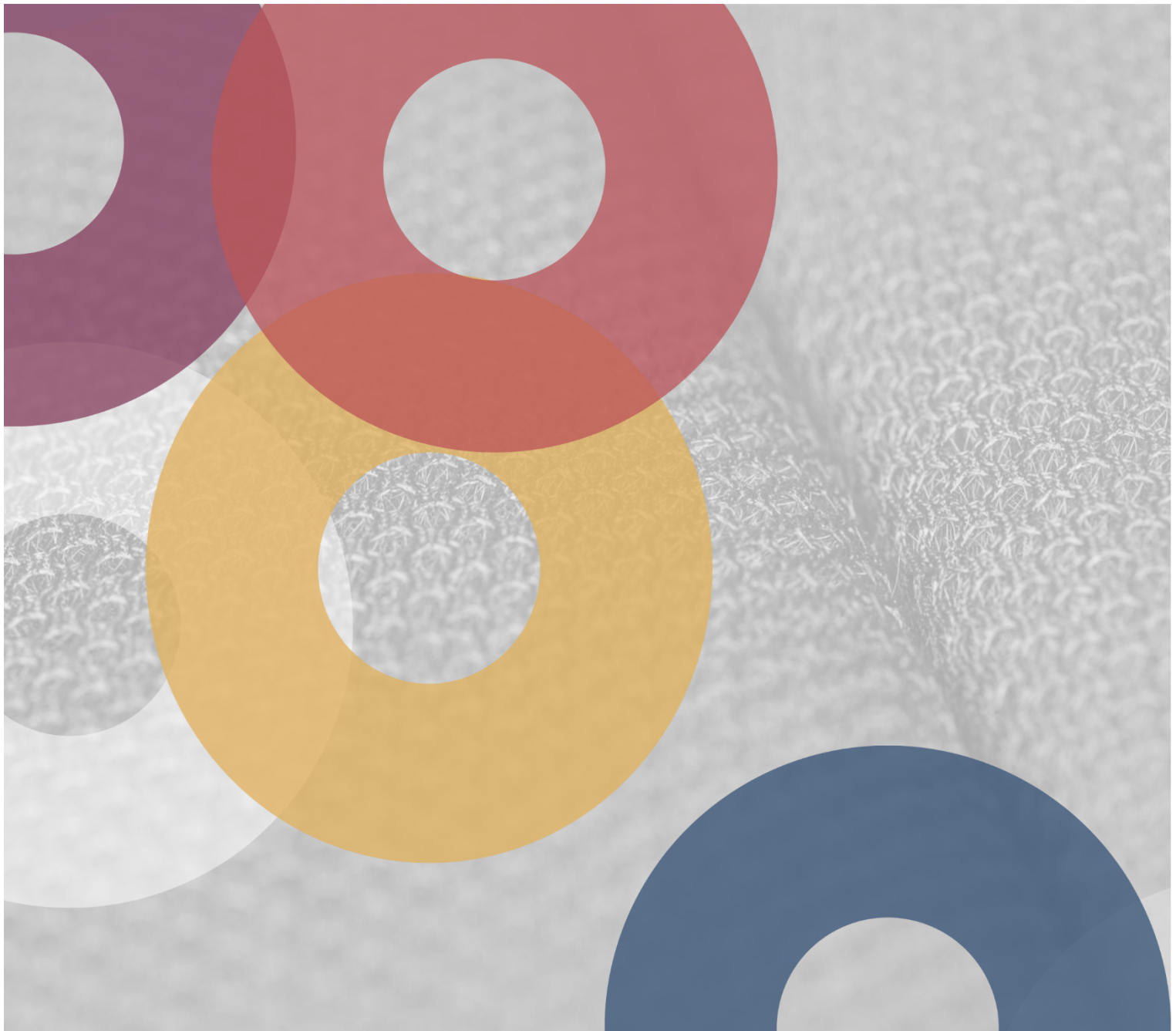


JUNI 2020

Ballerups decentrale administrationsudgifter

En benchmarking med Herlev, Hvidovre og Rødovre



PROJEKT: 1029
Dato: 30. juni 2020

Udarbejdet til:

Ballerup Kommune

Hold-an Vej 7
2750 Ballerup

Kontaktperson: Direktør Carsten Riis

Udarbejdet af:

Index100 ApS

Inge Lehmanns Gade 10, 6. sal
8000 Aarhus C

Telefon: +45 28 19 99 34
www.index100.dk

Kontaktperson:

Bo Panduro
Telefon: +45 30 26 44 60
bop@index100.dk

Indhold

Sammenfatning.....	4
1. Indledning.....	7
2. Tiltag til sikring af bedst mulig sammenlignelighed.....	8
2.1 Sammenlignelige rammevilkår og grundig datavalidering	8
2.2 Validering af analysens datagrundlag.....	8
3. Sammenhæng til administrationsanalysen fra foråret 2019.....	9
4. Decentrale administrationsudgifter på syv sektorområder	11
4.1 Sektornøgletal med fokus på aldersmæssig målgruppe	11
4.2 Korrektion for forskelle i køb og salg af pladser mellem kommuner	12
4.3 Administrative nøgletal på de syv sektorområder	13
4.4 Ballerups merudgifter i forhold til det gennemsnitlige niveau i sammenligningskommunerne .	15
5. Merudgifternes fordeling på årsværk, gennemsnitsløn og personalsammensætning	16
5.1 Merudgifter i den decentrale organisation set under ét.....	16
5.2 Nøgletal bag merudgifterne	17
6. Ledelsesspænd	22
Bilag 1 - Datatabeller	24
Bilag 2 - Metode og datagrundlag.....	26

Sammenfatning

Denne analyse sammenligner Ballerup Kommunes administrative personaleudgifter i den decentrale organisation med udgifterne i Herlev, Hvidovre og Rødovre. Analysen er en fokuseret opfølgning på en tidligere administrationsanalyse, som Index100 udarbejdede for Ballerup Kommune til brug i budgetlægningen for 2020. Til forskel fra den tidligere analyse holder vi denne gang et rent og detaljeret fokus på kommunernes administrationsudgifter i den decentrale organisation. Samtidig opdateres datagrundlaget fra 2017 til 2019.

To nye analyseelementer

For at øge præcisionen i sammenligningen mellem kommunerne indeholder den aktuelle analyse to nye elementer i forhold til den tidligere analyse. For det første opdeles den decentrale organisation i syv sektorområder. Det giver i sig selv mere nuancerede indsigter, men muliggør desuden, at de administrative personaleudgifter på hvert enkelt sektorområde kan sættes i forhold til antallet af indbyggere i den relevante aldersgruppe frem for det samlede indbyggertal. Analysen tager dermed højde for eventuelle forskelle i kommunernes aldersmæssige befolkningssammensætning.

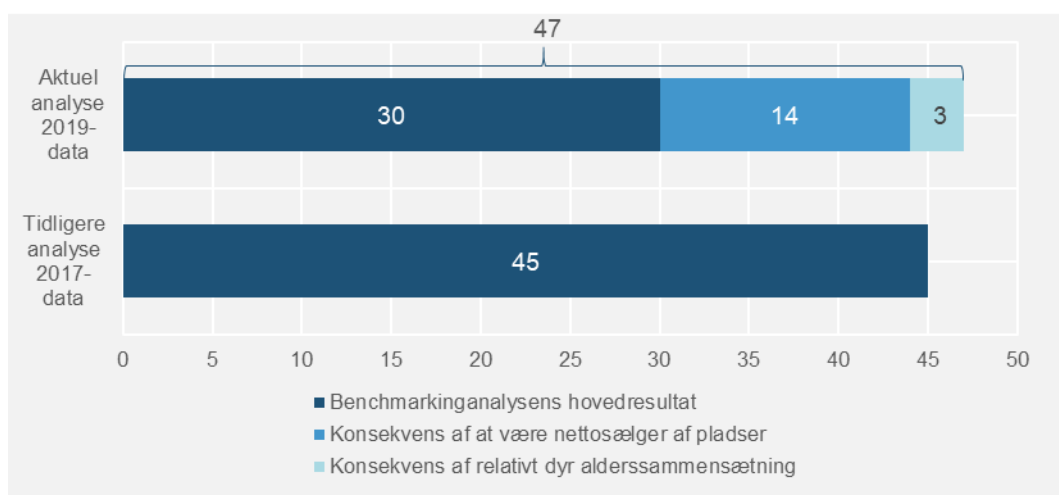
For det andet er sektornøgletallene korrigeret for forskelle mellem kommunerne i omfanget af køb hhv. salg af institutionspladser. Analysen tager dermed højde for, at nettosælgerkommuner alt andet lige må forventes at have en større administration pr. person i den aldersmæssige målgruppe end nettokøberkommuner, da de administrerer flere institutionspladser, end deres borgere har brug for.

Ballerups administrative merudgifter i den decentrale administration

Den tidligere administrationsanalyse konkluderede, at Ballerups administrative personaleudgifter i den decentrale organisation var 44 mio. kr. højere i 2017, end de ville have været, hvis udgiften pr. indbygger svarede præcist til det gennemsnitlige udgiftsniveau i de tre sammenligningskommuner. De 44 mio. kr. svarer til 45 mio. kr. i 2019-niveau. Opgjort med samme metode kommer den aktuelle analyse frem til, at Ballerups merudgift i forhold til sammenligningskommunerne er vokset til 47 mio. kr. i 2019.

Den mere detaljerede analysetilgang har imidlertid afdækket, at 17 mio. kr. af den samlede merudgift på 47 mio. kr. kan henføres til, at Ballerup har en aldersmæssig relativt dyr befolkningssammensætning med mange ældre borgere, og at Ballerup i højere grad end sammenligningskommunerne er nettosælger af institutionspladser. Som det fremgår af Figur 1, er den økonomiske effekt af forskelle i handel med institutionspladser væsentligt større end effekten af forskellig aldersmæssig befolkningssammensætning.

Figur 1 Ballerups merudgift i forhold til sammenligningskommunerne i den tidligere og den aktuelle analyse (mio. kr.)

