

Marianne Schøler Kollin, Kurt Houlberg og Amanda Madsen

Analyse af Gribskov Kommunes administrative udgifter



Analyse af Gribskov Kommunes administrative udgifter kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

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

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7509-730-2
Projekt: 10801
November 2014

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

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



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

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

Indhold

Resumé	4
1 Data og metode	8
1.1 Regnskabsmetoden	8
1.2 Personalemetoden	9
2 Valg af sammenligningskommuner	13
2.1 Hvilke faktorer har betydning for størrelsen af de administrative udgifter?	13
2.2 Hvordan tager vi højde for forskellige grundvilkår?	16
3 Udgifter til den centrale administration (regnskabsudgifter)	19
4 Lønudgifter til ledere og administrativt personale (løn- og personaledata)	22
4.1 Samlede personaleudgifter	22
4.2 Personaleudgifter opdelt på stillingsgrupper	25
4.3 Personaleudgifter opdelt på områder	27
Litteratur	30
Bilag 1 Supplerende opgørelser	31

Resumé

Gribskov Kommune har bedt KORA om at udføre en række analyser, der kan kaste lys over Kommunens administrative udgifter. Gribskov Kommune har forud for rapporten igangsat en lokal produktivitetskommission med det formål at øge produktiviteten i Gribskov Kommune. Denne analyse af Gribskov Kommunes administrationsudgifter bidrager til at synliggøre, hvor Gribskov i særlig grad skiller sig ud i forhold til udgifterne i fem andre sammenlignelige kommuner. Rapportens formål er således at kaste lys over mulige effektivitetspotentialer på administrationsområdet.

Data og metoder

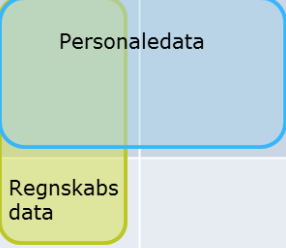
Administrationsudgifterne er i denne rapport opgjort på to forskellige måder:

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

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

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

Oversigt over datakilder

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

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

Personalemetoden medregner det administrative personaleforbrug både centralt på rådhusene og i forvaltningen og decentralt på kommunens skoler, plejehjem, institutioner mv.¹ Det vil sige løn til direktører, forvaltningschefer, institutionsledere, sekretærer samt personale, der udfører sagsbehandling, som fx socialrådgivere på jobcenteret og ingeniører i byggesagsbehandlingen. Til gengæld medregner personalemetoden ikke administrative udgifter ud over løn til kommunens egne ansatte.

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

Regnskabsmetoden medregner ikke de decentrale administrative udgifter uden for den centrale forvaltning (herunder også jobcenteret), men omfatter til gengæld også de centrale administrative udgifter ud over løn, som fx udgifter til bygningsvedligeholdelse af rådhus, kørsel mellem lokationer, it og revision. Hvis kommunen får løst administrative opgaver af andre kommuner eller private aktører, indgår betalinger hertil også.

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

Sammenlignelighed mellem kommuner

KORAs analyser viser, at kommunernes strukturelle grundvilkår har betydning for niveauet af deres administrationsudgifter. Det er derfor væsentligt at tage højde herfor, når man sammenligner administrationsudgifter mellem kommuner.

Gribskavs nabokommuner udgør en fornuftig sammenligningsgruppe på det punkt. Især når det gælder sammenligninger af udgifter til administrativt personale, hvor kommunerne ligger hinanden rimelig meget i forhold til de grundvilkår, der påvirker niveauet heraf, som fx befolkningens socioøkonomiske sammensætning. Når det gælder sammenligning af udgifter til den centrale administration, ligger kommunerne i mindre grad hinanden med hensyn til de forhold, der har betydning for udgiftsniveauet hertil, bl.a. fordi kommunerne varierer i størrelse. I sammenligningen af udgifterne i Gribskov og de andre kommuner skal man dog stadig være opmærksom på forskelle i graden af udlicitering.

Samlet set kan Gribskov bedst sammenligne sig med Frederikssund og Halsnæs Kommuner, mens Hillerød, Helsingør og Fredensborg ligger hinanden mest.

Hvilket udgiftsniveau vil vi forvente i Gribskov ud fra kommunens strukturelle grundvilkår?

Når vi ser på de strukturelle grundvilkår, der på landsplan har betydning for administrative udgifter, så vil vi ud fra kommunens strukturelle grundvilkår forvente, at Gribskov har administrative udgifter *over* landsgennemsnittet, når vi opgør udgifter pr. indbygger til den centrale administration, men *under* gennemsnittet, når vi opgør udgifter pr. indbygger til ledere og administrativt personale i hele kommunen. Forskellen skyldes bl.a., at små kommuner giver smådriftsulemper især i forhold til udgifter i den centrale administration. Vi forventer derfor, at Gribskov bruger flere udgifter pr. indbygger til især den centrale administration som følge heraf. Omvendt er Gribskavs befolkningssammensætning rimelig gunstig socioøkonomisk set, som er noget af det, der betyder meget for personaleudgifterne til ledelse og administration. Vi vil derfor forvente færre udgifter til administrativt personale som følge heraf.

Dertil kommer det forhold, at Gribskov Kommune har en høj udliciteringsgrad, særligt på ældreområdet. Som følge heraf vil vi forvente færre lønudgifter til ledere og administrativt personale decentralt, idet nogle af de administrative opgaver varetages af private frem for kommunens eget personale. Omvendt kan opgaven med at udarbejde og følge op på udbudskontrakter forventes at betyde flere udgifter til den centrale administration – både i form af løn til egne ansatte og i form af køb af konsulentbistand.

Hvad er de faktiske udgifter?

Af kommunernes regnskaber for 2013 fremgår det, at Gribskov Kommunes udgifter pr. indbygger til den centrale administration er højere end landsgennemsnittet, lidt højere end gennemsnittet for alle seks kommuner og højere end Frederikssund, som er den kommune

Gribskov bedst kan sammenligne sig med på her. Gribskov brugte således 6.579 kr. pr. indbygger, mens kommunerne på landsplan brugte 5.407 kr. pr. indbygger, de seks kommuner tilsammen brugte 6.464 kr. pr. indbygger, og Frederikssund brugte 5.646 kr. indbygger.

Som nævnt ovenfor, vil vi ud fra kommunens strukturelle grundvilkår forvente, at Gribskov skal bruge mere pr. indbygger end landsgennemsnittet, primært grundet kommunens indbyggertal. Dog ikke så meget mere, som det er tilfældet i 2013. Hvis landsgennemsnittet sættes til 100, vil vi således forvente, at Gribskov skulle have udgifter svarende til indeks 113 – hvis vi alene baserer forventningen på de strukturelle grundvilkår, der har betydning på landsplan. Når vi omregner Gribskavs udgifter pr. indbygger svarer det imidlertid til indeks 122. Frederikssunds udgifter ligger med indeks 104, hvilket er væsentligt lavere, end vi skulle forvente ud fra kommunens grundvilkår.

En del af forklaringen på Gribskavs relativt høje udgifter pr. indbygger til den centrale administration, skal formentlig findes i Gribskavs høje udliciteringsgrad, der som nævnt kan forventes at bidrage til flere administrative udgifter centralt (og færre decentralt). En opdeling af udgifter til den centrale administration viser, at det især er på udgifterne til køb af ydelser fra private leverandører, at Gribskov skiller sig ud. Disse ydelser fra private leverandører kan fx være juridisk bistand til udarbejdelse af store udbudskontrakter som dem, Gribskov har på ældreområdet. Det relativt store tilkøb af ydelser udefra betyder dog ikke, at Gribskov ligger lavere, end vi skulle forvente i forhold til lønudgifterne til eget personale i den centrale administration.

Hvis vi stedet ser på løn- og personaledata og opgør antallet af ledere og administrativt personale i hele kommunen – centralt såvel som decentralt – så er Gribskov den af de seks kommuner, der har færrest ansat til ledelse og administration pr. indbygger, nemlig 13,63 fuldtidsansatte. Det er færre end Frederikssund (14,01), færre end gennemsnittet for kommunegruppen (15,10) og færre end landsgennemsnittet (14,92).

Billedet er det samme, når vi opgør lønnen til kommunernes ledere og administrative medarbejdere, bortset fra at Frederikssund og Gribskov er på niveau med udgifter pr. indbygger på henholdsvis 6.801 og 6.808 kr. pr. indbygger. Gennemsnittet for kommunegruppen er 7.511 og landsgennemsnittet 7.159 kr. pr. indbygger.

Hvis landsgennemsnittet for lønudgifterne sættes til 100, så har Gribskov udgifter svarende til indeks 95. Det svarer præcist til, hvad vi ville forvente ud fra analysen af Gribskavs grundvilkår, primært fordi kommunen ligger bedre end landsgennemsnittet i forhold til den socioøkonomiske sammensætning i befolkningen.

Når Gribskov har færre udgifter pr. indbygger til ledere og administrative medarbejdere end landsgennemsnittet, så skyldes det især, at kommunen har markant færre lønudgifter pr. indbygger til decentrale ledere. Omvendt er Gribskavs udgifter pr. indbygger til administrative chefer over landsgennemsnittet og gennemsnittet for kommunegruppen. For medarbejdere, der udfører støttefunktioner og sekretariatsbetjening, er Gribskov lidt over landsgennemsnittet i lønudgifter pr. indbygger, og for myndighedspersonale lidt under.

De lave lønudgifter pr. indbygger til decentrale ledere viser sig også, når lønudgifterne til ledelse og administration opdeles på områder. Gribskov ligger således godt over gennemsnittet i lønudgifter pr. indbygger til den centrale administration, men meget lavt på skole- og dagtilbudsområdet og ekstraordinært lavt på ældreområdet. Udgifterne vil naturligvis afhænge af antallet elever, 0-6-årige og 75+årige, og ikke mindst af graden af privatisering. Privatskoler og private dagtilbud betyder færre lønudgifter til kommunens egne skole-

og dagtilbudsledere. På ældreområdet betyder Gribskavs omfattende udlicitering, at kommunen aflønner langt færre administrative medarbejdere.

