



Thomas Astrup Bæk og Kurt Houlberg

Kommunernes administrative ressourceforbrug

Resultater og perspektiver ved en ny kombineret
opgørelsesmetode



Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioner
Analyse og Forskning

Kommunernes administrative ressourceforbrug. Resultater og perspektiver ved en ny kombineret opgørelsesmetode

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

© Foto: Ricky John Molloy og Lars Degnbol

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: 978-87-7488-923-6

Projekt: 11256

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

Forord

Der er stort fokus på kommunernes administrative ressourceforbrug både i kommunerne og blandt borgerne. Metodisk er det imidlertid vanskeligt at opgøre et validt og sammenligneligt mål for det administrative ressourceforbrug. Mange kommuner har derfor efterspurgt en mere valid metode til at kunne lave mellemkommunale sammenligninger af det administrative ressourceforbrug.

I dette notat præsenteres en ny kombineret metode til opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug, som KORA har udviklet. Desuden belyses udviklingen i det administrative ressourceforbrug fra 2010-2015 ved denne metode, det undersøges, hvilke faktorer der kan forklare forskelle i kommunernes administrative ressourceforbrug, og der foretages en benchmarkinganalyse af kommunernes administrative udgifter, hvor der er taget højde for forskelle i kommunernes administrative udgiftsbehov.

Analyser og notater er udarbejdet af projektleder Thomas Astrup Bæk og programchef Kurt Houllberg med sidstnævnte som projektansvarlig.

Projektet er finansieret af KORA.

Forfatterne
November 2016

Indhold

| | |
|---|----|
| Resumé | 5 |
| 1 Baggrund og formål | 9 |
| 2 Den kombinerede metode | 10 |
| 2.1 To datakilder til måling af administrative udgifter | 10 |
| 2.2 Sammensætning af det kombinerede mål | 13 |
| 3 Udviklingen i kommunernes administrative ressourceforbrug 2010-2015 | 15 |
| 4 Strukturelle og socioøkonomiske faktoreres betydning for kommunernes administrative ressourceforbrug 2010-2015..... | 21 |
| 5 Benchmarking af kommunernes administrative ressourceforbrug i 2015 | 25 |
| 6 Opmærksomhedspunkter ved benchmarking af enkelte kommuner ud fra den kombinerede metode | 29 |
| Litteratur | 32 |
| Bilag 1 Opgørelse og afgrænsning af administrative udgifter ud fra den kombinerede metode..... | 33 |
| Bilag 2 Administrative stillingskategorier | 36 |
| Bilag 3 De enkelte kommuners administrative ressourceforbrug 2010-2015 opgjort ved den kombinerede metode..... | 42 |
| Bilag 4 Analysemodeller for alle årene 2010-2015..... | 44 |
| Bilag 5 Administrationsudgifter og beregnede udgiftsbehov 2015 for de enkelte kommuner | 46 |

Resumé

Siden kommunalreformen har der været et stort fokus på kommunernes administrative ressourceforbrug. Benchmarking af kommunernes administrative udgifter har imidlertid været vanskeliggjort af en række metodiske udfordringer i forhold til at kunne opgøre et validt mål for det administrative ressourceforbrug. KORA har igennem et par år arbejdet med at udvikle en metode til at opgøre det administrative ressourceforbrug, som ved at kombinere regnskabsbaserede og personalebaserede data kan tegne et mere præcist og sammenligneligt billede af kommunernes administrative ressourceforbrug.

Formålet med dette notat er at præsentere den nye kombinerede metode til opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug, beskrive udviklingen i det administrative ressourceforbrug, analysere, hvilke strukturelle og socioøkonomiske faktorer der påvirker kommunernes administrative ressourceforbrug, samt benchmarke kommunernes administrative ressourceforbrug.

Notatets hovedresultater opsummeres nedenfor.

En ny forbedret metode til opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug

Uanset om de hidtidige analyser af kommunernes administrative udgifter har været baseret på data fra de kommunale regnskaber eller på en personalebaseret opgørelse af administrative udgifter, har der været metodiske begrænsninger i forhold til at kunne sammenligne kommunernes administrationsudgifter. I en regnskabsbaseret opgørelse indgår fx ikke administrativt personale ansat på decentrale institutioner, og metoden er derfor følsom over for, i hvilken udstrækning kommunen har decentraliseret den administrative opgaveløsning. Forskelle i kommunernes konteringspraksis kan ligeledes påvirke resultaterne, fx praksis for, om kommunen har udkonteret udgifter til fx revision, it og telefoni til driftsområderne, eller om udgifterne konteres samlet på én central konto. En personalebaseret opgørelse kan omvendt være følsom over for, om kommunen selv har administrativt personale ansat til at løse de administrative opgaver, eller om dele af den administrative opgaveløsning er udliciteret eller købes hos andre kommuner.

KORA har nu udviklet en metode til at opgøre det administrative ressourceforbrug, som bygger bro mellem den regnskabsbaserede og den personalebaserede metode. Den kombinerede metode fjerner ikke alle usikkerhedsmomenter i opgørelsen af de administrative udgifter, men udnytter de to metoders fordele til at tegne et mere validt og sammenligneligt billede af kommunernes administrative ressourceforbrug.

Det skal dog understreges, at den kombinerede metode alene fokuserer på at opgøre de administrative *udgifter*. Metoden fortæller ikke noget om hverken omfang eller kvalitet af de opgaver, administrationen løser.

De gennemsnitlige administrative udgifter pr. indbygger er faldet fra 2010 til 2015, men der er store forskelle mellem kommunerne

Det administrative ressourceforbrug pr. indbygger i kommunerne (opgjort med den kombinerede metode) har i gennemsnit været faldende fra 2010 til 2015, ikke mindst i det første år i perioden. Især er udgifterne til administrative chefer og decentrale ledere blevet reduceret. Dette vidner om, at kommunerne fra 2010 til 2015 har rationaliseret ledelsesstrukturen og reduceret i antallet af ledere både på rådhusgangene og i de decentrale institutioner. Omvendt

er der fx sket en forøgelse i antallet af administrative medarbejdere, som løser myndighedsopgaver. Det drejer sig fx om sagsbehandlere i social- og arbejdsmarkedsforvaltningerne.

Fra 2010 til 2015 har gennemsnitskommunen reduceret de samlede administrative udgifter med ca. 400 kr. pr. indbygger, svarende til 4,4 %. Den gennemsnitlige udvikling dækker imidlertid over betydelige forskelle mellem kommunerne, idet nogle kommuner har reduceret udgifterne med 1.000 kroner pr. indbygger, mens andre omvendt har øget udgifterne betydeligt. Kommuner med lave udgifter i udgangspunktet har typisk *øget* udgifterne relativt meget, mens omvendt kommuner med høje udgifter i udgangspunktet typisk har *reduceret* udgifterne relativt meget.

Kommunestørrelsen og befolkningens socioøkonomiske sammensætning har stor betydning for administrationsudgifternes størrelse

Ligesom det gælder på de kommunale velfærdsområder, så gælder det også på administrationsområdet, at en stor del af forskellene i kommunernes udgifter kan forklares ved forskelle i kommuners strukturelle og socioøkonomiske grundvilkår. Analysen viser, at 70 % af forskellene i kommunernes administrative udgifter kan forklares ved forskelle i kommunernes geografi og befolkningssammensætning.

For det første peger analysen på administrative stordriftsfordele: Jo flere indbyggere, der er i en kommune, jo lavere er administrationsudgifterne pr. indbygger.

For det andet er det dyrere at drive den kommunale administration i kommuner, hvor befolkningen bor spredt. Hensynet til borgerbetjeningen kan fx betyde, at der er behov for flere servicecentre i en kommune med spredt bosætning, ligesom omkostningerne ved at visitere til fx hjemmehjælp er større, hvis de ældre bor geografisk spredt.

For det tredje betyder befolkningens og boligmassens sammensætning noget, idet nogle befolkningsgrupper trækker mere på den kommunale administration end andre. Det gælder fx enlige forsørgere, lavindkomstgrupper, borgere uden beskæftigelse og borgere i almennyttige boliger, som på grund af deres økonomiske, sociale eller arbejdsmæssige situation oftere kan have behov for at kontakte kommunens socialforvaltning eller jobcenter.

De administrative udgiftsbehov er med andre ord større, jo mindre kommunen er, jo mere spredt borgerne bor, og jo større en andel af borgerne, som har en ressourcsvg socioøkonomisk baggrund.

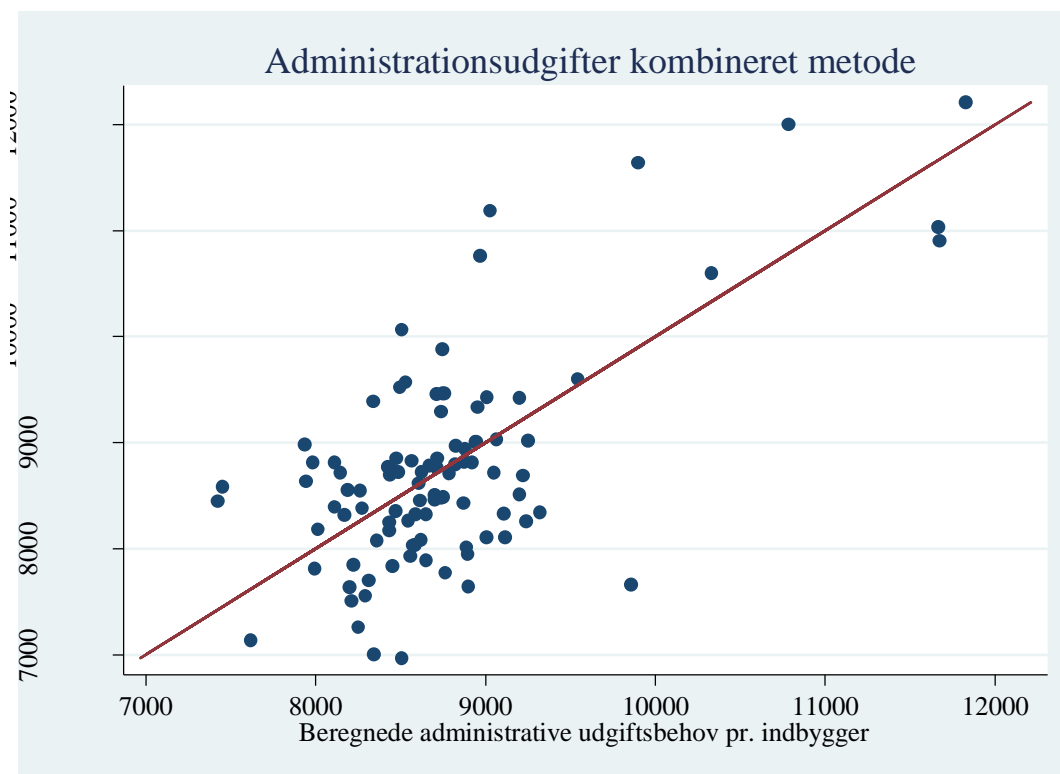
Når der er taget højde for disse strukturelle og socioøkonomisk betingede udgiftsbehov, viser analysen også, at økonomisk pressede kommuner har et lavere administrativt ressourceforbrug. Dette skal ikke tolkes som udtryk for, at *udgiftsbehovene* er lavere i økonomisk pressede kommuner, men at økonomisk bedre stillede kommuner har mulighed for at bruge flere ressourcer end kommuner med vanskeligere økonomiske grundvilkår.

I nogle kommuner er det faktiske administrative ressourceforbrug højere end det beregnede udgiftsbehov – og i andre er det lavere

På baggrund af de identificerede udgiftsbehovsfaktorer er der for de enkelte kommuner estimeret et udgiftsbehov på administrationsområdet givet kommunens strukturelle og socioøkonomiske forhold.

I figuren nedenfor er de enkelte kommuners beregnede udgiftsbehov i 2015 sammenlignet med de faktiske administrative udgifter.

Administrationsudgifter og beregnede udgiftsbehov pr. indbygger 2015



Figuren illustrerer, at de faktiske administrationsudgifter i nogle kommuner er lavere end de beregnede administrative udgiftsbehov. Det drejer sig om de kommuner, som ligger under diagonallinjen ned mod figurens højre hjørne. Omvendt har kommunerne op mod figurens øverste venstre hjørne højere administrative udgifter end forventet ud fra deres strukturelle og socioøkonomiske grundvilkår. Sidstnævnte kommuner ser med andre ord ud til at have organiseret sig eller prioriteret på en måde, hvor det administrative ressourceforbrug har en højere udgiftspolitisk prioritering, end det typisk gør sig gældende i andre kommuner. Set i et benchmarking-perspektiv kunne disse kommuner potentielt indhøste administrative rationaliseringspotentialer ved at lære af andre kommuners administrative styring og praksis.

Der knytter sig en vis usikkerhed til beregningen af de administrative udgiftsbehov, ligesom udgiftstallene for de enkelte kommuner kan være følsomme over for den lokale konteringspraksis mv. I hvilken udstrækning dette gør sig gældende, vil kræve mere detaljerede og dybdegående analyser i de enkelte kommuner at afdække.

Den kombinerede metode løser ikke alle måleproblemer

Den kombinerede metode til opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug håndterer en række af de metodiske svagheder ved henholdsvis den regnskabsbaserede og den personalebaserede metode. Den kombinerede metode løser dog ikke alle måleproblemer. Den kombinerede er *mindre* følsom over for de enkelte kommuners leverandørpolitik, organisering samt konterings- og registreringspraksis end den regnskabsbaserede og den personalebaserede metode. Men har en kommune en afvigende konterings- og registreringspraksis vil dette, som et generelt opmærksomhedspunkt, kunne påvirke opgørelsen af det administrative ressourceforbrug, også ifølge den kombinerede metode. Herudover viser KORAs erfaringer, at der for de regnskabsbaserede elementer kan være grund til at være særligt opmærksom på kon-

teringen af udgifter til administrationsbygninger, it og telefoni, administrationsudgifter vedrørende tilbud med omkostningsbaserede takster samt indtægter på hovedkonto 6. For de personalebaserede elementer kan der endvidere med fordel vies særlig opmærksomhed til den konkrete kontering af stillinger, brugen af stillingskategorier for decentrale ledere og eventuelt administrativt personale ansat på selvejende institutioner. Med disse forbehold in mente er det KORAs klare vurdering, at den kombinerede metode til opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug giver et betydeligt mere præcist og validt grundlag for sammenligning af kommunernes administrative ressourceforbrug end de hidtidige metoder.

Samtidig er det vigtigt igen at understrege, at benchmarkingen i dette notat alene fokuserer på det administrative *ressourceforbrug*. Analysen fortæller ikke noget om, hvor mange administrative opgaver der løses, eller med hvilken kvalitet. Højere administrationsudgifter kan fx hænge sammen med, at den kommunale administration løser flere opgaver – eller løser dem bedre.

1 Baggrund og formål

Kommunernes administrationsudgifter har været udsat for stor bevågenhed de senere år i takt med, at kommunerne oplever et stigende pres på deres økonomiske råderum. Dette har medført, at der har været foretaget flere analyser af emnet dels af kommunerne selv, og dels af KORA og andre eksterne aktører. Disse analyser af kommunernes administrationsudgifter har typisk benyttet to forskellige metoder, henholdsvis: 1) Regnskabsmetoden, som opgør udgifterne via kommunernes regnskaber eller 2) Personalemotoden, som opgør udgifterne via antal administrative stillingskategorier ganget med gennemsnitslønningerne for de pågældende stillinger.

De to opgørelsesmetoder har hver deres fordele og ulemper i forhold til at angive et retvisende billede af kommunernes administrative forbrug, da de afdækker forskellige dele af kommunernes administrative udgifter. Analyser ved brugen af disse to opgørelsesmetoder har været udsat for kritik, da de begge udelader relevante aspekter af kommunernes administrative udgifter, ligesom de to opgørelsesmetoder ofte giver divergerende resultater for enkeltkommuner (Kollin 2011). Som svar på dette har KORA udviklet et nyt tredje mål for kommunernes administrationsudgifter. Målet bygger på en kombination af henholdsvis regnskabsdata og personaledata og giver dermed et mere komplet billede af kommunernes administrationsudgifter. Den kombinerede metode er blevet anvendt i konkrete benchmarkinganalyser af de administrative udgifter i fx Esbjerg Kommune og Haderslev/Aabenraa Kommuner (Bæk et al. 2015, Nøhr et al. 2015).