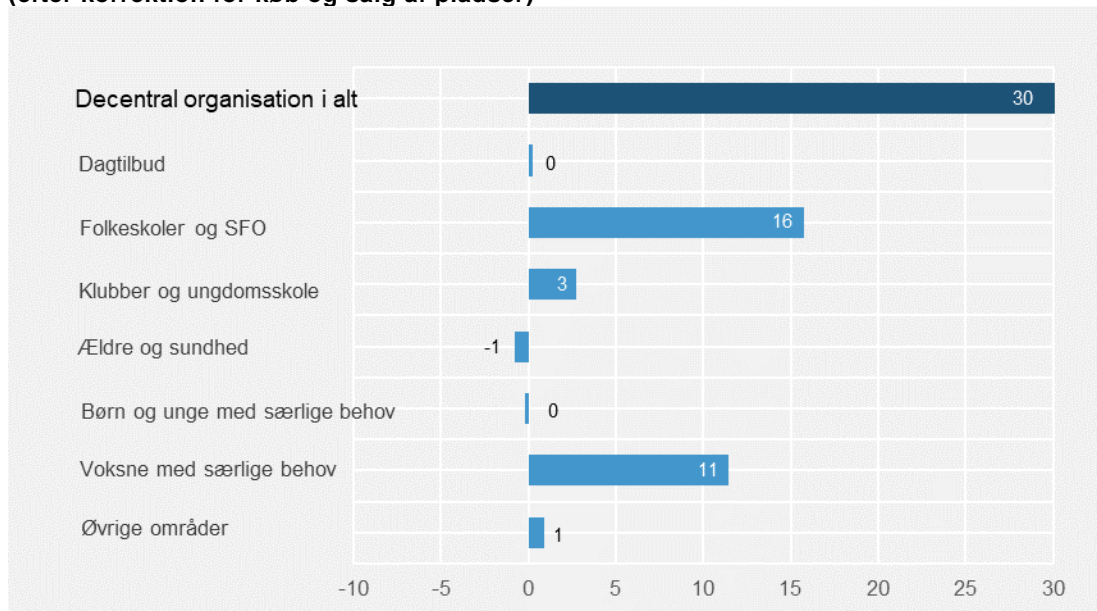


Efter behørig korrektion for de fire kommuners forskellige aldersmæssige befolkningssammensætning og deres forskellige status som nettosælger- hhv. nettokøberkommuner, så er Ballerups udgifter til decentralt administrativt personale 30 mio. kr. højere, end de ville have været, hvis udgifterne havde svaret til det gennemsnitlige niveau i de tre sammenligningskommuner. Dette er benchmarkinganalysens hovedresultat.

Merudgifternes fordeling på syv sektorområder

Figur 2 nedenfor viser, hvordan Ballerups samlede merudgift på 30 mio. kr. fordeles sig på analysens syv sektorområder.

Figur 2 Ballerups mer- eller mindredgifter til decentral ledelse og administration på syv sektorområder i forhold til gennemsnittet for sammenligningskommunerne, mio. kr. (efter korrektion for køb og salg af pladser)



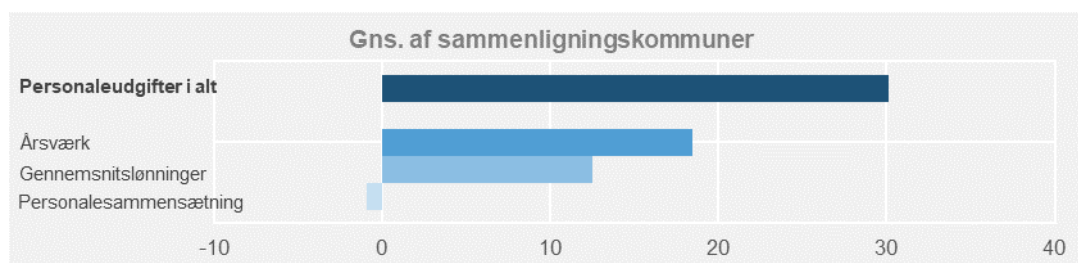
Som det fremgår, skiller Ballerup sig særligt ud med relativt høje decentrale administrationsudgifter på tre områder: Folkeskoler og SFO, voksne med særlige behov og klubber og ungdomsskole. Det gælder også, hvis der i stedet for samlede millionbeløb fokuseres på de procentvise afvigelser i de bagvedliggende nøgletal. Ballerups procentvise udgiftsafvigelse i forhold til sammenligningskommunerne er dog væsentligt større på området for voksne med særlige behov end på folkeskole- og SFO-området og på klub- og ungdomsskoleområdet.

Merudgifternes fordeling på årsværk, gennemsnitslønninger og personalesammensætning

Figur 3 nedenfor viser, i hvilket omfang Ballerups merudgift på 30 mio. kr. skyldes tre forskellige forhold:

- Forskelle i det samlede antal administrative årsværk
- Forskelle i anvendelsen af administrative personalekategorier
- Forskelle i gennemsnitslønningerne for de enkelte personalekategorier

Figur 3 Ballerups mer- eller mindredgifter til decentral ledelse og administration i forhold til udgiftsniveauerne i sammenligningskommunerne, mio. kr.



Det fremgår af figuren, at den væsentligste forklaring på Ballerups relativt høje decentrale administrationsudgifter er, at kommunen bruger relativt mange årsværk på decentral ledelse og administration i forhold til gennemsnittet for sammenligningskommunerne. Dette forhold kan isoleret set forklare 18 mio. kr. af Ballerups samlede merudgift på 30 mio. kr. En væsentlig supplerende forklaring er, at Ballerup har relativt høje gennemsnitslønninger inden for de enkelte personalekategorier, hvilket isoleret set giver merudgifter på 13 mio. kr. Til sammenligning har forskelle i personalesammensætning kun beskednen økonomisk betydning. Dette forhold medfører isoleret set en mindredgift på 1 mio. kr. i Ballerup

Kommune, da kommunens personalesammensætning i lidt højere grad end sammenligningskommunerne er vægtet i retning af relativt "billige" personalegrupper.

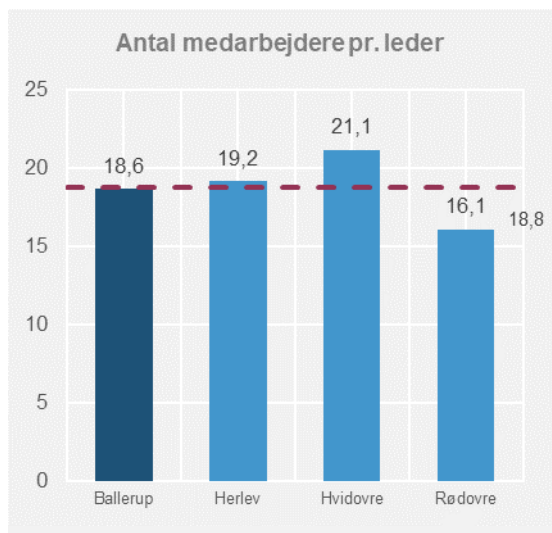
Analyse af de bagvedliggende sektornøgletal viser, at Ballerups administrative merudgifter på de tre relativt dyre sektorområder (folkeskoler og SFO, klubber og ungdomsskole samt voksne med særlige behov) særligt skyldes et relativt stort antal administrative årsværk i forhold til sammenligningskommunerne på netop disse tre områder. Ballerups merudgift som følge af et relativt højt lønniveau for administrative medarbejdere kan ikke i samme omfang henføres til nogle få udvalgte sektorområder.

Benchmarking af kommunernes ledelsesspænd

Ledere udgør halvdelen eller godt halvdelen af det decentrale administrative personale i de fire kommuner. Ballerup har som led i administrationsanalysen ønsket at få foretaget en benchmarking af kommunernes ledelsesspænd. Ledelsesspændet viser, hvor mange medarbejdere – administrative såvel som ikke-administrative – hver leder gennemsnitligt er leder for. Nøgletallet kan bruges til at vise, hvor meget ledelsesårsværkene fylder i forhold til størrelsen af den samlede organisation, som lederne er en del af.

I Figur 4 ses det, at Ballerups decentrale ledelsesspænd var 18,6 medarbejderårsværk pr. leder i 2019. Gennemsnittet for sammenligningskommunerne var 18,8 medarbejderårsværk pr. leder. Hver leder i Ballerup Kommune er altså gennemsnitligt set leder for 0,2 færre medarbejderårsværk end i sammenligningskommunerne.

Figur 4 Ledelsesspænd i den decentrale organisation (medarbejderårsværk pr. leder)



Den røde stiplede linje viser det gennemsnitlige ledelsesspænd i de tre sammenligningskommuner

Den samlede forskel i ledelsesspændet mellem Ballerup og sammenligningskommunerne dækker over væsentlig variation fra sektorområde til sektorområde. På sektorområderne dagtilbud, ældre og sundhed, børn og unge med særlige behov samt voksne med særlige behov har Ballerup et større ledelsesspænd end sammenligningskommunerne som gennemsnit. Kommunen har altså relativt få ledere i forhold til antallet af medarbejdere på disse fire områder.

På folkeskole- og SFO-området samt klub- og ungdomsskoleområdet har Ballerup derimod et lavere ledelsesspænd end sammenligningskommunerne, dvs. relativt mange ledere i forhold til antallet af medarbejdere. Det samme gælder sektoren "øvrige områder".

1. Indledning

Ballerup Kommune fik til budget 2020 udarbejdet en benchmarkinganalyse af Index100, der sammenlignede kommunens udgifter til den centrale administration og ledelse med de tilsvarende udgifter i Herlev, Hvidovre og Rødovre.

Analysen, som blev gennemført på data for 2017, havde primært fokus på de centrale administrationsudgifter, men viste også kommunernes udgifter i den decentrale organisation. Det fremgik således, at Ballerup Kommunes decentrale udgifter til administrativt personale var 44 mio. kr. højere, end de ville have været, hvis udgiften pr. indbygger svarede præcist til det gennemsnitlige udgiftsniveau i de tre sammenligningskommuner.

Ballerup Kommune har efterfølgende bedt Index100 om at gennemføre en opfølgende og mere detaljeret analyse af de fire kommuners administrative personaleudgifter i den decentrale organisation. Analysen skal blandt andet anskueliggøre årsagerne til det relativt høje udgiftsniveau til decentral administration i Ballerup Kommune.

Denne rapport sammenfatter resultaterne af den opfølgende analyse. Analysen baserer sig på personale- og løndata for 2019 fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), hvor det administrative personale er defineret ud fra stillingskategorier efter den metodik, der er aftalt mellem KL og Social- og Indenrigsministeriet. Det betyder, at det administrative personale er defineret som ledere (fx chefer og decentrale ledere), administrative medarbejdere (fx HK-medarbejdere og akademikere) og myndighedspersonale (fx socialrådgivere). Øvrigt personale, fx fagpersonale som lærere, pædagoger og social- og sundhedsassistenter, er defineret som ikke-administrativt personale.

