

Analyse af udviklingen i administrationsudgifterne i Norddjurs Kommune April 2022

Indholdsfortegnelse

1. Resume	3
2. Baggrund	3
3. Regnskabsmetoden	4
3.1 Centrale administrationsudgifter	6
3.2 Decentrale administrationsudgifter	7
4. Kombinationsmetoden	9
5. Ledelsesspænd	11
6. Metode	12

1. Resume

Kommunalbestyrelsen har bedt om en budgetanalyse af administrationsudgifterne i Norddjurs Kommune. Der har været lavet tilsvarende analyser i 2019 og 2020.

Den nuværende analyse viser, at Norddjurs Kommunes administrationsudgifter ligger på niveau med den gruppe af kommuner, som vi bruger til at sammenligne os med, fordi deres rammevilkår svarer til Norddjurs Kommune. Det er rammevilkår som indbyggertal, geografisk størrelse og sociale kriterier.

Efter et par år med faldende udgifter er der nu en stigende tendens i udgifterne til administration.

Stigningen skyldes til dels en politisk prioritering af ekstra myndighedspersonale på socialområdet, arbejdsmarkedsområdet i forbindelse med covid-19 indsatsen og til byggesagsbehandling, hvor sagsbehandlingstiderne har været over normen.

Norrdjurs Kommune har relativt lavere centrale udgifter til administration og relativt højere udgifter til decentral administration end sammenligningsgruppen. Decentral administration er administration og ledelse på institutionsniveau. De centrale administrationsudgifter dækker over udgifter til myndighedspersonale, centrale stabsfunktioner indenfor bygning, IT, økonomi, borgerservice, sekretariatsbetjening og ledelsesudgifter til chef- og direktørniveauet.

De højere udgifter til decentral administration bekræftes ikke i størrelsen af ledelsesspændet i Norddjurs Kommune. Ledelsesspændet viser hvor mange medarbejder en leder i gennemsnit er leder for. I analysen fra 2020 blev ledelsesspændet også beregnet og her viste det sig, at der generelt er flere medarbejdere pr. leder i Norddjurs Kommune end i resten af landet. Ledelsesspændet er blevet genberegnet i denne analyse. Den viser et svagt fald i ledelsesspændet fra 2020 til 2022. Men niveauet er stadig i den høje ende sammenlignet med resten af landet.

Norrdjurs Kommune ligger i størrelse og fordeling af de administrative udgifter på niveau med den gruppe af kommuner vi sammenligner os med. Tendensen med stigende udgifter til administration bør være et opmærksomhedspunkt. Yderligere stigende udgifter og forslag til korrigerende tiltag vil kunne afdækkes i den planlagte analyse af de administrative udgifter i 2024.

2. Baggrund

Dette notat præsenterer analysen af størrelsen og udviklingen på de centrale og decentrale administrationsudgifter i Norddjurs Kommune.

Budgetanalysen er den ene af de to koncernrettede budgetanalyser forud for budget 2023, der blev besluttet på kommunalbestyrelsens møde d. 14. december 2021.

Det fremgår af den reviderede økonomiske politik, at der skal udarbejdes en analyse af administrationsudgifterne hvert 2. år for at sikre en tæt opfølgning på niveauet for udgifterne til administration

Der har været lavet analyser af hhv. de centrale administrative udgifter i 2019¹ og de decentrale administrative udgifter i 2020².

De centrale administrative udgifter er de udgifter der afholdes på hovedfunktion 6.45, Administrativ organisation, og som hører under Økonomiudvalget. Centrale administrative udgifter er ikke kun

¹ "Udgifter til administration i Norddjurs Kommune", ØK 11-06-2019

² "Analyse af decentrale administrationsudgifter i Norddjurs Kommune", KB 25-08-2020

organisatorisk centrale udgifter til stabsfunktioner og topledelse men også myndighedspersonale på socialområdet, beskæftigelsesområdet og det tekniske område (byggesagsbehandling og miljøkontrol). De centrale udgifter benævnes også de snævre administrationsudgifter og hvis man tilføjer de decentrale er der tale om de brede administrationsudgifter.

De decentrale administrative udgifter er udgifter til den overordnede ledelse af decentrale enheder og udgifter til fællesfunktioner som støtte til den decentrale enheds ledelse og drift. Skoleledere og skolesekretærer er eksempler på decentrale administrative udgifter.

I analysen ses der på administrationsudgifter med to forskellige metoder hhv. regnskabsmetoden og kombinationsmetoden. Begge metoder har deres fordele og ulemper. Udover opgørelsen af de administrative udgifter analyseres også ledelsesspændet, der er med til at påvirke størrelsen af de administrative udgifter. Det har ikke været muligt at gennemføre case-undersøgelsen, som det blev forudsat i kommissoriet til analysen.

3. Regnskabsmetoden

Regnskabsmetoden opgør de administrative udgifter efter, hvad der er konteret på hovedfunktion 6.45 (central administration) og gruppering 200 (decentral administration).

I tabel 1 er opgjort de samlede administrationsudgifterne for Norddjurs Kommune i 2020 opdelt på hhv. centrale og decentrale administrationsudgifter og sammenlignet med sammenligningsgruppen af kommuner.