Formålet med dette notat er at præsentere den kombinerede metode, beskrive udviklingen i kommunernes administrative ressourceforbrug, analysere, hvilke strukturelle og socioøkonomiske faktorer der påvirker kommunernes samlede administrative ressourceforbrug samt benchmarke kommunernes administrative ressourceforbrug. Mere specifikt er formålet med notatet at:

- Redegøre for og forklare de fordele og ulemper, der er ved at opgøre kommunernes administrationsudgifter med den nye kombinerede metode.
- Beskrive udviklingen i kommunernes administrative ressourceforbrug 2010-2015 med den kombinerende metode.
- Lave analyser af, hvilke strukturelle og socioøkonomiske faktorer der på tværs af årene 2010-2015 har haft betydning for kommunernes samlede administrative ressourceforbrug.
- Benchmarke kommunernes samlede administrative ressourceforbrug i 2015, når der er taget højde for de strukturelle og socioøkonomisk betingede udgiftsbehov.
- Opsamle og formidle de opmærksomhedspunkter, som KORA har identificeret på baggrund af de hidtidige erfaringer med den kombinerede metode.

2 Den kombinerede metode

Baggrunden for lanceringen af den kombinerede metode er et ønske om at udnytte fordelene – og undgå nogle af ulemperne – ved de to eksisterende metoder. Regnskabsmetoden og personalemetoden er opkaldt efter de datakilder, som opgørelserne er baseret på. Regnskabsmetoden er baseret på data over kommunernes bogførte udgifter på hovedkonto 6 ("Fællesudgifter og administration")¹. Personalemetoden er baseret på løn og personaledata fra Kommunernes og regionernes løndatakontor (KRL). Den nye kombinerede metode består basalt set i, at disse to datakilder sammenfattes på en bestemt måde.

2.1 To datakilder til måling af administrative udgifter

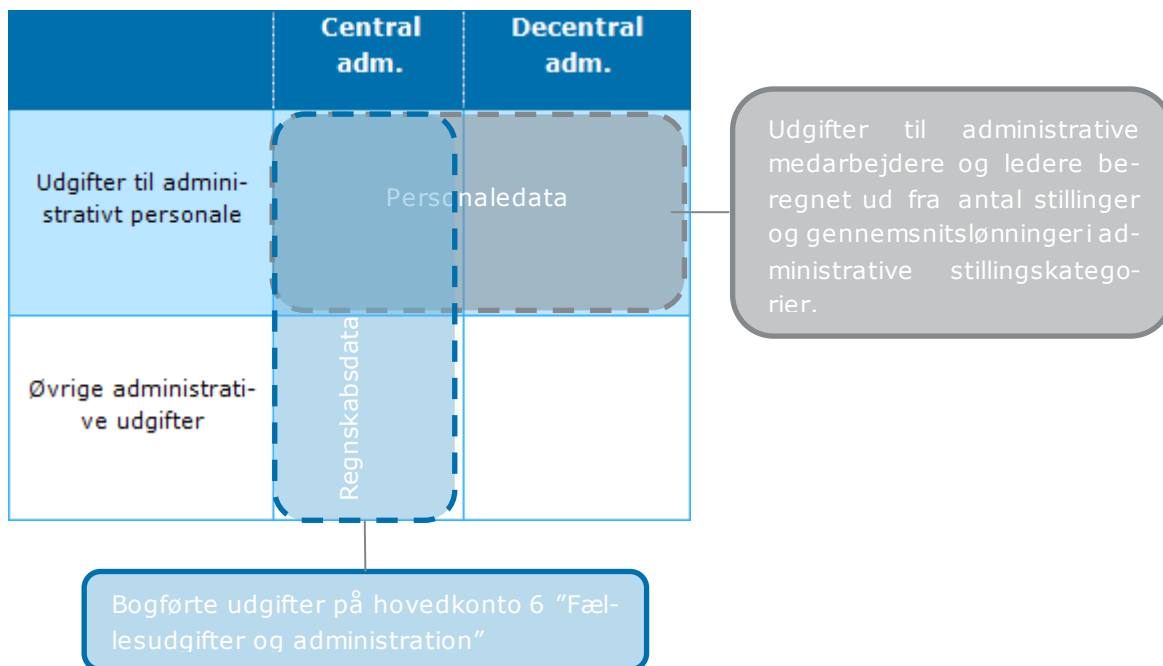
Både regnskabsmetoden og personalemetoden har indbygget visse usikkerheder og fejlkilder. For at forstå, hvordan den nye kombinerede metode kan forbedre målingen af de administrative udgifter, er det nyttigt at skelne imellem to typer af målefejl, henholdsvis *systematiske* og *tilfældige*.

Systematiske fejl skævvrider resultaterne *i en bestemt retning*. Ved måling af administrative udgifter kan systematiske fejl forekomme, hvis nogle administrative udgiftsområder, på grund af de anvendte data, helt udelades af opgørelsen, eller hvis kommuner med en bestemt type administrativ organisering konsekvent over- eller undervurderes i opgørelsen. Tilfældige fejl skævvrider derimod ikke resultaterne i en bestemt retning men skaber "støj" og usikkerhed i opgørelsen. Tilfældige fejl kan fx forekomme ved udsving i enkelte kommuners bogføringspraksis mellem regnskabsår eller ved deciderede bogføringsfejl.

Det er forskellige systematiske og tilfældige fejl, som kendetegner henholdsvis regnskabs- og personalemetoden. Dette er den primære forklaring på, at de to metoder for mange kommuner giver forholdsvis forskellige billeder af de administrative udgifter. Figur 2.1 illustrerer, hvordan forskellige aspekter af de kommunale administrationsudgifter kan – eller ikke kan – afdækkes med henholdsvis regnskabsdata og personaledata. I figuren skelnes mellem fire typer af administrative udgifter: udgifter til administrativt personale og ledere (centralt hhv. decentralt) samt øvrige administrative udgifter (centralt hhv. decentralt).

¹ Budget- og regnskabssystem for kommunerne. Den nærmere kontoplansafgrænsning behandles nedenfor.

Figur 2.1 Datakilder til opgørelse af administrative udgifter



Fordelen ved *regnskabsdata* og regnskabsmetoden er, at den ud over udgifterne til det personale, som arbejder i kommunens centrale administration, også måler øvrige udgifter som afholdes på det centrale niveau (fx it-licenser og kontorhold), ligesom den tager højde for, at nogle kommuner får løst administrative opgaver uden for kommunen, fx ved udlicitering, forpligtende samarbejder eller indkøbsfællesskaber.

Den primære systematiske fejl ved regnskabsmetoden er, at den ikke tager højde for den decentrale del af den kommunale administration. Hvis de decentrale administrationsudgifter betragtes som et relevant element i kommunens administrative udgifter, repræsenterer dette en konsekvent undervurdering af de administrative udgifter. Ved sammenligning af kommunerne opstår det problem, at kommunerne har organiseret snittet mellem den centrale og decentrale administration forskelligt. For eksempel vil kommuner, som har valgt at placere en stor del af løsningen af de administrative opgaver decentralt, ved anvendelse af regnskabsdata fremstå billigere end kommuner, som har valgt en mere centraliseret løsning.

Ved brug af personaledata måles kommunernes administrative udgifter ved at opgøre antallet af administrative medarbejdere og ledere. Efterfølgende ganges antallet med gennemsnitslønningerne for de forskellige stillingskategorier. De enkelte medarbejdere og ledere kategoriseres ud fra den overenskomst eller aftale, de er ansat under (fx Kommunale Akademikere), samt ud fra den underliggende stillingsgruppe inden for overenskomsten (fx Jurister og Økonomer). Kategoriseringen af, hvilke stillingskategorier der medregnes som administrative, tager udgangspunkt i en afgrænsning, som KL har udviklet i samarbejde med det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium.

På baggrund af medarbejdernes stillingskategori inddeles de kommunale medarbejdere i fem hovedgrupper (jf. Tabel 2.1), hvoraf gruppe 1-4 kategoriseres som administrative medarbejdere og ledere. En udtømmende liste over inddelingen af forskellige administrative stillingskategorier findes i Bilag 2. Bilag 1 indeholder desuden en mere detaljeret redegørelse for opgørelsen af udgifterne til administrativt personale og ledere via personaledata.

Tabel 2.1 Inddeling af stillinger i 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 chefstillingsbetegnelser 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, eller teknisk myndigheds-personale, som byggesagsbehandlere eller ingeniører |
| Gruppe 5: Ikke-administrativt personale , øvrige personalegrupper, fx lærere, SOSU-assistenten, 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 hovedkonto 6. For den fulde liste over, hvilke stillingskategorier der er placeret hvor, se Bilag 2

Fordelen ved *Personaledata* og personalemetoden er, at den afdækker kommunens udgifter til aflønning af administrativt personale og ledere både centralt og decentralt. Det betyder, at opgørelser af administrative udgifter kan sammenholdes på tværs af kommuner, uanset om kommunerne har forskellig konteringspraksis eller forskellig grad af decentralisering af administrative og ledelsesmæssige opgaver. En områdeleder eller sekretær tæller således med i opgørelsen af ledere og administrativt personale, uanset om vedkommende er placeret i kommunens centrale forvaltning eller decentralt (fx på en skole).

Med *personaledata* er det desuden muligt at dykke yderligere ned i de kommunale forskelle ved at analysere sammensætningen af det administrative personale opdelt på personalegrupper (fx ledere, decentrale ledere og myndigheds-personale) og ansættelsesområde/konteringsområde (fx skole, dagtilbud mv.). Yderligere har *personaledata* den fordel, at man ved at inddrage løndata fra KRL kan udligne den tekniske udgiftsforskel i opgørelsen af regnskabsudgifter, der vil være mellem kommuner med forskellige andele af tjenestemænd blandt deres medarbejdere (se Bilag 2 for en uddybende forklaring).

Den primære systematiske fejl ved personalemetoden er, at den ikke tager højde for de øvrige administrative driftsudgifter, som ikke vedrører det administrative personale. Dette medfører en konsekvent undervurdering af de administrative udgifter. Ved sammenligning af kommunerne vil udledelsen af de ikke-personalrelaterede udgifter betyde, at der vil ske en systematisk undervurdering af udgifterne for kommuner, som har udliciteret administrative ydelser (fx lønadministrationen), eller som køber administrative ydelser af andre kommuner. Dette skyldes, at kommunen ikke har personale, som løser disse opgaver, hvorfor udgiften hertil ikke medregnes i en opgørelse efter personalemetoden. Omvendt vil personalemetoden overvurdere det administrative personaleforbrug i kommuner, der varetager administrative opgaver for andre end sig selv. Personalemetoden vil heller ikke kunne indfange de udgiftsforskel mellem kommunerne, som skyldes forskelle i fx revisionsudgifter, it-udgifter og drift af administrationsbygningerne.

Samtidig skal man være opmærksom på, at personalemetoden inkluderer alle ansatte i de stillingskategorier, der er defineret som administrative, uagtet at det for nogle stillingskategorier naturligvis godt kan variere, hvor meget de administrative opgaver fylder i den enkelte medarbejders arbejdsopgaver – ligesom omfanget af administrative opgaver i stillingskategorierne kan variere mellem kommuner. For de decentrale ledere på dagtilbudsområdet kan det

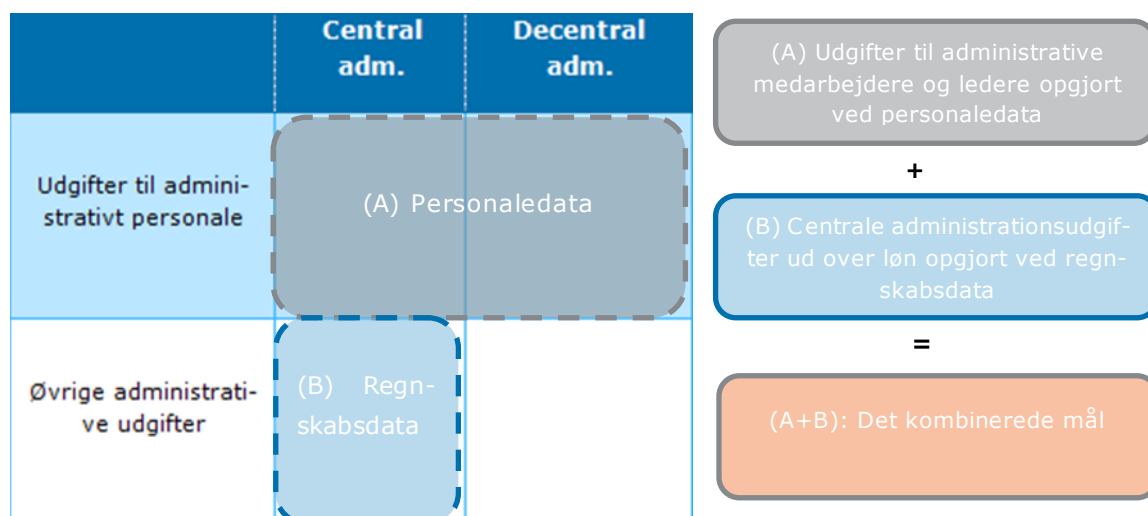
fx godt variere, hvor stor del af arbejdstiden der anvendes på ledelse og administrative opgaver, og hvor stor del af dagen lederen indgår i det pædagogiske arbejde. For andre stillingskategorier, fx kontorassistenter, vil jobindholdet være mere entydigt administrativt.

2.2 Sammensætning af det kombinerede mål

Den kombinerede metodes primære bidrag består i, at den "rydder op" i en række af de systematiske fejl, som kendetegner de eksisterende metoder. Da metoden er baseret på de samme datakilder som de tidligere metoder, bidrager den kombinerede metode ikke i sig selv til reduktion af tilfældige fejl i målingen af de administrative udgifter.

Sammensætningen af det kombinerede mål er illustreret i Figur 2.2. Som figuren viser, anvendes personaledata til at afdække kommunernes lønudgifter til ledere og administrativt personale – centralt såvel som decentralt – mens regnskabsdata anvendes til at afdække kommunernes centrale administrative udgifter ud over løn². De to elementer lægges herefter sammen til det samlede mål. Kommunernes samlede administrative udgifter opgøres således som summen af udgifterne til ledere og administrative medarbejdere (løn- og personaledata, og udgifterne til øvrig drift konteret på hovedkonto 6 (regnskabsdata)). De opgjorte udgifter kan udtrykkes som en samlet administrationsudgift i kroner eller som en administrationsudgift pr. indbygger.

Figur 2.2 Sammensætningen af det kombinerede mål



Tabel 2.2 opsummerer de systematiske fejlkilder ved de tre opgørelsesmetoder. I kraft af kombinationen af data fra de to metoder er det muligt at tage højde for både de decentrale udgifter til administrativt personale og ledere samt for de centralt bogførte øvrige administrationsudgifter. Dermed undgås de vigtigste systematiske fejlkilder ved begge de eksisterende metoder.

Det skal bemærkes, at der med den kombinerede metode fortsat er systematiske måleproblemer, som ikke er løst. Disse knytter sig mest til den fjerde kvadrant i Figur 2.2 – de decentrale administrative udgifter, som ikke vedrører personale (fx det decentrale kontorhold). Disse udgifter er fortsat udeladt i den kombinerede metode. Der er heller ingen af metoderne, som

² De nærmere afgrænsninger og opgørelse af de elementer, som indgår i det kombinerede mål, behandles i Bilag 1

konsekvent kan tage højde for forskelle, som skyldes, at kommunerne i varierende omfang har selvejende institutioner til at løse kommunale driftsopgaver.

Det bemærkes endvidere, at der kan være forskelle mellem kommuner med hensyn til, i hvilken grad "øvrige administrative udgifter", som fx revision, it og telefoni, udkonteres til de decentrale driftsområder eller placeres samlet på en central administrativ konto. Den konkrete kommunale konteringspraksis kan dermed have betydning for, hvor grænsen mellem den tredje og fjerde kvadrant i Figur 2.2 præcist går – og kan dermed også have betydning for, i hvilken udstrækning udgiften er medregnet i det kombinerede mål. "Øvrige administrative udgifter", som revision, it og telefoni, vil blive medregnet, hvis de er konteret centralt på hovedkonto 6. Den del af disse udgifter, som er udkonteret til de decentrale driftsområder, vil derimod ikke være medregnet.

Endelig skal det nævnes, at ingen af de tre metoder tager højde for forskelle i kvalitets- eller produktivitsforskelle mellem kommunerne. Der er udelukkende tale om udgiftsmæssige opgørelser.