Bilag 2 til denne rapport indeholder en beskrivelse af analysens metode og datagrundlag. Bilagets Boks 1 viser de overenskomstråder, hvor medarbejdere i den decentrale organisation defineres som administrative.

2. Tiltag til sikring af bedst mulig sammenlignelighed

2.1 Sammenlignelige rammevilkår og grundig datavalidering

I en benchmarking-analyse som denne er det helt centralt, at de udgiftsforskelle, som kortlægges mellem kommunerne, udtrykker reelle forskelle i det administrative ressourceforbrug og ikke blot "tekniske" forskelle med rod i forskellige rammevilkår eller forskellig registreringspraksis mv. Det er med andre ord vigtigt, at de opgjorte udgifter er så sammenlignelige som muligt.

I nærværende analyse er sammenligneligheden mellem kommunerne søgt sikret ved to forskellige tiltag. For det første sammenlignes Ballerup med tre andre kommuner, som ifølge en statistisk analyse har administrative udgiftsbehov, der ligger tæt på Ballerups¹. Dermed udelukkes forskelle i rammevilkår som en væsentlig forklaring på observerede udgiftsforskelle mellem kommunerne.

For det andet er der i samarbejde med de fire kommuner gennemført en detaljeret validering af kommunernes data med henblik på at identificere og korrigere for forskelle i administrativ organisering, registreringspraksis mv., som udfordrer sammenligneligheden mellem kommunerne. Denne validering beskrives kort i det følgende og mere udførligt i Bilag 2 til denne rapport.

2.2 Validering af analysens datagrundlag

I valideringen af datagrundlaget har Index100 systematisk spurgt kommunerne ind til en række temaer, som erfaringsmæssigt *kan* føre til manglende sammenlignelighed eller deciderede fejl i de opgjorte administrationsudgifter. I tillæg hertil er der spurgt ind til forskellige temaer med afsæt i konkrete forhold identificeret under Index100s indledende analyse af kommunernes data. I alt er der under valideringen behandlet ni særskilte temaer, som på den ene eller anden måde kan have betydning for sammenligneligheden af de opgjorte administrationsudgifter. Disse temaer fremgår af Bilag 2 til denne rapport.

I tre tilfælde har datavalideringen ført til korrektioner af én eller flere kommuners data med henblik på at forbedre sammenligneligheden af de administrative nøgletal. Tabel 2.1 nedenfor viser størrelsen af de samlede korrektioner, der er gennemført af de fire kommuners administrative udgiftsnøgletal med det formål at sikre bedst mulig sammenlignelighed.

Tabel 2.1 Korrektioner af kommunernes decentrale administrationsudgifter som følge af valideringsarbejdet (kr. pr. indbygger)

Korrektionstema	Ballerup	Herlev	Hvidovre	Rødovre
Nedskrivning af ledelsesudgifter på folkeskole- og SFO-området (flytning til klubområdet)	-	-53	-13	-30
Opskrivning af ledelsesudgifter på klubområdet (flytning fra skole- og SFO-området)	-	53	13	30
Nettokorrektioner af datagrundlaget	-	35	218	-

Det fremgår af tabellen, at valideringsarbejdet har ført til nettokorrektioner, der opskriver administrationsudgifterne i Herlev og Hvidovre Kommuner. Baggrunden er, at de to kommuner har en række selvejende institutioner med egen lønadministration, hvor personaleudgifterne ikke som udgangspunkt indgår i det anvendte datagrundlag fra KRL. Derudover er ledelsesudgifter flyttet fra folkeskole- og SFO-området til klubområdet i alle de tre sammenligningskommuner, da organiseringen af klubtilbuddene her afveg fra organiseringen i Ballerup. Denne korrektion, som samlet set er udgiftsneutral, øger sammenligneligheden af administrationsudgifterne på de to sektorområder. Korrektion har bevirket, at udgifterne til administration og ledelse på klubområdet er hævet med gennemsnitligt 21 procent i sammenligningskommunerne og tilsvarende sænket med gennemsnitligt 4 procent på det noget større folkeskole- og SFO-område. Bilag 2 indeholder en detaljeret oversigt over de enkelte korrektioner i hver af de fire kommuner.

¹ Social- og Indenrigsministeriets benchmarkingenhed: "Benchmarking af kommunernes udgifter til administration og ledelse" juni 2018

3. Sammenhæng til administrationsanalysen fra foråret 2019

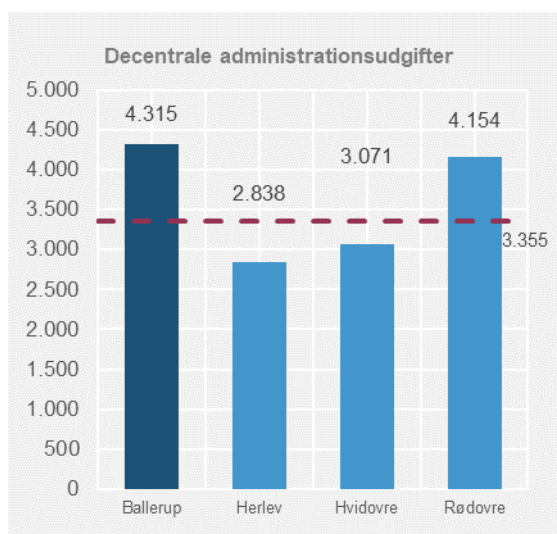
Som nævnt i indledningen udarbejdede Index100 i tilknytning til budget 2020 (foråret 2019) en analyse af udgifterne til administration og ledelse i Ballerup Kommune. Analysen baserede sig på løn- og personaledata samt regnskabsdata for 2017 og viste, at Ballerup i 2017 havde de højeste samlede administrationsudgifter blandt de fire kommuner i sammenligningen. Ballerups administrationsudgifter var i dette år 81 mio. kr. højere, end de ville have været, hvis kommunens udgift pr. indbygger svarede til det gennemsnitlige niveau i de tre sammenligningskommuner.

Af udgiftsforskellen på 81 mio. kr. vedrørte de 58 mio. kr. administrative personaleudgifter i den centrale og den decentrale organisation, mens de resterende 23 mio. kr. vedrørte øvrige administrative udgifter i den centrale organisation. Udgiftsafvigelsen på 58 mio. kr. vedrørende administrativt personale kunne yderligere opdeles i 14 mio. kr. vedrørende den centrale organisation og 44 mio. kr. vedrørende den decentrale organisation.

Den aktuelle analyse baserer sig på personale- og løndata for 2019 og har alene fokus på udgifterne til administrativt personale i den decentrale organisation. Det tal fra den tidligere analyse, som er relevant at sammenligne med, er derfor udgiftsafvigelsen på 44 mio. kr. vedrørende den decentrale organisation. De 44 mio. kr. svarer til 45 mio. kr. i 2019-prisniveau.

Figur 3.1 nedenfor viser den aktuelle analyses tal for kommunernes udgifter pr. indbygger til administrativt personale i den decentrale administration. Ballerups udgift i 2019 lød på 4.315 kr. pr. indbygger, hvilket var 960 kr. højere end gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner. Ballerups udgifter til personale i den decentrale administration var dermed knap 47 mio. kr. højere, end de ville have været, hvis kommunens udgift pr. indbygger svarede til det gennemsnitlige niveau i de tre sammenligningskommuner. Fra 2017 til 2019 er udgiftsforskellen vedrørende decentralt administrativ personale med andre ord vokset en smule fra 45 mio. kr. til 47 mio. kr.

Figur 3.1 Administrative personaleudgifter i den decentrale organisation 2019 (kr. pr. indbygger)



Den røde stiplede linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

Den aktuelle analyse adskiller sig fra den tidligere ved et mere detaljeret fokus på den decentrale administration. For at øge præcisionen i sammenligningen mellem kommunerne indeholder analysen to nye elementer i forhold til den tidligere analyse.

For det første opdeles den decentrale organisation i syv sektorområder. Det muliggør, at de administrative personaleudgifter på hvert enkelt sektorområde kan sættes i forhold til antallet af indbyggere i den relevante aldersgruppe frem for det samlede indbyggertal. Dermed tages der i sammenligningen hensyn til, om en kommune fx har en relativt stor ældrebefolkning og dermed naturligt har behov for en større organisation og mere administration på ældreområdet for at kunne tilbyde borgerne et gennemsnitligt serviceniveau. Resultatet er en mere retvisende sammenligning af administrationsudgifterne i de fire kommuner.

For det andet er sektornøgletallene korrigeret for forskelle mellem kommunerne i omfanget af køb hhv. salg af institutionspladser. Mellemkommunal handel med pladser er blandt andet udbredt på det specialiserede socialområde. Kommuner, der er nettosælgere på et givet sektorområde, vil alt andet lige have

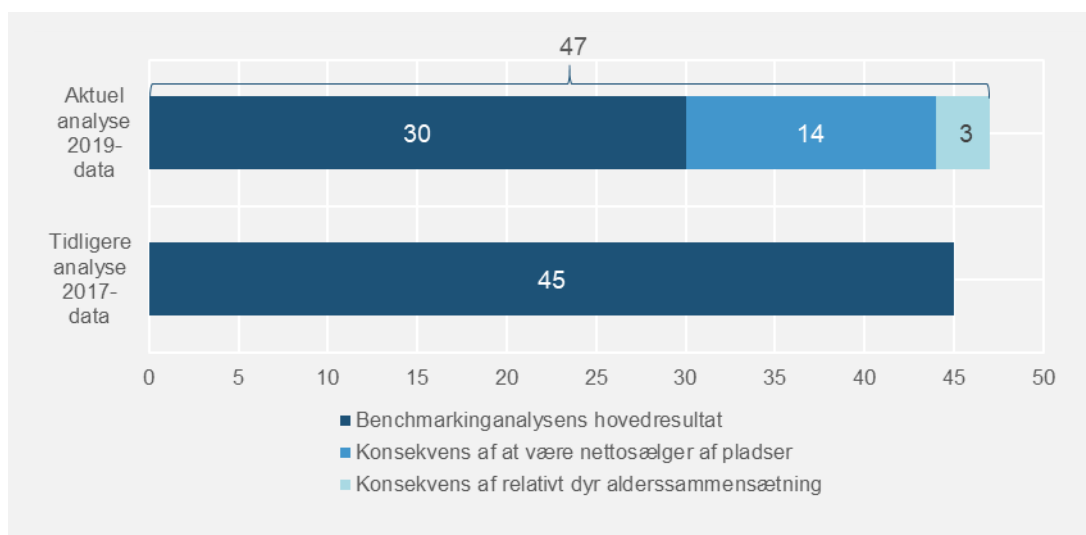
en relativt stor organisation (inkl. administration og ledelse) i forhold til indbyggertallet, fordi de driver flere pladser, end behovet i egen befolkning tilsiger. Omvendt forholder det sig med kommuner, som er "nettokøbere", dvs. som driver færre pladser, end behovet i egen befolkning tilsiger.

