

Analysenotat

Kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2021

3 CENTRALE KONKLUSIONER FRA NOTATET

- I 2021 brugte kommunerne 56,3 mia. kr. på administration og ledelse. Det svarer til 9.616 kr. pr. indbygger. Kommunernes udgifter til administration og ledelse pr. indbygger er steget med 1,9 procent fra 2020 til 2021. 3 ud af 4 kommuner havde stigende udgifter til administration og ledelse fra 2020 til 2021. Hvis man alene ser på de samlede administrationsudgifter, og ikke tager højde for udviklingen i indbyggertallet, så svarer stigningen til, at kommunernes udgifter til administration og ledelse er steget med 1,3 mia. kr.
- Der er stor forskel på kommunernes udgifter til administration og ledelse. Kommunernes udgifter til administration og ledelse varierede fra 7.541 til 13.129 kr. pr. indbygger i 2021, hvis man ser bort fra de fire mindste ø-kommuner.
- Der er også stor forskel på kommunernes administrationsudgifter pr. indbygger, selvom der tages højde for forskelle i rammevilkår. Det gælder både for kommunernes samlede udgifter til administration og ledelse og for de administrative lønudgifter til henholdsvis administrative støttefunktioner og chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere.

Vi har i dette analysenotat opdateret hovedresultaterne og de vigtigste nøgletal om kommunernes udgifter til administration og ledelse med nyeste data for 2021. Analysenotatet følger op på vores tidligere administrationsanalyser¹. I bilagene kan man finde figurer for hver enkelt kommune og tabeller med kommunefordelte nøgletal.

Kommunerne bruger over 55 mia. kr. på administration og ledelse om året. Udgifterne til administration og ledelse er dermed en væsentlig udgiftspost i kommunerne, som der særligt i forbindelse med kommunernes budgetproces er et stort fokus på. Det er derfor relevant at følge kommunernes udgifter til administration og ledelse tæt.

Formålet med vores tilbagevendende analyse af kommunernes administrationsudgifter er at give den enkelte kommune mulighed for at se, hvordan kommunens administrationsudgifter har udviklet sig i de seneste år – både samlet set og for forskellige administrationstyper. Det gør det muligt for kommunen at identificere, hvor kommunen har højere eller lavere administrationsudgifter end andre kommuner i dag. Og det gør det desuden muligt for den enkelte kommune at se resultaterne af tiltag gennemført på området i de seneste år i relation til udviklingen i andre kommuners administrationsudgifter.

¹ De tidligere administrationsanalyser kan findes på vores hjemmeside www.benchmark.dk. De tidligere analyser indeholder også andre elementer, end dem der er vist i denne analyse. De kan derfor fortsat være relevante for dig som læser.

Ligesom i vores tidligere analyser af kommunernes udgifter til administration og ledelse har vi fokus på kommunernes samlede administrationsudgifter og de fire delelementer, som de samlede administrationsudgifter består af:

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

Vi anvender samme opgørelsesmetode som hidtil, hvor kommunernes udgifter til administration og ledelse opgøres efter kombinationsmetoden. Her er personaletal den primære datakilde, der suppleres med regnskabstal. Opgørelsesmetoden er beskrevet nærmere i nedenstående definitionsboks. Alle beløb i analysen er i faste 2022-priser. Du kan læse mere om afgrænsningen af de fire administrationstyper og den anvendte metode i bilag 3: "Metode".

DEFINITION

KOMMUNERNES UDGIFTER TIL ADMINISTRATION OG LEDELSE

Kommunernes udgifter til administration og ledelse opgøres i analysen ud fra kombinationsmetoden, som kombinerer personaletal med regnskabsdata afgrænset efter henholdsvis personaletalmetoden og regnskabsdatametoden.

I kombinationsmetoden opgøres de administrative lønudgifter efter personaletalmetoden. Kommunernes administrative lønudgifter 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 for disse stillingskategorier. Brugen af gennemsnitslønningerne gør, at de udgifter vi i analysenotatet omtaler som de "faktiske udgifter" er et beregnet tal på kommuneniveau, der afviger en smule fra de udgifter, den enkelte kommune har haft i det betragtede år. De gennemsnitlige lønninger anvendes for at øge sammenligneligheden på tværs af kommunerne i hele landet, så forskellene mellem kommunernes administrationsudgifter ikke drives af regionale lønforskelle.

