

Bilag 3: Metode

Kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2021



Indenrigs- og
Boligministeriets
BENCHMARKINGENHED

Publikationen kan hentes på hjemmesiden for
Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed:
www.benchmark.dk

Henvendelse om publikationen kan ske til kontaktpersonen
på analysen, som fremgår af hjemmesiden.

Indhold

1 Anvendt opgørelsesmetode	3
1.1 Opmærksomhedspunkter ved opgørelsesmetoden.....	4
2 Administrative stillingskategorier.....	8
3 Etablering af benchmarkingindikator	12
3.1 Opmærksomhedspunkter ved benchmarking.....	12
4 Modelspecifikationer.....	14

1 Anvendt opgørelsesmetode

Vores opgørelsesmetode af kommunernes udgifter til administration og ledelse tager udgangspunkt i VIVEs kombinationsmetode¹, som vi har foretaget enkelte justeringer af. Kombinationsmetoden består som navnet antyder af en kombination af to andre opgørelsesmetoder: Regnskabsdatametoden og personaledatametoden².

I kombinationsmetoden opgøres de administrative lønudgifter efter personaledatametoden. Lønudgifterne beregnes på baggrund af (I) antal fuldtidsansatte inden for de stillingskategorier, som daværende regering og KL har defineret som administrative, og (II) gennemsnitslønningerne på landsplan inden for disse stillingskategorier. Efter personaledatametoden kan de stillingskategorier, der henføres til administrationsområdet, inddeles i fire administrationstyper: Administrative støttefunktioner, administrative chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere. I vores analyse behandles administrative støttefunktioner og administrative chefer samlet, da de beskæftiger sig med samme opgavefelt.

Ved at tage afsæt i personaledatametoden, tages der højde for fejlkontering og forskelle i konteringspraksis på tværs af kommunerne i forhold til lønudgifterne, der er den primære udgiftsart på administrationsområdet. Samtidig giver metoden mulighed for at opdele administrationsudgifterne på forskellige administrationstyper.

I kombinationsmetoden kombineres lønudgifterne fra personaledatametoden med de centrale administrationsudgifter udover løn (herefter kaldet øvrige administrationsudgifter udover løn). Konkret medtages udgifterne på hovedfunktion 6.45: *Administrativ organisation*, som blandt andet omfatter udgifter til varekøb på administrationsområdet, IT-udgifter og betalinger for tjenesteydelser til private leverandører og andre kommuner³. Dog udelades funktion 6.45.50: *Administrationsbygninger*, som blandt andet omfatter huslejudgifter og vedligeholdelsesudgifter til administrationsbygninger. Det skyldes, at nogle kommuner lejer deres administrationsbygninger, og dermed har huslejudgifter, mens andre kommuner ejer administrationsbygningerne. Tidligere analyser har vist, at denne forskel kan have betydning for kommunernes udgifter til administration, hvilket vil kunne skævvride sammenligninger af kommunernes administrationsudgifter.

Opsummerende omfatter kommunernes udgifter til administration og ledelse opgjort efter kombinationsmetoden følgende elementer:

- Lønudgifter til administrative støttefunktioner og chefer.
- Lønudgifter til myndighedspersonale.
- Lønudgifter til decentrale ledere.
- Øvrige administrationsudgifter udover løn.

I tabel 1 nedenfor ses en detaljeret definition af den anvendte opgørelsesmetode.

¹ Bæk, Thomas Astrup & Kurt Houlberg (KORA,2016): *Kommunernes administrative ressourceforbrug. Resultater og perspektiver ved en ny kombineret opgørelsesmetode*.

² I aftalen om kommunernes økonomi for 2013 blev daværende regering og KL enige om de to opgørelsesmetoder af kommunernes administrationsudgifter. Fordele og ulemper ved disse opgørelsesmetoder er beskrevet i analysen "Benchmarking af kommunernes udgifter til ledelse og administration" fra 2018, der kan hentes på enhedens hjemmeside <http://www.benchmark.dk/>.

³ I analysen er der generelt fokus på nettodriftsudgifter. Disse betegnes dog blot "udgifter".