De to nuancerende elementer i den aktuelle analyse reducerer tilsammen Ballerups udgiftsforskel i forhold til sammenligningskommunerne fra 47 mio. kr. til 30 mio. kr. Efter behørig korrektion for de fire kommuners forskellige aldersmæssige befolkningssammensætning og deres forskellige status som nettosælger- hhv. nettokøberkommuner, så er Ballerups udgifter til decentralt administrativt personale med andre ord 30 mio. kr. højere, end de ville have været, hvis udgifterne havde svaret til niveauet i de tre sammenligningskommuner.

Faldet i udgiftsforskellen skyldes, at Ballerup har en aldersmæssig relativt dyr befolkningssammensætning med mange ældre borgere, og at kommunen samtidig sælger relativt mange pladser i forhold til, hvor mange den køber. Det sidstnævnte forhold forklarer den største del af faldet i udgiftsforskellen, nærmere bestemt 14 ud af de 17 mio. kr.

I afsnit 4 redegøres mere detaljeret for de to justeringer for aldersmæssig befolkningssammensætning og mellemkommunal handel med pladser. Figur 3.2 nedenfor giver et overblik over de opgjorte udgiftsforskellemellem Ballerup og gennemsnittet for sammenligningskommunerne i den tidligere og den aktuelle analyse.

Figur 3.2 Ballerups merudgift i forhold til sammenligningskommunerne i den tidligere og den aktuelle analyse (mio. kr.)



Figur 3.2 viser, at den aktuelle analyse beregner Ballerups merudgift i forhold til sammenligningskommunerne til at være 47 mio. kr., når der anvendes samme metode som i den tidligere analyse. Den mere nuancerede tilgang viser dog, at 3 mio. kr. af den samlede merudgift på 47 mio. kr. kan tilskrives en aldersmæssigt dyrere befolkningssammensætning i Ballerup Kommune, og at 14 mio. kr. kan tilskrives, at Ballerup i større omfang end sammenligningskommunerne er nettosælger af institutionspladser.

Tilbage står en merudgift på 30 mio. kr., som udtrykker, at Ballerup Kommunens decentrale administrationsudgifter er 30 mio. kr. højere, end de ville have været, hvis kommunens køb og salg af institutionspladser svarede til de øvrige kommuners, og hvis Ballerups administrationsudgifter pr. person i den aldersmæssige målgruppe derudover svarede til det gennemsnitlige niveau i sammenligningskommunerne på alle syv sektorområder.

4. Decentrale administrationsudgifter på syv sektorområder

Den decentrale organisation i en kommune spænder over en bred vifte af servicetilbud. For at øge analysens præcision og anvendelighed har Index100 opdelt den decentrale organisation i syv forskellige sektorområder, som analyseres særskilt. Opdelingen i sektorområder bidrager til en nuanceret forståelse af årsagerne til Ballerups relativt høje udgiftsniveau og muliggør desuden udarbejdelse af mere præcise nøgletal.

4.1 Sektornøgletal med fokus på aldersmæssig målgruppe

Sektoropdelingen gør det muligt at sætte kommunernes administrationsudgifter på hvert enkelt sektorområde i forhold til indbyggertallet i den relevante aldersmæssige målgruppe frem for blot at dividere med det samlede indbyggertal. På dagtilbudsområdet er det fx mere relevant at sætte de administrative udgifter i forhold til antallet af 0-5-årige end det samlede indbyggertal. Denne tilgang giver en mere retvisende beregning af Ballerups udgiftsafvigelse fra sammenligningskommunerne inden for – og på tværs af – de enkelte sektorområder. Samtidig giver sektoropdelingen indsigt i, på hvilke sektorområder Ballerup Kommunes decentrale administrationsudgifter særligt afviger fra udgiftsniveauet i de tre sammenligningskommuner.

Tabel 4.1 nedenfor viser, hvilke aldersgrupper der er stillet skarpt på i analysen af de seks "rene" sektorområder. Tabellen viser desuden, hvor stor en andel de pågældende aldersgrupper udgør af de fire kommuners samlede indbyggertal.

Det syvende sektorområde i analysen er en restgruppe af "øvrige områder", som hver for sig ikke er store nok til at udgøre en selvstændig sektor i analysen. Det drejer sig blandt andet om teknik- og miljøområdet, kultur- og fritidsområdet, den decentrale del af beskæftigelsesområdet samt den kommunale sundheds- og tandpleje. De administrative personaleudgifter på "øvrige områder" er i analysen sat i forhold til kommunernes samlede indbyggertal.

Sektoropdelingen baserer sig på de kontooplysninger, der er knyttet til personaledata fra KRL, og valget af aldersgruppe baserer sig på, hvilke alderstrin der udgør hovedmålgruppen for ydelserne i hver enkelt sektor. Den kontomæssige afgrænsning af de syv sektorer fremgår af Bilag 2.

Tabel 4.1 De seks "rene" sektorer samt kommunernes befolkningsandele i de tilhørende aldersgrupper (procent)

Sektor	Alders-gruppe	Ballerup	Herlev	Hvidovre	Rødovre	Gns. af sml. komm.
Dagtilbud	0-5 år	6,6%	7,4%	7,4%	7,5%	7,4%
Folkeskoler (inkl. specialskoler) og SFO	6-16 år	13,4%	13,8%	13,4%	12,8%	13,3%
Klubber og ungdomsskole	10-17 år	9,9%	9,8%	9,6%	8,9%	9,5%
Ældre og sundhed	67+ år	18,8%	16,6%	15,2%	16,0%	15,9%
Børn og unge med særlige behov	0-22 år	27,2%	28,2%	28,1%	26,9%	27,7%
Voksne med særlige behov	18-66 år	59,9%	61,1%	62,8%	62,6%	62,2%

Tabellen viser fx, at den aldersmæssige målgruppe for dagtilbud (0-5-årige) udgør en relativt lille andel af befolkningen i Ballerup sammenlignet med de øvrige tre kommuner. Omvendt udgør den aldersmæssige målgruppe for ældre og sundhed (67+ årige) en relativt stor andel af befolkningen i Ballerup. Hvis administrationsudgifterne på de to sektorområder blev sat i forhold til det samlede indbyggertal, ville analysen derfor undervurdere Ballerups relative administrationstygde på dagtilbudsområdet og overvurdere administrationstygden på ældreområdet.

Analysens fokus på sektorområdernes aldersmæssige målgrupper har stor betydning for vurderingen af de enkelte sektorområder, men kun mindre betydning for vurderingen af Ballerups samlede administrationstygde i forhold til de tre sammenligningskommuner. Som beskrevet i afsnit 3 var Ballerups administrative personaleudgifter i den decentrale organisation samlet set 47 mio. kr. højere i 2019, end de ville have været, hvis Ballerups udgifter pr. indbygger svarede til det gennemsnitlige niveau i sammenligningskommunerne. Denne udgiftsafvigelse falder til 44 mio. kr., når sammenligningen i stedet fokuserer på de sektorspecifikke udgiftsniveauer pr. indbygger i relevante aldersgrupper.

4.2 Korrektion for forskelle i køb og salg af pladser mellem kommuner

I fortolkningen af kommunernes decentrale administrationsudgifter skal man holde sig for øje, at de påvirkes af mellemkommunal handel med institutionspladser på en række sektorområder. Denne handel er nemlig ikke symmetrisk, idet nogle kommuner køber flere pladser, end de sælger, mens det omvendte gør sig gældende for andre kommuner. Den asymmetriske handel gør, at der kan være betydelig forskel på, hvor mange pladser den enkelte kommune har *driftsansvar* for, og hvor mange borgere den har *finansieringsansvar* for.

Det decentrale behov for administration afhænger primært af, hvor stor en økonomi kommunen har driftsansvar for. Kommuner, som driver flere pladser, end de har finansieringsansvar for (nettosælgere), har således alt andet lige behov for mere decentral administration pr. indbygger i den relevante aldersgruppe end kommuner, som driver færre pladser, end de har finansieringsansvar for.

Med henblik på at imødegå den udfordring, som den mellemkommunale handel med pladser udgør for sammenligningen af kommunernes decentrale administrationsudgifter, har Index100 korrigeret nøgletalene for de fire kommuners decentrale administrationsudgifter. Tænkningen bag de korrigerede nøgletal er, at kommunernes opgjorte administrationsudgifter pr. indbygger i den relevante aldersgruppe gøres mere sammenlignelige ved at omregne dem til en tænkt situation, hvor alle fire kommuner har et mellemkommunalt nettokøb/nettosalg på præcis 0 kr. I den forbindelse nedjusteres nettosælgerkommunernes decentrale administrationsudgifter, mens nettokøberkommunernes udgifter opjusteres.

Omregningen gennemføres konkret ved, at den opgjorte udgift pr. målgruppeperson divideres med forholdet mellem to forskellige udgiftstal:

1. Kommunens nettoudgifter på det pågældende sektorområde renset for såvel udgifter til mellemkommunale køb som indtægter fra mellemkommunale salg.
2. Kommunens nettoudgifter inkl. udgifter til mellemkommunale køb og indtægter fra mellemkommunale salg.

I en nettosælgerkommune, hvor det første tal er 10 pct. højere end det andet, divideres den "rå" administrationsudgift pr. målgruppeperson med 1,1. I en nettokøberkommune, hvor det første tal er 10 pct. lavere end det andet, divideres administrationsudgiften med 0,9. Forholdet mellem de to udgiftstal kalder vi for kommunens "korrektionskvotient". I nedenstående Tabel 4.2 er vist, hvilke korrektionskvotienter de fire kommuners administrationsudgifter er divideret med for at korrigere for nettokøb/nettosalg. Kvotienter større end 1 betyder, at kommunen er nettosælger.