Lønudgifterne kombineres med regnskabstal om kommunernes centrale administrationsudgifter udover løn på hovedfunktion 6.45: Administrativ organisation, ekskl. funktion 6.45.50: Administrationsbygninger.

I bilag 3: "Metode" er den anvendte opgørelsesmetode beskrevet mere detaljeret, herunder hvilke stillingskategorier der henføres til administrationsområdet.

Da der primært er tale om en opdatering af talgrundlaget fra vores tidligere administrationsanalyser, har vi i dette notat ikke undersøgt, hvad der mere konkret har drevet udviklingen i udgifterne til administration og ledelse frem til 2021. Vi har derfor heller ikke undersøgt, hvor stor betydning COVID-19 har haft på kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2021 samlet set eller for hver enkelt kommune. Nogle kommuner kan dog have haft ekstraordinært store udgifter som følge af COVID-19. Det kunne fx være Aarhus, der stod i spidsen for fællesindkøb af værnemidler.

I bilag 1: "Sådan placerer din kommune sig" kan du finde figurer for din kommune, der viser nogle af de mest centrale nøgletal fra analysen. I bilag 2: "Kommunespecifikke nøgletal" findes nøgletallene i kommunefordelte tabeller.

Fortsat stigning i udgifterne til administration og ledelse

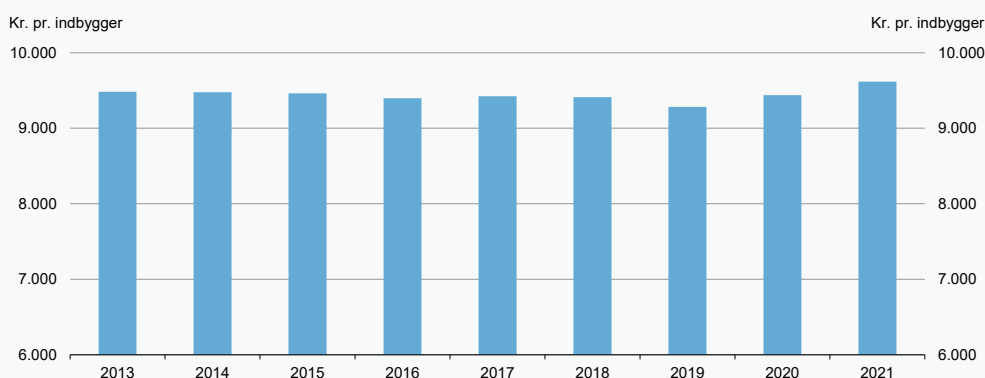
I 2021 brugte kommunerne 56,3 mia. kr. på administration og ledelse. Det svarer til 9.616 kr. pr. indbygger på landsplan, jf. figur 1 på næste side. Kommunernes udgifter til administration og ledelse pr. indbygger er steget med 1,9 procent fra 2020 til 2021. Hvis man alene ser på de samlede

administrationsudgifter, og ikke tager højde for udviklingen i indbyggertallet, så svarer stigningen til, at kommunernes udgifter til administration og ledelse er steget med 1,3 mia. kr.

Vi viste i vores forrige administrationsanalyse, at udgifterne til administration og ledelse pr. indbygger også steg fra 2019 til 2020. Tendensen havde ellers indtil da været, at udgifterne til administration og ledelse pr. indbygger var stabile dog tenderende til at være svagt faldende. Nu har administrationsudgifterne været stigende to år i træk, hvilket også betyder at administrationsudgifterne er på sit højeste niveau i den periode vi har afdækket fra 2013 til 2021. Som nævnt i indledningen har vi ikke undersøgt, hvad der konkret har drevet stigningen i kommunernes udgifter til administration og ledelse, men det kan konstateres, at stigningen sker i de år, hvor håndteringen af COVID-19 var en stor del af kommunernes hverdag.