I den statistiske analyse, der beregner et forventet udgiftsbehov, er der ikke taget højde for kommunernes forskellige udliciteringsgrad på velfærdsområder samt andelen af privatskoler. Set i det lys skulle vi måske forvente endnu lavere udgifter til ledere og administrative medarbejdere i Gribskov, end vores statistiske analyse forudsiger, omvendt er der heller ikke taget højde for, at en høj udliciteringsgrad giver flere administrative opgaver centralt.

Hvis vi på skole-, dagtilbuds- og ældreområder sætter antallet af administrative medarbejdere i forhold til antallet af ikke-administrative medarbejdere (lærere, pædagoger, SOSU-assisterer mv.), så ligger Gribskov generelt på niveau med landsgennemsnittet og de øvrige kommuner, og skiller sig ikke længere ud.

Hovedindtrykket fra de to analyser er samlet set, at Gribskov har lidt højere udgifter til den centrale administration, end vi skulle forvente, når vi alene baserer vores forventning på, hvilke strukturelle grundvilkår der på landsplan har betydning for administrationsudgifterne. Det gælder både i form af udgifter til egne medarbejdere i den centrale administration og til køb af private ydelser. Som nævnt hænger det formentlig sammen med de ekstra ressourcer, kommunen anvender i forbindelse med store udbudsprocesser og det efterfølgende arbejde med at følge op på og kontrollere kontraktholderens udførsel af opgaverne - den statistiske analyse tager således ikke højde for kommunale forskelle i udlicitering af velfærdsområder. Hvorvidt disse ekstra udgifter til den centrale administration er godt givet ud, afhænger af, om udgiften tjener sig hjem i form af færre udgifter på de udbudte serviceområder.

1 Data og metode

KORA har i analyserne af Gribskov og de andre kommuners administrative udgifter anvendt to forskellige datakilder:

- Kommunernes regnskaber fra Danmarks Statistik
- Løn- og personaledata fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL.

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

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

1.1 Regnskabsmetoden

Med regnskabsmetoden opgøres kommunernes administrative udgifter ved at anvende kommunernes regnskaber. Der tages udgangspunkt i hovedkonto 6, hvorfra en række funktioner udvælges. I denne analyse er nettodriftsudgifterne opgjort for følgende kontofunktioner:

Tabel 1.1 Kontofunktioner, som indgår i målet for administration

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
6.48.60 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

Tallene er rensset således, at tjenestemandspensioner ikke indgår.²

En fordel ved regnskabsmetoden er, at den – i modsætning til personalemetoden – også inkluderer administrationsudgifter ud over løn, som fx it-licenser, køb af ekstern konsulentbistand m.m. Derudover indgår også udgifterne til eventuelle udliciteringer af administrative opgaver, samt forpligtende samarbejder, indkøbsfællesskaber mv.

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

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

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

1.2 Personalemetoden

Med personalemetoden opgøres kommunernes administrative udgifter ved at opgøre antallet af ledere og administrative medarbejdere, og herefter gange antallet med de kommunespecifikke gennemsnitslønninger for de forskellige stillingskategorier.

Løn- og personaledata hentes fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (herefter KRL), hvis database indeholder løn- og personaleoplysninger baseret på udtræk fra kommunernes lønsystemer.⁴

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

De enkelte personer kategoriseres ud fra den overenskomst eller aftale, de er ansat under (fx Kommunale Akademikere), samt ud fra den underliggende stillingsgruppe inden for overenskomsten (fx Jurister og Økonomer). Stillingsoplysningerne kan desuden knyttes til

² I 2007 og frem konteres alle kommunens udgifter til tjenestemandspensioner i princippet samlet på funktion 6.52.72, som ikke medregnes her. Men for en sikkerheds skyld fratrækkes nettodriftsudgifterne på art 5.1 Tjenestemandspensioner for de funktioner på hovedkonto 6, som er medtaget i tabellen, såfremt der fejlagtigt skulle være registreret udgifter her.

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

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

⁵ Til eksempel vil en månedslønnet medarbejder, der har været ansat på halv tid i halvdelen af året, blive optalt som ¼ fuldtidsbeskæftiget, mens en timelønnet, der har haft 80 timer i en måned, vil tælle som (næsten) en halv fuldtidsbeskæftiget.

de forskellige hovedkonti i Indenrigsministeriets autoriserede kontoplan, så det fremgår, på hvilke konti den ansattes lønudgifter er konteret⁶.

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

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

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

Tabel 1.2 Inddeling af stillinger på administrative grupper

Administrative medarbejdere: Gruppe 1-4
Gruppe 1: Administrative støttefunktioner/sekretariatsbetjening , fortrinsvist udvalgte stillingsgrupper i overenskomstgrupperne "Akademikere" og "Kontor- og it-personale"
Gruppe 2: Administrative chefer , dvs. overenskomstgruppen "Chefer" samt chef-stillingsbetegnelser i overenskomstgrupperne "Akademikere", "Kontor- og it-personale" mv.
Gruppe 3: Decentrale ledere , fx institutionsledere i dagtilbud og på skoler
Gruppe 4: Personale der løser myndighedsopgaver , fx socialrådgivere i jobcentre
Gruppe 5: Ikke-administrativt personale , øvrige personalegrupper, fx lærere, 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.

Når der i analysens resultater refereres til administrative medarbejdere og administrationsomfang (opgjort med personalemetoden), er det således alle ansatte i kategorierne 1, 2, 3 og 4, der menes. Det vil sige både ledere og administrative medarbejdere.

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

For overenskomstansatte indgår pensionsbidrag i bruttolønnen. Da tjenestemandspensionen ikke optjenes som løbende bidrag, kan det tilsvarende ikke gøres for tjenestemænd. I

⁶ Kræver køb af et særtræk af data fra KRL.

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

bruttolønnen for tjenestemænd indregnes derfor et fiktivt pensionsbidrag for tjenestemænd svarende til, hvad de ville have optjent som overenskomstansatte.⁸

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

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

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

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

Det skal også bemærkes, at datatrækket fra KRL ikke indeholder alle selvejende institutioner og den administration, der ligger heri (fx børnehavedere). Det kan underestimere administrationens samlede omfang. Problemet knytter sig hovedsageligt til Københavns og Frederiksberg Kommuner og vurderes derfor ikke at være af væsentlig betydning for denne analyse. Hvis der ses bort fra Københavns Kommune, er det samlet set kun omkring 1 af de kommunalt ansatte (og ansatte i selvejende institutioner), som ikke indgår i KRL's tal, og heraf udgør administrative medarbejdere kun en ganske lille del.

Personaleopgørelsen er også følsom over for overflytning af administrative opgaver, som det fx er tilfældet med Udbetaling Danmark¹⁰, idet der fortsat er en administrativ udgift for kommunen til de overflyttede opgaver, men ikke noget personaleforbrug i kommunen. Det er dog fælles for alle kommuner, og udgør derfor ikke et sammenligningsproblem, men et problem i forhold til niveauet af de samlede administrationsudgifter og i forhold til billedet over tid.

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

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

⁸ 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 egentlig værdi af tjenestemandspensionen, der formentlig er noget højere.

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

¹⁰ Cirka 400 medarbejdere er i 2012 blevet overflyttet fra kommunerne til Udbetaling Danmark, som drives af ATP. Medarbejderne blev gradvist overflyttet pr. 1. oktober 2012, 1. december 2012 og 1. marts 2013 (se evt. mere her: <http://www.krl.dk/krlforum/trd/vis.php?file=240>.)

Endelig er der forhold, som ingen af de to metoder kan tage højde for. Det gælder fx forskel på udliciteringsgraden af velfærdsopgaver. Til velfærdsopgaver vil der typisk være knyttet en række administrative opgaver, som vil følge med udliciteringen, fx udlicitering af praktisk hjælp. Her vil tilrettelæggelse og organisering af de konkrete opgaver blive varetaget af personale, som ikke aflønnes direkte af kommunen, og som derfor ikke indgår i personaledata, og udgiften til dem vil i regnskabet ikke blive konteret under administration, men som en velfærdsopgave. Omvendt vil der i forbindelse med udlicitering af velfærdsopgaver være ekstra administrativt arbejde vedrørende udbud, kontraktskrivning og løbende dialog med kontraktholderen, ligesom der kan være behov for at tilkøbe fx juridisk bistand udefra. Disse administrative opgaver vil trække i den modsatte retning og øge udgifterne til administration.

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

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

Tabel 1.3 Fordele og ulemper ved de to opgørelsesmetoder

Tager opgørelsesmetoden højde for...	Regnskabsdata	Personaledata
Produktivits- og kvalitetsforskelle?	÷	÷
At der også er administrativt personale decentralt?	÷	+
Forskellig decentraliseringsgrad?	÷	+
Konteringsforskelle?	÷	+
Forskel i andelen af tjenestemandsansatte?	÷	+
Personale på selvejende institutioner?	÷	÷
De administrative udgifter ud over løn?	+	÷
Køb og salg af ydelser mellem kommuner?	+	÷
Udlicitering af adm. opgaver?	+	÷
Udlicitering af serviceopgaver?	÷	÷

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

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

2 Valg af sammenligningskommuner

Administrationsudgifterne varierer på tværs af de danske kommuner. En del af forskellen i kommunernes administrationsudgifter kan forklares ved, at kommunerne har forskellige økonomiske grundvilkår, og at nogle kommuner derfor må forventes at bruge flere penge på administration som følge heraf. Det er væsentligt at holde sig disse forskelle i grundvilkår for øje, når man udvælger de kommuner, man vil sammenligne sig med.

Vi vil derfor i dette kapitel gøre rede for, hvilke faktorer der har betydning for omfanget af administrationsudgifter, samt hvordan vi kan tage højde for disse forskelle i en sammenligning mellem kommuner.

2.1 Hvilke faktorer har betydning for størrelsen af de administrative udgifter?

Ved at foretage regressionsanalyser med data for alle landets kommuner kan vi identificere, hvilke faktorer der bedst kan forklare forskellene i kommunernes administrationsudgifter.