Tabel 4.2 Korrektionskvotienter for handel mellem kommuner fordelt på sektorer (kvotienter større end 1 indikerer, at kommunen er "nettosælger")

Sektor	Ballerup	Herlev	Hvidovre	Rødovre	Gsn. for sammenlign.komm.
Dagtilbud	1,01	0,99	1,01	0,99	1,00
Folkeskoler (inkl. specialskoler) og SFO	1,05	0,98	0,96	1,02	0,99
Klubber og ungdomsskole	1,01	1,00	1,02	0,99	1,00
Ældre og sundhed	1,02	0,94	0,97	0,98	0,96
Børn og unge med særlige behov	0,85	0,95	1,00	0,93	0,96
Voksne med særlige behov	1,14	1,34	0,62	0,59	0,85
Øvrige	1,10	1,00	1,00	1,01	1,00
Den decentrale organisation i alt	1,05	1,01	0,97	0,98	0,99

Note: Beregningen af korrektionskvotienterne baserer sig på regnskabsdata for 2019 på funktions- og artsniveau.

Tabellen viser eksempelvis, at Ballerup og Herlev er nettosælgere på sektorområdet for voksne med særlige behov (med korrektionskvotienter på henholdsvis 1,14 og 1,34), mens Hvidovre og Rødovre er nettokøbere (med korrektionskvotienter på henholdsvis 0,62 og 0,59). Når de administrative udgifter i sektoren divideres med disse kvotienter, vil Ballerup og Herlev få nedjusteret deres udgiftsniveau, mens det modsatte er tilfældet for Hvidovre og Rødovre.

Det fremgår af tabellen, at Ballerup Kommune skiller sig ud fra de øvrige kommuner ved at være nettosælger samlet set på tværs af de syv sektorområder. Kommunens korrektionskvotient er således 1,05, mens sammenligningskommunerne gennemsnitligt set er marginale nettokøbere med en

korrektionskvotient på 0,99. Denne forskel gør, at korrektionen for køb og salg af pladser sænker Ballerups samlede administrationsudgifter relativt i forhold til sammenligningskommunerne.

Som beskrevet ovenfor kan Ballerups udgiftsafvigelse i forhold til gennemsnittet for sammenligningskommunerne beregnes til 44 mio. kr. ud fra de "rå" sektoropdelte nøgletal. Udgiftsafvigelsen falder imidlertid til 30 mio. kr., når sektornøgletallene korrigeres for kommunernes varierende køb og salg af institutionspladser. 14 mio. kr. af den "rå" udgiftsafvigelse kan med andre ord henføres til meradministration i Ballerup, som skyldes, at kommunen i højere grad end sammenligningskommunerne driver institutionspladser på vegne af andre kommuner.

4.3 Administrative nøgletal på de syv sektorområder

I dette afsnit gennemgås resultaterne af analysen for de syv sektorer, som den decentrale organisation er inddelt i. Samtlige resultater er beregnet i kr. pr. indbygger i den relevante aldersgruppe og med korrektion for forskelle i handel med pladser mellem kommuner.

Tabel 4.3 nedenfor viser en samlet oversigt over nøgletallene for udgifter til administration og ledelse på de syv sektorområder opgjort i kr. pr. indbygger i den aldersgruppe, som udgør den primære målgruppe i den enkelte sektor, og korrigeret for forskelle i køb og salg af pladser.

Tabel 4.3 Administrative udgifter på syv sektorområder, kr. pr. indbygger i aldersmæssig målgruppe korrigeret for forskelle i køb og salg af pladser

Sektor	Ballerup	Herlev	Hvidovre	Rødovre	Gns. for sml.komm.	Forskel Ballerup-sml.komm.
Dagtilbud (0-5 år)	8.017	6.154	7.283	10.367	7.933	84
Folkeskoler (inkl. specialskoler) og SFO (6-16 år)	8.606	5.369	5.503	7.618	6.185	2.421
Klubber og ungdomsskole (10-17 år)	2.305	1.384	1.284	2.571	1.741	565
Ældre og sundhed (67+ år)	3.934	3.110	4.626	4.281	4.016	-82
Børn og unge med særlige behov (0-22 år)	509	274	806	473	523	-14
Voksne med særlige behov (18-66 år)	708	355	151	386	313	395
Øvrige områder (hele befolkningen)	893	676	727	1.218	875	18

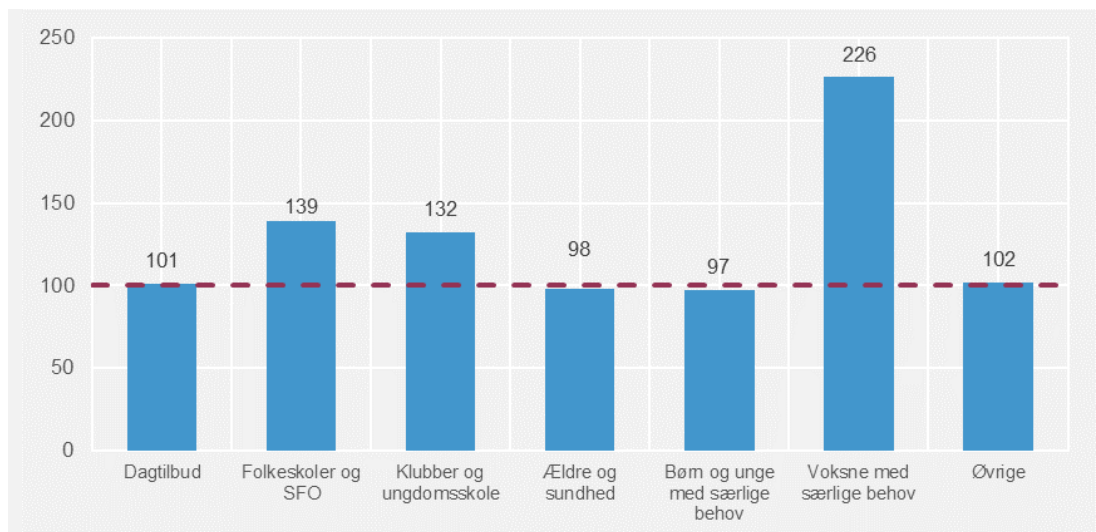
Note: Bilagstabel 2 i Bilag 1 viser kommunernes ukorrigerede administrative personaleudgifter på de syv sektorområder.

Det ses af tabellen, at Ballerups administrationsudgifter særligt skiller sig ud fra niveauet i sammenligningskommunerne på tre sektorområder: Folkeskoler og SFO, klubber og ungdomsskole samt voksne med særlige behov. På de tre sektorområder ligger Ballerups administrationsudgifter væsentligt over det gennemsnitlige udgiftsniveau i sammenligningskommunerne.

På de fire øvrige sektorområder afviger Ballerups administrationsudgifter kun lidt fra det gennemsnitlige udgiftsniveau i sammenligningskommunerne.

Figur 4.1 nedenfor giver et samlet overblik over, hvordan Ballerups administrationsudgifter afviger fra det gennemsnitlige niveau i sammenligningskommunerne. For at øge sammenligneligheden på tværs af sektorområder er Ballerups administrationsudgifter i figuren indekseret i forhold til det gennemsnitlige udgiftsniveau i sammenligningskommunerne. Dette gennemsnitlige udgiftsniveau svarer til indeks 100 på hvert sektorområde.

Figur 4.1 Ballerups procentvise udgiftsafvigelser fra gennemsnittet for sammenligningskommunerne (korrigeret for handel mellem kommuner). Indeks 100 = gennemsnit for sammenligningskommunerne.



Den røde stiplede linje (indeks 100) viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner på hvert af sektorområderne.

Figuren viser, at Ballerups administrationsudgifter for dagtilbud, ældre og sundhed, børn og unge med særlige behov samt øvrige områder ligger meget tæt på gennemsnittet for sammenligningskommunerne. Ballerups procentvise udgiftsafvigelser på de fire sektorområder overstiger således ikke 3 procent (indeks 97-102).

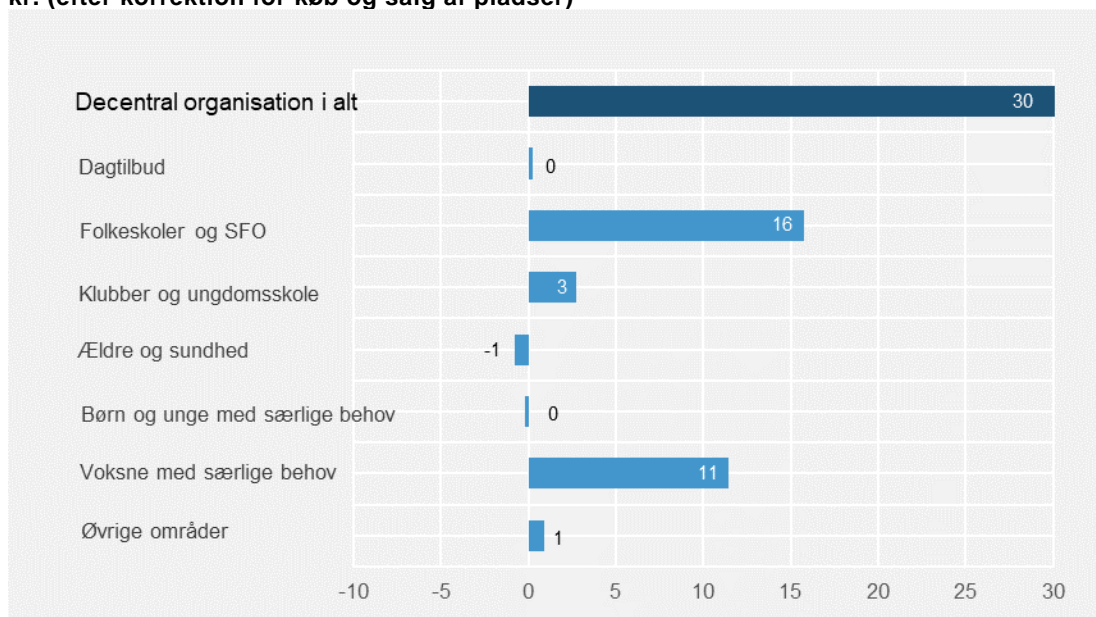
Blandt de tre sektorområder, hvor Ballerup har relativt høje administrationsudgifter, skiller voksne med særlige behov sig ud med en særlig stor procentvis udgiftsafvigelse. På dette sektorområde er Ballerups administrative udgiftsniveau pr. 18-66-årig således mere end dobbelt så højt som i sammenligningskommunerne (indeks 226). Dette på trods af den gennemførte korrektion for køb og salg af pladser, som indebærer en relativ nedjustering af Ballerups "rå" administrative udgifter på området i forhold til sammenligningskommunerne.

