

Arbejdsrapport

Administrative udgifter i kommuner og regioner

Finansministeriet, maj 2010

Arbejdsrapporten vil indgå i Finansministeriets kommende "Budgetredegørelse 2010".

Administrative udgifter i kommuner og regioner

Et af formålene med kommunalreformen var at sikre grundlaget for en mere effektiv varetægelse af de administrative opgaver i kommuner og regioner. Større kommuner har bedre muligheder for at udnytte de stordriftsfordele, der kan opnås på det administrative område, og hermed frigøre ressourcer til kommunernes borgernære serviceopgaver inden for bl.a. ældrepleje, skoler og sundhed.

En effektiv kommunal og regional administration er endvidere nødvendig for at kunne imødegå de rekrutteringsudfordringer, der ventes i de kommende år på en række af serviceområderne – som følge af, at store årgange af ældre medarbejdere når pensionsalderen, og kun relativt små årgange af unge kommer ind på arbejdsmarkedet. Denne udfordring kan kommuner og regioner bl.a. imødegå ved at anvende færre medarbejderressourcer til administrative opgaver og flere til de egentlige kerneopgaver.

Endelig vil en løbende effektivisering af løsningen af de administrative opgaver bidrage til, at den offentlige sektor moderniseres og konstant tilbyder arbejdspladser, der organisatorisk og teknologisk er fuldt på højde med det øvrige arbejdsmarked.

Der er fortsat et betydeligt grundlag for at effektivisere den kommunale og regionale administration. Arbejdspapiret viser, at:

- Kommunerne og regionerne endnu ikke har udnyttet de stordriftsmuligheder, som kommunalreformen har skabt, til at effektivisere administrationen. I kommunerne er antallet af administrative medarbejdere stort set uændret siden kommunalreformen i 2007, mens antallet af administrative ansatte i regionerne er steget med 16 pct. siden 2007.
- Der er store forskelle i enkelte kommuners administrative udgifter. Nogle kommuner anvender 10-11 administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere, mens andre anvender 18-19 administrative medarbejdere. Også blandt regionerne er der store forskelle i de administrative udgifter.
- Generelt er de administrative udgifter faldet beskedent i de sammenlagte kommuner, mens de er steget i de fortsættende kommuner. Det indikerer, at de sammenlagte kommuner har benyttet sammenlægningen til at overveje, hvordan opgaveløsningen skulle organiseres mest effektivt.
- En ny analyse af kommunernes regnskabs-, bogholderi- og lønopgaver viser, at der er betydelige effektiviseringsgevinster at hente, hvis kommunerne organiserer den administrative opgaveløsning mere hensigtsmæssigt. Det indebærer, at kommunerne i højere grad end i dag samler de administrative opgaver i større enheder.

Både kommuner og regioner kan således fortsat frigøre betydelige midler i deres administration, der kan omsættes til prioritering af bl.a. borgernær service. Dette forudsætter, at der fokuseres på bedre opgavetilrettelæggelse, udnyttelse af stordriftsfordele og øget digitalisering.

Kommunalreformen

Med kommunalreformen blev antallet af kommuner reduceret fra 271 til 98, og der blev skabt fem nye regioner med hovedansvar for sundhedsopgaverne. Baggrunden for kommunalreformen var et ønske om at skabe fagligt mere bæredygtige enheder, der samtidig bedre var i stand til at realisere økonomiske stordriftsfordele.

Mulighederne for at opnå stordriftsfordele og effektiviseringsgevinster forventedes forud for kommunalreformen især at gælde på administrationsområdet. Kommunalreformen indebar, at en række parallelfunktioner kunne nedlægges, hvilket i sig selv ville

føre til effektiviseringsgevinster, ligesom fx antallet af chefer i kommuner og regioner kunne nedbringes.

Samtidig med kommunesammenlægningerne blev der gennemført en betydelig opgaveflytning af tidligere statslige og amtslige opgaver til kommunerne bl.a. på miljøområdet og det specialiserede sociale område. Både sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner fik fra den 1. januar 2007 således både flere opgaver og ansatte.

1.1 Udvikling i kommunernes administrative udgifter

De nye kommunalbestyrelser har påbegyndt deres anden valgperiode. Det kan derfor være en anledning til at se nærmere på, hvordan kommunernes administrationsudgifter har udviklet sig siden kommunalreformen trådte i kraft den 1. januar 2007.

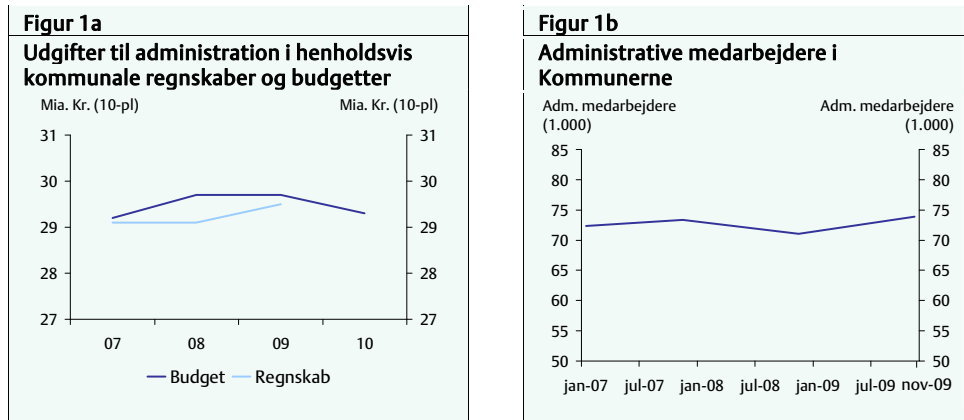
KL vurderede forud for kommunalreformen, at reformen over en periode på 2-4 år ville muliggøre effektiviseringsgevinster svarende til 5-10 pct. af nettodriftsudgifterne på administrationsområdet¹. Med udgangspunkt i kommunernes udgifter til administration svarer det til en besparelse på administrationsområdet på 1,5 – 3 mia. kr.

<p>Boks 1</p> <p>Udgifter versus ansatte som mål for administration</p> <p>Kommunernes ressourceforbrug til administration kan beskrives på to måder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En opgørelse af administrative udgifter med afsæt i kommunernes konteringer i det kommunale budget- og regnskabssystem på baggrund af en vurdering af hvilke konti, der kan henføres til administration. Data er tilgængelig hos Danmarks Statistik. • En opgørelse af antallet af administrative medarbejdere med afsæt i data for fuldtidsansatte i kommunerne på baggrund af en vurdering af hvilke kategorier af medarbejdere, der har administration som en væsentlig del af arbejdsindholdet. Data er tilgængelig hos Det Fælleskommunale Løndatakontor. <p>Administrative udgifter</p> <p>Administrative udgifter er kommunens udgifter på en række konti, hvor politisk og administrativ organisation (hovedfunktion 6.42 og 6.45) er de væsentligste. Disse rummer alene udgifter, der afholdes centralt i kommunerne til administration. Det betyder, at de administrationsudgifter, som fx afholdes af den enkelte daginstitution eller skole, ikke er medtaget. De kommunale administrationsudgifter i dette arbejdsrapport udgøres af hovedfunktionerne 6.42 og 6.45.</p> <p>Kommunernes regnskaber er umiddelbart mere pålidelige end de kommunale budgetter. Regnskabs-tallene kan dog suppleres med budgettal for at sikre et mere opdateret datagrundlag og for at belyse den fremadrettede udvikling. Budgetterne kan dog indeholde puljer m.v., som udmøntes i løbet af budgetåret, hvorfor budget- og regnskabstal ikke umiddelbart kan sammenlignes.</p> <p>Administrativt personale</p> <p>En opgørelse af ressourceforbrug til administration baseret på antallet af ansatte har den fordel, at det ideelt set medtager alle de medarbejdere, der beskæftiger sig med administration i kommunerne, uanset om medarbejderne konkret er placeret centralt eller decentralt i kommunen. Dermed vil en forskel i graden af decentralisering ikke påvirke en sammenligning mellem kommuner.</p> <p>Kategoriseringen af de kommunale medarbejdere i henholdsvis administrativt og ikke-administrativt personale sker på baggrund af en nøje gennemgang af de enkelte stillingskategorier under samtlige kommunale overenskomstområder.</p> <p>Konkret betyder det, at administrativt personale på de kommunale sektorområder som eksempelvis skoleinspektører, daginstitutionsledere og ledere i hjemmeplejen mv. medtages i opgørelsen af administrativt personale, hvilket ikke er tilfældet, når der tages afsæt i en opgørelse af udgifter. På den anden side kategoriseres socialrådgivere, der typisk er placeret centralt på rådhuset, ikke under administration, hvilket er tilfældet i en traditionel udgiftsopgørelse. Det bemærkes, at det i forbindelse med kategoriseringen ikke er muligt at tage højde for, at eksempelvis institutionsledere også beskæftiger sig med andet end administration.</p> <p>Denne fremgangsmåde til opgørelse af kommunernes administrative personale har tidligere været anvendt i Finansministeriets <i>Budgetredegørelse 2003</i> samt i Finansministeriets <i>Handlingsplan for at frigøre ressourcer til borgernær service</i> fra 2008.</p>
--