Vi opgør de administrative udgifter på to måder: Med regnskabsdata og personaledata. Regressionsanalyserne af regnskabsdata er foretaget for regnskab 2012, da data for regnskab 2013 ikke var tilgængelige, da analyserne blev udført. Når vi senere benchmarker Gribskov og de øvrige kommuners udgifter, sker det på baggrund af regnskabsdata for 2013.

Regressionsanalyserne af personaledata er foretaget på baggrund af løn- og personaledata for 2013. Når vi senere benchmarker Gribskov og de øvrige sammenligningskommuner sker det på baggrund af kommunespecifikke lønninger i hver kommune. I regressionsanalyserne er antallet af ledere og administrative medarbejdere i stedet omregnet til kroner ved at gange med de landsgennemsnitlige lønninger, for at sikre, at vi i analyserne identificerer de rigtige grundvilkår og ikke blot de forhold, der hænger sammen med lønniveauet i kommunerne.

De baggrundsforhold, der indgår i analysen, er udvalgt på baggrund af en række tidligere undersøgelser foretaget af Indenrigsministeriet, ECO Nøgletal og på forskningsinstitutioner¹¹.

De undersøgte baggrundsforhold vedrører to overordnede typer af potentielle udgiftsbehovsfaktorer:

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

¹¹ Se fx Houlberg 2011, Houlberg 2013 og Blom-Hansen mfl. 2014

Derudover inddrages endvidere to kontrolvariabler. I den regnskabsbaserede analyse inddrages en variabel, der måler, hvor stor andel af det samlede administrative personale der konteres på hovedkonto 6. Det gøres for at tage højde for, at kommunerne varierer i deres decentraliseringsgrad og konteringspraksis. Nogle kommuner vil altså have en større andel af det ledende og administrative personale placeret på hovedkonto 6 end andre kommuner. Ved at inddrage andelen af det administrative personale, der er konteret på hovedkonto 6, forsøger vi altså at kontrollere for, at nogle kommuner har større eller mindre udgifter til den centrale administration, alene som følge af deres kontering og/eller organisering af administrationen.

I analysen af de personalebaserede udgifter inddrages en variabel, der måler, hvor meget lønninger udgør af de samlede konterede udgifter på hovedkonto 6.¹² Det gøres for at tage højde for, at kommunerne varierer i forhold til, om de primært selv løser mange administrative opgaver eller får løst opgaver af andre. Det kan fx være af nabokommuner, der løser opgaver på jobcenteret, som det er tilfældet i nogle af de mindre kommuner, eller det kan være, at kommunen køber et privat firma til at løse lønudbetalingsopgaven. Ved at inddrage andelen som løn udgør af de centrale administrationsudgifter, forsøger vi altså at kontrollere for, at nogle kommuner fx har store lønudgifter til administrativt personale, alene som følge af, at de primært selv løser opgaver og måske også løser opgaver for andre – eller omvendt, at nogle kommuner har få lønudgifter til eget personale, alene fordi de får administrative opgaver løst af andre kommuner eller private.¹³ Kontrolvariablen kan dog ikke fuldt ud tage højde herfor, ligesom der ikke er taget højde for, hvorvidt kommunen har udliciteret opgaver uden for konto 6, hvilket må formodes at give færre decentrale lønudgifter men flere centrale administrative opgaver.

Derudover indgår en række faktorer, som inddrages som kontrolvariabler, fx kommunalbestyrelsens sammensætning og kommunens ressourcepres¹⁴. I alt er i de indledende analyser indgået over 40 forskellige mulige forklaringsfaktorer.

Tabel 2.1 afrapporterer de faktorer, der i sidste ende viste sig at have statistisk signifikant betydning for kommunernes administrationsudgifter og dermed kan tolkes som udtryk for udgiftsbehovsfaktorer på administrationsområdet.

¹² Her afgrænset til hovedfunktionerne 6.45 Administrativ organisation og 6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter.

¹³ Lønnens andel vil naturligvis også afhænge af, om der bruges mange penge på ikke-løn, som fx it-licenser.

¹⁴ 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.

Tabel 2.1 Regressionsanalyse af administrationsudgifter i regnskab 2012/15 og personalebaserede administrationsudgifter i 2013

	Administrations- udgifter R2012 Ustand. koef.	Stand. koef.	Personalebaserede administrations- udgifter 2013 Ustand. koef.	Stand. koef
Konstant	11619***		10644***	
Lille ø-kommune	1.463***	,28***	1.477***	,36***
Indbyggertal (logaritmisk)	-1.264***	-,37***	-493**	-,19**
Rejsetid pr. indbygger	186***	,30***		
Andel børn af enlige forsørgere	119***	,27***		
Socioøkonomisk indeks			20,5***	,50***
Ressourcepres	-41,9**	-,14**	-47,5***	-,21***
Andel administrative medarbejdere konkret på HK6	3.179***	,16***	—	—
Lønningers andel af udgifterne på HK6	-	-	19,6**	,17**
R ² (justeret)	0,724		0,640	
N	98		98	

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

Værdierne R² i tabel 2.1 betyder, at de forskellige faktorer i tabellen forklarer 72 procent af variationen i de regnskabsbaserede udgifter og 64 procent af variationen i de personalebaserede udgifter.

Fælles for de to mål for administrative udgifter er, at kommuner under økonomisk pres har mindre administrativt ressourceforbrug, og udgifter til administration er større i indbyggermæssigt små kommuner, i særlig grad i de små ø-kommuner. Når der er taget højde for de øvrige faktorer, peger begge analyser således på stordriftsfordele i den kommunale administration, idet udgifterne falder med stigende kommunestørrelse. Sammenhængen er logaritmisk, hvilket betyder, at stordriftsfordelene er størst for de mindste kommuner og flader ud med stigende kommunestørrelse.

De øvrige forklaringsfaktorer varierer mellem de to opgørelsesmetoder. Dette skal dels ses i lyset af de metodiske styrker og svagheder ved de to opgørelsesmetoder (jf. kapitel 2), dels som følge af, at der også indholdsmæssigt er forskellige mål for det administrative ressourceforbrug. Personalemetoden medregner således lønudgiften til ledere og administrativt personale både på rådhuset og i den decentrale administration ude på institutionerne, mens den til gengæld ikke medregner administrative udgifter ud over løn. Den regnskabsbaserede opgørelse medregner ikke administrative udgifter decentralt uden for hovedkonto 6, men omfatter til gengæld også de centrale administrative udgifter til andet end løn, som fx udgifter til bygningsvedligeholdelse, kørsel, it, revision, forsikringer og eventuelle betalinger til andre kommuner.

¹⁵ Udgifterne afgrænset som udgifter på hovedfunktionerne 6.45 Administrativ organisation og 6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter samt udgifter på hovedfunktion 6.42 Politisk organisation, ekskl. funktion 6.42.43 Valg mv.. Det har ingen betydning for de forklarende faktorer og deres indbyrdes vægte, om udgifterne i stedet afgrænses alene til hovedfunktion 6.45 og 6.48.

Overordnet betyder de geostrukturelle forhold mest for de centrale administrationsudgifter på hovedkonto 6 (regnskabsopgørelsen). Spredt bosætning giver således anledning til større administrative udgifter på hovedkonto 6, men ikke i forhold til de samlede personalebaserede administrationsudgifter, samtidig med at stordriftsfordelene knyttet til kommunestørrelsen slår mere igennem på hovedkonto 6 end på de samlede personalebaserede administrationsudgifter. Det kan hænge sammen med, at administrative stordriftsfordele i højere grad kan knytte sig til de ikke-personalebårne udgifter som fx it, revision og forsikringer end til det administrative personale.

De socioøkonomiske faktorer betyder overordnet mere for de personalebaserede administrationsudgifter end for de samlede administrative udgifter på hovedkonto 6. Det kan hænge sammen med, at socioøkonomiske behovsfaktorer øger behovet også for decentrale administrative medarbejdere men i mindre grad øger behovet for ikke-personalebårne administrationsudgifter som bygningsvedligeholdelse, kørsel, it mv. I den personalebaserede analyse måles de socioøkonomiske udgiftsbehov ved et samlet indeks for de socioøkonomiske udgiftsbehov¹⁶, mens de i den udgiftsbaserede analyse måles ved andel børn af enlige forsørgere. 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.

2.2 Hvordan tager vi højde for forskellige grundvilkår?

På baggrund af de udgiftsbehovsfaktorer, vi har identificeret i regressionsanalyserne ovenfor, kan vi for de enkelte kommuner estimere et udgiftsbehov for henholdsvis de centrale administrationsudgifter og de personalebaserede administrationsudgifter. Det vil sige, at vi kan beregne et beløb pr. indbygger, som vi ville forvente, at den enkelte kommune skal 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.

