

Marianne Schøler Kollin, Kurt Houlberg, Kasper Lemvigh og Bo Panduro

Benchmarkinganalyse af Tønder Kommunes administrationsudgifter

A

K

R

O

K

O

Benchmarkinganalyse af Tønder Kommunes administrationsudgifter kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

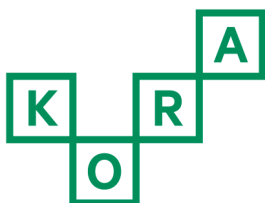
Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7509-728-9
Projekt: 10794
Juli 2014

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Indhold

Sammenfatning	5
1 Data og metode	13
1.1 Regnskabsmetoden	13
1.2 Personalemetoden	14
2 Udgiftsbehov på administrationsområdet	19
2.1 Udgiftsbehovsfaktorer og beregnede udgiftsbehov.....	20
2.2 Statistiske forklaringer på afvigelser fra landsgennemsnit.....	24
3 Udviklingen i administrationsudgifter 2007 til 2013	28
3.1 Udviklingen i de centrale administrationsudgifter (regnskabsdata) 2007 til 2013.....	29
3.2 Udviklingen i antal ansatte (personaledata) 2007 til 2013	38
3.2.1 Antal ledere og administrative medarbejdere	40
3.2.2 Udviklingen i de forskellige grupper af administrative medarbejdere og ledere 2010 til 2013	44
3.2.3 Udviklingen i antal ledere og administrative medarbejdere på sektorområder 2010 til 2013	48
4 Administrationsudgifter 2013	56
4.1 De centrale administrationsudgifter - regnskabsdata	57
4.1.1 Udgifter til den centrale administration	58
4.2 Administrative personaleudgifter (løn- og personaledata)	62
4.2.1 Antal ansatte til ledelse og administration – opgjort på forskellige ansættelsesformer	62
4.2.2 De samlede lønudgifter til ledelse og administration	63
4.2.3 Personaleudgifter fordelt på forskellige typer af ledere og administrative medarbejdere	65
4.2.4 Personaleudgifter fordelt på sektorområder.....	67
4.2.5 Administrationens andel af alle ansatte	69
4.2.6 Lønniveau for chefer og decentrale ledere.....	71
5 Demografimodel på administrationsområdet.....	74
5.1 Andre kommuners erfaringer med demografimodeller på administrationsområdet	75
5.1.1 Lolland Kommune	75
5.1.2 Vordingborg Kommune	76
5.1.3 Konsekvensberegning.....	77
Litteratur.....	80
Bilag 1 Stillingskategorier	81
Bilag 2 Korrektioner	86
Korrektioner til regnskabsdata	86

Korrekationer til personaledata	87
Korrektion for salg af pladser på det sociale område.....	87
Korrektion for udlicitering	88
Korrektion for lønudbetaling uden lønafgift	88
Bilag 3 Supplerende opgørelser	90

Sammenfatning

Tønder Kommune har politisk besluttet, at der skal foretages en benchmarkinganalyse af udgifterne til administration i Tønder Kommune. Analysen har til formål at undersøge, om Tønder Kommune har høje udgifter til administration sammenlignet med andre kommuner, samt hvordan udviklingen i Tønder Kommunes administrationsudgifter har været fra 2007 til 2013. Endelig skal analysen komme med input til overvejselsen om en demografimodel på administrationsområdet.

KORA er blevet valgt til at løse opgaven og har opgjort og sammenlignet Tønder Kommunes udgifter til administration med administrationsudgifterne i Billund, Fredericia, Vejen og Vesthimmerlands Kommuner. De fire kommuner er udpeget af Tønder Kommune. Helt overordnet viser KORAs rapport, at:

- Tønder Kommune generelt har relativt høje udgifter til administration, hvis vi alene ser på de faktiske udgifter pr. indbygger set i forhold til landsgennemsnittet og de øvrige kommuner. Hvis vi tager højde for de baggrundsforhold, der påvirker behovet for udgifter til administration på landsplan, ligger Tønder dog samlet set nogenlunde på det niveau, man skulle forvente. Udgifterne til den centrale administration i 2013 er stadig lidt højere, end vi skulle forvente, men de samlede lønudgifter til ledere og administrative medarbejdere i 2013 er faktisk lavere, end hvad vi skulle forvente, når vi tager højde for de forhold, der har betydning.
- set over tid, oplever Tønder Kommune den mindste stigning i de absolutte udgifter til den centrale administration 2007 til 2013, kun overgået af Vesthimmerlands Kommune, som oplever et egentligt fald. Antallet af ledere og administrative medarbejdere i Tønder Kommune er direkte faldet fra 2007 til 2013, og kommunen er faktisk den eneste af de fem kommuner, der har færre ledere og administrative medarbejdere ansat i 2013 end i 2007.
- Tønder Kommune imidlertid også er den kommune, der oplever det største fald i indbyggertallet i perioden 2007 til 2010. Hvis vi opgør udviklingen i antallet af ledere og administrative medarbejdere pr. indbygger, oplever Tønder således en lille stigning fra 2007 til 2013. Trods en væsentlig reduktion i Tønder Kommunes administration, så er tilpasningen til det faldende indbyggertal ikke sket fuldt ud. For alle de fem kommuner stiger antallet af ledere og administrative ansatte fra 2007 til 2013, men på landsplan er der tale om et fald.
- Samlet set er gennemsnitslønnen for det administrative personale lavere i Tønder og sammenligningskommunerne end for landsgennemsnittet. For direktører og chefer i den centrale administration er gennemsnitslønnen i Tønder Kommune dog høj sammenlignet med gennemsnittet for de fem sammenligningskommuner. Det samme gælder lønnen til skoleledere og ledende syge- og sundhedspersonale. For de øvrige decentrale ledere er Tønder cirka på niveau med gruppegennemsnittet.

Data og metoder

Administrationsudgifterne er i denne rapport opgjort på to forskellige måder:

1. Med *regnskabsdata*, som indfanger de centrale administrationsudgifter
2. Med *løn- og personaledata*, som opgør kommunens ledere og administrative medarbejdere (og deres løn) – uanset om de er placeret centralt eller decentralt.

Løn- og personaledata er købt fra Kommunernes og Regionernes løndatakontor, KRL, og det skal understreges, at KORAs anvendelse og offentliggørelse af disse data sker efter ønske og tilsagn fra de deltagende kommuner.

Figuren nedenfor viser, hvad de to datakilder – regnskabsdata og personaledata - hver især indfanger:

Oversigt over datakilder

	Centrale adm. udg.	Decentrale adm. udg.
Løn til kommunens egne ansatte	Personaledata	
Udgifter udover løn	Regnskabs data	

De to måder at opgøre administrationsudgifter på er indholdsmæssigt forskellige og har forskellige fordele og ulemper.

Personalemetoden medregner det administrative personaleforbrug både centralt og decentralt. Det personale, der sidder centralt, er både direktører, chefer, bogholdere, socialrådgivere og andre, der udfører visitation eller sagsbehandling på bygge-, arbejdsmarkeds- og socialområdet. Det decentrale personale, der medregnes, er fx skole-, dagtilbuds- og plejehjemsledere¹. Til gengæld medregner personalemetoden ikke administrative udgifter udover løn.

Regnskabsmetoden medregner ikke de decentrale administrative udgifter uden for rådhuset og centralforvaltningen, men omfatter til gengæld også de centrale administrative udgifter udover løn som fx udgifter til bygningsvedligeholdelse, kørsel, it, revision, konsulentytelser og eventuelle betalinger til andre kommuner eller private, som udfører administrative opgaver for kommunen.

På grund af de metodiske og indholdsmæssige forskelle mellem regnskabsmetoden og personalemetoden, er resultatet heller ikke ens, når man opgør kommunernes administrationsudgifter.

Se evt. kapitel 1 for en uddybning af metoder og fordele og ulemper – Tabel 1.3 giver et hurtigt overblik.

Hvilke forhold giver høje administrationsudgifter?

Når man sammenligner forskellige kommuners administrationsudgifter, er det vigtigt at tage højde for, at de har forskellige betingelser. Nogle kommuner vil grundet deres indbyggertal, befolkningssammensætning mv. have behov for at bruge flere penge end andre kommuner.

¹ Se evt. Tabel 1.2 for en oversigt over, hvilke stillinger der medregnes som administrative.

For at tage højde for, at kommunerne er forskellige og har forskellige behov, har vi i denne rapport undersøgt sammenhængen for alle landets kommuner mellem kommunernes administrationsudgifter og en række strukturelle grundvilkår i kommunen: indbyggertal, befolkningssammensætning, spredningen i bosætning m.m. Analyserne viser, at vi kan forklare 72 procent af forskellene i kommunernes udgifter til den centrale administration og 64 procent af forskellene i kommunernes lønudgifter til ledere og administrative medarbejdere, når vi tager højde for de forskellige forhold i kommunerne. Det er derfor afgørende, at man tager højde for de kommunale forskelle, når man sammenligner administrative udgifter.

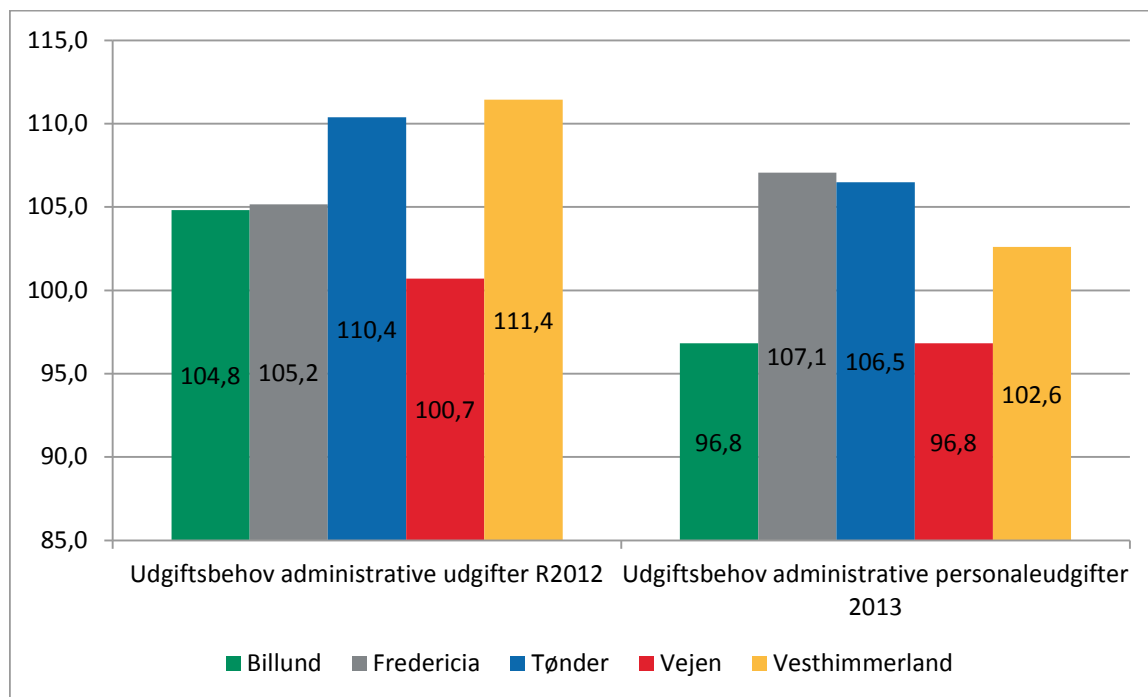
Uanset om vi måler kommunernes regnskabsudgifter eller personaleudgifter, kan vi se, at en kommune har højere udgifter til administration, hvis den er en lille ø-kommune, hvis den har relativt få indbyggere, og hvis den er mindre økonomisk presset end gennemsnittet. Kommunens udgifter til den centrale administration er desuden højere, hvis kommunen har mange enlige forsørgere og en spredt bosætning. Kommunens samlede lønudgifter til ledere og administrative medarbejdere er ligeledes højere, hvis kommunen ligger højt på det socioøkonomiske indeks² (hvor andel børn af enlige forsørgere indgår).

Vi kan på baggrund af disse analyser beregne, hvordan vi vil forvente, at de fem kommuners udgifter til administration placerer sig i forhold til landsgennemsnittet, hvis vi alene skal basere forventningen på de strukturelle grundvilkår i kommunen, som ifølge analyserne har betydning for kommunens administrationsudgifter. Denne forventning kalder vi et udgiftsbehov. Hvis udgiftsbehovet for en kommune er indeks 105, betyder det, at vi ud fra kommunens baggrundsforhold vil forvente, at kommunen har behov for at have udgifter til administration, der ligger fem procentpoint over landsgennemsnittet.

Nedenfor ses hvilke udgiftsbehov de statistiske analyser forventer i hver kommune.

² Som anvendes af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Udgiftsbehov – som indeks i forhold til landsgennemsnittet



Note: Udgiftsbehovene er beregnet på grundlag af kriterierne i **Tabel 2.1.** i kapitel 2. Ved beregningen indgår "ressourcepres" (et mål for kommunens indtægter i forhold til dens udgiftspres) som kontrolvariabel, ikke som et udgiftsbehovskriterium. I praksis sker dette ved, at resourcepres indgår som en landsgennemsnitlig konstant. Udgiftsbehovene er indekseret i forhold til et landsgennemsnit (vægtet) på 100. Bemærk, at analysen er foretaget på regnskabstal for 2012, da 2013-data ikke var tilgængelige, da analysen skulle udarbejdes.

Figuren viser, at alle kommunerne på nær Fredericia har et højere udgiftsbehov knyttet til de centrale administrative udgifter end til de administrative personaleudgifter. Det skal bl.a. ses i lyset af, at de fire kommuner hører til blandt de mindre kommuner (indbyggertalsmæssigt) og derfor ikke har samme muligheder for at udnytte stordriftsfordele. Stordriftsfordelene slår nemlig mere igennem på de centrale administrative udgifter, end de gør på personaleudgifterne.

Sammenlignes de fem kommuner indbyrdes, vil vi ud fra kommunernes strukturelle vilkår forvente, at Tønder Kommune og til dels Fredericia har relativt stort behov for at bruge penge på administration, uanset om vurderingen baseres på den regnskabsbaserede eller den personalebaserede analyse. Omvendt er Vejen Kommunes udgiftsbehov relativt lave i begge analyser. For Billund og Vesthimmerlands Kommuner er billedet mindre entydigt.

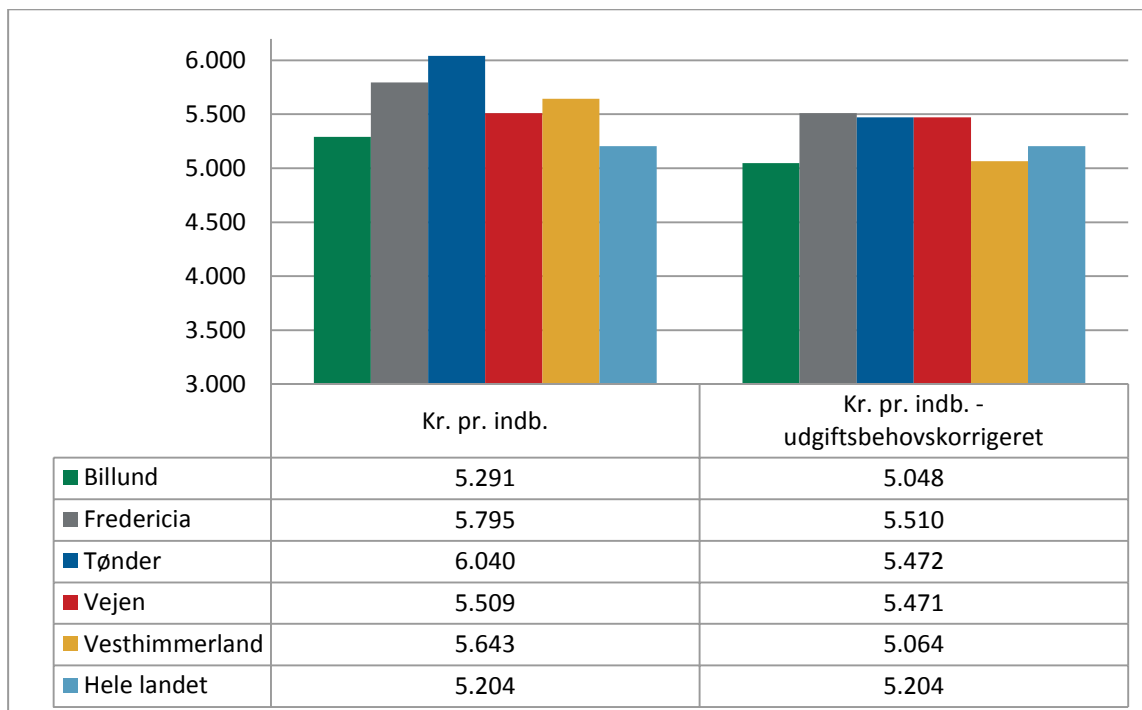
Fælles for de to mål for administrative udgifter er, at Tønder Kommunes relativt set begrænsede indbyggertal øger udgiftsbehovet. For de centrale administrationsudgifter spiller det også ind, at Tønder Kommune har en spredt bosætning. I forhold til behovet for administrative personaleudgifter øger det Tønder Kommunes udgiftsbehov, at kommunen ligger højt på det socioøkonomiske indeks.

Se afsnit 2.1 for en uddybning af, hvilke faktorer der har betydning og hvordan.

Hvor meget brugte kommunerne på administration i 2013?

I figuren nedenfor fremgår det, hvor mange kroner pr. indbygger de fem kommuner brugte på den centrale administration i 2013. Søjlerne til venstre viser, hvad kommunerne faktisk brugte, mens søjlerne til højre viser, hvordan kommunernes udgifter ser ud, når vi tager højde for, at kommunerne har forskellige baggrundsforhold (indbyggertal, befolkningssammensætning m.m.), og at de derfor har forskellige udgiftsbehov, når det gælder administrationsudgifter.

Udgifter til den centrale administration – med og uden korrektion for udgiftsbehov



Note: Udgifterne er korrigeret for udgiftsbehov på baggrund af analysen i afsnit 2.1 og de indeks for udgiftsbehov, der beregnes. I beregningen af udgiftsbehovsindekset er der taget højde for, at nogle kommuner har en større andel af deres personale placeret centralt (på konto 6) end andre, da dette jo automatisk vil give højere udgifter. Analysen af udgiftsbehov er baseret på regnskabsdata fra 2012, fordi 2013 data for alle landets kommuner ikke var tilgængelige, da analysen blev lavet, og er her anvendt på regnskabsdata for 2013 ud fra antagelsen om, at kommunernes baggrundsforhold og sammenhængen mellem disse og udgifterne til den centrale administration ikke har ændret sig væsentligt fra 2012 til 2013.

Kilde: Regnskabstallene for 2013 er indberettet af kommunerne selv efter KORAs anvisning, da de ikke var offentligt tilgængelige under analysens tilblivelse, og indeholder nettodriftsudgifter for funktionerne 6.45.50-6.48.68. Data er blevet drøftet i en fælles workshop mellem kommunerne og er efterfølgende korrigeret for at sikre nogenlunde sammenlignelighed.

Som det fremgår af figuren ovenfor, udlignes en del af spredningen mellem de fem kommuner, når der tages højde for, at kommunerne har forskellige udgiftsbehov. Uden korrektionen for udgiftsbehov er Tønder Kommune den af de fem kommuner, der har de højeste udgifter til den centrale administration. Efter korrektionen ligger Tønder lavere end Fredericia og på niveau med Vejen Kommune. En væsentlig årsag til, at Tønder bruger flere penge end landsgennemsnittet, er altså dens strukturelle vilkår som fx beskedent indbyggertal og spredt bosætning. Tønder Kommune bruger dog stadig 268 kr. mere pr. indbygger end landsgennemsnittet, som ikke forklares af de forhold, der på landsplan har betydning for udgifternes størrelse. Billund Kommune er den kommune, der har de laveste udgifter, og kommunen bruger væsentligt færre penge på administration, end vi skulle forvente ud fra

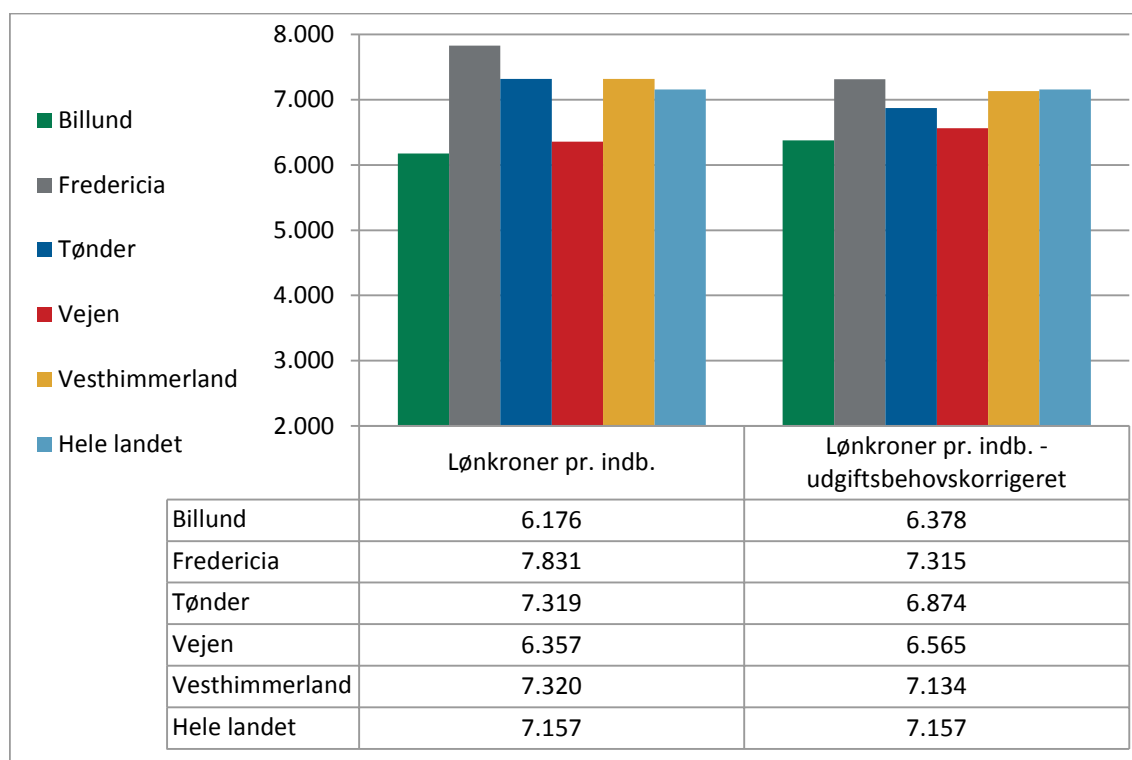
kommunens baggrundsforhold. Forskellen mellem Tønder og Billund er 424 kr. pr. indbygger.

Selvom der er korrigeret for de forhold, der på landsplan har betydning for udgifternes størrelse, så kan der selvsagt stadig være lokale forhold, der påvirker administrationsudgifterne i den enkelte kommune. Forskellene kan også skyldes, at der er forskel på omfanget af eller kvaliteten i det arbejde, som administrationen udfører i de fem kommuner.

Se afsnit 4.1 for en uddybning af resultaterne.

Opgørelsen ovenfor viser, hvor mange penge kommunerne bruger pr. borger på den centrale administration. Men hvordan ser det ud, hvis vi kigger på, hvor mange penge kommunerne bruger på løn til ledere og administrative medarbejdere? Nedenfor har vi opgjort lønudgifterne til kommunernes ledere og administrative medarbejdere – både dem, der sidder på rådhuset, og dem der sidder decentralt på skoler, plejehjem mv.

Personaleudgifter opgjort som lønkroner pr. indbygger – med og uden korrektion for udgiftsbehov



Note: Der er ikke taget højde for, at Fredericia har ekstra administrative ansatte, som finansieres af staten, som led i forsøg på jobcenteret. Se evt. afsnit 5.3.3 for uddybende herom. Antal administrative ansatte er omregnet til lønkroner med kommunespecifikke lønninger, hvor disse var tilgængelige.

Kilde: KRL-data som er blevet drøftet på fælles workshops med kommunerne og efterfølgende korrigeret.

Som det også var tilfældet ved opgørelsen af udgifter til den centrale administration, så nærmer udgiftsniveauet i kommunerne sig hinanden, når vi tager højde for de forhold, som på landsplan har betydning for omfanget af personaleudgifter til administration. Tønder går fra at ligge over landsgennemsnittet til at ligge under landsgennemsnittet, når kommunernes forskellige udgiftsbehov tages i betragtning.

Tønder Kommune bruger altså 283 kr. mindre pr. indbygger til løn til ledere og administrativt personale, end vi skulle forvente ud fra kommunens baggrundsforhold. Billund Kommune er igen den kommune, der har de laveste udgifter, og kommunen bruger således væsentligt færre penge på at aflønne ledere og administrative medarbejdere, end vi skulle forvente ud fra kommunens baggrundsforhold. Forskellen mellem Tønder og Billund er 495 kr. pr. indbygger.

Se afsnit 4.2.2 for en uddybning af resultaterne.

Opgørelsen af antal ledere og administrative medarbejdere er foretaget for kommunernes overenskomstansatte og tjenestemænd. Vi har undersøgt, om det gør en forskel, hvis vi også medregner elever, fleksjobbere og ekstraordinært ansatte (løntilskud, revalidering mv.). Det gør ikke nogen væsentlig forskel. (Se evt. Tabel 4.4 i afsnit 4.2.1).

Vi har desuden opgjort udgifterne til ledere og administrative medarbejdere på forskellige personalegrupper. Her fremgår det, at Tønder Kommune har flere udgifter til administrative chefer og decentrale ledere pr. indbygger, end det er tilfældet på landsplan. Omvendt er udgifterne til medarbejdere, der udfører sekretariatsfunktioner/støttebetjening (bogholderi, løn, HR osv.) og myndighedsarbejde (sagsbehandling og visitation) mindre end landsgennemsnittet. I denne opgørelse er der ikke taget højde for, at Tønders udgiftsbehov er over landsgennemsnittet. (Se mere i afsnit 3.2.2).

Vi har også opgjort, hvordan udgifterne til ledere og administrativt personale fordeler sig på den centrale administration og skole-, dagtilbuds- og ældreområdet. For de tre sektorområder har vi både opgjort udgifterne pr. indbygger og pr. "brugergruppe", dvs. pr. elev i folkeskolen, pr. 0-6-årig og pr. 75+årig. I forhold til landsgennemsnittet har Tønder lidt flere udgifter pr. indbygger til den centrale administration. Tønder har desuden lidt højere udgifter pr. bruger på dagtilbuds- og ældreområdet, end det er tilfældet på landsplan. Igen er der i denne opgørelse ikke taget højde for, at Tønders udgiftsbehov er over landsgennemsnittet. Når vi sætter antallet af ledere og administrative medarbejdere i forhold til antallet af ikke-administrative medarbejdere, ligger Tønder Kommune i øvrigt ikke længere højt på ældreområdet. Balancen mellem administrative medarbejdere og ikke-administrative medarbejdere (fx social- og sundhedsassistenter) er altså den samme i Tønder som på landsplan. Se evt. mere i afsnit 3.2.3.

Hvad er lønniveauet?

De lønudgifter til ledere og administrativt personale, en kommune har, er et resultat af, *hvor mange* kommunen har ansat til at lede og administrere, og *hvilken løn* de får. Det gælder for både Tønder og de andre kommuner i analysen, at lønniveauet for administrative medarbejdere og ledere samlet set er lavere end for landsgennemsnittet.

Når vi alene ser på lønningerne til administrative chefer og decentrale ledere i Tønder og sammenligningskommunerne, så er Tønder Kommune lønførende på lønnen til direktører og chefer i den centrale administration i 2013. For overenskomstområdet "Chefer" er lønniveauet i Tønder Kommune således ca. 36.000 kr. over gennemsnittet for deltagerkommunerne.

For de decentrale ledere ligger Tønder også højt i forhold til gennemsnittet i kommunegruppen, når det gælder lønnen til skoleledere og ledende syge- og sundhedspersonale (ledende ergo- og fysioterapeuter, syge- og sundhedsplejesker). Skolelederne og det ledende syge- og sundhedspersonale tjener henholdsvis knap 50.000 og knap 30.000 kr. mere årligt i Tønder Kommune, sammenlignet med gennemsnittet for deltagerkommunerne.

ne. Kun i Billund Kommune er gennemsnitslønnen højere til ledende syge- og sundhedspersonale.

For ledere og mellemledere på ældreområdet og for pædagogisk uddannede ledere ligger lønniveauet i Tønder Kommune omkring gennemsnittet for de fem kommuner samlet set.

Se evt. mere i afsnit 4.2.6.

Hvordan har udgifterne udviklet sig over tid?

Hvis vi ser på udviklingen i udgifterne til den centrale administration (regnskabsdata), så er tendensen for de fem kommuner samlet set, at udgifterne har været stigende i perioden 2007 til 2010 for derefter at falde fra 2010 til 2011 og stige lidt igen i 2012 og 2013. Set over hele perioden er der tale om en lille stigning fra 2007 til 2013. Tønder Kommune følger overordnet denne tendens - udgifterne falder dog mere i Tønder og Vesthimmerlands Kommuner i perioden 2010 til 2012, end det er tilfældet i de øvrige kommuner, men stiger mere fra 2012 til 2013 i Tønder Kommune end i de øvrige kommuner. Set over hele perioden 2007 til 2013 oplever Tønder Kommune den mindste stigning af de fem kommuner - kun overgået af Vesthimmerlands Kommune, som oplever et egentligt fald. Det er vel at mærke, når vi opgør udgifterne uafhængigt af indbyggertallet.

Hvis vi ser på udviklingen i antal ledere og administrativt personale (personaledata), så er tendensen for de fem kommuner samlet set, at antallet er steget i perioden 2007 til 2013. På landsplan er der dog tale om et fald, og Tønder Kommune er faktisk den eneste af de fem kommuner, der har færre ledere og administrative medarbejdere ansat i 2013 end i 2007. Tønder Kommune er imidlertid også den kommune, der oplever det største fald i indbyggertallet i denne periode. Hvis vi opgør udviklingen i antallet af ledere og administrative medarbejdere pr. indbygger, oplever Tønder således en lille stigning fra 2007 til 2013, om end den er moderat. For kommunegruppen samlet set er der tale om en stigning - set over hele perioden - mens der på landsplan er tale om et fald.

Se kapitel 3 for en uddybning af udviklingen over tid.

En demografimodel for administrative udgifter?

KORA har interviewet Lolland og Vordingborg Kommuner, som begge har erfaringer med demografimodeller på administrationsområdet.

Fælles for de to kommuner er, at de begge oplever væsentlige fald i befolkningstallet fra år til år, og de ser derfor demografimodellen som et brugbart - og nødvendigt - redskab i økonomistyringen for at sikre budgetmæssig tilpasning på området.

De to kommuners modeller adskiller sig lidt. Vordingborg Kommunes demografimodel baserer sig alene på udviklingen i befolkningstallet, mens Lolland Kommunes model også inddrager demografiske og socioøkonomiske vægte og kriterier, der indgår i tilskuds- og udligningssystemet. Begge kommuner har dog et ønske om at forbedre deres modeller og finder det vanskeligere at anvende demografimodeller på administrationsområdet, fordi det er svært at koble sammenhængen mellem udviklingen i aktiviteten på serviceområderne med aktiviteten på administrationsområdet.

KORA har i sine analyser beregnet, at det i en demografimodel er vigtigt at tage højde for, at et fald i indbyggertallet ikke afspejles 1:1 i behovet for administrationsudgifter. Det skyldes, at der er stordriftsfordele på administrationsområdet - og de er størst for de mindste kommuner.

Se kapitel 5 for en uddybning.

1 Data og metode

KORA har i analyserne af Tønder og de øvrige kommuners administrative udgifter anvendt to forskellige datakilder:

- Kommunernes regnskaber:
For år 2013 er data trukket af kommunerne selv fra eget økonomisystem, for udviklingen 2007 til 2012 er data trukket fra Danmarks Statistik.
- Løn- og personaledata:
For alle år er data leveret via et særtræk fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL).

Når kommunernes administrative udgifter opgøres på baggrund af regnskabstal, vil vi her kalde det *regnskabsmetoden*. Når de administrative udgifter opgøres på baggrund af løn- og personaledata, vil vi her kalde det *personalemotoden*.

I det følgende beskrives de to metoder til opgørelse af administrative udgifter.

1.1 Regnskabsmetoden

Med regnskabsmetoden opgøres kommunernes administrative udgifter ved at anvende kommunernes regnskaber. Der tages udgangspunkt i hovedkonto 6, hvorfra en række funktioner udvælges. I denne analyse er nettodriftsudgifterne opgjort for kontofunktionerne nedenfor. Der sammenlignes på udgifterne i tre kategorier jf. tabellen nedenfor:

Table 1.1 Funktioner i regnskabet, der indgår i afgrænsningen af administrationsudgifter

Funktioner	Kategorier
6.45.50 Administrationsbygninger	Kategori 1: Bygninger
6.45.51 Sekretariat og forvaltninger	
6.45.52 Fælles it og telefoni	
6.45.53 Jobcentre	
6.45.54 Naturbeskyttelse	
6.45.55 Miljøbeskyttelse	
6.45.56 Byggesagsbehandling	
6.45.57 Voksen-, ældre- og handicapområdet	
6.45.58 Det specialiserede børneområde	
6.45.59 Administrationsbidrag til Udbetaling Danmark	
6.48.60 Diverse indtægter og udgifter efter forskellige love	Kategori 2: Sekretariat og forvaltninger mv.
6.48.61 Vækstfora	
6.48.62 Turisme	
6.48.63 Udvikling af menneskelige ressourcer	
6.48.66 Innovation og anvendelse af ny teknologi	
6.48.67 Erhvervsservice og iværksætteri	
6.48.68 Udvikling af yder- og landdistriktsområder	

Note: Nogle af ovennævnte funktioner optræder først i regnskabet for 2013 og indgår følgelig ikke i opgørelsen af administrative udgifter over tid.

En fordel ved regnskabsmetoden er, at den – i modsætning til personalemetoden - inkluderer administrationsudgifter udover løn, som fx it-licenser, køb af ekstern konsulentbistand m.m. 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. Fordi decentraliseringsgraden 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.

Derudover har forskelle i konteringspraksis også stor betydning for, hvilke udgifter der medregnes i den regnskabsbaserede opgørelse. Der er fx stor forskel på, om udgifter til revision, it, forsikringer, indkøb, elever mv. konteres centralt på hovedkonto 6 eller helt eller delvist konteres ude på de enkelte driftsområder.

I det workshopforløb KORA har kørt sammen med Tønder og de øvrige deltagerkommuner, har vi dog tilstræbt at korrigere for – eller belyse omfanget af – de forskelle, der opstår grundet forskellig decentraliseringsgrad og konteringspraksis, for så vidt angår opgørelserne for 2013. Det har ikke været muligt inden for tidsrammen at foretage samme øvelse for opgørelserne over tid.

Endelig er der den ulempe ved regnskabsmetoden, at regnskabsudgifter på de valgte funktioner på hovedkonto 6 inkluderer de løbende pensionsindbetalinger til chefer og administrativt personale, der er overenskomstansat, men ikke udgifterne til tjenestemandspension³. Det giver et sammenligningsproblem mellem kommuner, idet andelen af tjenestemænd varierer på tværs af kommunerne.⁴ Sammenligningsproblemet er dog af mindre omfang.

1.2 Personalemetoden

Med personalemetoden opgøres kommunernes administrative udgifter ved at opgøre antallet af ledere og administrative medarbejdere og herefter gange antallet med de kommunespecifikke gennemsnitslønninger for de forskellige stillingskategorier. Hvis der i en kommune er under fem ansatte i en given stillingskategori, har KORA ikke adgang til den kommunespecifikke gennemsnitsløn, og der benyttes i stedet landsgennemsnitslønnen.

Løn- og personaledata hentes fra KRL (Kommunernes og Regionernes Løndatakontor), hvis database indeholder løn- og personaleoplysninger baseret på udtræk fra kommunernes lønsystemer.