¹ Kilde: Inspirationskatalog – effektiviseringer i forbindelse med opgave- og strukturreformen, KL, 2006.

1.1.1 Kommunernes administrative udgifter 2007-2010

I 2007 var kommunernes administrationsudgifter 29,2 mia. kr., opregnet til 2010-pris- og opgaveniveau². I 2010 udgør de budgetterede kommunale administrationsudgifter 29,3 mia. kr. Kommunernes administrative udgifter har således stort set været uforandret siden kommunalreformen i 2007, når der korrigeres for de opgaver, der er tilført kommunerne i samme periode, *jf. figur 1a*.



Anm.: For 2007-2010 er der korrigeret for opgaveoverførsel til og fra kommunerne. Kommunerne har i 2009 afholdt udgifter på ca. 300 mio. kr. til kommunalvalg.
Kilde: Danmarks Statistik, FLD, egne beregninger.

Anm.: For 2007-2010 er der ikke korrigeret for opgaveoverførsel til og fra kommunerne.
Kilde: Danmarks Statistik, FLD, egne beregninger.

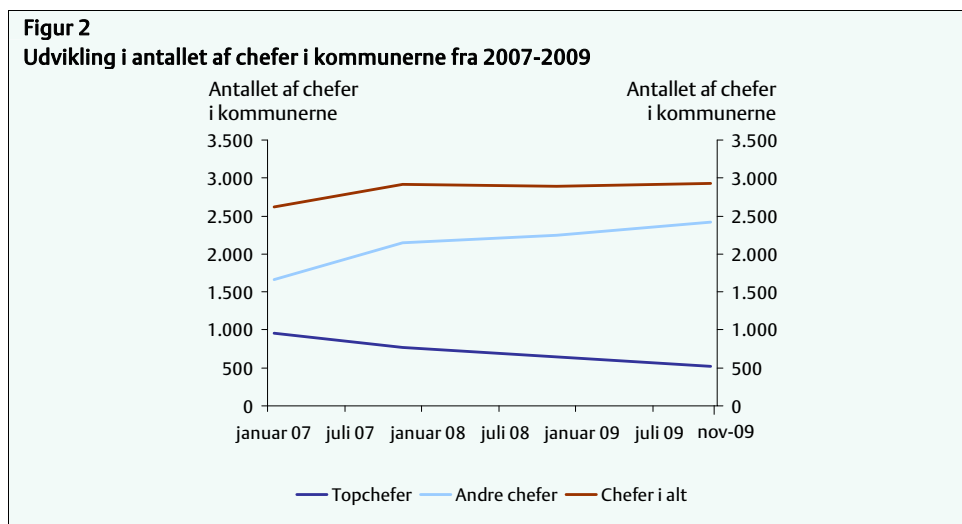
Det samme billede genfindes for udviklingen i antallet af administrativt ansatte i kommunerne³, *jf. figur 1b*. Kommunerne havde i januar 2007 ca. 72.400 fuldtidsansatte administrative medarbejdere. I slutningen af 2009 var antallet ca. 73.900.

Opgørelsen af antallet af administrative medarbejdere i kommunerne er ikke opgavejusteret, men viser det faktiske antal. Således indgår overførslen af det tidligere statslige beskæftigelsesområde med ca. 1.300 årsværk medio 2009, hvilket bidrager til at forklare en del af stigningen i antallet af administrative medarbejdere fra medio 2008 til ultimo 2009. Hertil kommer den generelle konjunkturudvikling, som i 2009 kan have gjort det lettere for kommunerne at rekruttere.

Antallet af kommunale chefer er fra januar 2007 til oktober 2009 steget fra ca. 2.600 til ca. 2.900. Dette dækker over, at antallet af kommunaldirektører og andre topchefer er næsten halveret fra ca. 950 til ca. 500, mens gruppen af andre chefer er forøget fra ca. 1.650 til ca. 2.400, *jf. figur 2*. Kommunalreformen har således endnu ikke ført til en samlet reduktion i antallet af chefer i kommunerne, hvilket ellers var en forventet gevinst af kommunalreformen.

² Kilde: Danmarks Statistik, egne beregninger.

³ FLD-tallene afviger fra Danmarks Statistiks opgørelse af den offentlige beskæftigelse fordelt på kommuner og regioner. Afvigelserne afspejler blandt andet, at Danmarks Statistik opgør antallet af fuldtidsbeskæftigede (aftalte timer samt overtid), mens FLD opgør antal årsværk uden medregning af eksempelvis merarbejde og overtid for fuldtidsansatte. Desuden omfatter Danmarks Statistiks tal – i modsætning til FLD-tallene – den offentlige beskæftigelse i selvejende institutioner.



Anm.: Eksklusiv Københavns og Frederiksberg kommuner, da stillingskategorierne i disse kommuner adskiller sig fra de øvrige.

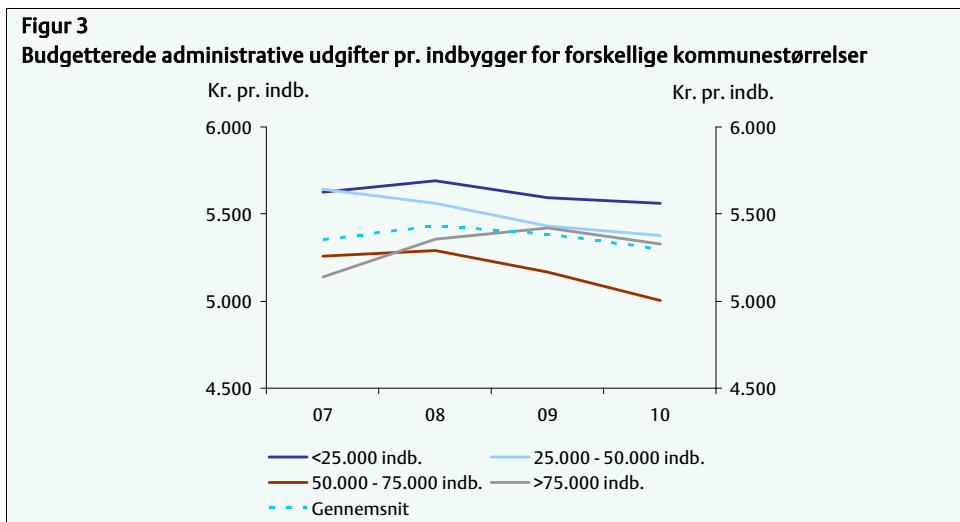
Kilde: FLD.

Det samlede billede af kommunernes administration efter kommunalreformen er således, at kommunerne langt fra har indhentet de potentialer på administrationsområdet, der var en del af baggrunden for kommunalreformen, og som både KL og regeringen forventede. Der er dermed stadig et betydeligt effektiviseringspotentiale i kommunerne, som kan realiseres gennem en målrettet indsats for effektivisering og udnyttelse af stordriftsfordele. Kommunernes seneste budgetlægning tyder på, at kommunerne nu har påbegyndt dette arbejde.