Tablet 2.2 Systematiske fejlkilder i de tre opgørelsesmetoder.

| Tager højde for... | Regnskabsmetoden | Personalemetoden | Den kombinerede metode |
|---|------------------|------------------|------------------------|
| Decentralt administrativt personale | - | + | + |
| Forskellig decentraliseringsgrad | - | + | + |
| Forskelle i andelen af tjenestemandsansatte | - | + | + |
| Centrale administrative udgifter ud over løn (fx it, revision og bygningsdrift) | + | - | + |
| Køb og salg af administrative ydelser mellem kommuner | + | - | + |
| Udliciterede administrative opgaver | + | - | + |
| Decentrale administrative udgifter ud over løn (fx kontorhold på skoler, dagtilbud mv.) | - | - | - |
| Administrativt personale på selvejende institutioner, som løser en kommunale opgave | - | - | - |

Samlet set er det vores påstand, at det kombinerede mål giver et mere retvisende samlet billede af kommunernes administrative ressourceforbrug, end de to eksisterende metoder hver især kunne give. Dermed giver målet også bedre mulighed for at foretage sammenligninger af kommunerne. Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, at det kombinerede mål repræsenterer et forholdsvis bredt administrationsbegreb, idet det omfatter al administration og ledelse på både det centrale og det decentrale niveau. Dermed adskiller det bagvedliggende administrationsbegreb sig særligt fra regnskabsmetoden, som udelukkende fokuserer på den centrale administration. Den kombinerede metode "arver" også nogle bestemte metodiske valg fra personalemetoden, som betyder, at en række stillingskategorier medtages som administrative, vel vidende at nogle af disse medarbejdere ikke udelukkende beskæftiger sig med administration og ledelse. Det vigtigste eksempel på denne type stillinger er socialrådgiverne, der medregnes til gruppen af personale, som løser myndighedsopgaver og dermed tæller med i opgørelsen af de administrative udgifter.

3 Udviklingen i kommunernes administrative ressourceforbrug 2010-2015

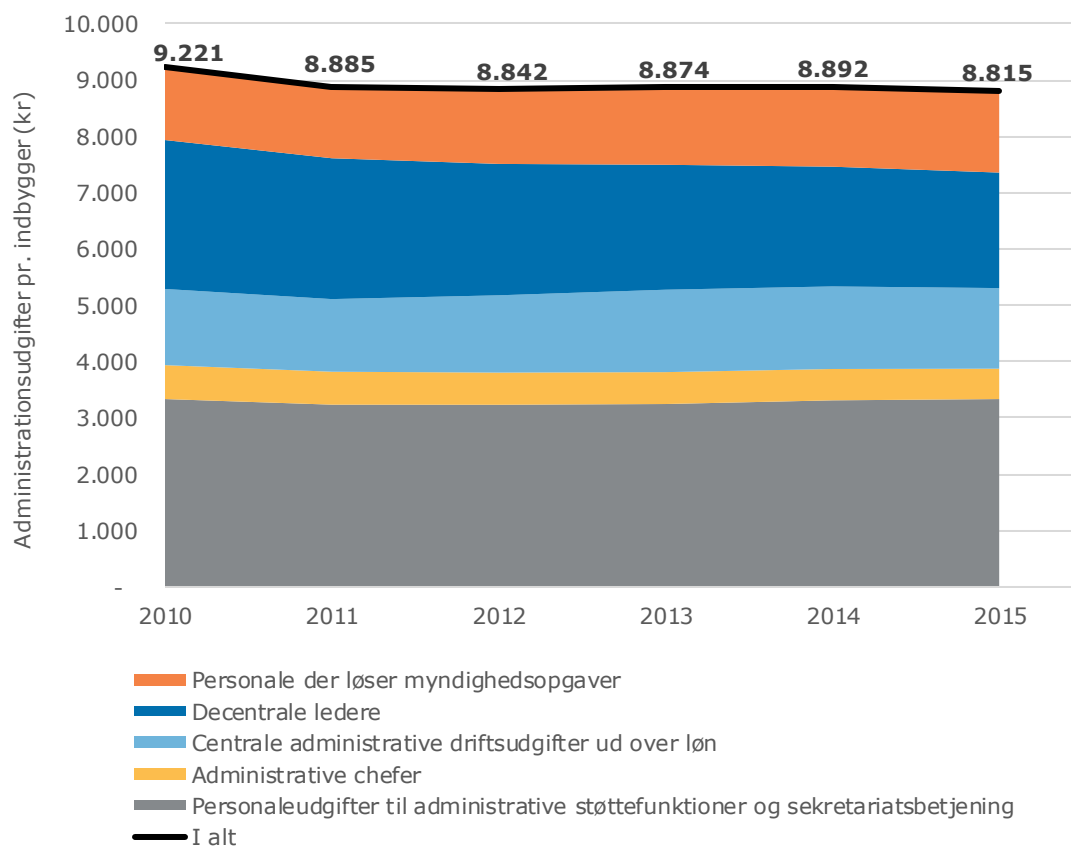
I dette kapitel beskrives udviklingen i kommunernes administrative ressourceforbrug 2010-2015 med udgangspunkt i den kombinerede metode. Opgørelserne er vist som kommunernes administrative udgifter pr. indbygger. Alle gennemsnit af kommunernes administrationsudgifter pr. indbygger i de enkelte år er lavet som uvægtede gennemsnit af udgiftsopgørelserne for de enkelte kommuner. Det betyder, at alle kommunerne tæller lige meget i opgørelserne, uanset størrelse. Analysen er dermed et udtryk for udviklingen i gennemsnitskommunen og *ikke* et udtryk for, hvordan summen af kommunernes forbrug på de administrative opgaver har udviklet sig i perioden. I sidstnævnte opgørelsestype ville de største kommuner skulle tælle mere end de mindre kommuner.

Der er i opgørelserne ikke korrigeret for ændringer i kommunernes opgaveansvar i perioden. For eksempel, at der fra og med 2012 er overflyttet administrative medarbejdere fra kommunerne til Udbetaling Danmark, og at kommunerne herefter har betalt et administrationsbidrag til Udbetaling Danmark fremfor at have egne medarbejdere ansat til at administrere udbetalinger af ydelse som boligstøtte, folkepension og førtidspension.

Samlet udvikling

Figur 3.1 viser udviklingen i kommunernes gennemsnitlige administrative udgifter i perioden.

Figur 3.1 Udvikling og sammensætning i kommunernes administrative ressourceforbrug 2010-2015



Note: På basis af uvægtet gennemsnit af kommunernes administrative udgifter pr. indbygger. Faste priser (2015-pl)
 Kilde: Danmarks Statistik, Det kommunale og regionale løndatakontor (KRL) og egne beregninger

Det fremgår, hvordan den gennemsnitlige administrationsudgift pr. indbygger er faldet fra 9.221 kr. i 2010 til 8.815 kr. i 2015, et fald på ca. 4,4 %. Langt størstedelen af faldet skete fra 2010 til 2011. Herefter har gennemsnitsudgiften været forholdsvis stabil fra 2011 til 2015.

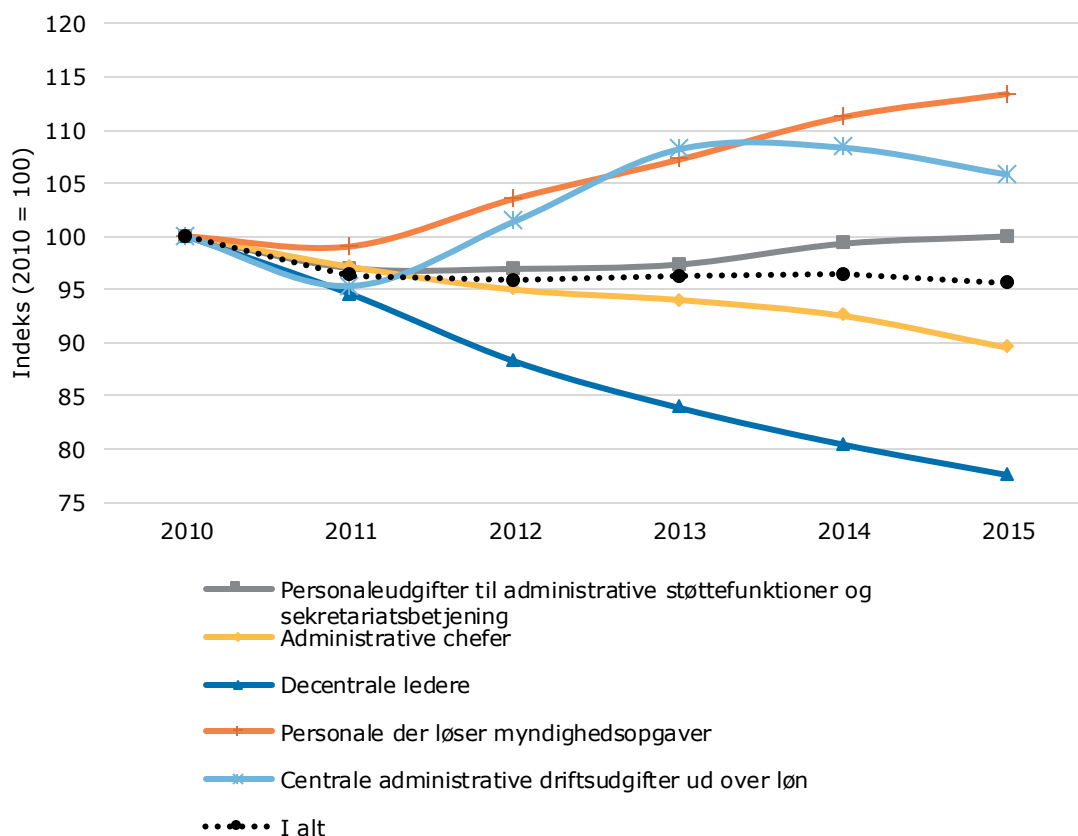
Udvikling i de enkelte udgiftselementer

Udviklingen i kommunernes gennemsnitlige administrationsudgifter pr. indbygger dækker over en række underliggende udviklinger i de delelementer, som indgår i de administrative udgifter. Figur 3.1 ovenfor viser også udviklingen i sammensætningen af kommunernes administrationsudgifter fra 2010 til 2015. Et nærmere kig på figuren viser fx, at udgiften til decentrale ledere relativt set er faldet i perioden fra 2010 til 2015. I Figur 3.2 nedenfor ses nærmere på de enkelte udgiftselementers udvikling. Figuren viser den indekserede udvikling for de enkelte udgiftselementer, dvs. hvordan hvert enkelt udgiftselement har udviklet sig relativt set i forhold til udgangspunktet i 2010. Hvis et udgiftselement ændrer sig fra indeks 100 til indeks 95 svarer det til, at udgifterne er faldet med 5 %.

Udgifterne til personale i kategorien "Administrative støttefunktioner og sekretariatsbetjening" udgør det største delelement i de administrative udgifter. Der er fortrinsvis tale om ud-

valgte stillingskategorier i overenskomstgrupperne "Akademikere" og "Kontor- og it-personale". Udgifterne hertil er stort set stabile igennem perioden. Det samlede fald i de administrative udgifter pr. indbygger kan således ikke tilskrives en udgiftsreduktion for dette udgiftselement.

Figur 3.2 Indekseret udvikling i forskellige administrative udgiftstyper 2010-2015



Note: På basis af uvægtet gennemsnit af kommunernes administrative udgifter. Faste priser. (2015-pl)

Kilde: Danmarks Statistik, Det kommunale og regionale løndatakontor (KRL) og egne beregninger

Det næststørste udgiftselement udgøres af de decentrale ledere. Her er der sket et samlet fald på ca. 22 % i perioden, svarende til et fald fra 2.645 kr. pr. indbygger i 2010 til 2.051 kr. pr. indbygger i 2015. Dette viser, at kommunerne har tilpasset den decentrale ledelsesstruktur i løbet af perioden, og at dette har haft en væsentlig betydning for de administrative udgifter.

Kommunernes centrale administrative driftsudgifter ud over løn faldt fra 2010 til 2011 men er herefter steget igen. Set over hele perioden er der en mindre stigning på 5,8 % i de centrale administrative driftsudgifter ud over løn. Udviklingen i dette udgiftselement efter 2011 kan naturligvis være påvirket af flere forskellige forhold, men det synes oplagt, at betalingen af administrationsbidrag til Udbetaling Danmark spiller en væsentlig rolle.

Udgifterne til personale, som løser myndighedsopgaver, er steget betydeligt fra 2011 og frem. Udgiftselementet vedrører udgifterne til fx socialrådgivere eller teknisk myndigheds-personale som byggesagsbehandlere eller ingeniører. Set over hele perioden er udgifterne til denne personalegruppe steget med 13,4 % svarende til en stigning fra 1.286 til 1.459 kr. pr

indbygger. Den væsentligste delforklaring på denne udvikling er en betydelig stigning i antallet af socialrådgivere i kommunerne. Denne udvikling kan muligvis hænge sammen med en øget prioritering af arbejdsmarkedsindsatsen i kommunerne og ambitioner om at styrke det forebyggende og opfølgende arbejde i de sociale indsatser.

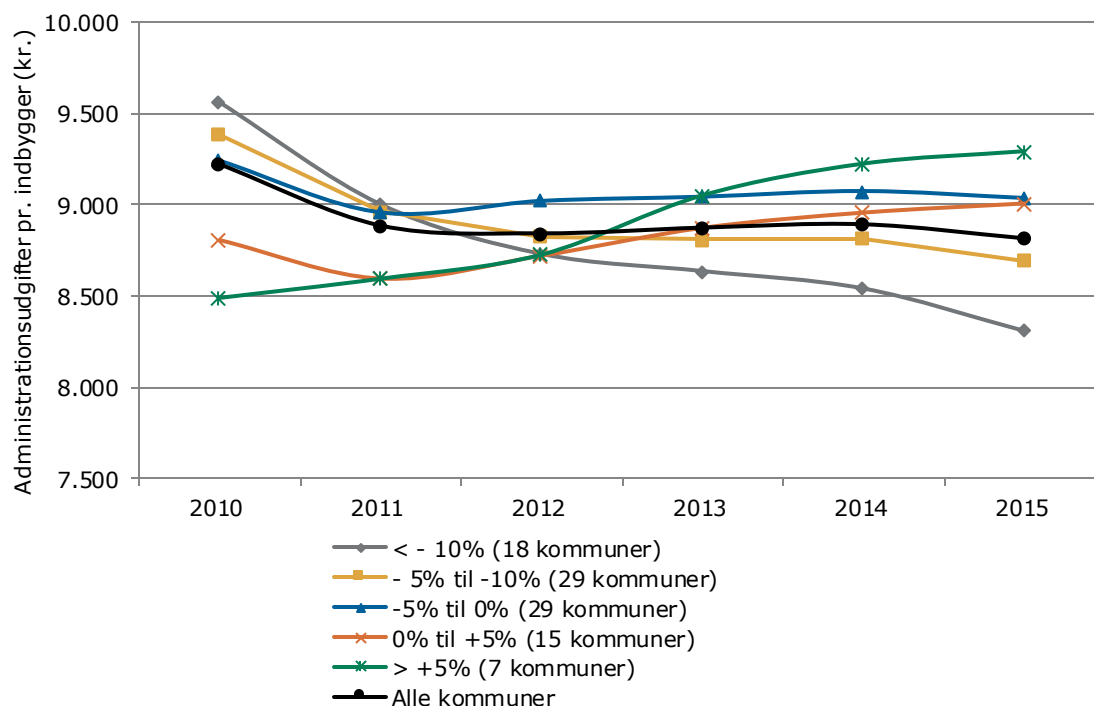
Endelig er der i perioden et fald i udgifterne til administrative chefer på 10,5 %, svarende til et fald fra 602 kr. pr. indbygger i 2010 til 539 kr. pr. indbygger i 2015. Dette peger på, at kommunerne har tilpasset den centrale ledelsesstruktur i løbet af perioden, og at disse administrative rationaliseringer har bidraget til det samlede fald i de administrative udgifter.

Forskelle mellem kommunerne

Gennemsnitskommunens administrationsudgifter er faldet med ca. 400 kr. pr. indbygger fra 2010 til i 2015, hvilket som tidligere nævnt svarer til et fald på ca. 4,4 %. Den gennemsnitlige udvikling i administrationsudgifterne dækker imidlertid over betydelige forskelle mellem kommunerne. I nogle kommuner er udgiften pr. indbygger således faldet med 1.000 kr. pr. indbygger, mens den i andre kommuner er steget tilsvarende. Disse forskelle mellem kommunerne belyses nedenfor for forskellige grupper af kommuner. Der henvises til Bilag 3 for oplysninger om udgiftsudviklingen i den enkelte kommune.