Tabel 1: Centrale og decentrale administrationsudgifter 2020

	Norddjurs Kommune	Smnl.grp.	Forskel smnl.grp.	Forskel smnl.grp. (%)
Decentral ledelse og adm.	2.124	1.731	394	23%
Central ledelse og adm.	6.295	6.384	-89	-1%
Ledelse og administration i alt	8.419	8.115	305	4%

Bem: Kr. pr. indbygger, 2020-priser, Kilde: VIVE

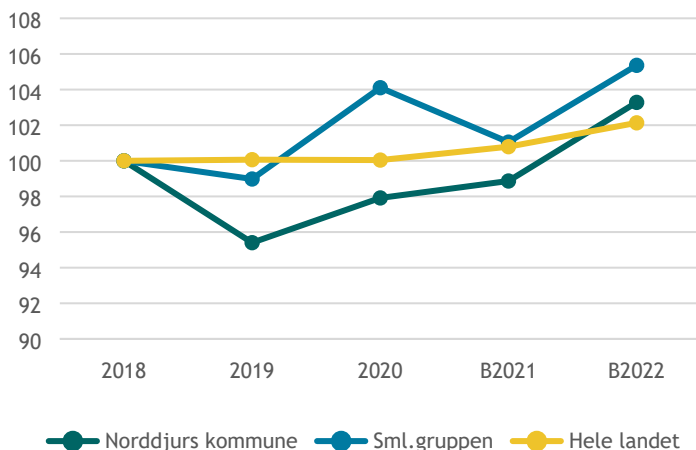
Norddjurs Kommune havde i 2020 samlede administrative udgifter pr. borger på 8.419 kr. Det er 4% højere end sammenligningsgruppen eller 11 mio. kr. i ekstra udgifter til administration. I analysen fra 2020 af de decentrale administrationsudgifter var de samlede udgifter 7% højere end sammenligningskommunerne. Fra 2019 til 2020 er forskellen altså blevet indsnævret.

De decentrale udgifter udgør kun 25% af de samlede administrative udgifter. Til gengæld er der her den største forskel i forhold til sammenligningsgruppen på 23%³. I analysen fra 2020 var de decentrale udgifter i Norddjurs Kommune 38% højere end sammenligningsgruppen. Igen et markant fald i forskel. Faldet var forudset i analysen fra 2020, da en række af de administrative besparelser, der blev vedtaget i 2018, først fik endelig effekt i 2020.

³ Jf. 2020-analysen bogfører Norddjurs Kommune en række administrationsudgifter på det sociale område som decentrale udgifter, som eventuelt vil kunne bogføres centralt. Det betyder, at der i et vist omfang sker en overvurdering af forskellen til sammenligningsgruppen.

I figur 1 er vist udviklingen i de samlede udgifter til administration fra 2018-2022. Enhedsudgifterne er indekseret for at det bliver tydeligt, hvordan udviklingen adskiller sig mellem Norddjurs Kommune, sammenligningsgruppen og hele landet.

Figur 1: Udvikling i administrationsudgifter Norddjurs Kommune 2018-2022 (Indeks 2018=100)

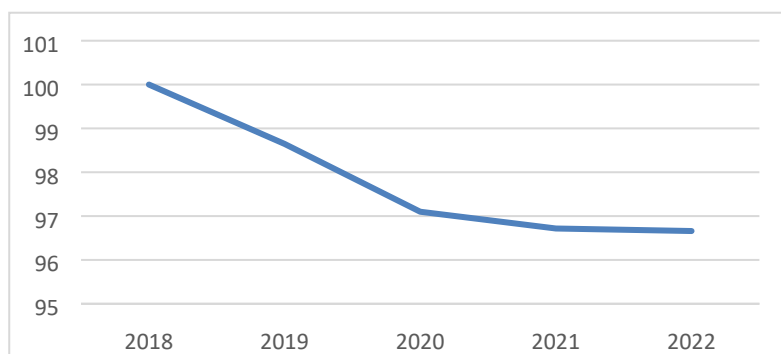


Bem: Indeks (2018=100), Kr. pr. borger i 2020-priser, Kilde: VIVE

Norddjurs Kommune har haft et markant fald i de administrative udgifter fra 2018 til 2019 på mere end 4,6%. Siden 2019 er de administrative udgifter dog igen vokset. Det skyldes delvist politisk prioritering af ekstra myndigheds personale på socialområdet, arbejdsmarkedsområdet i forbindelse med covid-19 indsatsen og til byggesagsbehandling, hvor sagsbehandlingstiderne har været over normen.⁴ For perioden 2019-2022 er de administrative udgifter steget 2,7% årligt. I 2022 er de administrative udgifter nu 3,3% højere end i 2018. Væksten i Norddjurs Kommune har siden 2019 været kraftigere end væksten i såvel sammenligningsgruppen som hele landet.

Med til forklaringen hører også, at befolkningstallet er faldet i den samme periode, jf. figur 2.