1.1.2 Store og små kommuner

Kommunalreformen medførte, at en række af de mindste kommuner blev samlet i færre større kommuner, samtidigt med at nogle store kommuner fortsatte som selvstændige kommuner. Enkelte mindre kommuner blev dog af forskellige grunde ikke sammenlagt.

Der kan nu gøres status over, hvilken betydning kommunestørrelse har haft for udviklingen i de kommunale administrationsbudgetter siden kommunalreformen. Tallene viser, at især kommuner med 25.000 – 75.000 indbyggere har reduceret deres administrationsbudgetter siden 2007, *jf. figur 3*. Deres budgetterede administrationsudgifter pr. indbygger falder fra ca. 5.500 i 2007 til ca. 5.240 i 2010, svarende til et fald på knap 5 pct. Fra 2009 og 2010 kan der ses et fald i administrationsbudgetterne pr. indbygger i både store og små kommuner.



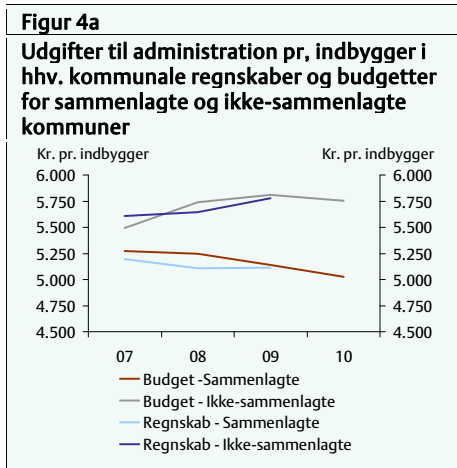
Anm.: Gennemsnittene er vægtede i forhold til indbyggertal.
Kilde: Danmarks Statistik, egne beregninger.

1.1.3 Sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner

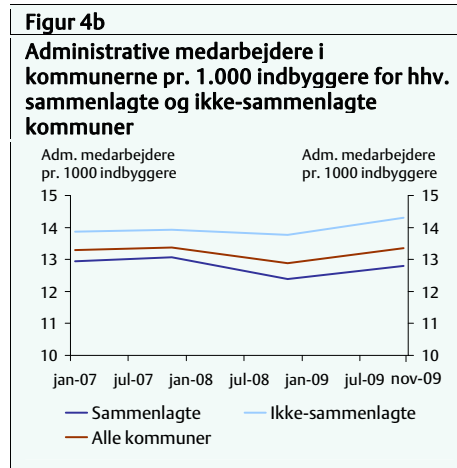
Sammenlignes de administrative udgifter i de sammenlagte kommuner med de ikke-sammenlagte kommuner, fremgår det, at de ikke-sammenlagte kommuner i 2007 havde højere administrationsudgifter end de nye kommuner, *jf. figur 4a*.

Forskellen er yderligere udbygget siden 2007. Mens de 98 kommuner set under ét som nævnt har haft uændrede administrationsbudgetter siden kommunalreformen, *jf. figur 1a*, så har de sammenlagte kommuner haft et fald i de budgetterede udgifter og de ikke-sammenlagte kommuner en stigning. Stigningen ses især hos de største af de ikke-sammenlagte kommuner. De ikke-sammenlagte kommuner budgetterer i 2010 med ca. 700 kr. mere pr. indbygger end de sammenlagte kommuner. På landsplan svarer de ikke-sammenlagte kommuners budgetterede merforbrug i forhold til de sammenlagte kommuner til 1,5 mia. kr. i 2010.

Billedet er det samme, hvis der ses på antallet af administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere i kommunerne. Her har sammenlægningskommunerne siden 2007 fået lidt færre administrativt ansatte, mens de ikke-sammenlagte kommuner har fået lidt flere, *jf. figur 4b*. Som med administrationsudgifterne gælder det endvidere, at de ikke-sammenlagte kommuners niveau i forvejen var højere.



Anm.: For 2007-2010 er der korrigeret for opgaveoverførsel til og fra kommunerne. Kommunerne har i 2009 afholdt udgifter til kommunalvalg.
 Kilde: FLD, Danmarks Statistik, egne beregninger.



Anm.: For 2007-2010 er der ikke korrigeret for opgaveoverførsel til og fra kommunerne.
 Kilde: FLD, Danmarks Statistik, egne beregninger.

Boks 2
Forskel på sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner

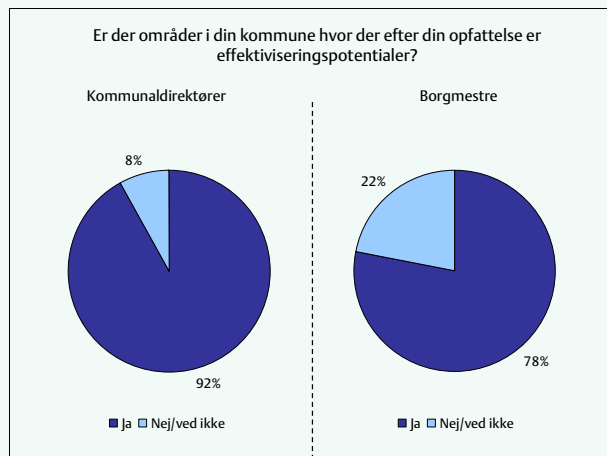
På landsplan svarer de ikke-sammenlagte kommuners budgetterede merforbrug til administration i forhold til de sammenlagte kommuner til 1,5 mia. kr. i 2010. Størstedelen af merforbruget er opstået, siden kommunalreformen trådte i kraft. De sammenlagte kommuner har et fald i de budgetterede, opgavekorrigerede udgifter fra 2007 til 2010 på ca. 240 kr. pr. indbygger, mens de ikke-sammenlagte kommuner i samme periode har en lille stigning af samme størrelsesorden. Stigningen er større hos de største af de ikke-sammenlagte kommuner.

De sammenlagte kommuners faldende administrative udgifter indikerer, at de sammenlægninger, som kommunerne har gennemgået, i sig selv har haft en positiv effekt på administrationsudgifterne. I forbindelse med sammenlægningerne har kommunerne skullet overveje, hvordan opgaveløsningen skulle organiseres og tilrettelægges mest effektivt, *jf. boks 3*.

Boks 3**Undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde**

KL gennemførte i december 2009 en undersøgelse af effektiviseringsarbejdet blandt landets kommuner. Undersøgelsen viser, at sammenlagte kommuner i langt større grad end ikke-sammenlagte kommuner har gennemført strukturtilpasninger i perioden 2007 – 2009. Samme undersøgelse viser, at kommuner med en politisk vedtaget strategi for effektivisering budgetterede med 35 pct. større effektiviseringsgevinster end kommuner uden en politisk effektiviseringsstrategi. Samtidig var flere af kommunerne med en politisk vedtaget effektiviseringsstrategi i stand til at udmønte effektiviseringerne konkret på aktivitetsniveau på budgettet end kommuner uden en tilsvarende politisk effektiviseringsstrategi.

Adspørgeres kommunerne om mulighederne for at effektivisere opgaveløsningen, anerkender kommunerne, at der fortsat er et effektiviseringspotentiale. KL offentliggjorde i december 2009 resultatet af en rundspørge, der viste, at 92 pct. af kommunaldirektørerne mente, at der fortsat var effektiviseringsmuligheder, mens 80 pct. af borgmestrene var af samme opfattelse.