Figur 3.3 viser udviklingen for kommunerne opdelt efter deres samlede fald eller stigning i de administrative udgifter pr. indbygger fra 2010 til 2015. I alt har 76 kommuner reduceret deres administrative udgifter pr. indbygger, mens 22 kommuner har forøget. Det er i denne sammenhæng vigtigt at bemærke, at de administrative udgifter pr. indbygger både er påvirket af udgifterne og af indbyggertallet. En stigning i udgifterne pr. indbygger kan således skyldes, at indbyggertallet er faldet.

Figur 3.3 Udvikling i administrativt ressourceforbrug 2010-2015 opdelt efter kommunernes samlede udgiftsudvikling. Kr. pr. indbygger



Note: På basis af uvægtet gennemsnit af kommunernes administrative udgifter.

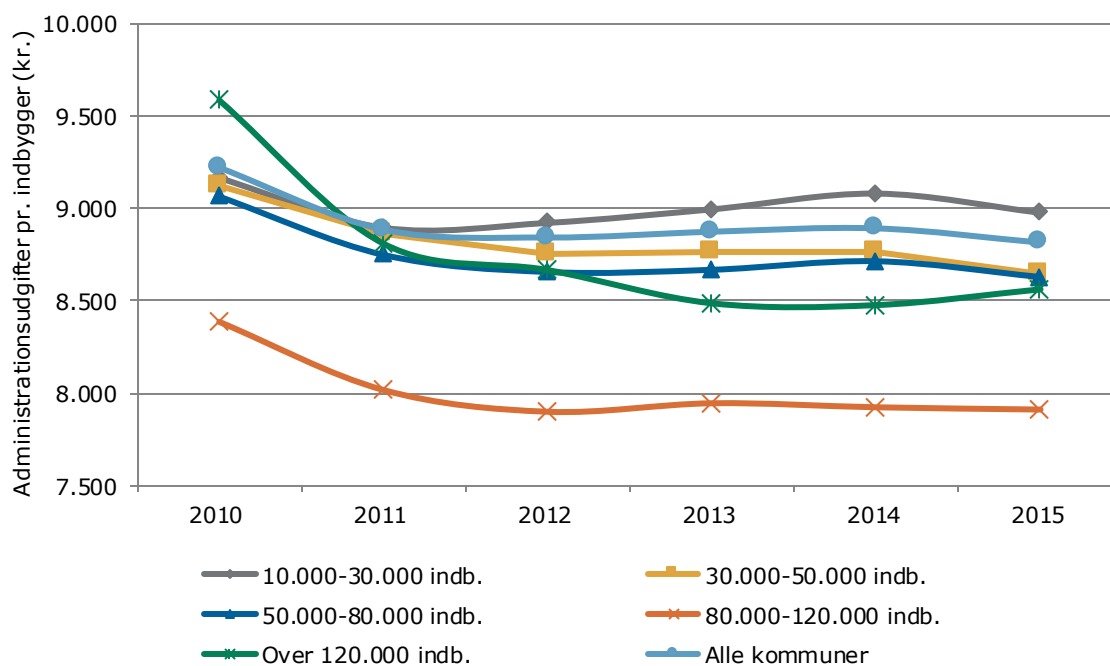
Kilde: Danmarks Statistik, Det kommunale og regionale løndatakontor (KRL) og egne beregninger

Det fremgår af Figur 3.3, at de kommuner, som har reduceret deres administrative udgifter pr. indbygger mest fra 2010 til 2015 (den grå graf), i gennemsnit havde relativt høje udgifter pr. indbygger i 2010. Disse kommuner har over hele perioden i gennemsnit reduceret deres udgifter med ca. 1.250 kr. pr. indbygger. Omvendt er de kommuner, som har øget deres udgifter mest (den grønne graf), kendetegnet ved, at de havde et relativt lavt udgangspunkt i 2010. Disse kommuner har i gennemsnit øget deres udgifter med ca. 800 kr. pr. indbygger fra 2010 til 2015. Figur 3.3 viser videre, at gruppen med den næststørste udgiftsvækst (den orange graf) også havde et relativt lavt udgiftsniveau i udgangsåret, mens udgiftsudviklingen for de to sidste grupper minder mere om det landsgennemsnitlige.

Tidligere analyser har peget på økonomiske stordriftsfordele på administrationsområdet. Altså at store kommuner har mulighed for at løse de administrative opgaver med et lavere ressourceforbrug pr. indbygger end små kommuner. Dette er dokumenteret både i analyser af administrative stordriftsfordele i forbindelse med kommunesammenlægningerne i 2007 (Blom-Hansen mfl. 2014) og i analyser af forskelle mellem store og små kommuners administrative udgifter efter kommunalreformen (Houlberg 2011; Houlberg 2014).

I Figur 3.4 vises udviklingen i de administrative udgifter fra 2010 til 2015 for forskellige kommunestørrelser.

Figur 3.4 Udvikling i administrativt ressourceforbrug 2010-2015 for forskellige kommunestørrelser



Note: Gruppen af fem små ø-kommuner er ikke vist (Læsø, Fanø, Samsø, Ærø og Langeland)

Kilde: Danmarks Statistik, Det kommunale og regionale løndatakontor (KRL) og egne beregninger

Det fremgår af Figur 3.4, at administrationsudgifterne er reduceret mest i de største kommuner med over 120.000 indbyggere. For disse kommuner er udgifterne gennemsnitligt faldet med ca. 1.000 kr. pr. indbygger. Det fremgår dog også, at udgifterne i alle årene har været lavest i gruppen af kommuner med 80.000-120.000 indbyggere, mens udgifterne omvendt ligger på et relativt højt niveau i de mindste kommuner med 10.000-30.000 indbyggere. Hertil kommer, at der er særskilt høje administrationsudgifter i de fem små ø-kommuner (ikke vist), hvor udgifterne gennemsnitligt ligger på 11.500-12.500 kr. pr. indbygger.

Samlet tegner Figur 3.4 et billede af administrative stordriftsfordele for de næststørste kommuner og smådriftsulemper for de små kommuner. Kommunestørrelsen har med andre ord betydning for, hvor store de administrative udgifter er. I analysen er der dog ikke taget højde for, at andet end kommunestørrelsen kan have betydning for de administrative udgiftsbehov. Det kan fx tænkes, at befolkningens socioøkonomiske sammensætning har betydning for de administrative udgiftsbehov, og at de socioøkonomisk betingede udgiftsbehov varierer på tværs af de forskellige kommunestørrelser.

I kapitel 4 undersøges det nærmere, hvilken betydning de strukturelle og socioøkonomiske faktorer har for kommunernes administrationsudgifter. Herunder hvilken betydning kommune-størrelse har, når der er taget højde for forskelle i de socioøkonomisk betingede administrative udgiftsbehov.

4 Strukturelle og socioøkonomiske faktoreres betydning for kommunernes administrative ressourceforbrug 2010-2015

Administrationsudgifterne varierer på tværs af de danske kommuner. En del af forskellen i kommunernes administrationsudgifter kan forklares ved, at kommunerne har forskellige grundvilkår, og at nogle kommuner derfor må forventes at bruge flere penge på administration som følge heraf.

I dette kapitel undersøger vi, hvilke faktorer der har betydning for størrelsen af det administrative ressourceforbrug. Ved at foretage regressionsanalyser med data for alle landets kommuner kan vi identificere, hvilke faktorer der bedst kan forklare forskellene i kommunernes administrationsudgifter.

Kommunernes administrative udgifter opgøres efter metoden beskrevet i kapitel 2, det vil sige ud fra en kombination af løn- og personaledata samt regnskabsdata. Regressionsanalyse foretages på data for årene 2010-2015. Analysens hovedfokus er dog på 2015, da dette er de mest aktuelle data.

De baggrundsforhold, der indgår i analysen, er udvalgt på baggrund af en række tidligere undersøgelser foretaget af Social og Indenrigsministeriet, KORA og andre forskningsinstitutioner³.

De undersøgte baggrundsforhold vedrører to overordnede typer af potentielle udgiftsbehovsfaktorer:

- Strukturelle forhold: Forhold knyttet til kommunens geografiske struktur. For eksempel indbyggertal, befolkningstæthed, spredning i bosættelsen i kommunen og udviklingen i befolkningstallet.
- Demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov: Forhold knyttet til befolkningens demografiske og sociale sammensætning: 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. En række af disse forhold er sammenfattet i et socioøkonomisk indeks.

Derudover indgår en række faktorer, som inddrages som kontrolvariabler, fx kommunalbestyrelsens sammensætning og kommunens ressourcepres.⁴ I alt er i de indledende analyser indgået godt 30 forskellige mulige forklaringsfaktorer.

Tabel 4.1 afrapporterer de faktorer, der i sidste ende viser sig at have statistisk signifikant betydning for kommunernes administrationsudgifter og dermed kan tolkes som udtryk for udgiftsbehovsfaktorer på administrationsområdet. Tabellen viser resultaterne for 2015 og de

³ Se fx Houlberg 2011, Økonomi- og Indenrigsministeriets finansieringsudvalg 2012, Houlberg 2014, Blom-Hansen et al. 2014, Bæk et al. 2015.

⁴ Ressourcepreset 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.

samlede resultater for hele perioden 2010-2015. For yderligere informationer og resultater af analyserne for de enkelte år fra 2010-2015 henvises til Bilag 4.

Tabel 4.1 Regressionsanalyse af kombinerede personalebaserede og regnskabsbaserede administrationsudgifter 2015 samt for hele perioden 2010-2015 (2015-priser)

| | 2015 | 2010-2015 |
|----------------------------------|-----------|-----------|
| Strukturelle forhold | | |
| Indbyggertal (logaritmisk) | -842*** | -836*** |
| Lille ø-kommune | 1.242** | 1.289** |
| Rejsetid pr. indbygger | 206*** | 147** |
| Demografi og socioøkonomi | | |
| Andel boliger i boligkriteriet | 29,3** | 27,3* |
| Socioøkonomisk indeks | 11,4*** | 14,9*** |
| Kontrolvariable | | |
| Ressourcepres | -83,2*** | -78,4*** |
| Konstant | 18.768*** | 18.556*** |
| N | 98 | 588 |
| R ² (justeret) | 0,70 | 0,67 |

Note: ***: p<0,01 **:p<0,05 *:p<0,10. Stjernerne angiver statistisk signifikans, dvs. den statistiske sikkerhed for, at resultatet ikke er udtryk for tilfældigheder i data. Tre stjerner angiver den højeste sikkerhed og betyder, at der er 99 procents sikkerhed for, at resultaterne ikke skyldes statistiske tilfældigheder.

I modellen for 2010-2015 indgår desuden ikke viste kontrolvariable for forskelle mellem de enkelte år (se Bilag 4). I denne model er anvendt såkaldt klyngekorrigerede standardfejl på kommuneniveau for at tage højde for, at det er de samme kommuner, der indgår i analyserne i alle år.

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.

Værdien R² i tabel 4.1 betyder, at de forskellige faktorer i tabellen forklarer 70 % af variationen i kommunernes administrative udgifter i 2015 og 67 % af de samlede variationer mellem kommuner og år i hele perioden fra 2010-2015.

Resultaterne i tabel 4.1 viser, at udgifterne til administration afhænger af kommunens strukturelle grundvilkår. Udgifterne pr. indbygger er således større i indbyggermæssigt små kommuner og i særlig grad i de små ø-kommuner. Analysen peger dermed på signifikante stor-driftsfordele i den kommunale administration, idet udgifterne falder med stigende kommune-størrelse. Sammenhængen er logaritmisk, hvilket betyder, at fordelene ved øget kommune-størrelse er størst for de mindste kommuner og flader ud med stigende kommune-størrelse. Kommunens geografiske spredning, målt som den gennemsnitlige rejsetid pr. indbygger⁵, har ligeledes betydning for administrationsudgifterne, idet kommuner med spredt bosætning har højere administrative udgifter. Dette kan fx hænge sammen med større udgifter til transport og tid på vejene både i forbindelse med møder og koordinering på tværs af forskellige administrative lokaliteter i kommunen og for administrative medarbejdere, der skal ud til borgeme for at visitere til fx hjemmehjælp eller besøge virksomheder i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen.

⁵ Den gennemsnitlige rejsetid for borgerne til et område med 2.000 indbyggere er det mål, som indgår i Økonomi- og Indenrigsministeriets beregning af kommunernes udgiftsbehov jf. fx Økonomi- og indenrigsministeriet (2014)

De administrative udgifter afhænger også af kommunens socioøkonomiske grundvilkår. En kommune, hvor en stor andel af borgerne har en ressourcetsvag socioøkonomisk baggrund, kan fx tænkes at have behov for at ansætte flere socialrådgivere og flere medarbejdere i beskæftigelsesindsatsen. De socioøkonomiske forhold indgår i modellen ved et samlet indeks for de socioøkonomiske udgiftsbehov⁶, samt ved et mål for andelen af boliger i boligkriteriet⁷. I begge tilfælde kan de pågældende faktorer tolkes som paraplyvariable for grupper af borgere, der alt andet lige oftere trækker på kommunens administrative ressourcer på ikke mindst social- og beskæftigelsesområdet. Resultatet af regressionsanalysen viser da også, at kommunernes udgifter til administration pr. indbygger er højere i socioøkonomisk belastede kommuner og kommuner med en højere andel boliger i boligkriteriet. Når det socioøkonomiske indeks er et procentpoint højere i en kommune end i en anden, er de administrative udgiftsbehov i 2015 således 11 kr. højere pr. indbygger.

Endelig viser analysen, at kommuner under økonomisk pres har mindre administrativt ressourceforbrug pr. indbygger. Dette skal ikke tolkes som udtryk for, at *udgiftsbehovene* er lavere i økonomisk pressede kommuner, men at økonomisk bedre stillede kommuner har mulighed for at bruge flere ressourcer på administration (og service) end kommuner med vanskeligere økonomiske grundvilkår. Når det økonomiske pres er 1 procentpoint højere, er det administrative ressourceforbrug i 2015 således 83 kr. lavere pr. indbygger.

Der er en bemærkelsesværdig stabilitet i de enkelte faktorerers betydning over tid. Dette fremgår for det første af, at der i tabel 4.1 er stort sammenfald mellem resultaterne for 2015 og resultaterne for perioden 2010-2015 som helhed. For det andet er analyseresultaterne for de enkelte år i perioden 2010-2015 bemærkelsesværdigt konstante (jf. Bilag 4). Den mest iøjnefaldende ændring over tid er, at rejsetidskriteriet tenderer til at få stigende betydning fra 2010 til 2015. I slutningen af perioden betyder det med andre ord mere for det administrative ressourceforbrug, hvor spredt borgerne bor, end det gjorde tilbage i 2010-2012. Dette kan muligvis hænge sammen med, at kommuner med mere koncentreret bosætning i de senere år har haft bedre muligheder for at samle de administrative funktioner på færre fysiske lokaliteter. For eksempel ved at samle hele kommunens administration på et fælles rådhus. I hvilken udstrækning dette er tilfældet, er det ikke muligt at sige på grundlag af analysen. Det, som analysen viser, er, at de administrative udgiftsbehov pr. indbygger alt andet lige er højere i kommuner, hvor borgerne bor mere spredt.

Det er desuden undersøgt, om nedgang i befolkningstallet har særskilt betydning for det administrative ressourceforbrug pr. indbygger. Dette viser sig ikke at være tilfældet. Det er endvidere undersøgt, om der eventuelt er tale om en U-formet sammenhæng mellem kommunistørrelse og administrative udgifter, således at de administrative udgifter begynder at stige igen, når indbyggertallet når over en vis størrelse. Det viser sig ikke at være tilfældet. Det er den logaritmiske specifikation af indbyggertallet, der bedst kan forklare sammenhængen mellem kommunistørrelsen og de administrative udgifter. Dette betyder, som sagt, at der er stor driftsfordele op til de største kommuner, men at stordriftsfordelen flader ud med stigende kommunistørrelse.

