høj grad er tale om et generelt fokus på udgiftsreduktion som egentlig administrativ effektivisering.

Da fortsætter- og sammenlægningskommuner forventes at påvirkes i lige stor grad af opgaveflytninger over tid, er det igen interessant at se på forskellen mellem de to grupper.

Figur 9 nedenfor viser udviklingen i administrationsandelen fra 2007 til 2011 for begge grupper. Figuren viser, at den gennemsnitlige fortsætterkommune over hele perioden ligger højere end den gennemsnitlige sammenlægningskommune. Der er en ganske lille forskel mellem de to grupper, når vi ser på udviklingen fra 2007 til 2011, men udviklingen mellem de to grupper ligner i langt højere grad hinanden, end når vi opgjorde administrationens omfang i antal administrative medarbejdere og ikke mindst i deres lønkroner.

Figur 9. Udviklingen i kommunernes administrationsandel fra 2007 til 2011, fordelt på sammenlægningsstatus.



Note: Uvægtede gennemsnit. Kun overenskomstansatte og tjenestemænd indgår i optællingen. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer over tid. Fx overtog kommunerne den statslige del af jobcentrene august 2009, som primært bidrog med administrative medarbejdere. I årene 2010 og 2011 er ansatte ved forsyningsselskaber, der overgik til aktieselskaber 1. januar 2010, fratrukket fra data.

Den gennemsnitlige fortsætterkommune har øget sin administrationsandel fra 19,9 % til 21,2 % fra 2007 til 2011, svarende til en stigning på 1,4 %-point⁷. Den gennemsnitlige sammenlægningskommune har i samme periode øget sin administrationsandel fra 18,2 til 19,4, svarende til en stigning på 1,2 %-point. Når administrationens omfang opgøres i andelen af alle ansatte, er der altså stadig væsentlig niveauforskel mellem de to grupper, men forskellen øges kun marginalt over tid. Den forskel, vi ser på udviklingen i antal administrative medarbejdere for hhv. sammenlagte og fortsætterkommuner, lader således også til at gælde for udviklingen i det ikke-administrative personale.

⁷ Da 19,9 og 21,2 er afrundede tal er differencen ikke 1,3 %-point.

En statistisk analyse af personaletallene opgjort som kroner pr. indbygger – hvor vi som bekendt fandt den største forskel i udviklingen mellem fortsætterkommunen og sammenlægningskommunen - viser, at sammenlægningsstatus har en statistisk signifikant⁸ betydning for ændringen i administrationsudgifter pr. indbygger fra 2007 til 2010. Hvis vi ser på ændringen fra 2007 til 2011 er forskellen imidlertid ikke længere signifikant⁹, da fortsætterkommunen har reduceret mere fra 2010 til 2011 end gennemsnitskommunen og dermed har reduceret forskellen mellem de to kommunetyper. Igen er der kontrolleret for kommunestørrelse, befolkningstæthed og kommunens indkomst. Ligesom ved regnskabstallene har kommunestørrelse også en signifikant effekt¹⁰, når vi måler på forskellen fra 2007 til 2010 med personaledata (se bilag for en uddybning af den statistiske analyse). Interessant er det dog, at effekten ved personaletal peger i positiv retning, hvorved en større kommune alt andet lige vil have *øget* sine administrationsomkostninger fra 2007 til 2010. Når også den decentral administration inddrages, får vi altså det modsatte resultat af kommunestørrelsens betydning for udgiftsudviklingen, end når vi kun ser på den centrale administration.

4.3 Kommunernes administrative organisering

KL's nye opgørelsesmetode giver mulighed for at undersøge kommunernes administrative organisering, forstået som fordelingen af de administrative medarbejdere i de fire undergrupper "administrative støttefunktioner", "chefer", "decentrale ledere" og "myndighedsudøvende personale".