Grundlaget for KRLs optælling af personaleforbruget er begrebet "fuldtidsbeskæftigede", som svarer nogenlunde til det, man i andre sammenhænge kalder "årsværk"⁵.

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

³ Tjenestemandspensioner konteres på den – med god grund – fravalgte funktion 6.52.72, som inkluderer tjenestemandspensioner for alle ansatte i kommunen – ikke kun de administrative medarbejdere på hovedkonto 6.

⁴ KRL oplyser, at andelen af tjenestemænd – for alle overenskomstområder – varierer mellem 2,2 % - 10,7 % (2009), 2,3 % - 10,2 % (2010), 2,4 % - 9,4 % (2011) og 1,4 % - 8,3 % (2012).

⁵ 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.

overenskomsten (fx Jurister og Økonomer). Stillingsoplysningerne kan desuden knyttes til de forskellige hovedkonti i Økonomi- og Indenrigsministeriets autoriserede kontoplan, så det fremgår, på hvilke konti den ansattes lønudgifter er konteret⁶.

Opgørelsen af antal ledere og administrative medarbejdere i denne analyse tager udgangspunkt i en afgrænsning, som KL har udviklet i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Afgrænsningen af administrative medarbejdere og ledere foretages primært ud fra medarbejdernes stilling. Dertil tilføjes medarbejderne i visse stillingskategorier, hvis de er konteret på *hovedfunktion 6.45 (Administration)* i kommunernes autoriserede kontoplan. Et eksempel på sidstnævnte er social- og sundhedspersonale. Disse stillingsgrupper er i udgangspunktet kategoriseret som ikke-administrative, men social- og sundhedspersonale, der er konteret på fx 6.45.57, vil typisk arbejde med visitation og sagsbehandling på hjælpeområdet og er derfor medregnet som myndighedspersoner. Kun udvalgte stillingsgrupper medregnes som administrative, hvis de er konteret på 6.45. Eksempelvis indgår psykologer ikke i gruppen af administrative medarbejdere, uanset hvor de er konteret.

På baggrund af medarbejdernes *stilling* inddeles kommunernes medarbejdere i fem hovedgrupper jf. Tabel 1.2, hvoraf fire af grupperne omfatter administrative medarbejdere og ledere. De fire grupper er: 1) administrative støttefunktioner og sekretariatsbetjening, 2) administrative chefer, 3) decentrale ledere og 4) personale der løser myndighedsopgaver.

Tabel 1.2 Inddeling af stillinger på administrative grupper

Administrative medarbejdere: Gruppe 1-4

Gruppe 1: Administrative støttefunktioner/sekretariatsbetjening, fortrinsvist udvalgte stillingsgrupper i overenskomstgrupperne "Akademikere" og "Kontor- og it-personale"

Gruppe 2: Administrative chefer, dvs. overenskomstgruppen "Chefer" samt chef-stillingsbetegnelser i overenskomstgrupperne "Akademikere", "Kontor- og it-personale" mv.

Gruppe 3: Decentrale ledere, fx institutionsledere i dagtilbud og på skoler

Gruppe 4: Personale der løser myndighedsopgaver, fx socialrådgivere i jobcentre

Gruppe 5: Ikke-administrativt personale, øvrige personalegrupper, fx lærere, Social- og sundhedsassistenter, teknisk personale mv.

Note: Administrative medarbejdere er defineret som gruppe 1 til 4, samt medarbejdere fra udvalgte stillingskategorier i gruppe 5, der er konteret på hovedfunktion 6.45 (Administration) i kommunernes autoriserede kontoplan. For den fulde liste over, hvilke stillingskategorier der er placeret hvor, se bilagstabel 1.1.

Når der i analysens resultater refereres til administrative medarbejdere og administrations omfang (opgjort med personalemetoden), er det således alle ansatte i kategorierne 1, 2, 3 og 4, der menes.

⁶ Kræver køb af et særtræk af data fra KRL.

Når antallet af ledere og administrative medarbejdere omregnes til administrative personaleudgifter, sker det ved at gange den kommunespecifikke (brutto)gennemsnitsløn⁷ for en given stillingsbetegnelse med antallet af medarbejdere ansat under den givne stillingsbetegnelse.

For overenskomstansatte indgår pensionsbidrag i bruttolønnen. Da tjenestemandspensionen ikke optjenes som løbende bidrag, kan det tilsvarende ikke gøres for tjenestemænd. I bruttolønnen for tjenestemænd indregnes derfor et fiktivt pensionsbidrag for tjenestemænd svarende til, hvad de ville have optjent som overenskomstansatte.⁸

Analyserne bygger på en opgørelse af antallet af ledere og tjenestemænd, som er tjenestemænd og overenskomstansatte, mens elever, ekstraordinært ansatte⁹ og fleksjobansatte ikke indgår.

Med personalemetoden opgøres det personale, der får udbetalt løn af kommunen. Det betyder for det første, at de administrative udgifter udover løn, som fx varekøb, ejendomsdrift, køb af administrative serviceydelser, it-licenser mv. ikke inkluderes.

Det betyder for det andet, at kommuner, der har valgt at udlicitere 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 administrative opgaver for andre end sig selv, få overvurderet det administrative ressourceforbrug. Det gælder fx for Fredericia Kommune, som driver et fælleskommunalt ældrekøkken for Kolding og Middelfart Kommuner og for Vejen Kommune, som har sekretariatsfunktionen for KKR (Kommunekontaktråd).

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 som Tønder Kommune, der sælger mange pladser til andre kommuner, vil således have flere administrativt ansatte og ledere på botilbudsområdet, end hvis den kun havde pladser til egen efterspørgsel.

I det workshopforløb KORA har kørt sammen med Tønder og de øvrige deltagerkommuner, har vi tilstræbt at korrigere for – eller belyse omfanget af – de forskelle, der opstår grundet forskellig praksis med hensyn til udlicitering af administrative opgaver og/eller fælleskommunal opgaveløsning (af et vist omfang) og salg af pladser i specialiserede tilbud, for så vidt angår opgørelserne for 2013. Det har ikke været muligt inden for tidsrammen at foretage samme øvelse for opgørelserne over tid.

Det skal bemærkes, at datatrækket fra KRL ikke indeholder alle selvejende institutioner og den administration, der ligger heri (fx børnehavedere). Dette kan underestimere administrationens samlede omfang. Problemet knytter sig hovedsageligt til Københavns og Frederiksberg 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 KRLs tal, og heraf udgør administrative medarbejdere kun en ganske lille del. Det

⁷ KRL anvender et lønbegreb, hvor bruttolønnen indeholder (grund)løntrinnet, særydelser (fx gene- el. aften-/nattetillæg), rådighedsstillæg mv., funktions-, kvalifikations- og resultatløns, feriegødtgørelse, pensionsbidrag, ATP og gruppelevsforikring. Det anvendte lønbegreb betyder, at lønnen ikke er fuldkommen lig med de udbetalte lønkroner, da diverse efterreguleringer (fx fradrag for afholdt ferie) holdes udenfor.

⁸ Det fiktive pensionsbidrag udregnes for at udligne den tekniske forskel, der ellers vil være i lønopgørelsen, som følge af forskellige pensionsordninger for henholdsvis overenskomstansatte og tjenestemænd. Det fiktive pensionsbidrag er således ikke en beregning af den egentlige værdi af tjenestemandspensionen, der formentlig er noget højere.

⁹ Personale, hvor der sker lønrefusion fra staten, fx ansatte i løntilskud, skånejob, jobtræning, revalidering, beskyttede stillinger mv.

vurderes derfor ikke at være af væsentlig betydning for denne analyse – på nær den indflydelse det har på landsgennemsnittet for dagtilbudsområdet.

Personaleopgørelsen er også følsom overfor overflytning af administrative opgaver, som det fx er tilfældet med Udbetaling Danmark¹⁰, idet der fortsat er en administrativ udgift for kommunen til de overflyttede opgaver, men ikke noget personaleforbrug i kommunen. Omfanget heraf opgøres dog i analysen af regnskabstallene.

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. Dermed også sagt, at ikke alle ansatte i de udvalgte stillingskategorier beskæftiger sig med administrative opgaver i hele deres arbejdstid. Det gælder fx ledere i dagtilbud, som måske kun bruger 2/3 af tiden på ledelse og administration og 1/3 af deres arbejdstid på pædagogfaglige opgaver. Denne andel kan naturligvis også variere på tværs af kommuner. Der er ikke i dette projekt blevet opgjort, i hvilken grad de ansatte, der tælles med som ledelse og administration, har administrative opgaver.

Den store fordel ved at benytte personaledata frem for regnskabsdata er, at personaledata i modsætning til regnskabsdata også inkluderer de decentrale personaleudgifter til administration og ledelse og kun i mindre omfang er påvirket af kommunernes varierende organisering og forskellige konteringspraksis.

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 produktivets- og kvalitetsforskelle i administrationen i kommunerne. Vi kan dermed ikke reelt sige noget om, hvorvidt administrationen er mere effektiv, da vi kun kan opgøre udgifterne hertil og ikke produktiviteten og kvaliteten. Men vi kan undersøge ressourceforbruget.

Denne analyse foretages ud fra både regnskabs- og personalemetoden for at afdække administrative udgifter fra begge vinkler. Fordele og ulemper opsummeres i tabellen nedenfor.

¹⁰ I alt overflyttes 933 sagsbehandlerårsværk gradvist pr. 1. oktober 2012, 1. december 2012 og 1. marts 2013 (Digitaliseringsstyrelsen m.fl., 2014: 13).

Table 1.3 Fordele og ulemper ved de to opgørelsesmetoder

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

Opsummerende vil regnskabsmetoden undervurdere det administrative ressourceforbrug i kommuner, hvor mange administrative medarbejdere er placeret decentralt, og hvor mange administrative udgifter konteres ud på de enkelte driftsområder. Omvendt vil det administrative ressourceforbrug være højt i kommuner, hvor relativt få administrative medarbejdere er placeret decentralt, og hvor en større andel af de administrative udgifter konteres centralt på hovedkonto 6.

Opsummerende vil personalemetoden tilsvarende undervurdere det administrative ressourceforbrug i kommuner, som har udlisteret administrative opgaver eller får løst disse af andre kommuner fx som følge af forpligtende samarbejder. Omvendt vil det administrative ressourceforbrug blive overvurderet i kommuner, som i mindre grad har udlisteret administrative opgaver og/eller løser administrative opgaver for andre kommuner eller er driftsansvarlig for fælleskommunale virksomheder og samarbejder. Såvel udviklingen over tid som forskelle mellem kommuner skal fortolkes i lyset af disse forbehold.

2 Udgiftsbehov på administrationsområdet

Opsamling på kapitel 2

- Kommunernes strukturelle vilkår har stor betydning for, hvor mange penge de bruger på administration.
- Udgifterne til den centrale administration er større, når kommunen har relativt få indbyggere, relativt spredt bosætning og en relativt stor andel enlige forsørgere.
- Personaleudgifterne til ledelse og administration er større, når kommunen ligger højt på det socioøkonomiske indeks og har relativt få indbyggere (indbyggertallet betyder dog mest for udgifter til den centrale administration).
- Tønder Kommune må forventes at have udgifter højere end landsgennemsnittet vurderet ud fra kommunens strukturelle vilkår – det gælder både udgifter til den centrale administration og personaleudgifterne.
- Tønders høje udgiftsbehov er især drevet af et relativt beskedent indbyggertal, spredt bosætning og en høj værdi på det socioøkonomiske indeks.

Administrationsudgifterne varierer på tværs af de danske kommuner. En del af variationen skyldes forskelle i kommunernes serviceniveau, organisering og effektivitet. En anden del af forskellen kan forklares ved, at kommunerne har forskellige strukturelle grundvilkår, som betyder, at nogle kommuner må forventes at bruge flere penge end andre på administration.

I dette kapitel identificeres gennem regressionsanalyser med data for alle landets kommuner de strukturelle faktorer, der bedst kan forklare forskellene i kommunernes administrationsudgifter. Når vi ved, hvilke faktorer der har betydning for udgiftsniveau, og hvor stor betydning de hver især har, så kan vi beregne hver enkelt kommunes udgiftsbehov, som er et mål for, hvor meget vi forventer, kommunen skal bruge på administration – givet kommunens strukturelle grundvilkår. Vi sammenligner derefter Tønder Kommunes udgiftsbehov med en landsgennemsnitlig kommune såvel som de udvalgte sammenligningskommuner.

De administrative udgifter, der indgår i regressionsanalyserne, opgøres på to måder: 1) på baggrund af kommunernes regnskaber for 2012 (regnskabsdata for 2013 var ikke tilgængelige for alle landets kommuner, da analysen blev udarbejdet)¹¹, og 2) på baggrund af løn- og personaledata for 2013, hvor antallet af administrative medarbejdere i hver kommune ganges med landsgennemsnitslønnen for den pågældende stilling¹². Der gennemføres med andre ord regressionsanalyser af både de regnskabsbaserede udgifter og de personalebaserede udgifter.

¹¹ Det forudsættes derfor, at sammenhængen mellem kommunernes strukturelle vilkår og de administrative udgifter ikke har ændret sig væsentligt fra 2012 til 2013. KORAs erfaring med at køre denne type analyser for regnskabsdata er, at resultatet er ret stabilt over tid.

¹² Der ganges med landsgennemsnitlige lønninger for, at lønforskelle i kommunerne ikke risikerer at give forkerte resultater i analysen (hvis fx der er en sammenhæng mellem store kommuner og høje lønninger, så ville kommunestørrelse få større betydning i analysen, selvom det ikke var størrelsen, men lønnen, der var afgørende).

De baggrundsforhold, der indgår i analysen, er udvalgt på baggrund af en række tidligere undersøgelser foretaget af Økonomi- og Indenrigsministeriet, ECO Nøgletal og på forskningsinstitutioner¹³.

De undersøgte baggrundsforhold vedrører to overordnede typer af potentielle udgiftsbehovsfaktorer:

- Forhold knyttet til kommunens befolkningssammensætning: fx andel børn af enlige forsørgere, andel familier i bestemte boligtyper, andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, andel ledige og andel borgere med folkeskole som højeste uddannelse
- Geo-strukturelle forhold: fx indbyggertal, befolkningstæthed, spredning i bosættelsen i kommunen og udviklingen i befolkningstallet.

Til delvis imødegåelse af de respektive ulemper i den regnskabsbaserede analyse og den personalebaserede analyse inddrages endvidere to kontrolvariabler. I den regnskabsbaserede analyse inddrages en variabel, der måler, hvor stor andel af det samlede administrative personale, der konteres på hovedkonto 6. Det gøres for at tage højde for, at kommunerne varierer i deres decentraliseringsgrad og konteringspraksis. Nogle kommuner vil altså have en større andel af det ledende og administrative personale placeret på hovedkonto 6 end andre kommuner. I analysen af de personalebaserede udgifter inddrages en variabel, der måler, hvor meget lønninger udgør af de samlede konterede udgifter på hovedkonto 6.¹⁴ Det gøres for at tage højde for, at kommunerne varierer i forhold til, om de primært selv løser mange administrative opgaver eller får løst opgaver af andre (fx nabokommuner eller private).

Derudover indgår en række faktorer, der inddrages som kontrolvariabler, fx kommunalbestyrelsens sammensætning og kommunens ressourcepres¹⁵. I alt er i de indledende analyser indgået over 40 forskellige mulige forklaringsfaktorer.

2.1 Udgiftsbehovsfaktorer og beregnede udgiftsbehov

Tabel 2.1 afrapporterer de faktorer, der i sidste ende viste sig at have statistisk signifikant betydning for kommunernes administrationsudgifter:

¹³ Se fx Houlberg 2011, Houlberg 2013 og Blom-Hansen m.fl. 2014

¹⁴ Her afgrænset til hovedfunktionerne 6.45 Administrativ organisation og 6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter.

¹⁵ Ressourcepresset måler, hvor store de samlede udgiftsbehov i kommunen er i forhold til kommunens velstand. Jo større værdi, jo større økonomisk pres lægger kommunens udgiftsbehov på kommunens muligheder for at finansiere servicen til borgerne.

Tabel 2.1 Regressionsanalyse af administrationsudgifter i regnskab 2012¹⁶ og personalebaserede administrationsudgifter i 2013

Faktorer med betydning for udgifterne:	Regnskabsbaserede administrationsudgifter 2012		Personalebaserede administrationsudgifter 2013	
	Ustand. koeff.	Stand. koeff.	Ustand. koeff.	Stand. koeff.
Konstant	11619***		10644***	
Geo-strukturelle forhold:				
Lille ø-kommune	1463***	,28***	1477***	,36***
Indbyggertal (logaritmisk)	-1264***	-,37***	-493**	-,19**
Rejsetid pr. indbygger	186***	,30***	-	-
Demografi og socioøkonomi:				
Andel børn af enlige forsørgere	119***	,27***	-	-
Socioøkonomisk indeks		-	20,5***	,50***
Kontrolvariabler:				
Ressourcepres	-41,9**	-,14**	-47,5***	-,21***
Andel administrative medarbejdere konteret på HK6	3179***	,16***	-	-
Lønningers andel af udgifterne på HK6	-	-	19,6**	,17**
R ² (justeret)	0,724		0,640	
N	98		98	

Note: ***:p<0,01 **:p<0,05 *:p<0,10. Stjerne angiver statistisk signifikans, dvs. hvor sikre er vi på, at resultatet ikke blot er tilfældigheder i data. Tre stjerner angiver den højeste sikkerhed og betyder, at der er 99 procent sikkerhed for, at resultaterne ikke skyldes statistiske tilfældigheder. "-" betyder, at faktoren ikke indgår i forklaringsmodellen, dvs. rejsetid forklarer kun regnskabs- og ikke personalebaserede udgifter. Stand. koeff. viser styrkeforholdet mellem de forklarende faktorer – jo større tal, jo større betydning (fortegnet betyder ikke noget for styrken, dvs. -,37 er stærkere end ,30). I analysen af regnskabsbaserede udgifter er der før identifikationen af forklaringsfaktorer korrigeret for regionale forskelle i områdetillæg. Ved beregning af de personalebaserede administrationsudgifter er for alle kommuner benyttet den landsgennemsnitlige lønudgift pr. ansat for at eliminere betydningen af forskelle i lokale lønniveauer og områdetillæg.

Værdierne R² i Tabel 2.1 er et mål for, hvor meget af variationerne i kommunernes administrationsudgifter pr. indbygger, som de oplyste faktorer kan forklare. I alt forklarer faktorerne således 72 procent af variationen i de regnskabsbaserede udgifter og 64 procent af variationen i de personalebaserede udgifter. Hovedparten af den variation, vi ser i kommunernes administrationsudgifter, kan altså forklares med forskelle i kommunernes strukturelle grundvilkår.¹⁷

Indbyggertal (logaritmisk), ø-kommune og ressourcepres har betydning for udgifterne i både den regnskabsbaserede og personalebaserede analyse. De administrative udgiftsbehov pr. indbygger er således større i indbyggermæssigt små kommuner, i særlig grad i de små ø-kommuner, samtidig med at kommuner under økonomisk pres har mindre administrativt ressourceforbrug. Det gælder uanset om opgørelsen baseres på de regnskabsførte udgifter eller de administrative medarbejdere.

I forhold til indbyggertallet peger begge analyser på stordriftsfordele i den kommunale administration, idet udgifterne falder med stigende indbyggertal (stordriftsfordelene betyder

¹⁶ Udgifterne afgrænset som udgifter på hovedfunktionerne 6.45 Administrativ organisation og 6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter samt udgifter på hovedfunktion 6.42 Politisk organisation, ekskl. funktion 6.42.43 Valg mv.. Det har ikke betydning for de forklarende faktorer og deres indbyrdes vægte, om udgifterne i stedet afgrænses alene til hovedfunktion 6.45 og 6.48.

¹⁷ Det skal dog bemærkes, at R² gælder den samlede model, hvori også ressourcepres og lønandel/HK6-andel indgår.

dog mest for de regnskabsbaserede udgifter). Sammenhængen er logaritmisk, hvilket betyder, at stordriftsfordelene er størst for de mindste kommuner og flader ud med stigende kommunestørrelse (for illustration se figur 5.1 i kapitel 5). Hertil kommer, at små ø-kommuner har særlige smådriftsulemper svarende til, at det koster 1.463 kr. mere pr. indbygger at drive den centrale administration i små ø-kommuner eller 1.477 kr. mere pr. indbygger at aflønne det administrative personale. Tilsvarende lægger økonomisk pres en dæmper på det administrative ressourceforbrug svarende til, at for hver procentpoint preset øges i forhold til et landsgennemsnit på 100, så reduceres udgifterne til central administration med 42 kr. pr. indbygger og lønudgifterne til det administrative personale med 48 kr. pr. indbygger. Når pengene er knappe, bruges der simpelthen færre penge på administration. Det er ikke ensbetydende med, at udgiftsbehovet er mindre, blot fordi kommunen er økonomisk presset. Ressourcepres indgår derfor ikke som en del af beregningen i kommunernes udgiftsbehov, men som en kontrolvariabel, der skal sikre retvisende estimater for de øvrige forklarende variabler.

De øvrige forklaringsfaktorer er forskellige for de to mål for administrationsudgifter. Det skal dels ses i lyset af de metodiske styrker og svagheder ved de to opgørelsesmetoder (jf. tabel 1.2), dels i lyset af, at der også indholdsmæssigt er tale om forskellige mål for det administrative ressourceforbrug. Hvor personalemetoden medregner personaleforbrug udenfor den centrale administration, men ikke medregner administrative udgifter udover løn, så medregner den regnskabsbaserede opgørelse ikke administrative udgifter uden for den centrale administration (hovedkonto 6), men omfatter til gengæld de centrale udgifter til andet end løn som fx udgifter til bygningsvedligeholdelse, kørsel, it, revision og eventuelle betalinger til andre kommuner eller private aktører, der udfører administrativt arbejde for kommunen.

Overordnet betyder de geo-strukturelle forhold mere for de administrative udgifter i den centrale administration (hovedkonto 6 i regnskabet) end for de personalebaserede administrationsudgifter (centrale såvel som decentrale administrative medarbejdere). Spredt bosætning (målt som rejsetid) giver således større administrative udgifter i den centrale administration men ikke i forhold til de personalebaserede administrationsudgifter. Hertil kommer, at stordriftsfordelene knyttet til kommunestørrelsen slår mere igennem på de centrale administrationsudgifter end på de personalebaserede administrationsudgifter. Det kan hænge sammen med, at spredt bosætning giver øgede transportomkostninger for centrale administrative medarbejdere (mellem forvaltninger/rådhusafdelinger og til borgernes hjem fx ved visitation til hjemmepleje), og at administrative stordriftsfordele i højere grad kan knytte sig til de ikke-personalebårne udgifter som fx it, revision og konsulentytelser end til det administrative personale.

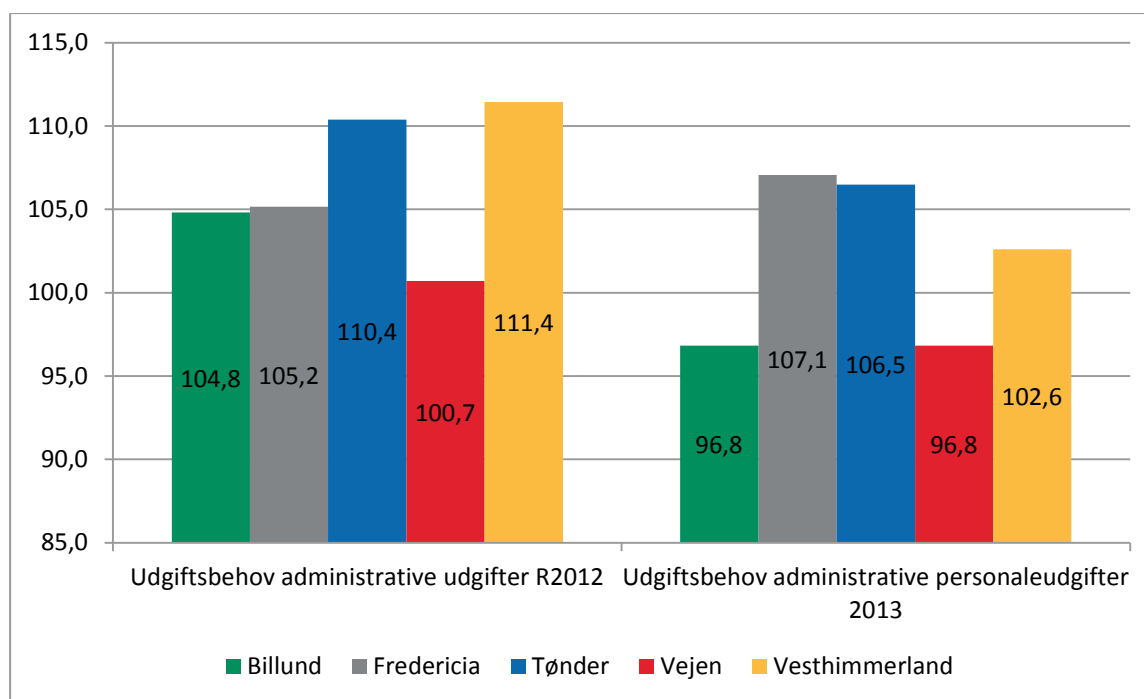
De socioøkonomiske faktorer betyder overordnet mere for de personalebaserede administrationsudgifter end for de samlede administrative udgifter på hovedkonto 6. Det kan hænge sammen med, at socioøkonomiske behovsfaktorer øger behovet også for decentrale administrative medarbejdere, men i mindre grad øger behovet for ikke-personalebårne administrationsudgifter som bygningsvedligeholdelse, kørsel, it mv. I den personalebaserede analyse måles de socioøkonomiske udgiftsbehov ved et samlet indeks for de socioøkonomiske udgiftsbehov¹⁸, mens de i den udgiftsbaserede analyse måles ved andel børn af enlige forsørgere. I begge tilfælde vil de pågældende faktorer være en indikator for grupper af borgere, der alt andet lige oftere trækker på kommunens administrative ressourcer på ikke mindst social- og beskæftigelsesområdet. Det socioøkonomiske indeks indfanger dog også noget andet og mere, idet fx faldende befolkningstal også indgår heri.

¹⁸ Det socioøkonomiske indeks, der anvendes af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Endelig viser analysen - ikke overraskende - at jo større en andel af det administrative personale, der aflønnes på hovedkonto 6, jo større er de i regnskabet registrerede udgifter på hovedkonto 6. Tilsvarende viser analysen, at jo større en andel af administrationsudgifterne, der ikke er lønudgifter - som følge af, at kommunen fx køber administrative ydelser hos private leverandører og andre kommuner - jo lavere vil kommunens udgifter alt andet lige se ud i den personalebaserede analyse.

Når vi nu kender de faktorer, der har betydning for udgiftsniveauet til administration, og vi ved, hvordan kommunerne placerer sig med hensyn til disse faktorer, så kan vi for de enkelte kommuner beregne et udgiftsbehov pr. indbygger for henholdsvis de centrale administrationsudgifter og de personalebaserede administrationsudgifter¹⁹. Da der er indholdsmæssige forskelle i de to typer af administrative udgifter (centrale regnskabsudgifter vs. centrale og decentrale personaleudgifter) og i de forskellige forklarende faktorer i udgiftsbehovsanalyserne, så er de beregnede udgiftsbehov for hver af kommunerne ikke ens. De beregnede udgiftsbehov for de regnskabsbaserede og de personalebaserede administrationsudgifter har dog en korrelationskoefficient (sammenhængsmål) på 0,76, hvilket betyder, at der er en meget stærk sammenhæng mellem de to mål²⁰.

Figur 2.1 Beregnede udgiftsbehov



Note: Udgiftsbehovene er beregnet på grundlag af kriterierne i **Tabel 2.1**. Ved beregningen indgår "ressourcepres" som kontrolvariabel, ikke som et udgiftsbehovskriterium. I praksis sker dette ved at ressourcepres indgår som en landsgennemsnitlig konstant. Udgiftsbehovene er indekseret i forhold til et landsgennemsnit (vægtet) på 100.

Figur 2.1 viser de beregnede udgiftsbehov for de to analyser, opgjort som indeks med landsgennemsnittet sat lig 100.

¹⁹ Det bemærkes, at de beregnede udgiftsbehov er baseret på den *landsgennemsnitlige* betydning af de enkelte udgiftsbehovsfaktorer, som det fremgår af tabel 2.1. I praksis vil de enkelte faktorer godt kunne have forskellig betydning i forskellige dele af landet og i forskellige kommuner.

²⁰ Hvis de to mål var identiske, ville korrelationskoefficienten være 1. Hvis der ingen sammenhæng var, ville den være 0.

Det fremgår, at alle fem kommuner på nær Fredericia har relativt højere udgiftsbehov knyttet til de centrale administrative udgifter end til de administrative personaleudgifter. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at alle fem kommuner er relative små kommuner og derfor ikke har samme muligheder for at udnytte stordriftsfordele for ikke-lønbårne udgifter som en landsgennemsnitlig kommune.

Sammenlignes de fem kommuner indbyrdes, har Tønder og Fredericia relativt store udgiftsbehov, uanset om vurderingen baseres på den regnskabsbaserede eller den personalebaserede analyse. Omvendt er Vejen Kommunes udgiftsbehov relativt lavt i begge analyser. For Billund og Vesthimmerlands Kommuner er billedet lidt mindre entydigt.

Forskellene mellem de fem kommuners grundvilkår illustreres mere nuanceret i næste afsnit.

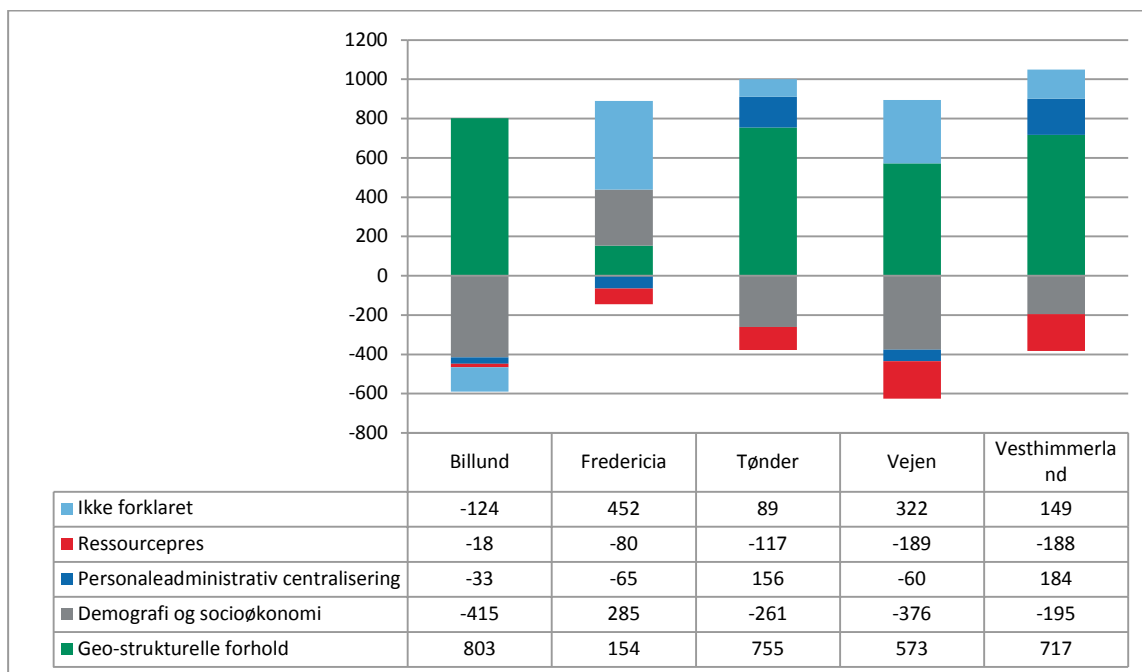
2.2 Statistiske forklaringer på afvigelser fra landsgennemsnit

I dette afsnit forsøger vi at vise, hvilke af de forklarende faktorer der trækker i hvilken retning, og hvor meget de hver især betyder i forhold til, hvor høje administrationsudgifter, vi forventer i hver enkelt kommune. Det gør vi ved en såkaldt "statistisk dekomponering".

I Tabel 2.1 er de forklarende faktorer samlet under nogle overskrifter: Geo-strukturelle forhold, demografi og socioøkonomi og kontrolvariabler. I Figur 2.2 og Figur 2.3 er det vist, hvor meget de forskellige grupper af faktorer betyder, og i hvilken retning de trækker, dvs. om vi skal forvente højere eller lavere udgifter end en landsgennemsnitlig kommune som følge af kommunens geo-struktur og befolkningens sammensætning.

Det skal bemærkes, at de udgifter, der her vises og dekomponeres, *ikke* er de samme som de udgifter, vi benchmarker i afsnit 4.1 og 4.2. Dekomponeringen af regnskabsudgifterne er således baseret på regnskab 2012 (uden korrektioner) og dekomponeringen af personaleudgifter er på de ikke-korrigerede 2013-tal, hvor personaleudgifterne opgøres med landsgennemsnitslønninger frem for kommunespecifikke lønninger. Dekomponeringen skal derfor primært anvendes til at se på, hvor meget de forskellige forhold hver især betyder, og i hvilken retning de trækker.

Figur 2.2 Statistisk dekomponering af regnskabsudgifter for 2012



Note: Alle afvigelser er opgjort i forhold til en landsgennemsnitlig udgift på 5.264 kr. pr. indbygger. Bemærk at den statistiske dekomponering er foretaget på ikke-korrigerede tal for regnskab 2012, hvorfor udgifterne adskiller sig fra opgørelsen i afsnit 4.1. Udgifterne R2012 omfatter nettodriftsudgifter på hovedfunktionerne 6.45 Administrativ organisation og 6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter samt udgifter på hovedfunktion 6.42 Politisk organisation, ekskl. funktion 6.42.43 Valg mv.

Figur 2.2 viser de forskellige faktoreres bidrag til at forklare, hvorfor de fem kommuners administrative udgifter på hovedkonto 6 adskiller sig fra en landsgennemsnitlig udgift.

Alle fem kommuner kan forventes at have højere udgifter til administration end landsgennemsnittet som følge af geo-strukturelle forhold grundet en kombination af begrænset kommunestørrelse og spredt bosætning. Mindst i Fredericia Kommune (som har en relativ tæt bosætning) og størst i Billund (især grundet lille indbyggertal) og Tønder (som har en meget spredt bosætning). I de to sidstnævnte kommuner kan en ekstra administrationsudgift pr. indbygger på henholdsvis 800 kr. og 750 kr. forklares ved særligt udgiftskrævende geo-strukturelle forhold. Omvendt er Fredericia den af de fire kommuner, der oplever et øget administrativt udgiftsbehov som følge af en mere udgiftskrævende socioøkonomisk sammensætning af befolkningen. Dette bidrager isoleret set til at forklare små 300 kr. af det, som Fredericia Kommunes udgifter ligger over den landsgennemsnitlige udgift. De fire øvrige kommuner har derimod et relativt lavt administrativt udgiftsbehov som følge af den socioøkonomiske sammensætning – her målt ved andel enlige forsørgere. Kun Fredericia har således en andel af enlige forsørgere, der ligger over landsgennemsnittet.

