

Pas på med hurtigt konklusioner på nøgletal

Dette notat omhandler nøgletal vedr. det administrative ressourceforbrug og henleder opmærksomheden på hvorfor nøgletallene er svært sammenlignelige, og dermed ikke umiddelbart kan bruges til at konkludere på, hvilke kommuner, som er dyre at administrere og hvem som er billigere. Men faldgruberne er de samme på andre områder end administrationen, selv om eksemplerne vedr. de administrative ressourcer, gør udfordringerne sig således gældende helt generelt – og det er derfor uanset område – meget vigtigt at være opmærksom på ikke at foretage hurtige konklusioner på de nøgletal som offentliggøres. Dette gælder uanset kilden, da det ikke er udgiveren af nøgletallene, men registreringerne som ligger bagved, der foranlediger udfordringerne med sammenligning på tværs af kommunerne.

Nøgletalspublikationer vedr. det administrative ressourceforbrug

Det administrative ressourceforbrug opgøres som nøgletal, der udgives af KORA, KL og ministeriet.

KORA udgiver forskellige årlige såkaldte ECO-nøgletal om det administrative ressourceforbrug opgjort på budget- og regnskabsdata samt antallet af ledere og administrative medarbejder. Derudover har KORA i slutningen af 2016 udgivet rapporten "Kommunernes administrative ressourceforbrug", som præsenterer en kombineret metode til opgørelse af kommunernes administrative ressourceforbrug, som inddrager både den regnskabsbaserede og den personalebaserede tilgang.

KL udgiver deres årlige nøgletalspublikation "Kend din kommune", som er udtræk fra det fælleskommunale ledelsesinformationssystem FLIS. Denne publikation indeholder nøgletal vedr. antallet af ledere og administrative medarbejdere samt udgifter til central administration.

Ministeriet publicerer budget- og regnskabstal, som kommunerne har indberettet til Danmarks Statistik efter budgetvedtagelsen samt efter regnskabsaflægningen.

Nøgletallene er svært sammenlignelige

Nøgletal om det administrative ressourceforbrug har ofte stor opmærksomhed – det er en stor udgiftspost i det samlede kommunale budget, det indgår i drøftelserne om kolde og varme hænder, og ikke mindst er der meget store forskelle mellem de administrative udgifter og antallet af ledere og administrative medarbejdere kommunerne imellem.

Nøgletallene - uanset hvilke af de ovenstående opgørelser, der er tale om - er dog meget svært sammenlignelige kommuner imellem. Derfor foranlediger offentliggørelsen af disse nøgletal også, at mange kommuner efterfølgende bruger omfattende ressourcer på at forklare deres forskel i nøgletallene i forhold til andre kommuner. Det der gør tallene svære at sammenligne er følgende væsentlige forhold:

1. Der er helt objektivt forskel på behovet for ledelse og administration
2. Der er forskellig politisk prioritering
3. Graden af udlicitering indgår ikke
4. Konteringspraksis i økonomisystemet
5. Stillingsbetegnelser i personalesystemet
6. Produktivitets- og kvalitetsforskelle indgår ikke

Ad. 1. Der er helt objektivt forskel på behovet for ledelse og administration

Kommunernes sociale og strukturelle grundvilkår har betydning for niveauet af deres administrationsudgifter og for den sags skyld mange andre typer af udgifter. De grundvilkår, som har betydning for kommunernes administrationsudgifter, relaterer sig dels til kommunens befolkningssammensætning, fx kommunens socioøkonomiske indeks og andelen af børn af enlige forsørgere, og dels til kommunens geostrukturelle forhold, fx indbyggertal og spredt bosætning.

I forhold til de centrale administrationsudgifter har de geostrukturelle forhold størst betydning. Spredt bosætning, et lille indbyggertal og andelen af almene boligerne kan fx give anledning til større administrative udgifter til den centrale administration på grund af smådriftsulemper.

De socioøkonomiske faktorer betyder både noget for de personalebaserede administrationsudgifter centralt og decentralt, idet de socioøkonomiske behovsfaktorer øger behovet for administration og myndighedsarbejde generelt.

KORA beregner et udgiftsbehov (indeks), der tager hensyn til de nævnte forhold – men alle de forhold som nævnes nedenfor indgår ikke i det beregnede udgiftsbehov. Udgiftsbehovet er således alene en rettesnor, som skal betragtes i sammenhæng med alle de forhold, som er oplistet nedenfor. Ifølge KORA udgør forklaringsgraden 70 pct. i 2015. Det betyder, at hele 70 pct. af forskellene mellem kommunerne skyldes forskelle i udgiftsbehov og økonomisk pres.

Ad. 2. Der er forskellig politisk prioritering

Den politiske prioritering af indsatser, der påvirker det administrative niveau, spiller også ind på det administrative ressourceforbrug. En prioritering af fx markedsføring, vision- og vækstinitiativer, turisme, iværksættere, erhvervsservice, boligsocial indsats, kommunikation, borgerarrangementer, kultur- og idrætspuljer mv. belaster de centrale administrative udgifter, og medvirker således til at øge en kommunes administrative ressourceforbrug i forhold til kommuner, som ikke prioriterer disse indsatser.