Figur 2: Befolkningsudvikling Norddjurs Kommune 2018-2022 (Indeks 2018=100)



Bem.: Kilde DST

⁴ 2,0 mio. til familieafdelingen til ekstra myndigheds personale permanent ("Ny start") og 0,4 mio. kr. i 2020 til ekstra timer til byggesagsbehandling (Budgetaftale 2020-2023, KB 111019) og ekstra 3 byggesagsbehandlere indtil medio 2023 (KB 210420), 2,025 mio. ekstra til sagsbehandlere på arbejdsmarkedsområdet i lyset af corona (Tillægsbevillinger på arbejdsmarkedsområdet, KB 210421, Punkt 4)

Ved konstante administrationsudgifter vil et fald i sig selv få enhedsudgiften til at stige. Befolkningstallet er i perioden 2018-2022 faldet med gennemsnitligt 0,8% årligt og kraftigst i de to første år.

Hvis befolkningen ikke var faldet ville væksten i enhedsudgiften til administration altså have været 0,8% lavere. Et andet billede på den negative befolkningsudvikling er at de samlede budgetter til administration er steget 0,8% langsommere end enhedsudgiften. Tilsvarende var faldet i budgetter større fra 2018 til 2019 end faldet i enhedsudgifter pga. den negative befolkningsudvikling på -1,5%.

Det er selvfølgelig derfor man opgør væksten pr. borger fordi det er tanken at der kan/skal ske en tilpasning også af administrationen ved færre borgere. Dette sker ofte bare med en forsinkelse og ofte ikke løbende men i forbindelse med konkrete organisatoriske og opgavemæssige ændringer.

Konkret er de administrative budgetter faldet med 5,9% eller 19,3 mio. kr. fra 2018 til 2019. Omvendt var stigningen i de administrative budgetter fra 2019 til 2022 kun på 2,0% årligt eller samlet 18,8 mio. kr. I 2022 er de administrative budgetter derfor nu på niveau med budgetterne fra 2018. Men fordi befolkningstallet er lavet i 2022 end i 2018 er enhedsudgiften højere i 2022 end i 2018.

I hele analysen fastholdes fortsat, at det relevante nøgletal er administrationsudgifter pr. borger.

3.1 Centrale administrationsudgifter

Tabel 2 viser fordelingen af de centrale administrative udgifter i 2020 fordelt på funktioner.

Tabel 2: Centrale administrationsudgifter 2020 fordelt på funktion (hovedfunktion 6.45)

	Norrdjurs kommune	Smnl. gruppen	Forskel samnl. Grp.	Forskel smnl.grp. (%)
Administrationsbygninger	196	260,0	-64	-25%
Sekretariat og forvaltninger	2.646	2.800	-154	-6%
Fælles IT og telefoni	863	915	-52	-6%
Jobcentre	1.340	1.009	331	33%
Naturbeskyttelse	85	84	1	1%
Miljøbeskyttelse	159	214	-55	-26%
Byggesagsbehandling	91	76	15	20%
Voksen-, ældre- og handicapområdet	46	352	-306	-87%
Det specialiserede socialområde	617	440	177	40%
Adm.bidrag til Udbetaling Danmark	253	234	19	8%
Samlet	6.296	6.384	-88	-1%

Bem: Kr. pr. indbygger, 2020-priser, Kilde: VIVE,

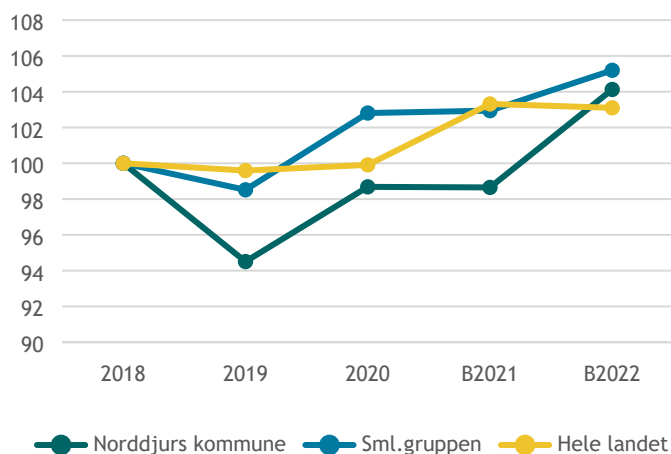
Samlet set er der i 2020 tale om mindre udgifter til central administration end sammenligningsgruppen på 1%. Indenfor de enkelte grupperinger er der stor variation i forskellen, der spænder fra -87% til 40%. Som beskrevet i metodeafsnittet vil der alt andet lige være større usikkerhed i tallene, jo mere detaljeret et niveau man analyserer.

De meget små centrale enhedsudgifter på Voksen-, ældre- og handicapområdet modsvares af relativt højere decentrale udgifter, jf. nedenfor. De høje udgifter til det specialiserede socialområde kan til dels forklares med de relativt mange botilbudspladser i Norrdjurs Kommune som sælges eksternt, jf. analysen fra 2020. De relativt højere udgifter til socialområdet, jobcentre og byggesagsbehandling skyldes til dels politisk prioritering, jf. ovenfor. Derudover konteres erhvervsområdet i Norrdjurs Kommune under

jobcentre, hvilket er med til at forhøje enhedsudgiften i forhold til kommuner, der konterer udgiften særskilt.