Figur 10 nedenfor viser de fire administrative personalegruppers andel af administrationen i kommunerne som et gennemsnit af

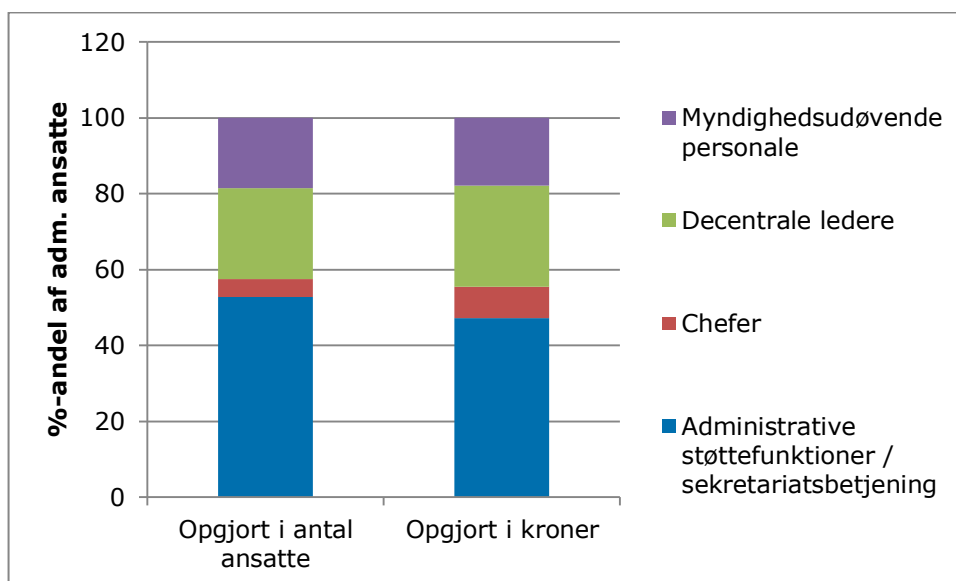
⁸ Signifikant på 0,01 niveau (p-værdi: 0,001)

⁹ Kun på 0,1 niveau (p-værdi: 0,090)

¹⁰ Signifikant på 0,05 niveau (p-værdi 0,034). Effekten af befolkningstæthed bliver også signifikant på 0,01 niveau (p-værdi 0,003) når man ser på udviklingen i denne periode. Begge effekter forsvinder dog, i lighed med sammenlægningsstatus', hvis man ser på udviklingen frem til 2011.

perioden 2007-2011. I figuren vises andelen både opgjort som antal ansatte og som deres lønkroner. Det fremgår af figuren at uanset opgørelsesmetode, så er den klart største administrative gruppe de administrative støttefunktioner og sekretariatsbetjeningen, som står for lidt over halvdelen af de administrative medarbejdere i kommunen. Dernæst kommer de decentrale ledere, det myndighedsudøvende personale og som den mindste gruppe cheferne. Der er dog selvsagt lidt forskel på andelenes størrelse afhængigt af, om de opgøres i antal medarbejdere eller deres lønkroner.

Figur 10: De fire administrative grupperes andel af alle administrative medarbejdere – opgjort i både antal ansatte og deres lønkroner, gennemsnit for perioden 2007-2011.



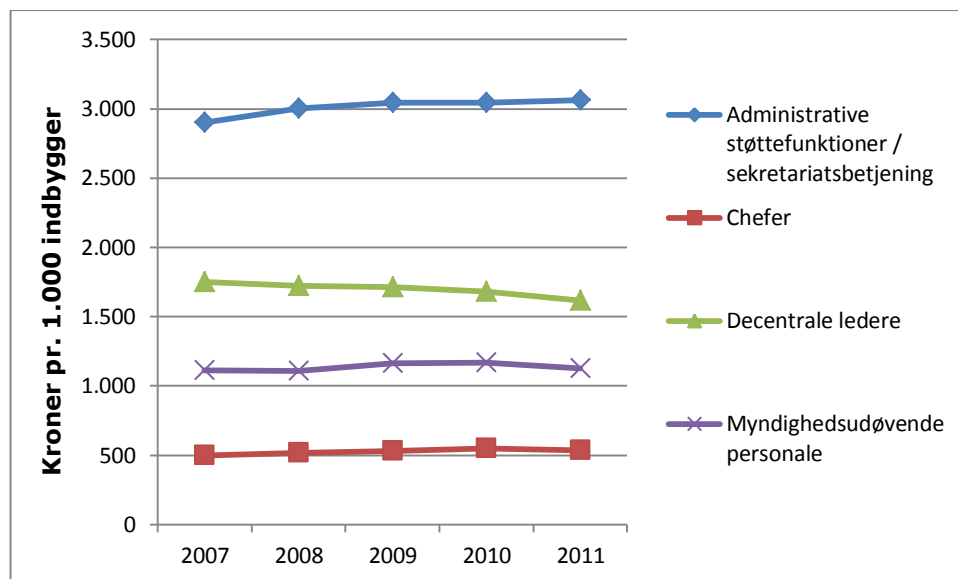
Note: Vægtet gennemsnit. Kun overenskomstansatte og tjenestemænd indgår i optællingen.