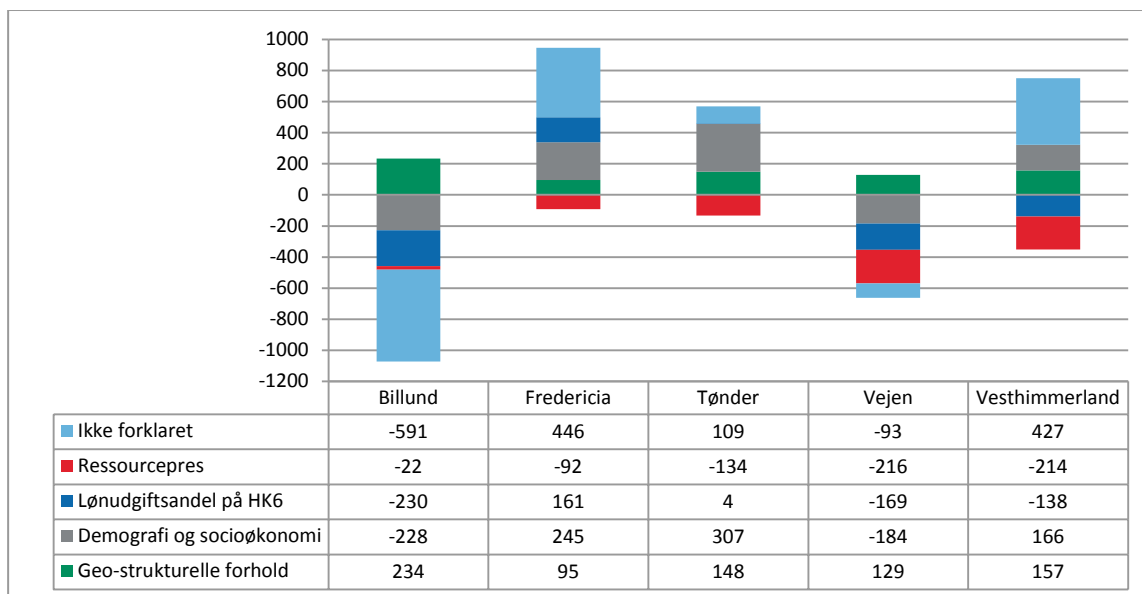
Konteringsmæssigt adskiller Tønder og Vesthimmerland sig fra de øvrige kommuner ved, at en relativ høj andel af de administrative medarbejdere er placeret centralt på hovedkonto 6. Dette kan forklare, at de to kommuner ligger 160-180 kr. over den landsgennemsnitlige udgift pr. indbygger, i den regnskabsbaserede analyse. Det gælder for alle fem kommuner, at de bruger færre penge på administration som følge af økonomisk pres (ressourcepres-faktoren). Relativt set mindst i Billund.

For alle fem kommuner gælder, at en væsentlig del af merforbruget i forhold til landsgennemsnittet statistisk kan forklares ved forskelle i udgiftsbehov og økonomisk pres. Andre

forhold spiller naturligvis også ind herunder lokale forhold, der ikke indfanges i en analyse som denne. Men fokuserer vi på de identificerede forklaringsfaktorer for kommunerne under ét, har Billund Kommune samlet set et udgiftsniveau, der er 124 kr. *mindre* pr. indbygger, end vi skulle forvente ud fra de udgiftsbehov og det økonomiske pres, som kommunen står overfor. Omvendt gælder for de fire øvrige kommuner, at merforbruget i forhold til landsgennemsnittet ikke fuldt ud kan forklares ved mere udgiftskrævende grundvilkår. Den ikke-forklarede andel af udgifterne svinger fra 90 kr. pr. indbygger i Tønder Kommune til 450 kr. i Fredericia. Som nævnt er dette billede baseret på ikke-korrigerede 2012-tal.

Hvis vi i stedet vender blikket mod de administrative personaleudgifter, får vi nedenstående billede:

Figur 2.3 Statistisk dekomponering af personaleudgifter 2013



Note: Alle afvigelser er opgjort i forhold til en landsgennemsnitlig udgift på 7.115 kr. pr. indbygger. Bemærk at den statistiske dekomponering er foretaget på de ikke-korrigerede personaletal, og at der er ganget med landsgennemsnitsslønninger, hvorfor udgifterne ikke er de faktiske personaleudgifter og adskiller sig fra opgørelsen i afsnit 4.2.

I lighed med Figur 2.2 ser vi, at de geo-strukturelle forhold er mindre udgiftskrævende i Fredericia Kommune end i de fire øvrige kommuner (grundet større indbyggertal). I dette tilfælde ikke mindst i forhold til Billund, som har det mindste indbyggertal af de fem kommuner. Vi kan dog se, at geo-strukturelle forhold generelt betyder langt mindre for de personalebaserede udgifter, end de gjorde for de regnskabsbaserede. Det skyldes både, at stordriftsfordelen vejer tungest i regnskabsopgørelsen, og at spredt bosætning ikke længe indgår som en forklarende faktor i denne kategori.

Omvendt trækker befolkningens socioøkonomiske sammensætning udgiftsbehovet for administrativt personale op i Fredericia, Tønder og Vesthimmerlands Kommuner, mens de socioøkonomiske forhold lægger beslag på færre personaleadministrative ressourcer end landsgennemsnitligt i Vejen og Billund. For Tønder og Vesthimmerland er der nu – modsat før – en forventning om, at de bruger flere penge som følge af deres demografi og socioøkonomi. Det skyldes, at demografi og socioøkonomi nu måles ved hjælp af det socioøkonomiske indeks, og her ligger Tønder og Vesthimmerland (og Fredericia) over landsgennemsnittet. Som nævnt indfanger det socioøkonomiske indeks noget mere end andelen af enlige forsørgere, bl.a. faldende befolkningstal. Det er sandsynligvis også en del af forkla-

ringen på, at spredt bosætning ikke indgår i modellen, når det socioøkonomiske indeks er med.²¹ For Tønder og Vesthimmerland gælder med andre ord, at en del af de udgiftsbehov, der i figur 2.2, opfanges af geo-strukturelle forhold knyttet til spredt bosætning, i figur 2.3 i stedet opfanges af det socioøkonomiske indeks.

Organiseringsmæssigt adskiller Fredericia og til dels Tønder Kommuner sig fra de øvrige kommuner ved, at en relativ stor del af udgifterne på hovedkonto 6 er lønninger, altså den del af de centrale administrative udgifter, der medregnes i den personalebaserede analyse. Omvendt kommer de øvrige tre kommuner ud med relativt lavere udgifter i den personalebaserede analyse som følge af, at en større andel af deres centrale administrationsudgifter er ikke-lønbarne og derfor falder uden for den personalebaserede analyse.

Når der er taget højde for alle de afvigelser, der statistisk kan forklares ved forskelle i udgiftsbehov, befolkningstilbagegang og økonomisk pres, er der i Fredericia Kommune en ikke-forklaret merudgift til administrativt personale på 450 kr. pr. indbygger og tilsvarende en ikke-forklaret merudgift på 430 kr. pr. indbygger i Vesthimmerland og på 110 kr. pr. indbygger i Tønder. Billund har omvendt et forbrug, der er 590 kr. *mindre* end forventeligt ud fra de økonomiske grundvilkår. Endelig ligger Vejen Kommunes administrative personaleforbrug 90 kr. pr. indbygger under det statistisk forventede. Det er dog vigtigt at bemærke, at analysen er foretaget på de ikke-korrigerede personaledata, og at der ikke er taget højde for, at kommunerne her er tildelt landsgennemsnitlige lønninger frem for de kommunespecifikke lønninger. Når vi har korrigeret data og taget højde for det faktiske lønningsniveau i kommunerne, er det således kun Fredericia, der har en ikke-forklaret udgift over landsgennemsnittet (se afsnit 4.2.2).

Samlet peger analyserne i Figur 2.2 og Figur 2.3 på, at Billund Kommunes administrative ressourceforbrug ligger under det forventelige givet de administrative udgiftsbehov og presset på kommunens økonomi. Omvendt har Vesthimmerland, Tønder og særligt Fredericia et administrativt ressourceforbrug, der ligger over det, der kan forklares ved særligt udgiftskrævende grundvilkår. For Vejen gælder, at det administrative personaleforbrug ligger under det statistisk forventelige, mens de regnskabsbaserede udgifter ligger over det statistisk forventelige.

I næste kapitel rettes fokus mod udviklingen i de fem kommuners administrative udgifter fra 2007 til 2013.

²¹ Fordi der er en sammenhæng mellem faldende befolkningstal og spredt bosætning, så kommuner med spredt bosætning også er de kommuner, der oplever størst befolkningstilbagegang.

3 Udviklingen i administrationsudgifter 2007 til 2013

Opsummering på kapitel 3

- Tønder Kommune oplever den mindste stigning i de absolutte udgifter til den centrale administration i perioden 2007 til 2013, kun overgået af Vesthimmerlands Kommune, der oplever et decideret fald.
- Tønder Kommune oplever imidlertid også det største fald i indbyggertallet i denne periode.
- Opgjort pr. indbygger stiger udgifterne til den centrale administration i Tønder fra 2007 til 2010, parallelt med den gennemsnitlige stigning i de fem kommuner. Fra 2010 til 2012 falder Tønders udgifter pr. indbygger markant mere i Tønder end i de øvrige fire kommuner. Fra 2012 til 2013 stiger udgifterne pr. indbygger, såvel som de samlede administrative udgifter, mere i Tønder end i de fire andre kommuner.
- I Tønder Kommune er antallet af ledere og administrativt personale lavere i 2013 end 2007 – det er ikke tilfældet i nogen af de andre kommuner eller på landsplan.
- Opgjort pr. indbygger har Tønder en lille stigning i antallet af ledere og medarbejdere fra 2007 til 2013. Stigningen er mindre end den gennemsnitlige stigning for kommunegruppen, men på landsplan er der tale om et fald.
- Opgjort på personalegrupper er der i Tønder og deltagerkommunerne en svag stigning i antallet af medarbejdere med sekretariatsbetjening/støttefunktioner, modsat landsgennemsnittet. Ellers følger Tønder og de øvrige kommuner overordnet set den landsgennemsnitlige udvikling med færre chefer, færre decentrale ledere og mere myndighedspersonale pr. indbygger.
- Opgjort på områder følger Tønder og de øvrige kommuner overordnet set også den landsgennemsnitlige tendens til flere medarbejdere centralt (pga. overtagelse af statslige medarbejdere i jobcenteret) og færre på især skole- og dagtilbudsområdet og lidt færre på ældreområdet.

I dette kapitel beskriver vi udviklingen i de fem kommuners administrative udgifter. Først beskriver vi udviklingen i de centrale administrative udgifter, dvs. dem vi kan opgøre i regnskabstallene og bagefter beskrives udviklingen i antallet af ledere og administrative medarbejdere – både dem der er placeret centralt og decentralt. Opgørelserne i dette kapitel bygger på de data, vi kan trække fra Danmarks Statistik og KRL, og disse data er *ikke* blevet drøftet af deltagerkommunerne på den fælles workshop, og de er derfor ikke korrigeret, sådan som det er tilfældet med de 2013-data, der præsenteres i kapitel 4. Af den grund er det *udviklingen* i frem for *niveauet* for de administrative udgifter, vi fokuserer på her.

Da data er ukorrigeret, skal de forskellige ulemper og forbehold, der knytter sig til de to datakilder, og de forhold der påvirker en opgørelse over tid, holdes for øje, når resultaterne læses.

3.1 Udviklingen i de centrale administrationsudgifter (regnskabsdata) 2007 til 2013

I dette afsnit analyseres udviklingen i de fem kommuners administrative udgifter konteret på hovedkonto 6. Analysen omfatter udgifterne på hovedfunktionerne 6.45 Administrativ organisation og 6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter. Det bemærkes, at der i analysen ikke er korrigeret for opgaveændringer i perioden, hvorfor analysens fokus ikke er den absolute udvikling i udgifterne i den enkelte kommune, men en sammenligning af udviklingen i den ene kommune i forhold til udviklingen i de andre kommuner. De to væsentligste opgaveændringer i perioden vedrører:

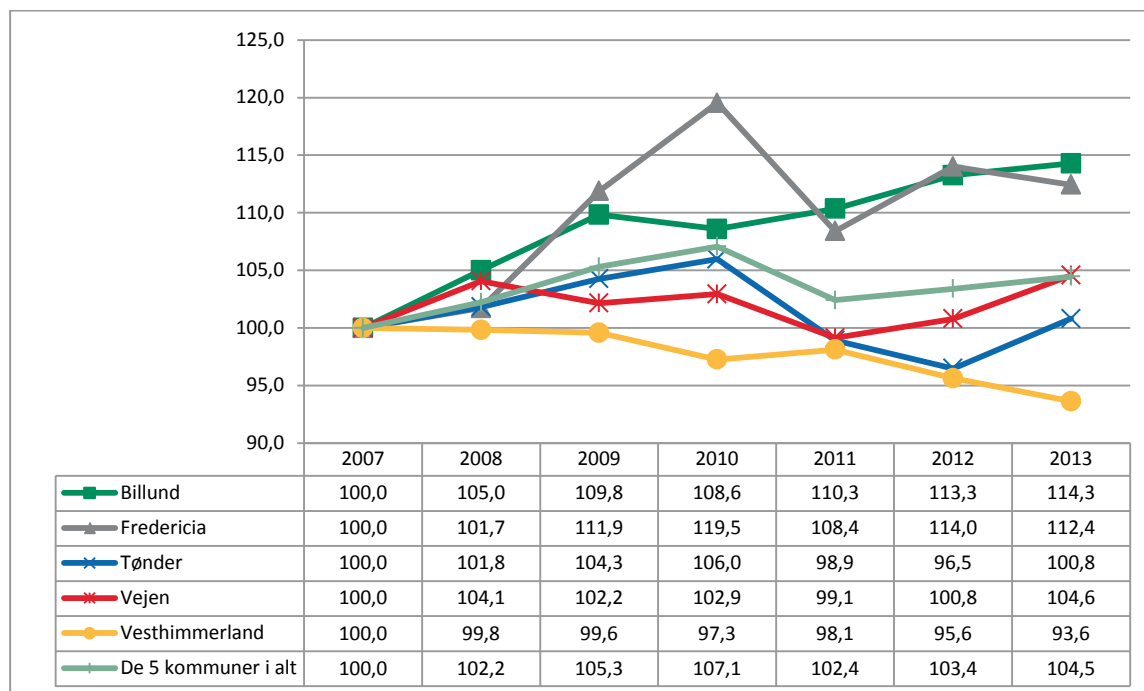
- Kommunernes overtagelse af ansvaret for forsikrede ledige pr. 1. august 2009. Denne opgaveændring har udgiftsmæssig virkning fra 2010 og løfter samlet kommunernes administrationsudgifter med 867 mio. kroner (2010-priser)
- Kommunernes overtagelse af væksthuse i 2011, der løfter kommunernes administrationsudgifter med 94 mio. kroner (2011-priser). Derudover betyder oprettelsen af Udbetaling Danmark, at udgifterne hertil går fra at være en lønudgift til at være en tjenesteydelse, hvilket påvirker udgiftsopgørelsen i tabel 3.2.

Figur 3.1 viser udviklingen i de samlede centrale administrationsudgifter fra 2007 til 2013. Udgifterne er her ikke opgjort pr. indbygger, men viser for hver kommune udviklingen i kommunens samlede administrative udgifter i forhold til niveauet i 2007 (2007=100). Hvordan udgifterne fordeler sig på henholdsvis Administrativ organisation og Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter fremgår af Tabel 3.1 længere nede i afsnittet.

Det fremgår af Figur 3.1, at de absolute udgifter til administration er steget mest i Billund og Fredericia, og omvendt er faldet relativt mest i Vesthimmerland. Stigningen for Fredericias vedkommende skal blandt andet ses i lyset af et stigende indbyggertal og som følge heraf et behov for at øge det samlede administrative ressourceforbrug, mens der omvendt har været befolkningstilbagegang i Vesthimmerland.

Vejen Kommune har haft en udgiftsudvikling tæt på den gennemsnitlige for de fem kommuner, mens forløbet i Tønder karakteriseres ved en relativ stor reduktion i administrationsudgifterne fra 2010 til 2012, efterfulgt af en overgennemsnitlig stigning fra 2012 til 2013.

Figur 3.1 Udviklingen i de samlede administrative udgifter regnskab 2007 – regnskab 2013 (2013 priser)



Note: Administrative udgifter omfatter nettodriftsudgifter på hovedfunktionerne 6.45 Administrativ organisation og 6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter. Der er i tabellen ikke korrigeret for opgaveændringer. Nøgletal for de fem kommuner under et er vægtede beregninger.

Kilde: Oplysninger om regnskab 2007-2012 stammer fra Danmarks Statistikbank, REGK31. Oplysninger for 2013 er af de fem kommuner indberettet direkte til KORA.

Da udgifterne til administrativ organisering (6.45) udgør langt størstedelen af administrationsudgifterne, afspejler den samlede udgiftsudvikling i al væsentlighed udviklingen i udgifterne til administrativ organisering og i mindre grad udviklingen i udgifter til Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter (6.48) (jf. Tabel 3.1). De stigende administrationsudgifter i Billund og Fredericia hænger sammen med stigende udgifter til administrativ organisering i kombination med fluktuerende eller faldende udgifter til Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter. Tilsvarende er de faldende udgifter i Vesthimmerland primært drevet af faldende udgifter til administrativ organisering. For Tønders vedkommende hænger den samlede udgiftsstigning fra 2012 til 2013 sammen med en relativ stor stigning i udgifterne til Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter, men også for Tønder er det udviklingen i udgifterne til administrativ organisering, der har størst betydning for det samlede billede af udgiftsudviklingen. Såvel i forhold til faldet i udgifterne fra 2010 til 2012 og den efterfølgende stigning fra 2012 til 2013.

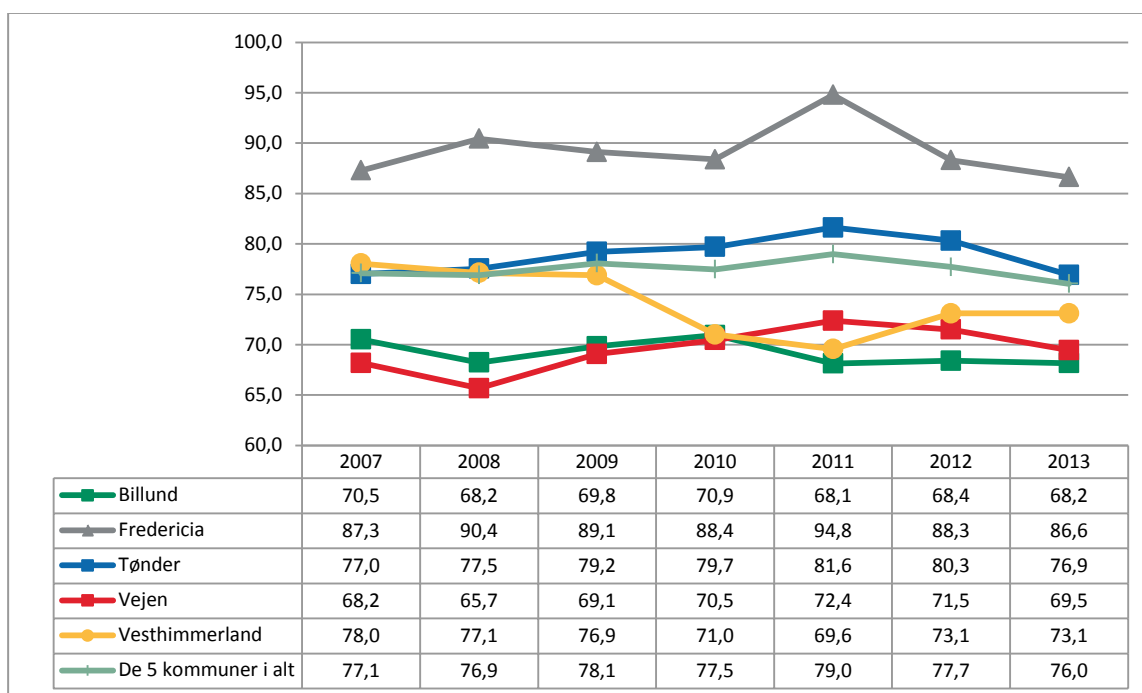
Men er det så især udgifterne til løn, der er steget i perioden? Eller drives udviklingen af andre udgiftsposter end løn? Svaret ses i Figur 3.2 og Tabel 3.2. For kommunerne er helhedsindtrykket, at udviklingen i lønudgifter og udviklingen i ikke-løn udgifter forløber parallelt (jf. Tabel 3.2). Der er dog afvigelser og nuancer i forhold til dette generelle billede. Den største afvigelse finder vi i Vesthimmerland, hvor de faldende administrationsudgifter fra 2007 til 2013 har været drevet af faldende lønudgifter, hvorimod ikke-løn udgifterne har været stigende i samme periode²². Mønstret for Tønder Kommune er til og med 2011 ka-

²² En del af forklaringen er formentlig, at Vesthimmerland har udliciteret deres lønadministration (se evt. bilagsafsnit om korrektion af personaletal).

rakteriseret ved, at lønudgifterne stiger mere end ikke-løn udgifterne, hvorimod lønudgifterne fra 2011 til 2013 er reduceret mere end ikke-løn udgifterne.

De ovenævnte forskydninger mellem løn og ikke-løn udgifter illustreres også i Figur 3.2, der viser udviklingen i lønudgifternes andel af de samlede administrative udgifter.

Figur 3.2 Udviklingen i lønudgifternes andel af de administrative udgifter regnskab 2007 – regnskab 2013 (2013 priser)



Note: Administrative udgifter omfatter nettodriftsudgifter på hovedfunktionerne 6.45 Administrativ organisation og 6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter. Udgifter til lønninger er afgrænset til udgifter konteret på hovedart 1 Lønninger. Der er i tabellen ikke korrigeret for opgaveændringer. Nøgletal for de fem kommuner under et er vægtede beregninger.

Kilde: Oplysninger om regnskab 2007 til 2012 stammer fra Danmarks Statistikbank, REGK31. Oplysninger for 2013 er af de fem kommuner indberettet direkte til KORA.

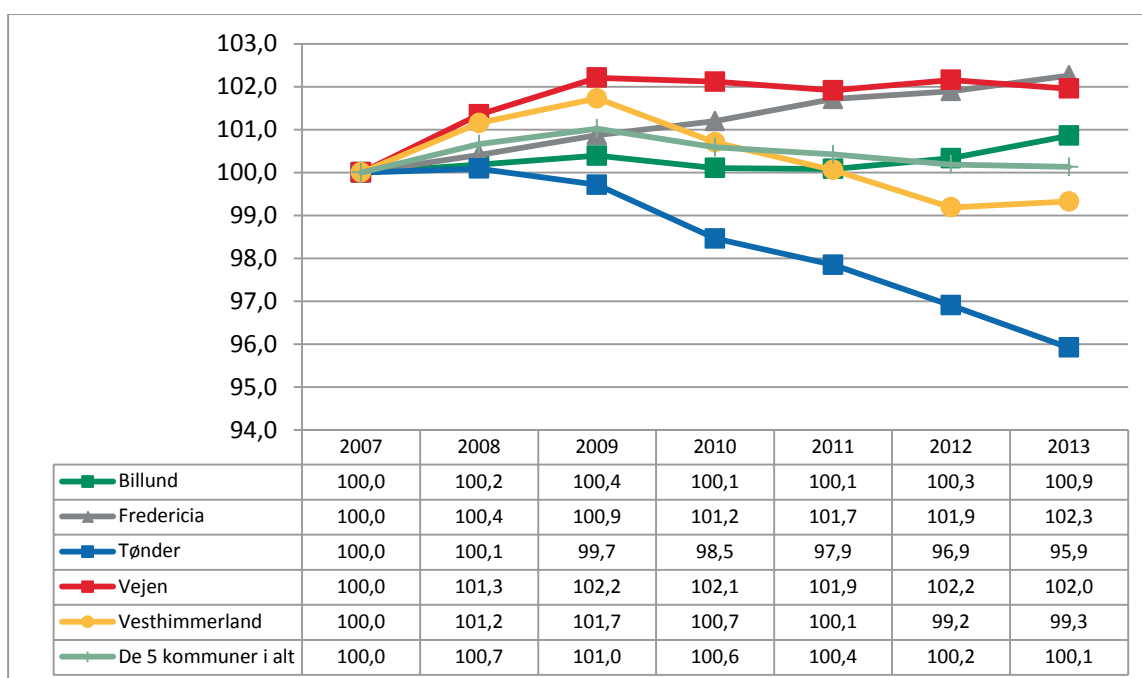
Fredericia har i hele perioden haft en lønandel, der ligger omkring ti procentpoint over det gennemsnitlige for de fem kommuner. Fredericia Kommunes centrale administrationsudgifter knytter sig dermed i højere grad end de øvrige kommuner til aflønning af eget ansat personale. Vesthimmerland har i perioden haft den største ændring i lønandelen, idet den falder fra 2009 til 2011, men – i modsætning til hvad der gør sig gældende i de andre kommuner – stiger lidt igen fra 2012. For Billund reduceres lønandelen med to til tre procentpoint fra 2011, så Billund ved slutningen af perioden har den laveste lønandel af de fem kommuner. Både niveauet for og udviklingen i Tønder Kommunes lønandel ligner det gennemsnitlige for de fem kommuner. Lønandelen stiger således frem til 2011, men falder så i slutningen af perioden²³ og ligger i 2013 stort set på niveauet med første år efter kommunalreformen.

²³ Dette kan igen hænge sammen med, at kommunerne fra 2012 har overført administrativt personale til Udbetaling Danmark, der konteringsmæssigt betyder, at det, der tidligere var en lønudgift, nu optræder som en udgift til Udbetaling Danmark.

Indtil videre har vi alene set på udviklingen i de samlede administrationsudgifter, uafhængigt af udviklingen i indbyggertallet. Udviklingen i de samlede omkostninger er dog i sagens natur tæt knyttet til udviklingen i indbyggertallet, idet et voksende eller faldende befolkningstal oftest vil give anledning til henholdsvis en stigning eller et fald i de samlede administrationsudgifter.

Det fremgår af Figur 3.3, at Vesthimmerlands og Tønder Kommuner adskiller sig fra de tre øvrige kommuner ved at være udfordret af et faldende indbyggertal og de heraf afledte behov for tilpasning af det administrative ressourceforbrug til den nye befolkningsmæssige virkelighed. Denne demografiske udfordring og den afledte udgiftstilpassningsudfordring er Vesthimmerland blevet ramt af fra 2010, mens den har været et grundvilkår i Tønder Kommune i hele perioden og samlet set fra 2007 til 2013 har resulteret i, at befolkningstallet er reduceret med over fire procent.

Figur 3.3 Udvikling i indbyggertal 2007 til 2013 (2007=100)



Note: Indbyggertallet er opgjort pr. 1. januar i året.

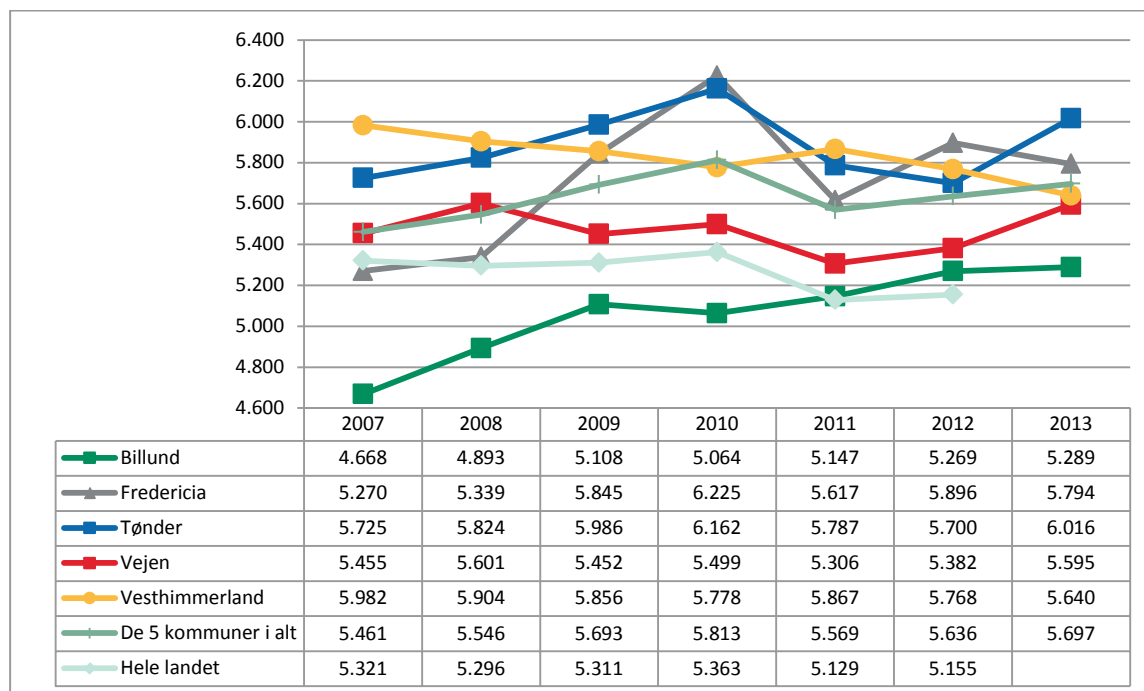
Kilde: Oplysninger om indbyggertal stammer fra Danmarks Statistikbank, FOLK 1.

Omvendt er befolkningstallet stigende i Fredericia og Vejen og – fra 2012 – i Billund, hvilket betyder, at disse kommuner i modsætning til Vesthimmerland og Tønder ikke oplever et demografisk betinget pres for en løbende reduktion af det administrative ressourceforbrug.

Den reduktion i de samlede administrationsudgifter, vi så for Vesthimmerland og Tønder i Figur 3.1 afspejler sig således ikke nødvendigvis i faldende administrationsudgifter *pr.* indbygger. Det afgørende er her, om udgifterne falder mere eller mindre end indbyggertallet.

Udviklingen i udgifterne *pr.* indbygger er vist i Figur 3.4.

Figur 3.4 Udviklingen i de administrative udgifter pr. indbygger regnskab 2007 – regnskab 2013 (2013 priser)



Note: Administrative udgifter omfatter nettodriftsudgifter på hovedfunktionerne 6.45 Administrativ organisation og 6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter. Der er i tabellen ikke korrigeret for opgaveændringer. Nøgletal for de fem kommuner under ét er vægtede beregninger.

Kilde: Oplysninger om regnskab 2007 til 2012 stammer fra Danmarks Statistikbank, REGK31. Oplysninger for 2013 er af de fem kommuner indberettet direkte til KORA

Set over perioden som helhed bliver det administrative udgiftsniveau i de fem kommuner mere og mere ensartet. Billund Kommunes udgifter pr. indbygger lå således i 2007 noget under niveauet i de andre kommuner, men er samtidig i perioden steget relativt meget i forhold til de andre kommuner. Omvendt havde Vesthimmerland ved periodens start det højeste udgiftsniveau af de fem, men har i perioden reduceret udgifterne pr. indbygger mere end de øvrige kommuner.

Vesthimmerland er som Tønder udfordret af at skulle tilpasse udgifterne til et faldende befolkningstal. Figur 3.4 viser, at Vesthimmerland ikke blot har tilpasset udgifterne til et faldende befolkningstal, men har reduceret udgifterne i et omfang, så administrationsudgifterne pr. indbygger også er faldende. Det modsatte billede findes for Fredericia, hvor de administrative udgifter stiger mere end, hvad der kan tilskrives befolkningsvæksten, og dermed resulterer i stigende administrationsudgifter pr. indbygger i Fredericia.

Vejen Kommune er mht. udgiftsniveau den mest gennemsnitlige af de fem kommuner og har efter en reduktion i udgifterne pr. indbygger frem til 2011 oplevet en over gennemsnitlig stigning sidst i perioden med det resultat, at udgifterne pr. indbygger også ved slutningen af perioden ligger tæt på det gennemsnitlige for de fem kommuner.

Tønder Kommune er udfordret af en mere omfattende og længerevarende befolkningstilbagegang end Vesthimmerland og har set over perioden som helhed ikke formået at tilpasse de administrative udgifter til det faldende befolkningstal i samme udstrækning som Vesthimmerland. For Tønder steg udgifterne pr. indbygger frem til 2010, parallelt med den gennemsnitlige stigning i de fem kommuner. Fra 2010 til 2012 reducerede Tønder Kommu-

ne de samlede centrale administrationsudgifter med ti procent (jf. Figur 3.1), hvilket også sætter sig spor i, at de administrative udgifter pr. indbygger falder markant mere end i de øvrige fire kommuner i denne periode. Denne udvikling ser dog ud til at vende i 2013, da udgiftsstigningen fra 2012 til 2013 giver sig udslag i, at såvel udgifterne pr. indbygger som de samlede administrative udgifter fra 2012 til 2013 stiger mere i Tønder end i de fire andre kommuner. Som Vesthimmerland står Tønder dermed overfor en fortsat udfordring med at tilpasse udgifterne til et faldende befolkningstal.

Tabel 3.1 Administrative udgifter regnskab 2007 til 2013 (2013 priser)

	Absolut (1000 kr.)							Indeks (2007=100)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
6.45 Administrativ organisering														
Billund	117.796	123.781	130.274	129.699	129.383	130.532	135.215	100,0	105,1	110,6	110,1	109,8	110,8	114,8
Tønder	223.807	229.519	234.755	237.602	221.120	213.407	221.148	100,0	102,6	104,9	106,2	98,8	95,4	98,8
Vejen	218.609	228.147	224.361	228.044	218.293	221.835	227.979	100,0	104,4	102,6	104,3	99,9	101,5	104,3
Fredericia	256.323	261.628	287.900	307.819	278.955	293.759	289.662	100,0	102,1	112,3	120,1	108,8	114,6	113,0
Vesthimmerland	216.434	215.807	214.822	211.859	212.773	209.017	203.436	100,0	99,7	99,3	97,9	98,3	96,6	94,0
De fem kommuner i alt	1.032.969	1.058.882	1.092.112	1.115.023	1.060.524	1.068.549	1.077.440	100,0	102,5	105,7	107,9	102,7	103,4	104,3
Hele landet	28.417.678	28.380.089	28.624.518	29.106.001	27.861.102	28.049.547		100,0	99,9	100,7	102,4	98,0	98,7	
6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter														
Billund	4.201	4.316	3.728	2.770	5.232	7.634	4.198	100,0	102,7	88,7	65,9	124,6	181,7	99,9
Tønder	7.087	5.579	5.979	7.079	7.252	9.372	11.594	100,0	78,7	84,4	99,9	102,3	132,2	163,6
Vejen	9.840	9.611	9.002	7.123	8.189	8.417	10.911	100,0	97,7	91,5	72,4	83,2	85,5	110,9
Fredericia	3.273	2.442	2.516	2.495	2.461	2.199	2.218	100,0	74,6	76,9	76,2	75,2	67,2	67,8
Vesthimmerland	9.950	10.189	10.610	8.309	9.357	7.484	8.532	100,0	102,4	106,6	83,5	94,0	75,2	85,7
De fem kommuner i alt	34.351	32.137	31.834	27.776	32.491	35.105	37.453	100,0	93,6	92,7	80,9	94,6	102,2	109,0
Hele landet	566.812	622.367	646.257	575.135	656.974	720.706		100,0	109,8	114,0	101,5	115,9	127,2	
I alt														
Billund	121.996	128.097	134.002	132.469	134.615	138.165	139.413	100,0	105,0	109,8	108,6	110,3	113,3	114,3
Tønder	230.894	235.097	240.734	244.682	228.372	222.779	232.742	100,0	101,8	104,3	106,0	98,9	96,5	100,8
Vejen	228.449	237.758	233.362	235.167	226.481	230.252	238.891	100,0	104,1	102,2	102,9	99,1	100,8	104,6
Fredericia	259.597	264.070	290.415	310.314	281.416	295.958	291.880	100,0	101,7	111,9	119,5	108,4	114,0	112,4
Vesthimmerland	226.383	225.997	225.432	220.168	222.130	216.500	211.968	100,0	99,8	99,6	97,3	98,1	95,6	93,6
De fem kommuner i alt	1.067.319	1.091.019	1.123.946	1.142.799	1.093.015	1.103.654	1.114.893	100,0	102,2	105,3	107,1	102,4	103,4	104,5
Hele landet	28.984.490	29.002.456	29.270.775	29.681.136	28.518.076	28.770.253		100,0	100,1	101,0	102,4	98,4	99,3	

Note: Administrative udgifter omfatter nettodriftsudgifter på hovedfunktionerne 6.45 Administrativ organisation og 6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter. Der er i tabellen ikke korrigeret for opgaveændringer. Nøgletal for de fem kommuner under et og for hele landet er vægtede beregninger.

Kilde: Oplysninger om regnskab 2007-2012 stammer fra Danmarks Statistikbank, REGK31. Oplysninger for 2013 er af de fem kommuner indberettet direkte til KORA.