Figur 3 viser udviklingen i de centrale administrationsudgifter fra 2018-2020.

Figur 3 Udvikling i de centrale administrationsudgifter 2018-2020 (Indeks 2018=100)



Bem: Kr. pr. indbygger, 2020-priser, Kilde: VIVE

Tallene er igen indekseret for at kunne følge udviklingen. Når kurven for Norddjurs Kommune falder fra indeks 100 i 2018 til indeks 95 i 2019 betyder det, at enhedsudgifterne er faldet med 5% (95/100).

Udviklingen i de centrale administrationsudgifter spejler udviklingen i de samlede administrative udgifter. Men faldet fra 2018 til 2019 er kraftigere og stigningen efter 2019 ligeså. Faldet fra 2018 til 2019 er på 5,5% og den årlige stigning herefter på 3,3%. Det kraftige fald kan forklares med, at det særligt var på chef og direktørniveau, at der blev gennemført administrative besparelser ved at ændre organiseringen og nedlægge stillinger. Tilsvarende er der givet ekstra midler til de centrale myndighedsopgaver i 2020 og 2021.

3.2 Decentrale administrationsudgifter

I tabel 3 er de decentrale administrative udgifter fordelt på funktioner.

Tabel 3: Fordeling af decentrale administrationsudgifter 2020 på udvalg og funktion (gruppering 200)

	Norrdjurs Kommune	Smnl. gruppen	Forskel smnl. Grp.	Forskel smnl.grp. (%)
MTU:				
Transport og infrastruktur	39	40	-2	-4%
KFU:				
Folkeskolebiblioteker	28	40	-11	-28%
BUU:				
Folkeskolen m.m.(*)	647	616	31	5%
Dagtilbud mv. til børn og unge	175	227	-52	-23%
Tilbud til børn og unge med særlige behov	62	54	8	15%
Kultur og fritid mv (**)	123	81	42	51%
VPU:				
Sundhed	71	52	19	37%
Tilbud til ældre og handicappede	602	438	164	37%
Tilbud til voksne med særlige behov	377	182	195	107%
Samlet	2.124	1.731	394	23%

Bem: Kr. pr. indbygger, 2020-priser, Kilde: VIVE, Kilde VIVE

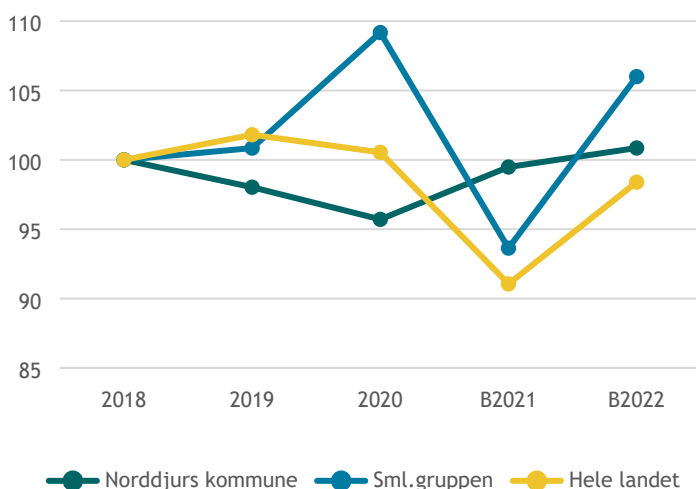
(*) Vedr. BUU og AU, kun 2 pct. AU (**) 3.35 vedr. KFU og 3.38 vedr. BUU. KFU 18 pct.

Samlet er der tale om større udgifter til decentral administration end for sammenligningsgruppen. Norrdjurs Kommune har decentrale udgifter på 2.124 kr. pr. borger mod 1.731 kr. i sammenligningsgruppen. Som med fordelingen af central administration er der tale om stor variation. For decentral administration varierer forskellen fra -23% til 107%.

De relativt meget højere administrationsudgifter til "Tilbud til voksne med særlige behov" og relativt noget højere administrationsudgifter til "Tilbud til ældre og handicappede" og "Sundhed", modsvares delvist af de lavere centrale udgifter indenfor samme område, jf. fodnote 3. Af andre større områder er administration til folkeskoler 5% højere og til dagtilbud 23% lavere.

Figur 4 viser udviklingen i de decentrale administrationsudgifter fra 2018 til 2020,

Figur 4: Udvikling i de decentrale administrationsudgifter 2018-2020 (Indeks 2018=100)



Bem: Kr. pr. indbygger, 2020-priser, Kilde: VIVE, Kilde VIVE

Igen er udgiften pr. borger indekseret med 2020 som indeks 100. I modsætning til de centrale administrationsudgifter har de decentrale været mere stabile over perioden 2018-2022. Der er et mindre, men længere fald fra 2018 til 2020 sammenlignet med udviklingen i de centrale udgifter. Forklaringen er at en række af de decentrale organisatoriske ændringer med indførelsen af større dagtilbudsenheder og dermed færre institutionsledere først var afsluttet i 2020. Efter 2020 stiger de decentrale udgifter igen som det også gælder de centrale administrationsudgifter, men langsommere. Til sammenligning er det gennemsnitlige årlige fald fra 2018 til 2020 på 2,2% og den gennemsnitlige stigning over årene 2020-2022 er på 2,7% årligt.