Tabel 1

Anvendt opgørelsesmetode	
Lønudgifter	Øvrige administrationsudgifter udover løn
<p>Antal fuldtidsansatte i personalegrupperne administrative støttefunktioner, administrative chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere, der er ansat som tjenestemænd, overenskomstan-satte eller fleksjobansatte (se tabel 2-5).</p> <p>Udvalgte stillingskategorier, der ikke indgår i de fire personalegrupper, medregnes alligevel, hvis de aflønnes fra hovedfunktion 6.45. Disse stillingskategorier fremgår af kapitel 2 nedenfor.</p> <p>Ekstraordinært ansatte og elever indgår ikke.</p> <p>For at finde lønudgiften ganges antal fuldtidsansatte med gennemsnitslønningerne på landsplan for de enkelte stillingskategorier.</p> <p>Der er tillagt et gennemsnitligt pensionsbidrag til tjenestemænds bruttoløn.</p>	<p>Hovedart 2-9 (ekskl. art 5.1) og dranst 1 og 2</p> <p>Funktionerne:</p> <p>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</p>
Kilde	Særudtræk fra KRL
	Danmarks Statistik

I analysen sættes kommunernes administrationsudgifter i forhold til indbyggertallet, hvorfor administrationsudgifterne opgøres i kroner pr. indbygger. Indbyggertallet er opgjort som et gennemsnit henover det enkelte år, der betragtes.

1.1 Opmærksomhedspunkter ved opgørelsesmetoden

Selvom den anvendte opgørelsesmetode tager højde for nogle af de problematikker, der er ved andre opgørelsesmetoder af kommunernes udgifter til administration og ledelse, så er der stadig en række forhold, som man bør være opmærksom på, når man sammenligner de enkelte kommuners administrationsudgifter. Nedenfor er nogle af disse opmærksomhedspunkter omtalt.

Opmærksomhedspunkter primært vedrørende de administrative lønudgifter

Selvejende institutioner

Der kan være forskel på, hvor mange selvejende institutioner den enkelte kommune har, om disse selv varetager administrative opgaver, og om deres løn bliver udbetalt via kommunens lønsystem. Hvis de selvejende institutioner varetager administrative opgaver, som ellers ville være blevet løst af kommunen, og lønudgifterne til disse medarbejdere ikke udbetales via kommunens lønsystem, vil disse udgifter ikke blive medtaget i opgørelsen af kommunernes administrationsudgifter.

Betydningen af landsgennemsnitlige lønninger for udgiftsudviklingen

Der er en klar geografisk tendens i, hvilke kommuner der har de højeste gennemsnitlige lønudgifter set under ét, og hvilke kommuner der har de laveste gennemsnitlige lønudgifter. For at øge sammenligneligheden på tværs af kommunerne i hele landet, er kommunernes administrationsudgifter i denne analyse opgjort ud fra gennemsnitslønningerne på landsplan inden for hver stillingskategori. Dermed er de lønudgifter der benævnes "de faktiske" lønudgifter i analysen et beregnet tal, der afviger en smule i forhold til de faktisk afholdte lønudgifter i den enkelte kommune.

Fordi vi anvender de landsgennemsnitlige lønninger i opgørelsen af kommunernes udgifter til administration og ledelse skal man være opmærksom på, at hvis en kommune har nedbragt eller forøget den gennemsnitlige løn som hver enkelt medarbejder i de enkelte stillingskategorier får udbetalt, så vil det ikke slå igennem i tallene eller udviklingen. Da vi anvender de landsgennemsnitlige lønninger for hver enkelt stillingskategori, så vil ændringer i sammensætningen af ens administrative personale stadig slå igennem, ligesom ændringer i kommunernes personaleletal også vil kunne ses i analysens udgiftstal.

Opmærksomhedspunkter primært vedrørende de øvrige administrationsudgifter udover løn

Udkontering af administrationsudgifter efter reglerne om omkostningsbaserede takster

Der kan være forskel på, om kommunerne har udkonteret administrationsudgifter vedrørende tilbud på det specialiserede børneområde samt voksen-, ældre- og handicapområdet, der følger af reglerne i budget- og regnskabssystemet for kommunerne. Hvis kommunen ikke har fulgt reglerne, vil den, alt andet lige, se relativt dyrere ud i forhold til kommuner, der har udkonteret administrationsudgifterne i henhold til reglerne.

Udkontering af øvrige administrationsudgifter udover løn

Der kan være forskel på, om kommunerne har udkonteret dele af de større fællesudgifter såsom IT, telefoni og forsikring til de decentrale institutioner, eller om disse afholdes samlet på hovedkonto 6. Kommuner, der afholder udgiften samlet på hovedkonto 6, vil, alt andet lige, have højere udgifter til øvrig administration udover løn end kommuner, der udkonterer dele af udgifterne.

Indtægter og udgifter på hovedkonto 6

Sammenligninger efter kombinationsmetoden kan blive påvirket af, om kommunerne har bogført ekstraordinært store indtægter eller udgifter på én af de funktioner, som indgår i opgørelsesmetoden. Det kan eksempelvis skyldes konteringsfejl i enkelte år eller forskydninger mellem indtægter og udgifter. Hvis kommunerne har bogført ekstraordinært store indtægter eller udgifter vil disse påvirke de øvrige administrationsudgifter udover løn.