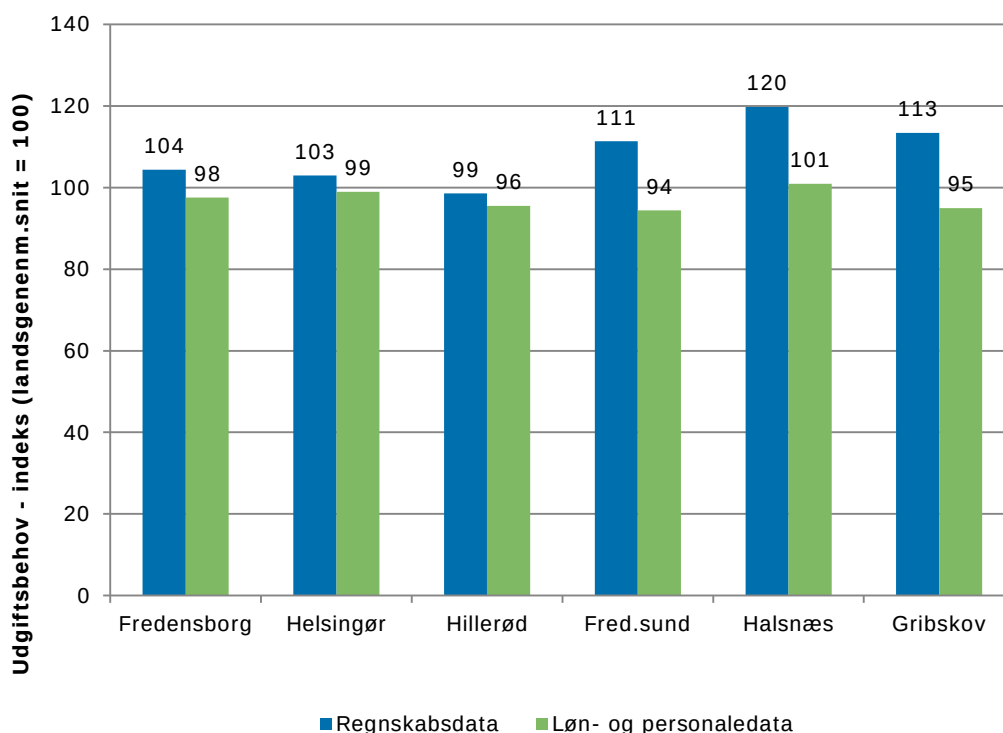
Da der både er indholdsmæssige forskelle i de to typer af administrative udgifter (centrale regnskabsudgifter vs. centrale og decentrale personaleudgifter) og også de forskellige forklarende faktorer i udgiftsbehovsanalyserne, så er de beregnede udgiftsbehov for hver af kommunerne ikke identiske og samvarierer følgelig ikke på en-til-en-basis. De beregnede udgiftsbehov for de regnskabsbaserede og de personalebaserede administrationsudgifter har dog en korrelationskoefficient¹⁷ (sammenhængsmål) på 0,76, hvilket betyder, at der er en meget stærk sammenhæng mellem de to mål.

Hvis man vil sammenligne administrationsudgifter mellem kommuner, er det som nævnt væsentligt at tage højde for kommunernes forskellige grundvilkår. En måde at gøre det på, er at udvælge kommuner, hvor de beregnede udgiftsniveauer ligner hinanden. Nedenfor er gengivet udgiftsniveauerne for Gribskov og sammenligningskommunerne.

¹⁶ Det socioøkonomiske indeks, der anvendes af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

¹⁷ Hvis de to mål var identiske, ville korrelationskoefficienten være 1. Hvis der ingen sammenhæng var, ville den være 0.

Figur 2.1 Beregnede udgiftsbehov til administration (indekseret)



Note: KORAs beregninger på baggrund af regressionsanalyserne i tabel 2.1.

Som det fremgår af figur 2.1 er det beregnede udgiftsbehov nogenlunde ens for de seks kommuner, når det gælder udgifterne til aflønning af ledere og administrativt personale, mens de adskiller sig noget mere, hvad angår det beregnede udgiftsbehov til de centrale administrationsudgifter, vi kan opføre i regnskabet.

I sammenligningen af de personalemæssige administrationsudgifter er Gribskops nabo-kommuner således en udmærket sammenligningsgruppe, om end de samlet set har et ud-giftsbehov, der er lidt højere end i Gribskov. For de regnskabsmæssige udgifter til den cen-trale administration er billedet mere blandet, og kun Frederikssund ligger tæt på Gribskops udgiftsbehov. Selv om der isoleret set kunne findes bedre sammenligningskommuner til Gribskov i forhold til de regnskabsmæssige udgifter, så giver det imidlertid god mening, at anvende de samme sammenligningskommuner på tværs af begge opgørelsesmetoder, da de hver især har deres fordele og ulemper og indfanger noget forskelligt.

En fordel ved at sammenligne netop disse kommuner er desuden, at der kommunerne imel-lem er et relativt godt kendskab til hinanden, hvilket er en fordel, hvis man ønsker at dykke yderligere ned i eventuelle forskelle. Hvis man planlægger at foretage yderligere sammen-ligninger med henblik på eventuel inspiration til at indrette sig som andre kommuner, kan det desuden være relevant, at man sammenligner sig med kommuner i nogenlunde samme størrelse, så man har cirka de samme muligheder for organisering mv.

Når det gælder udgiftsbehovet til ledere og administrativt personale, ligner Gribskov mest Hillerød og Frederikssund, hvis udgiftsbehov kun ligger henholdsvis et procentpoint over og under Gribskops udgiftsbehov på 95, mens Fredensborg, Helsingør og Halsnæs ligger lidt højere med udgiftsbehov på henholdsvis 98, 99 og 101. Når det beregnede udgiftsbehov for

kommunerne ligger under eller på landsgennemsnittet, skyldes det blandt andet kommunernes værdi på det socioøkonomiske indeks, dvs. at kommunernes befolkningssammensætning mv. er landsgennemsnitlig eller lidt gunstigere.

Spredningen i kommunernes udgiftsbehov er større, når det gælder de beregnede udgiftsbehov til de centrale administrationsudgifter, vi kan opgøre i regnskabet. Her er det generelle billede, at gruppen af kommuner ligger et stykke over det landsgennemsnitlige udgiftsbehov. Det vil sige, at de generelt er noget dårligere stillet i forhold til de faktorer, der har betydning for, om en kommune har høje udgifter hertil. Der er dog langt større forskel mellem kommunernes udgiftsbehov til de centrale administrationsudgifter (opgjort i regnskabet), end det var tilfældet med udgiftsbehovet til de administrative personaleudgifter.

Gribskov ligner mest Frederikssund, når det kommer til det estimerede udgiftsbehov til den centrale administration. Gribskavs udgiftsbehov er således 113 mod Frederikssunds 111. Der er et spring opad til Halsnæs, som har det højst estimerede udgiftsbehov på 120. Der er et spring nedad til Fredensborg, Helsingør og Hillerød, hvis udgiftsbehov er hhv. 104, 103 og 99. En del af forklaringen på forskellene er kommunernes forskellige befolkningstal, idet smådriftsulemper har større betydning for de centrale administrationsudgifter, vi opgør i regnskabet, end for de personalemæssige administrationsudgifter. Fordi sammenhængen er logaritmisk giver det især Halsnæs et højt udgiftsbehov, da kommunen er den mindste i gruppen med sine knap 31.000 indbyggere i 2013.

Hvis vi ser på det samlede billede og betragter udgiftsbehovet til begge opgørelser af administrative udgifter på samme tid, så kan Gribskov bedst sammenligne sig med Frederikssund og Halsnæs, mens Fredensborg, Helsingør og Hillerød bedst kan sammenligne sig med hinanden.

I den benchmarking af udgifter vi foretager i de næste kapitler, holder vi de beregnede udgiftsbehov op imod de opgjorte administrationsudgifter, så det er muligt at forholde sig til, om kommunen også ligger højt/lavt i forhold til, hvor vi skulle forvente, at kommunens udgifter lå.

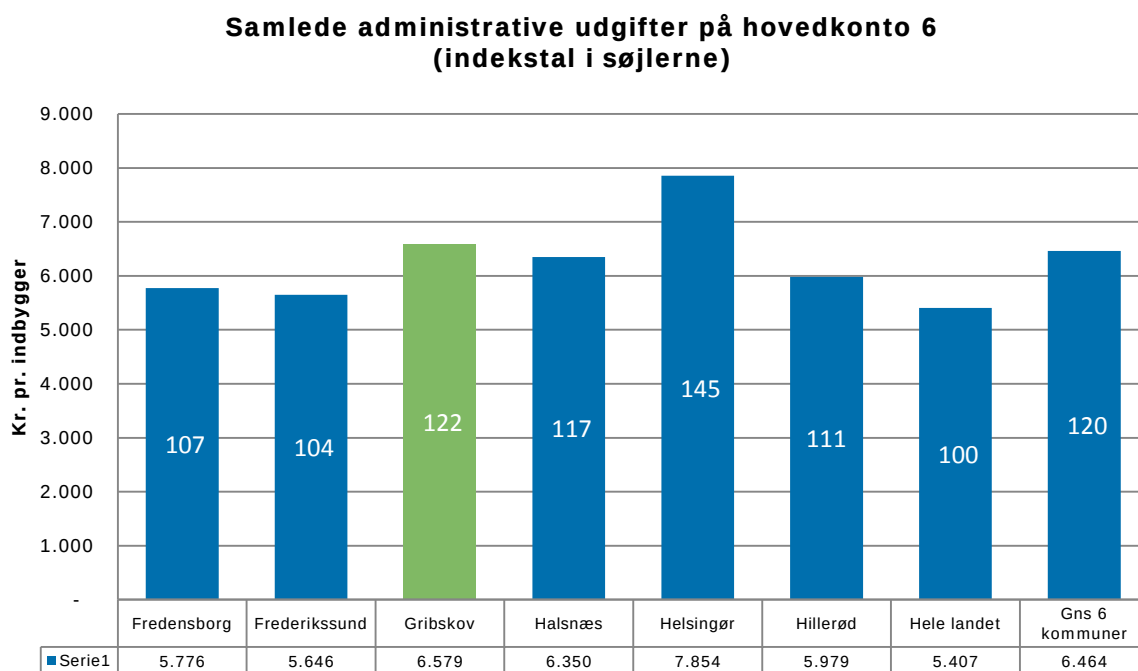
Bemærk, at der i de beregnede udgiftsbehov ikke er taget højde for, at der er forskel på kommunernes grad af udlicitering af velfærdsopgaver – det vil derfor blive kommenteret særskilt.

3 Udgifter til den centrale administration (regnskabsudgifter)

I dette kapitel præsenteres en benchmarking af administrationsudgifterne opgjort på baggrund af regnskabsdata for 2013 for de seks kommuner. Først præsenteres udgifterne samlet set, og derefter opdeles de på løn og øvrige udgifter og sættes i relation til kommunernes forventede udgiftsbehov til administration.

I figur 3.1 ses de samlede udgifter til den centrale administration, vi kan opgjøre i regnskab for 2013 for de seks sammenligningskommuner, for landsgennemsnittet og et gennemsnit for gruppen af sammenligningskommuner. Udgifterne er opgjort i kr. pr. indbygger og er desuden omregnet til et indeks (placeret inde i søjlen), som sætter udgifterne i forhold landsgennemsnittet.