4. Kombinationsmetoden

I modsætning til regnskabsmetoden beregner man med kombinationsmetoden et nøgletal for de administrative udgifter ud fra antallet af administrative stillinger og ikke ud fra de bogførte lønudgifter på administrative konti.

I tabel 4 er de administrative udgifter efter kombinationsmetoden fordelt på typen af administrativ funktion.

Tabel 4: Fordeling af administrationsudgifter 2020 på type (kombinationsmetoden)

	Norddjurs kommune	Sml. gruppen	Forskel samnl. Grp.	Forskel smnl.grp. (%)
1 Administrative støttefunktioner	4.253	3.940	314	7%
2 Administrative chefer	573	594	-20	-4%
3 Decentrale ledere	1.686	2.055	-369	-22%
4 Myndighedspersonale	2.106	2.088	19	1%
5 Øvrige administrative udg.	1.278	1.516	-238	-19%
Samlet	9.898	10.192	-294	-3%

Bem: Kr. pr. indbygger, 2020-priser, Kilde: VIVE, Kilde VIVE

Administrative støttefunktioner udgør den største post med 4.253 kr. pr. indbygger eller 43% af det samlede administrative udgifter. Administrative støttefunktioner dækker bl.a. over stillinger som

kontorassistent, it-medarbejder, overassistent, specialist, jurist, økonom, journalist, specialkonsulent og chefkonsulent. Administrative chefer udgør 573 kr. pr. indbygger.

I modsætning til regnskabsmetoden, er det muligt at udskille Myndighedspersonale efter kombinationsmetoden. Myndighedspersonale dækker over stillinger som jobkonsulent, jobformidler, ingeniør, arkitekt, socialrådgiver, bygningskonstruktør og pædagogisk og sundhedsfaglig konsulent. Myndighedspersonale udgør 21% af de samlede administrationsudgifter.

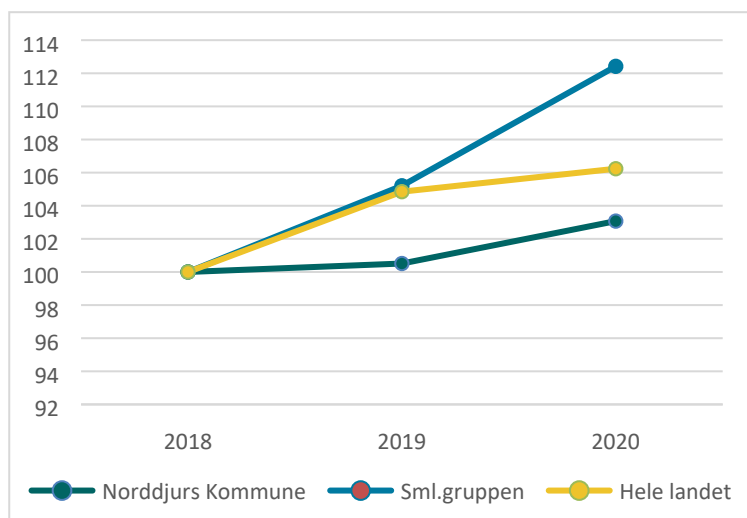
Øvrige administrative udgifter er ikke-lønbærende udgifter på hovedfunktion 6.45.

Ved kombinationsmetoden puljes centrale og decentrale administrative støttefunktioner efter regnskabsmetoden. Det er derfor ikke muligt direkte at sammenligne de enkelte kategorier med hinanden.

Efter kombinationsmetoden er Norddjurs Kommunes samlede administrative udgifter 3% lavere end sammenligningsgruppen. Det skyldes særligt relativt lavere udgifter til decentral ledelse og øvrige administrative udgifter med hhv. 22% og 19%. Det svarer meget godt overens med konklusionen ovenfor, hvor de decentrale udgifter efter regnskabsmetoden også var markant lavere end for sammenligningsgruppen.

Figur 5 viser udviklingen i de samlede administrative udgifter i Norddjurs Kommune i perioden 2018-2020 efter kombinationsmetoden.

Figur 5: Udvikling i administrationsudgifter 2018-2020 efter kombinationsmetoden (Indeks 2018=100)



Bem: Kr. pr. indbygger, 2020-priser, Kilde: VIVE, Kilde VIVE

Efter kombinationsmetoden har enhedsudgifterne i Norddjurs Kommune vist en stigning over alle årene fra 2018-2020. Det er ikke muligt at genfinde det markante fald efter regnskabsmetoden, der skyldtes budgetreduktionerne i 2018.