Decentrale administrative udgifter udover løn

Gruppering 200: *Ledelse og administration* indgår ikke i opgørelsesmetoden. Dermed medtages øvrige decentrale administrationsudgifter udover løn ikke i analysen. Dette er valgt, da der er stor forskel på, om kommunerne benytter sig af grupperingen eller ej, og i hvilket omfang. Derfor vurderes det, at resultaterne af benchmarkinganalyserne vil blive skævvredet mere, hvis gruppering 200: *Ledelse og administration* medtages, end hvis den udelades. De decentrale lønudgifter indgår dog stadig i opgørelsesmetoden, da disse er en del af personalestatistikmetoden.

Ændring i enkelte kommuners konteringspraksis over tid

Den enkelte kommune kan godt ændre sin egen konteringspraksis over tid. Det kan eksempelvis være motiveret af, at man har identificeret en konteringsfejl. Lokale ændringer i konteringspraksis kan påvirke niveauet og udviklingen i den enkelte kommunes øvrige administrationsudgifter udover løn i analysen.

Som det fremgår af vores tidligere administrationsanalyser, så kan der være forskel på, hvor store udgifter kommunerne har til øvrige administrationsudgifter udover løn, ligesom nogle kommuners øvrige administrationsudgifter udover løn ændrer sig en del fra år til år. Det er ikke muligt ud fra det tilgængelige datagrundlag at vurdere, hvad der driver disse forskelle og ændringer – og i hvor høj grad ændringerne er reelle eller er et udtryk for, at nogle kommuner skifter konteringspraksis. Det skyldes blandt andet, at de øvrige administrationsudgifter udover løn består af mange forskellige

udgifts- og indtægtsarter. Og at de øvrige administrationsudgifter udover løn eksempelvis kan blive påvirket af ekstraordinært store indtægter og udgifter i enkelte regnskabsår. Det hører dog med til billedet, at de øvrige administrationsudgifter udover løn er den udgiftstype, der fylder mindst i kommunernes samlede administrationsudgifter, når disse opgøres efter kombinationsmetoden. Herudover kan det nævnes, at der ikke ses de samme udsving på landsplan i udgifterne til øvrige administrationsudgifter udover løn.

Udfordringen med konteringspraksis gør sig ikke på samme måde gældende for kommunernes personaletal. Det skyldes, at personaletallene er afgrænset efter de gældende overenskomster, der er ens på tværs af kommunerne.

Generelle opmærksomhedspunkter

Timelag i gennemslag af tiltag

Når man som kommune vurderer sin egen udvikling og udgiftstal, skal man være opmærksom på, at der kan være et timelag før eventuelle gennemførte tiltag kan aflæses i tallene.

Forpligtende samarbejde

Nogle kommuner indgår i et forpligtende kommunalt samarbejde, hvor de involverede kommuner udfører opgaver for hinanden. Det at indgå i et forpligtende samarbejde kan have betydning for kommunernes administrationsudgifter, der enten kan være lavere eller højere end ellers afhængigt af, om kommunen er køber eller sælger i det forpligtende samarbejde. Når kommunernes udgifter til administration og ledelse opgøres efter kombinationsmetoden indgår de øvrige centrale administrationsudgifter udover løn i opgørelsesmetoden, hvormed både udgifter og indtægter knyttet til det forpligtende samarbejde er en del af opgørelsesmetoden, hvis de konteres på hovedfunktion 6.45.

Herudover har vi i forbindelse med specifikationen af de regressionsmodeller, der indgår i analysen, undersøgt, om det at indgå i et forpligtende samarbejde, være køber i et forpligtende samarbejde eller at være sælger i et forpligtende samarbejde, forklarer en del af variationen mellem kommunernes udgifter til administration og ledelse. Det har vist sig at være tilfældet for kommunernes udgifter til myndighedspersonale, hvor vi tager højde for, om man er køber i et forpligtende samarbejde. Det har altså også vist sig ikke at være tilfældet i forhold til de øvrige administrationstyper, som vi har lavet en model for i analysen.

På baggrund af ovenstående vurderes det, at der i videst mulige omfang er taget højde for, om man indgår i et forpligtende samarbejde eller ej.

Køb og salg

Når kommuner køber og sælger ydelser af hinanden, som fx pladser på det specialiserede social-område, eller køber visse ydelser af private leverandører, kan det have betydning for, hvor mange ansatte den enkelte kommune har. Det kan både gøre sig gældende i forhold til antallet af administrative medarbejdere og ikke-administrative medarbejdere.

Vi opgør kommunernes samlede udgifter til administration og ledelse, som en kombination af både lønudgifter og øvrige administrationsudgifter udover løn. Dermed inkluderer opgørelsen af kommunernes udgifter til administration og ledelse i analysen fx også de indtægter på hovedfunktion 6.45,

der skal dække de udgifter i den centrale administration som skyldes, at kommunen driver specialiserede institutioner⁴, der er omfattet af reglerne om omkostningsbaserede takster.