Figur 3.1 Udgifter til den centrale administration, regnskab 2013



Note: Inde i søjlerne er angivet en indekssværdi, der sætter udgifterne i forhold til landsgennemsnittet.

Kilde: Danmarks Statistik, regnskabstal fra 2013, afgrænset til hovedkonto 6 (administration) fratrukket udgifter i forbindelse med valg (funktion 6.42.43) og lønpuljer (hovedfunktion 6.52) samt art 5.1 tjenstemands-pensioner.

Som det fremgår af figuren ligger Gribskov Kommunes samlede udgifter til den centrale administration over landsgennemsnittet, men nogenlunde på niveau med gennemsnittet for gruppen af sammenligningskommuner, når udgifterne opgøres pr. indbygger.

I tabel 3.1 er de samlede administrative udgifter til den centrale administration opgjort i kolonnen til venstre og herefter yderligere delt op på lønudgifter og ikke-lønudgifter i de to kolonner i midten. Udgifterne er desuden sat i forhold til de udgiftsbehov til administration, som vi ud fra den statistiske analyse af kommunernes grundvilkår ville forvente, kommunerne har. Udgiftsbehovet er angivet som et indeks i forhold til landsgennemsnittet.

Tabel 3.1 Udgifter til den centrale administration pr. indbygger, gennemsnit 2013

	Samlede administrative udgifter på hovedkonto 6	Administrative lønudgifter på hovedkonto 6	Administrative udgifter til andet end løn på hovedkonto 6	Estimeret udgiftsbehov (indeks)
Fredensborg	5.776 (107)	4.380 (105)	1.395 (113)	104
Frederikssund	5.646 (104)	4.122 (99)	1.524 (124)	111
Gribskov	6.579 (122)	4.711 (113)	1.868 (152)	113
Halsnæs	6.350 (117)	4.918 (118)	1.433 (116)	120
Helsingør	7.854 (145)	4.502 (108)	3.352 (272)	103
Hillerød	5.979 (111)	4.590 (110)	1.389 (113)	99
Hele landet	5.407 (100)	4.176 (100)	1.231 (100)	100
Gns 6 kommuner	6.464 (120)	4.517 (108)	1.947 (158)	-

Note: Tal i parentes angiver indekstal, hvor 100 = vægtet landsgennemsnit. Det estimerede udgiftsbehov er beregnet på baggrund af regressionsanalysen i forrige kapitel

Kilde: Danmarks Statistik, regnskabstal fra 2013, afgrænset til hovedkonto 6 (administration) fratrukket udgifter i forbindelse med valg (funktion 6.42.43) og lønpuljer (hovedfunktion 6.52) samt art 5.1 tjenestemandspensioner.

Når vi ser på det beregnede udgiftsbehov i yderste højre kolonne, fremgår det, at vi også ville forvente, at Gribskov skulle have udgifter over landsgennemsnittet, men dog ikke helt så høje, som det er tilfældet. Når vi ser på de baggrundsforhold, der har betydning, ville vi således forvente, at Gribskavs administrationsudgifter til den centrale administration ville ligge 13 procentpoint over landsgennemsnittet, men udgifterne ligger med 22 procentpoint over landsgennemsnittet. Gribskov har også højere udgifter pr. indbygger end både Frederikssund og Halsnæs, som Gribskov bedst kan sammenligne sig med.

For både Frederikssund og Halsnæs gælder, at de – som de eneste af de seks kommuner – har lavere udgifter pr. indbygger, end vi ville forvente ud fra de grundvilkår, der har betydning herfor. De øvrige fire kommuner ligger alle over det forventede niveau, Fredensborg dog kun en smule, og Helsingør betragteligt. For Helsingørs vedkommende svarer niveauet for lønudgifterne i højere grad til det forventede, mens udgifterne til andet end løn er meget høje sammenlignet med landsgennemsnittet og de øvrige kommuner. Niveauet giver anledning til at undersøge, om der er en data- eller konteringsfejl i det pågældende år, eller om der er tale om en ekstraordinær investering (fx på it-området) placeret i det pågældende år eller lignende.

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

I opgørelsen er der desuden ikke taget højde for, at Gribskov Kommune har en høj udliciteringsgrad, hvilket må formodes at øge de administrative opgaver.

Ser vi alene på lønudgifterne i den centrale administration ligger Gribskov på det niveau, vi ville forvente, mens det særligt er på udgifterne til andet end løn, at Gribskov kommunes udgifter ligger højere, end vi skulle forvente, når vi alene baserer forventningen på kommunens strukturelle grundvilkår. En del af udgifterne til andet end løn vil være Gribskov Kommunes udgifter til selvforsikring, idet kommunen oplyser, at de konterer udgifter hertil på 6.45.50 og 6.45.51, dvs. på funktioner, der indgår i opgørelsen ovenfor. Som oftest konteres udgifter til selvforsikring på 6.52.74 Interne forsikringspuljer og vil derfor ikke indgå i opgørelsen, men det er ikke undersøgt, om det er tilfældet i de øvrige kommuner.

I forhold til udgifter til andet end løn, har vi desuden foretaget en artsanalyse af udgifterne til køb af ydelser fra private leverandører¹⁸, som viser, at de seks kommuner generelt (med undtagelse af Fredensborg) køber flere ydelser fra private leverandører end landsgennemsnittet. Gribskov Kommune skiller sig yderligere ud ved, i særlig høj grad at købe ydelser ved private leverandører (se bilag for den konkrete opgørelse). Disse ydelser kan fx bestå i rådgivning og juridisk bistand i forbindelse med de store udbudsopgaver, som Gribskov har haft. Der kan også være tale om en decideret udlicitering af opgaver, hvor hele lønudbetalingsopgaven varetages af private.

I tilfælde af udlicitering af administrative opgaver, har det betydning for analysens næste afsnit, som bygger på en opgørelse af ledere og administrativt personale ansat i kommunerne. Når en kommune får løst administrative opgaver af private, enten fast eller på konsulentbasis, frem for at få dem løst af eget personale, vil kommunen automatisk fremstå med færre lønudgifter til administrativt personale.

Vi har desuden analyseret, hvorvidt køb og salg af ydelser mellem kommunerne havde et væsentligt omfang i de seks kommuner¹⁹, da det også vil påvirke en opgørelse af personaltallene, men det var ikke tilfældet.

I næste kapitel opgør vi Gribskov og de øvrige kommuners lønudgifter til ledere og administrativt personale. Opgørelsen foretages på baggrund af løn- og personaledata, hvor ansatte kategoriseres som ledere eller administrativt personale ud fra deres stillingskategorier. Derved indgår de ledere og det administrative personale, som kommunen aflønner, uanset om det er placeret centralt (og dermed indgår i de lønudgifter, vi lige har opgjort med regnskabsdata) eller om det er placeret decentralt på kommunens skoler, plejecentre mv.

¹⁸ Opgjort ved at opgøre udgifterne på art 4.5 og 4.9 for de nævnte funktioner på hovedkonto 6 i kr. pr. indbygger.

¹⁹ Opgjort ved at opgøre udgifter og indtægter på art 4.7 og 7.7 for de nævnte funktioner på hovedkonto 6 i kroner pr. indbygger.

4 Lønudgifter til ledere og administrativt personale (løn- og personaledata)

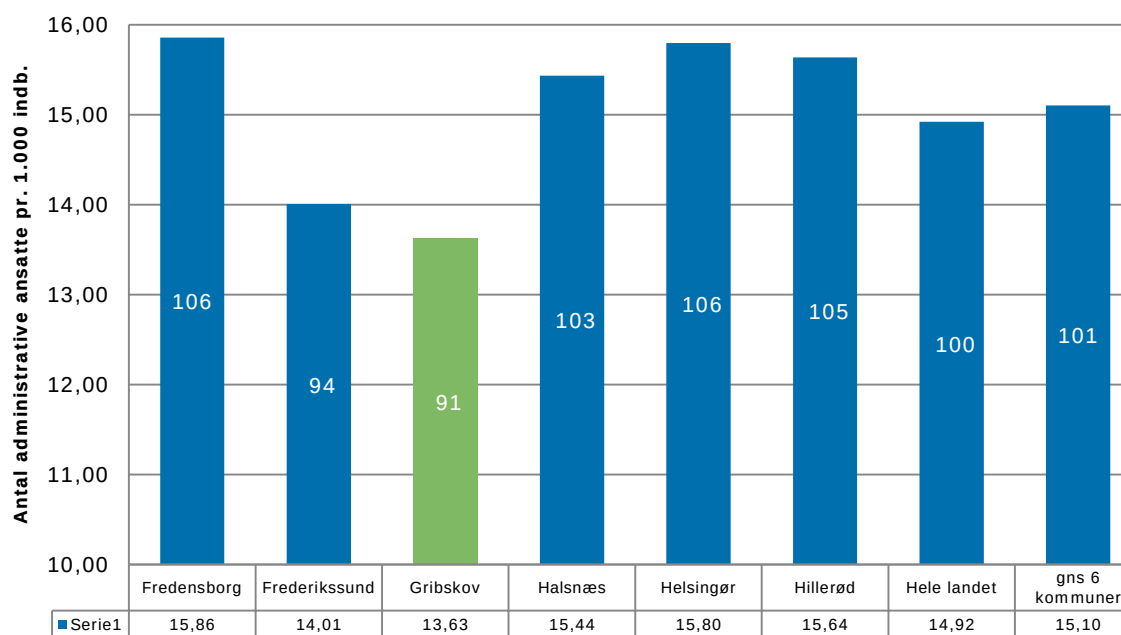
Analyserne i det følgende bygger på løn- og personaledata fra 2013 fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL. De deltagende kommuner har givet tilsagn til, at KORA må benytte og offentliggøre disse data.

Nedenfor opgøres først de samlede personaleudgifter og herefter analyseres, hvordan løn-udgifterne til ledere og administrativt personale fordeler sig mellem personalegrupper og mellem områder.