Ballerups administrative udgifter på folkeskole- og SFO-området ligger 39 procent over niveauet i sammenligningskommunernes (indeks 139), mens udgiftsafvigelsen på klub- og ungdomsskoleområdet lyder på 32 procent (indeks 132).

4.4 Ballerups merudgifter i forhold til det gennemsnitlige niveau i sammenligningskommunerne

De syv sektorområder er ikke lige store, og derfor varierer den økonomiske betydning af en given procentvis udgiftsafvigelse fra område til område. For at tydeliggøre udgiftsafvigelsens økonomiske væsentlighed, har vi i Figur 4.2 omregnet dem til millionbeløb. Figuren viser, hvor mange millioner kroner Ballerup bruger mere eller mindre på de enkelte sektorområder, end kommunen ville have gjort, hvis administrationsudgiften pr. målgruppeperson svarede til gennemsnittet for sammenligningskommunerne (efter korrektion for køb og salg af pladser).

Figur 4.2 Ballerups mer- eller mindreudgifter til decentral ledelse og administration på syv sektorområder i forhold til gennemsnittet for sammenligningskommunerne, mio. kr. (efter korrektion for køb og salg af pladser)



Figuren viser, at selv om folkeskole- og SFO-området med en indekssværdi på 139 kun var Ballerups næstdyreste sektorområde relativt set, så er det her, man finder den største samlede administrative merudgift i forhold til de øvrige tre kommuner. I kraft af den udgiftsmæssige tyngde, som sektorområdet har, kan Ballerups merudgift beregnes til 16 mio. kr. i forhold til en situation, hvor udgiftsniveauet pr. 6-16-årig svarede til gennemsnittet for sammenligningskommunerne.

Den næststørste merudgift på 11 mio. kr. findes på området for voksne med særlige behov, mens den tredjestørste merudgift på 3 mio. kr. findes på klub- og ungdomsskoleområdet. På de øvrige fire områder er der tale om mer- eller mindreudgifter på én mio. kr. eller derunder.

5. Merudgifternes fordeling på årsværk, gennemsnitsløn og personalesammensætning

I det følgende beskrives, hvor stor en del af Ballerups samlede administrative merudgifter på 30 mio. kr., der skyldes hvert af følgende tre forhold:

- Forskelle i det samlede antal administrative årsværk
- Forskelle i anvendelsen af administrative personalekategorier
- Forskelle i gennemsnitslønningerne for de enkelte personalekategorier

Først beskrives den samlede økonomiske betydning af de tre forhold for den decentrale organisation under ét. Dernæst vises de væsentligste nøgletal bag de samlede udgiftstal, både for den decentrale organisation under ét og for hvert af de syv sektorområder.

5.1 Merudgifter i den decentrale organisation set under ét

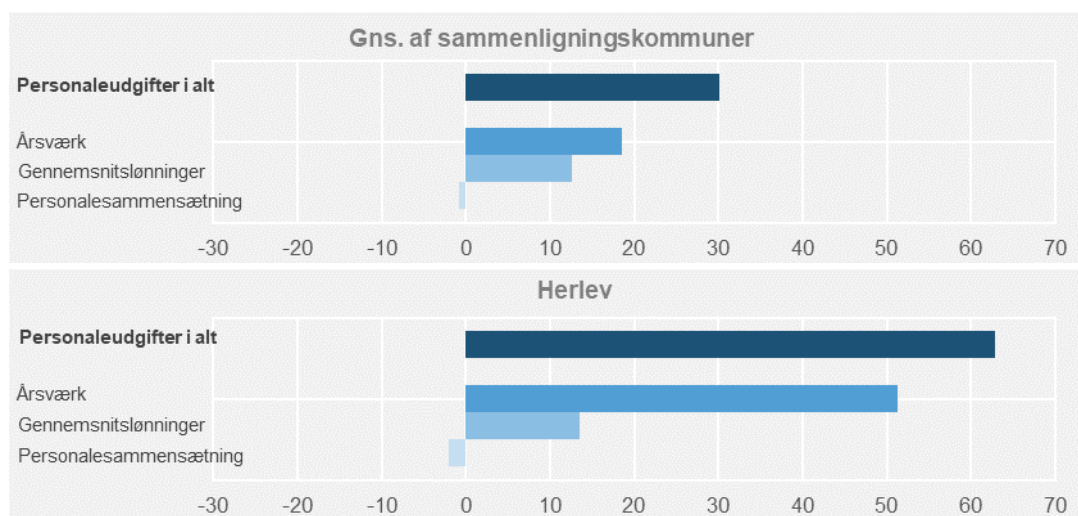
Index100 har beregnet betydningen af de tre forhold ved at stille skarpt på ét forhold ad gangen og holde "alt andet lige". Det betyder fx, at beregningen af, hvor stor en del af den samlede merudgift på 30 mio. kr., der kan henføres til et relativt stort antal af administrative årsværk pr. målgruppeperson, er foretaget under forudsætning af, at de fire kommuner på hvert sektorområde har det samme forhold mellem forskellige administrative personalekategorier og de samme gennemsnitslønninger inden for hver af personalekategorierne². Tilsvarende er den beregnede merudgift som følge af relativt høje gennemsnitslønninger foretaget under forudsætning af, at de fire kommuner på hvert enkelt sektorområde har det samme antal administrative årsværk pr. målgruppeperson og det samme forhold mellem de forskellige administrative personalekategorier.

Det samlede antal årsværk, der er anvendt i beregningerne, er antal årsværk sat i forhold til den relevante aldersgruppe for hver sektor og med korrektion for forskelle i handel mellem kommuner. Personalesammensætningen er opgjort ved at opdele det decentrale administrative personale i følgende fem kategorier:

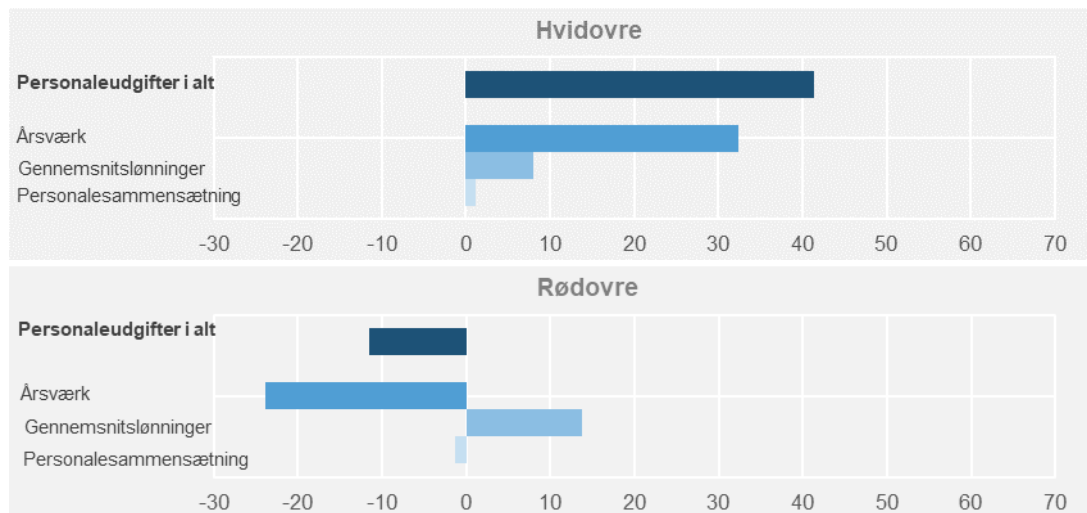
- Decentrale ledere
- HK-medarbejdere
- Akademikere
- Socialrådgivere/socialformidlere
- Øvrige administrative medarbejdere

Figur 5.1 nedenfor viser, i hvilket omfang Ballerups samlede merudgift på 30 mio. kr. i forhold til sammenligningskommunerne kan henføres til hvert enkelt af de tre forhold.

Figur 5.1 Ballerups mer- eller mindreudgifter til decentral ledelse og administration i forhold til udgiftsniveauerne i sammenligningskommunerne, mio. kr.



² Konkret har vi for alle fire kommuner anvendt Ballerups forhold mellem personalekategorierne og Ballerups gennemsnitslønninger.



Som det ses øverst i Figur 5.1, er den væsentligste forklaring på Ballerups relativt høje decentrale administrationsudgifter, at kommunen bruger relativt mange årsværk på decentral ledelse og administration i forhold til gennemsnittet for sammenligningskommunerne. Dette forhold kan isoleret set forklare 18 mio. kr. af Ballerups samlede merudgift på 30 mio. kr. En væsentlig supplerende forklaring er, at Ballerup har relativt høje gennemsnitslønnninger inden for de enkelte personalekategorier, hvilket isoleret set giver merudgifter på 13 mio. kr. Til sammenligning har forskelle i personalesammensætning kun beskednen økonomisk betydning. Dette forhold medfører isoleret set en mindreudgift på 1 mio. kr. i Ballerup Kommune, da kommunens personalesammensætning i lidt højere grad end sammenligningskommunernes er vægтет i retning af relativt "billige" personalegrupper.

Figuren viser også Ballerups udgiftsafvigelser i forhold til hver enkelt af de tre sammenligningskommuner. Det fremgår, at Ballerup har relativt mange decentrale administrative årsværk i forhold til både Herlev og Hvidovre, men dog færre årsværk end i Rødovre. Hvad angår gennemsnitslønnninger, har Ballerup merudgifter i forhold til alle tre sammenligningskommuner.