Til gengæld er den indtægt ikke med i opgørelsen af kommunernes udgifter til administration og ledelse, der skal dække trækket på den decentrale administration ved at drive specialiserede institutioner. Det skyldes, at de decentrale administrative udgifter udover løn ikke er en del af opgørelsesmetoden, da der er udfordringer med sammenligneligheden på tværs af kommuner, jf. ovenstående opmærksomhedspunkt "Decentrale administrative udgifter udover løn". I det omfang der er decentral administration, som en konsekvens af køb og salg af pladser, kan det altså have en vis betydning for kommunernes udgifter til administration og ledelse.

⁴ Det administrative overhead der er en del af de omkostningsbaserede takster fremgår af kommunens regnskab som en indtægt på hovedfunktion 6.45, og som en udgift på hovedkonto 5.

2 Administrative stillingskategorier

I de følgende tabeller præsenteres de overenskomstområder og stillingsgrupper, der efter personalemetoden henføres til de tre administrationstyper: Administrative støttefunktioner og chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere. Tilsammen udgør de præsenterede overenskomstområder og stillingsgrupper de ansatte, der indgår i afgrænsningen af kommunernes administration.

Tabel 2

Administrative støttefunktioner og chefer

Administration og IT mv., KL

Administrationsøkonomer

Assistenten

Datamatikere/Datanomer/AU'ere

Edb-assistenten

Edb-medarbejdere, Kbh

Erhvervsproglige korrespondenter

Financial controller

Finansøkonomer

Informatikassistenter

It-koordinatorer

It-medarbejdere

Kontorassistenter

Kontorelever

Kontorfunktionærer

Kontorledere

Kontorserviceuddannede

Ledere

Lægeseekretærer

Markedsføringsøkonomer

Overassistenter

Professionsbachelor

Revisorer

Serviceøkonomer

Specialister

Specialister, it-personale

Sundhedsservicesekretærer

Øvrigt kontor- og it-personale

Administration og IT mv., Regioner

Assistenten

Kontorassistenter

Specialister

Akademikere, KL

Bachelor m.fl.

Chefkonsulenter

Chefpsykologer

Civiløkonomer

Handelsjurister m.fl.

Jurister og økonomer

Magistre

Specialkonsulenter

Øvr. akademikere

Øvr. akademikere, skalatrinaflønnede

Akademikere, Regioner

Jurister og økonomer

Magistre

Journalister, KL

Journalister

Journalistpraktikanter

Chefer, KL

Andre chefer

Chefer, Kbh

Forvaltningschefer/tekniske chefer

Kommunaldirektører

Ledere m.fl., undervisningsområdet

Ledere, forvaltningen

Anm.: Tekst markeret med fed er overenskomstområderne, som de enkelte stillingskategorier hører ind under. Afgrænsningen af stillingskategorier følger personalemetoden og den officielle opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug.

Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor

Tabel 3
Myndighedspersonale

Administration og IT mv., KL		Socialrådgivere/socialformidlere, KL	
Jobkonsulenter/Vejledere m.fl.		Jobkonsulent/vejleder ved UU	
Socialformidlere, Gentofte		Socialformidlere	
Akademikere, KL		Socialrådgivere	
Akademiingeniører		Souschefer ved forsorghjem/krisecentre	
Arkitekter		Socialrådgivere, Regioner	
Civilingeniører		Socialrådgivere	
Diplomingeniører		Speciallægekonsulenter	
Landinspektører		Speciallægekonsulenter	
Teknikumingeniører		Tandlægekonsulenter	
Bygningskonstruktører		Tandlægekonsulenter	
Bygningskonstruktører		Tekniske designere m.fl., KL	
Pædagogisk personale i dagplejeordninger		Byggeteknikere/produktionsteknologer	
Pædagoger i pladsanvisningen		Tekniske designere	
Pædagogiske konsulenter			
Pædagogiske konsulenter			

Anm.: Tekst markeret med fed er overenskomstmråderne, som de enkelte stillingskategorier hører ind under. Afgrænsningen af stillingskategorier følger personalemetoden og den officielle opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug.
Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor

Tabel 4
Decentrale ledere

Administration og IT mv., KL		Viceskoleinsp., specialundervisning for voksne	
Ledere ved forsorghjem/krisecentre		Viceskoleinsp., sprogcentre	
Akademikere, KL		Viceskoleinsp., ungd.sk./u.kostsk., LC	
Ledende psykologer		Øvrige ledere m.fl., undervisningsområdet	
Beredskabspers. i chef- & lederstillinger		Ledere/mellemedere ved kommunal ældreomsorg	
Beredskabschefer		Ledere/mellemedere	
Beredskabschefer, honorarlønnede		Øvr. led./mellemedere ved kommunal ældreomsorg	
Beredskabsinspektører		Lærere og pæd. ledere, Sankt Annæ gymnasium	
Beredskabsinspektører, honorarlønnede		Pædagogiske ledere	
Viceberedskabschefer		Musikskoleledere	
Viceberedskabsinspektører		Mellemedere	
Bibliotekarere (tjenestemænd) inkl. ledere		Musikskoleledere	
Ledere		Plejhjemsforstandere	
Mellemedere		Forstandere/souschefer, grundløn 32	
Ergo- Fysio- og Jordemødre, ledere KL		Pæd. pers., daginst./klub/skolefr.	
Ledende ergoterapeuter		Souschefer/afdelingsledere	

Ledende fysioterapeuter	Pædagogisk uddannede ledere
Ledende jordemødre	Ledere
Kantineledere/rengøringsledere/-chefer	Social- og sundhedspersonale, KL
Kantineledere	Afdelingsledere
Rengøringsledere/-chefer	Socialrådgivere/socialformidlere, KL
Laboratorie- og miljøpersonale, KL	Ledere ved forsorghjem/krisecentre
Specialister Mellemedere og Ledere	Ledere, socialformidlere
Led. værkst.pers. mv., klientv.,KL	Ledere, socialrådgivere
Institutionsledere	Socialpædagoger og pæd.pers.døgninst.mv.
Ledere m.fl., undervisningsområdet	Afdelingsledere
Afdelingsledere, folkeskolen	Dagcenter-/daghjemsledere
Afdelingsledere, specialundervisning for voksne	Husholdningsledere
Afdelingsledere, sprogcentre	Viceforstandere
Afdelingsledere, ungd.sk./u.kostsk.,LC	Syge- og sundhedspers., ledere, KL
Ledende skolepsykologer	Ledende psykomotoriske terapeuter
Ledere, folkeskolen	Ledende sundhedsplejersker
Ledere, LU	Ledende sygeplejersker
Ledere, silkeborg data	Ledende tandplejere
Ledere, specialundervisning for voksne	Syge- og sundhedspers., ledere, Regioner
Ledere, sprogcentre	Ledende sygeplejersker
Ledere, ungd.sk./u.kostsk.,LC	Tandlæger
Ledere, UUV	Afdelingstandlæger
Mellemedere, folkeskolen	Klinikchefer
Mellemedere, LU	Teknisk Service
Mellemedere, Silkeborg data	Tekniske servicechefer
Mellemedere, specialundervisning for voksne	Tekniske serviceledere
Mellemedere, sprogcentre	TL, byggeri, miljø, energi og kultur, KL
Mellemedere, ungd.sk./u.kostsk.,LC	Ledere/mellemedere/specialister, Kbh.
Mellemedere, UUV	Øvrige
Pædagogiske medhjælpere, LU	Personale ved aftenskoler/fritidsunderv.
Skolekonsulenter med ledelsesbeføjelser	
Skolepsykologer med særlige beføjelser	
Viceskoleinsp., folkeskolen	

Anm.: Tekst markeret med fed er overenskomstråderne, som de enkelte stillingskategorier hører ind under. Afgrænsningen af stillingskategorier følger personaledatametoden og den officielle opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug. Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Tabel 5

Ikke-administrativt personale, der henføres til administration, hvis lønnen primært konteres på hovedfunktion 6.45

Akademikere, KL	Administrationstype
Bibliotekarer	Administrative støttefunktioner
Ergo- Fysio- og Jordemødre, basis KL	
Ergoterapeuter	Myndighedspersonale
Fysioterapeuter	Myndighedspersonale
Forhandlingskartellets personale	
Jordbrugsteknologer	Myndighedspersonale
Lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv.	
Lærere	Administrative støttefunktioner
Skolekonsulenter	Administrative støttefunktioner
Vejledere, UUV	Administrative støttefunktioner
Pæd. pers., daginst./klub/skolefr.	
Pædagoger	Administrative støttefunktioner
Pæd. pers., forebyg. og dagbehandl. omr.	
Pædagoger	Administrative støttefunktioner
Pæd. pers., særlige stillinger	
Pædagoger	Administrative støttefunktioner
Social- og sundhedspersonale, KL	
Social- og sundhedsassistenter	Myndighedspersonale
Social- og sundhedshjælpere	Myndighedspersonale
Øvr. social- og sundhedspersonale	Myndighedspersonale
Socialpædagoger og pæd.pers.døgninst.mv.	
Børne- og ungekonsulenter	Administrative støttefunktioner
Familieplejekonsulenter	Administrative støttefunktioner
Socialpædagoger	Administrative støttefunktioner
Syge- og sundhedspersonale - basis, KL	
Sygeplejersker	Myndighedspersonale

Anm.: Tekst markeret med fed er overenskomstråderne, som de enkelte stillingskategorier hører ind under. Afgrænsningen af stillingskategorier følger personalemetoden og den officielle opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug. Kolonnen til højre viser, hvilken personalegruppe stillingerne henføres til, hvis lønnen konteres på hovedfunktion 6.45.

Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

3 Etablering af benchmarkingindikator

For at tage højde for at kommunernes udgifter til administration og ledelse kan være påvirket af forskelle i rammevilkår, er der i analysen udregnet en benchmarkingindikator for alle kommuner. Benchmarkingindikatoren viser, om den enkelte kommune har højere eller lavere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. Benchmarkingindikatoren beregnes konkret ved at holde den enkelte kommunes faktiske administrationsudgifter⁵ op i mod de administrationsudgifter, man kunne forvente, kommunen har ud fra kommunens rammevilkår:

$$\frac{\text{Faktiske administrationsudgifter}}{\text{Forventede administrationsudgifter}} \times 100$$

De forventede administrationsudgifter er beregnet ud fra en regressionsmodel. De forskellige regressionsmodeller, der er anvendt i analysen, kan ses i kapitel 4 nedenfor.

Benchmarkingindikatoren sikrer et bedre sammenligningsgrundlag på tværs af kommunerne, fordi betydningen af rammevilkår i betydelig grad er rensset ud. I boks 1 fremgår det, hvordan benchmarkingindikatoren konkret skal fortolkes.

Boks 1

Fortolkning af benchmarkingindikatoren

- Benchmarkingindikator under 100: Kommunens faktiske administrationsudgifter er lavere, end de forventede administrationsudgifter. En kommune med en benchmarkingindikator på 92 har 8 procent lavere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.
- Benchmarkingindikator på 100: Kommunens faktiske administrationsudgifter er ligeså store som de udgifter, man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.
- Benchmarkingindikator større end 100: Kommunens faktiske administrationsudgifter er højere, end de forventede administrationsudgifter. En kommune med en benchmarkingindikator på 114 har 14 procent højere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår.

3.1 Opmærksomhedspunkter ved benchmarking

Benchmarkingindikatoren er et estimeret tal, der er behæftet med en vis statistisk usikkerhed. Det betyder, at der ikke skal tolkes for håndfast på den præcise placering af kommunerne. Når vi rangerer kommunerne på et danmarkskort er de derfor inddelt i kvintiler, således at der kun skelnes mellem kommuner, som ligger i den bedste femtedel, næstebedste femtedel og så videre.

Mekanikken ved en regressionsmodel gør desuden, at man ikke kan konkludere noget om størrelsen på de gennemsnitlige administrationsudgifter. Man kan således ikke konkludere, at de kommu-

⁵ De faktiske udgifter til administration og ledelse er beregnet på baggrund af de landsgennemsnitlige lønninger, hvorfor det der benævnes de faktiske udgifter til administration og ledelse vil afvige en smule fra de udgifter til administration og ledelse den enkelte kommune har haft.

ner, der klarer sig godt i benchmarkinganalyserne, ikke potentielt kan sænke deres administrationsudgifter yderligere. Derfor siger benchmarkingindikatoren heller ikke noget om, hvad det samlede potentiale er på området. Det anbefales derfor, at alle kommuner forholder sig til sine administrationsudgifter.

Særligt om fortolkning af benchmarkingindikatorer over tid

Benchmarkingindikatoren i denne analyse er konstrueret ud fra en tværsnitsanalyse, det vil sige ud fra et nedslagspunkt i et enkelt år. Derfor skal man være varsom med at tolke for håndfast på ændringen i benchmarkingindikatorer på tværs af analyser. Det gælder også, hvis man vil sammenligne kommunens benchmarkingindikator fra denne analyse med benchmarkingindikatorerne fra de foregående administrationsanalyser. Også selvom de rammevilkår, der indgår i analyserne, er de samme.

Det skyldes, at benchmarkingindikatorens niveau for den enkelte kommune i fx 2021 vil være afhængig af udgiftsniveauet og spredningen blandt alle kommuner i 2021. Hvis man ser på den præcise ændring i benchmarkingindikatorerne fra 2020 til 2021 for en enkelt kommune, vil man ikke kunne isolere effekten af den enkelte kommunes indsats i forhold til betydningen af, at niveauet og spredningen blandt alle kommuner har ændret sig. Det betyder også, at selvom en kommune har forbedret sine resultater fra et år til et andet, så er det ikke givet, at kommunen har forbedret sin benchmarkingindikator, og man kan faktisk ende med en dårligere benchmarkingindikator, hvis flere andre kommuner har forbedret sine resultater endnu mere i samme periode.