Ovenstående gav et billede af fordelingen mellem personalegrupper, som den gennemsnitligt så ud for perioden 2007-2011. I forhold til spørgsmålet om administrative effektiviseringer er det naturligvis også interessant at se på udviklingen over tid i de enkelte medarbejdergrupper for at få indtryk af, hvilke bevægelser i de

enkelte personalegrupper der kan forklare den udvikling på landsplan, som de tidligere analyser viste.

Figur 11 nedenfor viser udviklingen i de fire administrative gruppers absolutte størrelse målt i lønkroner pr. indbygger.

Figur 11. Udviklingen i administrationens omfang, opgjort i kroner pr. indbygger, fordelt på fire administrative personalegrupper.

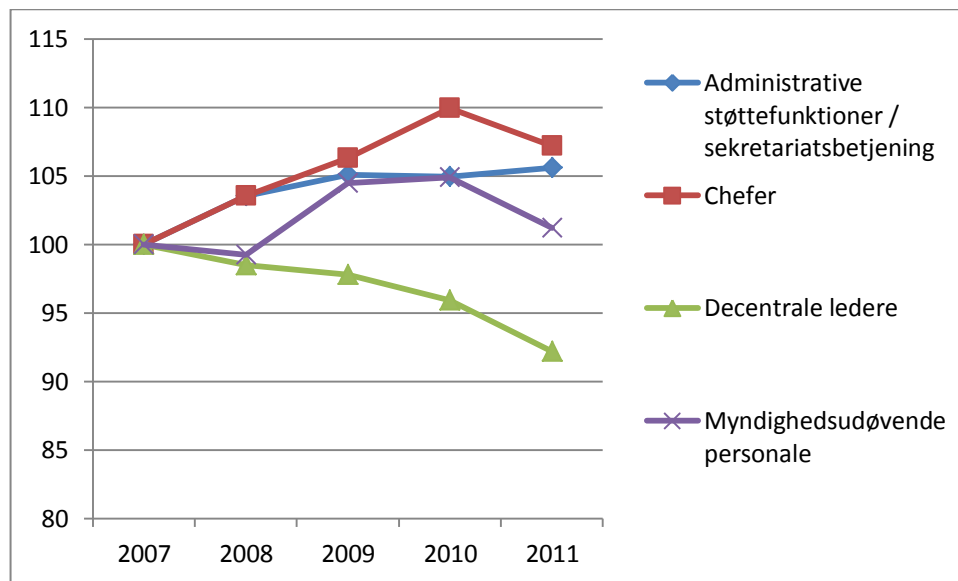


Note: Vægtet gennemsnit. Kun overenskomstansatte og tjenestemænd indgår i optællingen. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer over tid. Fx overtog kommunerne den statslige del af jobcentrene august 2009, som primært bidrog med administrative medarbejdere. I årene 2010 og 2011 er ansatte ved forsyningsselskaber, der overgik til aktieselskaber 1. januar 2010, fratrukket fra data.

Det kan være svært at aflæse præcist fra figuren, men beregningen viser, at de administrative støttefunktioner tegner sig for den største stigning på 163 kr. pr. indbygger fra 2007 til 2011. Chefgruppen og det myndighedsudøvende personale er vokset med henholdsvis 36 og 14 kr. pr. indbygger i samme periode. Gruppen af decentrale ledere er til gengæld mindsket svarende til 136 kr. pr. indbygger. Stigningen på landsplan er altså hovedsageligt båret af de administrative støttefunktioner og kun i mindre grad af en stigning i antallet af chefer, mens lønudgifterne til decentrale ledere er faldet og trækker den modsatte vej.