Tabel 3.2 Administrative udgifter fordelt på lønudgifter og ikke-løn udgifter regnskab 2007 til 2013 (2013 priser)

	Absolut (1000 kr.)							Indeks (2007=100)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lønninger														
Billund	86.036	87.408	93.589	93.974	91.718	94.524	95.027	100,0	101,6	108,8	109,2	106,6	109,9	110,5
Tønder	177.835	182.279	190.684	195.005	186.389	178.934	179.034	100,0	102,5	107,2	109,7	104,8	100,6	100,7
Vejen	155.771	156.139	161.195	165.685	163.911	164.644	165.922	100,0	100,2	103,5	106,4	105,2	105,7	106,5
Fredericia	226.597	238.829	258.794	274.301	266.769	261.359	252.829	100,0	105,4	114,2	121,1	117,7	115,3	111,6
Vesthimmerland	176.680	174.315	173.334	156.358	154.536	158.262	154.955	100,0	98,7	98,1	88,5	87,5	89,6	87,7
De fem kommuner i alt	822.919	838.970	877.595	885.323	863.323	857.723	847.767	100,0	102,0	106,6	107,6	104,9	104,2	103,0
Hele landet	22.119.535	22.416.385	23.180.849	23.545.721	23.073.169	22.970.732		100,0	101,3	104,8	106,4	104,3	103,8	
Ikke løn														
Billund	35.960	40.688	40.412	38.495	42.898	43.641	44.386	100,0	113,1	112,4	107,0	119,3	121,4	123,4
Tønder	53.059	52.818	50.050	49.677	41.983	43.844	53.708	100,0	99,5	94,3	93,6	79,1	82,6	101,2
Vejen	72.678	81.619	72.167	69.482	62.571	65.608	72.968	100,0	112,3	99,3	95,6	86,1	90,3	100,4
Fredericia	33.000	25.241	31.621	36.012	14.647	34.599	39.051	100,0	76,5	95,8	109,1	44,4	104,8	118,3
Vesthimmerland	49.703	51.682	52.099	63.810	67.594	58.238	57.013	100,0	104,0	104,8	128,4	136,0	117,2	114,7
De fem kommuner i alt	244.400	252.049	246.350	257.476	229.691	245.932	267.126	100,0	103,1	100,8	105,4	94,0	100,6	109,3
Hele landet	6.864.955	6.586.071	6.089.926	6.135.415	5.444.907	5.799.521		100,0	95,9	88,7	89,4	79,3	84,5	
Lønandel i procent														
Billund	70,5	68,2	69,8	70,9	68,1	68,4	68,2	100,0	96,8	99,0	100,6	96,6	97,0	96,7
Tønder	77,0	77,5	79,2	79,7	81,6	80,3	76,9	100,0	100,7	102,8	103,5	106,0	104,3	99,9
Vejen	68,2	65,7	69,1	70,5	72,4	71,5	69,5	100,0	96,3	101,3	103,3	106,1	104,9	101,9
Fredericia	87,3	90,4	89,1	88,4	94,8	88,3	86,6	100,0	103,6	102,1	101,3	108,6	101,2	99,2
Vesthimmerland	78,0	77,1	76,9	71,0	69,6	73,1	73,1	100,0	98,8	98,5	91,0	89,1	93,7	93,7
De fem kommuner i alt	77,1	76,9	78,1	77,5	79,0	77,7	76,0	100,0	99,7	101,3	100,5	102,4	100,8	98,6
Hele landet	76,3	77,3	79,2	79,3	80,9	79,8		100,0	101,3	103,8	103,9	106,0	104,6	

Note: Administrative udgifter omfatter nettodriftsudgifter på hovedfunktionerne 6.45 Administrativ organisation og 6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter. Der er i tabellen ikke korrigeret for opgaveændringer. Nøgletal for de fem kommuner under et og for hele landet er vægtede beregninger.

Kilde: Oplysninger om regnskab 2007 til 2012 stammer fra Danmarks Statistikbank, REGK31. Oplysninger for 2013 er af de fem kommuner indberettet direkte til KORA.

Tabel 3.3 Udvikling i indbyggertal og administrative udgifter pr. indbygger regnskab 2007 til 2013 (2013 priser)

	Absolut							Indeks (2007=100)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Indbyggertal 1. januar														
Billund	26.133	26.181	26.235	26.160	26.155	26.220	26.357	100,0	100,2	100,4	100,1	100,1	100,3	100,9
Tønder	40.331	40.367	40.216	39.710	39.464	39.083	38.686	100,0	100,1	99,7	98,5	97,9	96,9	95,9
Vejen	41.882	42.447	42.807	42.768	42.683	42.785	42.700	100,0	101,3	102,2	102,1	101,9	102,2	102,0
Fredericia	49.260	49.463	49.690	49.849	50.104	50.193	50.374	100,0	100,4	100,9	101,2	101,7	101,9	102,3
Vesthimmerland	37.841	38.277	38.495	38.106	37.864	37.534	37.586	100,0	101,2	101,7	100,7	100,1	99,2	99,3
De fem kommuner i alt	195.447	196.735	197.443	196.593	196.270	195.815	195.703	100,0	100,7	101,0	100,6	100,4	100,2	100,1
Hele landet	5.447.084	5.475.791	5.511.451	5.534.738	5.560.628	5.580.516	5.602.628	100,0	100,5	101,2	101,6	102,1	102,4	102,9
Administrative udgifter pr. indbygger														
Billund	4.668	4.893	5.108	5.064	5.147	5.269	5.289	100,0	104,8	109,4	108,5	110,3	112,9	113,3
Tønder	5.725	5.824	5.986	6.162	5.787	5.700	6.016	100,0	101,7	104,6	107,6	101,1	99,6	105,1
Vejen	5.455	5.601	5.452	5.499	5.306	5.382	5.595	100,0	102,7	99,9	100,8	97,3	98,7	102,6
Fredericia	5.270	5.339	5.845	6.225	5.617	5.896	5.794	100,0	101,3	110,9	118,1	106,6	111,9	109,9
Vesthimmerland	5.982	5.904	5.856	5.778	5.867	5.768	5.640	100,0	98,7	97,9	96,6	98,1	96,4	94,3
De fem kommuner i alt	5.461	5.546	5.693	5.813	5.569	5.636	5.697	100,0	101,6	104,2	106,4	102,0	103,2	104,3
Hele landet	5.321	5.296	5.311	5.363	5.129	5.155		100,0	99,5	99,8	100,8	96,4	96,9	

Note: Administrative udgifter omfatter udgifter på hovedfunktionerne 6.45 Administrativ organisation og 6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter. Der er i tabellen ikke korrigeret for opgaveændringer. Nøgletal for de fem kommuner under ét og for hele landet er vægtede beregninger.

Kilde: Oplysninger om regnskab 2007 til 2012 stammer fra Danmarks Statistikbank, REGK31. Oplysninger for 2013 er af de fem kommuner indberettet direkte til KORA.

Som supplement til KORAs opgørelser har Tønder Kommune selv foretaget nedenstående opgørelse for at anskueliggøre, hvor udgifterne fra 2012 til 2013 er steget.

Tabel 3.4 Supplerende oplysninger fra Tønder Kommune

Udgifter i 1.000 kr.	2012	2013	Forskel
6.45 Administrativ organisering	213.407	221.148	7.741
6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter	9.372	11.594	2.222
6.45 Administrativ organisering			I mio. kr.
Administrationsbygninger			1,6
Etablering af servicevagtfunktion			0,9
Administration - uddannelse			0,7
Personale og lederudvikling			0,7
Salg af pladser - mindreindtægt overhead			1,0
Projekter på arbejdsmarkedsområdet			1,6
Mindre afvigelser på øvrige områder			1,2
			7,7
6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter			
Tønder Erhvervsråd - opstartsinitiativer			0,2
Tønder Festival - ekstra tilskud			0,9
Projekt Nord Friesland Tønder			0,8
Hjemsted Oldtidspark - egenkapital netto			0,3
			2,2

Kilde: Tønder Kommunes egen opgørelse.

3.2 Udviklingen i antal ansatte (personaledata) 2007 til 2013

I dette afsnit analyseres udviklingen i det samlede antal ledere og administrative medarbejdere i de fem kommuner for perioden 2007 til 2013. I modsætning til det forrige kapitel, hvor kommunernes administrative ressourceforbrug blev opgjort efter regnskabsmetoden, vil der i dette kapitel blive anvendt betegnelsen kommunernes administrative *personaleforbrug*, da opgørelsen bygger på personalemetoden og dermed på oplysninger om personaletal ud fra de data, som kommunerne via lønsystemet indberetter til Kommunernes og Regionernes løndatakontor, KRL.

Det skal bemærkes, at der i analysen ikke er korrigeret for opgaveændringer i perioden, hvorfor analysens fokus ikke er den absolute udvikling i udgifterne i den enkelte kommune, men en sammenligning af udviklingen i den enkelte kommune i forhold til udviklingen i de øvrige kommuner. De væsentligste opgaveændringer i perioden vedrører:

- Fra august 2009 overtog kommunerne ansvaret for den aktive beskæftigelsesindsats over for de forsikrede ledige og overtog ca. 1.300 årsværk samlet set. Som følge heraf vil der i alle kommuner være en forholdsvis stor stigning i antallet af administrative ansatte fra 2008 til 2009 og fra 2009 til 2010.

- Fra oktober 2012 overflyttes administrative opgaver og administrativt personale fra kommunerne til det nyoprettede Udbetaling Danmark. Som følge heraf sker der et dyk i antallet af administrative ansatte henover 2012 og 2013, mens kommunerne stadig har administrative udgifter til disse opgaver²⁴.
- Med vandsektorloven skulle kommunerne senest 1. januar 2010 udskille de kommunale vand- og spildevandforsyningsvirksomheder fra de kommunale forvaltninger. Af hensyn til sammenligningen over tid har Kommunernes og Regionernes Løn-datakontor, KRL, identificeret og udeladt administrative (og ikke-administrative) ansatte ved de kommunale forsyningsselskaber af de rekvirerede personaledata. Ansatte ved de kommunale forsyningsselskaber indgår dermed ikke i data i hele undersøgelsesperioden (2007-2013).

Antallet af ledere og administrative medarbejdere opgøres, som nævnt i afsnit 1.2, ud fra, hvilken overenskomst og stillingskategori medarbejderen er placeret under. Dertil kommer en tilføjelse af visse stillingskategorier (sygeplejersker, ergoterapeuter, lærere mv.), hvis disse er konteret på hovedfunktion 6.45 i kommunernes regnskab, dvs. i den centrale administration. Denne tilføjelse giver lidt problemer i de tilfælde, hvor der ikke er registreret det rigtige kontonummer.

Der kan fx være uoverensstemmelser, når kommunerne ved overgang til et nyt økonomisystem midlertidigt benytter 6.45.51 (jf. KMD's vejledning) til at registrere medarbejdere, der endnu ikke er ajourført med det korrekte funktionsområde. Derved medregnes medarbejdere som administrative, selvom de ikke er det.²⁵

I KRLs data er der derudover – særligt i de første år efter kommunalreformen – flere tilfælde, hvor det kontonummer, som en medarbejder indberettes på, ikke matcher de kontonumre, der er i KRLs system, og medarbejderne bliver i så tilfælde placeret på en fiktiv "konto 9". Det har betydning for opgørelsen over tid, da vi ikke ved, om nogle af medarbejderne på konto 9 i realiteten er placeret på hovedfunktion 6.45 og derfor skal medregnes som administrativ medarbejder. Det har kun lille betydning for opgørelsen af det samlede antal ledere og administrative medarbejdere, da det administrative personale, der tilføjes via registreringen på kontonummeret, kun udgør en lille del (og den evt. manglende del, der måtte befinde sig på konto 9, er således endnu mindre).

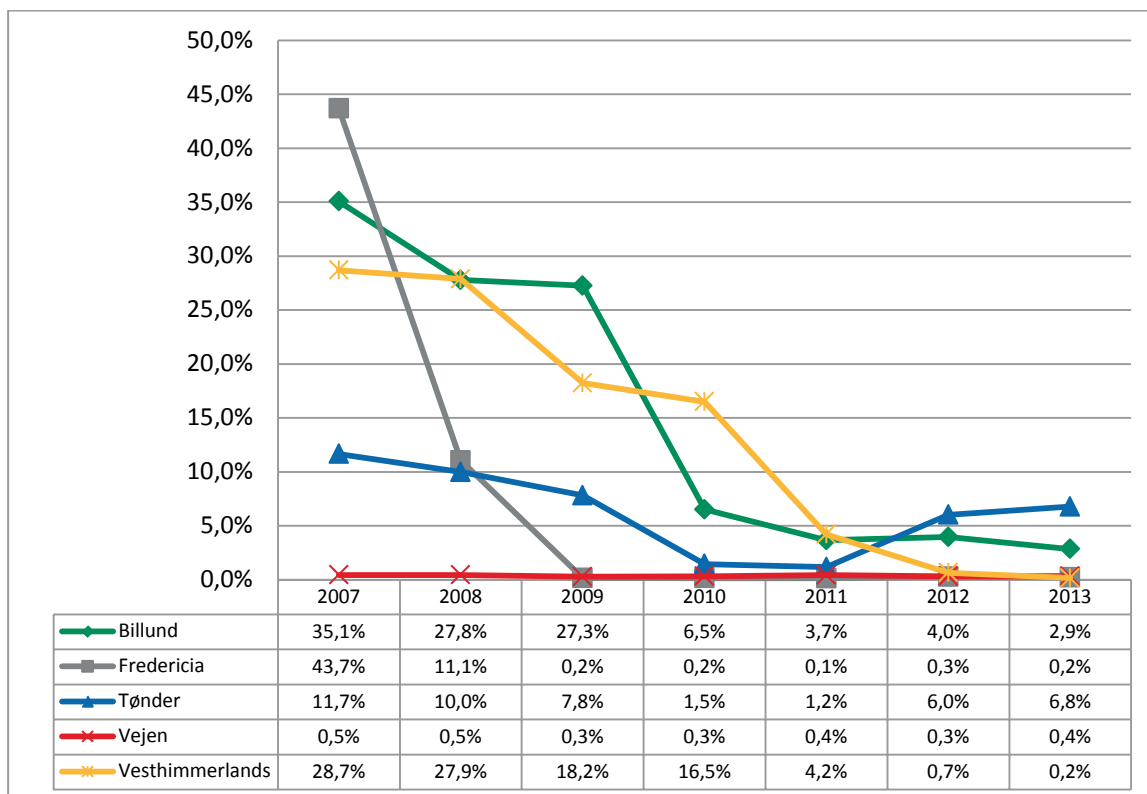
Det har dog større betydning, når vi bevæger os et niveau længere ned og opgør udviklingen i bestemte grupper af medarbejdere.²⁶ Størst betydning har dette forhold, når vi opgør antallet af administrative medarbejdere på sektorområderne, da sektorområderne afgrænses via medarbejdernes placering på kontonumrene, og vi risikerer derfor at mangle administrative medarbejdere, der er placeret på konto 9. I figuren nedenfor ses, hvor stor en andel af de fem kommuners administrative medarbejdere (defineret som administrative alene ud fra stillingsbetegnelsen), der er registreret på konto 9:

²⁴ I forbindelse med etableringen (frem til marts 2013) har Udbetaling Danmark sammenlagt overtaget 933 kommunale sagsbehandlerårsværk (svarende til 935 personer). Derudover er der overført et mindre antal ledere. Medarbejderne blev gradvist overflyttet pr. 1. oktober 2012, 1. december 2012 og 1. marts 2013 (Digitaliseringsstyrelsen m.fl., 2014: 13).

²⁵ KORA er således bekendt med, at dette er tilfældet for en lille håndfuld kommuner, som i starten af 2012 derfor har registreret uforholdsvis mange medarbejdere på 6.45.51, hvoraf nogle (fx lærere, pædagoger og sygeplejersker) vil tælle som administrative medarbejdere, selvom de ikke er det. I denne analyse vil det påvirke landsgennemsnittet en smule.

²⁶ Gruppen af chefer og decentrale ledere er dog upåvirket heraf, da der ikke tilføjes medarbejdere til disse grupper via kontonummeret.

Figur 3.5 Udviklingen i andelen af ledere og administrativt ansatte registreret på hovedkonto 9 2007-2013



Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark. Hvor der har været usikkerhed om registrering af personale ud fra den autoriserede kontoplan, har Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL, i deres behandling af indberettede personaledata registreret personale til en fiktiv hovedkonto 9.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Som det fremgår af figuren, er problemet størst fra 2007 til 2010. Vi vælger derfor kun at opgøre udviklingen på personalegrupper og på sektorområder for perioden 2010 til 2013. For perioden 2010 til 2013 har de ovenstående tekniske forhold i data størst betydning for Vesthimmerlands Kommune 2010 til 2011 og for Tønder Kommune 2011 til 2013. For de andre kommuner har korrektionerne begrænset eller ingen betydning.

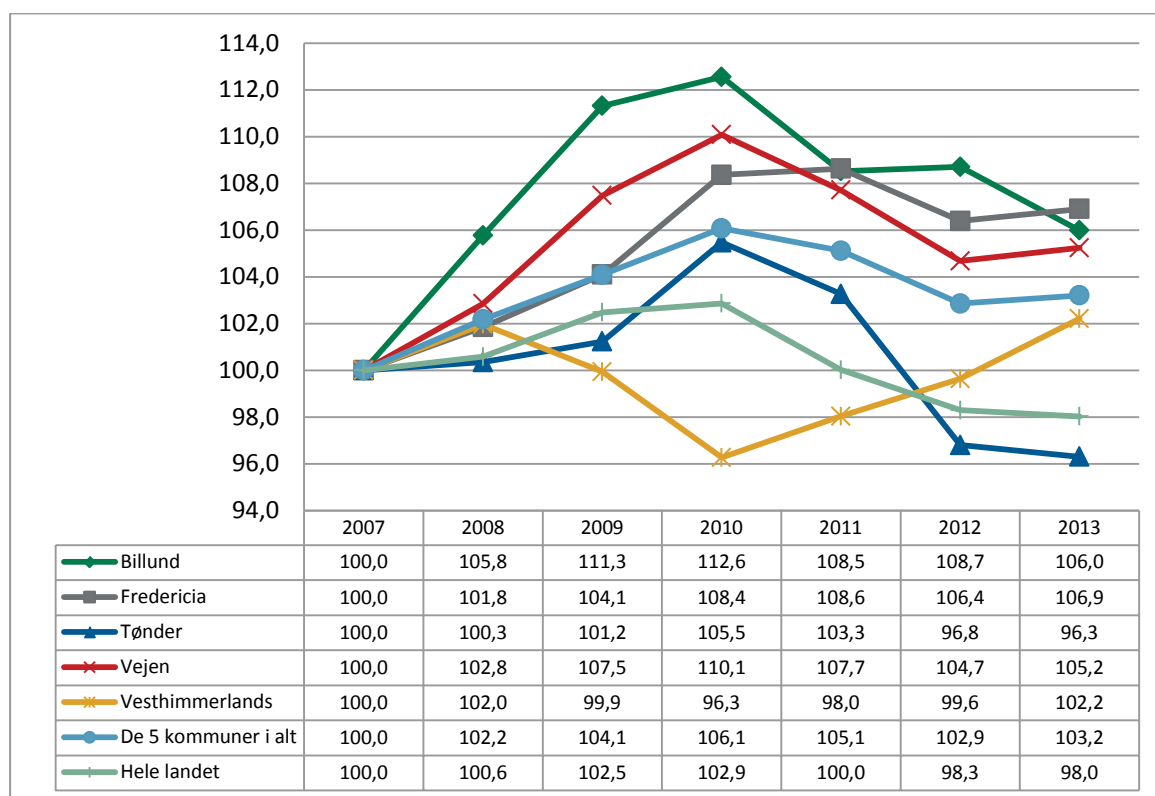
I det følgende opgøres først udviklingen i ledelse og administration samlet for både chefer, decentrale ledere, myndigheds personale og støttefunktioner/sekretariatsbetjening fra 2007 til 2013. Derefter opgøres det, hvordan udviklingen i kommunernes administrative personaleforbrug har været inden for de forskellige personalegrupper i perioden 2010 til 2013. I sidste afsnit ses der på, hvordan antallet af ledere og administrative medarbejdere har udviklet sig inden for udvalgte fagområder, ligeledes for 2010 til 2013.

3.2.1 Antal ledere og administrative medarbejdere

Figur 3.6 viser udviklingen i kommunernes administrative personaleforbrug fra 2007 til 2013. Personaleforbruget er indekseret i forhold til niveauet i den enkelte kommune i 2007 (2007=100). Bemærk, at der er tale om det absolutte antal administrativt ansatte – og ikke ansatte pr. indbygger.

Som det fremgår af figuren, har det administrative personaleforbrug i kommunerne samlet set været stigende i perioden lige efter kommunalreformen (2007-2010) og aftagende i årene efter, med undtagelse af 2013. Stigningen i årene 2009 og 2010 er ikke overraskende set i lyset af kommunernes overtagelse af den statslige del af jobcenteret, ligesom en del af faldet fra 2011 til 2012 skal tilskrives personaleoverflytningen til Udbetaling Danmark. Mere overraskende er det, at ikke alle kommuner oplever et fald fra 2012 til 2013, da personaleoverflytningerne til Udbetaling Danmark først sker i slutningen af 2012 (pr. 1. oktober og 1. december) og yderligere pr. 1. marts 2013. Tilvæksten i antallet af administrativt ansatte har set over hele perioden været størst i Billund, Fredericia og Vejen Kommuner og mindst i Vesthimmerlands Kommune. Set over hele perioden er det kun Tønder Kommune, som har et fald i antallet af ledere og administrative medarbejdere. I faktiske tal er antallet af administrativt ansatte i Tønder Kommune reduceret med 23 fuldtidsbeskæftigede fra 2007 til 2013, jf. tabel 3.4.

Figur 3.6 Udviklingen i antal ledere og administrative medarbejdere 2007-2013 (2007 = 100)



Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af jobcenterne.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Antallet af ledere og administrativt personale er altså steget generelt i perioden 2007 til 2013. Spørgsmålet er dog, om denne udvikling modsvarer af en tilsvarende udvikling i personaleforbruget blandt ikke-administrative ansatte?

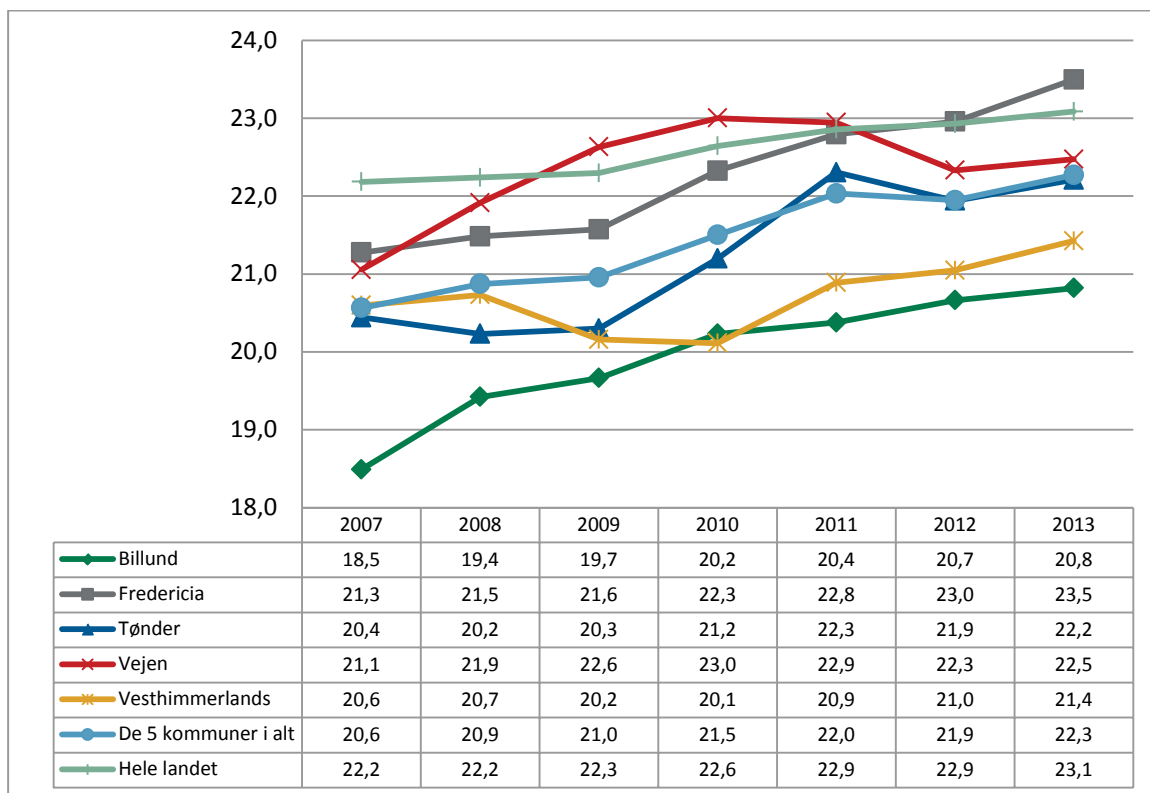
Figur 3.7 viser udviklingen i forholdet mellem administrative og ikke-administrative ansatte, dvs. *administrationsandelen*. Administrationsandelen tager i nogen grad højde for det

problem, at nogle kommuner, fx Tønder og Vesthimmerland, sælger mange pladser i specialiserede tilbud. Kommuner, der er nettosælgere, har flere administrative medarbejdere som følge heraf, men også flere ikke-administrative medarbejdere, hvorfor administrationsandelen i en vis grad udligner problemet.

Administrationsandelen tager også i nogen grad højde for det forhold, at kommuner der har udliciteret mange ydelser, fx på ældreområdet, både vil have færre administrative og ikke-administrative medarbejdere som følge heraf. Udlicitering af opgaver kan dog også skævvride billedet af administrationsandelen, såfremt fordelingen af administrative og ikke-administrative medarbejdere på de udliciterede opgaver adskiller sig markant fra den generelle fordeling i kommunen. Endelig kan en opgørelse af administrationsandelen siges i nogen grad at tage højde for kommunernes forskellige udgiftsbehov, da en kommune, hvis sociodemografi giver et stort udgiftsbehov og dermed flere administrationskrævende aktiviteter, ikke blot vil have flere administrative medarbejdere, men også flere ansatte samlet set. En kommune med mange børn og mange ældre vil således både have brug for flere skole- og plejehjemsledere, men også flere lærere og social- og sundhedsassistenter.

Som det fremgår af figur 3.7, udgør antallet af ledere og administrative medarbejdere en stigende andel af det samlede antal medarbejdere i alle fem kommuner, når vi betragter perioden samlet set. Som nævnt vil beskæftigelsesreformen naturligt trække administrationsandelen op i årene 2009 og 2010, mens etableringen af Udbetaling Danmark vil trække den nedad i 2012 og 2013. Dette er dog ikke tilfældet for alle kommunerne. Vejen Kommune adskiller sig ved, at administrationsandelen allerede falder fra 2010. I både Billund, Fredericia og Vesthimmerland stiger andelen fra 2011 og frem, mens der i Tønder Kommune har været en forholdsvis stabil udvikling siden 2011. Administrationsandelen er steget mest i Billund og Fredericia Kommuner set over hele perioden.

Figur 3.7 Udviklingen i kommunernes administrationsandel 2007-2013



Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af jobcentrene.

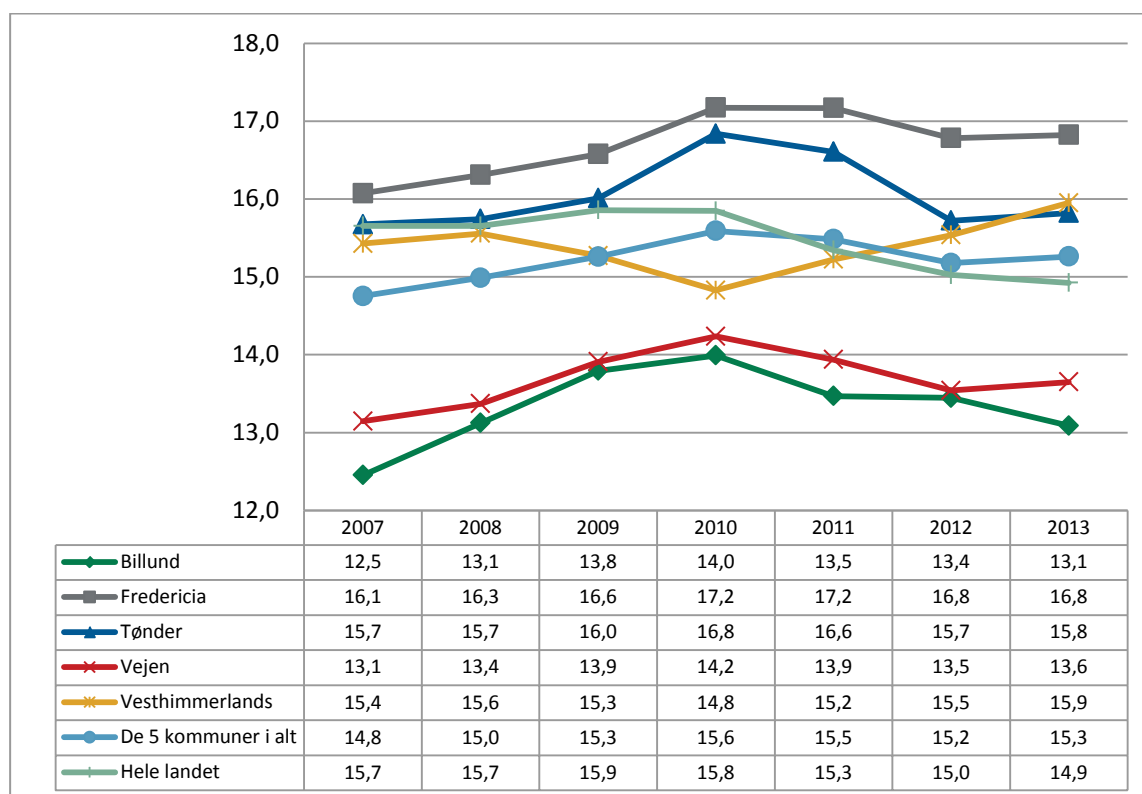
Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Når der ses på udviklingen i administrationsandelen, er det vigtigt at være opmærksom på, at administrationsandelen altid skal ses i sammenhæng med det absolutte niveau for administrationens omfang, da en lav administrationsandel lige så godt kan afspejle ineffektiv opgavevaretagelse på ikke-administrative områder som en effektiv administration.

Vi har indledningsvist set på udviklingen i det administrative personaleforbrug *uafhængigt* af udviklingen i indbyggertallet. Som nævnt tidligere i rapporten er udviklingen i det administrative ressourceforbrug dog tæt knyttet til udviklingen i indbyggertallet. Således skal stigningen i det administrative personaleforbrug i Billund, Fredericia og Vejen Kommuner eksempelvis ses i lyset af et stigende befolkningstal i disse kommuner.

Den *relative* udvikling i antallet af ledere og administrative medarbejdere, udtrykt pr. 1.000 indbyggere, er vist i figuren nedenfor. Det fremgår af figuren, at der overordnet set er sket en stigning i det administrative personaleforbrug fra 2007 til 2010, og at udviklingen i personaleforbruget er faldet støt i den efterfølgende periode (på trods af en stigning i personaleforbruget fra 2012 til 2013). Noget af stigningen fra 2008 til 2010 hænger som nævnt sammen med, at kommunerne overtog ansvaret for den statslige del af jobcentrene, og en del af faldet fra 2011 til 2012 kan tilskrives, at der i 2012 blev overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark.

Figur 3.8 Antal ledere og administrative medarbejder pr. 1.000 indbygger



Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af job-centrene. Nøgletal for de fem kommuner under ét er vægtede beregninger.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

I opgørelsen af kommunernes administrative personaleforbrug i det ovenstående indgår udelukkende tjenestemænd og overenskomstansatte. Supplerende har vi undersøgt betydningen af at medregne ansatte, der er elever, i fleksjob eller ekstraordinær ansættelse²⁷, i opgørelsen af personaleforbruget. Det har dog begrænset betydning for opgørelsen af udviklingen i det samlede administrative personaleforbrug i kommunerne, om administrative ansatte i fleksjob, løntilskud mv. indgår i opgørelsen eller ej, da der ikke er stor niveauforskel mellem kommunerne og udviklingen overordnet set er nogenlunde den samme for alle kommuner. I Bilaget er vist, hvor stor en andel af de administrative medarbejdere, der udgøres af elever og ansatte i fleksjob og ekstraordinært ansatte.

3.2.2 Udviklingen i de forskellige grupper af administrative medarbejdere og ledere 2010 til 2013

I dette afsnit afdækkes det, hvordan udviklingen i kommunernes administrative personaleforbrug i perioden 2010 til 2013 har været for fire forskellige grupper af administrative medarbejdere: 1) administrative støttefunktioner/sekretariatsbetjening, 2) administrative chefer, 3) decentrale ledere og 4) myndighedspersonale.

Man skal være opmærksom på, at HK'ere automatisk placeres i kategori 1 (støttefunktioner/sekretariatsbetjening), uagtet at de i nogle kommuner også vil udføre myndighedsar-

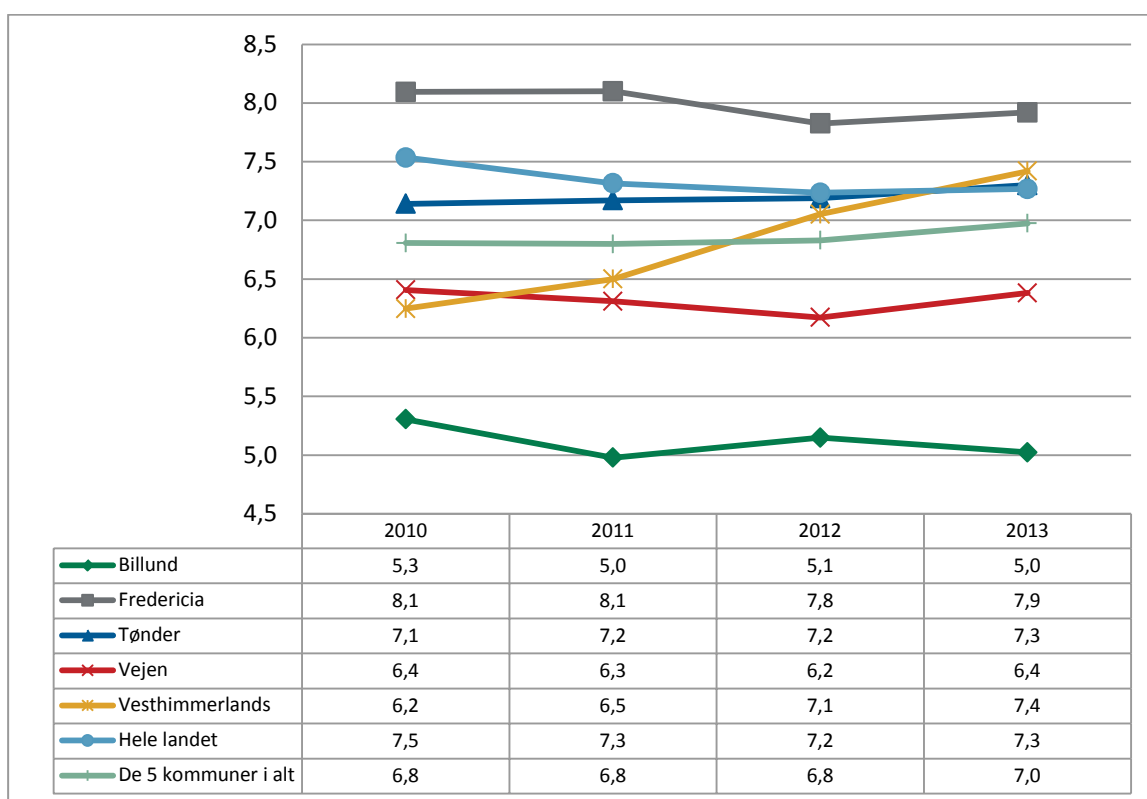
²⁷ Ansatte i ekstraordinær ansættelse kan være ansatte i løntilskud, revalidering mv.

bejde (fx lettere sagsbehandling på beskæftigelsesområdet), og derfor "erstatte" personale i gruppe 4.