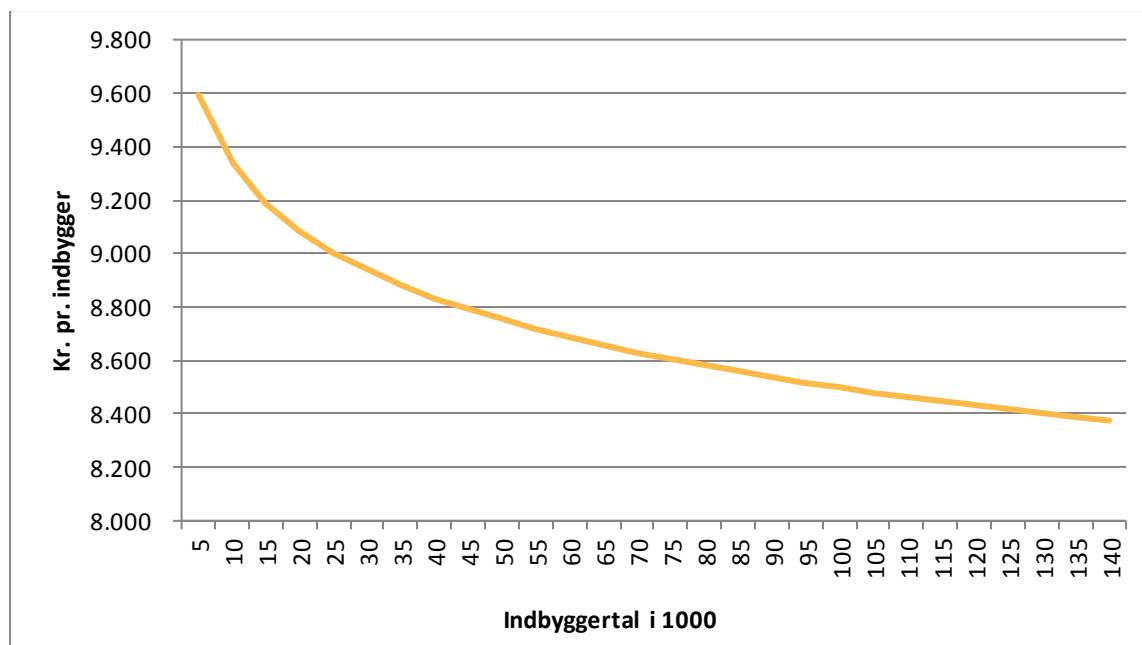
Den logaritmiske sammenhæng mellem kommunistørrelse og administrative udgiftsbehov er illustreret i Figur 4.1. I figuren er der taget højde for de andre udgiftsbetingende faktorer i

⁶ Det socioøkonomiske indeks, som det indgår i udligningsordningen (jf. fx Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014). Kriterierne i det socioøkonomiske indeks blev delvist justeret i forbindelse med den ændring af udligningssystemet, der blev gennemført med virkning fra 2013 (se Økonomi- og Indenrigsministeriet 2012).

⁷ Boligkriteriet indgik, som det er målt her, i udligningsordningen før kommunalreformen. Boligkriteriet omfatter samtlige boliger, opført før 1920, som er uden centralvarme, og samtlige egentlige beboelseslejligheder samt enkeltværelser, opført efter 1964, der bliver beboet af personer, som ikke er ejer af boligen. Data stammer fra en særkørsel fra Danmarks Statistik.

modellen. Figuren viser således, hvilken betydning kommunestørrelsen har, når der kontrolleres for andre udgiftsdrivende faktorer på administrationsområdet for kommunerne under ét. Bemærk, at de fem små ø-kommuner ifølge modellen i gennemsnit har administrative udgiftsbehov på 1.290 kroner pr. indbygger ud over det, som fremgår af i Figur 4.1.

Figur 4.1 Beregnede administrative udgiftsbehov 2015 efter kommunestørrelse. Kr. pr. indbygger



Note: Baseret på modellen for 2015 i Tabel 4.1. Alle andre variable end indbyggertallet er sat til landsgennemsnittet. Af hensyn til figurens overskuelighed er værdier for kommuner med over 140.000 indbyggere ikke vist.

Kilde: Danmarks Statistik, det kommunale og regionale løndatakontor (KRL) og egne beregninger

Samlet viser analysen, at de administrative udgiftsbehov for kommunerne under ét afhænger af, hvor stor kommunen er, hvor spredt befolkningen bor, og hvor store de socioøkonomiske udgiftsbehov er (udtrykt ved det socioøkonomiske indeks og andel boliger i boligkriteriet). Dette gælder stabilt over hele perioden fra 2010 til 2015. Ud over de mønstre, der gælder for kommunerne under ét, kan der naturligvis være lokale udgiftsbetingende faktorer, som modellen ikke opfanger.

På landsplan kan 70 % af forskellene i kommunernes administrative ressourceforbrug forklares ved forskelle i kommunernes strukturelle og socioøkonomisk betingede udgiftsbehov på administrationsområdet. En sammenligning af kommunernes udgifter til administration kan derfor være mere vild- end vejledende, hvis den ikke tager højde for kommunernes forskellige udgiftsbehov med hensyn til den administrative opgaveløsning.

5 Benchmarking af kommunernes administrative ressourceforbrug i 2015

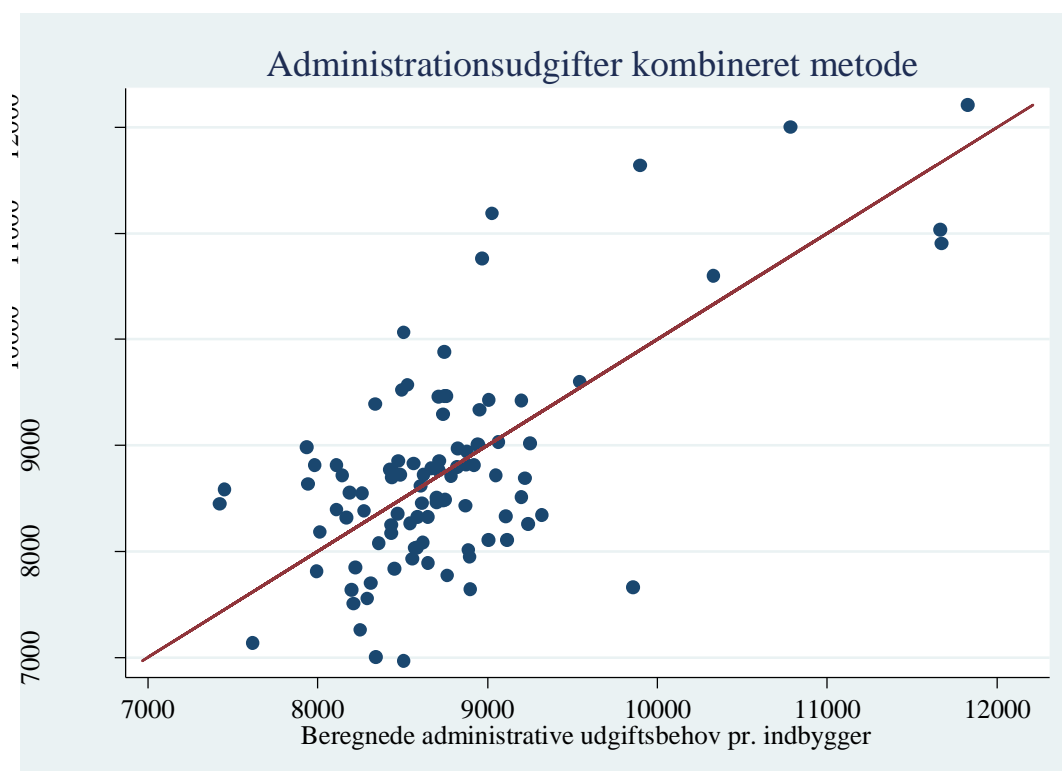
Hvis man vil sammenligne administrationsudgifter mellem kommuner, er det væsentligt at tage højde for kommunernes forskellige grundvilkår. I en benchmarkinganalyse af kommunernes administrative ressourceforbrug er det med andre ord vigtigt at kontrollere for, at kommunernes administrative udgiftsbehov er forskellige.

På baggrund af de udgiftsbehovsfaktorer vi har identificeret i regressionsanalysen ovenfor, kan vi for de enkelte kommuner estimere et forventet udgiftsbehov på administrationsområdet givet kommunens strukturelle og socioøkonomiske forhold. Det vil sige, at vi kan beregne et beløb pr. indbygger, som vi ville forvente, at den enkelte kommune vil bruge, når vi ser på de baggrundsforhold i kommunen, som har betydning for de administrative udgifters omfang.

Ved beregningen betragtes ressourcepres ikke som en udgiftsbehovsfaktor, da en økonomisk presset kommune ikke automatisk har et mindre behov for at bruge penge på administration. Ressourcepres indgår derfor med en landsgennemsnitlig værdi for alle kommuner.

I Figur 5.1 er de enkelte kommuners beregnede administrative udgiftsbehov i 2015 plottet over for de faktiske administrative udgifter.

Figur 5.1 Administrationsudgifter og beregnede udgiftsbehov pr. indbygger 2015



Note: Der er i figuren set bort fra Læsø Kommune pga. en atypisk høj værdi på de to variabler

Kilde: Danmarks Statistik, Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL) og egne beregninger

Figur 5.1 tegner samlet et billede af betydelige forskelle mellem de enkelte kommuners beregnede administrative udgiftsbehov og deres faktiske udgifter. Kommuner, som i Figur 5.1 ligger tæt på diagonallinjen, er karakteriseret ved et stort sammenfald mellem deres faktiske udgifter og de forventede udgifter givet kommunens strukturelle og socioøkonomiske udgiftsbehov. Jo længere kommunerne ligger op mod figurens venstre hjørne, jo højere er de faktiske udgifter i forhold til de beregnede udgiftsbehov, mens omvendt kommuner ned mod figurens højre hjørne har lavere administrative udgifter end forventet ud fra deres strukturelle og socioøkonomiske grundvilkår.

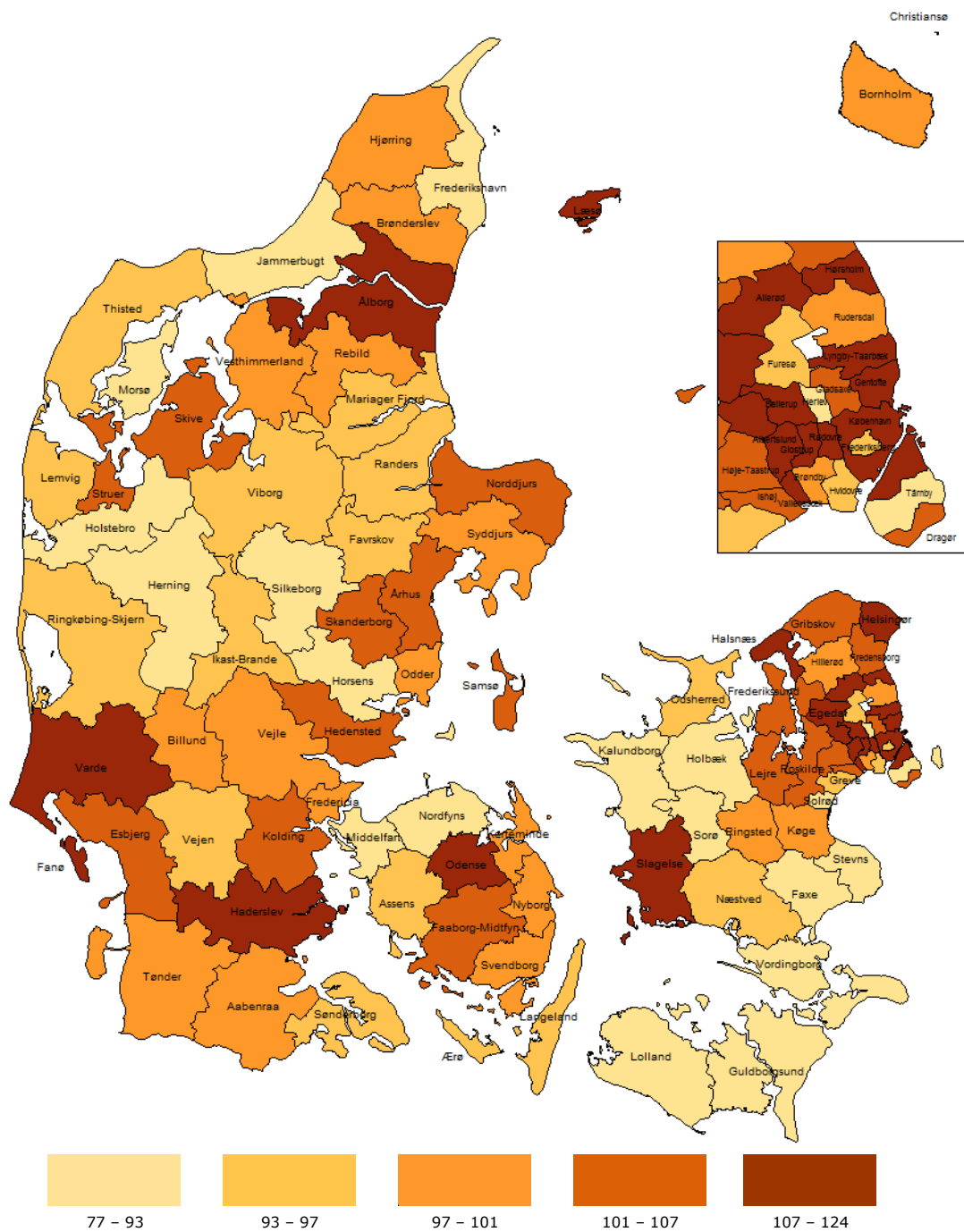
På grundlag af oplysningerne i Figur 5.1 er for den enkelte kommune beregnet en benchmarkingindikator, der viser, hvor store de faktiske udgifter er i forhold til de beregnede udgiftsbehov. Benchmarkingindikatoren er beregnet som de faktiske udgifter, divideret med de beregnede udgiftsbehov og ganget med 100. En værdi over 100 viser således, at kommunens faktiske administrative udgifter er højere end de beregnede udgiftsbehov, mens en værdi under 100 omvendt betyder, at det faktiske administrative ressourceforbrug er lavere end de beregnede udgiftsbehov. Jo lavere værdi, jo lavere er det faktiske ressourceforbrug i forhold til det forventede, givet modellens indikatorer for kommunens strukturelle, demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov.

Når der i benchmarkingindikatoren er taget højde for de udgiftsbetingende behovsfaktorer på landsplan, er det sandsynligt, at forskelle i benchmarkingindikatoren afspejler forskelle i serviceniveau, lokale prioriteringer og produktivitet, snarere end forskellige baggrundsforhold og rammevilkår. Det skal dog understreges, at forskelle også vil kunne skyldes en afvigende konterings- og registreringspraksis og/eller særligt lokalt betingede udgiftsbehovsfaktorer (se kapitel 6).

Den beregnede benchmarkingindikator varierer fra 78 til 124. Nogle kommuner har med andre ord et administrativt ressourceforbrug, der ligger mere end 20 % over det forventede i forhold til de beregnede udgiftsbehov, mens omvendt andre kommuner har et administrativt ressourceforbrug, der ligger tilsvarende under det forventede.

Kommunernes fordeling på benchmarkingindikatoren er illustreret i Figur 5.2. Den præcise værdi for de enkelte kommuner kan findes i Bilag 5.

Figur 5.2 Benchmarkingindikator for administrativt ressourceforbrug 2015. Kvintilopdelt



Note: Benchmarkingindikatoren er beregnet som de faktiske udgifter, divideret med de beregnede udgiftsbehov og ganget med 100. En værdi over 100 viser således, at kommunens faktiske administrative udgifter er højere end de beregnede udgiftsbehov, mens en værdi under 100 omvendt betyder, at det faktiske administrative ressourceforbrug er lavere end de beregnede udgiftsbehov. Jo lavere værdi, jo lavere er det faktiske ressourceforbrug i forhold til det forventede, givet modellens indikatorer for kommunens strukturelle, demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov.

Kilde: Egne beregninger

Danmarkskortet i Figur 5.2 tegner et billede med visse geografiske mønstre. Blandt kommunerne i hovedstadsområdet og på Nordsjælland er der således en overrepræsentation af kommuner med en høj score på benchmarkingindikatoren. Det vil sige kommuner, hvor det faktiske ressourceforbrug er højere end de beregnede administrative udgiftsbehov. Tilsvarende ligger det administrative udgiftsniveau i Jylland typisk højere i østjyske kommuner end i Midt- og Vestjylland. For landet som helhed er der omvendt i yderområderne en overrepræsentation af kommuner med en lav score på benchmarkingindikatoren. Kommuner med lave administrative udgifter i forhold til det forventede, givet de strukturelle og socioøkonomiske udgiftsbehov, finder vi med andre ord typisk i yderområderne.

Der knytter sig, som tidligere nævnt, en vis usikkerhed til beregningen af de administrative udgiftsbehov, ligesom udgiftstallene for de enkelte kommuner kan være følsomme over for den lokale konteringspraksis mv. Nogle af forskellene i benchmarkingindikatoren vil dermed kunne skyldes en afvigende konterings- og registreringspraksis og/eller særligt lokalt betingede udgiftsbehovsfaktorer. I hvilken udstrækning dette gør sig gældende, vil kræve mere detaljerede og dybdegående analyser i de enkelte kommuner at afdække.