Selvom chefgruppen kun tegner sig for en stigning på 36 kr. pr. indbygger, så har gruppen oplevet en procentuelt stor vækst, hvilket figuren nedenfor illustrerer.

Figur 12: Udviklingen i lønkroner pr. indbygger for fire administrative grupper, hvor år 2007-niveauet sættes til indeks 100.



Note: Uvægtet gennemsnit. Kun overenskomstansatte og tjenestemænd indgår i optællingen. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer over tid. Fx overtog kommunerne den statslige del af jobcentrene august 2009, som primært bidrog med administrative medarbejdere. I årene 2010 og 2011 er ansatte ved forsyningsselskaber, der overgik til aktieselskaber 1. januar 2010, fratrukket fra data.

I 2010 var de oprindelige lønudgifter til cheferne således steget med hele 10 % sammenlignet med niveauet i 2007, for dog i 2011 at falde til et niveau, som kun er 7 % større end i 2007. Gruppen af administrative støttefunktioner stiger svagt over hele perioden og i 2011 er lønudgifterne, målt i kroner pr. indbygger, ca. 6 % højere end i 2007. Det myndighedsudøvende personale oplever en stigning i årene 2009 og 2010, hvor niveauet er hhv. 4 og 5 % højere end i 2007, hvilket kan hænge sammen med jobcenterreformen i august 2009. I 2011 er gruppen dog stort set tilbage på niveauet for 2007. De decentrale ledere har et fald over hele perioden, og udgifterne pr. indbygger ligger i 2011 på

blot 92 % af niveauet i 2007. Det store fald, vi ser på landsplan fra 2010 til 2011 er altså båret af et fald i alle de administrative grupper på nær de administrative støttefunktioner/sekretariatsbetjeningen.

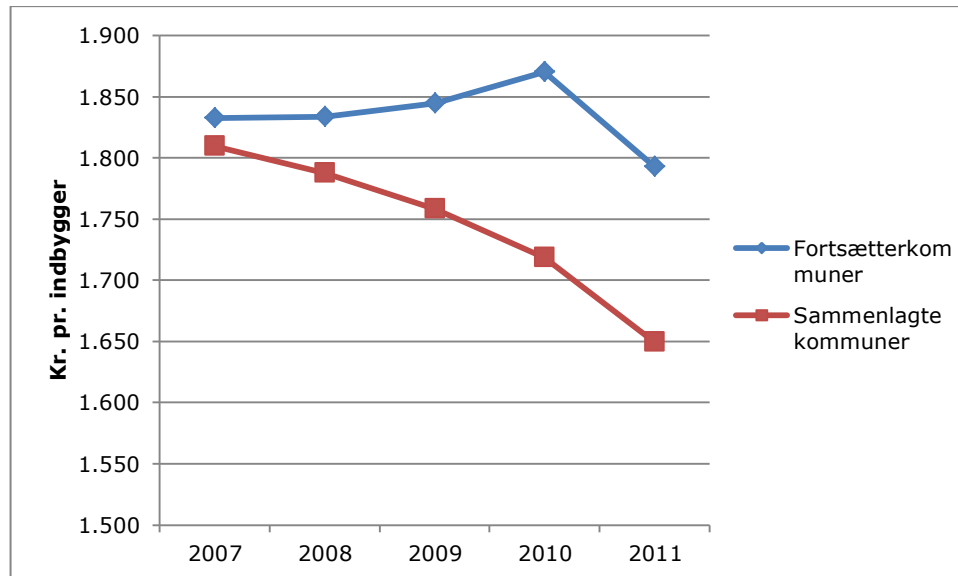
Vi undersøger nu, om udviklingen i de fire administrative grupper kan forklare forskellen på udviklingen i henholdsvis fortsætter- og sammenlægningskommuner. Hvor den gennemsnitlige fortsætterkommunes lønudgifter til administration som nævnt er vokset med 199 kr. pr. indbygger fra 2007 til 2011, er lønudgifterne for den gennemsnitlige sammenlægningskommune faldet med 15 kr. pr. indbygger. Altså en forskel mellem de to grupper på 214 kr. pr. indbygger.

Nedenfor gennemgås udviklingen for hhv. fortsætter- og sammenlægningskommuner for de fire administrative medarbejdergrupper.