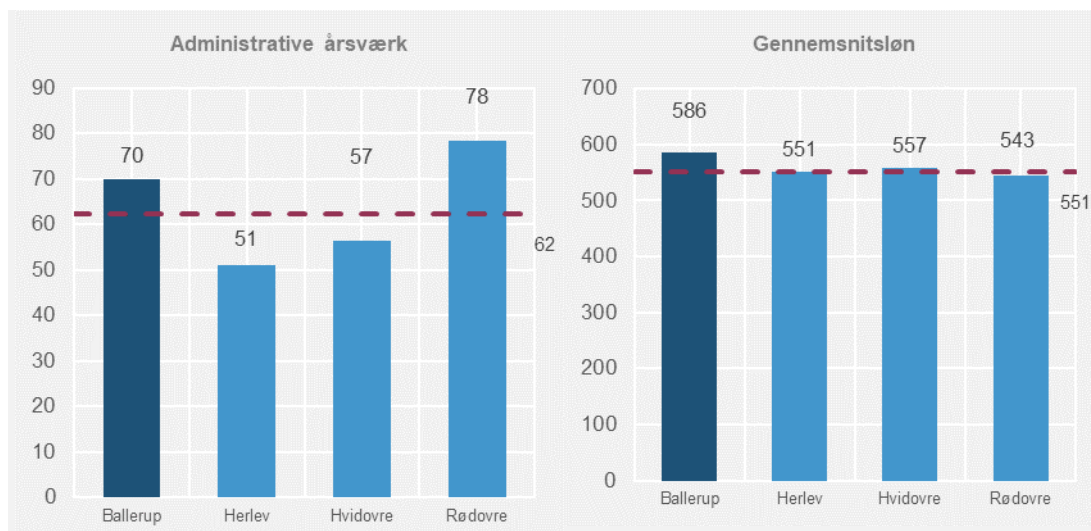
5.2 Nøgletal bag merudgifterne

I dette afsnit dykker vi ned i nøgletallene bag den fordeling af Ballerups merudgifter, som vi opgjorde i afsnit 5.1.

5.2.1 Årsværk og gennemsnitsløn

Figur 5.2 nedenfor viser to centrale nøgletal for hhv. kommunernes antal administrative årsværk og deres gennemsnitslønnninger for det administrative personale. Da der er tale om nøgletal for den samlede decentrale organisation, er de administrative årsværk opgjort pr. 10.000 indbyggere i alle aldre. Årsværkene er for sammenlignelighedens skyld korrigeret for forskelle i handel med pladser mellem kommuner. Derfor har Ballerup i virkeligheden et højere antal årsværk (74 pr. 10.000 indbyggere) end de 70, der er anført i figuren. De fire kommuners ukorrigerede nøgletal for antal årsværk fremgår af Bilagstabel 2 i Bilag 1.

Figur 5.2 Årsværk til ledelse og administrativt personale pr. 10.000 indbyggere korrigeret for forskelle i handel mellem kommuner samt gennemsnitslønninger (1.000 kr. pr. år)



Den røde stiplede linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

Det ses af figuren, at det korrigerede antal administrative årsværk i Ballerup er 70 pr. 10.000 indbyggere mod 62 i sammenligningskommunerne som gennemsnit. Det betyder, at Ballerup i alt ville have haft 38 administrative årsværk færre i den decentrale organisation, hvis niveauet var som i sammenligningskommunerne.

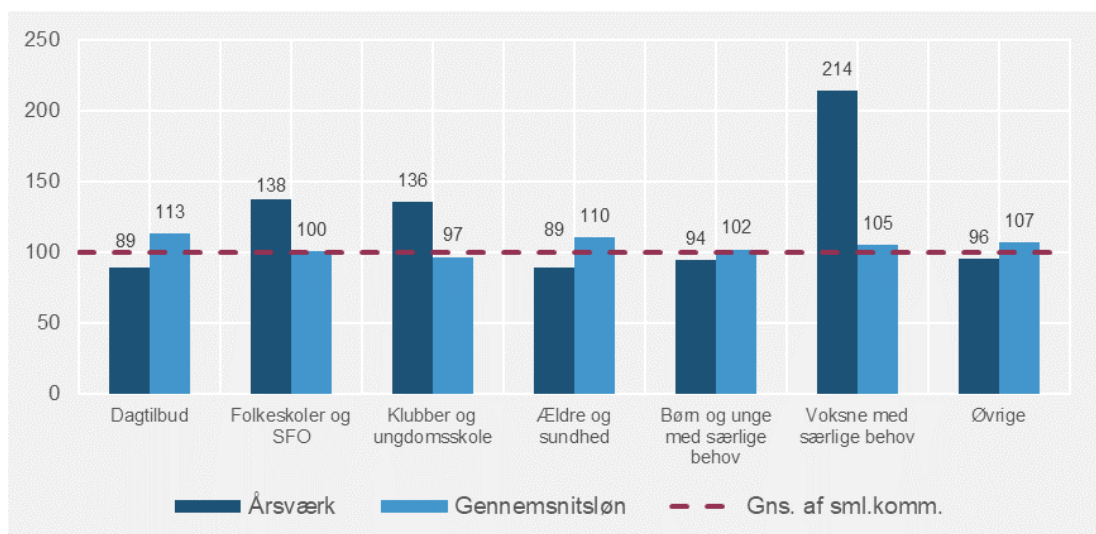
Korrigeret for mellemkommunal handel med pladser har Rødovre det højeste antal decentrale administrative årsværk (78), mens Herlev har det laveste (51) og Hvidovre det næstlaveste (57).

Gennemsnitslønningerne er for overblikkets skyld opgjort på tværs af personalekategorier i Figur 5.2. Personalekategorierne har forskellige lønniveauer, og figurens forskelle mellem kommunerne afspejler derfor den kombinerede effekt af forskellig personalesammensætning og forskellige gennemsnitslønninger for de enkelte personalekategorier. Vi viste i afsnit 5.1, at den økonomiske effekt af forskelle i personalesammensætning var relativt lav, og kommuneforskellene i Figur 5.2 afspejler dermed primært forskellige gennemsnitslønninger for de enkelte personalekategorier.

Det ses af figuren, at Ballerups gennemsnitsløn for decentrale administrative årsværk (586.000 kr.) ligger 35.000 kr. over den uvægtede gennemsnitsløn for de tre sammenligningskommuner (551.000 kr.). Gennemsnitslønningerne i de tre sammenligningskommuner er relativt ensartede, gående fra 543.000 kr. i Rødovre til 557.000 kr. i Hvidovre.

En sammenligning af disse to væsentlige nøgletal på sektorniveau kræver, at oplysningerne komprimeres for ikke at gøre fremstillingen uoverskuelig. Derfor fokuserer Figur 5.3 nedenfor alene på Ballerups niveau i forhold til gennemsnittet for sammenligningskommunerne. Tallene for Ballerup er vist som indekssværdier i forhold til gennemsnittet for sammenligningskommunerne. De konkrete tal for alle fire kommuner er vist i Bilag 1.

Figur 5.3 Ballerups indekserede antal administrative årsværk pr. 10.000 indbyggere, korrigeret for forskelle i handel mellem kommuner, og indekserede gennemsnitslønninger på de syv sektorområder (indeks 100 = gennemsnit for sammenligningskommunerne)



Den røde stiplede linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner (indeks 100) på hvert af sektorområderne og for hvert af de to forhold årsværk og gennemsnitsløn

Det ses af figuren, at Ballerups relative niveau for antal årsværk er højest på de tre sektorområder, hvor de samlede merudgifter også er størst (folkeskoler og SFO, klubber og ungdomsskole samt voksne med særlige behov). På området for voksne med særlige behov har Ballerup mere end dobbelt så meget administrativt personale pr. 10.000 indbyggere som sammenligningskommunerne (indeks 214), mens Ballerups antal administrative årsværk på folkeskole- og SFO-området samt klub- og ungdomsskoleområdet er godt en tredjedel højere end i sammenligningskommunerne (indeks 138 hhv. 136). På de øvrige områder er niveauet for administrative årsværk i Ballerup lidt lavere end i sammenligningskommunerne.

Ballerups relative niveau for gennemsnitslønninger varierer knapt så meget mellem sektorerne. Kommunens gennemsnitsløn er relativt høj på alle sektorområder på nær klubber og ungdomsskoler (indeks 97) og folkeskoler og SFO (indeks 100). I forhold til sammenligningskommunerne er Ballerups administrative gennemsnitsløn højest på dagtilbudsområdet (indeks 113) og på ældre- og sundhedsområdet (indeks 110).

Nøgletallene viser, at Ballerups administrative merudgifter på de tre relativt dyre sektorområder (folkeskoler og SFO, klubber og ungdomsskole samt voksne med særlige behov) særligt skyldes et relativt stort antal administrative årsværk i forhold til sammenligningskommunerne på netop disse tre områder. Ballerups merudgift som følge af et relativt højt lønniveau for administrative medarbejdere kan ikke i samme omfang henføres til få udvalgte sektorområder.

5.2.2 Personalesammensætning

Forskelle mellem kommunernes personalesammensætning er som nævnt ikke en væsentlig årsag til forskellene i de administrative personaleudgifter. Det er dog alligevel værd at interessere sig for, hvor stor en del af det samlede administrative personale, hver af de fem personalekategorier udgør. Fordelingen af de administrative årsværk på personalekategorier er vist i Tabel 5.1 nedenfor.

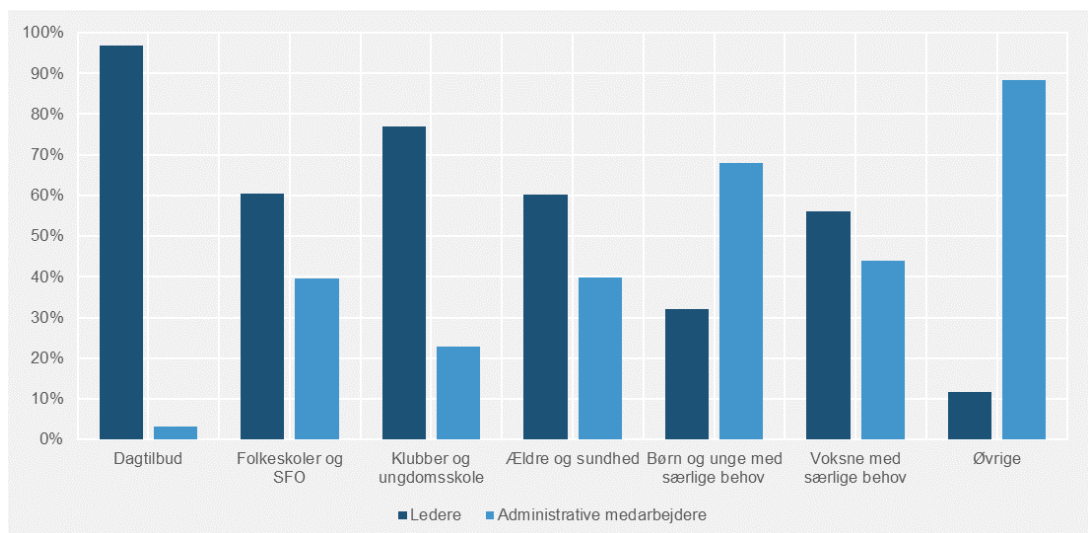
Tabel 5.1 Fordeling af administrative personalekategorier i kommunerne, procent.