Men selvom Norddjurs Kommune stiger efter kombinationsmetoden er denne stigning væsentlig lavere end både sammenligningskommunerne og hele landet. Det er væsentligt at data foreligger ikke efter 2020, hvor det efter regnskabsmetoden tyder på, at der har været forsat og stigende vækst i administrationsudgifterne, der har betydet, at Norddjurs Kommune har indhentet udgiftsniveauet i sammenligningskommunerne.

5. Ledelsesspænd

I tabel 5 er ledelsesspændet udregnet for de forskellige chefområder i Norddjurs Kommune.

Tabel 5: Ledelsesspænd i Norddjurs Kommune 2022

	Antal Ledere 2022 (A)	Antal Medarb. 2022 (B)	Ledelses- spænd 2022 (B/A)	Ledelses- spænd 2020	Ændr. 2020- 2022	Ændr. 2020- 2022 (%)
Arbejdsmarkedsafdelingen	5	110	22,0	20,2	1,8	9%
Borgerservice, IT og Digital.	3	40	13,3	10,5	2,8	27%
Byg og Miljø	3	45	15,0	35,0	-20,0	-57%
Kultur, fritid, turisme og bibl.	3	45	15,0	9,0	6,0	67%
Sekretariatet og erhverv	1	7	7,0	7,0	0,0	0%
Skole- og dagtilbudsomr.	34	1.033	30,4	30,5	-0,1	0%
Socialområdet	23	618	26,9	31,0	-4,1	-13%
Stabsområdet	5	57	11,4	12,0	-0,6	-5%
Sundhed- og omsorgsområdet	28	947	33,8	34,9	-1,1	-3%
Ungeindsats og UU	1	24	24,0	25,0	-1,0	-4%
Vej og ejendom	3	91	30,3	31,7	-1,4	-4%
Velfærdssekretariatet	1	4	4,0	4,0	0,0	0%
Total	110	3.021	27,5	28,3	-0,8	-3%

Bem: Personaletal 2020 pr. april 2020. Personaletal 2022 pr. februar 2022.

Ledelsesspændet udtrykker det gennemsnitlige antal medarbejdere pr. leder. Da ledelse indgår i opgørelsen af administrationsudgifterne, vil et højt ledelsesspænd alt andet lige betyde færre administrative udgifter end et lavt ledelsesspænd.

Som diskuteret i metodeafsnittet viser ledelsesspændet ikke noget om kvaliteten af den udførte ledelse, men som med enhedsudgifterne til administration er det ikke fyldestgørende alene at kigge på ledelsesspændet uden også at analysere, hvilket opgaver ledelsen løser og hvor effektivt.

Det fremgår af tabel 4, at det gennemsnitlige ledelsesspænd for Norddjurs Kommune er 27,5 medarbejdere pr. leder. Der er stor variation på tværs af chefområderne.

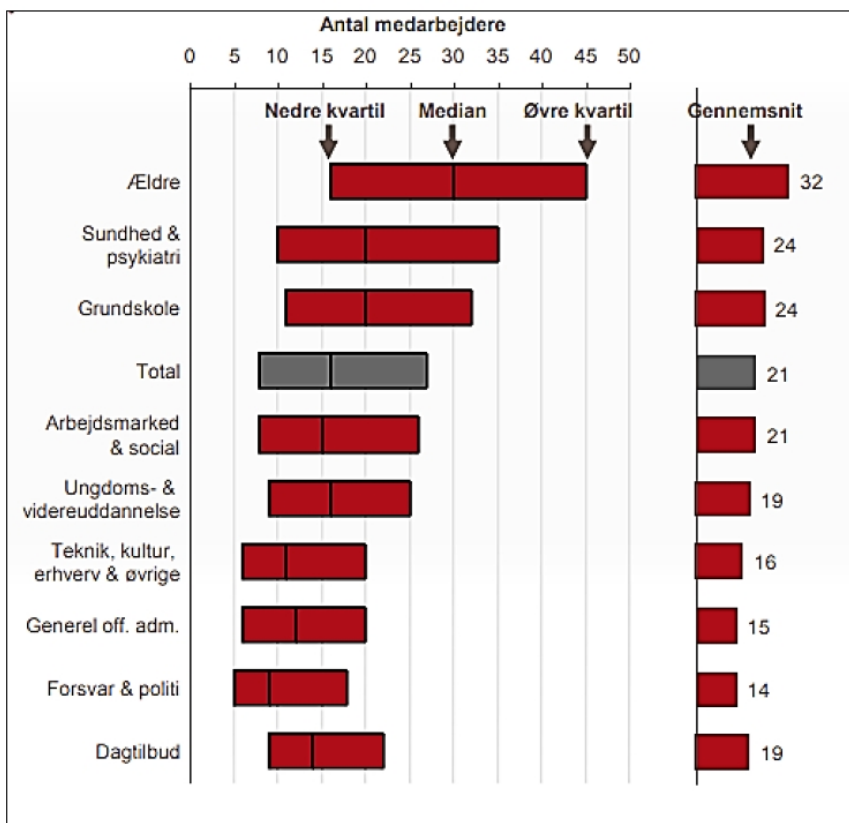
Sundhed- og Omsorgsområdet, Skole- og dagtilbudsområdet, Vej og ejendom og Socialområdet har alle ledelsesspænd på eller over gennemsnittet. Øvrige områder har lavere ledelsesspænd under gennemsnittet. Og så har de to sekretariatet særligt lavt ledelsesspænd. Det lavere ledelsesspænd skjuler formentlig at sekretariatscheferne i høj grad selv leverer administrativ støtte opad til direktørerne. Deres ledelsesopgave kan derfor ikke sammenlignes med ledelsesopgaven for f.eks. decentrale ledere, hvor fokus mere formodes at være ledelse af egne medarbejdere.