Udviklingen i lønkroner til administrative støttefunktioner og sekretariatsbetjening er meget ens for den gennemsnitlige sammenlægningskommune og den gennemsnitlige fortsætterkommune. Der er således kun 10 kr. pr. indbygger til forskel på stigningen i hver af de to kommunetyper. Ser vi i stedet på udviklingen i det myndighedsudøvende personale, så følges de to kommunegrupper ligeledes ad i udviklingen indtil 2010. Fra 2010 til 2011 sker der dog et stort fald hos den gennemsnitlige fortsætterkommune, som reducerer forskellen mellem de to kommunetyper i en grad, så fortsætterkommunen i 2011 næsten kommer på niveau med sammenlægningskommunens udgifter pr. indbygger til myndighedsudøvende personale.

For gruppen af decentrale ledere samt chefer er der imidlertid stor forskel på udviklingen i henholdsvis fortsætterkommunen og sammenlægningskommunen, særligt indtil 2010, jf. figuren nedenfor.

Figur 13. Udviklingen i lønkroner pr. indbygger til decentrale ledere fra 2007-2011.

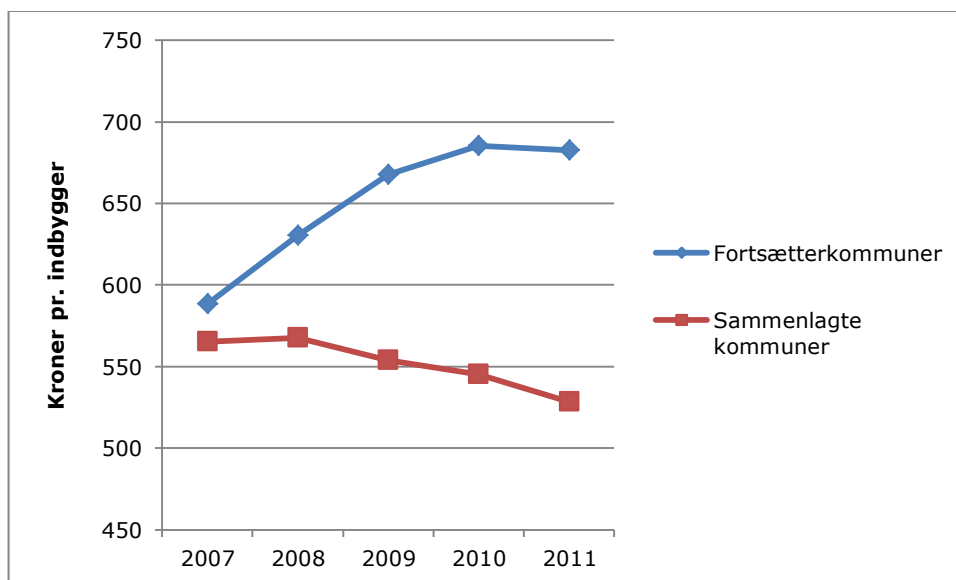


Note: Kronebeløbet er beregnet ud fra landsgennemsnitslønninger i 2011. Tallene er baseret på uvægtede gennemsnit. Kun overenskomstansatte og tjenestemænd indgår i optællingen. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer over tid. Fx overtog kommunerne den statslige del af jobcentrene august 2009. I årene 2010 og 2011 er ansatte ved forsynings-selskaber, der overgik til aktieselskaber 1. januar 2010, fratrukket fra data.

Begge grupper starter således med en nogenlunde ens udgift til denne personalegruppe på godt 1.800 kr. pr. indbygger. Men hvor den gennemsnitlige fortsætterkommune øger sine udgifter i perioden 2007-2010, sænker den gennemsnitlige sammenlægningskommune sine udgifter. Både sammenlagte og fortsætterkommuner reducerer dog udgifterne til de decentrale ledere fra 2010 til 2011. Samlet set betyder det, at den gennemsnitlige fortsætterkommune har reduceret med 40 kr. pr. indbygger fra 2007 til 2011 svarende til 2 %, mens den gennemsnitlige sammenlægningskommune har reduceret med 9 %, svarende til 160 kr. pr. indbygger – altså en forskel på 120 kr. mellem de to kommunegrupper. Udviklingen i denne gruppe er altså en væsentlig forklaring på den samlede forskel mellem fortsætter- og sammenlægningskommunerne.