Figur 1

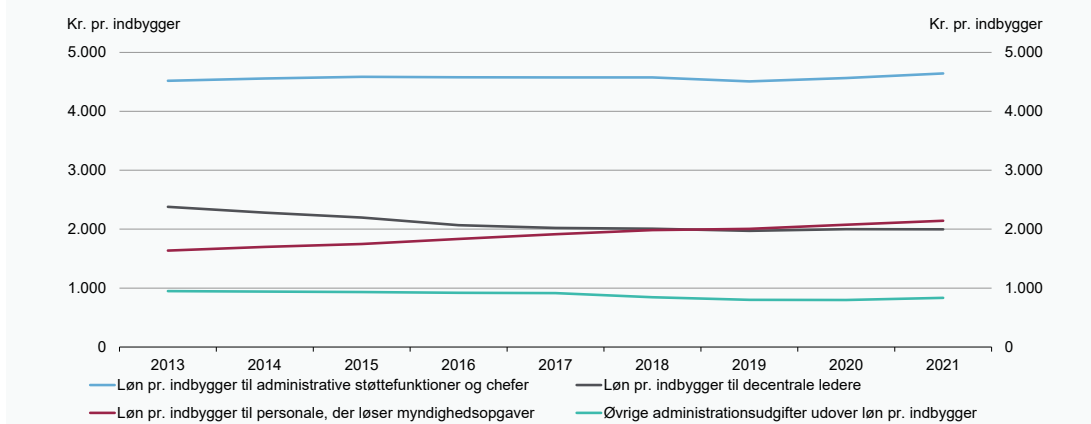
Samlede udgifter pr. indbygger til administration og ledelse 2013 til 2021



Anm.: Faste priser (2022-*pl*).

Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Løn til de administrative støttefunktioner og chefer er fortsat den største udgiftspost i kommunernes udgifter til administration og ledelse, jf. figur 2. I 2021 brugte kommunerne 4.642 kr. pr. indbygger på løn til administrative støttefunktioner og chefer. Den næststørste udgiftspost var lønudgifter til myndighedspersonale på 2.143 kr. pr. indbygger. Herefter fulgte lønudgifter til decentrale ledere med 1.996 kr. pr. indbygger og de øvrige administrationsudgifter udover løn med 835 kr. pr. indbygger.

Figur 2**Udgifter pr. indbygger til administration og ledelse fordelt på typer fra 2013 til 2021**

Anm.: Faste priser (2022-pl).

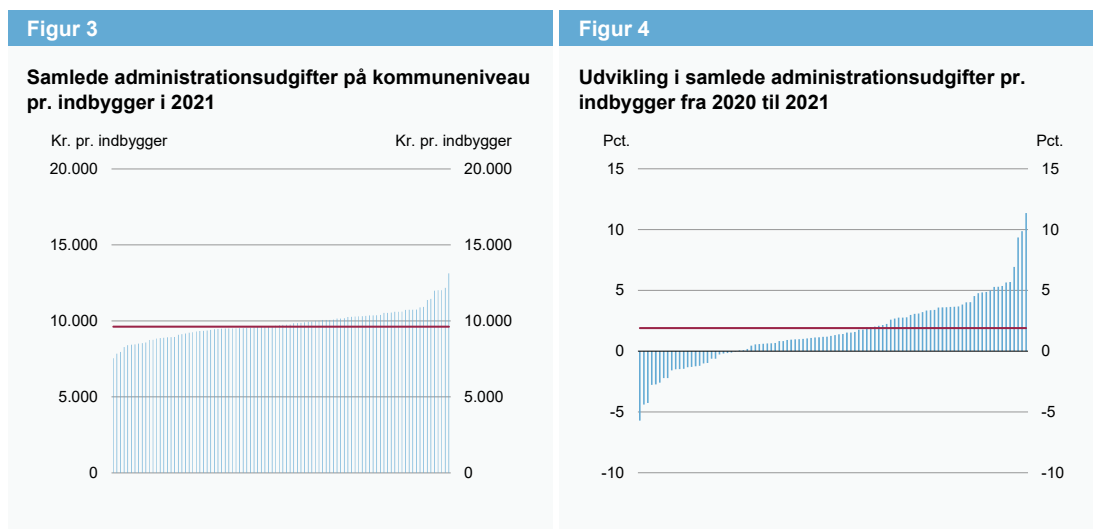
Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer, myndighedspersonale og de øvrige administrationsudgifter udover løn er alle steget fra 2020 til 2021, mens løn udgifterne til de decentrale ledere er stort set uændret. Det er derfor de tre førstnævnte administrationstyper, der driver stigningen i de samlede administrationsudgifter fra 2020 til 2021. Målt i kroner og øre er udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer steget med knap 600 mio. kr. svarende til en stigning på 1,7 procent pr. indbygger fra 2020 til 2021. Udgifterne til myndighedspersonale er steget ca. 440 mio. kr. svarende til en stigning på 3,2 procent pr. indbygger fra 2020 til 2021, mens udgifterne til øvrige administrationsudgifter udover løn er steget med ca. 240 mio. kr. svarende til 4,7 procent pr. indbygger fra 2020 til 2021.