Det er dog fortsat meningsfyldt at se på, hvordan den enkelte kommunes placering i forhold til de andre kommuner har ændret sig over tid. Det skyldes, at den enkelte kommunes placering i forhold til de andre kommuner ikke på samme måde er følsom overfor ændringer i niveauet og spredningen blandt alle kommuner. Det følger af, at modellerne er robuste over tid, og af at vi har anvendt de samme rammevilkår i analyserne.

Her skal man dog også være opmærksom på den statistiske usikkerhed, der generelt er ved benchmarkingindikatorerne, jf. ovenfor. På grund af den statistiske usikkerhed bør man derfor vurdere ændringer i placeringer på et overordnet niveau. Det kan fx være om ens benchmarkingindikator viste, at ens kommunes udgifter lå højere eller lavere end forventet i 2020, og om det fortsat gør sig gældende i 2021. Man vil også kunne se på, om man som kommune lå i bunden, i midten eller i toppen i forhold til de andre kommuner i 2020, og om dette fortsat gør sig gældende i 2021. Disse resultater kan herefter med fordel perspektiveres til kommunens faktiske udgiftsudvikling. Det vil give et mere fyldestående billede af kommunens udgiftsudvikling, hvis man som kommune både ser på udviklingen i forhold til sig selv og relativt til de andre kommuner og deres udvikling.

Det skal understreges, at ovennævnte gælder for udviklingen i benchmarkingindikatorerne på tværs af år. Benchmarkingindikatoren inden for et enkelt år giver fortsat et retvisende billede af, hvor meget den enkelte kommunes udgifter ligger over eller under det niveau, man kunne forvente på baggrund af rammevilkår.

4 Modelspecifikationer

Vi har anvendt de samme rammevilkår i analysens regressionsmodeller, som i vores foregående administrationsanalyser, dog er modellerne kørt på ny med data for 2021. Dermed er parameterestimerne nye, selvom de både i niveau og fortegn ligner dem fra vores tidligere analyser. Vær dog opmærksom på ændringen i kriterierne bag det socioøkonomiske indeks, jf. nedenfor, ligesom det skal nævnes, at variabelen "Rejsetid pr. indbygger" er blevet erstattet med en anden lignende variabel kaldet "Befolkningstæthed". Det skyldes, at variabelen rejsetid, der tidligere har været en del af Indenrigs- og Boligministeriets udgivelse "Kommunal udligning og generelle tilskud", ikke længe opdateres.

Den nye variabel "Befolkningstæthed" er hentet fra Indenrigs- og Boligministeriets nyeste udgivelse af "Kommunal udligning og generelle tilskud" og måler den gennemsnitlige afstand for borgere i kommunen til de nærmeste 2.000 medborgere i fugleflugtslinje ganget med antal indbyggere i kommunen. Variabelen "Befolkningstæthed" minder derfor i høj grad om den tidligere variabel for rejsetid.

Det skal understreges, at variabelen "Befolkningstæthed", der indgår i denne analyse, dermed ikke er den samme variabel, som man fx kan hente på hjemmesiden www.noegletal.dk, hvor der også findes en variabel kaldet befolkningstæthed, der er et udtryk for forholdet mellem en kommunes antal indbyggere og areal.

Herudover skal man som nævnt være opmærksom på, at kriterierne bag det socioøkonomiske indeks er blevet ændret fra 2020 til 2021 i forbindelse med Udligningsreformen. Ændringerne har særligt for enkelte kommuner betydning for deres værdi på det socioøkonomiske indeks. Da det socioøkonomiske indeks indgår som et rammevilkår i flere af de modeller, vi anvender i analysen, vil ændringer i det socioøkonomiske indeks have betydning for den enkelte kommunes forventede administrationsudgifter og dermed også for kommunens benchmarkingindikator i et vidst omfang.

Alle benchmarkinganalyserne i analysenotatet og medfølgende bilag udarbejdes på baggrund af en lineær OLS-regression.

I regressionsmodellerne for henholdsvis kommunernes samlede administrationsudgifter, udgifter til administrative støttefunktioner og chefer og udgifter til decentrale ledere indgår den forklarende variabel ressourcepres. Ressourcepres anvendes i disse modeller alene som kontrolvariabel og indgår ikke i beregningen af det forventede niveau.

I det følgende præsenteres de fire modeller, der er lavet for hhv. kommunernes samlede administrationsudgifter, udgifter til administrative støttefunktioner og chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere. I tabellerne nedenfor fremgår de forklarende variable, deres fortegn og fortolkning samt parameterestimerne.