Udviklingen i lønkroner til cheferne er ligeledes meget forskellig for de to grupper. Således har den gennemsnitlige fortsætterkommune øget sine udgifter til denne gruppe med 95 kr. i perioden 2007-2011 fra 588 til 683 kr. pr. indbygger, svarende til en stigning på 16 %. I samme periode har den gennemsnitlige sammenlægningskommune sænket sine lønudgifter til chefgruppen med 37 kr. pr. indbygger fra 565 til 528 kr. pr. indbygger, svarende til en reduktion på 7 %.

Figur 14. Udviklingen i lønkroner pr. indbygger til chefer fra 2007-2011.



Note: Kronebeløbet er beregnet ud fra landsgennemsnitslønninger i 2011. Tallene er baseret på uvægtede gennemsnit. Kun overenskomstansatte og tjenestemænd indgår i optællingen. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer over tid. Fx overtog kommunerne den statslige del af jobcentrene august 2009. I årene 2010 og 2011 er ansatte ved forsynings-selskaber, der overgik til aktieselskaber 1. januar 2010, fratrukket fra data.

Udviklingen i antal chefer udgør altså også en stor del af forklaringen på den forskellige udvikling i antal administrative medarbejdere og deres lønkroner for de to kommunegrupper.

For chefer og decentrale ledere alene er forskellen mellem de to kommunegrupper 251 kr. pr. indbygger, når vi sammenligner udviklingen 2007-2011. Når der samlet set kun er en forskel på 214 kr. pr. indbygger mellem de to kommunegrupper, skyldes det, at

de sammenlagte kommuner relativt set har øget andelen af myndighedspersonale med 48 kr. mere pr. indbygger, end fortsætterkommunerne.

Der tegner sig dermed et klart billede af, at det især er for gruppen af chefer og decentrale ledere, at de sammenlagte kommuner har formået at indhøste stordriftsgevinster som følge af kommunalreformen. Det ser altså ud til, at de sammenlagte kommuner har arbejdet aktivt med strukturtilpasninger i både cheflaget og for de decentrale institutioner. I KREVI's analyser af udviklingen i skolestrukturen og dagtilbudsstrukturen henover kommunalreformen belyses yderligere, hvad der er sket i gruppen af fortsætter og sammenlagte kommuner i forhold til de decentrale institutioner.

5 Litteraturliste

KL (2011): Metodenotat til administrativt benchmarkingværktøj

KREVI (2011a): Sammenligning af kommunernes administrationsudgifter: To metoder – to resultater. www.krevi.dk

KREVI (2011b): Kommunernes administrative ressourceforbrug - udviklingen 2006-2010. www.krevi.dk

Houlberg, Kurt (2009): Stordriftsfordele i kommunernes administration, Danske Kommuner, no. 30.

6 Bilag

6.1 Om regressionsanalyserne

Den statistiske analyse af resultaterne baserer sig for både personaletal og regnskabstal på lineær regression efter mindste kvadraters metode. I dette bilag afrapporteres de fulde analyser i tabelform, ligesom forudsætningerne for lineær regression testes for alle modeller.

6.1.1 Personaletal

Bilagstabel 1 viser resultaterne af regressionsanalysen for perioden 2007-2011. Som det også fremgik tidligere i rapporten, har ingen af de fire valgte variable betydning for udviklingen i administrationsudgifterne, når man ser over hele perioden, eftersom ingen af de fire variable er signifikant på 0,05-niveauet.