Ud over disse generelle metodiske forbehold har KORA gennem arbejdet med at bruge den kombinerede metode til opgørelse af det administrative ressourceforbrug fået en række erfaringer, som giver anledning til nogle specifikke opmærksomhedspunkter. Disse erfaringer og opmærksomhedspunkter præsenteres i kapitel 6.

Samtidig er det vigtigt igen at understrege, at benchmarkingen alene fokuserer på det administrative *ressourceforbrug*. Analysen fortæller ikke noget om, hvor mange administrative opgaver der løses, eller med hvilken kvalitet. Højere administrationsudgifter kan fx være affødt af, at den kommunale administration løser flere opgaver – eller løser dem bedre.

6 Opmærksomhedspunkter ved benchmarking af enkelte kommuner ud fra den kombinerede metode

Som det blev redegjort for i afsnit 2.2, sker der med anvendelsen af den kombinerede metode en "oprydning" i nogle af de systematiske målefejl, som kendetegner regnskabsmetoden og personalemetoden. Da den kombinerede metode er baseret på de samme datakilder som de tidligere metoder, bidrager metoden dog ikke i sig selv til en reduktion af de tilfældige fejl i målingen, som blandt andet skyldes konteringsmæssige udsving mellem kommunerne.

Det betyder, at der med den kombinerede metode fortsat er usikkerhedselementer i opgørelsen af kommunernes administrative udgifter. En række af disse generelle usikkerhedselementer blev beskrevet i afsnit 2.2. I KORAs arbejde med benchmarkinganalyser for en række kommuner har vi identificeret særlige opmærksomhedspunkter i form af forskellige gennemgående forhold, som *kan* skabe usikkerheder i opgørelsen af de administrative udgifter. Det er særligt relevant at være opmærksom på disse forhold i forbindelse med benchmarking af enkelte kommuners administrative udgiftsniveau. Det er vores klare anbefaling, at disse forhold nøje overvejes, før benchmarkingresultaterne i dette notat indgår som et eventuelt grundlag for at træffe beslutninger om det fremtidige administrative ressourceforbrug.

Opgørelsen af øvrige administrative udgifter via regnskabsdata

Helt overordnet er det vigtigt at være opmærksom på afvigende praksis i konteringen af de administrative driftsudgifter ud over løn (fx kontering på hovedkonto 6 frem for på øvrige hovedkonti). I det omfang, at en kommunes praksis afviger væsentligt fra konteringsvejledningen eller andre kommuners konteringspraksis, er det vigtigt at overveje, om dette bidrager til at tegne et kunstigt dyrere eller billigere billede af kommunens administrative udgifter. I forbindelse med KORAs arbejde med benchmarkinganalyser på området har vi identificeret fire forhold som med fordel kan tildeles særlig opmærksomhed.

Administrationsbygninger

Kommunerne har forskellig praksis i forhold til, hvorvidt man ejer eller lejer administrationsbygningerne. Lejeudgifter fremgår som en del af de regnskabsførte centrale administrationsudgifter og medtages dermed i det kombinerede mål. For de ejede bygninger vil kapitalomkostninger (som kan sidestilles med husleje) ikke være synlige i det udgiftsbaserede regnskab, som danner grundlag for analysen. Dette indebærer, at kommuner, som ejer en stor andel af deres administrationsbygninger, vil se billigere ud i omkostningsopgørelserne end kommuner, som lejer de fleste af deres bygninger.

Kommunerne bør også være opmærksomme på, hvorvidt de bygningsdriftsudgifter, der er konteret på hovedkonto 6, udelukkende er relateret til administrativ drift, eller om bygningerne også i væsentligt omfang anvendes til ikke-administrative aktiviteter.

It og telefoni

Som udgangspunkt skal de udgifter til it og telefoni, som vedrører den decentrale drift, fx skole-it, konteres på de decentrale driftskonti. Alligevel er der en del kommuner, som af andre årsager vælger at kontere størstedelen af disse udgifter centralt på hovedkonto 6. En sådan praksis vil få kommunen til at fremstå med højere administrative udgifter end kommuner, som følger den korrekte konteringspraksis.

Udkontering af administrationsudgifter vedrørende tilbud omfattet af regler om omkostningsbaserede takster.

For tilbud omfattet af reglerne om omkostningsbaserede takster på det specialiserede børneområde samt voksen-, ældre- og handicapområdet, skal kommunerne udkontere de administrative udgifter på hovedkonto 6, som vedrører disse tilbud. I det omfang, at kommunens praksis for udkontering afviger væsentligt fra retningslinjerne på området, kan dette have betydning for sammenligningen med andre kommuner.

Indtægter på hovedkonto 6

I forbindelse med de administrationsanalyser KORA har gennemført, har det været tydeligt, at der kan forekomme betydelige udsving i niveauet for bogførte indtægter på hovedkonto 6 mellem de enkelte regnskabsår. Indtægterne indgår i det kombinerede mål. Det er derfor vigtigt, at kommunen er opmærksom på, om det opgjorte niveau for de bogførte indtægter i det aktuelle år er påvirket af et usædvanligt indtægtsniveau. Dette kan fx skyldes tidsforskydninger på indtægter for eksternt finansierede stillinger eller ekstraordinære konteringer/fejl i enkelte år.

Opgørelsen af personaleudgifter via løn- og personaledata

Anvendelsen af KRLs løn- og personaledata til opgørelsen af de administrative personale- og ledelsesudgifter er ligeledes behæftet med en vis usikkerhed. Kommunerne kan med fordel være særligt opmærksomme på tre forhold.

Kontering af stillinger

Opgørelsen af personaleudgifterne ud fra løn- og personaledata anvender for nogle få udvalgte stillingskategorier oplysninger om konteringen af de enkelte stillinger til at afgøre, om disse stillinger er administrative eller ikke-administrative. Hvis disse stillinger er konteret på hovedkonto 6, medregnes de som administrative. Et eksempel på sådanne stillingskategorier er social- og sundhedspersonale. Disse stillingsgrupper er i udgangspunktet kategoriseret som ikke-administrative, men social- og sundhedspersonale, der er konteret på hovedkonto 6, vil fx arbejde med visitation og sagsbehandling på hjælpemiddelområdet, og er derfor medregnet som myndighedspersoner (se uddybning i Bilag 1 og Bilag 2).

I enkelte tilfælde har der dog kunnet konstateres fejl i konteringen for nogle stillinger i KRLs data. Fejlene skyldes enten, at kommunen ikke har vedligeholdt det modul i lønsystemet, som indeholder oplysninger om stillingernes konteringsmæssige tilknytning, midlertidige registreringer i forbindelse med skift af økonomisystem eller rent tekniske forhold i forbindelse med eksporten af data fra kommunens systemer til KRL. De tekniske fejl forekommer ved bestemte kombinationer af løn- og økonomisystemer. Vi anbefaler, at kommunen går i dialog med KRL, hvis der er mistanke om, at konteringen af stillinger er forkert registreret i KRLs database.

Brug af stillingskategorier for de decentrale ledere.

Decentrale lederkategorier medtages i opgørelsen af de administrative udgifter. Der er imidlertid en vis variation i kommunernes brug af disse stillingskategorier. Dette har størst betydning på områder, hvor decentrale medarbejdere med en form for ledelses- eller koordineringsansvar enten kan være ansat i en fagpersonalekategori med et tillæg, eller være ansat i en decentral lederkategori. Her vil den enkelte kommunes praksis kunne påvirke de opgjorte udgifter, idet det kun er personale i lederkategorierne, som tælles med i opgørelsen af de administrative udgifter.

Administrativt personale på selvejende institutioner

Der er betydelige forskelle mellem kommunerne i forhold til, hvor stor en del af de kommunale opgaver der løses af selvejende institutioner. En del af denne opgaveløsning vil have administrativ karakter. Der er desuden forskel på, om de selvejende institutioner lønbogføres via kommunernes lønsystemer. Personale på selvejende institutioner, som lønbogføres via kommunens lønsystem, vil fremgå af KRLs data og dermed blive medtaget i opgørelsen. Hvis den selvejende institution løser en kommunal opgave, er dette korrekt, da personaleforbruget da er udtryk for en kommunal udgift. I det omfang, at kommunen får løst væsentlige driftsopgaver på selvejende institutioner, som er selvstændigt lønbogførende, vil de administrative stillinger på disse institutioner ikke fremgå af kommunens opgørelse.

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*, vol. 58, no. 4, pp. 790-803.

Bæk, Thomas Astrup; Bo Panduro, Steffen Kruse Juul Krahn og Kurt Houlberg (2015): Benchmarking af Esbjerg Kommunes administrative udgifter. København: KORA.

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

Houlberg, Kurt (2014): ECO Nøgletal. Teknisk vejledning 2014. København: KORA.

Kollin, Marianne Schøler (2011): *Forskellige metoder til at opgøre udgifter til administration*. Aarhus: KREVI.

Nøhr, Katrine; Bo Panduro, Steffen Kruse Juul Krahn, Søren Hametner Pedersen og Kurt Houlberg (2015): *Benchmarkinganalyse af Haderslev Kommunes udgifter til administration*. København: KORA.

Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg 2012. Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål. Betænkning 1533. Økonomi- og Indenrigsministeriet, marts 2012.

Økonomi- og Indenrigsministeriet 2012. Aftale om justeringer i udligningssystemet. Økonomi- og Indenrigsministeriet, maj 2012. <http://sim.dk/media/9369/Aftale-om-justeringer-i-udligningssystemet.pdf> (tilgået 22. oktober 2016)

Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014. Kommunal udligning og generelle tilskud 2015. Økonomi- og Indenrigsministeriet, juni 2014.

Bilag 1 Opgørelse og afgrænsning af administrative udgifter ud fra den kombinerede metode

Administrative personaleudgifter opgjort ved personaledata

Kommunernes administrative personaleudgifter måles ved at opgøre antallet af ledere og administrative medarbejdere og efterfølgende gange antallet med de gennemsnitslønninger for de forskellige stillingskategorier.

Løn- og personaledata hentes fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), 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".⁸

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

Opgørelsen af antallet af ledere og administrative medarbejdere tager udgangspunkt i en afgrænsning, som KL har udviklet i samarbejde med det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium.

Afgrænsningen af administrative medarbejdere og ledere foretages primært ud fra medarbejdernes stilling, idet en række stillingskategorier kategoriseres som administrative, uanset hvor medarbejdernes løn er konteret. Det gælder fx medarbejdere på HK-overenskomst. Dertil føjes medarbejderne i visse stillingskategorier, hvis disse medarbejdere er konteret på hovedkonto 6 (fællesudgifter og administration). Et eksempel på sådanne stillingskategorier er social- og sundhedspersonale. Disse stillingsgrupper er i udgangspunktet kategoriseret som ikke-administrative, men social- og sundhedspersonale, der er konteret på hovedkonto 6, vil fx arbejde med visitation og sagsbehandling på hjælpemiddelområdet og er derfor medregnet som myndigheds personer. Kun udvalgte stillingsgrupper medregnes som administrative, hvis de er konteret på funktion 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 2.1, afsnit 2.1), 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. En udtømmende liste over inddelingen af forskellige administrative stillingstyper findes i Bilag 2.

⁸ 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.

Bilagstabel 1.1 Inddeling af stillinger i 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 chefstillingsbetegnelser 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, eller teknisk myndigheds-personale, som byggesagsbehandlere eller ingeniører |
| Gruppe 5: Ikke-administrativt personale , øvrige personalegrupper, fx lærere, SOSU-assistenten, 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 funktion 6.45 (Administrativ organisation) i kommunernes autoriserede kontoplan. For den fulde liste over, hvilke stillingskategorier der er placeret hvor, se Bilag 2.

Når der i analysens resultater refereres til administrative medarbejdere og administrationens omfang (opgjort ud fra personaledata), henvises der således til alle ansatte i kategorierne 1, 2, 3 og 4 og en lille del af medarbejderne i kategori 5. Afgrænsningen inkluderer dermed både ledere og administrative medarbejdere.

Når antallet af ledere og administrative medarbejdere omregnes til administrative personale-udgifter, sker det ved at gange landsgennemsnitslønnen⁹ for en given stillingsbetegnelse med antallet af medarbejdere ansat under den givne stillingsbetegnelse.

Analyserne bygger på en opgørelse af antallet af ledere og medarbejdere, som er tjenestemand- og overenskomstansatte, mens elever, ekstraordinært ansatte¹⁰ og fleksjobansatte ikke indgår. 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 svarende til, hvad de ville have optjent som overenskomstansatte.¹¹

Det skal bemærkes, at datatrækket fra KRL ikke indeholder alle selvejende institutioner og den administration, der ligger heri (fx børnehaveledere). Dette kan medvirke til at underestimere administrationens samlede omfang. Dog medfører det ikke et sammenligningsproblem, hvis andelen af selvejende institutioner ikke varierer væsentligt mellem kommunerne.

Herudover skal man være opmærksom på, at man med personaleopgørelsen 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.

⁹ KRL anvender et lønbegreb, hvor bruttolønnen indeholder (grund)løntrinnet, særydelser (fx gene- el. aften-/nattetillæg), rådighedstillæg mv., funktions-, kvalifikations- og resultatløns, feriegodtgørelse, pensionsbidrag, ATP og gruppelevsforikring. Det anvendte lønbegreb betyder, at lønnen ikke er fuldstændig lig de udbetalte lønkroner, da diverse efterreguleringer (fx fradrag for afholdt ferie) holdes udenfor.

¹⁰ Personale, hvor der sker lønrefusion fra staten, fx ansatte i job i løntilskud, skånejob, jobtræning, revalidering, beskyttede stillinger mv.

¹¹ Det fiktive pensionsbidrag udregnes for at udligne den tekniske forskel, der ellers vil være i lønopgørelsen, som følge af forskellige pensionsordninger for hhv. overenskomstansatte og tjenestemænd. Det fiktive pensionsbidrag er således ikke en beregning af den egentlige værdi af tjenestemandspensionen, der formentlig er noget højere.

Centrale administrationsudgifter ud over løn opgjort ved regnskabsdata

Kommunernes centrale administrative udgifter ud over løn måles ved brug af regnskabsdata. Hermed er det muligt at opgøre udgifter til varekøb, ejendomsdrift, køb af administrative serviceydelser, it-licenser mv. som en del af det kombinerede mål.

Bilagstabel 1.2 viser en oversigt over den funktionsmæssige afgrænsning af de centrale administrative udgifter ud over løn. Da lønudgifterne måles via personaledata er udgifter konteret på art 1 frasorteret. Det samme er art 5.1 (tjenestemandspensioner). Sidstnævnte burde teknisk set være unødvendigt, da funktion 6.52.72 (Tjenestemandspensioner) ikke indgår i afgrænsningen. Der er dog kendte konteringsproblemer i forhold til tjenestemandspensionerne, hvorfor disse også er frasorteret på artskontoniveau.

Bilagstabel 1.2 Autoriserede funktioner, som indgår i afgrænsningen af de centrale administrative udgifter ud over løn

| |
|--|
| 6.42.40 Fælles formål |
| 6.42.41 Kommunalbestyrelsesmedlemmer |
| 6.42.42 Kommissioner, råd og nævn |
| |
| 6.45.50 Administrationsbygninger |
| 6.45.51 Sekretariat og forvaltninger |
| 6.45.52 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 |
| 6.48.61 Vækstfora |
| 6.48.62 Turisme |
| 6.48.63 Udvikling af menneskelige ressourcer |
| 6.48.66 Innovation og ny teknologi |
| 6.48.67 Erhvervsservice og iværksætteri |
| 6.48.68 Udvikling af yder- og landdistriktsområder |

Bilag 2 Administrative stillingskategorier

Bilagstabel 2.1 Oversigt over stillinger, der regnes som administrative

| 1 Administrative støttefunktioner/ sekretariatsbetjening |
|---|
| Akademikere, KL |
| 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 |
| Øvrige akademikere, nyt lønforløb |
| Øvrige akademikere, skalatrinaflønnede |
| Akademikere, Regioner |
| Bachelorer m.fl., nyt lønforløb |
| Jurister og økonomer, nyt lønforløb |
| Magistre, nyt lønforløb |
| Journalister, KL |
| Journalister |
| Journalistpraktikanter |
| Kontor- og it-personale mv., Regioner |
| Assistenter |
| It-medarbejdere |
| Kontorassistenter |
| Specialister |
| Kontor- og it-personale, KL |
| Administrationsøkonomer |
| Assistenter |
| Datamatikere/datanomer/AU'ere |
| Edb-assistenter |
| Edb-medarbejdere, Kbh. |
| Erhvervsproglige korrespondenter |
| Finansøkonomer |
| Informatikassistenter |
| It-koordinatorer |
| It-medarbejdere |
| Kontorassistenter |
| Kontorelever |
| Kontorfunktionærer |

1 Administrative støttefunktioner/ sekretariatsbetjening

Kontorledere

Kontorserviceelever

Kontorserviceuddannede

Ledere

Lægeseekretærer

Markedsføringsøkonomer

Overassistenter

Professionsbachelorer

Revisorer

Specialister

Specialister, it-personale

Sundhedsservicesekretærer

Øvrigt kontor- og it-personale

2 Administrative chefer

Akademikere, KL

Chefpsykologer

Chefer, KL

Andre chefer

Chefer, Kbh.