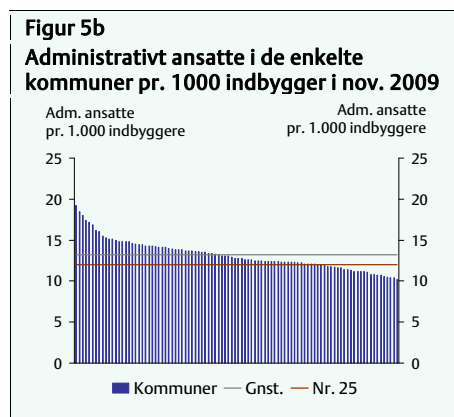
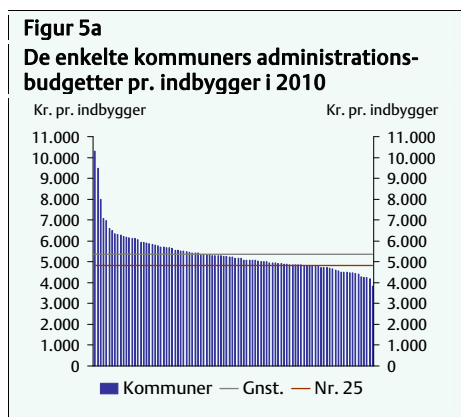


Kilde: ”De effektive kommuner, undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde”, KL, 2010, Danske Kommuner, nr. 37, 2009.

1.2 Variation i kommunernes administrative udgifter

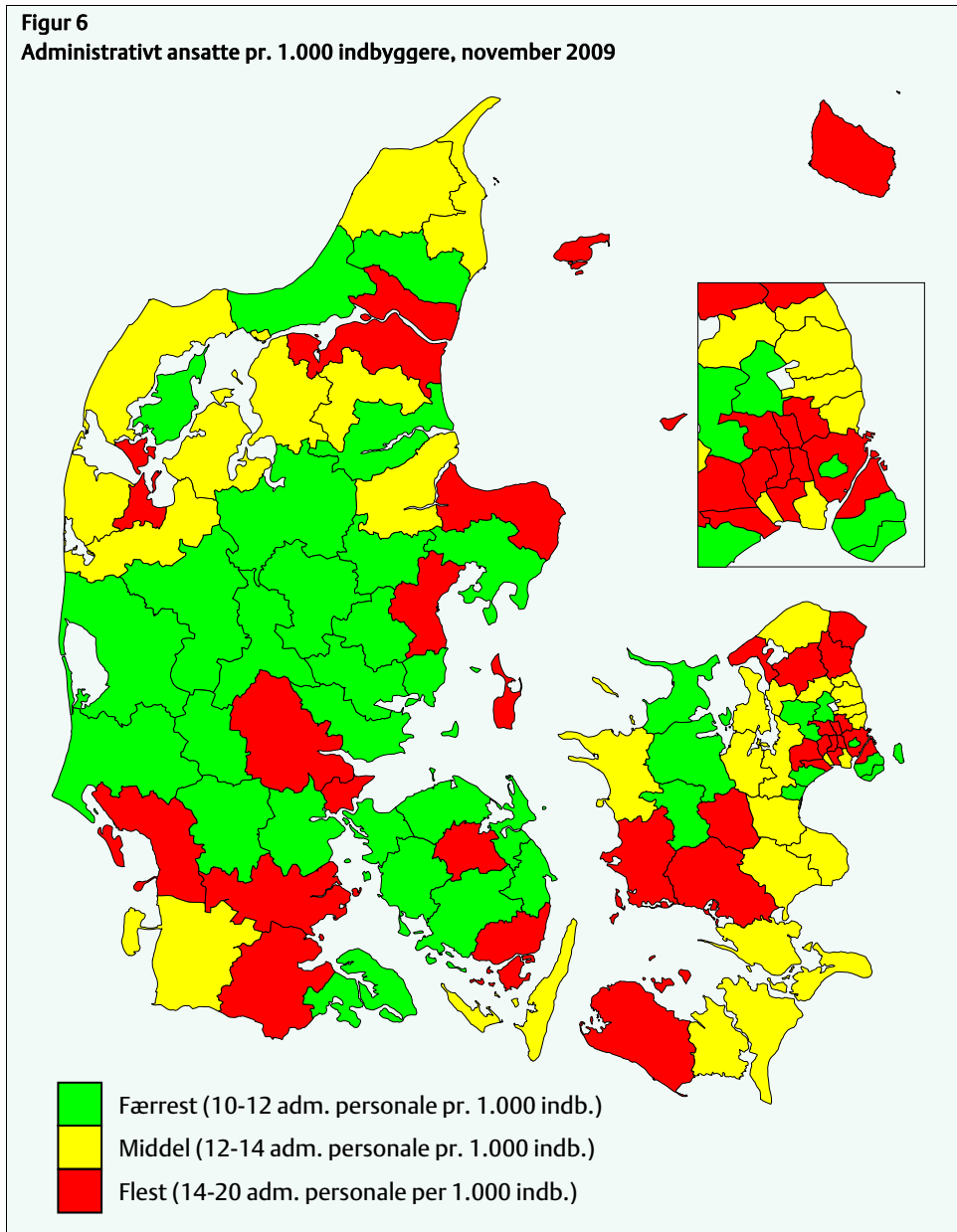
Mens de samlede kommunale administrationsudgifter under ét har været stort set konstante siden kommunalreformen, er der stor variation i de enkelte kommuners administrative udgifter.

De store forskelle er også til stede, selv om der ses bort fra de små ø-kommuner, for hvilke der gælder særlige forhold, *jf. figur 5a*. Nogle kommuner anvender ca. 4.000 kr. pr. indbygger til administration om året, mens andre bruger næsten 7.000 kr. pr. indbygger. Nogle kommuner anvender 10-11 administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere, mens andre anvender 18-19 administrative medarbejdere.



Kilde: DST, FLD (november 2009), egne beregninger.

En række strukturelle forhold, som eksempelvis borgernes sociale og demografiske sammensætning, har betydning for de enkelte kommuners administrative udgiftsniveau. Et højt administrativt udgiftsniveau er derfor ikke nødvendigvis alene ensbetydende med en ineffektiv administration.



Kilde: Danmarks Statistik, FLD (november 2009) egne beregninger.

Størrelsen på den samlede variation i kommunernes administrative udgifter indikerer dog, at der uagtet strukturelle forhold fortsat er et betydeligt effektiviseringspotentiale, hvis kommunerne lærer af hinanden. De enkelte kommuner spiller selv den helt afgørende rolle, når det handler om at drive administrationen effektivt og på en måde, der sikrer de bedst mulige rammer for at yde en god borgernær service. Hertil kommer, at kommunerne udfører en lang række administrative opgaver, som ikke påvirkes af kommunernes befolknings sammensætning, fx løn-, bogførings- og regnskabsopgaver. På disse områder bør kommunerne derfor ved at lære af hinanden kunne opnå samme effektivitetsniveau, som de bedste kommuner har i dag.

Boks 4**Eksempler på forskelle i kommuners administrationsudgifter og et beregnet effektiviseringspotentiale**

	Administrative udgifter kr. pr. indbygger Budget 2010	Administrativt personale pr. 1.000 indbyggere November 2009
Frederiksberg	4.185	11,2
Skanderborg	4.234	10,8
Tårnby	4.480	11,1
Favrskov	4.493	10,8
Hedensted	4.586	10,5
Gennemsnit	5.294	13,3
Glostrup	6.130	19,2
Bornholm	6.165	16,2
Ishøj	6.351	17,4
Albertslund	6.609	18,0
Ballerup	6.987	17,2

Kilde: Danmarks Statistik, FLD og egne beregninger.

Et regneeksempel: Forskellene i administrationsudgifter pr. indbygger svarer med udgangspunkt i budgetterne for 2010 til, at der er et effektiviseringspotentiale på 1,8 mia. kr., hvis de kommuner, der anvender mere til administration end gennemsnittet, reducerer deres administrationsudgifter til gennemsnitsniveauet. Blandt kommunerne på gennemsnitsniveauet er fx Vesthimmerland og Gribskov.

Det overordnede billede er tilsvarende, hvis der i stedet ses på antallet af ansatte, der beskæftiger sig med administrative opgaver. Hvis den halvdel af kommunerne, der har flest administrativt ansatte, reducerede staben til et niveau svarende til den gennemsnitlige kommune, kunne der frigøres fuldtidsansatte svarende til ca. 1,9 mia. kr. årligt.