3 ud af 4 kommuner havde stigende udgifter til administration og ledelse fra 2020 til 2021

Der er stor forskel på kommunernes udgifter til administration og ledelse. Kommunernes udgifter til administration og ledelse varierede fra 7.541 til 13.129 kr. pr. indbygger i 2021, hvis man ser bort fra de fire mindste ø-kommuner, jf. figur 3. Hvis man fortsat ser bort fra de fire ø-kommuner, så svarer det til, at administrationsudgifterne i kommunen med de højeste administrationsudgifter pr. indbygger er 74 procent højere end i kommunen med de laveste administrationsudgifter pr. indbygger.

73 kommuner havde stigende udgifter til administration og ledelse fra 2020 til 2021, jf. figur 4. Dermed reducerede 25 kommuner også deres administrationsudgifter fra 2020 til 2021. I figur 6 på side 7 er udviklingen i den enkelte kommunes samlede administrationsudgifter pr. indbygger fra 2020 til 2021 vist på et danmarkskort. Kortet viser blandt andet, at der ikke umiddelbart er nogle geografiske mønstre i, hvilke kommuner der har haft henholdsvis stigende og faldende udgifter til administration og ledelse og i hvilket omfang.



Anm.: Faste priser (2022-*pl*). Hver søjle illustrerer én kommune. Den røde vandrette streg symboliserer det vægtede landsgennemsnit. I figur 3 indgår de fire små ø-kommuner Læsø, Samsø, Fanø og Ærø ikke, da disse kommuners her betragtes som outliers.
 Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ser man på de enkelte administrationstyper, så steg lønudgifterne pr. indbygger til administrative støttefunktioner og chefer pr. indbygger i 65 kommuner fra 2020 til 2021, mens lønudgifterne til myndighedspersonale pr. indbygger steg i 75 kommuner fra 2020 til 2021, jf. tabel 1 på næste side. For decentrale ledere og de øvrige administrationsudgifter udover løn steg udgifterne pr. indbygger i henholdsvis 45 og 55 kommuner fra 2020 til 2021.

Tabel 1

Antal kommuner med stigende eller faldende udgifter til administration og ledelse pr. indbygger fra 2020 til 2021 fordelt på administrationstyper

	Antal kommuner	
	Stigende udgifter	Faldende udgifter
Administration og ledelse samlet	73	25
Administrative støttefunktioner og chefer	65	33
Myndighedspersonale	75	23
Decentrale ledere	45	53
Øvrige administrationsudgifter udover løn	55	43

Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Administrationsudgifterne varierer, selvom man tager højde for forskelle i rammevilkår

Vores tidligere analyser har vist, at en del af de forskelle, der er mellem kommunernes udgifter til administration og ledelse, kan forklares af forskelle i rammevilkår. Rammevilkår i denne forbindelse er fx kommunens indbyggertal, hvor nogle kommuner kan høste stordriftsfordele, og det socioøkonomiske indeks, der måler den enkelte kommunes relative udgiftsbehov i forhold til de andre kommuner².

Derfor har vi ligesom tidligere udarbejdet en benchmarkingindikator for kommunernes samlede administrationsudgifter og for hver af de tre administrationstyper: Løn til administrative støttefunktioner