For overskuelighedens skyld er det valgt i det følgende kun at vise den relative udvikling i det administrative personaleforbrug for de forskellige personalegrupper, udtrykt pr. 1.000 indbyggere. Den absolutte udvikling i personaleforbruget fremgår af tabellerne sidst i kapitlet.

Figur 3.9 nedenfor viser udviklingen i personaleforbruget i gruppen af *administrative støttefunktioner/sekretariatsbetjening*, som primært udgøres af HK'ere og AC'ere. Se evt. bilagstabellen for den fulde liste over, hvilke ansatte der indgår i kategorien.

Figur 3.9 Udviklingen i administrative støttefunktioner/sekretariatsbetjening pr. 1.000 indbyggere 2010-2013



Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af jobcentre. Nøgletal for de fem kommuner under ét er vægtede beregninger.

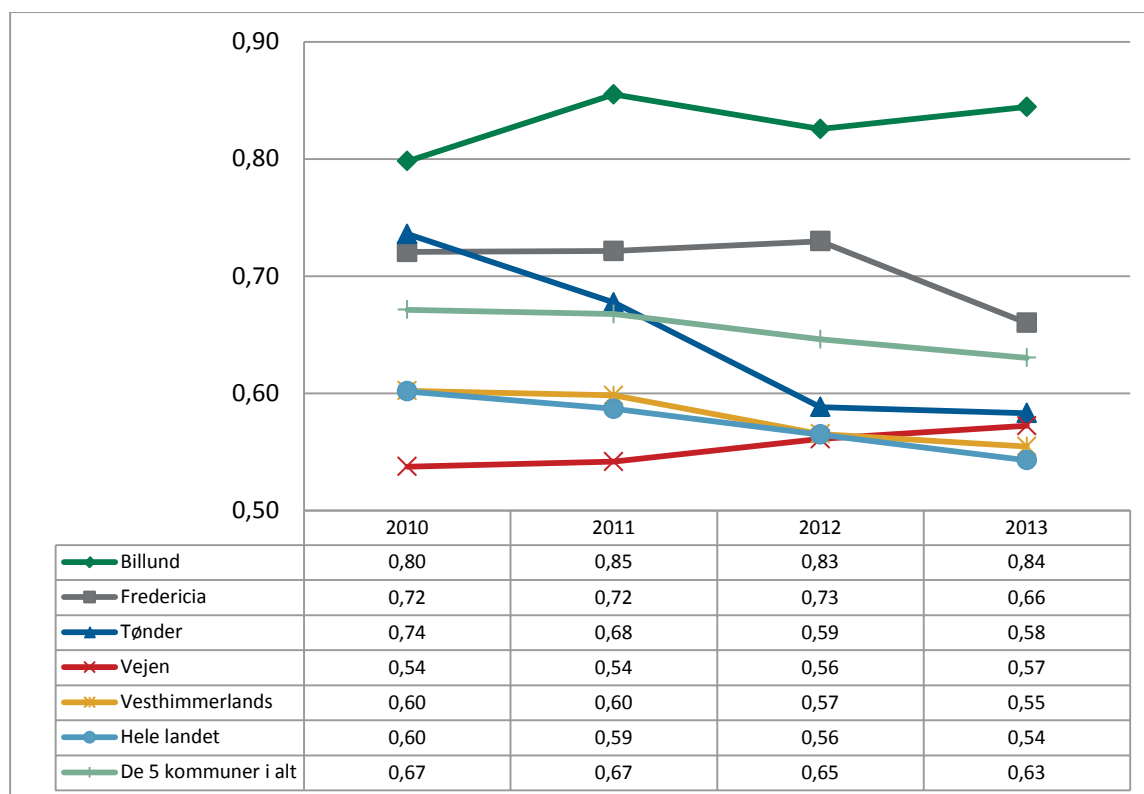
Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Det fremgår af figuren, at de fem kommuner gennemsnitligt har haft et svagt voksende personaleforbrug inden for gruppen af administrative støttefunktioner/sekretariatsbetjening i den undersøgte periode. Den overordnede tendens blandt de fem kommuner dækker dog over forskelle mellem kommunerne. Billund og Fredericia Kommuner har reduceret det administrative personaleforbrug inden for denne personalegruppe fra 2010 til 2013, mens personaleforbruget i Vesthimmerlands Kommune omvendt er steget forholdsvis meget. Udviklingen i både Tønder og Vejen Kommuner har været relativ stabil i perioden.

Udviklingen i personaleforbruget i gruppen af *administrative chefer* fremgår af Figur 3.10. Administrative chefer udgøres primært af ansatte i overenskomstgruppen chefer. Chefer inden for denne gruppe omfatter eksempelvis kommunaldirektører og forvaltningschefer/tekniske chefer. Se evt. bilagstabellen for den fulde liste over, hvilke ansatte der indgår i kategorien.

Figuren viser, at der for de fem kommuner under ét er sket en gradvis reduktion i antal chefer pr. 1.000 indbyggere fra 2010 til 2013. Denne udvikling afspejler nogenlunde udviklingen på landsplan. Af de fem kommuner i undersøgelsen har Fredericia, Vesthimmerlands og (især) Tønder Kommuner oplevet et overgennemsnitligt fald i personaleforbruget i chefgruppen. I Tønder Kommune er der fra 2010 til 2013 sket et fald i antallet af fuldtidsbeskæftigede administrative chefer på knap 25 pct., svarende til syv fuldtidsstillinger pr. 1.000 indbyggere.

Figur 3.10 Udviklingen i administrative chefer pr. 1.000 indbyggere 2010-2013



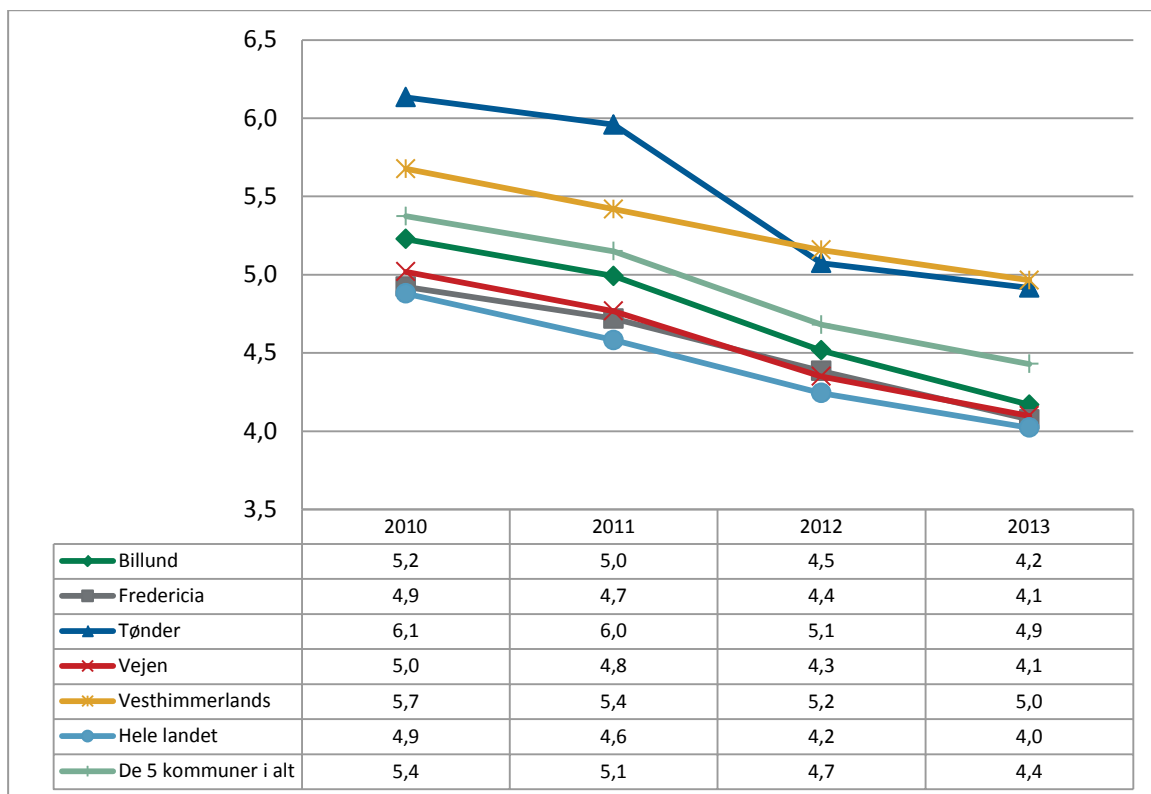
Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af jobcentrene. Nøgletal for de fem kommuner under et er vægtede beregninger. Administrative chefer omfatter overenskomstgruppen chefer samt chefer i overenskomstgrupperne akademikere, konto/it m.v.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Den næste personalegruppe, der ses nærmere på, er gruppen af *decentrale chefer*. Personale i den decentrale ledelse omfatter fx skoleledere, dagtilbudsledere, plejehjemsledere, tekniske serviceledere og ledere på social- og sundhedsområdet. Figur 3.12 viser udviklingen i personaleforbruget i denne personalegruppe fra 2010 til 2013. For alle fem kommuner er der en klar tendens til et faldende personaleforbrug i hele den undersøgte periode. Den samme tendens ses i øvrigt på landsplan. Gennemsnitligt har de fem kommuner reduceret

antallet af decentrale ledere med knap 20 pct., svarende til knap 40 fuldtidsstillinger pr. 1.000 indbyggere.

Figur 3.11 Udviklingen i decentrale chefer pr. 1.000 indbyggere 2010-2013



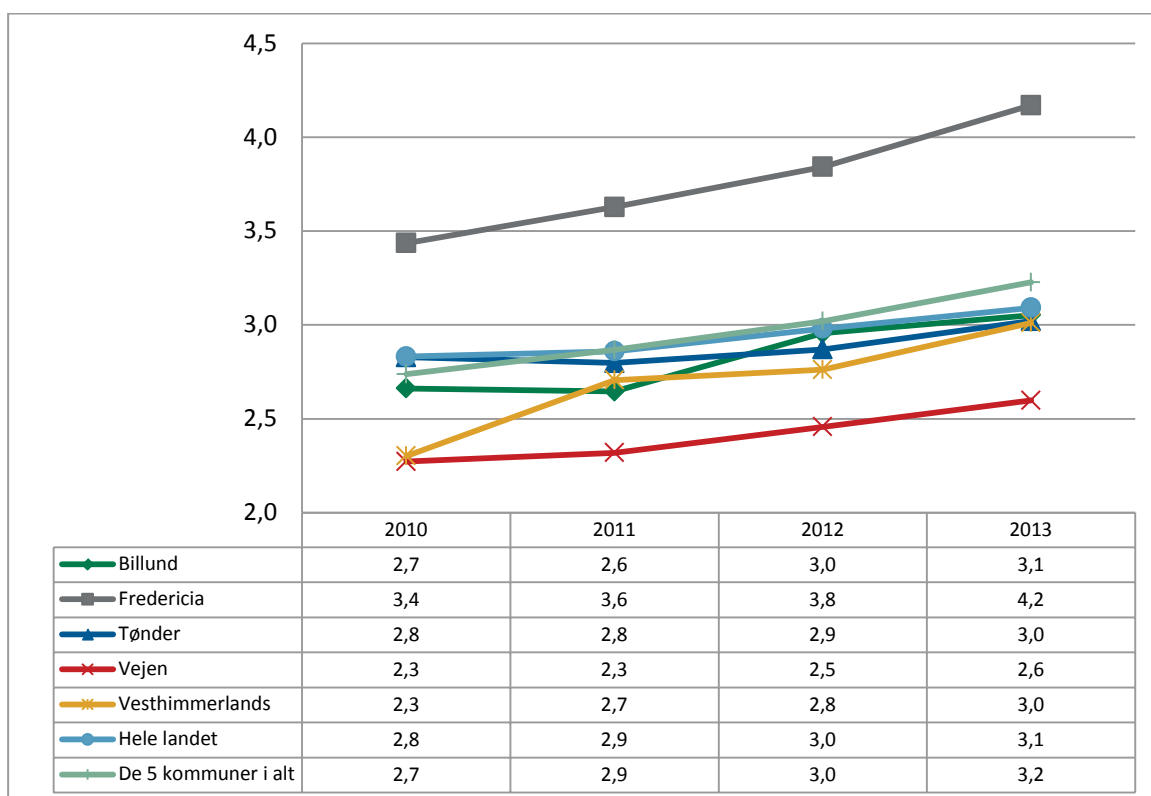
Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af job-centrene. Nøgletal for de fem kommuner under et er vægtede beregninger. Decentrale chefer omfatter fx afdelingsledere/souschefer, tekniske serviceledere og ledere på sundhedsområdet.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Den fjerde og sidste personalegruppe, der undersøges i dette afsnit, er gruppen af *personale, der løser myndighedsopgaver*. Det myndighedsudøvende personale løser opgaver, hvor kommunen som myndighedsudøver træffer en afgørelse med mere eller mindre direkte konsekvenser for borgere eller virksomheder som fx godkendelse af byggesager og tildeling af sociale ydelser mv. Gruppen udgøres især af socialrådgivere, men også af personale med byggefaglige kompetencer (ingeniører, bygningskonstruktører mv.).

Udviklingen i personaleforbruget i gruppen af myndighedspersonale 2010-2013 er vist i Figur 3.12 nedenfor. Set over hele perioden er der i alle fem kommuner sket en stigning i personaleforbruget i gruppen af myndighedsudøvende personale, hvilket formentlig skal ses i sammenhæng med den konjunkturudvikling, der har været i perioden. Stigningen i personaleforbruget har været relativ højt i Fredericia og Vesthimmerlands Kommuner og mere moderat i de øvrige kommuner.

Figur 3.12 Udviklingen i myndighedspersonale pr. 1.000 indbyggere 2010-2013



Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af job-centrene. Nøgletal for de fem kommuner under ét er vægtede beregninger. Det myndighedsudøvende personale løser opgaver, hvor kommunen som myndighedsudøver træffer en afgørelse med mere eller mindre direkte konsekvenser for borgere eller virksomheder.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

3.2.3 Udviklingen i antal ledere og administrative medarbejdere på sektorområder 2010 til 2013

I dette sidste afsnit ses der nærmere på udviklingen i det administrative ressourceforbrug i kommunerne fra 2010 til 2013 fordelt på hovedkonto 6 og en række centrale fagområder. Konkret ses der på det administrative personaleforbrug på skoleområdet, dagtilbudsområdet samt ældreområdet.

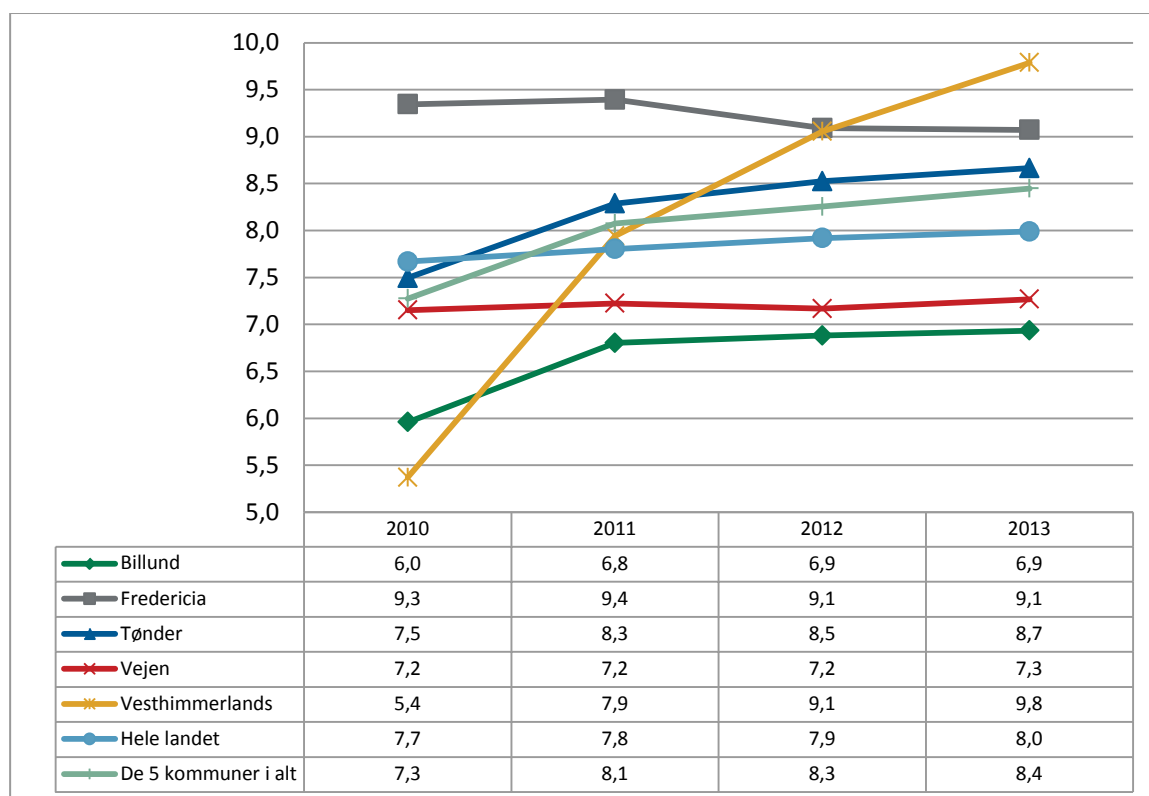
Som i forrige afsnit har vi for overskuelighedens skyld valgt kun at vise den relative udvikling i det administrative personaleforbrug inden for de forskellige områder, udtrykt pr. 1.000 indbyggere. Den absolutte udvikling i personaleforbruget er samlet i tabellerne sidst i kapitlet.

Figur 3.13 viser udviklingen i det administrative personaleforbrug på hovedkonto 6 fra 2010 til 2013. Som det fremgår af figuren, har de fem kommuners personaleforbrug på hovedkonto 6 samlet set været stigende i den undersøgte periode. Denne gennemsnitlige tendens dækker dog over en række væsentlige mellemkommunale forskelle. Her adskiller udviklingen i det administrative personaleforbrug i Vesthimmerlands Kommune sig væsentligt fra den overordnede trend, idet kommunens personaleforbrug på det centrale administrations-

området er steget meget markant sammenlignet med såvel de øvrige kommuner som landsgennemsnittet. En del af denne tilsyneladende eksplosive udvikling i personaleforbruget i Vesthimmerlands Kommune *kan* hænge sammen med den tekniske registrering af kontonumre hos KRL på en fiktiv konto 9, som blev nævnt indledningsvist (jf. Figur 3.5).

Set over perioden bliver det administrative personaleforbrug på hovedkonto 6 i de fem kommuner mere og mere ensartet. Mens personaleforbruget pr. indbygger er stigende i Billund, Tønder og Vejen Kommuner, falder personaleforbruget en anelse i Fredericia Kommune. Vesthimmerlands Kommune går samlet fra at ligge under niveauet for de fire andre kommuner i 2010 til at ligge over niveauet for de samme kommuner i 2013.

Figur 3.13 Udviklingen i antal ledere og administrative medarbejdere på hovedkonto 6 pr. 1.000 indbyggere 2010-2013



Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af jobcentrene. Nøgletal for de fem kommuner under et er vægtede beregninger.

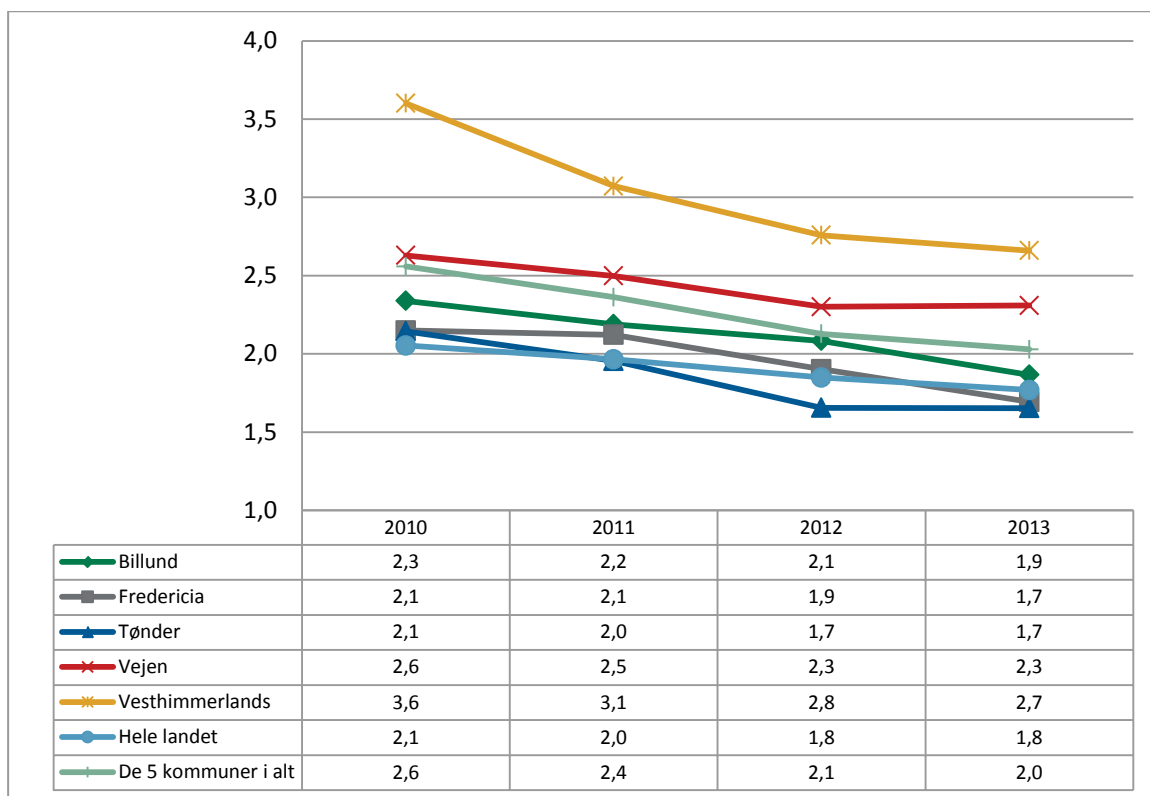
Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Vi bevæger os nu væk fra at se på kommunernes personaleforbrug vedrørende den centrale administration til at kigge nærmere på personaleforbruget på de udvalgte fagområder: skole-, dagtilbuds- og ældreområdet.

Figur 3.14 viser udviklingen i antal ledere og administrative medarbejdere på *skoleområdet* (3.22 Folkeskolen m.v.) pr. 1.000 indbyggere 2010 til 2013. Det fremgår af figuren, at det administrative personaleforbrug er faldet i alle kommuner og mest i Vesthimmerlands Kommune. Udviklingen i de fem kommuner afspejler i øvrigt udviklingen på landsplan og stemmer godt overens med, at der i perioden er lukket mange skoler på landsplan.

På skoleområdet er der ligeledes en tendens til konvergens i kommunernes administrative personaleforbrug. Dette skyldes ikke mindst, at personaleforbruget i Vesthimmerlands Kommune er faldet forholdsvis markant igennem hele perioden.

Figur 3.14 Udviklingen i antal ledere og administrative medarbejdere på skoleområdet pr. 1.000 indbyggere 2010-2013



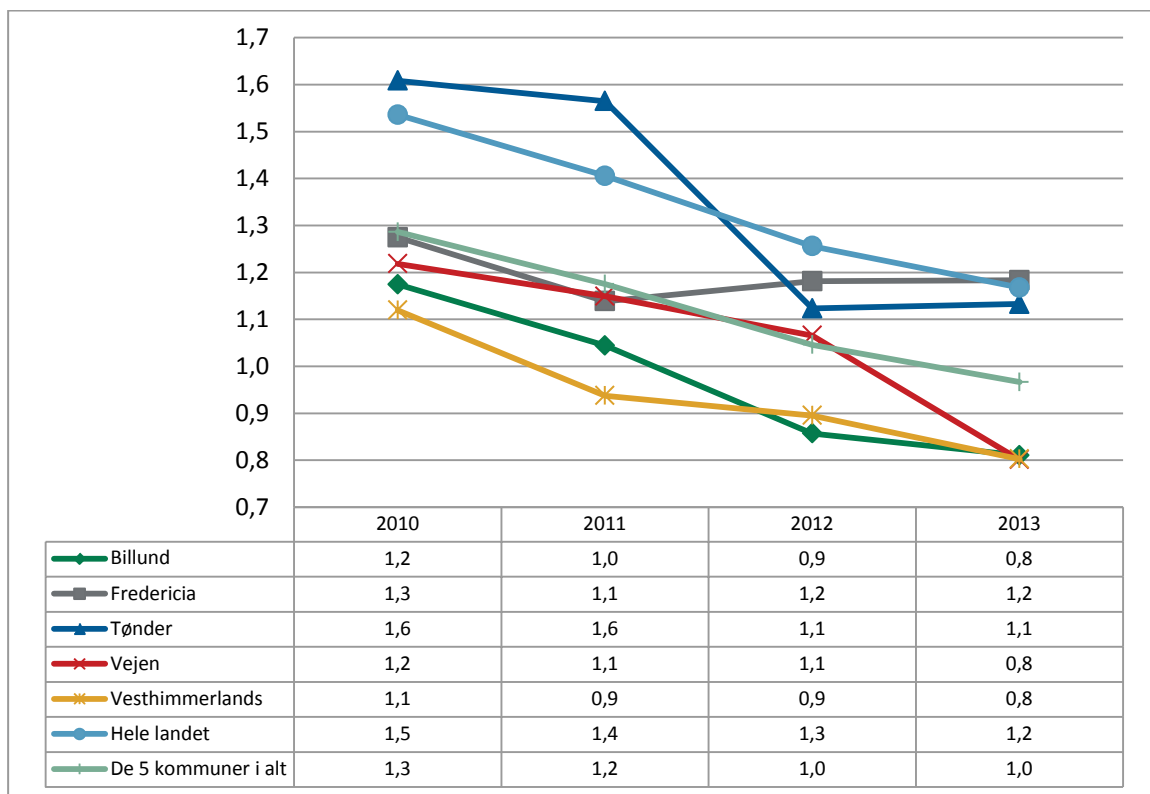
Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af job-centrene. Nøgletal for de fem kommuner under et er vægtede beregninger. Skoleområdet omfatter hovedfunktion 3.22 Folkeskolen mv.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Udviklingen i det administrative ressourceforbrug på *dagtilbudsområdet* (5.25 Dagtilbud mv. til børn og unge) fra 2010 til 2013 er vist i Figur 3.15. Som det fremgår af figuren, er der også på dagtilbudsområdet sket en generel reduktion af kommunernes administrative personaleforbrug. Gennemsnitligt har kommunerne nedbragt personaleforbruget med 25 pct. i perioden 2010 til 2013. Også på dagtilbudsområdet afspejler udviklingen i kommunerne tendensen på landsplan, som igen matcher den generelle udvikling i kommunernes dagtilbudsstruktur henimod større enheder.

Det generelle fald i det administrative personaleforbrug på dagtilbudsområdet dækker dog over væsentlige forskelle mellem kommunerne. Tønder Kommune har reduceret det administrative personaleforbrug i starten af den undersøgte periode (2010-2012), hvorefter personaleforbruget er steget en anelse i slutningen af perioden (2012-2013). Ses der på de absolutte tal, jf. tabellen sidst i kapitlet er antallet af administrativt ansatte på dagtilbudsområdet i Tønder Kommune dog uændret fra 2012 til 2013. Den observerede stigning i personaleforbruget kan derfor tilskrives et stigende befolkningstal i kommunen.

Figur 3.15 Udviklingen i antal ledere og administrative medarbejdere på dagtilbudsområdet pr. 1.000 indbyggere 2010-2013



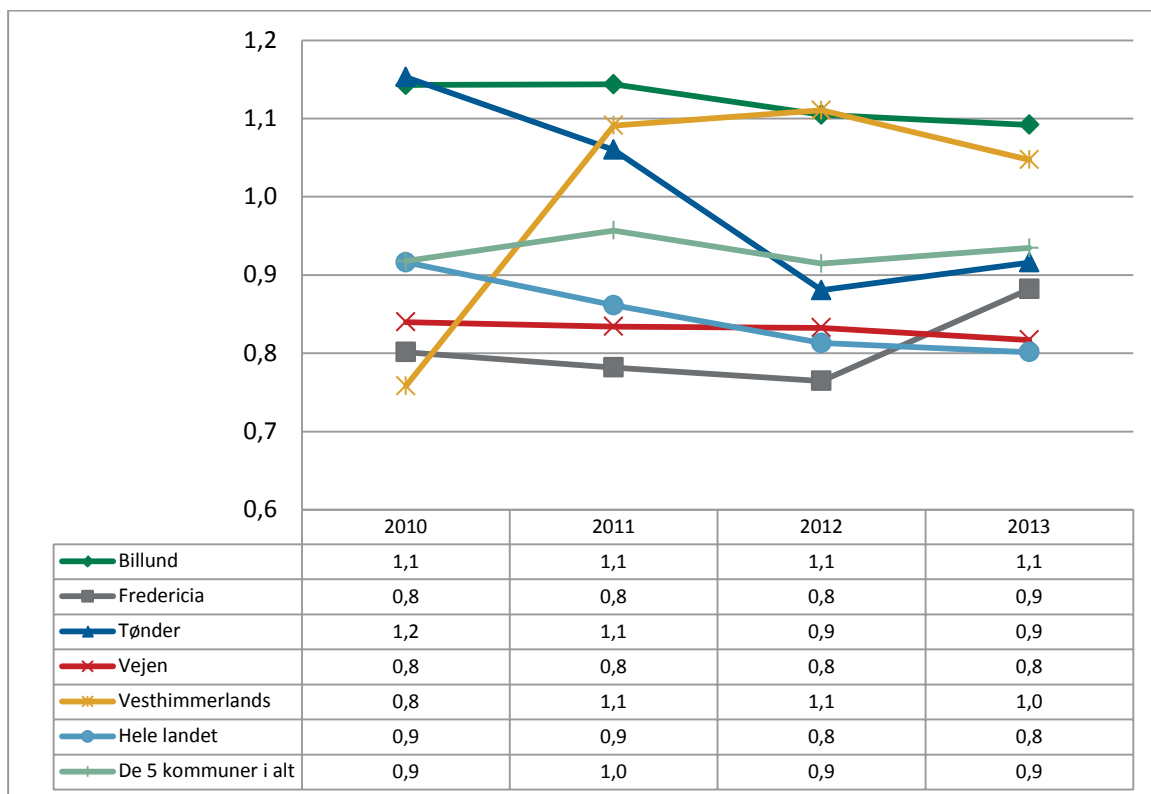
Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af jobcentrene. Nøgletal for de fem kommuner under ét er vægtede beregninger. Dagtilbudsområdet omfatter hovedfunktion 5.25 Dagtilbud mv. til børn og unge.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Det sidste sektorområde, der ses på i dette afsnit, er *ældreområdet* (5.32.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede). Figur 3.16 nedenfor viser udviklingen i antallet af ledere og administrative medarbejdere 2010 til 2013, udtrykt pr. 1.000 indbyggere. De væsentligste ændringer i kommunernes administrative personaleforbrug på ældreområdet fra 2010 til 2013 er sket i Tønder og Vesthimmerlands Kommuner. Således viser tallene, at Tønder Kommune har reduceret antallet af ledere og administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere med knap 25 pct. i perioden, mens Vesthimmerlands Kommune har oplevet en 40 pct. stigning i personaleforbruget på ældreområdet. I begge kommuner svarer disse udviklinger til en ændring af antallet af administrative ansatte med ti fuldtidsbeskæftigede pr. 1.000 indbyggere.

Mest iøjefaldende er det, at Vesthimmerlands Kommune tager et stort hop opad fra 2010 til 2011. Igen *kan* den observerede udvikling i Vesthimmerlands Kommune være et resultat af de tekniske problemer med korrekt registrering af kontonumre for de forskellige medarbejdere, som blev nævnt indledningsvist (jf. Figur 3.5.).