1.3 Kommunernes håndtering af regnskabs-, bogførings- og løn opgaver

Med afsæt i *Aftale om den kommunale økonomi for 2009* har regeringen og KL kortlagt kommunernes regnskabs-, bogførings- og løn opgaver. Analysen viser, at der fortsat er et betydeligt potentiale for at optimere løsningen af regnskabs-, bogførings- og løn opgaver. Undersøgelsen peger på, at kommunerne generelt bør overveje, om deres organisering af de administrative opgaver i dag er hensigtsmæssig, jf. boks 5.

Boks 5**Analyse af kommunernes regnskabs-, bogførings- og løn opgaver**

I marts 2009 igangsatte regeringen og KL en analyse af kommunernes administrative opgaver inden for regnskab, bogføring og løn. Analysen blev afsluttet i maj 2010. I alt deltog 14 repræsentativt udvalgte kommuner i undersøgelsen, svarende til ca. 20 pct. af alle landets kommuner i forhold til antal indbyggere.

Analysen har på baggrund af omfattende kvalitative interviews og en kvantitativ dataindsamling opstillet 7 indsatsområder for en forbedret regnskabs- og bogføringsadministration og 6 indsatsområder for en forbedret lønadministration.

Læs mere i Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL: "Analyse af regnskab, bogføring og løn i kommunerne", maj 2010.

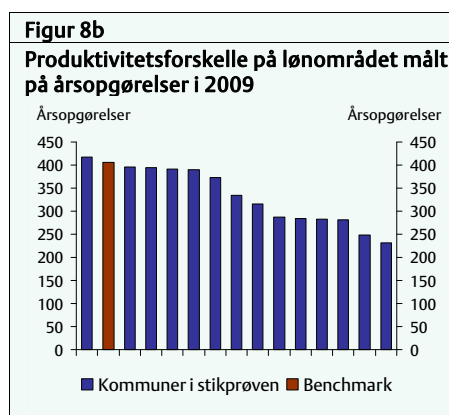
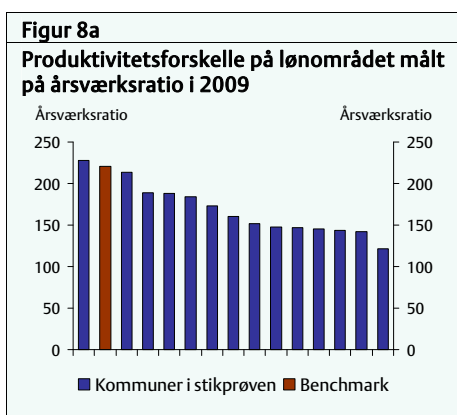
1.3.1 Produktivitsforskelle

Der er i dag betydelige forskelle i kommunernes produktivitet i løsningen af de administrative opgaver, jf. afsnit 2. Det gælder ligeledes for regnskabs-, bogførings- og løn opgaver, hvor de mindst effektive kommuner anvender op mod dobbelt så mange medarbejderressourcer som de mest effektive kommuner, jf. figur 7 og 8.



Anm.: Den røde søjle angiver benchmark, som er gennemsnittet for de to kommuner, der har den højeste produktivitet.

Kilde: Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL: Analyse af regnskab, bogføring og løn i kommunerne, maj 2010.



Anm.: De røde søjler giver benchmark, som er gennemsnittet for de to kommuner, der har den højeste produktivitet.

Kilde: Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL: Analyse af regnskab, bogføring og løn i kommunerne, maj 2010.

På regnskabs- og bogføringsområder er produktiviteten opgjort som årsværksratio, dvs. antal årsværk en administrativ medarbejder kan servicere, *jf. figur 7*.

På lønområdet kan produktiviteten ligeledes opgøres som årsværksratio, *jf. figur 8a*. Nærmere analyser har dog vist, at kommunerne i varierende grad gør brug af timelønnede og deltidsansatte medarbejdere. Registrering og udbetaling af løn mv. til en fuldtidsansat henholdsvis deltidsansat medarbejder indebærer – alt andet lige – et lige stort ressourceforbrug. Med henblik på at sammenligne kommunerne på det mest retvisende grundlag er det derfor besluttet, at analysen af produktivitet på lønområdet tager udgangspunkt i antallet af årsopgørelser, dvs. det samlede antal medarbejdere, der i løbet af 2008 har arbejdet i de enkelte kommuner, *jf. figur 8b*.

Analysen viser, at der hverken på regnskabs- og bogføringsområdet eller på lønområdet er en sammenhæng mellem kvalitet og produktivitet (målt på bl.a. andel forfaldne fakturaer, á conto og negative lønudbetalinger samt selv vurderet kvalitet). De mest produktive kommuner er således ikke produktive på bekostning af kvaliteten.

Tabel 1**Forskelle i kommunernes produktivitet på regnskabs-, bogførings- og lønområdet i 2009**

	Regnskab og bogføring (årsværksratio)	Løn (årsopgørelser pr. lønområde)
Mest produktive kommune	122	417
Næstmest produktive kommune	112	395
Næstmindst produktive kommune	71	248
Mindst produktive kommune	61	232

Effektiviseringspotentiale:

1273 administrative medarbejdere svarende til 611 mio. kr., hvis alle kommuner bliver ligeså produktive som gennemsnittet af de to mest produktive kommuner i analysen i dag.

Kilde: Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL: Analyse af regnskab, bogføring og løn i kommunerne, maj 2010.

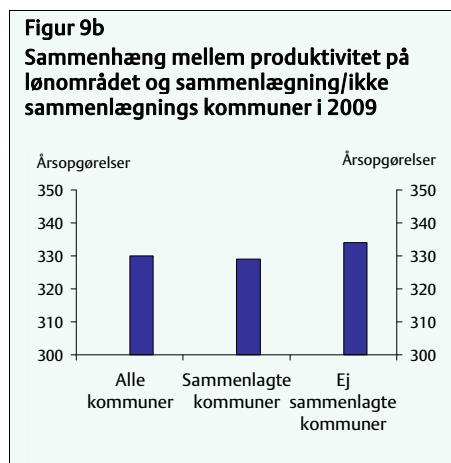
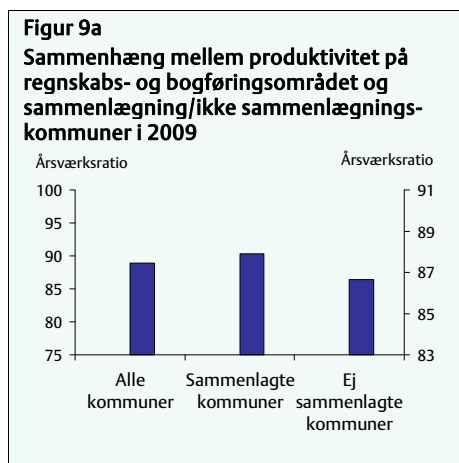
Såfremt alle landets kommuner bliver lige så produktive som de to mest produktive kommuner i analysen i dag, vil der samlet på tværs af landets kommuner kunne frigøres 20 pct. af de ressourcer, der bruges i dag til regnskabs- og bogføringsopgaver, og ca. 15 pct. af ressourcerne til lønopgaver. Det svarer til i alt ca. 1.270 administrative årsværk i kommunerne. Potentialet er beregnet i forhold til et kommunalt benchmark, som består af gennemsnittet af de to bedste kommuner i undersøgelse. Det vil sige, at kommunerne sammenlignes med andre kommuner, der har fundet en mere effektiv vej til at løse deres administrative opgaver. Benchmarket baserer sig således på administrative løsninger og systemunderstøttelser, som allerede findes i dag.

Over halvdelen af de medarbejderressourcer, der løser bogførings- og regnskabsopgaver, findes på de enkelte institutioner blandt fx institutionsledere og sekretærer, og har typisk en ikke-administrativ uddannelse som fx pædagog eller lærer. Disse medarbejdere vil kunne få frigjort en væsentlig del af deres tid til i stedet at løse kerneopgaver, hvis alle kommuner bliver lige så effektive som de mest effektive kommuner.

Beløbsmæssigt svarer gevinstpotentiale til 611 mio. kr., fordelt med 420 mio. kr. på regnskabs og bogføringsområdet og 191 mio. kr. på lønområdet. Personaleforbruget på de undersøgte bogførings-, regnskabs- og lønopgaver udgør ca. 11 pct. af kommunernes samlede administrative personaleforbrug. Det fulde potentiale for en mere effektiv opgavevaretagelse på det administrative område i kommunerne er derfor betydeligt højere.