I tabellen fremgår også tal fra de beregnede ledelsesspænd i analysen af de decentrale administrationsudgifter i 2020. Sammenlignet med 2022 er det gennemsnitlige ledelsesspænd faldet med 3%, dvs. relativt flere ledere eller færre medarbejdere. På en række af de store Velfærdsområder og Vej og ejendom er der tale om status quo eller et svagt fald i ledelsesspændet på niveau med gennemsnittet for kommunen.

På socialområdet, arbejdsmarkedsområdet og særligt Byg og miljø er faldet større end gennemsnittet med hhv. 9% og 14% og 57%. Faldet er på områder, hvor der også er blevet bevilget flere penge til myndigheds personale jf. ovenfor. På Byg og miljø er der også blevet oprettet to afdelingslederstillinger under miljøchefen.

På Borgerservice og IT og Kultur, fritid og biblioteker er ledelsesspændet steget markant med hhv. 27% og 67%.

Figur 6: Ledelsesspænd på tværs af fagområder (Ledelseskommisionen 2018)



Jf. den tidligere analyse af de decentrale administrative udgifter udregnes der ikke nationale benchmarktal for ledelsesspænd. Men i analysen fra 2020 blev der refereret til figur 6, hvor Ledelseskommisionen i 2018 har opgjort ledelsesspændet på tværs af fagområder samlet for staten, kommunerne og regionerne. Selvom udviklingen fra 2020 til 2022 indikerer et svagt fald i ledelsesspændet ligger Norddjurs Kommune fortsat i den høje ende.

6. Metode

I analysen benyttes der to metoder til at opgøre de administrative udgifter. De to metoder bruges også af andre kommuner og af staten.

Regnskabsmetoden tager udgangspunkt i de faktiske afholdte og budgetlagte udgifter pba. administrative konti i den autoriserede kontoplan for kommuner. Central administration registreres på hovedfunktion 6.45 og decentral administration under institutioner på gruppering 200⁵.

Fordelen ved regnskabsmetoden er, at den bruger de faktisk afholdte udgifter. Men den kræver at man bogfører præcist. Her kan der være en fejlkilde, hvis decentrale administrative funktioner ikke konteres på gruppering 200. Det er også en fejlkilde, hvis man har medarbejdere der udfører både administrativt arbejde og opgaver af faglig karakter, men hvor man ikke bogfører den administrative del af lønudgiften separat. Derfor har VIVE udarbejdet kombinationsmetoden.

I modsætning til regnskabsmetoden beregner man med kombinationsmetoden et nøgletal for de administrative udgifter ud fra antallet af administrative stillinger, og en gennemsnitsløn, i stedet for de bogførte lønudgifter på administrative konti.

Fordelen ved kombinationsmetoden er, at den fanger administrative medarbejdere, som fejlagtigt ikke er konteret på administrative konti. Ulempen ved kombinationsmetoden er, at der ikke er en 1-1 sammenhæng med de faktiske administrative udgifter. Det er derfor sværere at opgøre et reelt benchmarkpotentiale. Samtidig beregnes der kun nøgletal efter kombinationsmetoden på regnskabstal. Det er derfor ikke muligt at få nøgletal efter kombinationsmetoden for budget 2021 og budget 2022.

Udover de beregnede administrative lønsummer medtager kombinationsmetoden også ikke-lønbærende administrationsudgifter på hovedkonto 6.45⁶.

Indenrigsministeriets benchmarking-enhed benytter også en tillempet kombinationsmetode, når de benchmarker de administrative udgifter for landets kommuner⁷.

Analysen benytter udtræk af tal og beregninger fra VIVE's ECO-nøgletalsdatabase.

Fordi der tages udgangspunkt i den kommunale kontoplan er administration ikke afgrænset til ledelse og administrative støttefunktioner som indkøb, løn, bogholderi, bygningsdrift og IT.

På hovedkonto 6 er også bogført udgifter til hele kommunens myndighedsopgave med at forvalte lovgivning på det sociale område, på beskæftigelsesområdet, med byggesagsbehandling og miljø- og naturkontrol. Alle bogføres også som administration⁸.

En række af disse udgiftsområder er mere påvirkelige i takt med ændringer i befolkningsudviklingen og konjunkturerne. F.eks. behovet for flere visitatorer, når der kommer flere ældre. Andre er mere konstante f.eks. nødvendigheden af en kommunaldirektør uanset kommunestørrelse.