Tabel 6

Modellspecifikation – Kommunernes samlede udgifter til administration i 2021

Forklarende variabel	Fortegn	Fortolkning	Parameterestimat
Socioøkonomisk indeks	Positivt	Jo større socioøkonomisk udgiftsbehov, desto højere er administrationsudgifterne.	27,1*** (3,8)
Befolkningstal (LOG)	Negativt	Jo højere indbyggertal, desto lavere er administrationsudgifterne (Betydningen af indbyggertallet for administrationsudgifterne er dog aftagende, jo større indbyggertallet bliver).	-1.336,6*** (314,0)
Lille ø-kommune	Positivt	Udgifterne til administrationsområdet vil være højere, hvis kommunen er en lille ø-kommune.	5.030,3*** (578,6)
Ressourcepres, indeks	Negativt	Jo mere økonomisk presset kommunen er, desto lavere er udgifterne til administration.	-123,9*** (19,0)
Konstant			25.777,5*** (2.286,1)
Observationer			98
R ²			0,84

Anm.: *** angiver signifikans på 1 procents niveau, ** angiver signifikans på 5 procents niveau, * angiver signifikans på 10 procents niveau. De kommuner, der er defineret som lille ø-kommune, er Fanø Kommune, Ærø Kommune, Læsø Kommune og Samsø Kommune. Tallene i parentes i kolonnen "Parameterestimat" angiver standardfejlen.

Kilde: KRL, VIVE, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 7

Modellspecifikation – Kommunernes udgifter til administrative støttefunktioner og chefer i 2021

Forklarende variabel	Fortegn	Fortolkning	Parameterestimat
Socioøkonomisk indeks	Positivt	Jo større socioøkonomisk udgiftsbehov, desto højere er administrationsudgifterne.	18,2*** (2,2)
Lille ø-kommune	Positivt	Udgifterne til administrationsområdet vil være højere, hvis kommunen er en lille ø-kommune.	3.396,5*** (279,7)
Ressourcepres, indeks	Negativt	Jo mere økonomisk presset kommunen er, desto lavere er udgifterne til administration.	-112,8*** (11,1)
Konstant			14.030,4*** (1.135,4)
Observationer			98
R ²			0,85

Anm.: *** angiver signifikans på 1 procents niveau, ** angiver signifikans på 5 procents niveau, * angiver signifikans på 10 procents niveau. De kommuner, der er defineret som lille ø-kommune, er Fanø Kommune, Ærø Kommune, Læsø Kommune og Samsø Kommune. Tallene i parentes i kolonnen "Parameterestimat" angiver standardfejlen.

Kilde: KRL, VIVE, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 8

Modellspecifikation – Kommunernes udgifter til myndighedspersonale i 2021

Forklarende variabel	Fortegn	Fortolkning	Parameterestimat
Befolkningstæthed	Positivt	Jo længere befolkningstæthed, desto højere er udgifterne.	165,5*** (34,3)
Ledighed	Positivt	Jo højere ledighed, desto højere er udgifterne.	20.515,1*** (4.176)
Køber i forpligtende samarbejde	Negativt	Udgifterne til myndighedspersonale vil være lavere, hvis kommunen indgår i et forpligtende samarbejde som køber.	-815,0*** (132,3)
Konstant			1.199,1 (168,6)
Observationer			97
R ²			0,36

Anm.: *** angiver signifikans på 1 procents niveau, ** angiver signifikans på 5 procents niveau, * angiver signifikans på 10 procents niveau. Læsø indgår ikke i modellen, da de for dette nøgletal betragtes som en outlier. Tallene i parentes i kolonnen "Parameterestimat" angiver standardfejlen. Variablen "Befolkningstæthed" er hentet fra udgivelsen "Kommunernes generelle tilskud og udligning".

Kilde: KRL, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 9

Modellspecifikation – Kommunernes udgifter til decentrale ledere i 2021

Forklarende variabel	Fortegn	Fortolkning	Parameterestimat
Socioøkonomisk indeks	Positivt	Jo større socioøkonomisk udgiftsbehov, desto højere er administrationsudgifterne.	4,5** (1,7)
Andel 0-17 årige	Positivt	Jo større andel af kommunens indbyggere, der er mellem 0 og 17 år, desto højere er udgifterne.	7.331,3*** (2.231,2)
Ressourcepres, indeks	Negativt	Jo mere økonomisk presset kommunen er, desto lavere er udgifterne til administration.	-29,1*** (5,5)
Befolkningstæthed	Positivt	Jo længere befolkningstæthed, desto højere er udgifterne.	195,2*** (24,6)
Konstant			2.774,3*** (809,0)
Observationer			98
R ²			0,51

Anm.: *** angiver signifikans på 1 procents niveau, ** angiver signifikans på 5 procents niveau, * angiver signifikans på 10 procents niveau. Der er i modellen anvendt robuste standardfejl. Tallene i parentes i kolonnen "Parameterestimat" angiver standardfejlen. Variablen "Befolkningstæthed" er hentet fra udgivelsen "Kommunernes generelle tilskud og udligning".

Kilde: KRL, VIVE, Danmarks Statistik og egne beregninger.