Forvaltningschefer/tekniske chefer

Kommunaldirektører

Ledere m.fl., undervisningsområdet

Ledere, forvaltningen

3 Decentrale ledere

Akademikere, KL

Afdelingsbibliotekarer/filialledere, gl. lønforløb

Ledende psykologer

Beredskabspersonale i chef/lederstillinger

Beredskabschefer

Beredskabschefer, honorarlønnede

Beredskabsinspektører

Beredskabsinspektører, honorarlønnede

Viceberedskabschefer

Viceberedskabsinspektører

Bibliotekarer (tjenestemænd) inkl. ledere

Ledere

Ledere/mellemledere/specialister, pers.ordn.

Mellemledere

Hjemmevejledere og pædagogisk personale, døgninstitutioner

Afdelingsledere

Dagcenter-/daghjemsledere

Husholdningsledere

Viceforstandere

| |
|---|
| Kantineledere/rengøringsledere/-chefer |
| Kantineledere |
| Rengøringsledere/-chefer |
| Kontor- og it-personale, KL |
| Ledere ved forsorgshjem/krisecentre |
| Laboratorie- og miljøpersonale, KL |
| Ledere/mellemledere/specialister |
| Ledende værkstedspersonale mv., klientv., KL |
| Institutionsledere |
| Ledere m.fl., undervisningsområdet |
| Afdelingsledere, folkeskolen |
| Afdelingsledere, specialundervisning for voksne |
| Afdelingsledere, sprogcentre |
| Afdelingsledere, ungdomsskole/u.kostskole, LC |
| Ledende skolepsykologer |
| Ledere, folkeskolen |
| Ledere, LU |
| Ledere, Silkeborg Data |
| Ledere, specialundervisning for voksne |
| Ledere, sprogcentre |
| Ledere, ungdomsskole/u.kostskole, LC |
| Ledere, UUV |
| Mellemledere, folkeskolen |
| Mellemledere, LU |
| Mellemledere, specialundervisning for voksne |
| Mellemledere, sprogcentre |
| Mellemledere, ungdomsskole/u.kostskole, LC |
| Mellemledere, UUV |
| Pædagogiske medhjælpere, LU |
| Skolekonsulenter med ledelsesbeføjelser |
| Skolepsykologer med særlige beføjelser |
| Viceskoleinspektør, folkeskolen |
| Viceskoleinspektør, specialundervisning for voksne |
| Viceskoleinspektør, sprogcentre |
| Viceskoleinspektør, ungdomsskole./u.kostskole, LC |
| Øvrige ledere m.fl., undervisningsområdet |
| Ledere på Sundhedskartellets område |
| Ledende sygeplejersker |
| Ledere/mellemledere v. kommunal ældreomsorg |
| Ledere/mellemledere |
| Øvrige ledere/mellemledere ved kommunal ældreomsorg |
| Lægeseekretærer |
| Ledende lægeseekretærer |

| |
|---|
| Lærere og pædagogiske ledere, Sankt Annæ gymnasium |
| Pædagogiske ledere |
| Rektorer |
| Musikskoleledere |
| Mellemedere |
| Musikskoleledere |
| Personale ved aftenskoler/ fritidsundervisning |
| Ledere |
| Plejhjemsforstandere |
| Forstandere/souschefer, grundløn 32 |
| Forstandere/souschefer, grundløn 41 |
| Pædagogisk personale, daginstitution/klub/skolefritidshjem |
| Souschefer/afdelingsledere |
| Pædagogisk uddannede ledere |
| Ledere |
| Social- og sundhedspersonale, KL |
| Afdelingsledere |
| Socialrådgivere/socialformidlere, KL |
| Ledere ved forsorgshjem/krisecentre |
| Ledere, socialformidlere |
| Ledere, socialrådgivere |
| Syge- og sundhedspersonale - ledere, KL |
| Ledende ergoterapeuter |
| Ledende fysioterapeuter |
| Ledende sundhedsplejersker |
| Ledende sygeplejersker |
| Ledende tandplejere |
| Tandlæger |
| Afdelingstandlæger |
| Klinikchefer |
| Teknisk Service |
| Tekniske servicechefer |
| Tekniske serviceledere |
| Tekniske designere m.fl., KL |
| Ledere/mellemedere/specialister, Kbh. |
| 4 Personale, der løser myndighedsopgaver |
| Akademikere, KL |
| 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, KL |
| Jobkonsulenter/vejledere m.fl. |
| Socialformidlere, Gentofte |
| Pædagogisk personale i dagplejeordninger |
| Pædagoger i pladsanvisningen |
| Pædagogiske konsulenter |
| Pædagogiske konsulenter |
| Socialrådgivere/socialformidlere, KL |
| Jobkonsulent/vejleder ved UU |
| Socialformidlere |
| Socialrådgivere |
| Socialrådgivere, Regioner |
| Socialrådgivere |
| Speciallægekonsulenter |
| Speciallægekonsulenter |
| Tandlægekonsulenter |
| Tandlægekonsulenter |
| Tekniske designere m.fl., KL |
| Byggeteknikere/produktionsteknologer |
| Teknisk basispersonale, Kbh. |
| Tekniske designere |

Note: Afgrænsningen er baseret på et fælles samarbejde mellem KL og det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium

Bilagstabel 2.2 Tilføjelse af administrative medarbejdere ud fra kontering

| | |
|---|---|
| Hvis konteret på funktion 6.45 medregnes også følgende stillinger i kategorien 1 eller 4 | |
| Akademikere, KL | |
| Bibliotekarere, nyt lønforløb | 1 |
| Forhandlingskartellets personale | |
| Jordbrugsteknologer | 4 |
| Hjemmevejledere og pædagogisk personale, døgninstitutioner | |
| Børne- og ungekonsulenter | 1 |
| Familieplejekonsulenter | 1 |
| Socialpædagoger | 1 |
| Lærere m.fl. i folkeskole og specialundervisning | |
| Lærere, grundløn | 1 |

| | |
|--|---|
| Lærere, komb. løn | 1 |
| Skolekonsulenter, grundløn | 1 |
| Pædagogisk personale, daginstitution/klub/skolefritidshjem | |
| Pædagoger | 1 |
| Pædagogisk personale, forebyggelses- og dagbehandlingsområdet | |
| Pædagoger | 1 |
| Pædagogisk personale, særlige stillinger | |
| Pædagoger | 1 |
| Social- og sundhedspersonale, KL | |
| Hjemmehjælpere | 4 |
| Plejhjemsassistenter | 4 |
| Social- og sundhedsassistenter | 4 |
| Social- og sundhedshjælpere | 4 |
| Social- og sundhedspersonale, ikke-udd. | 4 |
| Sygehjælpere | 4 |
| Øvrigt social- og sundhedspersonale | 4 |
| Syge- og sundhedspersonale – basis, KL | |
| Ergoterapeuter | 4 |
| Fysioterapeuter | 4 |
| Sygeplejersker | 4 |

Note: Afgrænsningen er baseret på et fælles samarbejde mellem KL og det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium

Bilag 3 De enkelte kommuners administrative ressourceforbrug 2010-2015 opgjort ved den kombinerede metode

Bilagstabel 3.1 Kommunernes administrative udgifter pr. indbygger 2010-2015

| Knr. | Kommune | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 101 | København | 9.687 | 8.713 | 8.581 | 8.498 | 8.226 | 8.443 |
| 147 | Frederiksberg | 7.557 | 7.149 | 7.006 | 6.939 | 6.877 | 7.137 |
| 151 | Ballerup | 11.713 | 12.256 | 11.518 | 11.093 | 11.250 | 11.185 |
| 153 | Brøndby | 10.320 | 9.841 | 9.269 | 9.558 | 9.439 | 9.596 |
| 155 | Dragør | 7.978 | 7.931 | 7.513 | 7.870 | 8.210 | 8.554 |
| 157 | Gentofte | 8.761 | 8.558 | 8.442 | 8.528 | 8.572 | 8.585 |
| 159 | Gladsaxe | 8.435 | 8.791 | 8.811 | 8.808 | 9.052 | 8.851 |
| 161 | Glostrup | 12.086 | 11.196 | 11.149 | 10.825 | 11.058 | 10.763 |
| 163 | Herlev | 10.086 | 9.905 | 9.776 | 9.468 | 8.911 | 8.513 |
| 165 | Albertslund | 11.564 | 11.121 | 11.100 | 11.055 | 11.401 | 11.634 |
| 167 | Hvidovre | 8.465 | 8.335 | 8.329 | 8.275 | 8.036 | 8.034 |
| 169 | Høje-Taastrup | 11.120 | 10.227 | 9.327 | 9.427 | 9.457 | 9.330 |
| 173 | Lyngby-Taarbæk | 9.346 | 8.677 | 8.073 | 8.309 | 8.615 | 8.632 |
| 175 | Rødovre | 10.898 | 10.489 | 10.300 | 10.539 | 9.996 | 9.519 |
| 183 | Ishøj | 11.274 | 11.430 | 11.038 | 10.879 | 10.956 | 10.596 |
| 185 | Tårnby | 7.373 | 7.331 | 7.064 | 7.301 | 7.381 | 7.551 |
| 187 | Vallensbæk | 8.955 | 9.161 | 9.118 | 9.104 | 9.365 | 9.570 |
| 190 | Furesø | 8.306 | 7.790 | 8.130 | 7.966 | 8.113 | 8.165 |
| 201 | Allerød | 9.368 | 8.687 | 8.893 | 9.221 | 8.972 | 8.718 |
| 210 | Fredensborg | 9.498 | 9.215 | 9.572 | 9.548 | 9.764 | 9.292 |
| 217 | Helsingør | 10.296 | 9.850 | 9.930 | 9.755 | 9.843 | 10.063 |
| 219 | Hillerød | 8.980 | 8.667 | 8.996 | 8.672 | 8.426 | 8.248 |
| 223 | Hørsholm | 9.128 | 8.946 | 9.425 | 9.466 | 9.645 | 9.388 |
| 230 | Rudersdal | 8.843 | 8.563 | 7.943 | 7.950 | 8.102 | 7.811 |
| 240 | Egedal | 9.503 | 9.278 | 9.169 | 8.796 | 9.009 | 8.982 |
| 250 | Frederikssund | 9.637 | 9.363 | 8.746 | 8.567 | 8.745 | 8.828 |
| 253 | Greve | 8.398 | 8.471 | 8.370 | 8.627 | 8.670 | 8.325 |
| 259 | Køge | 9.279 | 8.605 | 8.915 | 8.788 | 8.750 | 8.507 |
| 260 | Halsnæs | 9.704 | 9.430 | 9.743 | 9.776 | 9.799 | 9.463 |
| 265 | Roskilde | 9.224 | 8.632 | 8.300 | 8.289 | 8.317 | 8.321 |
| 269 | Solrød | 7.717 | 7.772 | 7.726 | 8.224 | 7.985 | 7.695 |
| 270 | Gribskov | 8.700 | 8.098 | 8.699 | 8.614 | 8.947 | 8.741 |
| 306 | Odsherred | 8.841 | 8.968 | 9.008 | 8.941 | 8.997 | 8.688 |
| 316 | Holbæk | 8.495 | 8.622 | 8.839 | 8.764 | 8.334 | 7.769 |
| 320 | Faxe | 9.344 | 8.602 | 8.341 | 7.936 | 7.984 | 7.947 |
| 326 | Kalundborg | 9.246 | 9.026 | 9.033 | 9.390 | 8.724 | 8.333 |
| 329 | Ringsted | 10.209 | 9.291 | 8.860 | 8.786 | 9.080 | 9.007 |
| 330 | Slagelse | 9.001 | 9.181 | 9.343 | 9.631 | 9.609 | 9.883 |
| 336 | Stevns | 8.346 | 7.863 | 8.106 | 8.375 | 8.431 | 8.106 |
| 340 | Sorø | 8.943 | 8.410 | 8.492 | 8.041 | 8.034 | 7.643 |
| 350 | Lejre | 8.382 | 8.223 | 8.045 | 8.343 | 8.760 | 8.774 |
| 360 | Lolland | 9.070 | 8.585 | 7.990 | 8.237 | 7.516 | 7.660 |
| 370 | Næstved | 8.921 | 8.403 | 8.168 | 8.462 | 8.469 | 8.261 |
| 376 | Guldborgsund | 9.256 | 8.746 | 8.595 | 8.639 | 8.552 | 8.108 |
| 390 | Vordingborg | 8.714 | 8.501 | 8.516 | 8.151 | 8.402 | 8.261 |
| 400 | Bornholm | 10.065 | 10.329 | 10.307 | 10.551 | 9.970 | 9.033 |
| 410 | Middelfart | 8.303 | 7.281 | 6.907 | 7.106 | 7.269 | 6.967 |
| 420 | Assens | 8.187 | 8.057 | 7.912 | 8.060 | 8.221 | 8.477 |
| 430 | Faaborg-Midtfyn | 8.785 | 8.423 | 8.563 | 8.763 | 8.587 | 8.848 |

| Knr. | Kommune | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 440 | Kerteminde | 8.316 | 8.140 | 8.211 | 9.153 | 8.869 | 8.941 |
| 450 | Nyborg | 8.971 | 8.649 | 8.382 | 8.371 | 8.649 | 8.795 |
| 461 | Odense | 9.662 | 9.055 | 8.814 | 8.853 | 8.846 | 8.816 |
| 479 | Svendborg | 9.376 | 8.896 | 8.713 | 8.747 | 8.834 | 8.723 |
| 480 | Nordfyn | 8.050 | 7.912 | 7.817 | 7.800 | 7.866 | 8.009 |
| 482 | Langeland | 10.693 | 10.088 | 10.795 | 11.128 | 10.874 | 10.898 |
| 492 | Ærø | 9.379 | 10.012 | 10.551 | 11.071 | 11.579 | 11.036 |
| 510 | Haderslev | 10.176 | 9.652 | 9.544 | 9.437 | 9.605 | 9.467 |
| 530 | Billund | 8.822 | 8.666 | 8.725 | 8.538 | 8.894 | 8.810 |
| 540 | Sønderborg | 8.898 | 8.332 | 8.067 | 8.142 | 8.041 | 8.457 |
| 550 | Tønder | 9.677 | 9.279 | 8.964 | 9.225 | 9.242 | 9.016 |
| 561 | Esbjerg | 9.124 | 8.732 | 8.716 | 8.692 | 8.846 | 8.691 |
| 563 | Fanø | 12.853 | 12.173 | 11.934 | 11.990 | 12.424 | 12.002 |
| 573 | Varde | 9.276 | 9.119 | 9.060 | 9.374 | 9.497 | 9.458 |
| 575 | Vejen | 8.915 | 8.544 | 8.401 | 8.630 | 8.486 | 8.486 |
| 580 | Aabenraa | 9.613 | 9.271 | 8.784 | 8.740 | 8.852 | 8.817 |
| 607 | Fredericia | 9.595 | 8.852 | 9.048 | 9.035 | 9.244 | 8.764 |
| 615 | Horsens | 7.884 | 7.491 | 7.559 | 7.356 | 7.503 | 7.259 |
| 621 | Kolding | 8.372 | 8.490 | 8.638 | 8.875 | 8.709 | 8.548 |
| 630 | Vejle | 9.109 | 8.699 | 8.327 | 8.367 | 8.343 | 8.380 |
| 657 | Herning | 7.844 | 7.580 | 7.360 | 7.428 | 7.074 | 7.001 |
| 661 | Holstebro | 8.940 | 8.423 | 8.018 | 8.153 | 8.074 | 7.837 |
| 665 | Lemvig | 9.495 | 9.521 | 9.361 | 8.817 | 8.956 | 8.715 |
| 671 | Struer | 9.533 | 9.464 | 9.259 | 9.489 | 9.748 | 9.432 |
| 706 | Syddjurs | 8.554 | 8.661 | 8.923 | 8.978 | 8.500 | 8.784 |
| 707 | Norddjurs | 9.426 | 9.320 | 9.184 | 9.277 | 9.721 | 9.423 |
| 710 | Favrskov | 7.976 | 7.764 | 7.590 | 7.557 | 7.593 | 7.638 |
| 727 | Odder | 8.429 | 8.011 | 8.309 | 8.536 | 8.667 | 8.708 |
| 730 | Randers | 8.807 | 8.251 | 7.978 | 7.932 | 7.655 | 7.849 |
| 740 | Silkeborg | 7.522 | 7.175 | 7.530 | 7.553 | 7.522 | 7.501 |
| 741 | Samsø | 12.555 | 11.992 | 12.725 | 12.853 | 11.289 | 12.210 |
| 746 | Skanderborg | 8.480 | 8.285 | 8.359 | 8.347 | 8.474 | 8.392 |
| 751 | Aarhus | 9.490 | 8.634 | 8.503 | 8.102 | 8.262 | 8.180 |
| 756 | Ikast-Brande | 8.342 | 8.406 | 8.347 | 8.383 | 8.393 | 8.030 |
| 760 | Ringkøbing-Skjern | 8.593 | 8.201 | 8.264 | 8.383 | 8.135 | 8.083 |
| 766 | Hedensted | 8.097 | 8.266 | 8.098 | 8.204 | 8.553 | 8.721 |
| 773 | Morsø | 7.692 | 7.464 | 8.246 | 8.321 | 8.384 | 8.341 |
| 779 | Skive | 9.326 | 9.289 | 9.584 | 9.194 | 9.048 | 8.973 |
| 787 | Thisted | 8.455 | 8.497 | 8.679 | 8.757 | 8.791 | 8.429 |
| 791 | Viborg | 7.880 | 7.585 | 7.310 | 7.508 | 7.845 | 8.076 |
| 810 | Brønderslev | 9.071 | 8.670 | 8.480 | 8.615 | 8.515 | 8.449 |
| 813 | Frederikshavn | 9.098 | 8.800 | 8.706 | 7.824 | 8.502 | 7.924 |
| 820 | Vesthimmerland | 9.178 | 9.364 | 9.280 | 9.125 | 9.061 | 9.004 |
| 825 | Læsø | 16.199 | 13.593 | 14.766 | 15.091 | 15.321 | 15.978 |
| 840 | Rebild | 9.125 | 8.077 | 8.122 | 8.373 | 8.489 | 8.617 |
| 846 | Mariagerfjord | 8.412 | 7.645 | 7.758 | 7.947 | 8.110 | 8.323 |
| 849 | Jammerbugt | 8.210 | 7.953 | 7.869 | 7.671 | 7.872 | 7.889 |
| 851 | Aalborg | 9.502 | 8.835 | 8.766 | 8.493 | 8.574 | 8.811 |
| 860 | Hjørring | 8.320 | 7.973 | 8.142 | 8.272 | 8.252 | 8.354 |