Figur 3.16 Udviklingen i antal ledere og administrative medarbejdere på ældreområdet pr. 1.000 indbyggere 2010-2013



Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af job-centrene. Nøgletal for de fem kommuner under ét er vægtede beregninger. Ældreområdet omfatter funktion 5.32.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Tabel 3.5 Antal ledere og administrative medarbejdere 2007 til 2013

	Absolut							Indeks (2007=100)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Billund	325	344	362	366	353	354	345	100,0	105,8	111,3	112,6	108,5	108,7	106,0
Tønder	633	635	641	668	654	613	610	100,0	100,3	101,2	105,5	103,3	96,8	96,3
Vejen	553	569	595	609	596	579	582	100,0	102,8	107,5	110,1	107,7	104,7	105,2
Fredericia	793	807	825	859	861	843	847	100,0	101,8	104,1	108,4	108,6	106,4	106,9
Vesthimmerland	586	598	586	564	575	584	599	100,0	102,0	99,9	96,3	98,0	99,6	102,2
De fem kommuner i alt	578	591	602	613	608	595	597	100,0	102,2	104,1	106,1	105,1	102,9	103,2
Hele landet	85.411	85.906	87.526	87.857	85.430	83.955	83.725	100,0	100,6	102,5	102,9	100,0	98,3	98,0

Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af jobcentrene.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Tabel 3.6 Administrationsandel 2007 til 2013

	Andel i pct.							Indeks (2007=100)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Billund	18,5	19,4	19,7	20,2	20,4	20,7	20,8	100,0	105,0	106,4	109,4	110,2	111,7	112,6
Tønder	20,4	20,2	20,3	21,2	22,3	21,9	22,2	100,0	99,0	99,3	103,7	109,1	107,3	108,6
Vejen	21,1	21,9	22,6	23,0	22,9	22,3	22,5	100,0	104,1	107,5	109,2	109,0	106,1	106,7
Fredericia	21,3	21,5	21,6	22,3	22,8	23,0	23,5	100,0	101,0	101,4	104,9	107,1	107,9	110,4
Vesthimmerland	20,6	20,7	20,2	20,1	20,9	21,0	21,4	100,0	100,7	97,9	97,7	101,4	102,2	104,0
De fem kommuner i alt	20,6	20,9	21,0	21,5	22,0	21,9	22,3	100,0	101,5	101,9	104,6	107,1	106,7	108,3
Hele landet	22,2	22,2	22,3	22,6	22,9	22,9	23,1	100,0	100,2	100,5	102,1	103,0	103,4	104,1

Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af jobcentrene. Nøgletal for de fem kommuner under et er vægtede beregninger.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Tabel 3.7 Antal ledere og administrative medarbejdere fordelt på personalegrupper 2010 til 2013

	Absolut				Indeks (2010=100)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Administrative støttefunktioner/ sekretariats-betjening								
Billund	139	131	135	132	100,0	94,0	97,5	95,3
Tønder	283	282	280	281	100,0	99,7	99,0	99,3
Vejen	274	270	264	272	100,0	98,4	96,3	99,3
Fredericia	405	406	393	399	100,0	100,3	97,1	98,5
Vesthimmerland	238	245	265	279	100,0	103,2	111,5	117,2
De fem kommuner i alt	268	267	268	273	100,0	99,7	99,9	101,8
Hele landet	41.774	40.731	40.431	40.771	100,0	97,5	96,8	97,6
Administrative chefer								
Billund	21	22	22	22	100,0	107,3	104,0	106,5
Tønder	29	27	23	22	100,0	91,4	78,6	77,0
Vejen	23	23	24	24	100,0	100,7	104,3	106,2
Fredericia	36	36	37	33	100,0	100,4	101,7	92,2
Vesthimmerland	23	23	21	21	100,0	98,6	92,7	90,9
De fem kommuner i alt	26	26	25	25	100,0	99,2	95,9	93,3
Hele landet	3.335	3.267	3.156	3.046	100,0	97,9	94,6	91,3
Decentrale ledere								
Billund	137	131	119	110	100,0	95,6	86,8	80,3
Tønder	243	235	198	189	100,0	96,5	81,3	77,9
Vejen	215	204	186	175	100,0	94,9	86,6	81,4
Fredericia	246	237	220	205	100,0	96,1	89,5	83,3
Vesthimmerland	216	205	194	186	100,0	94,7	89,7	86,3
De fem kommuner i alt	211	202	183	173	100,0	95,6	86,7	81,9
Hele landet	27.052	25.509	23.712	22.564	100,0	94,3	87,7	83,4
Myndighedspersonale								
Billund	70	69	78	80	100,0	99,6	111,6	115,4
Tønder	112	110	112	116	100,0	98,2	99,8	103,8
Vejen	97	99	105	111	100,0	102,0	108,1	114,0
Fredericia	172	182	193	210	100,0	105,9	112,4	122,2
Vesthimmerland	88	102	104	113	100,0	116,6	118,5	129,1
De fem kommuner i alt	108	113	118	126	100,0	104,5	109,9	117,1
Hele landet	15.696	15.923	16.656	17.345	100,0	101,4	106,1	110,5

Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af jobcentrene.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Tabel 3.8 Antal ledere og administrative medarbejdere fordelt på fagområder 2010 til 2013

	Absolut				Indeks (2010=100)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Hovedkonto 6								
Billund	156	178	181	183	100,0	114,3	116,0	117,1
Tønder	297	326	332	334	100,0	109,8	111,8	112,4
Vejen	306	309	307	310	100,0	101,0	100,2	101,3
Fredericia	467	471	457	457	100,0	100,8	97,7	97,8
Vesthimmerland	204	300	340	368	100,0	146,7	166,5	179,9
De fem kommuner i alt	286	317	323	330	100,0	110,7	113,0	115,4
Hele landet	42.513	43.444	44.256	44.816	100,0	102,2	104,1	105,4
Skole (3.22)								
Billund	61	57	55	49	100,0	93,8	89,5	80,3
Tønder	85	77	65	64	100,0	90,5	75,9	74,9
Vejen	112	107	98	98	100,0	95,0	87,5	87,6
Fredericia	107	106	96	85	100,0	99,0	88,9	79,3
Vesthimmerland	137	116	104	100	100,0	84,6	75,6	72,9
De fem kommuner i alt	101	93	83	79	100,0	92,1	82,9	78,8
Hele landet	11.382	10.943	10.329	9.922	100,0	96,1	90,7	87,2
Dagtilbud (5.25)								
Billund	31	27	23	21	100,0	89,1	73,3	69,5
Tønder	64	62	44	44	100,0	96,6	68,7	68,5
Vejen	52	49	46	34	100,0	94,2	87,4	65,6
Fredericia	64	57	59	60	100,0	89,6	93,1	93,5
Vesthimmerland	43	35	34	30	100,0	83,1	79,0	70,8
De fem kommuner i alt	51	46	41	38	100,0	91,1	81,0	74,7
Hele landet	8.514	7.825	7.017	6.551	100,0	91,9	82,4	76,9
Ældre (5.32.32)								
Billund	30	30	29	29	100,0	100,2	97,2	96,2
Tønder	46	42	34	35	100,0	91,3	75,1	77,2
Vejen	36	36	36	35	100,0	99,2	99,1	97,0
Fredericia	40	39	38	44	100,0	97,8	95,9	110,8
Vesthimmerland	29	41	42	39	100,0	142,7	144,7	136,3
De fem kommuner i alt	36	38	36	37	100,0	104,0	99,3	101,2
Hele landet	5.079	4.796	4.544	4.496	100,0	94,4	89,5	88,5

Note: Kun tjenestemænd og overenskomstansatte er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af job-centrene.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL

4 Administrationsudgifter 2013

Opsamling på kapitel 4

- I 2013 er Tønder Kommunes udgifter pr. indbygger til den centrale administration højere end landsgennemsnittet og de højeste i kommunegruppen. Når vi tager højde for, at kommunerne har forskellige grundvilkår, er forskellen dog noget mindre, idet Tønder Kommune er under Fredericia og på niveau med Vejen. Tønder Kommunes grundvilkår er altså en væsentlig årsag til, at kommunen bruger flere penge end landsgennemsnittet og de andre kommuner. Kommunen bruger dog stadig 268 kr. mere pr. indbygger end landsgennemsnittet, som ikke umiddelbart forklares af de strukturelle vilkår, som på landsplan har betydning.
- I 2013 bruger Tønder Kommune flere penge pr. indbygger til løn af ledere og administrativt personale – centralt såvel som decentralt - end landsgennemsnittet og gennemsnittet for kommunegruppen. Når vi tager højde for kommunernes forskellige grundvilkår, er Tønders udgiftsniveau dog under landsgennemsnittet. Kommunen bruger således 283 kr. mindre til løn af ledere og administration, end vi skulle forvente.
- Opgjort på personalegrupper bruger Tønder flere penge pr. indbygger på løn til chefer og decentrale ledere end landsgennemsnittet, og færre penge pr. indbygger på løn til personale, der udfører støttefunktioner, sekretariatsbetjening og myndighedsopgaver. Opgørelsen er ikke korrigeret for kommunernes forskellige grundvilkår.
- Opgjort på områder har Tønder lidt flere udgifter pr. indbygger end landsgennemsnittet til den centrale administration, og lidt flere udgifter til dagtilbuds- og ældreområdet (opgjort pr. 0-6-årig og pr. 75+årig). Opgørelsen er ikke korrigeret for kommunernes forskellige grundvilkår. Når ledere og administrativt personale sættes i forhold til ikke-administrativt personale, ligger Tønder på niveau med landsgennemsnittet.
- For direktører og chefer i den centrale administration er Tønder Kommune lønførende af de fem kommuner. Kommunen har også relativt høje lønninger til skoleledere og ledende syge- og sundhedspersonale, sammenlignet med gennemsnittet for kommunegruppen. For øvrige decentrale ledere er Tønder på niveau med gennemsnittet for kommunegruppen.

De opgørelser af de administrative udgifter, der præsenteres i dette afsnit, har – i modsætning til opgørelsen over tid i foregående afsnit – været drøftet i to fælles workshops med de deltagende kommuner med henblik på at sikre bedre sammenlignelighed mellem kommunerne.

KORA har på workshoppen opridset de væsentligste punkter, hvor vi ud fra data- og praksiskendskab forventer, at der er de største sammenligningsproblemer. Deltagerkommunerne har drøftet de forskellige punkter og herefter meldt tilbage med opgørelser til korrektion af data. Det vil fremgå af de enkelte afsnit, hvilke korrektioner der er foretaget samt blive bemærket, hvor der yderligere er forhold, man skal være opmærksom på i tolkningen af tallene.

4.1 De centrale administrationsudgifter - regnskabsdata

I dette afsnit præsenteres en benchmarking af administrationsudgifterne opgjort på baggrund af regnskabsdata for 2013 for de fem kommuner.

Benchmarkingen er foretaget på baggrund af de korrigerede regnskabsdata for 2013, som de fremstår efter drøftelserne på de to gennemførte workshops og de efterfølgende korrektioner.

I bilaget findes en opgørelse af korrektionerne samt en præsentation af de oprindelige regnskabstal. De væsentligste korrektioner er:

- Manglende overførsel af administrationsudgifter til hovedkonto 5 vedrørende institutioner med omkostningsbaserede takster på det specialiserede socialområde – er korrigeret for Vejen Kommune.
- Korrektion af ukorrekt anvendelse af art, hvor det har betydning for analyserne.
- Flytning af udgifter mellem funktion 6.45.51 Sekretariat og forvaltninger og de øvrige funktioner på 6.45 – særligt: 6.45.52 Fælles it og telefoni, 6.45.53 Jobcentre, 6.45.57 Voksen-, ældre- og handicapområdet, 6.45.58 Det specialiserede børneområde og 6.45.59 Administrationsbidrag til Udbetaling Danmark.

Det var dog ikke muligt inden for tidsrammen at undersøge fordelingen af udgifter mellem 6.45.51 Sekretariat og forvaltninger og 6.45.53 Jobcentre i Fredericia og Vesthimmerland, hvilket udgiftsforskellene på funktionsniveau umiddelbart giver anledning til (se bilag). Det samme gælder fordelingen af udgifter mellem 6.45.51 Sekretariat og forvaltninger og 6.45.57 Voksen-, ældre- og handicapområdet og 6.45.58 Det specialiserede børneområde for Vesthimmerlands Kommune.

Af den grund er det KORAs og workshopdeltagernes vurdering, at der ikke kan foretages en benchmarking på funktionsniveau på tværs af de fem kommuner. Den endelige benchmarking af de fem kommuners regnskabstal sker derfor alene på de samlede udgifter samt tre hovedkategorier: 1) bygninger, 2) sekretariat og forvaltning mv. og 3) erhvervsudvikling, turisme mv. Nedenfor vises hvilke funktioner, der indgår i de tre kategorier, vi benchmarker på:

Table 4.1 Administrationsudgifter specificeret på funktionsniveau, korrigeret regnskab 2013 kr. pr. indbygger.

Hovedfunktion	Benchmarkingsniveau	
6.45.50 Administrationsbygninger	BM af bygninger	
6.45.51 Sekretariat og forvaltninger		
6.45.52 Fælles it og telefoni		
6.45.53 Jobcentre		
6.45.54 Naturbeskyttelse		
6.45.55 Miljøbeskyttelse		
6.45.56 Byggesagsbehandling		
6.45.57 Voksen-, ældre- og handicapområdet		
6.45.58 Det specialiserede børneområde		
6.45.59 Administrationsbidrag til Udbetaling Danmark		
6.48.60 Diverse indtægter og udgifter efter forskellige love	BM af sekretariat og forvaltninger mv.	
6.48.61 Vækstfora		
6.48.62 Turisme		
6.48.63 Udvikling af menneskelige ressourcer		
6.48.66 Innovation og anvendelse af ny teknologi		
6.48.67 Erhvervsservice og iværksætter		
6.48.68 Udvikling af yder- og landdistriktsområder		
I alt		BM af i alt

Note: Positivt fortegn er lig med udgifter, negativt fortegn er lig med indtægter.

Kilde: Kommunernes regnskaber for 2013, korrigeret så der er rimelig sammenlignelighed for summen af udgifter inden for de tre sammenligningsgrupper. Bemærk dog, at Vejen ifølge KORAs oplysninger konterer en større del af it-udgifterne centralt end Fredericia, Tønder og Vesthimmerland.

Foruden de nævnte korrektioner er workshoppen og det efterfølgende valideringsarbejde blevet brugt til at synliggøre konteringspraksis i forhold til it-udgifter. Dette har ikke ført til konkrete korrektioner, men det er væsentligt at holde sig for øje, at der er en vis forskel på kommunernes praksis med fordelingen af it-udgifter mellem centralt og decentralt niveau. Således tyder gennemgangen på, at Fredericia, Tønder og Vesthimmerland konterer omkring 75 til 80 procent af kommunens it-udgifter på centrale konti, mens Vejen ser ud til at kontere tæt på alle udgifter centralt. Det har ikke været muligt at afdække konteringspraksis i Billund Kommune. Vejens relativt høje udgiftsniveau på funktion 6.45.52 må derfor bl.a. tilskrives forskelle i konteringspraksis.

4.1.1 Udgifter til den centrale administration

I tabellen nedenfor vises de fem kommuners udgifter til den centrale administration for hver af de tre hovedkategorier og samlet set. Udgifterne er opgjort i kroner pr. indbygger samt indekseret i forhold til landsgennemsnittet.

Tabel 4.2 Udgifter til den centrale administration i 2013

	Adm. bygninger (6.45.50)		Sekretariat og forvaltninger mv. (6.45.51-59)		Erhvervsudvikling, turisme mv. (6.48.60-68)		I alt (6.45.50 - 6.48.68)		Beregnet udgiftsbe- hov
	Kr. pr. indb.	Indeks	Kr. pr. indb.	Indeks	Kr. pr. indb.	Indeks	Kr. pr. indb.	Indeks	Indeks
Billund	178	81	4.953	102	159	107	5.291	102	105
Fredericia	251	114	5.500	114	44	30	5.795	111	105
Tønder	266	121	5.473	113	301	202	6.040	116	110
Vejen	240	109	5.013	104	256	172	5.509	106	101
Vesthimmerland	149	68	5.267	109	227	152	5.643	108	111
Hele landet	220	100	4.835	100	149	100	5.204	100	100
Gn.snit fem kommuner	222	101	5.270	109	192	129	5.684	109	106

Kilde: Kommunernes indberetninger og efterfølgende workshopkorrektur af regnskab 2013. Nettodriftsudgifter.

Det fremgår af tabellen, at den procentvise variation mellem kommunerne er størst for de to hovedkategorier "Administrationsbygninger" og "Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter", som omfatter mindre og væsentligt mere specifikke udgiftsposter end hovedkategorien "Sekretariat og forvaltninger mv."

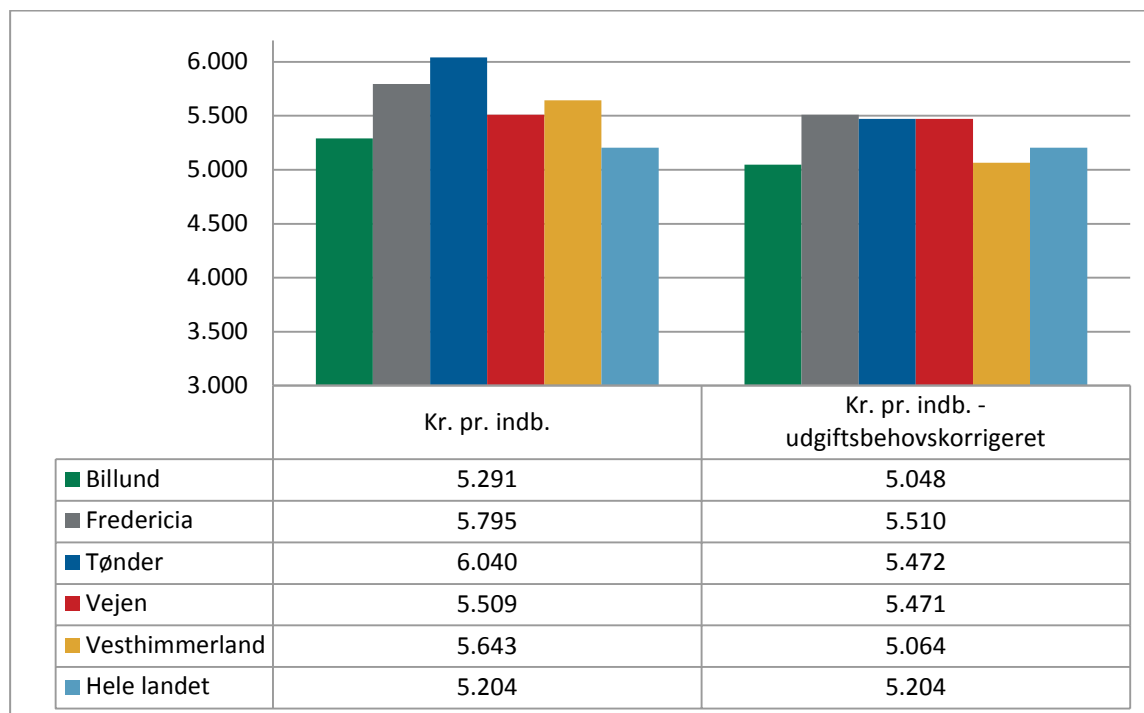
At Vesthimmerlands Kommune anvender det mindste beløb pr. indbygger til bygninger skyldes formentlig, at man ifølge Vesthimmerlands Kommunes workshopdeltager afventer en afklaring af de bygningsmæssige forhold for kommunens administrationsbygninger. Derfor er man tilbageholdende med større vedligeholdelsesarbejder.

Alle de fem kommuner ligger, som det ses af Tabel 4.2, på et niveau over det vægtede landsgennemsnit, når man ser på både regnskabsudgifterne til administration i alt og den væsentlige hovedkategori "Sekretariat og forvaltninger mv.". Med et gennemsnit for de fem kommuner (vægtet) på indeks 109 for udgifter til administration i alt og også for udgifter til Sekretariat og forvaltninger har vi således at gøre med kommuner, der generelt har relativt høje administrationsudgifter. Det harmonerer meget godt med de analyser af kommunernes udgiftsbehov, som blev præsenteret i kapitel 2.

Når man tager højde for de baggrundsforhold i kommunen, som på landsplan har betydning for udgiftsniveauet, vil vi – jf. kolonnen yderst til højre i tabellen – således forvente, at alle kommunerne ligger over landsgennemsnittet. Der er dog betydelig forskel på, hvordan den enkelte kommune placerer sig i forhold til landsgennemsnittet sammenholdt med, hvad vi skulle forvente. Tønder, Vejen og Fredericia ligger således stadig højere i forhold til landsgennemsnittet, end hvad vi skulle forvente ud fra den statistiske analyse, mens Billund og Vesthimmerland ligger lavere end forventet.

Nedenfor i Figur 4.1 præsenteres kommunernes samlede udgifter derfor også med en korrektion for det beregnede udgiftsbehov for den enkelte kommune.

Figur 4.1 Regnskabsudgifter til den centrale administration i 2013 – med og uden korrektion for udgiftsbehov



Note: Udgifterne er korrigeret for udgiftsbehov på baggrund af analysen i kapitel 2 og de indeks for udgiftsbehov, der beregnes.

Som det fremgår af figuren ovenfor, udlignes en del af spredningen mellem de fem kommuner, når der tages højde for de forhold, som på landsplan har betydning for udgifterne til den centrale administration. Heri indgår også, at der er taget højde for, at nogle kommuner konterer en større andel af deres administrative personale på hovedkonto 6 end andre kommuner. Der er dog stadig væsentlige forskelle mellem kommunerne, når der er korrigeret for disse forholds betydning.

Tønder Kommune bruger således 424 kr. pr. indbygger mere end Billund og 408 kr. mere pr. indbygger end Vesthimmerland.

For yderligere at afdække forskellene mellem de fem kommuner har KORA set på, hvordan udgifterne fordeler sig på arten af udgifter, altså om nogle kommuner i højere grad anvender midler på at aflønne eget personale, og om andre i højere grad anvender midler på at købe tjenesteydelser af private leverandører. Denne opgørelse tjener også til at sætte analysen af personale- og løndata i perspektiv, da en kommune, der køber sig til mange administrative ydelser hos private eller andre kommuner, selvsagt har brug for færre ansatte.

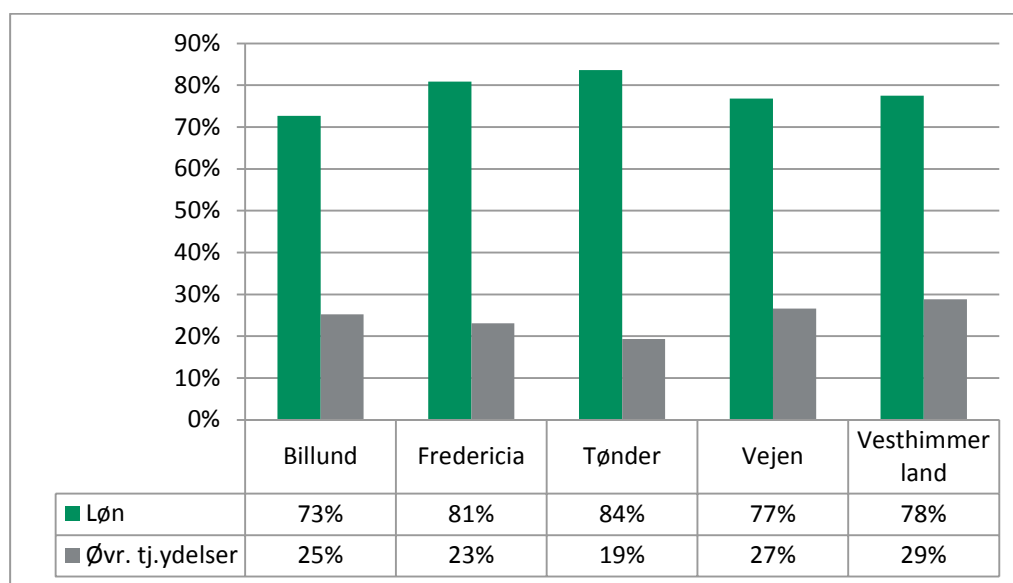
I tabellen nedenfor er udgifterne til løn i sammenligning med øvrige udgifter og indtægter angivet i kroner pr. indbygger for de tre hovedområder.

Tabel 4.3 Udgifter til løn og øvrige udgifter, korrigeret regnskab 2013 kr. pr. indbygger

Hovedfunktion	Udgiftsart	Billund	Fredericia	Tønder	Vejen	Vesthimmerland	Gns. fem kommuner
6.45.50	Administrationsbygninger	0	509	66	38	0	152
6.45.51-59	Sekretariat og forvaltninger mv.	3.600	4.446	4.574	3.851	4.082	4.157
6.48.60-68	Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter	0	65	15	0	57	31
I alt		3.600	5.020	4.655	3.889	4.139	4.340
6.45.50	Administrationsbygninger	178	-258	200	202	149	70
6.45.51-59	Sekretariat og forvaltninger mv.	1.353	1.054	899	1.162	1.185	1.113
6.48.60-68	Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter	159	-21	286	256	170	161
I alt		1.691	775	1.385	1.620	1.504	1.343

Kilde: Kommunernes regnskaber for 2013, korrigeret på workshop. Nettodriftsudgifter.

I figuren nedenfor er vist den andel, lønningerne udgør af de samlede nettoudgifter for hovedkategorien "Sekretariat og forvaltninger" i de fem kommuner.

Figur 4.2 Andel som henholdsvis løn og "øvrige tjenesteydelser" udgør af de samlede nettoudgifter til administration

Note: Man skal være opmærksom på, at de to udgiftsarter som vist i figur 4.2 summerer til mere end 100 procent. Dette er tilfældet, fordi der samtidig er registreret indtægter på hovedkategorien "Sekretariat og forvaltninger", og fordi procentandelene er beregnet i forhold til nettoudgifterne. Disse indtægter stammer fx fra de sociale institutioner på det specialiserede socialområder, som "betaler" et administrationsbidrag.

Kilde: Kommunernes regnskaber for 2013, korrigeret.

Som det fremgår af Figur 4.2 er Tønder den kommune, der anvender den største del af sine udgifter til lønninger, når vi ser på funktionerne 6.45.51-6.45.59. Tønder anvender samtidig det største beløb i kroner pr. indbygger til løn. Lavest ligger Billund Kommune såvel relativt som absolut betragtet. Tønder er samtidig den kommune, som anvender den laveste andel på øvrige tjenesteydelser. Det indikerer, at Tønder Kommune udfører en relativt stor andel af opgaver i egen driftsorganisation sammenlignet med de øvrige kommuner.

Hvor stor en andel af kommunens centrale administrative udgifter, der udgøres af løn, har betydning for opgørelserne over antallet af ledere og administrative medarbejdere i kommunen (jf. næste afsnit om de administrative *personale*udgifter i 2013). Hvis man generelt løser administrative opgaver "in house" med eget personale frem for at hyre eksterne til det (fx på it-området), så vil man automatisk ligge højere i opgørelsen af antal administrative medarbejdere. Den udgiftsbehovsanalyse i kapitel 2, som vi korrigerer udgifterne på baggrund af, tager imidlertid højde for det forhold, at lønudgiften fylder mere i nogle kommuner end i andre.

4.2 Administrative personaleudgifter (løn- og personaledata)

I dette afsnit opgør vi kommunernes forbrug af personaleressourcer til administration og ledelse i 2013. På baggrund af data fra kommunernes lønsystemer har vi opgjort det gennemsnitlige antal ledere og administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere i 2013 samt lønudgiften til disse medarbejdere.

Opgørelserne er blevet gennemgået i en fælles workshop med kommunerne, og der er efterfølgende foretaget nogle korrektioner for at gøre opgørelserne mere sammenlignelige. Korrektionerne omhandler tre typer af forhold:

1. Korrektion for, at Tønder og Vesthimmerland er nettosælgere af pladser på det sociale område, dvs. kommunen har flere administrative medarbejdere og ledere som følge heraf (men hvor de modtager betaling for pladser til at modsvare dette). Se bilagsafsnittet for de konkrete korrektioner.
2. Korrektion for, at Vesthimmerland har udliciteret lønudbetalingsopgaven og derfor ikke selv aflønner personale hertil, men har udgiften i form af køb af tjenesteydelser. Se bilagsafsnittet for den konkrete korrektion.
3. Korrektion for, at flere af kommunerne udbetaler løn til personale, hvor kommunen efterfølgende får lønudgiften dækket. Dette personale tæller med i et uredigeret data-træk fra lønsystemet, men er her skilt ud fra data. Det gælder dog ikke de ansatte, som Fredericia har ansat på jobcenteret som led i et forsøg, der finansieres af staten, da dette blev identificeret for sent i processen til at korrektionen kunne nå at indgå i beregningerne. Se bilagsafsnittet for de konkrete korrektioner.

4.2.1 Antal ansatte til ledelse og administration – opgjort på forskellige ansættelsesformer

I tabellen nedenfor opgøres antal ledere og administrative medarbejdere pr. 1.000 indbygger i de fem kommuner. I opgørelsen indgår alle typer af administrative medarbejdere, dvs. både chefer og decentrale ledere samt administrative ansatte, der udfører myndighedsopgaver og/eller sekretariatsbetjening og støttefunktioner. Opgørelse foretages henholdsvis med og uden elever og ansatte i fleksjob og ekstraordinær beskæftigelse.

Som det fremgår af tabellen nedenfor, er antallet af ledere og administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere højest i henholdsvis Fredericia, Vesthimmerland og Tønder, som alle ligger over landsgennemsnittet, mens det er lavest i henholdsvis Vejen og Billund, som begge ligger under landsgennemsnittet. Det gælder uanset, om antallet af ledere og administrative medarbejdere opgøres for alle ansættelsesformer eller kun tjenestemænd og overenskomstsansatte.

Tabellen viser, at elever og ansatte i fleksjob og ekstraordinær beskæftigelse udgør en mindre andel af kommunens administrative medarbejdere i Tønder, Fredericia og Vesthimmerland, end det er tilfældet for Billund, Vejen og landsgennemsnittet. Det betyder, at antallet af ledere og administrative medarbejdere pr. 1.000 indbygger i Tønder, Fredericia og Vesthimmerland rykker tættere på landsgennemsnittet – om end det stadig er over - når alle ansættelsesformer medtages i opgørelsen af det administrative personale.

Tabel 4.4 Antal ledere og administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere - opgjort på forskellige ansættelsesformer

	Tjenestemænd og overenskomstansatte		Alle ansættelsesformer (dvs. inkl. elever, fleksjob, ekstraordinært ansatte)		Andel ansatte, der ikke er tj.mænd el. overensk.ansatte
	Antal pr. 1.000 indb.	Indeks	Antal pr. 1.000 indb	Indeks	Andel
Billund	13,09	88	14,01	87	7 %
Fredericia*	16,52	111	17,45	109	5 %
Tønder	15,43	103	16,19	101	5 %
Vejen	13,56	91	14,62	91	7 %
Vesthimmerland	16,03	107	16,90	105	5 %
Hele landet	14,92	100	16,04	100	7 %
Gennemsnit fem kommuner	15,10	101	16,02	100	6 %

Note: Gennemsnit for 2013. Personer i fleksjob indgår med lønbrøken som arbejdstid, dvs. at (næsten) alle regnes som fuldtidsbeskæftigede, uagtet at de arbejder mindre end fuldtid.

*Der er ikke taget højde for, at Fredericia har ekstra administrative ansatte, som finansieres af staten, som led i forsøg på jobcenteret. Se evt. bilagsafsnittet om korrektioner af personaletal for uddybende herom.

Kilde: KRLs løn- og personaledata med korrektioner tilføjet af KORA med henblik på sammenlignelighed i opgørelsen.

De resterende opgørelser af omfanget af det administrative personale og lønudgifterne her til er alene baseret på antallet af tjenestemænd og overenskomstansatte.

4.2.2 De samlede lønudgifter til ledelse og administration

I tabellen ovenfor opgjorde vi administrationens omfang i antal ansatte. Ved at gange antallet af ansatte med de kommunespecifikke lønninger for hver enkelt stillingskategori, omregner vi udgifter til ledere og administrative medarbejdere til kr. pr. indbygger.²⁸ Det giver en mere præcis opgørelse af omfanget af udgifter til ledelse og administration, da kommunerne kan have en meget forskellig sammensætning af personalegrupper og varierende lønniveauer.

I tabellen nedenfor vises det gennemsnitlige antal ledere og administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere i 2013 samt lønudgiften til disse medarbejdere for hver af deltagerkommunerne.

Som det fremgår af tabellen, gælder det for alle kommunerne, at indekxsværdien som sætter kommunernes tal i forhold til landsgennemsnittet er lavere, når vi opgør lønudgiften, end hvis vi blot opgør antallet af ledere og medarbejdere pr. 1.000 indbygger. Det vil sige,

²⁸ For stillingskategorier, hvor der er under fem fuldtidsansatte, har KORA af diskretionshensyn ikke adgang til de kommunespecifikke lønninger, og der er i stedet benyttet den landsgennemsnitlige løn for den pågældende stilling.

at ingen af de fem kommuner har ansat specielt højtlønnede medarbejdere, sammenholdt med billedet på landsplan.

I et senere afsnit undersøges det nærmere, hvordan kommunerne varierer med hensyn til antallet af ledere og lønniveauet for disse.

Tabel 4.5 Antal ledere og administrative medarbejdere og deres lønkroner

	Antal ansatte pr. 1.000 indb.		Lønkroner pr. indb.		Beregnet udgiftsbehov
	Antal	Indeks	Kroner	Indeks	indeks
Billund	13,09	88	6.176	86	97
Fredericia*	16,52	111	7.831	109	107
Tønder	15,43	103	7.319	102	106
Vejen	13,56	91	6.357	89	97
Vesthimmerland	16,03	107	7.320	102	103
Hele landet	14,92	100	7.157	100	100
Gennemsnit fem kommuner	15,10	101	7.087	99	102

Note: Gennemsnit for 2013. Beregnet for tjenestemænd og overenskomstansatte.

*Der er ikke taget højde for, at Fredericia har ekstra administrative ansatte, som finansieres af staten, som led i forsøg på jobcenteret. Se evt. afsnit 5.3.3 for uddybende herom.

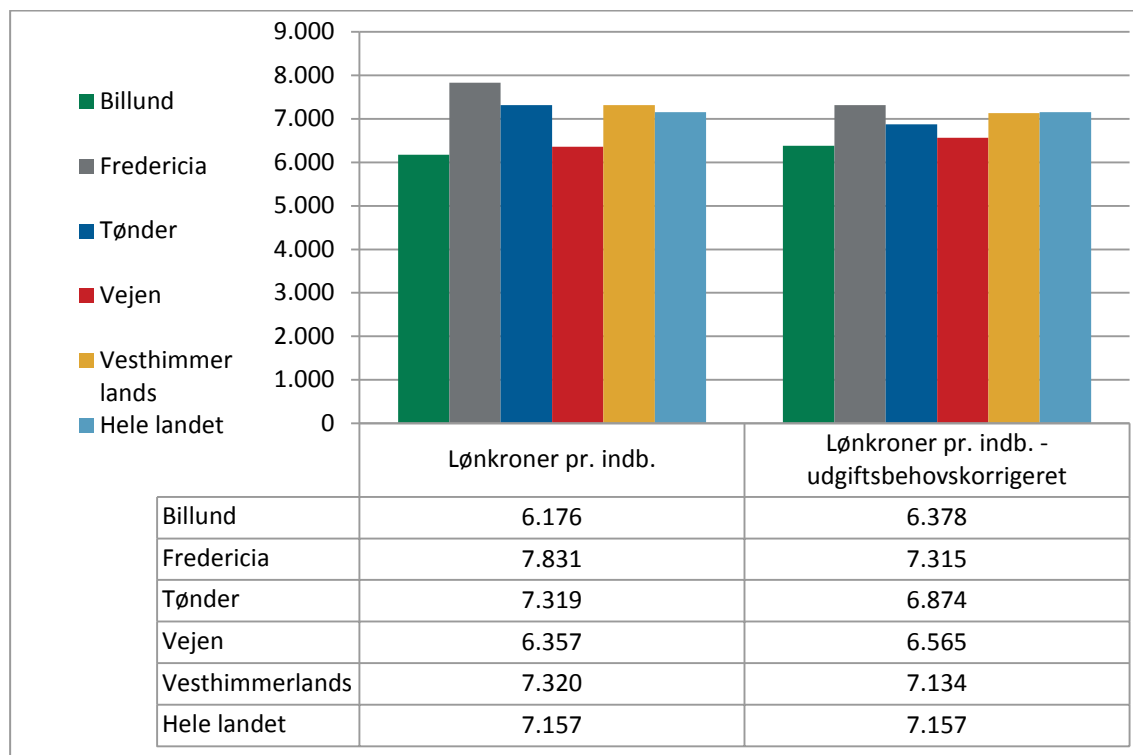
Kilde: KRLs løn- og personaledata med korrektioner tilføjet af KORA med henblik på sammenlignelighed i opgørelsen.

Som det fremgår af tabellen, har Tønder Kommune 15,43 administrative medarbejdere og ledere pr. 1.000 indbygger, hvilket svarer til tre procentpoint mere end landsgennemsnittet. Hvis vi i stedet opgør lønkronerne til disse medarbejdere, ligger Tønder Kommune kun to procentpoint over landsgennemsnittet. Yderst til højre i tabellen ser vi, at vi faktisk skulle forvente, at Tønder Kommunes lønudgifter lå seks procentpoint over landsgennemsnittet – hvis vi alene skulle bygge en forventning ud fra, hvilke kommunale baggrundsforhold der på landsplan har betydning for omfanget af de administrative udgifter (jf. analysen i kapitel 2).

Tønder Kommunes lønudgifter til ledere og administrative medarbejdere er altså fire procentpoint lavere end forventet ud fra kommunens baggrundsforhold. Vesthimmerland ligger et procentpoint under, Billund og Vejen ligger henholdsvis elleve og otte procentpoint lavere end forventet, mens Fredericia ligger to procentpoint højere, end man skulle forvente ud fra analysen af, hvilke forhold der på landsplan påvirker udgiftsniveauet til administration og ledelse.

I figuren nedenfor har vi korrigeret de samlede lønudgifter til ledelse og administrativt personale for de baggrundsforhold, som på landsplan har betydning for omfanget heraf. Af figuren fremgår det, at Tønder Kommune går fra at have udgifter over landsgennemsnittet til at have udgifter under landsgennemsnittet. Vi ser også, at spredningen mellem de fem kommuner reduceres, når vi korrigerer for kommunernes baggrundsforhold, idet udgiftsniveauet hæves for de to kommuner med de laveste udgifter – Billund og Vejen, mens det sænkes for Fredericia og Tønder Kommuner, som i udgangspunktet havde de højeste udgifter.

Figur 4.3 Lønkroner til administration og ledelse – med og uden korrektion for baggrundsforhold, der påvirker udgiftsbehovet



Note: Der er ikke taget højde for, at Fredericia har ekstra administrative ansatte, som finansieres af staten, som led i forsøg på jobcenteret. Se evt. afsnit 5.3.3 for uddybende herom.

Selv om spredningen mellem kommunerne reduceres, er der stadig væsentlig forskel på udgifterne, efter vi har korrigeret for de baggrundsforhold, der har betydning for udgifterne på landsplan (herunder også det forhold, at nogle kommuner i højere grad løser administrative opgaver "in house" med eget personale). Til trods for, at Tønder har lavere udgifter, end man skulle forvente, er der derfor stadig et stykke ned til udgiftsniveauet i Vejen og Billund, henholdsvis 308 og 495 kr. pr. indbygger – også når vi tager højde for de forhold, der på landsplan har betydning for udgiftsniveauet. Der kan naturligvis stadig være lokale forhold i kommunerne, som forklarer variationen i kommunernes udgiftsniveau, ligesom vi ikke kender forskellen på omfanget af og kvaliteten i de ydelser, som ledelsen og administrationen leverer.

I de næste to afsnit viser vi lønudgifterne til administration og ledelse opgjort på forskellige typer af ledere og administrative medarbejdere samt opgjort for forskellige områder for at vise de mere detaljerede forskelle mellem kommunerne.