1.3.2 Sammenlagte kommuner

Generelt er de administrative udgifter faldet beskedent i de sammenlagte kommuner, mens de er steget i de fortsættende kommuner, jf. afsnit 1.3. Analysen af de 14 kommuner viser tilsvarende, at sammenlagte kommuner på regnskabs- og bogføringsområdet har en højere produktivitet end ikke-sammenlagte kommuner, mens denne tendens ikke genfindes på lønområdet.



Kilde: Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL: Analyse af regnskab, bogføring og løn i kommunerne, maj 2010.

Analysen viser samtidig, at de store kommuner endnu ikke har hentet de ventede stordriftsfordele på regnskabs- og bogføringsområdet og lønområdet. Det antages at skyldes, at kommunerne fortsat har fastholdt et opgavesnit, hvor en stor del af opgaverne varetages decentralt på de enkelte institutioner, fx af den enkelte daginstitutionsleder. Derved udnytter kommunerne reelt ikke de økonomiske og faglige stordriftsmuligheder, som kommunalreformen har skabt.

1.3.3 Kommunernes organisering

På regnskabs- og bogføringsområdet har hovedparten af kommunerne i dag overvejende valgt en *decentral* organiseringsform. Det betyder, at en væsentlig del af de medarbejderressourcer, der løser bogførings- og regnskabsopgaver, findes på de enkelte institutioner blandt fx institutionsledere og sekretærer. I de 14 kommuner anvendes knap 60 pct. af de medarbejderressourcer, der bruges på bogførings- og regnskabsopgaver decentralt i kommunernes institutioner, mens kun lidt over 40 pct. af medarbejderressourcerne er placeret i centrale enheder.

En decentral organiseringsform kan medvirke til at skabe en tættere sammenhæng mellem institutionslederens økonomiske styringsansvar og løsningen af de administrative opgaver samt give et incitament til at sikre en effektiv opgaveløsning. Herudover råder institutionslederen over en lokal indsigt og viden, som kan gøre opgaveløsningen lettere.

Der knytter sig imidlertid også en række potentielle u hensigtsmæssigheder til en decentral organiseringsform i forhold til at sikre – og over tid opretholde – en effektiv opgavevaretagelse. Heriblandt kan nævnes sårbarhed over for sygdom og jobskifte, utilstrækkelige kompetencer samt forskydning af fokus væk fra institutionens kerneopgaver mv.

En vej til at imødegå disse udfordringer kan være, at institutionerne går sammen om at ansætte en administrativ medarbejder, der helt kan koncentrere sig om administrationsopgaver. Enkelte kommuner er allerede gået denne vej. En sådan ”delesekretær” løser dog ikke nødvendigvis udfordringerne med at skabe faglig bæredygtighed, ligesom der fortsat kan være en risiko for uensartet kvalitet og opgaveløsning på tværs af kommunen.

En effektiv opgaveløsning kan derfor over tid være, at kommunerne konsoliderer deres administrative opgaver i administrative servicecentre. Det vil ruste dem til bl.a. at håndtere de rekrutteringsudfordringer, som mange kommuner forventeligt vil stå over for de næste år, samt opretholde en høj produktivitet og et højt kvalitetsniveau. Enkel-

te kommuner har allerede taget skridtet og oprettet administrative servicecentre. Men det er fortsat kun en lille andel af kommunerne, der benytter denne model sammenlignet med staten og private virksomheder.

Boks 6

Hvad er et administrativt servicecenter?

Et administrativt servicecenter er en samling af den administrative opgavevaretagelse, som tidligere blev varetaget på flere institutioner eller fysiske lokaliteter. Samlingen sker i en organisatorisk enhed af en vis størrelse, der kan koncentrere sig om at løse de administrative opgaver så godt og effektivt som muligt.

Administrative servicecentre er mere end blot at samle administrative medarbejdere, idet administrative servicecentre har et klart serviceperspektiv. I administrative servicecentre varetages de administrative opgaver således af en selvstændig organisatorisk enhed med en professionel opgavevaretagelse og et klart fokus på opgaveløsningen for de offentlige myndigheder, som de betjener.

Formålene med at etablere et administrativt servicecenter er bl.a. at udnytte stordriftsfordele, faglige bæredygtige miljøer, skabe attraktive arbejdspladser og derved imødegå evt. rekrutteringsudfordringer, dæmme op over for sårbarhed ved fx sygdom og skabe digital understøttelse.

En væsentlig forudsætning for at kunne samle opgaver i et administrativt servicecenter er, at opgaverne kan standardiseres, at der løses mange af de enkelte opgaver, og at opgaverne ikke er strategiske. Det kendetegner både regnskabs-, bogførings- og lønopgaver, der således er velegnede til at indgå i administrative servicecentre.

På lønområdet har kommunerne generelt bevæget sig længere i retning af at samle opgaveløsning i få enheder end på bogførings- og regnskabsområdet. Kommunerne har centraliseret hovedparten af lønopgaverne, og flere kommuner har etableret fælles servicecentre. Enkelte kommuner har valgt at outsource lønopgaven til eksterne leverandører, *jf. boks 7*.

Boks 7

Outsourcing på regnskabs-, bogførings- og lønområdet i kommunerne

Flere kommuner oplever rekrutteringsvanskeligheder på regnskabs-, bogførings- og lønområdet. I sådanne tilfælde kan outsourcing være en mulig løsning.

For at outsourcing skal være succesfuld og understøtte en større effektivitet i opgaveløsningen, er det nødvendigt, at kommunen forbereder sig grundigt. En optimering af arbejdsgangene samt fastlæggelse af klare snitflader er nødvendigt, hvis kommunen selv skal høste de effektiviseringsgevinster, der kan opnås ved en outsourcing. Endvidere er det vigtigt, at kommunen bibeholder nogle medarbejdere med kompetencer på området, således at en effektiv leverandørstyring og controlling fortsat sikres.

Ud over løsning af rekrutteringsproblemet, har outsourcing en række fordele. Outsourcing vil ofte føre til en mere sikker drift samt øget professionalisering, fordi den pågældende opgave vil være virksomhedens kerneydelse. Derfor vil det også være muligt med en mere præcis fastsættelse af de ønskede leverancer og det ønskede kvalitetsniveau.

Analysen af 14 kommuners varetagelse af regnskabs-, bogførings- og lønopgaver viser, at lønområdet generelt er mest modent til outsourcing, og flere kommuner har allerede outsourcet deres lønadministration, fx Odense og Greve.

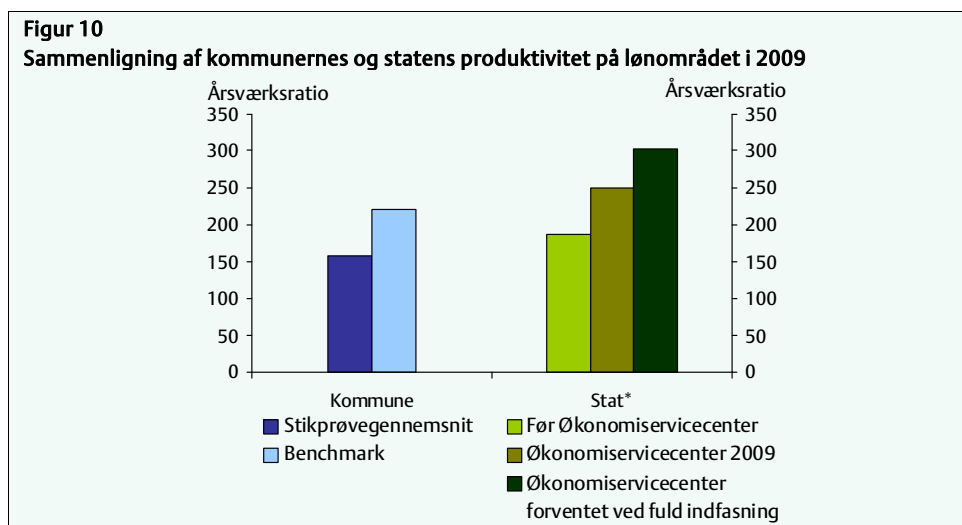
Kilde: Analyse af regnskab, bogføring og løn i kommunerne, marts 2010.