Kilde: Danmarks Statistik, Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL) og egne beregninger

Bilag 4 Analysemodeller for alle årene 2010-2015

I Bilagstabel 4.1 vises resultaterne af regressionsanalyserne for de enkelte år i perioden 2010-2015 samt for perioden som helhed.

Bilagstabel 4.1 Regressionsanalyser af administrativt ressourceforbrug pr. indbygger 2010-2015 (kombineret metode)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2010-2015 (klyngekorr.) | 2010-2015 (FE) |
|----------------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Strukturelle forhold | | | | | | | | |
| Indbyggertal (logaritmisk) | -503,85 (340,95) | -848,97*** (308,13) | -905,86*** (305,00) | -942,24*** (274,03) | -950,99*** (286,62) | -842,47*** (281,56) | -836,27*** (270,08) | -5627,98** (2,603,74) |
| Lille ø-kommune | 1.438,65*** (541,12) | 1.053,80** (499,68) | 1.439,24*** (501,99) | 1.435,22*** (458,84) | 1.123,72** (483,34) | 1.242,40** (480,66) | 1.289,38** (631,59) | |
| Rejsetid pr. indbygger | 177,60** (67,87) | 73,94 (62,23) | 118,98* (61,02) | 140,61** (53,63) | 164,57*** (56,74) | 206,03*** (56,26) | 146,81** (72,01) | 335,68** (149,15) |
| Demografi og socioøkonomi | | | | | | | | |
| Andel boliger i boligkriteriet | 17,56 (15,86) | 26,62* (14,23) | 33,69** (14,25) | 24,19* (13,14) | 35,50** (13,57) | 29,29** (13,26) | 27,26* (14,55) | -7,18 (26,30) |
| Socioøkonomisk indeks | 18,80*** (4,12) | 17,43*** (3,81) | 13,74*** (3,87) | 14,78*** (3,79) | 11,10*** (4,00) | 11,35*** (4,01) | 14,94*** (4,92) | 21,06*** (4,45) |
| Kontrolvariabler | | | | | | | | |
| Ressourcepres | -83,90*** (16,81) | -79,95*** (20,23) | -71,95*** (20,72) | -74,89*** (16,65) | -73,89*** (16,57) | -83,16*** (15,81) | -78,41*** (16,31) | -33,25*** (10,44) |
| Årsdummyer (ref. = 2010) | | | | | | | | |
| 2011 | | | | | | | -371,71*** (47,39) | -331,28*** (49,17) |
| 2012 | | | | | | | -405,44*** (53,67) | -375,39*** (51,71) |
| 2013 | | | | | | | -393,13*** (57,78) | -355,57*** (55,22) |
| 2014 | | | | | | | -392,67*** | -342,36*** |

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2010-2015 (klyngekorr.) | 2010-2015 (FE) |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| | | | | | | | (57,89) | (58,76) |
| 2015 | | | | | | | -459,71*** | -405,28*** |
| | | | | | | | (57,78) | (63,25) |
| Konstant | 17.322,57*** (2.068,85) | 18.362,76*** (2.243,96) | 17.856,64*** (2.406,04) | 18.389,20*** (2.001,39) | 18.396,55*** (1.984,89) | 18.768,23*** (1.958,60) | 18.556,18*** (2.032,30) | 35.913,36*** (11.968,84) |
| Observationer | 98 | 98 | 98 | 98 | 98 | 98 | 588 | 588 |
| R ² -(justeret) | 0,613 | 0,598 | 0,636 | 0,707 | 0,673 | 0,695 | 0,665 | 0,0909 |
| max VIF | 2,250 | 2,317 | 2,296 | 2,342 | 2,371 | 2,383 | 2,062 | 2,062 |
| Antal kommuner | 98 | 98 | 98 | 98 | 98 | 98 | 98 | 98 |

Note: ***:p<0,01 **:p<0,05 *:p<0,10. Standardfejl i parenteser. Stjernerne angiver statistisk signifikans, dvs. hvor sikre er vi på, at resultatet ikke blot er udtryk for tilfældigheder i data. Tre stjerner angiver den højeste sikkerhed og betyder, at der er 99 procents sikkerhed for, at resultaterne ikke skyldes statistiske tilfældigheder.

I modellen for 2010-2015 i næstsidste kolonne er anvendt såkaldt klyngekorrigerede standardfejl på kommuneniveau for at tage højde for, at det er de samme kommuner, der indgår i analyserne i alle år. I modellen for 2010-2015 i sidste kolonne er anvendt såkaldte Fixed Effects (FE). Hvor modellen i næstsidste kolonne analyserer forskelle *mellem kommuner*, holdes den enkelte kommune konstant i FE-modellen, og modellen analyserer dermed betydningen af *ændringer* inden for den enkelte kommune i perioden.

Kriterierne i det socioøkonomiske indeks blev delvist justeret i forbindelse med den ændring af udligningssystemet, der blev gennemført med virkning fra 2013 (se Økonomi- og Indenrigsministeriet 2012). Dette betyder, at resultaterne før og efter 2013 ikke er fuldt sammenlignelige.

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.

Kilde: Danmarks Statistik, Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL) og egne beregninger

Bilag 5 Administrationsudgifter og beregnede udgiftsbehov 2015 for de enkelte kommuner

Bilagstabel 5.1 Administrationsudgifter og beregnede udgiftsbehov 2015

| Knr. | Kommunenavn | Administrative udgifter pr. indb. 2015 | Beregnete udgiftsbehov pr. indb. 2015 | Benchmarkingindikator |
|------|----------------|--|---------------------------------------|-----------------------|
| 101 | København | 8.443 | 7.422 | 113,7 |
| 147 | Frederiksberg | 7.137 | 7.620 | 93,6 |
| 151 | Ballerup | 11.185 | 9.029 | 123,9 |
| 153 | Brøndby | 9.596 | 9.545 | 100,5 |
| 155 | Dragør | 8.554 | 8.186 | 104,5 |
| 157 | Gentofte | 8.585 | 7.452 | 115,2 |
| 159 | Gladsaxe | 8.851 | 8.475 | 104,4 |
| 161 | Glostrup | 10.763 | 8.967 | 120,0 |
| 163 | Herlev | 8.513 | 9.200 | 92,5 |
| 165 | Albertslund | 11.634 | 9.899 | 117,5 |
| 167 | Hvidovre | 8.034 | 8.583 | 93,6 |
| 169 | Høje-Taastrup | 9.330 | 8.951 | 104,2 |
| 173 | Lyngby-Taarbæk | 8.632 | 7.943 | 108,7 |
| 175 | Rødovre | 9.519 | 8.495 | 112,0 |
| 183 | Ishøj | 10.596 | 10.332 | 102,6 |
| 185 | Tårnby | 7.551 | 8.291 | 91,1 |
| 187 | Vallensbæk | 9.570 | 8.530 | 112,2 |
| 190 | Furesø | 8.165 | 8.432 | 96,8 |
| 201 | Allerød | 8.718 | 8.148 | 107,0 |
| 210 | Fredensborg | 9.292 | 8.736 | 106,4 |
| 217 | Helsingør | 10.063 | 8.509 | 118,3 |
| 219 | Hillerød | 8.248 | 8.431 | 97,8 |
| 223 | Hørsholm | 9.388 | 8.338 | 112,6 |
| 230 | Rudersdal | 7.811 | 7.996 | 97,7 |
| 240 | Egedal | 8.982 | 7.934 | 113,2 |
| 250 | Frederikssund | 8.828 | 8.564 | 103,1 |
| 253 | Greve | 8.325 | 8.587 | 96,9 |
| 259 | Køge | 8.507 | 8.700 | 97,8 |
| 260 | Halsnæs | 9.463 | 8.762 | 108,0 |
| 265 | Roskilde | 8.321 | 8.171 | 101,8 |
| 269 | Solrød | 7.695 | 8.312 | 92,6 |
| 270 | Gribskov | 8.741 | 8.448 | 103,5 |
| 306 | Odsherred | 8.688 | 9.219 | 94,2 |
| 316 | Holbæk | 7.769 | 8.763 | 88,7 |
| 320 | Faxe | 7.947 | 8.895 | 89,3 |
| 326 | Kalundborg | 8.333 | 9.109 | 91,5 |
| 329 | Ringsted | 9.007 | 8.941 | 100,7 |
| 330 | Slagelse | 9.883 | 8.745 | 113,0 |

| Knr. | Kommunenavn | Administrative udgifter pr. indb. 2015 | Beregnete udgiftsbehov pr. indb. 2015 | Benchmarkingindikator |
|------|-------------------|---|--|-----------------------|
| 336 | Stevns | 8.106 | 9.006 | 90,0 |
| 340 | Sorø | 7.643 | 8.898 | 85,9 |
| 350 | Lejre | 8.774 | 8.426 | 104,1 |
| 360 | Lolland | 7.660 | 9.856 | 77,7 |
| 370 | Næstved | 8.261 | 8.545 | 96,7 |
| 376 | Guldborgsund | 8.108 | 9.115 | 88,9 |
| 390 | Vordingborg | 8.261 | 9.237 | 89,4 |
| 400 | Bornholm | 9.033 | 9.065 | 99,6 |
| 410 | Middelfart | 6.967 | 8.510 | 81,9 |
| 420 | Assens | 8.477 | 8.738 | 97,0 |
| 430 | Faaborg-Midtfyn | 8.848 | 8.715 | 101,5 |
| 440 | Kerteminde | 8.941 | 8.881 | 100,7 |
| 450 | Nyborg | 8.795 | 8.820 | 99,7 |
| 461 | Odense | 8.816 | 8.112 | 108,7 |
| 479 | Svendborg | 8.723 | 8.625 | 101,1 |
| 480 | Nordfyns | 8.009 | 8.887 | 90,1 |
| 482 | Langeland | 10.898 | 11.674 | 93,3 |
| 492 | Ærø | 11.036 | 11.664 | 94,6 |
| 510 | Haderslev | 9.467 | 8.750 | 108,2 |
| 530 | Billund | 8.810 | 8.923 | 98,7 |
| 540 | Sønderborg | 8.457 | 8.701 | 97,2 |
| 550 | Tønder | 9.016 | 9.249 | 97,5 |
| 561 | Esbjerg | 8.691 | 8.437 | 103,0 |
| 563 | Fanø | 12.002 | 10.785 | 111,3 |
| 573 | Varde | 9.458 | 8.712 | 108,6 |
| 575 | Vejen | 8.486 | 8.753 | 96,9 |
| 580 | Aabenraa | 8.817 | 8.872 | 99,4 |
| 607 | Fredericia | 8.764 | 8.710 | 100,6 |
| 615 | Horsens | 7.259 | 8.250 | 88,0 |
| 621 | Kolding | 8.548 | 8.264 | 103,4 |
| 630 | Vejle | 8.380 | 8.276 | 101,3 |
| 657 | Herning | 7.001 | 8.343 | 83,9 |
| 661 | Holstebro | 7.837 | 8.451 | 92,7 |
| 665 | Lemvig | 8.715 | 9.050 | 96,3 |
| 671 | Struer | 9.432 | 9.008 | 104,7 |
| 706 | Syddjurs | 8.784 | 8.671 | 101,3 |
| 707 | Norddjurs | 9.423 | 9.203 | 102,4 |
| 710 | Favrskov | 7.638 | 8.200 | 93,1 |
| 727 | Odder | 8.708 | 8.788 | 99,1 |
| 730 | Randers | 7.849 | 8.223 | 95,5 |
| 740 | Silkeborg | 7.501 | 8.212 | 91,3 |
| 741 | Samsø | 12.210 | 11.826 | 103,2 |
| 746 | Skanderborg | 8.392 | 8.111 | 103,5 |
| 751 | Aarhus | 8.180 | 8.013 | 102,1 |
| 756 | Ikast-Brande | 8.030 | 8.573 | 93,7 |
| 760 | Ringkøbing-Skjern | 8.083 | 8.622 | 93,7 |
| 766 | Hedensted | 8.721 | 8.488 | 102,7 |

| Knr. | Kommunenavn | Administrative udgifter pr. indb. 2015 | Beregnete udgiftsbehov pr. indb. 2015 | Benchmarkingindikator |
|------|-----------------|---|--|-----------------------|
| 773 | Morsø | 8.341 | 9.322 | 89,5 |
| 779 | Skive | 8.973 | 8.823 | 101,7 |
| 787 | Thisted | 8.429 | 8.870 | 95,0 |
| 791 | Viborg | 8.076 | 8.362 | 96,6 |
| 810 | Brønderslev | 8.449 | 8.613 | 98,1 |
| 813 | Frederikshavn | 7.924 | 8.557 | 92,6 |
| 820 | Vesthimmerlands | 9.004 | 8.945 | 100,7 |
| 825 | Læsø | 15.978 | 14.099 | 113,3 |
| 840 | Rebild | 8.617 | 8.605 | 100,1 |
| 846 | Mariagerfjord | 8.323 | 8.652 | 96,2 |
| 849 | Jammerbugt | 7.889 | 8.651 | 91,2 |
| 851 | Aalborg | 8.811 | 7.984 | 110,3 |
| 860 | Hjørring | 8.354 | 8.471 | 98,6 |

Note: Modellen for beregning af udgiftsbehov fremgår af kapitel 5. Benchmarkingindikatoren er beregnet som de faktiske udgifter divideret med de beregnede udgiftsbehov og ganget med 100. En værdi over 100 viser således, at kommunens faktiske administrative udgifter er højere end de beregnede udgiftsbehov, mens en værdi under 100 omvendt betyder, at det faktiske administrative ressourceforbrug er lavere end de beregnede udgiftsbehov. Jo lavere værdi, jo lavere er det faktiske ressourceforbrug i forhold til det forventede givet modellens indikatorer for kommunens strukturelle, demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov.

Kilde: Danmarks Statistik, Det kommunale og regionale løndatakontor (KRL) og egne beregninger



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

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