4.2.3 Personaleudgifter fordelt på forskellige typer af ledere og administrative medarbejdere

I dette afsnit ser vi på, hvordan lønudgifterne til ledere og administrative medarbejdere fordeler sig på forskellige grupper af medarbejdere. I modsætning til opgørelsen ovenfor, er der i disse opgørelser *ikke* korrigeret for kommunernes forskellige udgiftsbehov. Årsagen hertil er, at analysen af udgiftsbehov er foretaget for de *samlede* lønudgifter til ledelse og administration og ikke separat for forskellige medarbejdergrupper.

Hvis vi i opgørelsen af udgifterne til bestemte typer af medarbejdere blot korrigerede ud fra beregningen af det samlede udgiftsbehov, risikerer vi at give et misvisende billede af, at der er taget højde for kommunernes varierende udgiftsbehov. Det risikerer vi, fordi det meget vel kan tænkes, at de forskellige faktorer, der påvirker det samlede udgiftsbehov, har forskellig betydning for udgifterne til bestemte medarbejdergrupper. For eksempel er det sandsynligt, at det socioøkonomiske indeks har større betydning for udgiften til socialrådgivere i gruppen myndighedspersonale end for de øvrige personalegrupper i administrationen.

Det fremgår af Tabel 4.6, at Tønder Kommune ligger under landsgennemsnittet, når vi opgør lønkroner pr. indbygger til administrative medarbejdere, der udfører sekretariatsbetjening og støttefunktioner og medarbejdere, der udfører myndighedsopgaver (kategori 1 og 4).

Medarbejdere i kategori 1 (sekretariatsbetjening/støttefunktioner) består fortrinsvist af ansatte under overenskomsterne for "Kontor- og it-personale" og "Akademikere", mens medarbejderne i kategori 4 (myndighedspersonale) især udgøres af socialrådgivere. Derudover indgår stillingskategorier, der forventes at varetage byggesagsbehandling (fx bygningskonstruktører, arkitekter, tekniske designere) samt stillinger, der forventes at varetage visitationsopgaver på social- og ældreområdet (fx sygeplejersker, ergoterapeuter mv.)²⁹.

Man skal være opmærksom på, at personale i kategori 1 (støttefunktioner/sekretariatsbetjening), i nogle kommuner også vil udføre myndighedsarbejde (fx lettere sagsbehandling på beskæftigelsesområdet), og det kan derfor være en fordel at se på de to kategorier samtidigt.

Tønder Kommune ligger over landsgennemsnittet i lønkroner pr. indbygger for kategorierne Chefer og decentrale ledere. Kategorien Chefer består altovervejende af ansatte under overenskomsten "chefer", mens kategorien decentrale ledere er mere sammensat. Ledere på skoleområdet og pædagogisk uddannede ledere udgør dog en væsentlig del af denne gruppe.

Tabel 4.6 Personaleudgifter opdelt på personalegrupper i ledelse og administration

	Kategori 1: sekretariatsbetjening/støttefunktioner		Kategori 2: Chefer		Kategori 3: Decentrale ledere		Kategori 4: Myndighedspersonale	
	Kr. pr. indb.	Indeks	Kr. pr. indb.	Indeks	Kr. pr. indb.	Indeks	Kr. pr. indb.	Indeks
Billund	2.087	65	662	140	2.101	101	1.326	97
Fredericia*	3.273	101	572	121	2.151	104	1.835	134
Tønder	3.037	94	513	108	2.428	117	1.341	98
Vejen	2.659	82	484	102	2.053	99	1.161	85
Vesthimmerland	3.201	99	441	93	2.381	115	1.297	94
Hele landet	3.231	100	474	100	2.077	100	1.374	100
Gennemsnit fem kommuner	2.919	90	528	111	2.222	107	1.419	103

Note: Opgørelsen bygger på tjenestemænd og overenskomstansatte og er et gennemsnit af 2013.

*Der er ikke taget højde for, at Fredericia har ekstra administrative ansatte, som finansieres af staten, som led i forsøg på jobcenteret. Se evt. afsnit 5.3.3 for uddybende herom.

Kilde: KRLs løn- og personaledata med korrektioner tilføjet af KORA med henblik på sammenlignelighed i opgørelsen.

²⁹ Jf. afsnit 1.2 medregnes disse stillingskategorier kun som administrative, hvis de er konteret på 6.45.

I sammensætningen af Tønder Kommunes personale til ledelse og administration vægter lønnen til chefer og decentrale ledere altså tungere end lønnen til personale, der udfører sekretariatsbetjening/støttefunktioner og myndighedsbetjening, sammenholdt med hvordan billedet er på landsplan. Lønudgifter er naturligvis en kombination af antallet af medarbejdere og lønniveauet. I bilaget findes antal ansatte i de fire kategorier (absolut og pr. indbygger), og i afsnit 4.2.6 analyseres lønniveauet for chefer og decentrale ledere.

Når man ser på indekstallene i tabellen ovenfor, er det væsentligt at være opmærksom på, at relativt få ekstra ansatte kan give en relativ høj indeksværdi, særligt når det gælder en gruppe som chefer, hvor der totalt set er mellem 20 og 33 i hver kommune. En del af forklaringen på, at Billund ligger 40 procentpoint over landsgennemsnittet i deres lønudgifter til chefer, er således, at kommunen i 2013 har ekstra udgifter til en afgangsdirektør.

Opgørelsen bør desuden ses i sammenhæng med den forrige opgørelse af, hvordan kommunerne ligger, når man opgør lønudgifterne samlet set og i forhold til det forventede niveau.

4.2.4 Personaleudgifter fordelt på sektorområder

I dette afsnit fordeles de samlede lønudgifter opgjort til ledere og administrativt personale ud på forskellige sektorområder.

I disse opgørelser er der – ligesom for opgørelsen på medarbejdertyper - *ikke* korrigeret for forskellige udgiftsbehov i kommunerne. Årsagen hertil er, at analysen af udgiftsbehov er foretaget for de *samlede* lønudgifter til ledelse og administration og ikke separat for forskellige sektorområder.

Hvis vi i opgørelsen på områdeniveau blot korrigerede ud fra beregningen af det samlede udgiftsbehov, risikerer vi at give et misvisende billede af, at der er taget højde for kommunernes varierende udgiftsbehov. Det risikerer vi, fordi det meget vel kan tænkes, at de forskellige faktorer, der påvirker det samlede udgiftsbehov, har forskellige betydning for udgifterne til bestemte områder. For eksempel er det sandsynligt at det socioøkonomiske indeks har større betydning for udgifterne til de socialrådgivere, der er placeret i den centrale administration, end det har betydning for lønudgiften til dagtilbudsledere.

Af tabellen nedenfor fremgår det, at Tønder Kommune har højere lønudgifter pr. indbygger end landsgennemsnittet og gruppegennemsnittet, når vi opgør lønnen til ledere og administrativt personale i den centrale administration og på ældreområdet, mens kommunen omvendt ligger lavere end lands- og kommunegruppegennemsnittet på skoleområdet.

Tabel 4.7 Personaleudgifter 2013 opdelt på områder

	Alle områder (alle konti)		Central adm. (hk 6)		Skole (hf 3.22)		Dagtilbud (hf 5.32)		Ældre (f 5.32.32)		Øvrige områder (øvrige konti)	
	Kr. pr. indb.	Indeks	Kr. pr. indb.	Indeks	Kr. pr. indb.	Indeks	Kr. pr. indb.	Indeks	Kr. pr. indb.	Indeks	Kr. pr. indb.	Indeks
Billund	6.176	86	3.300	87	905	101	401	70	505	130	1.065	71
Fredericia*	7.831	109	4.245	112	880	98	600	105	410	106	1.695	112
Tønder	7.319	102	4.029	106	859	96	557	98	440	114	1.434	95
Vejen	6.357	89	3.366	89	1.112	124	387	68	396	102	1.096	73
Vesthimmerland	7.320	102	4.529	119	1.284	143	372	65	464	120	672	44
Hele landet	7.157	100	3.794	100	895	100	569	100	388	100	1.511	100
Gennemsnit fem kommuner	7.087	99	3.938	104	1.007	113	474	83	436	112	1.231	81

Note: *Der er ikke taget højde for, at Fredericia har ekstra administrative ansatte, som finansieres af staten, som led i forsøg på jobcenteret. Se evt. afsnit 5.3.3 for uddybende herom.

Kilde: KRL data korrigeret på workshops.

For dagtilbudsområdet og de resterende områder under ét ligger Tønder lavere end landsgennemsnittet, men over gennemsnittet for kommunegruppen.

Det gælder i øvrigt for alle kommunerne i analysen, at de ligger højere end landsgennemsnittet på ældreområdet. Det skal formentlig ses i sammenhæng med, at der er stor forskel på udliciteringsgraden på ældreområdet. Eftersom landsgennemsnittet især er udtryk for praksis i de store kommuner, vil det påvirke landsgennemsnittet, når en stor kommune som København har udliciteret store dele af ældreplejen og derved har færre lønudgifter til ledere og administrative medarbejdere på ældreområdet (kommunen har naturligvis stadig en udgift – blot ikke i form af løn). Det kan derfor være et bedre pejlemærke at se på, hvor stor en andel lederne og de administrative medarbejdere udgør af alle kommunens ansatte på ældreområdet, da en udlicitering af området vil betyde, at kommunen både aflønner færre administrative og ikke-administrative medarbejdere, som fx social- og sundhedsassistenter m.fl.

På skoleområdet skal man desuden være opmærksom på, at antallet af skoleledere og administrative medarbejdere på landsplan og i den enkelte kommune vil være påvirket af, om der er mange fri- og privatskoler. Derudover kan landsgennemsnittet på dagtilbudsområdet være en smule påvirket af, at Københavns og Frederiksberg Kommuner har en del selv-vejende institutioner, hvis lønudgifter til dagtilbudslederne ikke indgår i KRLs data.

For både skole-, dagtilbuds- og ældreområdet gælder, at det kan være mere relevant at sætte lønudgiften til ledere og administrativt personale i forhold til de relevante brugergrupper på området. I tabellen nedenfor har vi derfor opgjort udgifterne på de enkelte sektorområder pr. folkeskoleelev, pr. 0-6-årig og pr. 75+årig. På sektorområderne udgør lønnen til de decentrale ledere langt størsteparten af lønudgifterne til ledelse og administration, og udgifterne for denne gruppe er derfor vist separat, da det også var i denne personalegruppe, at Tønder Kommune havde relativt høje udgifter.

Tabel 4.8 Antal ledere og administrativt personale på skole, dagtilbud og ældre

		Skole (hf 3.22)		Dagtilbud (hf 5.32)		Ældre (f 5.32.32)	
		Kr. pr. folke- skoleelev	indeks	Kr. pr. 0-6-årig	indeks	Kr. pr. 75+årig	indeks
Kategori 1-4: Alle grupper af adm. ansatte og ledere	Billund	7.405	83	5.109	71	6.305	196
	Fredericia*	7.949	89	7.555	105	5.457	169
	Tønder	8.834	99	8.005	112	4.804	149
	Vejen	8.873	99	4.684	65	4.866	151
	Vesthimmerland	11.524	129	5.021	70	5.330	165
	Hele landet	8.943	100	7.170	100	3.223	100
	Gns. fem kommuner	8.921	100	6.159	86	5.273	164
Kategori 3: Decentrale ledere	Billund	6.007	90	4.434	68	5.313	230
	Fredericia*	6.125	92	6.656	102	3.529	153
	Tønder	7.368	111	7.451	114	3.918	170
	Vejen	7.070	106	4.097	63	3.961	172
	Vesthimmerland	9.819	148	5.013	77	4.828	209
	Hele landet	6.648	100	6.552	100	2.307	100
	Gns. fem kommuner	7.248	109	5.590	85	4.202	182

Note: *Der er ikke taget højde for, at Fredericia har ekstra administrative ansatte, som finansieres af staten, som led i forsøg på jobcenteret. Se evt. afsnit 5.3.3 for uddybende herom.

Kilde: KRL data med korrektioner fra workshops og Danmarks Statistik, folketal pr. 1. kvartal.

Når vi opgør udgifterne pr. bruger frem for pr. indbygger, har det for Tønder Kommune primært betydning for udgiftsopgørelsen på dagtilbudsområdet. Opgjort pr. 0-6-årig ligger Tønder Kommune således over landsgennemsnittet i udgifter til administration og ledelse. Det hænger naturligt sammen med kommunens valg om at have mange små enheder tæt på børnene.

Det skal bemærkes, at der i opgørelsen ikke er taget højde for, at der i kommunerne kan være forskellig praksis med hensyn til, om fx dagtilbudsledere også varetager pædagogfaglige opgaver i store dele af arbejdstiden.

I begge opgørelser skiller Vesthimmerlands Kommune sig desuden ud ved at ligge højt på skoleområdet. Dette hænger naturligt sammen med kommunens skolestruktur, hvor det er prioriteret at have mange små skoler frem for at samle eleverne i større skoler.

4.2.5 Administrationens andel af alle ansatte

Hidtil har vi opgjort administrationens omfang pr. indbygger i kommunen. En anden måde at opgøre administrationens omfang på er at sætte antallet af ledere og administrative medarbejdere i forhold til det samlede antal medarbejdere i kommunen – herefter kaldet administrationens andel. Resultatet fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 4.9 Administrationens andel

	Alle områder	Centralt (HK 6)	Skole (hf 3.22)	Dagtilbud (hf 5.25)	Ældre (5.32.32)	Øvrige områder (øvrige konti)
Billund	0,21	0,95	0,11	0,09	0,07	0,17
Fredericia	0,23	0,82	0,12	0,09	0,06	0,21
Tønder	0,22	0,94	0,13	0,12	0,05	0,15
Vejen	0,22	0,95	0,14	0,07	0,06	0,22
Vesthimmerland	0,22	0,93	0,13	0,10	0,05	0,10
Hele landet	0,23	0,90	0,12	0,10	0,06	0,20
Gns. fem kommuner	0,22	0,90	0,13	0,09	0,06	0,17

Note: Korrektionen for salg af pladser er ikke medtaget i disse tal, da vi i så fald skulle reducere både antallet af administrative og ikke-administrative medarbejdere. Ved netop at opgøre andelen reduceres problemet med de ekstra ansatte som følge af pladssalg, da kommunen netop også har ekstra ikke-administrative medarbejdere som følge heraf.

Kilde: KRL data med korrektioner fra workshops

Når vi kigger på kommunens samlet set, dvs. for alle områder, så skiller de deltagende kommuner sig ikke særligt ud i forhold til billedet på landsplan. Fredericia ligger på landsgennemsnittet, mens Billund ligger to procentpoint lavere og de øvrige kommuner er et procentpoint under landsgennemsnittet. Vi kan altså udlede, at de kommuner der har flere ledere og administrative medarbejdere end landsgennemsnittet, opgjort pr. indbygger, generelt også har tilsvarende flere ikke-administrative medarbejdere. Ser vi fx på skoleområdet, hvor Vesthimmerland i den forrige opgørelse lå højt i udgifter til ledere og administrative medarbejdere pr. indbygger og pr. elev, ser vi, at administrationens andel ikke længe skiller sig ud. Kommunens skolestruktur kræver således tilsvarende mange lærere (og evt. pædagoger) ansat til at varetage undervisningen, da der er relativt få elever i hver klasse.

Ser vi derimod på dagtilbudsområdet, fremgår det, at Tønder Kommune stadig skiller sig ud med en højere administrativ andel end de øvrige deltagerkommuner og landsgennemsnittet. Kommunens dagtilbudsstruktur med mange små tilbud, betyder altså, at antal ledere vægter tungere i forhold til antal pædagoger, end det er tilfældet for de øvrige kommuner. Den enkelte dagtilbudsleder har simpelthen færre pædagoger at lede. At små enheder slår mere igennem på dagtilbudsområdet end skoleområdet skyldes, at antal pædagoger pr. barn ikke behøver være anderledes i en struktur med små enheder frem for store, mens antal elever pr. lærer vil være langt lavere i en skolestruktur med mange små skoler, fordi klassekvotienten er lav. Det er altså normeringen af det ikke-administrative personale på de to områder, der gør forskellen.

Endelig ser vi på ældreområdet, at de fem deltagerkommuner ikke længere skiller sig markant ud fra landsgennemsnittet. Når antallet af ledere og administrative medarbejdere sættes i forhold til antallet af ikke-administrative medarbejdere, dvs. social- og sundhedsassistenter mv., har de fem deltagerkommuner således ikke en omfattende administration på ældreområdet. Netop fordi der på ældreområdet er en høj grad af udlicitering i nogle kommuner, kan det som nævnt være mere relevant at se på administrationens andel af alle ansatte, da udlicitering af området vil betyde, at kommunen både aflønner færre administrative medarbejdere og færre social- og sundhedsassistenter, sygeplejersker mv.

4.2.6 Lønniveau for chefer og decentrale ledere

I dette afsnit afdækkes lønniveauet for gruppen af chefer og decentrale ledere i Tønder Kommune og de fire sammenligningskommuner. Vi opgør ikke gennemsnitslønninger for alle medarbejdere, der indgår i gruppen af "Chefer" og "Decentrale medarbejdere". Det skyldes, at der i nogle stillingskategorier er under fem fuldtidsansatte i én eller flere af kommunerne, og vi af diskretionshensyn derfor ikke har adgang til disse lønninger. Det er således de overenskomstområder, hvor der er flest ansat, som indgår i sammenligningen af gennemsnitslønninger i kommunerne. Disse overenskomstområder er:

Tabel 4.10 Overenskomstområder der indgår i lønniveauanalysen

Overenskomstområder for chefer:	<ul style="list-style-type: none">• Chefer, KL
	<ul style="list-style-type: none">• Ledere m.fl., undervisningsområdet
Overenskomstområder for decentrale ledere:	<ul style="list-style-type: none">• Ledere/mellemledere v. komm. Ældreomsorg• Pædagogisk uddannede ledere• Syge- og sundhedspersonale - ledere, KL

Analysen bygger på kommunespecifikke gennemsnitslønninger³⁰ for den pågældende personalegruppe, som er trukket fra KRLs database. Gennemsnitslønnen er opgjort i kr. pr. fuldtidsbeskæftiget pr. år.

Tabel 4.11 nedenfor viser de kommunespecifikke gennemsnitslønninger i de fem kommuner fordelt på de udvalgte overenskomstområder i 2013. Derudover vises antal ansatte, så det fremgår, hvor meget denne personalegruppe fylder i kommunen. Bemærk, at landsgennemsnitslønningerne ikke vises, men generelt er det samlede lønniveau for administrative medarbejdere lavere i de fem deltagerkommuner end for landsgennemsnittet.

³⁰ Gennemsnitslønnen indeholder (grund)løntrinet, særydelser (fx gene- el. aften-/nattillæg), funktions-, kvalifikations- og resultatløn, rådighedstillæg mv. feriegodtgørelse, pensionsbidrag og gruppelevsfor sikring. Der medregnes ikke for diverse efterreguleringer (fx fradrag for afholdt ferie). For tjenestemandsansatte indregnes et fiktivt pensionsbidrag, som svarer til det pensionsbidrag vedkommende ville have, hvis han eller hun var overenskomstansat (i samme stilling, med samme anciennitet osv.) i stedet for tjenestemandsansat.

Tabel 4.11 Gennemsnitslønninger for udvalgte overenskomstområder blandt administrative chefer og decentrale ledere 2013

	Antal ansatte	Antal ansatte pr. 1.000 indbyggere	Gennemsnitsløn (kr. pr. fuldtidsbeskæftiget pr. år)
Chefer, KL			
Billund	21	0,8	667.654
Fredericia	32	0,6	765.330
Tønder	21	0,6	799.784
Vejen	22	0,5	793.260
Vesthimmerland	20	0,5	793.232
De fem kommuner i alt	23	0,6	763.852
Hele landet			880.973
Ledere m.fl., undervisningsområdet			
Billund	21	0,8	621.740
Fredericia	43	0,9	620.421
Tønder	29	0,8	658.784
Vejen	46	1,1	557.217
Vesthimmerland	41	1,1	593.446
De fem kommuner i alt	36	0,9	610.321
Hele landet			614.652
Ledere/mellemledere v. komm. ældreomsorg			
Billund	17	0,6	491.018
Fredericia	16	0,3	492.473
Tønder	12	0,3	474.362
Vejen	11	0,3	474.817
Vesthimmerland	17	0,4	450.494
De fem kommuner i alt	14	0,4	476.633
Hele landet			470.173
Pædagogisk uddannede ledere			
Billund	26	1,0	503.092
Fredericia	71	1,4	522.097
Tønder	58	1,5	516.450
Vejen	45	1,1	497.754
Vesthimmerland	39	1,0	494.414
De fem kommuner i alt	48	1,2	506.761
Hele landet			516.181
Syge- og sundhedspersonale - ledere, KL			
Billund	12	0,4	608.316
Fredericia	24	0,5	535.325
Tønder	23	0,6	579.921
Vejen	25	0,6	500.934
Vesthimmerland	14	0,4	522.940
De fem kommuner i alt	19	0,5	549.487
Hele landet			541.751

Note: Antal ansatte bygger på de i workshoppen validerede personaletal. Nøgletal for de fem kommuner under ét er uvægtede beregninger. Overenskomstområdet "Chefer, KL" tilhører personalegruppen administrative chefer, mens øvrige overenskomstområder tilhører personalegruppen decentrale ledere. Lønnen omfatter grundløntrinnet, særydelser (fx gene- el. aften-/nattillæg), funktions-, kvalifikations- og resultatløns, rådighedstillæg mv. feriegodtgørelse, pensionsbidrag og gruppelivsforsikring. Der medregnes ikke for diverse efterreguleringer (fx fradrag for afholdt ferie). For tjenestemandsansatte indregnes et fiktivt pensionsbidrag, som svarer til det pensionsbidrag vedkommende ville have, hvis han eller hun var overenskomstansat (i samme stilling, med samme anciennitet osv.) i stedet for tjenestemandsansat.

Kilde: KRL.

Som det fremgår af tabellen, er Tønder Kommune lønførende på lederlønningerne på overenskomstområderne "Ledere, KL"³¹ og "Ledere m.fl., undervisningsområdet"³² i 2013. På overenskomstområdet "Ledere, KL" er lønniveauet i Tønder Kommune ca. 36.000 kr. over gennemsnittet i deltagerkommunerne, og på området "Ledere m.fl., undervisningsområdet" ligger gennemsnitslønnen i Tønder Kommune knap 50.000 kr. over gennemsnitslønnen i de fem kommuner set under ét. Også på overenskomstområdet "Syge- og sundhedspersonale - ledere, KL"³³ er lønniveauet i Tønder Kommune forholdsvis højt sammenlignet med de fire øvrige kommuner. Kun i Billund Kommune er gennemsnitslønnen højere.

På de to øvrige overenskomstområder - "Ledere/mellemledere v. komm. Ældreomsorg"³⁴ og "Pædagogisk uddannede ledere"³⁵ - ligger lønniveauet i Tønder Kommune omkring gennemsnittet for de fem kommuner samlet set. For ledere/mellemledere ved den kommunale ældreomsorg er gennemsnitslønnen i Tønder Kommune marginalt lavere end gennemsnittet for de fem kommuner, og for pædagogisk uddannede ledere er gennemsnitslønnen knap 10.000 kr. højere i Tønder Kommune end gennemsnittet.

³¹ Kommunaldirektører, forvaltningschefer mv. (primært registreret på funktion 6.45.51 Sekretariat og forvaltninger, jf. kommunernes autoriserede kontoplan).

³² Ledere og mellemledere ansat som pædagogisk-administrative ledere i folkeskolen, dvs. overvejende skoleledere og viceskoleinspektører (og derfor primært registreret på funktion 3.22.01 Folkeskoler, jf. kommunernes autoriserede kontoplan).

³³ Ledende ergoterapeuter, ledende fysioterapeuter, ledende sundhedsplejersker, ledende sygeplejersker, ledende tandplejere mv. (primært registreret på funktion 5.32.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede, jf. kommunernes autoriserede kontoplan).

³⁴ Plejehjemsledere, teamledere/ledere af hjemmeplejen mv. (primært registreret på funktion 5.32.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede, jf. kommunernes autoriserede kontoplan).

³⁵ Institutionsledere i skoler og dagtilbud mv. (registreret ligeligt på funktionerne 3.22.05 Skolefritidsordninger, 5.25.13 Børnehaver og 5.25.14 Integreerede institutioner, jf. kommunernes autoriserede kontoplan).

5 Demografimodel på administrationsområdet

Opsamling på kapitel 5

- To kommuner med befolkningsnedgang, Vordingborg og Lolland, benytter sig af demografimodeller på administrationsområdet og finder det nødvendigt. Begge kommuner ønsker dog at forbedre deres nuværende modeller.
- KORA anbefaler, at man i en demografimodel ikke reducerer administrationsbudgettet 1:1, da sammenhængen mellem befolkningstallet og udgiftsbehovet ikke er lineær.

Som det fremgår i kapitel 3, har Tønder Kommune en kraftig reduktion i indbyggertallet. Kommunen overvejer i den forbindelse at anvende en demografimodel på området for automatisk at tilpasse udgifterne til administration til det faldende befolkningstal. Dette kapitel giver input hertil.

Mange kommuner tager i budgetlægningen højde for mængde- og aktivitetsændringer på forskellige områder ved at bruge budgetmodeller. Modellerne tager højde for demografiske ændringer ved "automatisk" at fremskrive budgettet fra år til år ud fra vedtagne standarder. Kommunerne anvender forskellige betegnelser for disse modeller, fx tildelingsmodeller, demografimodeller, ressourcetildelingsmodeller, budgetmodeller, aktivitetsstyringsmodeller mv. I dette afsnit vælges betegnelsen "demografimodeller".

Definition af demografimodel

Demografimodeller defineres her som modeller, der i budgetprocessen beregner de økonomiske konsekvenser, der følger af demografiske ændringer for et helt sektors områdes budget efter fastlagte principper og ofte under forudsætning af et uændret serviceniveau.

KORA har i en undersøgelse fra 2013 kortlagt demografimodellernes udbredelse i kommunerne, herunder anvendelsen af demografimodeller på administrationsområdet.³⁶ Undersøgelsen viser, at kommunerne i vid udstrækning anvender demografimodeller på folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet. Derimod anvender kommunerne stort set ikke demografimodeller på øvrige områder, herunder administrationsområdet. Kun fem af de kommuner, der har besvaret undersøgelsen, har således angivet en eller anden form for aktivitetstilpasning af budgettet på det administrative område.

I dette afsnit ses der nærmere på to af disse kommuners erfaringer med demografimodeller på administrationsområdet. Derudover udføres en konsekvensberegning, der illustrerer ændringen i udgiftsbehovet til administration ved en ændring i indbyggertallet. Konsekvensberegningen udføres med baggrund i analysen i kapitel 2, der analyserer sammenhængen mellem kommunernes baggrundsforhold, herunder indbyggertallet, og deres udgif-

³⁶ Nørgaard m.fl., 2013.

ter til administration. Formålet er at give Tønder Kommune konkret input til kommunens overvejelser om udvikling af en demografimodel på det administrative område.

5.1 Andre kommuners erfaringer med demografimodeller på administrationsområdet

I dette afsnit beskrives to kommuners erfaringer med demografimodeller på administrationsområdet. KORA har således gennemført interview med Lolland og Vordingborg Kommuner, som begge gør brug af demografimodeller på administrationsområdet i større eller mindre omfang.

5.1.1 Lolland Kommune

Demografimodellen i Lolland Kommune betegnes som en aktivitetsstyringsmodel og anvendes både overordnet for de enkelte udvalgsområder i kommunen og mere specifikt på nogle af sektorområderne, herunder dagtilbuds-, skole- og ældreområdet. Demografiregulering af administrationsområdet forstås som demografiregulering af økonomiudvalgets budgetramme.

I forhold til korrektionen af udvalgsområderne overordnet set fungerer modellen på den måde, at udgiftsbehovsændringer i fagudvalgenes aktivitetsbudgetter udledes på baggrund af den demografiske og socioøkonomiske udvikling i kommunen samt af Økonomi- og Indenrigsministeriets årlige takstudmeldinger. Da de socioøkonomiske faktorer forklarer en stor del af kommunernes ressourcetræk, er demografien i sig selv ikke tilstrækkelig til forklaring og beregning af ressourcetrækket på de forskellige udvalgsområder eller sektorområder.

Med anvendelse af det kommunale tilskuds- og udligningssystemets demografiske og socioøkonomiske vægte og kriterier, som fordeles på de enkelte fagudvalg, fås et aktivitetsbudget, der er udledt af ændringer i efterspørgslen efter kommunale serviceydelser, sådan som det kendes fra udligningen mellem kommunerne. På den måde opnår Lolland Kommune, at der er sammenhæng mellem det overordnede finansieringsgrundlag og det overordnede aktivitetsbudget på udvalgsniveau, hvilket, kommunen vurderer, er en styringsmæssig styrke – og nødvendighed – set i forhold til det markante fald i befolkningstallet. Lolland Kommune affolkes med 800 til 900 borgere om året.

Fordelingen af de enkelte demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier på de enkelte udvalg foretages ud fra et skøn og ikke på grundlag af empirisk funderede oplysninger om, hvordan de enkelte sektorområders udgifter påvirkes af de demografiske ændringer. Eksempelvis viser modelberegningerne, at ca. ti pct. af ændringerne i udgiftsbehovet som følge af ændringer i aldersgruppen nul til fem år slår igennem på administrationsområdet (den øvrige del af udgiftsbehovsændringen påvirker børne- og skoleområdet). Lolland Kommune vurderer, at den manglende empiriske fundering er en af svaghederne ved den nuværende model. Indtil videre har det ikke været muligt for kommunen at udvikle en model, som mere præcist tager med i beregningerne, hvordan borgere i forskellige aldersklasser og med bestemte socioøkonomiske karakteristika trækker på kommunernes ressourcer på de forskellige sektorområder, herunder administrationsområdet. Lolland Kommune efterspørger således en model, som på et mere vidensbaseret grundlag indfanger sammenhængen mellem de forhold, der har væsentlig betydning for et budgetområdes økonomi, herunder også de administrative udgifter.

Grundlæggende kan demografimodeller anvendes på to måder i den årlige budgetproces. Enten indarbejdes demografimodellens beregnede økonomiske konsekvenser direkte i det teknisk-administrative budget. Ellers præsenteres de beregnede økonomiske konsekvenser for det politiske niveau i løbet af budgetprocessen på samme vis som øvrige forslag til budgetudvidelser/-reduktioner. I Lolland Kommune sker der en særskilt politisk behandling af de økonomiske konsekvenser af demografiændringerne på et tidligt tidspunkt i budgetlægningsprocessen. Allerede i oktober/november afholder økonomiudvalget budgetdrøftelser af konsekvenserne af demografiudviklingen. Efterfølgende sker der en justering, når Økonomi- og Indenrigsministeriet udsender meddelelse om årets tilskuds- og udligningsbeløb.

Beregningen af aktivitetsændringen på økonomiudvalgets område har fuldt gennemslag i rammeudmeldingen for 2015. Eventuelle øvrige budgetreguleringer på området som følge af ændret lovgivning, digitaliseringskrav mv. sker sideløbende og indgår som en reduktion udover den, der er indlejret i demografimodellen.

5.1.2 Vordingborg Kommune

Demografimodellen i Vordingborg Kommune tager, som i Lolland Kommune, afsæt i en forventning om befolkningstilbagegang både på kort og lang sigt og et heraf følgende behov for tilpasning af økonomien. Budgetrammerne er på alle områder – herunder også administrationsområdet - reguleret i forhold til den forventede demografiske udvikling. Korrektionen af budgetrammerne er alene baseret på befolkningsudviklingen og omfatter ikke ændringer i efterspørgsel eller aktivitets- og serviceniveau.

De demografiske fremskrivninger af budgetrammen på administrationsområdet er foretaget på de variable udgifter, som er fastsat til 70 % af områdets udgiftsramme. De resterende 30 %, som antages at være faste udgifter, demografireguleres ikke.

Erfaringerne i Vordingborg Kommune er, at det, i modsætning til visse sektorområder, er vanskeligt at tilpasse udgifterne til demografiudviklingen på administrationsområdet. Vordingborg Kommune er her på linje med Lolland Kommune, idet der efterlyses en bedre forståelse af sammenhængen mellem de forskellige budgetområders væsentligste udgiftsdrivere og de administrative udgifter. Med den nuværende model er det kommunens vurdering, at der er en for svag sammenhæng mellem udviklingen i aktiviteten på de centrale serviceområder og udviklingen i aktiviteten på administrationsområdet.

På trods af disse svagheder ved den nuværende demografimodel – og på trods af visse beregningstekniske udfordringer i håndteringen af prognoseberegninger – vurderer kommunen, at modellen er et brugbart og nødvendigt redskab i tilpasningen af økonomien som følge af demografiudviklingen. Vordingborg Kommune planlægger dog en revision af modellen inden for de kommende år.

I Vordingborg Kommune behandles demografimodellens beregnede økonomiske konsekvenser politisk i økonomiudvalget i foråret og indarbejdes herefter automatisk i det teknisk-administrative budget. De økonomiske konsekvenser af demografiudviklingen i Vordingborg Kommune indregnes således teknisk/administrativt uden en særskilt politisk drøftelse i selve budgetprocessen, men indregningen foregår dog efter politisk godkendte retningslinjer.

Demografimodellens beregnede økonomiske konsekvenser har fuldt gennemslag. I Vordingborg Kommune sker øvrige budgetreguleringer på administrationsområdet som følge af digitaliseringskrav mv. ligeledes sideløbende med de reduktioner, der ligger i demografimodellen.

5.1.3 Konsekvensberegning

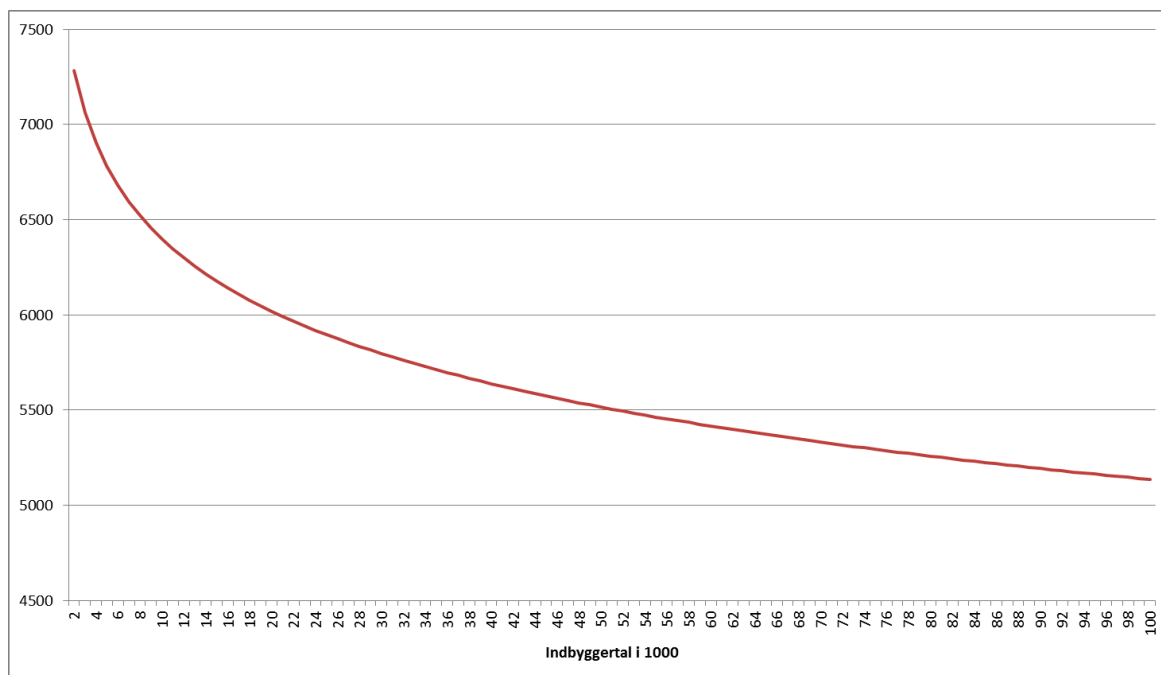
I dette afsnit vises en konsekvensberegning, der illustrerer ændringen i udgiftsbehovet til administration ved en ændring i indbyggertallet. Konsekvensberegningen udføres med baggrund i regressionsanalysen af de regnskabsbaserede udgifter i Tabel 2.1. Beregningen kunne også have taget udgangspunkt i regressionsanalysen af de personalebaserede udgifter. Vi har vurderet det som mest oplagt at anvende analysen af regnskabstallene, da denne afgrænsning af de administrative udgifter – i modsætning til afgrænsningen i personalemetoden – udgør et budgetområde, og dermed vil være lettere at implementere i en demografimodel, der skal budgetregulere administrationsområdet.