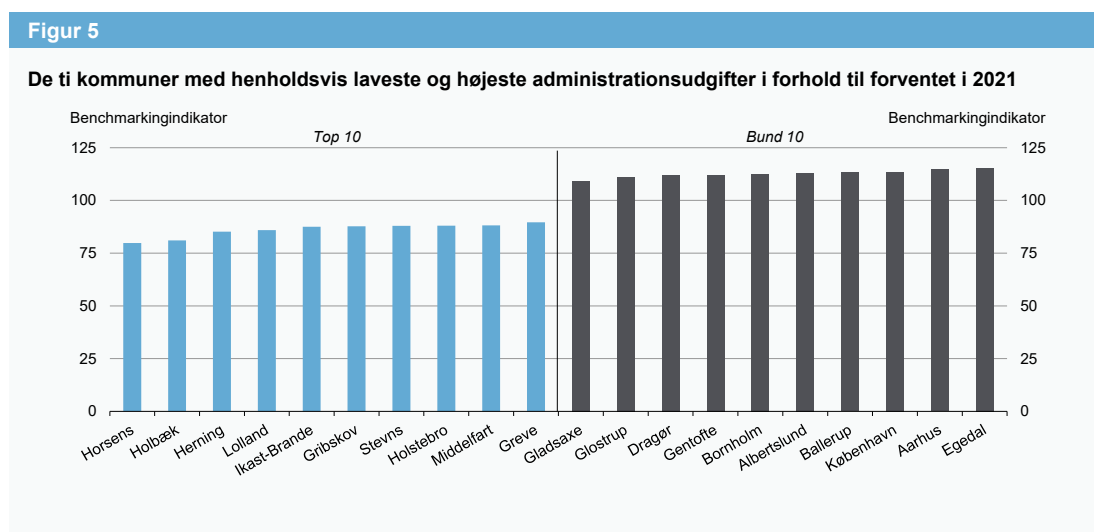
² I bilag 3: "Metode" kan man finde de rammevilkår, vi har taget højde for. Bemærk at den enkelte kommunes rammevilkår kan ændre sig fra år til år fx kommunens værdi på det socioøkonomiske indeks. Det kan have betydning for kommunens benchmarkingindikator.

og chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere. Benchmarkingindikatoren sikrer et bedre sammenligningsgrundlag på tværs af kommuner, hvor betydningen af rammevilkår i betydelig grad er rensset ud.

Benchmarkingindikatoren viser, om den enkelte kommune har højere eller lavere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. I denne analyse viser vi kun resultaterne for benchmarkingindikatoren for de samlede udgifter til administration og ledelse, men alle benchmarkingindikatorer kan findes i bilag 1: "Sådan placerer din kommune sig" og bilag 2: "Kommunespecifikke nøgletal".

Ligesom i vores tidligere analyser af kommunernes udgifter til administration og ledelse er der stor forskel på kommunernes administrationsudgifter pr. indbygger, selvom der tages højde for forskelle i rammevilkår. Det gælder både for kommunernes samlede administrationsudgifter og for udgifterne til henholdsvis administrative støttefunktioner og chefer, myndighedspersonale og decentrale ledere. I figur 7 på side 7 er benchmarkingindikatoren for kommunernes samlede administrationsudgifter i 2021 vist i et danmarkskort.

I figur 5 på næste side ses de ti kommuner med de henholdsvis laveste og højeste udgifter til administration og ledelse i forhold til det forventede niveau i 2021, det vil sige de ti kommuner med de laveste og højeste benchmarkingindikatorer. I de 10 kommuner, der har de laveste benchmarkingindikatorer, er administrationsudgifterne i gennemsnit 14 procent lavere, end man kunne forvente ud fra deres rammevilkår. I de 10 kommuner, der har de højeste benchmarkingindikatorer, er udgifterne i gennemsnit knap 13 procent højere, end man kunne forvente ud fra deres rammevilkår³.



Anm.: En benchmarkingindikator under 100 angiver, at kommunen klarer sig bedre end man kan forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. En benchmarkingindikator over 100 indikerer omvendt, at kommunen klarer sig dårligere end man kan forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. I figuren indgår de små ø-kommuner ikke, selvom Ærø ligger i top 10, og Læsø og Samsø ligger i bund 10

Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

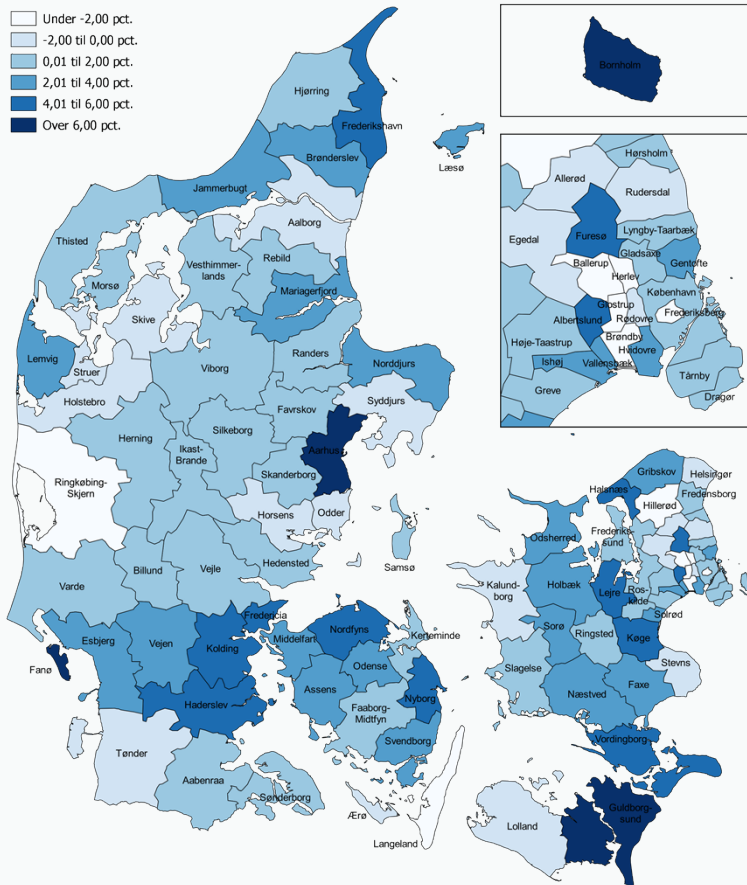
En bagvedliggende analyse viser, at der er en tendens til, at de kommuner, der havde højere administrationsudgifter end forventet i 2020 målt ved benchmarkingindikatoren fra vores forrige administrationsanalyse, også er de kommuner, der generelt set har haft faldende udgifter fra 2020 eller

³ Top og bund 10 er her opgjort uden de små ø-kommuner.

2021 eller kun mindre stigninger. Der er dermed også en tendens til, at de kommuner, der havde lavere administrationsudgifter i forhold til det forventede niveau, generelt set også er de kommuner, der har haft de største stigninger i administrationsudgifterne. En hypotese omkring det resultat kan være, at kommuner med højere administrationsudgifter end det forventede i 2020, også er de kommuner, der har haft det største incitament eller det største potentiale for at nedbringe administrationsudgifterne.

Figur 6

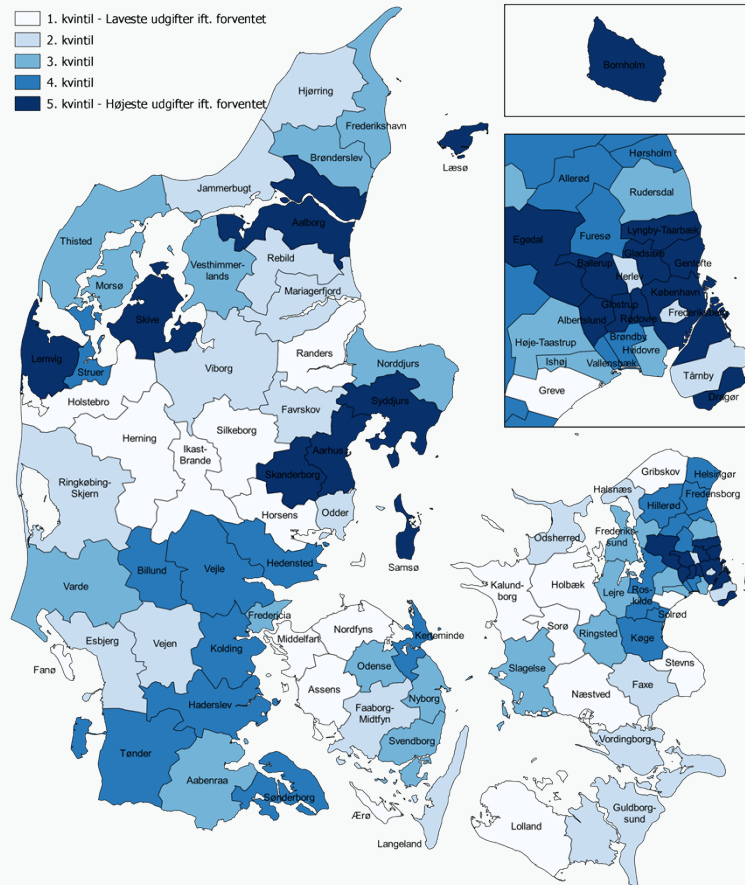
Udvikling i samlede administrationsudgifter pr. indbygger fra 2020 til 2021



Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 7

Benchmarkingindikator for samlede administrationsudgifter pr. indbygger i 2021



Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik og egne beregninger.