Tilsvarende gælder det på andre fagområder, hvor den politiske prioritering naturligtvis også har betydning for udgiftsniveauet.

Ad. 3. Graden af udlicitering indgår ikke

Graden af udlicitering påvirker udgiftsniveauet til administrativt personale. Når en opgave er udliciteret indgår administration i prisen. Ved betaling konteres den administrative del af opgaveløsningen således ikke separat, idet den indgår i den samlede pris, som konteres efter opgavens karakter. Såfremt kommunen selv løser opgaven, vil den del af opgaveløsningen, som består af ledelse og administrative medarbejdere samt eventuelle centrale administrative udgifter blive konteret som administration, mens det kun er den resterende del, der konteres efter opgavens karakter. En kommune med en høj grad af udlicitering vil således – alt andet lige – have færre udgifter til administration og eventuelt andre afledte udgifter end en kommune med en lav grad af udlicitering.

Ad. 4. Konteringspraksis i økonomisystemet

Centrale udgifter til administration indeholder udover løn til ledelse og administration også udgifter til myndighedsarbejde.

I kommunerne med mange socialt udsatte borgere, er der et øget behov for medarbejdere på myndighedsområdet, og sådanne kommuner vil derfor have et større behov for myndighedsmedarbejdere, som også indgår under den centrale administration. Et større behov for myndighedsmedarbejdere medfører ofte et øget behov for administrative medarbejdere, da behovet for sagsstyring, økonomisk styring mv. øges tilsvarende.

Derudover indeholder udgifter til administration også IT, ejendomsdrift og køb af administrative serviceydelser, som konteres centralt. Decentralt konterede administrative udgifter indregnes ikke i det administrative ressourceforbrug.

Eftersom der er meget uklare regler for, hvad der kan udkonteres til de enkelte decentrale områder vedr. ejendomsdrift, IT og køb af administrative ressourcer, udgør netop dette forhold en meget kritisk faktor for sammenligneligheden af administrationsudgifterne mellem kommunerne.

Der ses særligt en meget stor forskel på hvor meget de enkelte kommuner udkonterer af IT, og pga. det høje udgiftsniveau til IT, er dette en hovedforklaring i forskellen mellem kommunernes administrationsforbrug. I analyser af IT og telefoni centralt konteret, ses en meget stor variation mellem kommunernes udgifter pr. indbygger til netop disse udgifter – en forskel som ikke kan forklares med forskelligt forbrug, men primært kan henføres til en meget forskelligartet praksis for kontering.

Ad. 5. Stillingsbetegnelser i personalesystemet

Opgørelsen af antallet af medarbejdere samt udgifter beregnet ud fra en personalemæssig tilgang (personale gange en gennemsnitsløn pr. stillingskategori) er afhængig af korrekt registrering i personalesystemet. Hvis stillingerne ikke er oprettet i de korrekte stillingskategorier og konteret korrekt, vil udgiftsniveauet ikke være retvisende.

Ad. 6. Produktivitets- og kvalitetsforskelle

Eventuelle produktivitets- og kvalitetsforskelle kommunernes imellem bliver ikke målt, da alle nøgletal alene omfatter afholdte udgifter og/eller antallet af ledere og medarbejdere. Højere administrationsudgifter kan fx hænge sammen med, at den kommunale administration løser flere opgaver – eller løser dem bedre.

Konklusion

Ovenfor er der identificeret en række særlige opmærksomhedspunkter i form af forskellige gennemgående forhold, som kan skabe usikkerheder i opgørelsen af de administrative udgifter. Det er særligt relevant at være opmærksom på disse forhold i forbindelse med benchmarking af de enkelte kommuners administrative udgiftsniveau, og ikke mindst den grad af kompleksitet, som ligger i hver enkelt af de forhold, som er beskrevet ovenfor.

Dette anskueliggør hvor kompliceret det er, at opstille administrative nøgletal, der kan sammenlignes kommunerne imellem, og hvorfor det er en meget omfattende opgave, at forsøge at rense sin egen og andre kommuners nøgletal for alle de potentielle fejlkilder for at finde forklaringerne på forskellene kommunerne imellem.

Afslutningsvist skal det bemærkes, at mange kommuner set i lyset af den opmærksomhed som nøgletallene påkalder, nu vælger at udkontere mest muligt IT og andre centrale administrative udgifter til de decentrale områder. Dette alene med det formål at begrænse de udgifter, som indgår i det administrative ressourceforbrug ud fra en benchmarking-betragtning. Det er bekymrende, at denne omkonterings-handling – som i sig selv kræver en del administrative ressourcer – alene udføres for ikke at falde dårligt ud i nøgletallene – og ikke for at skabe hverken merværdi eller bedre økonomistyring.

En ensretning af reglerne for særligt kontering af IT ville gøre nøgletallene meget mere sammenlignelige, da der her er tale om meget store beløb, som omkonteres alene for at skabe det billede, der gerne vil vises i en benchmarkingsammenhæng. Halsnæs Kommune har ad flere omgange gjort KL opmærksomme på dette uhensigtsmæssige forhold, som kun kan ændres i et samarbejde mellem KL og ministeriet.