Det har dog ikke væsentlig betydning, om beregningen illustreres på baggrund af den ene eller den anden analyse. For begge analyser gælder, at der er stordriftsfordele i den kommunale administration, idet det administrative udgiftsbehov pr. indbygger falder med stigende kommunestørrelse. Men nok så væsentligt er det, at sammenhængen ikke er lineær men logaritmisk. Dette betyder, at der på den ene side er stordriftsfordele op til de største kommuner, men på den anden side også, at stordriftsfordelene bliver mindre, jo større kommunen er. Eller formuleret omvendt, så vejer smådriftsulempene tungere og tungere, jo mindre kommunen er. Den praktiske implikation af dette er, at udgiftsbehovet pr. indbygger stiger mindre, hvis befolkningstallet falder med 1.000 indbyggere fra fx 90.000 til 89.000 indbyggere, end hvis faldet sker fra fx 30.000 til 29.000 indbyggere. En demografimodel på administrationsområdet, der regulerer det administrative budget som en simpel lineær funktion af ændringer i indbyggertallet, tager ikke højde for denne skalakompleksitet³⁷.

Den logaritmiske sammenhæng mellem indbyggertallet og det administrative udgiftsbehov pr. indbygger er illustreret i figuren nedenfor for kommuner med op til 100.000 indbyggere.

³⁷ Dette afsnit fokuserer på konsekvenser af *demografiske* ændringer knyttet til udviklingen i det samlede befolkningstal. Som det fremgår af Tabel 2.1 og interviewene med Lolland og Vordingborg Kommuner, påvirkes det administrative udgiftsbehov også af *socioøkonomiske* faktorer og af hvor spredt befolkningen bor. En mere kompleks reguleringsmodel vil således inkludere ændringer i både befolkningstal, bosætningsstruktur og socioøkonomiske forhold.

Figur 5.1 Sammenhæng mellem indbyggertal og administrativt udgiftsbehov pr. indb.



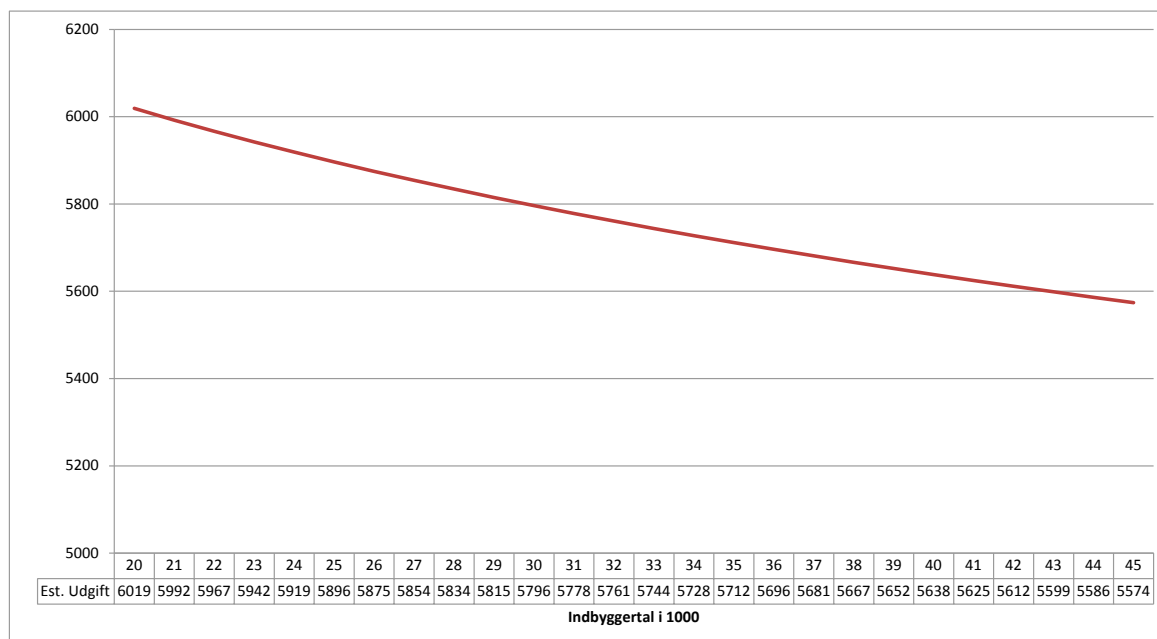
Note: Tallene er beregnet på grundlag af kriterierne i den regnskabsbaserede analyse i Tabel 2.1. Ved beregningen indgår alle andre kriterier end indbyggertal som en konstant, idet der er anvendt landsgennemsnitlige værdier. Figuren viser dermed, hvordan det estimerede udgiftsbehov pr. indbygger varierer med indbyggertallet (2012-priser og 2012 opgaveniveau).

Som det fremgår af figuren flader stordriftsfordelene ud med stigende kommunistørrelse – og smådriftsulemperne tiltager omvendt, jo mindre kommunen er.

De bagvedliggende tal viser eksempelvis, at et fald i indbyggertallet med 10.000 indbyggere vil give anledning til, at udgiftsbehovet stiger med 58 kr. pr. indbygger, hvis faldet sker for en kommune med 100.000 indbyggere, mens en tilsvarende befolkningstilbagegang vil øge udgiftsbehovet med 158 kroner pr. indbygger, hvis udgangspunktet er en kommune med 40.000 indbyggere og med 381 kroner pr. indbygger, hvis udgangspunktet er en kommune med 20.000 indbyggere.

I Figur 5.2 zoomes ind på kommunistørrelser tættere på Tønder Kommunes aktuelle indbyggertal. Udover en visuel illustration af forløbet for kommuner med 20-45.000 indbyggere, fremgår det også af figuren, at en befolkningstilbagegang fra 40.000 indbyggere til 38.000 indbyggere – som Tønder har oplevet over de sidste seks år – ifølge modelberegningen øger det administrative udgiftsbehov med 29 kr. pr. indbygger.

Figur 5.2 Sammenhæng mellem indbyggertal og administrativt udgiftsbehov pr. indb.



Note: Tallene er beregnet på grundlag af kriterierne i den regnskabsbaserede analyse i Tabel 2.1. Ved beregningen indgår alle andre kriterier end indbyggertal som en konstant, idet der er anvendt landsgennemsnitlige værdier. Figuren viser dermed, hvordan det estimerede udgiftsbehov pr. indbygger varierer med indbyggertallet (2012-priser og 2012 opgaveniveau).

I ovenstående beregning af indbyggertallets betydning for udgiftsniveauet er de øvrige betydende forhold, som fx andelen af enlige forsørgere, holdt konstante ved, at de er sat til det landsgennemsnitlige niveau. Disse modelberegnete konsekvenser af ændringer i indbyggertal vil sammen med erfaringerne fra fx Lolland og Vordingborg kunne indgå i Tønder Kommunes videre overvejelser om en demografimodel på administrationsområdet. Den konkrete udformning af en eventuel demografimodel vil naturligvis skulle forankres i de lokale styringshensyn, finansielle muligheder, data og prioriteringer. Ligesom den ville skulle tage højde for, at det ikke er underordnet for udgiftsbehovet til administration, hvilke dele af befolkningen som kommunen reduceres med. Hvis andelen af enlige forsørgere således stiger i takt med, at indbyggertallet falder, vil udgiftsbehovet stige endnu mere pr. indbygger end vist i de ovenstående beregninger.

Litteratur

Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg & Søren Serritzlew (2014): Size, Democracy and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, [Article first published online: 26 Feb 2014]: DOI: 10.1111/ajps.12096.

Digitaliseringsstyrelsen m.fl. (2014): *Evaluering af Udbetaling Danmark*. Udkast 28. februar 2014

Houlberg, Kurt (2013): *ECO Nøgletal. Teknisk vejledning 2013*. København: KORA.

Houlberg, Kurt (2011): Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark. Sandede eller tilsandede. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15 (1):41-61.

Nørgaard, Eli, Bo Panduro & Simon Hartwell Christensen (2013): *Den automatiserede budgetlægning. Kortlægning af kommunernes demografimodeller*. København: KORA.

Bilag 1 Stillingskategorier

Bilagstabel 1.1

1 Administrative støttefunktioner/sekretariatsbetjening

Akademikere, KI
Bachelorer m.fl., gammelt lønforløb
Bachelorer m.fl., nyt lønforløb
Chefkonsulenter
Civiløkonomer, nyt lønforløb
Handelsjurister m.fl., nyt lønforløb
Jurister og økonomer, gammelt lønforløb
Jurister og økonomer, nyt lønforløb
Magistre, gammelt lønforløb
Magistre, nyt lønforløb
Specialkonsulenter
Øvr. akademikere, nyt lønforløb
Øvr. akademikere, skalatrinaflønnede
Akademikere, Regioner
Bachelorer m.fl., nyt lønforløb
Jurister og økonomer, nyt lønforløb
Magistre, nyt lønforløb
Journalister, KI
Journalister
Journalistpraktikanter
Kontor- og it-personale mv., Regioner
Assistentter
It-medarbejdere
Kontorassistenter
Specialister
Kontor- og it-personale, KI
Administrationsøkonomer
Assistentter
Datamatikere/Datanomer/AU'ere
Edb-assistentter
Edb-medarbejdere, Kbh.
Erhvervsproglige korrespondenter
Finansøkonomer
Informatikassistenter
It-koordinatorer
It-medarbejdere
Kontorassistenter
Kontorelever
Kontorfunktionærer
Kontorledere
Kontorservicelever
Kontorserviceuddannede
Ledere

Lægeseekretærer
Markedsføringsøkonomer
Overassistenter
Professionsbachelorere
Revisorer
Specialister
Specialister, it-personale
Sundhedsservicesekretærer
Øvrigt kontor- og it-personale

2 Administrative chefer

Akademikere, KI

Chefpsykologer

Chefer, KI

Andre chefer

Chefer, Kbh.

Forvaltningschefer/tekniske chefer

Kommunaldirektører

Ledere m.fl., undervisningsområdet

Ledere, forvaltningen

3 Decentrale ledere

Akademikere, KI

Afdelingsbibl./filialled., gl. lønforløb

Ledende psykologer

Beredskabspers. i chef/lederstillinger

Beredskabschefer

Beredskabschefer, honorarlønnede

Beredskabsinspektører

Beredskabsinspektører, honorarlønnede

Viceberedskabschefer

Viceberedskabsinspektører

Bibliotekarer (tj.mænd) inkl. ledere

Ledere

Ledere/melleml./spec., pers.ordn.

Mellemledere

Hjemmevejledere og pæd.pers., døgninst.

Afdelingsledere

Dagcenter-/daghjemsledere

Husholdningsledere

Viceforstandere

Kantineledere/rengøringsledere/-chefer

Kantineledere

Rengøringsledere/-chefer

Kontor- og it-personale, KI

Ledere ved forsorghjem/krisecentre

Laboratorie- og miljøpersonale, KI

Ledere/melleml./specialister

Led. værkst.pers. mv., klientv., KI

Institutionsledere

Ledere m.fl., undervisningsområdet

Afdelingsledere, folkeskolen
Afdelingsledere, spec.underv. for voksne
Afdelingsledere, sprogcentre
Afdelingsledere, ungd.sk./u.kostsk.,LC
Ledende skolepsykologer
Ledere, folkeskolen
Ledere, LU
Ledere, Silkeborg data
Ledere, spec.underv. for voksne
Ledere, sprogcentre
Ledere, ungd.sk./u.kostsk.,LC
Ledere, UUV
Mellemledere, folkeskolen
Mellemledere, LU
Mellemledere, spec.underv. for voksne
Mellemledere, sprogcentre
Mellemledere, ungd.sk./u.kostsk.,LC
Mellemledere, UUV
Pædagogiske medhjælpere, LU
Skolekonsulenter med ledelsesbeføjelser
Skolepsykologer med særlige beføjelser
Viceskoleinsp., folkeskolen
Viceskoleinsp., spec.underv. for voksne
Viceskoleinsp., sprogcentre
Viceskoleinsp., ungd.sk./u.kostsk.,LC
Øvrige ledere m.fl., underv.området
Ledere på Sundhedskartelletts område
Ledende sygeplejersker
Ledere/mellemledere v. komm. ældreomsorg
Ledere/mellemledere
Øvr. led./mellemlid.v. komm. ældreomsorg
Lægeseekretærer
Ledende lægeseekretærer
Lærere og pæd. ledere, Sankt Annæ gymn.
Pædagogiske ledere
Rektorer
Musikskoleledere
Mellemledere
Musikskoleledere
Personale ved aftenskoler/fritidsunderv.
Ledere
Plejhjemsforstandere
Forstandere/souschefer, grundløn 32
Forstandere/souschefer, grundløn 41
Pæd. pers., daginst./klub/skolefr.
Souschefer/afdelingsledere
Pædagogisk uddannede ledere
Ledere
Social- og sundhedspersonale, KI

Afdelingsledere

Socialrådgivere/socialformidlere, KI

Ledere ved forsorghjem/krisecentre

Ledere, socialformidlere

Ledere, socialrådgivere

Syge- og sundhedspersonale - ledere, KI

Ledende ergoterapeuter

Ledende fysioterapeuter

Ledende sundhedsplejersker

Ledende sygeplejersker

Ledende tandplejere

Tandlæger

Afdelingstandlæger

Klinikchefer

Teknisk Service

Tekniske servicechefer

Tekniske serviceledere

Tekniske designere m.fl., KI

Ledere/mellemedere/specialister, Kbh.

4 Personale, der løser myndighedsopgaver

Akademikere, KI

Akademiingeniører, gammelt lønforløb

Akademiingeniører, nyt lønforløb

Arkitekter, gammelt lønforløb

Arkitekter, nyt lønforløb

Civilingeniører, gammelt lønforløb

Civilingeniører, nyt lønforløb

Diplomingeniører, nyt lønforløb

Jobcentre, tidligere staten

Landinspektører, gammelt lønforløb

Landinspektører, nyt lønforløb

Teknikumingeniører, gammelt lønforløb

Teknikumingeniører, nyt lønforløb

Akademikere, Regioner

Teknikumingeniører, nyt lønforløb

Bygningskonstruktører

Bygningskonstruktører

Kontor- og it-personale, KI

Jobkonsulenter/Vejledere m.fl.

Socialformidlere, Gentofte

Pædagogisk personale i dagplejeordninger

Pædagoger i pladsanvisningen

Pædagogiske konsulenter

Pædagogiske konsulenter

Socialrådgivere/socialformidlere, KI

Jobkonsulent/vejleder ved UU

Socialformidlere

Socialrådgivere

Socialrådgivere, Regioner

Socialrådgivere
Speciallægekonsulenter
Speciallægekonsulenter
Tandlægekonsulenter
Tandlægekonsulenter
Tekniske designere m.fl., KI
Byggeteknikere/produktionsteknologer
Teknisk basispersonale, Kbh.
Tekniske designere

Note: Afgrænsningen er baseret på et fælles samarbejde mellem Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL.

Bilagstabel 1.2 Tilføjelse af administrative medarbejdere ud fra kontering

Hvis konteret på 6.45 medregnes også følgende stillinger i kategorien 1 eller 4

Akademikere, KI	
Bibliotekarer, nyt lønforløb	1
Forhandlingskartellets personale	
Jordbrugsteknologer	4
Hjemmevejledere og pæd.pers., døgninst.	
Børne- og ungekonsulenter	1
Familieplejekonsulenter	1
Socialpædagoger	1
Lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv.	
Lærere, grundløn	1
Lærere, komb.løn	1
Skolekonsulenter, grundløn	1
Pæd. pers., daginst./klub/skolefr.	
Pædagoger	1
Pæd. pers., forebyg. og dagbehandl. omr.	
Pædagoger	1
Pæd. pers., særlige stillinger	
Pædagoger	1
Social- og sundhedspersonale, KI	
Hjemmehjælpere	4
Plejhjemsassistenter	4
Social- og sundhedsassistenter	4
Social- og sundhedshjælpere	4
Social- og sundhedspersonale, ikke-udd.	4
Sygehjælpere	4
Øvr. social- og sundhedspersonale	4
Syge- og sundhedspersonale - basis, KL	
Ergoterapeuter	4
Fysioterapeuter	4
Sygeplejersker	4

Note: Afgrænsningen er baseret på et fælles samarbejde mellem Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL.

Bilag 2 Korrektioner

Korrektioner til regnskabsdata

Nedenfor bringes en oversigt over de ikke-korrigerede regnskabsdata for kommunernes absolutte udgifter fordelt på de tre hovedkategorier samt opgjort pr. indbygger.

Bilagstabel 2.1 Administrative udgifter regnskab 2013 ukorrigeret hele 1.000 kr.

HF	Hovedfunktion	Billund	Fredericia	Tønder	Vejen	Vesthimmerland
6.45.50	Administrationsbygninger	4.697	12.617	10.255	10.235	5.605
6.45.51-59	Sekretariat og forvaltninger mv.	130.518	277.044	210.892	217.744	197.831
6.48.60-68	Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter	4.198	2.218	11.594	10.911	8.532
I alt		139.413	291.880	232.742	238.891	211.968

Kilde: Kommunernes egne regnskaber som bogført ved regnskabsafslutning

Bilagstabel 2.2 Administrative udgifter regnskab 2013 ukorrigeret kr. pr. indbygger

HF	Hovedfunktion	Billund	Fredericia	Tønder	Vejen	Vesthimmerland	Gns. fem komm.	Landg ns.
6.45.50	Administrationsbygninger	178	251	266	240	149	222	220
6.45.51-59	Sekretariat og forvaltninger mv.	4.953	5.500	5.473	5.104	5.267	5.290	4.835
6.48.60-68	Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter	159	44	301	256	227	192	149
I alt		5.291	5.795	6.040	5.599	5.643	5.703	5.204

Note: Indbyggertallet er det gennemsnitlige indbyggertal for de fire kvartaler i 2013. For landsgennemsnittet er anvendt indbyggertallet pr. 1. jan. 2013. Der er tallet som et vægtes landsgennemsnit, hvor udgiftsniveauet i store kommuner således tæller mere end udgiftsniveauet i små kommuner.

Kilde: Kommunernes egne regnskaber som bogført ved regnskabsafslutning samt Danmarks Statistik.

I tabellen nedenfor vises en oversigt over korrektionerne.

Bilagstabel 2.3 Oversigt over korrektioner til regnskab 2013, hele 1.000 kr.

FK	Funktion	Billund	Fredericia	Tønder	Vejen	Vesthimmerland
6.45.51	Sekretariat og forvaltninger	-4.147			340	-30.853
6.45.52	Fælles it og telefoni					4.793
6.45.53	Jobcentre					9.826
6.45.54	Naturbeskyttelse	-486				
6.45.55	Miljøbeskyttelse	942				
6.45.57	Voksen-, ældre- og handicapområdet	3.692			-4.200	6.006
6.45.58	Det specialiserede børneområde					4.970
6.45.59	Administrationsbidrag til Udbetaling Danmark					5.258
I alt					-3.860	

Note: Negative tal angiver indtægter

Kilde: Kommunernes oplysninger i forbindelse med workshops

I de korrektioner, man er blevet enige om på workshoppen, har vægten været lagt på at sikre så høj grad af sammenlignelighed som muligt frem for at stile efter så korrekt kontering som muligt i forhold til reglerne i Budget- og Regnskabssystem for Kommuner.

Efter korrektionerne fås følgende opgørelse:

Bilagstabel 2.4 Administrationsudgifter specificeret på funktionsniveau, korrigeret regnskab 2013 kr. pr. indbygger

Hovedfunktion	Billund	Fredericia	Tønder	Vejen	Vesthimmerlands	Gns. fem komm.	Landsg.	Benchmarkingsniveau
6.45.50 Administrationsbygninger	178	251	266	240	149	222	220	BM af bygninger
6.45.51 Sekretariat og forvaltninger	2.275	3.719	2.891	2.209	3.249	2.941	2.656	BM af sekretariat og forvaltninger mv.
6.45.52 Fælles IT og telefoni	1.050	879	827	1.142	1.218	1.014	667	
6.45.53 Jobcentre	648	32	642	644	287	418	627	
6.45.54 Naturbeskyttelse	68	96	300	51	131	129	39	
6.45.55 Miljøbeskyttelse	231	156	123	199	200	178	90	
6.45.56 Byggesagsbehandling	12	-3	-6	30	42	14	18	
6.45.57 Voksen-, ældre- og handicapområdet	181	165	232	305	0	179	316	
6.45.58 Det specialiserede børneområdet	355	323	334	295	0	261	285	
6.45.59 Administrationsbidrag til Udbetaling Danmark	134	133	130	140	140	136	138	
6.48.60 Diverse indtægter og udgifter efter forskellige love	20	-2	21	12	0	9	1	
6.48.61 Vækstfora	0	0	0	0	0	0	1	
6.48.62 Turisme	131	26	120	0	75	62	59	
6.48.63 Udvikling af menneskelige ressourcer	0	0	0	0	0	0	2	
6.48.66 Innovation og anvendelse af ny teknologi	0	0	0	36	0	8	9	
6.48.67 Erhvervs-service og iværksættelse	9	20	123	158	144	93	69	
6.48.68 Udvikling af yder- og landdistriktsområder	0	0	37	50	9	20	7	
I alt	5.291	5.795	6.040	5.509	5.643	5.684	5.204	BM af i alt

Note: Positivt fortegn er lig med udgifter, negativt fortegn er lig med indtægter. Der benchmarkes kun på de tre kategorier, da det ikke var muligt at korrigere ned på funktionsniveau.

Kilde: Kommunernes regnskaber for 2013, korrigeret så der er rimelig sammenlignelighed for summen af udgifter inden for de tre sammenligningsgrupper. Bemærk dog, at Vejen ifølge KORAs oplysninger konterer en større del af it-udgifterne centralt end Fredericia, Tønder og Vesthimmerland.

Korrektioner til personaledata

Nedenfor gennemgås de korrektioner, der er foretaget i personaledata på baggrund af workshoppens drøftelser.

Korrektion for salg af pladser på det sociale område

Både Tønder og Vesthimmerlands Kommuner er nettosælgere af pladser på det sociale område, dvs. kommunen har flere administrative medarbejdere og ledere som følge heraf

(men hvor de modtager betaling for pladser til at modsvare dette). For disse to kommuner har vi korrigeret antallet af ledere og administrativt personale ved at opgøre, hvor mange ledere og administrative medarbejdere, der er registreret i de to kommuner på funktionerne nedenfor samt salget af pladser til andre kommuner på de nævnte funktioner³⁸:

- 5.38.50 Botilbud til længerevarende ophold (§ 108)
- 5.38.52 Botilbud til midlertidigt ophold (§ 107)
- 5.38.58 Beskyttet beskæftigelse (§ 103)
- 5.38.59 Aktivitets- og samværstilbud (§ 104)

KORA har identificeret de relevante stillingskategorier på hver funktion, mens Tønder og Vesthimmerland selv har indleveret oplysninger om pladssalg til andre kommuner. På hver af funktionerne er antallet af ledere og administrative medarbejdere på de enkelte stillingskategorier ganget med den andel, som salg af pladser til andre kommuner udgør, for at finde det antal medarbejdere inden for hver stillingskategori, som personaletallet skal korrigeres med. Den opgjorte reduktion i antal medarbejdere er herefter ganget med kommunegennemsnitslønningen for den pågældende stillingskategori for at omregne korrektionen til kroner. Nedenfor ses, hvor mange medarbejdere det drejer sig om. Reduktionen i antal medarbejdere er delt op på de to personalekategorier "Støttefunktioner/sekretariatsbetjening" og "Decentrale ledere".

Bilagstabel 2.5 Korrektion for nettosalg af pladser i sociale tilbud

	Antal fuldtidsansatte		Lønkroner	
	Støttefunktioner/ sekretariatsbetjening	Decentrale ledere	Støttefunktioner/ sekretariatsbetjening	Decentrale ledere
Tønder	-5,6	-9,6	-2.021.448	-4.999.887
Vesthimmerland	-3,0	-2,1	-1.169.450	-1.036.558

Note: Korrigeret for funktionerne 5.38.50, 5.38.52, 5.38.58, 5.38.59

Kilde: KORAs beregning på KRLs data om ledere og administrativt personale ansat på funktionerne og kommunernes egen indberetning af pladssalg.

Korrektion for udlicitering

Vesthimmerland har udliciteret lønudbetalingsopgaven og aflønner derfor ikke selv personale hertil, men har udgiften i form af køb af tjenesteydelser. Vesthimmerland har oplyst, at de betaler 3.734.000 kroner for opgaven, og dette beløb er derfor lagt til opgørelsen af lønkroner i Vesthimmerlands Kommune. Kronebeløbet er omregnet til antal stillinger ved at dele med gennemsnitslønnen for personale på overenskomsten "Kontor og it-personale", hvilket giver ni ekstra administrative medarbejdere (afrundet). Korrektionen er placeret på hovedkonto 6 kategoriseret i personalegruppen "Sekretariatsbetjening/støttefunktioner".

Korrektion for lønudbetaling uden lønafgift

Flere af kommunerne udbetaler løn til personale, hvor kommunen efterfølgende får lønudgiften dækket. Dette personale tæller med i et uredigeret datatræk fra lønsystemet. Kommunerne har derfor indberettet de tilfælde, hvor det drejer sig om udgifter til administrative medarbejdere. Oversigten kan ses nedenfor:

- Vejen Kommune administrerer sekretariatsbetjeningen af KKR (Kommunekontaktråd). Funktionen varetages af fire fuldtidsmedarbejdere og modtager 2.124.000 kroner her-

³⁸ Funktioner på 5.28 er ikke medtaget, da der kun var begrænset udsving i pladssalg på disse funktioner.

for. Derfor er Vejen Kommunes lønudgifter fratrukket 2.124.000 og antal ansatte er fratrukket fire fuldtidsmedarbejdere. Reduktionen er foretaget på hovedkonto 6 i kategorien "Sekretariatsbetjening/støttefunktioner".

- Vesthimmerlands Kommune udbetaler løn til en direktør i et vandselskab, hvor kommunen efterfølgende får lønudgiften dækket. Derfor er der fratrukket en fuldtidsstilling i kategorien "Chefer" og vedkommendes løn er fratrukket i opgørelsen af lønkroner (af diskretionshensyn oplyses den konkrete lønkorrektio n ikke). Korrektionen er placeret på hovedkonto 6.
- Fredericia har oplyst, at de aflønner 15 eksternt ansatte i Tvis, Landsforeningen af Væresteder, MOTAS og Vindmøllen. Medarbejderne er i Fredericia Kommunes lønsystem registreret på hovedkonto 6 (6.45.41 øvrig administration), men er i KRLs data registreret med et særskilt nummer, fordi KRL via LOS-koder har kunnet identificere, at de ansatte ikke var en del af kommunen. I korrektionen er de identificerede medarbejdere og deres løn derfor fratrukket "øvrige områder". Der er i KRLs data identificeret 15,5 medarbejdere, og de er fratrukket kategorien "Sekretariatsbetjening/støttefunktioner".

Bilagstabel 2.6 Oversigt over korrektioner for eksternt finansierede medarbejdere

	Antal fuldtidsansatte		Lønkroner	
	Støttefunktioner/ sekretariatsbetjening	Administrative Chefer	Støttefunktioner/ sekretariatsbetjening	Administrative Chefer
Fredericia	-15,5		-6.555.821	
Vejen	-4,0		-2.124.000	
Vesthimmerland		-1,0		Oplyses ikke

Note: Lønudgiften i Vesthimmerlands korrektion er kendt af KORA og indgår i korrektionen, men er her udeladt af diskretionshensyn.

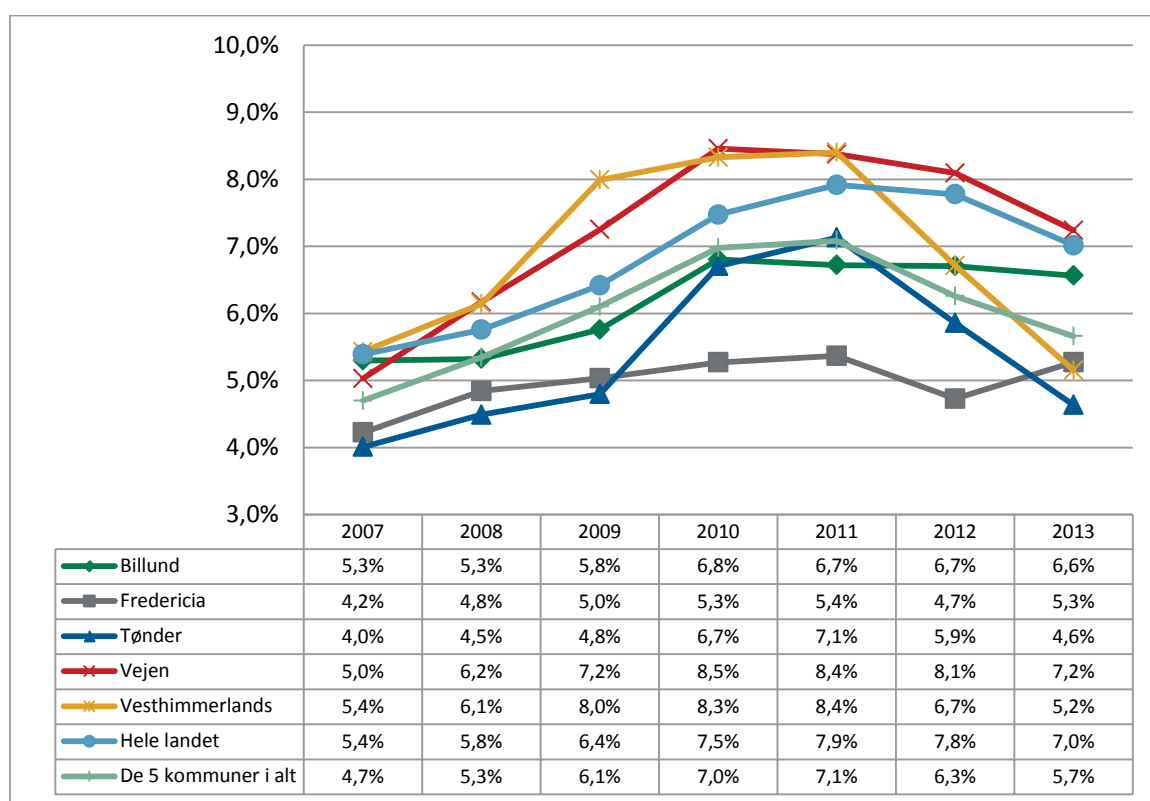
Kilde: Oplyst af kommunerne selv i forbindelse med valideringsarbejdet i workshops.

I korrektionen er der ikke taget højde for, at kommunerne kan have projektansatte, der er finansieret af eksterne puljer. Vi ved, at Fredericia har ansatte på jobcenteret som led i et forsøg, der finansieres af staten, og modtager 8,9 mio. kr. i statsligt tilskud hertil. Det har ikke været muligt inden for tidsrammen at identificere, hvilke medarbejdere dette beløb dækker lønudgiften til. Hvis man korrigerer lønudgiften pr. indbygger med hele dette beløb, falder Fredericias lønudgift pr. indbygger til 7.654 kr. og en indekxsværdi på 107 frem for 109. Det er dog uvist, om hele beløbet skal modregnes, da det også kan dække ikke-administrative medarbejdere og andet end lønudgifter.

Bilag 3 Supplerende opgørelser

Bilagsfigur 3.1 viser udviklingen i andelen af administrative ansatte i fleksjob, løntilskud mv. ud af alle administrative ansatte 2007 til 2013. Som det fremgår af figuren, stiger andelen af administrative ansatte i kommunerne generelt fra 2007 til 2011 for at falde igen i resten af perioden. Den gennemsnitlige udvikling i kommunerne ligger en anelse under niveauet på landsplan igennem hele perioden, men følger trenden på landsplan. Derudover viser figuren, at opgørelsen af personaleforbruget henholdsvis med og uden administrative ansatte i fleksjob, løntilskud mv. har størst betydning i Vesthimmerlands og Vejen Kommuner, især i midten af undersøgelsesperioden.

Bilagsfigur 3.1 Andel af administrativt personale, der er elever, i fleksjob og ekstraordinær beskæftigelse



Note: Kun ansatte i fleksjob, løntilskud mv. er medtaget. Ansatte ved forsyningsselskaberne, der er overgået til aktieselskaber, indgår ikke. Der er ikke korrigeret for, at der i 2012 er blevet overflyttet medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne i 2009 overtog ansvaret for de statslige dele af job-centrene. Nøgletal for de fem kommuner under ét er vægtede beregninger.

Kilde: Oplysninger om antal ledere og administrative medarbejdere stammer fra løn- og personalestatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

Bilagstabel 3.1 Antal tjenestemands- og overenskomstansatte. Kategori 1-4: Alle administrativt ansatte fordelt på konti

	ALLE KONTI	HOVEDKONTO 6	HOVEDKONTO 3 Skole	HOVEDKONTO 5.25, Dagtilbud	HOVEDFUNKTION 5.32.32 Ældre
Billund	345	184	49	22	29
Fredericia	832	457	85	60	44
Tønder	594	334	64	44	35
Vejen	578	306	98	34	36
Vesthimmerland	602	376	100	30	39

Kilde: KRL data efter korrektion i workshops.

Bilagstabel 3.2 Antal tjenestemands- og overenskomstansatte. Kategori 1-4: Alle administrativt ansatte fordelt på kategorier

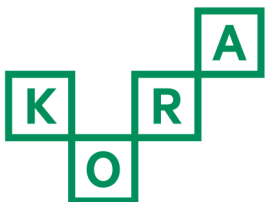
Antal tjenestemands- og overenskomstansatte. Alle konti fordelt på kategorier					
	Kategori 1-4: Alle administrativt ansatte	Kategori 1: sekretariatsfunktioner	Kategori 2: Administrative Chefer	Kategori 3: Decentrale ledere	Kategori 4: Myndighedspersonale
Billund	345	132	22	110	80
Fredericia	832	383	33	205	210
Tønder	594	276	22	180	116
Vejen	578	268	24	175	111
Vesthimmerland	602	285	20	184	113
<i>Hele landet</i>	83.689	40.754	3.045	22.552	17.338
Gennemsnit fem kommuner	2.952	1.345	122	854	631

Kilde: KRL data efter korrektion i workshops.

Bilagstabel 3.3 Antal administrative medarbejdere pr. indbygger i 2013, opdelt på personalegrupper.

		Antal pr. indb.	Indeks
Kategori 1: Sekretariatsfunktioner	Billund	5,02	69
	Fredericia	7,61	105
	Tønder	7,15	98
	Vejen	6,29	87
	Vesthimmerland	7,59	104
	Hele landet	7,26	100
	Gennemsnit fem kommuner	6,88	95
Kategori 2: Chefer	Billund	0,84	156
	Fredericia	0,66	122
	Tønder	0,58	107
	Vejen	0,57	105
	Vesthimmerland	0,53	97
	Hele landet	0,54	100
	Gennemsnit fem kommuner	0,63	115
Kategori 3: Decentrale ledere	Billund	4,17	104
	Fredericia	4,07	101
	Tønder	4,67	116
	Vejen	4,10	102
	Vesthimmerland	4,91	122
	Hele landet	4,02	100
	Gennemsnit fem kommuner	4,37	109
Kategori 4: Myndighedspersonale	Billund	3,05	99
	Fredericia	4,17	135
	Tønder	3,02	98
	Vejen	2,60	84
	Vesthimmerland	3,01	97
	Hele landet	3,09	100
	Gennemsnit fem kommuner	3,23	104

Kilde: KRL data, efter korrektion i workshops.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00