1.3.4 Sammenligning af lønadministration mellem kommuner og stat

Statens Økonomiservicecenteret løser bl.a. regnskabs-, bogførings- og lønopgaver for en række statslige institutioner.

Som nævnt i afsnit 3.1 kan kommunerne samlet frigøre ca. 200 mio. kr. årligt på lønområdet, hvis alle kommuner bliver lige så produktive som gennemsnittet af de to mest produktive kommuner i dag.

Sammenlignes kommunernes produktivitet i stedet med statens Økonomiservicecenter er effektiviseringspotentialet væsentlig større, *jf. figur 10*.



Anm.: Med henblik på at sammenligne kommunernes og statens produktivitet, er produktiviteten opgjort som årsværksratio, dvs. hvor mange årsværk en administrativ lønmedarbejder kan servicere. Undersøgelsen af kommunernes lønadministration *jf. afsnit 6.5.1*, har dog vist, at antal servicede årsopgørelser er et mere retvisende mål for sammenligning af produktivitet i kommunerne end antal årsværk, da kommunerne i varierende grad gør brug af deltid- og tidsansatte.

*Staten dækker alene de institutioner, der er omfattet af statens Økonomiservicecenter.

Kilde: Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL: Analyse af regnskab, bogføring og løn i kommunerne, marts 2010 og egne beregninger.

Såfremt kommunerne bliver lige så effektive som staten efter fuld indfasning af Økonomiservicecenteret og dermed administrerer samme antal årsværk pr. lønmedarbejder, er effektiviseringspotentialet på lønområdet således ca. 600 mio. kr. årligt.

Langt de fleste kommuner kan ikke enkeltvist opnå en volumen i opgaveløsningen på linje med statens Økonomiservicecenter. Det betyder, at kommunerne generelt - indenfor rammerne af hver enkelt kommune - ikke har de samme muligheder for at høste stordriftsfordele som statens Økonomiservicecenter.

Statens Økonomiservicecenter skal, når det er fuldt indfaset, servicere ca. 45.000 årsværk. Såfremt kommunerne eksempelvis skulle ønske at sikre en tilsvarende volumen for løsningen af lønopgaver, ville det svare til ca. 10 tværkommunale økonomiservicecentre med hver et volumen svarende til ca. 10 gennemsnitlige store kommuner.

1.4 Regionernes administration

Der var i 2009 i alt 119.600 fuldtidsansatte i regionerne⁴, hvoraf ca. 9.700 fuldtidsansatte var administrativt personale, svarende til 8 pct. Administrativt personale i regionerne er her defineret som personale med udelukkende administrative opgaver, dvs. akademikere (ekskl. sundheds- og naturfagligt uddannede akademikere som fx farmaceuter, psykologer og kemikere), chefer samt kontor- og IT-personale.⁵

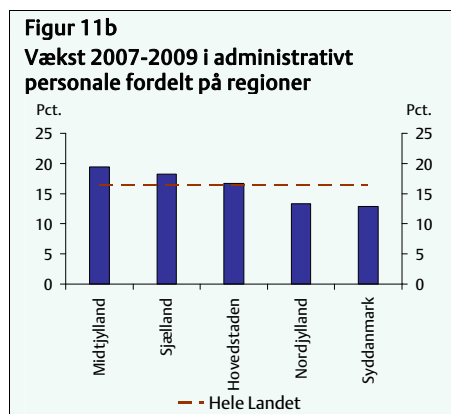
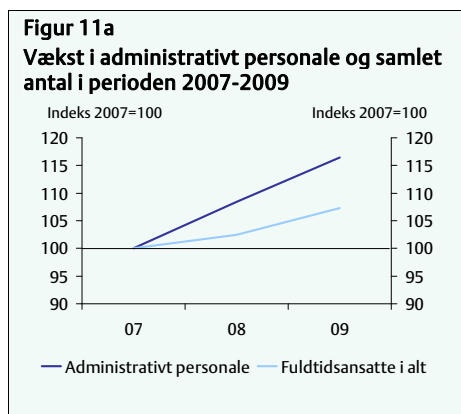
Antallet af administrativt personale er i perioden 2007-2009 steget med 16 pct., mens den tilsvarende stigning for samlet antal ansatte er 7 pct., *jf. figur 6.11a*. Således har andelen af administrativt personale været kraftigt stigende i perioden, og regionerne har ikke realiseret de potentielle stordriftsfordele i forhold til effektivisering af administra-

⁴ Der er i opgørelsen af antal fuldtidsansatte korrigeret for FLDs ændring af opgørelsesmetode for ansatte i fleksjob fra januar 2009 og frem. Antal fuldtidsansatte fsva. regionerne er opgjort for oktober måned i det pågældende år.

⁵ Derimod er ikke medregnet lægesekretærer, som i 2008 udgjorde ca. 8.000 fuldtidsansatte på offentlige sygehuse. Selv om lægesekretærer løser administrative opgaver, har gruppen i modsætning til de valgte grupper patientkontakt. Afgrænsningen af administrative ansatte i afsnittet undervurderer således det reelle årsværksantal, der i regionerne anvendes til administrative opgaver.

tionen, som strukturreformen har givet mulighed for. I stedet er andelen af administrativt personale blevet større.

Tendensen med et stigende antal administrativt personale gør sig gældende for samtlige regioner. Der er imidlertid forskel mellem de enkelte regioner i forhold til stigningens størrelse, *jf. figur 11b*. I Region Midtjylland er antallet steget med 19,5 pct. fra 2007 til 2009, mens antallet er steget med 12,9 pct. i Region Syddanmark i samme periode. Region Midtjylland og Region Sjælland har begge haft stigninger, der er større end landsgennemsnittet.



Kilde: FLD og egne beregninger.

Regionernes lønudgifter til administrativt personale er opgjort ud fra data fra Det Fælleskommunale Løndatakontor (FLD) frem for ud fra regionernes regnskaber, *jf. boks 8*.

Boks 8

Forskel på opgørelse af administrative udgifter

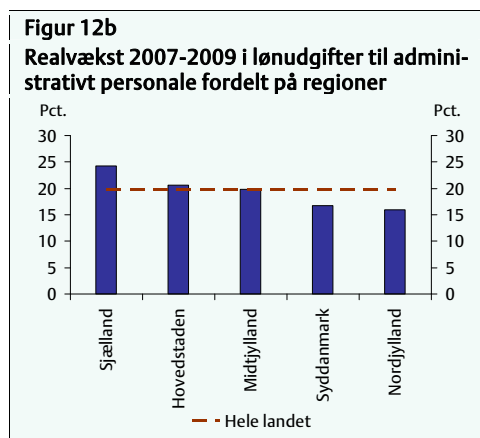
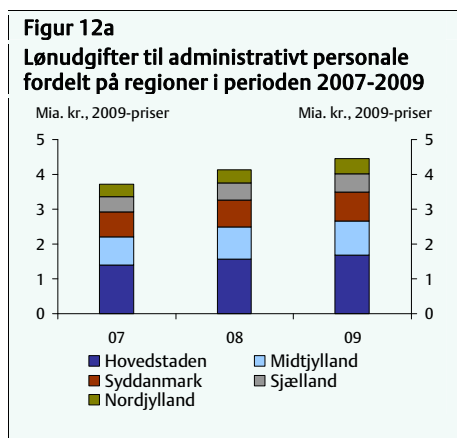
I regionernes regnskab registreres omkostninger og indtægter vedrørende fælles formål og administration på samme hovedkonto. Denne hovedkonto omfatter omkostninger og indtægter, som primært vedrører centrale og tværgående opgaver i regionen, der ikke kan henføres til ét af de tre regionale aktivitetsområder (sundhed, social og specialundervisning samt regional udvikling). Det gælder fx regionens politiske virksomhed, den centrale administration og planlægningsvirksomhed.