4.1 Samlede personaleudgifter

Nedenstående figur opgør antallet af ledere og administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere i Gribskov og de fem sammenligningskommuner.

Figur 4.1 Antal ledere og administrative ansatte, gennemsnit 2013



Note: Opgjort for tjenestemænd og overenskomstansatte.

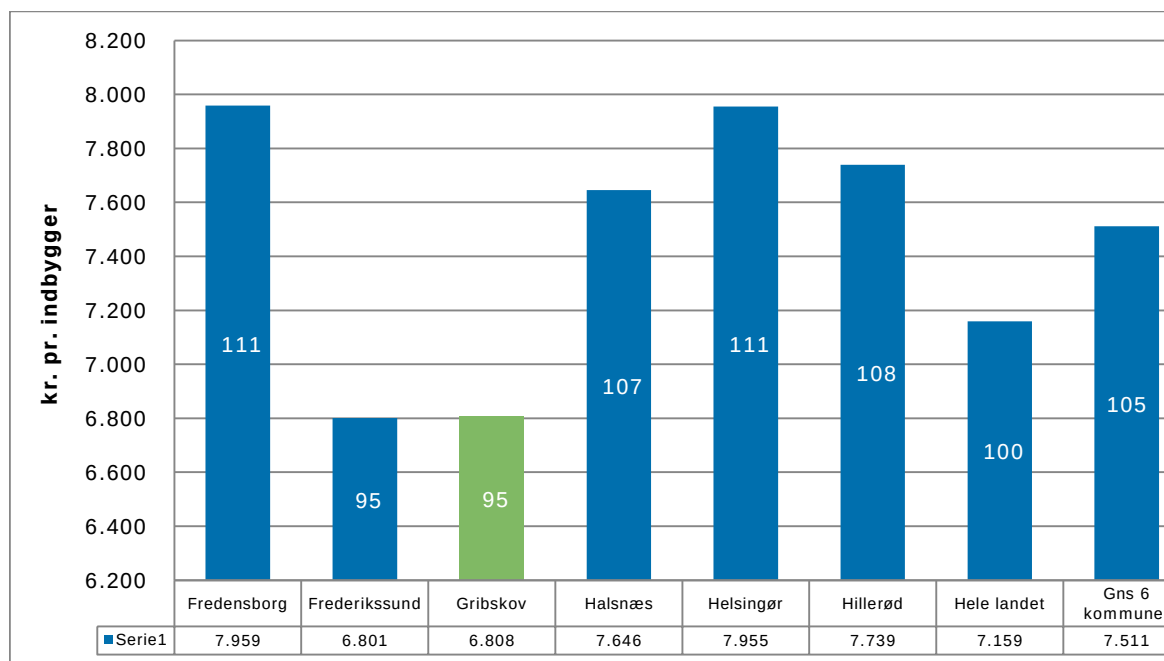
Kilde: KRL, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Af figur 4.1 fremgår det, at Gribskov Kommune har det laveste antal administrativt ansatte pr. indbygger af de seks kommuner, mere præcist 13,6 administrativt ansatte pr. 1.000 indbyggere, hvilket svarer til halvdelen ansat mindre pr. 1.000 indbyggere end gennemsnittet for gruppen af sammenligningskommuner. Yderligere er antallet af ansatte i Gribskov Kommune 9 procentpoint lavere end landsgennemsnittet.

Når vi ganger antallet af medarbejdere i de forskellige stillingskategorier med de kommunespecifikke gennemsnitslønninger for netop denne stilling, kan vi omregne

ovenstående til lønkroner pr. indbygger.²⁰ Herved får vi et udtryk for personaleudgiften, som også indregner kommunernes lønniveau og sammensætningen af ledere og administrativt personale i forhold til vægten af højtlønnede versus vægten af lavtlønnede medarbejdere. Nedenfor ses opgørelsen i lønkroner.

Figur 4.2 Lønkroner til ledere og administrativt personale pr. indbygger, 2013



Note: Opgjort for tjenestemænd og overenskomstansatte.

Kilde: KRL, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Som det fremgår af figur 4.2, er Gribskov og Frederikssund Kommuner fælles om at have de laveste administrationsudgifter pr. indbygger inden for sammenligningsgruppen, når vi opgør ressourceforbruget i lønkroner. Begge kommuner har lønudgifter, der ligger 5 procentpoint under landsgennemsnittet. Opgjort som lønudgift er Gribskov altså tættere på – men stadig under – landsgennemsnittet, end når vi blot opgør antallet af ledere og administrativt personale.

I tabel 4.1 er de to opgørelser samlet, og de er sat i forhold til det udgiftsbehov til administrativt personale, som vi ville forvente i kommunerne, ud fra de grundvilkår som i den statistiske analyse viste sig at have betydning for udgiftsniveauet til administrativt personale.

²⁰ Hvis der er under 5 fuldtidsansatte i en stillingskategori, har KORA af diskretionshensyn ikke adgang til den kommunespecifikke løn, og der er i stedet benyttet den landsgennemsnitlige løn for stillingen.

Tabel 4.1 Udgifter til ledelse og administrativt personale

	Antal ansatte pr. 1.000 indbygger		Lønkroner pr. indbygger		Beregnet udgiftsbehov
	Antal ansatte	Indekseret	Kroner	Indekseret	Indekseret
Fredensborg	15,9	106	7.959	111	98
Frederikssund	14,0	94	6.801	95	94
Gribskov	13,6	91	6.808	95	95
Halsnæs	15,4	103	7.646	107	101
Helsingør	15,8	106	7.955	111	99
Hillerød	15,6	105	7.739	108	96
Hele landet	14,9	100	7.159	100	100
Gennemsnit af 6 kommuner	15,1	101	7.511	105	-

Note: Opgjort for tjenestemænd og overenskomstansatte.

Kilde: KRL, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Som det fremgår af tabel 4.1 ligger Gribskops lønudgifter til ledere og administrativt personale på det niveau, vi ville forvente ud fra analysen af, hvilke grundvilkår der har betydning for kommunernes udgiftsbehov hertil. Frederikssund ligger stort set også på det forventede niveau, mens de øvrige fire kommuner ligger med højere lønudgifter, end hvad vi skulle forvente alene ud fra analysen af de statistiske forhold.

Vi kan også se af tabellen, at alle seks kommuner er tættere på landsgennemsnittet, når vi opgør lønkroner frem for antal medarbejdere. Deraf kan vi udlede, at gennemsnitslønnen til en administrativ medarbejder i Gribskov Kommune og de øvrige kommuner er højere end på landsplan – dog kun i ganske lille grad for Frederikssund. At gennemsnitslønnen til en administrativ medarbejder er højere end på landsplan, kan være et resultat af to ting: 1) At kommunens lønniveau (for samme stillingskategori) er højere end landsgennemsnittet²¹, og/eller 2) at kommunen i sin sammensætning af ledere og administrative medarbejdere har en overvægt af de højtlønnede medarbejdere.

Det skal bemærkes, at selvom det beregnede udgiftsbehov tager højde for de forhold, der på landsplan har betydning for udgifternes størrelse, så kan der selvsagt stadig være lokale forhold, der påvirker administrationsudgifterne i den enkelte kommune, herunder fx udliciteringsgrad. Forskellene kan også skyldes, at der er forskel på omfanget af eller kvaliteten i det arbejde, som administrationen udfører i de fem kommuner.

I de følgende to afsnit opdeler vi kommunernes lønudgifter til administration på henholdsvis medarbejdergrupper (administrative chefer, decentrale ledere mv.) og på områder (skole, dagtilbud mv.). Disse opgørelser holdes *ikke* op imod kommunernes forskellige udgiftsbehov. Årsagen hertil er, at analysen af udgiftsbehov er foretaget for de *samlede* lønudgifter til ledelse og administration og ikke separat for forskellige medarbejdergrupper eller for forskellige områder. Det kan dog meget vel tænkes, at de forskellige faktorer, der påvirker det samlede udgiftsbehov, har forskellige betydning for udgifterne til bestemte medarbejdergrupper eller bestemte områder. For eksempel er det sandsynligt, at det socioøkonomiske indeks har større betydning for udgiften til socialrådgivere i gruppen myndighedspersonale end for de øvrige personalegrupper i administrationen, og at stordriftsfordelene i højere grad gælder den centrale end den decentrale administration.

²¹ Lønniveauet kan igen være påvirket af flere ting: geografisk lønpres, lønpolitik samt anciennitet i personalegruppen, idet høj anciennitet for de fleste personalegrupper er ensbetydende med højere løn.

4.2 Personaleudgifter opdelt på stillingsgrupper

I tabel 4.2 har vi opdelt lønudgifterne til ledere og administrativt personale på forskellige stillingsgrupper. Opdelingen er alene foretaget på opgørelsen af lønkroner – se bilag for en opdeling foretaget på antal ansatte. Overordnet set er mønsteret dog det samme, uanset om vi opgør antal ansatte eller lønkroner.

Tabel 4.2 Lønudgifter 2013 opdelt på stillingskategorier (kr. pr. indbygger)

	Alle admini- strativt ansatte	Kategori 1: Støttefunktio- ner/sekretariats betjening	Kategori 2: Administrative chefer	Kategori 3: Decentrale ledere	Kategori 4: Myndigheds- personale
Fredensborg	7.959 (111)	3.769 (117)	460 (97)	2.441 (117)	1.289 (94)
Frederikssund	6.801 (95)	2.973 (92)	419 (88)	2.319 (112)	1.089 (79)
Gribskov	6.808 (95)	3.408 (105)	519 (109)	1.547 (74)	1.334 (97)
Halsnæs	7.646 (107)	3.760 (116)	692 (146)	1.982 (95)	1.211 (88)
Helsingør	7.955 (111)	3.800 (118)	486 (103)	2.372 (114)	1.297 (94)
Hillerød	7.739 (108)	3.601 (111)	403 (85)	2.812 (135)	923 (67)
Hele landet	7.159 (100)	3.233 (100)	474 (100)	2.078 (100)	1.374 (100)
Gennemsnit af 6 kommuner	7.511 (105)	3.556 (110)	485 (102)	2.282 (110)	1.189 (87)

Note: Opgjort for tjenestemænd og overenskomstansatte. Tal i parentes angiver indekstal, hvor 100 = vægtet landsgennemsnit

Kilde: KRL, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Gribskov ligger over landsgennemsnittet og en smule over gennemsnittet for kommune-gruppen i lønudgifter til Administrative Chefer. Det samme gælder for Helsingør, mens Halsnæs ligger med væsentligt højere udgifter pr. indbygger til denne gruppe.