Bilagstabel 1. Regressionsanalyse over sammenlægningsstatus, kommunestørrelse, kommunal indkomst og befolkningstæthedens betydning for udviklingen i administrationsudgifter pr. indbygger fra 2007-2011. Personaletal

	Model 1 – 2007-2011
Konstant	135,6 (99,2)
Sammenlægningsstatus	
Fortsætterkommune	(Reference)
Sammenlægningskommune	-144,2 (110,4)
Kommunestørrelse	,0004 (,0004)
Kommunal indkomst	-,004 ,009
Befolkningstæthed	-,016 (,018)
N	98
Justeret R ²	0,02

Note: *p < 0,05 ; **p<0,01 ; ***p<0,001, robuste standardfejl i parentes

Bilagstabel 2 viser regressionsanalysen for perioden 2007-2010. Som det fremgår af tabellen har både sammenlægningsstatus, kommunestørrelse og befolkningstæthed en signifikant effekt på udviklingen i administrationsudgifter pr. indbygger i denne model. Mens det at være sammenlægningskommune og det at have en

højere befolkningstæthed begge vil øge sandsynligheden for et fald i administrationsudgifterne i perioden, vil et større indbyggertal øge sandsynligheden for en stigning.

Bilagstabel 2. Regressionsanalyse over sammenlægningsstatus, kommunestørrelse, kommunal indkomst og befolkningstætheds betydning for udviklingen i administrationsudgifter pr. indbygger fra 2007-2010. Personaletal

	Model 2 – 2007-2010**
Konstant	198,8*** (81,09)
Sammenlægningsstatus	*
Fortsætterkommune	(reference)
Sammenlægningskommune	-225* (94,6)
Kommunestørrelse	,0006* (,0003)
Kommunal indkomst	-,004 ,009
Befolkningstæthed	-,043** (,014)
N	98
Justeret R ²	0,04

Note: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$, robuste standardfejl i parentes

Vi har for både model 1 og 2 undersøgt, om der er brud på forudsætningerne for brug af lineær regression. En undersøgelse heraf viser, at der er problemer med forudsætningen om varianshomo-genitet. Denne forudsætning imødegås ved at anvende robuste standardfejl i udregningen af p-værdierne og de dertil hørende signifikansniveauer, hvilket som hovedregel lader sig gøre i data-

sæt med mere end 30 cases. Derudover viser undersøgelsen problemer med indflydelsesrige observationer. Dette brud er ikke overraskende, når vi arbejder med så forskelligartede enheder som kommuner, men det kan ikke desto mindre være problematisk for generaliserbarheden af koefficienterne. Det vurderes dog ikke, at der er teoretisk belæg for at udelade cases af analysen, hvorfor man i stedet skal tolke koefficienterne med et vist forbehold. Ingen af de øvrige forudsætninger viste sig problematiske i testen heraf.

6.1.2 Regnskabstal

Ligesom ved personaletallene viser regressionsanalysen af regnskabstallene også en signifikant effekt af sammenlægningsstatus og kommunestørrelse. Befolkningstætheden har, omvendt, ikke en signifikant effekt. Igen vil det, at være sammenlægningskommune øge sandsynligheden for at have sænket sine administrationsomkostninger, mens det at have et større indbyggertal i denne model også, alt andet lige, vil medføre et fald i administrationsomkostningerne fra 2007-2011.

Bilagstabel 3. Regressionsanalyse over sammenlægningsstatus', kommunestørrelses, kommunal indkomsts og befolkningstæthedets betydning for udviklingen i administrationsudgifter pr. indbygger fra 2007-2011. Regnskabstal.

	Model 3 – 2007-2011
Konstant	467,7** (147,3)
Sammenlægningsstatus	**
Fortsætterkommune	(reference)
Sammenlægningskommune	-458,4** (152,2)
Kommunestørrelse	-,002*** (,0004)
Kommunal indkomst	,015 (,015)
Befolkningstæthed	,056 (,031)
N	98
Justeret R ²	0,18

Note: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$, robuste standardfejl i parentes

Forudsætningstesten viser også her, at der er problemer med indflydelsesrige observationer. Da vi stadig arbejder med kommuner som enheder, er dette ikke overraskende. Derudover er der problemer med forudsætningen om varianshomogenitet. Det vurderes dog igen, at datasættets størrelse gør, at problemet kan overkommes ved at bruge robuste standardfejl i analysen, hvor-

for dette gøres. De øvrige forudsætninger er alle testet og vurderes for opfyldt.

Slutteligt er alle analyser foretaget uden de fire ø-kommuner, Samsø, Læsø, Ærø og Fanø, da disse ofte vil være særligt følsomme overfor forskellige faktorer i de to opgørelsesmetoder. Analysen uden de fire kommuner viser dog, at resultaterne forbliver tilnærmelsesvis uændret.