Som med de øvrige offentlige udgifter kan det være svært at opgøre effektiviteten af administrationen. I analysen opgøres de administrative udgifter pr. borger. Det er velkendt at sætte relevante offentlige udgifter i forhold til målgruppen. Men det skærmer ikke mod, at forskelle i enhedsudgifter fortsat kan

⁵ I modsætning til VIVE holdes hovedkonto 0 udenfor beregningen af de decentrale administrative udgifter. Det skyldes at Norddjurs Kommune udfører Beredskabstjeneste på vegne af en række kommuner, hvor indtægten fra de andre kommuner ikke medgår i opgørelsen af nettoudgifterne til ledelse og administration.

⁶ Kombinationsmetoden henviser til at det er en kombination af regnskabsmetoden og personalestatistikmetoden. Personalestatistikmetoden erstatter lønudgifterne i regnskabsmetoden med de beregnede lønudgifter pba. antal medarbejdere i administrative stillinger. Da der samtidig er ikke-lønbærende administrative udgifter på hovedkonto 6 (udgifter fra regnet lønart 1) medtages disse i kombinationsmetoden for at tilnærme den så meget som muligt til regnskabsmetoden.

⁷ Se "Kommunernes udgifter til administration og ledelse 2020", ØK 16-08-21

⁸ Udgifter til den politiske organisering, der også afholdes på hovedkonto 6, holdes udenfor.

være et udtryk for et politisk ønske om en serviceforskel og ikke mindre effektiv forvaltning. F.eks. er der opnormeret på byggeområdet, fordi sagsbehandlingstiderne har været stigende som følge af flere byggesager og ikke kan holde sig under de vejledende normer. Byggesagstider er et bedre effektmål end antal borgere, når størrelsen af administrative udgifter til byggesagsbehandling skal vurderes. Det samme gælder samtaler på beskæftigelsesområdet.

I analysen fastholdes administrationsudgifterne pr. borger som nøgletal, da det er den gængse metode, men med ovennævnte forbehold in mente.

Udover at beregne nøgletal efter de to metoder beregner VIVE's ECO-nøgletal også benchmark for de administrative udgifter. I analysen benyttes primært benchmark i forhold til en gruppe af sammenlignelige kommuner. Det er den samme metode, der bruges i de årlige nøgletalsrapporter til fagudvalgene i Norddjurs Kommune.

For regnskabsmetoden benyttes regnskabstal for årene 2018-2020 og budgettal for årene 2021-2022. For kombinationsmetoden laves der udregninger for årene 2018-2020 pba. regnskabstal.

For både regnskabsmetoden og kombinationsmetoden opdeles de administrative udgifter for at få et mere detaljeret billede af størrelsen og udviklingen i de administrative udgifter. Eventuelle forskelle i kontering mv. vil have større vægt, jo mindre udgifter der analyseres på. Det gælder også ved benchmark med sammenligningsgruppen og hele landet. De mest sikre konklusioner vil derfor skulle holdes på så overordnet et niveau som muligt.

De samlede administrationsudgifter efter kombinationsmetoden er højere end efter regnskabsmetoden. Det kan skyldes flere forhold. Da kombinationsmetoden erstatter de faktiske afholdte lønudgifter på de administrative konti med antal stillingskategorier og en gennemsnitsløn kan forskellen skyldes, at der medtages flere stillinger ved kombinationsmetoden end regnskabsmetoden og/eller at den faktiske gennemsnitsløn er lavere.

Norddjurs Kommune har i 2021 undersøgt lønforskelle mellem Norddjurs og andre kommuner⁹. Det generelle billede i analysen var, at den samlede gennemsnitsløn er lavere i Norddjurs Kommune end i omegnskommunerne, med en vis variation mellem overenskomstgrupper. Analysen kiggede ikke særskilt på de gennemsnitlige lønninger til ledelse og administration, da mange overenskomstområder dækker både administration og ikke-administration. Men for områderne Akademikere og Administration og IT, som vurderes at være rent administrative, var lønningerne også gennemsnitligt lavere. Det kan være med til at forklare de højere enhedsudgifter efter kombinationsmetoden.

Et større antal stillinger ved kombinationsmetoden kan også skyldes at der medregnes decentrale administrative funktioner, som ikke konteres under gruppering 200 ved regnskabsmetoden. Det kan også skyldes reglen om først at henføre en stilling til administration, hvis mere end 50% af tiden går med administration. Hvis administrative stillinger i højere grad i Norddjurs Kommune også udfører fagligt arbejde mere end 50% af deres tid og derfor ikke konteres som administration vil det være en anden forklaring på den højere enhedsudgift til administration efter kombinationsmetoden. Det vurderes dog, at det er de samme stillinger, der medtages i de to metoder og at decentrale administrations- og lederstillinger efter kombinationsmetoden registreres på gruppering 200 og dette derfor ikke er en forklaring på forskellen i enhedsudgifterne.

⁹ Personaledata vedr. lønforskelle i forhold til andre kommuner (HMU 17-05-21).

Det vurderes at regnskabsmetoden bedst spejler de faktiske administrative udgifter. Omvendt er kombinationsmetoden mere robust overfor konteringsforskelle, når der laves sammenligninger kommuner imellem.