For administrative støttefunktioner/sekretariatsbetjening ligger Gribskov over landsgen-nemsnittet, men under gennemsnittet for de seks kommuner. Omvendt ligger lønudgifterne til myndighedspersonale i Gribskov under landsgennemsnittet, men over gennemsnittet for kommunegruppen. Det er værd at bemærke, at der kan være overlap mellem de to perso-nalegrupper, forstået på den måde, at der kan være medarbejdere, som udfører de samme opgavetyper, men som i én kommune vil være registreret i kategorien 'støttefunktioner/sekretariatsbetjening' og i en anden kommune i kategorien 'myndighedspersonale'.²² Det kan derfor være en fordel at sammenholde niveauet i de to kategorier, idet et overlands-gennemsnitligt forbrug i den ene kategori måske opvejes af et underlandsgennemsnitligt forbrug i den anden kategori.

Gribskov ligger markant under landsgennemsnittet og lavest af alle sammenligningskom-munerne, når det gælder lønudgifter til decentrale ledere.

²² Det skyldes, at medarbejderne kategoriseres efter overenskomst og stillingskategori. En HK-ansat vil være placeret i kategorien 'støttefunktioner/sekretariatsbetjening', men i nogle kommuner varetages nogle af sagsbehandlingsopgaverne på beskæftigelsesområdet af HK-ansatte frem for socialrådgivere, og burde i de tilfælde være kategoriseret som 'myndighedspersonale'.

For gruppen af medarbejdere i støttefunktioner/sekretariatsbetjening har vi undersøgt, hvordan lønudgifter pr. indbygger ser ud inden for overenskomstområderne: 'Kontor- og it-personale' og 'Akademikere'. Vi medtager kun de stillingskategorier, der indgår som administrative (dvs. fx psykologer og tandklinikassistenter indgår ikke). Resultatet fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 4.3 Antal ansatte og lønkroner pr. indbygger i 2013 – for HK'ere og AC'ere

	Antal ansatte pr. 1000 indb		Lønkroner pr. indb	
	HK'ere	AC'ere	HK'ere	AC'ere
Fredensborg	5,85 (108)	2,07 (124)	2.491 (110)	1.181 (131)
Frederikssund	5,19 (96)	1,32 (79)	2.189 (97)	704 (78)
Gribskov	4,91 (90)	2,27 (136)	2.111 (93)	1.267 (141)
Halsnæs	6,62 (112)	1,48 (88)	2.853 (126)	797 (89)
Helsingør	6,39 (117)	1,72 (103)	2.801 (124)	972 (108)
Hillerød	5,98 (110)	1,69 (101)	2.642 (117)	901 (100)
Hele landet	5,44 (100)	1,67 (100)	2.259 (100)	900 (100)
Gns 6 kommuner	5,83 (107)	1,76 (105)	2.524 (112)	970 (108)

Note: Antal ansatte og lønkroner for tjenestemænd og overenskomstansatte. Alle konti.

Kilde: KRL, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Det fremgår af tabel 4.3, at Gribskov Kommune har prioriteret at have relativt flere AC'ere ansat frem for HK'ere, når vi sammenligner med landsgennemsnittet. En lignende tendens ses i Fredensborg, mens Halsnæs, Helsingør og Hillerød især har flere HK'ere end landsgennemsnittet.

Når vi sammenligner indekstallene for antal ansatte med antal lønkroner, ser vi for både Gribskov, Fredensborg, Halsnæs og Helsingør, at der sker en stigning i indekstallet for både HK'ere og AC'ere, når vi opgør det i lønkroner. Det er et resultat af, at gennemsnitslønningerne for HK'ere og AC'ere er højere end landsgennemsnittet i både Gribskov, Fredensborg, Halsnæs og Helsingør. I Frederikssund og Hillerød gælder det kun for de HK-ansatte, at gennemsnitslønnen er højere end landsgennemsnittet. Kommunernes lønniveau må formodes blandt andet at afspejle graden af konkurrencen om arbejdskraften, hvorfor de valgte kommuner udgør en relevant sammenligningsgruppe for Gribskov, idet de formentlig er udsat for nogenlunde samme konkurrence. Derudover vil lønniveauet i de forskellige kommuner også afspejle eventuelle forskelle i anciennitet. En kommune med mange HK'ere med høj anciennitet vil således have en højere gennemsnitsløn for HK'ere end en kommune, hvor HK'ere har lav anciennitet.

4.3 Personaleudgifter opdelt på områder

Analysens resultater er yderligere opdelt på områderne: Central administration (hovedkonto 6), Skoler (hovedfunktion 3.22), Dagtilbud (hovedfunktion 5.25) og Ældre (funktion 5.32.32). Igen er opdelingen foretaget for lønudgifterne til ledere og administrativt ansatte. For en opgørelse på antal ansatte, se bilag. Overordnet set er mønsteret dog det samme, uanset om vi opgør antal ansatte eller lønkroner.

Tabel 4.4 viser lønudgifterne opdelt på områder. Det fremgår, at Gribskov Kommune har væsentligt større udgifter til løn til den centrale administration (på hovedkonto 6) end gruppen af sammenligningskommunerne og landsgennemsnittet. Omvendt er lønudgifterne på de tre andre områder væsentligt lavere for Gribskov Kommune end for alle de øvrige sammenligningskommuner og landsgennemsnittet – i særdeleshed på ældreområdet. Tallet afspejler Gribskavs høje udliciteringsgrad på ældreområdet, som giver kommunen meget få lønudgifter til ledere og administrativt personale på ældreområdet, men til gengæld flere administrative opgaver centralt.

Tabel 4.4 Lønudgifter opdelt på områder, gennemsnit 2013 (kr. pr indbygger)

	Alle konti	Hovedkonto 6, Administration	Hovedfunktion 3.22, skole	Hovedfunktion 5.25, Dagtilbud	Funktion 5.32.32, Ældre
Fredensborg	7.959 (111)	4.634 (122)	947 (106)	746 (131)	525 (135)
Frederikssund	6.801 (95)	3.279 (86)	1.021 (114)	669 (118)	560 (144)
Gribskov	6.808 (95)	4.497 (119)	716 (80)	436 (77)	161 (41)
Halsnæs	7.646 (107)	4.597 (121)	851 (95)	447 (78)	500 (129)
Helsingør	7.955 (111)	4.140 (109)	1.114 (125)	829 (146)	373 (96)
Hillerød	7.739 (108)	3.354 (88)	1.235 (138)	833 (146)	483 (125)
Hele landet	7.159 (100)	3.794 (100)	895 (100)	569 (100)	388 (100)
Gennemsnit af 6 kommuner	7.511 (105)	4.034 (106)	1.004 (112)	686 (121)	429 (111)

Note: Opgjort for tjenestemænd og overenskomstansatte. Tal i parentes angiver indekstal, hvor 100 = vægtet landsgennemsnit.

Kilde: KRL, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

På skole- og dagtilbudsområdet udgøres langt størstedelen af lønudgifterne til administration og ledelse af de decentrale ledere, og lønudgiften pr. indbygger vil derfor i høj grad afspejle den skole- og dagtilbudsstruktur, man har valgt. Mange små enheder med hver sin leder vil automatisk give højere udgifter til området, mens en struktur hvor man har samlet skoler og dagtilbud i større enheder og etableret en fælles områdeledelse vil give færre lønudgifter. Derudover har det betydning for udgifterne på disse to områder, om man er en børnerig kommune samt omfanget af private tilbud.

På skoleområdet skal man desuden være opmærksom på, at antallet af skoleledere og administrative medarbejdere på landsplan og i den enkelte kommune også er påvirket af, om der er mange fri- og privatskoler, som det blandt andet er tilfældet i Gribskov, Fredensborg og Hillerød Kommuner (se bilag for opgørelse af andel fri- og privatskoler). I så fald vil

kommunen have færre lønudgifter til skoleledere. På dagtilbudsområdet kan tallene være påvirket af, om kommunerne har mange selvejende institutioner, som kommunen ikke køber løn for, da lønudgiften til personalet heri i så fald ikke indgår i opgørelsen. Landsgennemsnittet er således en smule påvirket heraf, idet Københavns og Frederiksberg Kommuner har en del selvejende institutioner. Det skal desuden bemærkes, at der i opgørelsen ikke er taget højde for, at der i kommunerne kan være forskellig praksis mht., om fx dagtilbudsledere også varetager pædagogfaglige opgaver i store dele af arbejdstiden.

For ældreområdet har det naturligvis også betydning for lønudgiften til ledelse og administration, om kommunen har mange ældre indbyggere. Derudover har det – som allerede nævnt – stor betydning, om kommunerne har udliciteret store dele af ældreplejen, da kommunen derved har færre lønudgifter til ledere og administrative medarbejdere på ældreområdet (kommunen har naturligvis stadig en udgift – blot ikke i form af løn til egne medarbejdere).

For de tre sektorområder betyder de ovennævnte forhold, at det kan være et bedre pejlemærke at se på, hvor stor en andel lederne og de administrative medarbejdere udgør af alle kommunens ansatte på skole-, dagtilbuds- og ældreområdet. En høj privatskoleandel vil således både betyde færre skoleledere (der regnes som administrativ) og færre lærere (der regnes som ikke-administrativ). På dagtilbudsområdet vil det også neutralisere betydningen af, at der evt. er selvejende institutioner, hvis medarbejdere ikke indgår i opgørelsen, idet både dagtilbudsledere (administrativ) og pædagoger og pædagogmedhjælpere (ikke-administrativ) ikke regnes med. På ældreområdet vil administrationens andel også give et bedre billede i tilfælde af udlicitering, da en udlicitering af området vil betyde, at kommunen både aflønner færre administrative og ikke-administrative medarbejdere (fx SOSU-assistenter m.fl.). I afsnittet nedenfor opgøres derfor for hvert område den andel, som de administrative medarbejdere udgør af det samlede personale.