Der er således ikke på denne hovedkonto opført lønudgifter til den decentrale administration, der er direkte forbundet med aktiviteten på de respektive regionale områder, fx administrative ansatte på sygehuse. Lønudgifter opført på denne konto udgør derfor kun en delmængde af de samlede lønudgifter til administration i regionerne.

Data fra FLD omfatter derimod lønudgifter for samtlige administrative ansatte i regionen. Det gælder såvel ansatte i den centrale administration som den decentrale administration. FLD data er derfor anvendt i opgørelsen af udgifter til administrativt personale i regionerne.

Den i arbejdsrapporten anvendte definition af administrativt ansatte i regionerne omfatter kun personale, der udelukkende har administrative opgaver. Således er ikke medtaget fx lægesekretærer, der i 2008 udgjorde ca. 8.000 fuldtidsansatte på offentlige sygehuse, fordi gruppen i modsætning til de valgte grupper har patientkontakt. På grund af den forholdsvis restriktive definition af administrative ansatte vil opgørelsen af administrative udgifter undervurdere de samlede udgifter til den centrale og decentrale administration i regionerne.

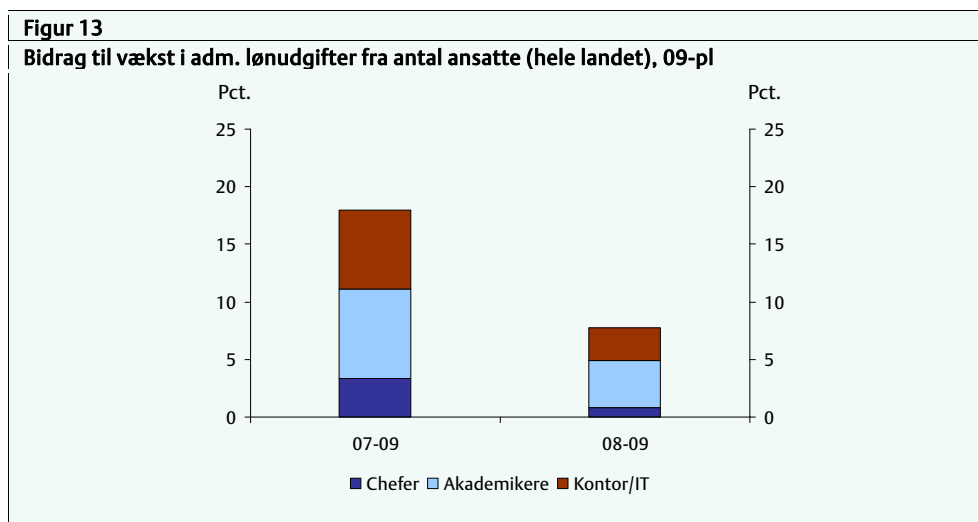
Det stigende antal administrativt ansatte har medført øgede lønudgifter i regionerne. De samlede lønudgifter til administrativt personale i regionerne er i perioden 2007-2009 steget fra ca. 3,7 mia. kr. til ca. 4,4 mia. kr., *jf. figur 12a*, svarende til en samlet vækst på 19,7 pct. og varierende fra 15,9 pct. i Region Nordjylland til 24,3 pct. i Region Sjælland, *jf. figur 12b*. Der er således tilført sundhedsområdet ressourcer til administration, der i stedet kunne være anvendt til behandling af patienter.



Kilde: FLD og egne beregninger.

Udviklingen i lønudgifter til administrativt personale i perioden 2007-2009 kan forklares ud fra antallet af ansatte og aflønning. Antal administrativt personale er steget fra ca. 8.350 ansatte i 2007 til ca. 9.700 ansatte i 2009, hvilket som tidligere nævnt svarer til en vækst på 16 pct. Den gennemsnitlige bruttoløn til administrativt personale for hele landet er i faste priser (09-pl) steget fra 37.100 kr. i 2007 til 38.133 kr. i 2009, hvilket svarer til en samlet stigning på 4,2 pct.

Væksten i udgifter til administrativt personale er i overvejende grad drevet af et stigende antal administrativt personale, *jf. fig. 13*. Således skyldes 18 pct. af udgiftsvæksten i perioden 2007-2009 et stigende antal administrativt personale. I perioden 2008-2009 skyldes væksten i udgifterne en stigning i antal administrativt personale på 7,8 pct. I begge perioder er det hovedsageligt et stigende antal akademikere og kontor- og it-personale, der driver væksten, hvilket skal ses i sammenhæng med gruppernes størrelse.



Kilde: FLD og egne beregninger.

Andelen af administrativt personale i forhold til det samlede antal ansatte er således steget fra i gennemsnit 7,5 pct. i 2007 til 8,1 pct. i 2009, *jf. tabel 2*.

Tabel 2**Andel administrativt personale ift. samlet antal ansatte (pct.), 2007-2009**

	2007	2008	2009
Nordjylland	7,2	7,1	7,3
Midtjylland	7,1	7,6	7,8
Syddanmark	6,7	7,1	7,4
Hovedstaden	8,8	9,4	9,5
Sjælland	6,5	6,9	7,3
Gnst.	7,5	7,9	8,1

Anm.: Samtlige data er trukket fra det pågældende år i oktober måned.

Kilde: FLD og egne beregninger.

Ser man på de administrative lønudgifter pr. samlet antal ansatte i regionerne, er disse steget med 12 pct. i perioden 2007 til 2009, *jf. tabel 3*. Der er dog variation mellem regionerne. Således udgjorde Region Hovedstadens administrative lønudgifter pr. samlet antal ansatte i 2009 44.130 kr., mens Region Nordjyllands udgifter udgjorde 32.573 kr. I beregningen er som nævnt ikke medregnet lønudgifter til grupper med delvist administrative funktioner, som fx lægesekretærer, eller den tid, som det sundhedsfaglige personale bruger på administration, hvorfor det anvendte mål for administrative lønudgifter pr. samlet antal ansatte undervurderer de faktiske udgifter.

Tabel 3**Lønudgifter til administrativt personale pr. samlet antal ansatte i regionerne i perioden 2007-2009**

	2007	2008	2009	Udvikling (pct.)
Kr. 09-pl				
Nordjylland	31.450	31.896	32.573	4
Midtjylland	31.784	34.315	34.649	9
Syddanmark	29.475	32.320	33.989	15
Hovedstaden	39.838	43.379	44.130	11
Sjælland	28.509	32.308	33.706	18
Gnst.	33.338	36.234	37.187	12

Anm.: Samtlige data er trukket fra det pågældende år i oktober måned.

Kilde: FLD og egne beregninger.

Variationen mellem regionerne kan bl.a. skyldes forskelle i antal administrativt personale pr. samlet antal ansatte, forskellig sammensætning af grupperne af administrativt personale og forskelle i aflønning af det administrative personale. Region Hovedstaden havde således i 2009 det højeste gennemsnitlige lønniveau for administrativt personale og et niveau for antal administrativt personale pr. samlet antal ansatte, der lå ca. 17 pct. over gennemsnittet for alle regionerne. Omvendt havde Region Sjælland det laveste lønniveau for administrativt personale og et niveau for antal administrativt ansatte pr. samlet antal ansatte, der lå ca. 10 pct. under gennemsnittet.

Hvis regionerne i 2009 havde fastholdt lønudgifterne til administrativt personale pr. samlet antal ansatte på samme niveau som i 2008, havde der samlet set været et udgiftsniveau, der var 110 mio. kr. lavere. De tilsvarende mindredgifter, hvis udgiftsniveauet i 2009 havde været fastholdt i 2007-niveau, havde været på 452 mio. kr. Dette er midler, der i stedet kunne være anvendt på mere sundhed. I beregningerne er det endvidere ikke forudsat, at regionerne har haft mulighed for at realisere potentielle gevinster fra stordriftsfordele, men blot at fastholde et niveau fra året før eller to år før. Hvis det i beregningerne i stedet var forudsat, at regionerne skulle realisere disse stordriftsfordele, kunne besparelsen og dermed tilførslen af midler til behandling af patienter have været større.