Tabel 4.5 Administrationens andel af det samlede personale – procent

	Alle konti	Den centrale adm. (HK 6)	Skole (hf 3.22)	Dagtilbud (hf 5.25)	Ældre (5.32.32)
Fredensborg	24	95	13	10	8
Frederikssund	22	95	12	11	10
Gribskov	30	92	12	10	6
Halsnæs	23	95	10	8	7
Helsingør	23	94	11	14	5
Hillerød	22	96	13	15	7
Hele landet	23	90	12	10	6
Gennemsnit af 6 kommuner	24	94	12	12	7

Note: Opgjort for tjenestemænd og overenskomstansatte.

Kilde: KRL, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Hvis vi starter med at se på de tre sektorområder, ser vi af tabellen, at når vi i stedet opgør administrationens andel, så ligger Gribskov nu på niveau med landsgennemsnittet og på niveau eller lidt under gennemsnittet for hele gruppen af sammenligningskommuner. I Gribskov fylder ledere og administrativt personale således hverken mere eller mindre i forhold til det ikke-administrative personale, end det er tilfældet på landsplan for skole-, dagtilbuds- og ældreområdet.

Ser vi på administrationens andel af det samlede personale for hele kommunen samlet set, fremgår det, at det i Gribskov Kommune knap er en tredjedel af det samlede antal ansatte,

som arbejder med administration, mens det for hele landet og for gruppen af sammenligningskommuner gennemsnitligt er knap en fjerdedel af de ansatte, der arbejder med administration.

Andelsmæssigt har Gribskov Kommune altså flere administrativt ansatte end gennemsnittet af landet og sammenligningskommunerne. Forklaringen skal dog primært findes i, at Gribskov Kommune netop har udliciteret mange velfærdsydelser og har en høj privatskoleandel – og dermed aflønner kommunen langt færre SOSU-assistenten, lærere og andet ikke-administrativt personale. Kommunen vil dog nødvendigvis have en række centrale administrative chefer og personale, der udfører myndighedsarbejde, hvis opgaver ikke kan udliciteres. Dermed udgør de administrative ansatte automatisk en større *andel*. Som vist tidligere er der ikke et højt antal administrative og ledende medarbejdere samlet set, når Gribskov Kommune holdes op imod de øvrige kommuner.

Litteratur

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

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

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

Bilag 1 Supplerende opgørelser

Analyse af omfanget af køb af ydelser hos private leverandører.

Bilagstabel 1.1 Udgifter til køb af ydelser ved private leverandører (art 4.5 og 4.9) – opgjort i kroner pr. indbygger

Fredensborg	1.313
Frederikssund	1.486
Gribskov	1.922
Halsnæs	1.870
Helsingør	1.537
Hillerød	1.637
Hele landet	1.352
Gennemsnit 6 kommuner	1.611

Kilde: Danmarks Statistik, regnskabstal fra 2013, afgrænset til hovedkonto 6 (administration) fratrasket udgifter i forbindelse med valg (funktion 6.42.43) og lønpuljer (hovedfunktion 6.52) samt art 5.1 tjenestemandspensioner.

Bilagstabel 1.2 Antal ansatte opdelt på stillingskategorier (pr. 1.000 indbygger)

	Alle administrativt ansatte	Kategori 1: sekretariats- funktioner	Kategori 2: Chefer	Kategori 3: Decentrale ledere	Kategori 4: Myndigheds- personale
Fredensborg	15,86 (106)	8,13 (112)	0,49 (90)	4,50 (112)	2,74 (89)
Frederikssund	14,01 (94)	6,68 (92)	0,48 (88)	4,53 (113)	2,32 (75)
Gribskov	13,63 (91)	7,25 (100)	0,61 (112)	2,96 (74)	2,81 (91)
Halsnæs	15,44 (103)	8,34 (115)	0,80 (148)	3,68 (92)	2,61 (84)
Helsingør	15,80 (106)	8,17 (112)	0,54 (99)	4,36 (108)	2,73 (88)
Hillerød	15,64 (105)	7,79 (107)	0,41 (76)	5,51 (137)	1,93 (62)
Hele landet	14,92 (100)	7,27 (100)	0,54 (100)	4,02 (100)	3,09 (100)
Gennemsnit af 6 kommuner	15,10 (101)	7,72 (106)	0,54 (99)	4,33 (108)	2,52 (81)

Note: Tal i parentes angiver indekstal, hvor 100 = vægtet landsgennemsnit.

Kilde: KRL, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Bilagstabel 1.3 Antal ansatte fordelt på hovedfunktioner (pr. 1.000 indbyggere)

	Alle konti	Hovedkonto 6, Administration	Hovedfunktion 3.22, skole	Hovedfunktion 5.25, Dagtilbud	Funktion 5.32.32, Ældre
Fredensborg	15,86 (106)	9,20 (115)	1,81 (103)	1,51 (130)	1,06 (132)
Frederikssund	14,01 (94)	6,75 (85)	2,03 (115)	1,34 (115)	1,23 (153)
Gribskov	13,63 (91)	8,96 (112)	1,44 (81)	0,87 (75)	0,30 (37)
Halsnæs	15,44 (103)	9,39 (118)	1,62 (92)	0,85 (73)	1,02 (127)
Helsingør	15,80 (106)	8,27 (104)	2,01 (114)	1,67 (143)	0,69 (86)
Hillerød	15,64 (105)	6,65 (83)	2,39 (135)	1,82 (156)	0,98 (122)
Hele landet	14,92 (100)	7,98 (100)	1,77 (100)	1,17 (100)	0,80 (100)
Gennemsnit af 6 kommuner	15,10 (101)	8,10 (101)	1,92 (109)	1,40 (120)	0,87 (108)

Note: Tal i parentes angiver indekstal, hvor 100 = vægtet landsgennemsnit.

Kilde: KRL, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Bilagstabel 1.4 Andel fri- og privatskoleelever af alle elever i grundskolen, pr. 5/9 2012

Fredensborg	23
Helsingør	9
Hillerød	24
Frederikssund	14
Halsnæs	3
Gribskov	28

Kilde: Danmarks Statistiks elevregister INTE.

Bilagstabel 1.5 Oversigt over stillinger, der regnes som administrative

1 Administrative støttefunktioner / sekretariatsbetjening
Akademikere, KL
Bachelor m.fl., gammelt lønforløb
Bachelor 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
Bachelor 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.
Erhvervssproglige korrespondenter
Finansøkonomer
Informatikassistenter
It-koordinatorer
It-medarbejdere
Kontorassistenter
Kontorelever
Kontorfunktionærer
Kontorledere
Kontorserviceelever
Kontorserviceuddannede
Ledere
Lægesekretærer
Markedsføringsøkonomer
Overassistenter
Professionsbachelor
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
Afdelingsbibl./filialled., gl. lønforløb
Ledende psykologer
Beredskabspers. i chef/lederstillinger
Beredskabschefer
Beredskabschefer, honorarlønnede
Beredskabsinspektører
Beredskabsinspektører, honorarlønnede
Viceberedskabschefer
Viceberedskabsinspektører
Bibliotekarere (tj.mænd) inkl. ledere
Ledere
Ledere/melleml./spec., pers.ordn.
Mellemledere
Hjemmevejledere og pæd.pers., døgninst.
Afdelingsledere
Dagcenter-/daghjemsledere
Husholdningsledere
Viceforstandere
Kantineledere / rengøringsledere / -chefer
Kantineledere
Rengøringsledere/-chefer
Kontor- og it-personale, KL
Ledere ved forsorgshjem/krisecentre
Laboratorie- og miljøpersonale, KL
Ledere/melleml./specialister
Led. værkst.pers. mv., klientv., KL
Institutionsledere
Ledere m.fl., undervisningsområdet
Afdelingsledere, folkeskolen
Afdelingsledere, spec.underv. for voksne
Afdelingsledere, sprogcentre
Afdelingsledere, ungd.sk./u.kostsk.,LC
Ledende skolepsykologer
Ledere, folkeskolen
Ledere, LU
Ledere, silkeborg data
Ledere, spec.underv. for voksne
Ledere, sprogcentre
Ledere, ungd.sk./u.kostsk.,LC
Ledere, UUV
Mellemledere, folkeskolen
Mellemledere, LU
Mellemledere, spec.underv. for voksne

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

Bilagstabel 1.6 Tilføjelse af administrative medarbejdere ud fra kontering

Hvis konteret på 6.45 medregnes også følgende stillinger i kategorien 1 eller 4	
Akademikere, KL	
Bibliotekarere, nyt lønforløb	1
Forhandlingskartellets personale	
Jordbrugsteknologer	4
Hjemmevejledere og pæd.pers., døgninst.	
Børne- og ungekonsulenter	1
Familieplejekonsulenter	1
Socialpædagoger	1
Lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv.	
Lærere, grundløn	1
Lærere, komb.løn	1
Skolekonsulenter, grundløn	1
Pæd. pers., daginst. / klub / skolefr.	
Pædagoger	1
Pæd. pers., forebyg. og dagbehandl. omr.	
Pædagoger	1
Pæd. pers., særlige stillinger	
Pædagoger	1
Social- og sundhedspersonale, KL	
Hjemmehjælpere	4
Plejhjemsassistenter	4
Social- og sundhedsassistenter	4
Social- og sundhedshjælpere	4
Social- og sundhedspersonale, ikke-udd.	4
Sygehjælpere	4
Øvr. social- og sundhedspersonale	4
Syge- og sundhedspersonale – basis, KL	
Ergoterapeuter	4
Fysioterapeuter	4
Sygeplejersker	4

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



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

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