	Ledere	HK-personale	Akademikere	Socialrådgivere/ formidlere	Øvrige administrative medarbejdere	I alt
Ballerup	50%	30%	14%	5%	2%	100%
Herlev	57%	29%	11%	2%	1%	100%
Hvidovre	52%	35%	7%	5%	1%	100%
Rødovre	53%	29%	15%	2%	2%	100%
Gns. af sml.komm.	54%	31%	11%	3%	1%	100%

Det fremgår af tabellen, at ledere i alle fire kommuner udgør halvdelen eller mere af de samlede administrative årsværk i den decentrale organisation. Ballerup har i øvrigt med 50 procent den laveste andel af ledere blandt kommunerne, hvor gennemsnittet for sammenligningskommunerne er 54 procent. Af de øvrige fire administrative personalegrupper udgør HK-personale den største gruppe (30 pct. i Ballerup, 31 procent i sammenligningskommunerne), mens akademikere udgør den næststørste gruppe (14 pct. i Ballerup, 11 pct. i sammenligningskommunerne). Til sammenligning fylder Socialrådgivere/socialformidlere samt øvrige administrative medarbejdere kun en lille del af det administrative personale (syv pct. i Ballerup, 4 pct. i sammenligningskommunerne).

Ikke overraskende varierer den administrative personalesammensætning på tværs af de syv sektorområder. Figur 5.4 viser for de fire kommuner under ét, hvordan det administrative personale inden for hver sektor fordeler sig på ledere og øvrige administrative medarbejdere. De konkrete fordelinger for hver kommune er vist i Bilag 1.

Figur 5.4 Den relative fordeling af det administrative personale på ledere og administrative medarbejdere for hver af sektorerne i alle fire kommuner som gennemsnit (procent)



Det ses af figuren, at ledere udgør mere end halvdelen af det administrative personale i alle sektorer på nær børn og unge med særlige behov og øvrige områder. Dagtilbud er med 97 procent ledere den sektor, hvor lederne fylder relativt mest, og området kan dermed karakteriseres som et område, hvor kommunerne kun i meget begrænset omfang har ansat administrativt personale på institutionerne. Et lignende billede ses for klubber og ungdomsskole, hvor ledere med 77 procent også udgør en meget stor andel af det samlede administrative personale.

En mere ligelig fordeling ses på områderne folkeskole- og SFO, ældre og sundhed samt voksne med særlige behov. I de tre sektorer udgør ledere 60 procent eller lidt mindre af den samlede administration.

Kun på to områder, børn og unge med særlige behov og øvrige områder, udgør ledere mindre end halvdelen af det administrative personale. På børn- og ungeområdet er lederandelen 32 procent, mens den er 12 procent på øvrige områder.

5.2.3 Ledernes reelle tidsanvendelse på ledelsesopgaven

Analysen medregner som tidligere nævnt alle administrative og ledelsesmæssige årsværk 100 procent til det administrative personale. Kategoriseringen som administrativ eller ikke-administrativ medarbejder sker på baggrund af den stillingsbetegnelse, de enkelte medarbejdere har. Styrken ved denne metode er, at opgørelsen af det administrative ressourceforbrug bliver foretaget ensartet på tværs af kommuner.

En svaghed ved metoden er, at det reelle forhold mellem administrativt og ikke-administrativt jobindhold kan variere for stillinger med den samme stillingsbetegnelse. I teorien kan sammenligningen mellem kommuner derfor blive upræcis, hvis der er systematiske forskelle på tværs af kommunerne i det reelle jobindhold for givne stillingskategorier.

Ser man eksempelvis på lederne, kan arbejdsindholdet for nogle af disse have en anden karakter end egentlige ledelsesopgaver. Fx kan en leder på klubområdet anvende en del af sin arbejdstid i direkte kontakt med børnene på samme måde som klubbens pædagogiske medarbejdere. Omvendt kan en pædagogisk medarbejder have opgaver af administrativ karakter (fx planlægning), der normalt primært varetages af ledere.

I valideringen af analysens datagrundlag har de fire deltagerkommuner vurderet, at de ikke har en afvigende indplaceringspraksis for ledere. Der kan dog stadig være forskel på ledernes reelle tidsanvendelse på ledelsesopgaver i de enkelte kommuner.

Analyseformatet har ikke givet mulighed for at foretage en grundig undersøgelse af ledernes tidsforbrug på konkrete opgaver i de fire kommuner. En sådan undersøgelse kunne eventuelt have afdækket forskelle mellem kommunerne i den tid, de decentrale ledere anvender på egentlig ledelse. Dermed kunne man have præciseret de opgjorte administrative årsværk yderligere.

I stedet er det i valideringsprocessen undersøgt, om deltagerkommunerne har centralt fastsatte normer for fordelingen af deres decentrale leders arbejdstid på ledelsesopgaver og andre opgaver, fx pædagogiske opgaver. Kommunerne arbejder imidlertid ikke systematisk med sådanne normer, der ville have muliggjort udarbejdelse af sammenlignelige skøn over det reelle årsværksforbrug på ledelse i de fire kommuner.

Det er alene Ballerup, som – på to sektorområder – har fastsat centrale normer for ledelsestid. Det ene område er SFO-området, hvor knap en tredjedel af lederne forudsættes at have fuld reel ledelsestid, mens de resterende ledere i gennemsnit forudsættes at have en reel ledelsestid på 31 procent. Det svarer til, at ca. 52 pct. af det samlede antal ledelsesårsværk på SFO-området i Ballerup forudsættes anvendt på ledelsesopgaver.

Det andet område med centrale normer for ledelsestid er klubområdet, hvor knap en tredjedel af lederne forudsættes at have fuld reel ledelsestid, mens de resterende ledere forudsættes at have en reel ledelsestid på 54 procent. Det svarer til, at ca. 67 pct. af det samlede antal ledelsesårsværk på klubområdet forudsættes anvendt på ledelsesopgaver.

På disse to områder, ville Ballerups nøgletal for den del af det administrative personale, der er ledere, altså have set anderledes ud, hvis man havde anvendt de centrale forudsætninger om den reelle ledelsestid som grundlag.

Rødovre Kommune har oplyst, at egne undersøgelser baseret på ledernes subjektive vurdering tyder på en højere reel ledelsestid på SFO-området end i Ballerup, omend undersøgelserne er behæftet med usikkerhed. Herlev og Hvidovre har ikke haft mulighed for at vurdere ledelsestiden på det to områder.

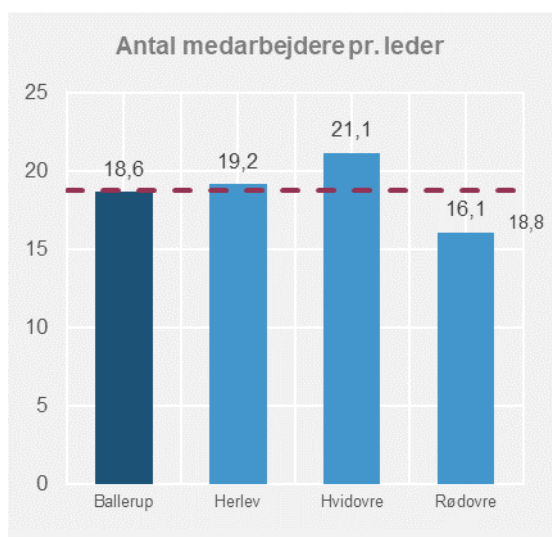
6. Ledelsesspænd

Som det fremgik af Tabel 5.1, udgør ledere godt halvdelen af de decentrale administrative årsværk i de fire kommuner. Ballerup har som led i administrationsanalysen ønsket at få beregnet, hvor mange medarbejdere – administrative såvel som ikke-administrative – der er for hver enkelt decentral leder i gennemsnit i de fire kommuner. I dette afsnit foretages derfor en benchmarking af kommunernes decentrale ledelsesspænd.

Ledelsesspændet er beregnet som antallet af medarbejdere pr. leder. Konkret sættes antallet af medarbejderårsværk – både administrative og ikke-administrative – i forhold til antallet af lederårsværk. Ledelsesspændet viser med andre ord, hvor mange medarbejdere, hver leder gennemsnitligt er leder for. Nøgletallet kan bruges til at vise, hvor meget ledelsesårsværkene fylder i forhold til størrelsen af den samlede organisation, som lederne er en del af. En kommune med et stort gennemsnitligt ledelsesspænd har således relativt få lederårsværk i forhold til antallet af øvrige årsværk, mens en kommune med et lille ledelsesspænd har relativt mange lederårsværk i forhold til antallet af øvrige årsværk.

I Figur 6.1 ses det, at Ballerups decentrale ledelsesspænd var 18,6 medarbejderårsværk pr. leder i 2019. Gennemsnittet for sammenligningskommunerne var 18,8 medarbejderårsværk pr. leder. Hver leder i Ballerup Kommune er altså gennemsnitligt set leder for 0,2 færre medarbejderårsværk end i sammenligningskommunerne.

Figur 6.1 Ledelsesspænd i den decentrale organisation (medarbejderårsværk pr. leder)



Den røde stiplede linje viser det gennemsnitlige ledelsesspænd i de tre sammenligningskommuner

Den samlede forskel i ledelsesspændet mellem Ballerup og sammenligningskommunerne dækker over væsentlig variation fra sektorområde til sektorområde. I Tabel 6.1 nedenfor er de fire kommuners ledelsesspænd opgjort særskilt for hvert af de syv sektorområder.

Tabel 6.1 Ledelsesspænd på sektorområderne (antal medarbejderårsværk pr. leder)

Sektor	Ballerup	Herlev	Hvidovre	Rødovre	Gns. af sammenlign. kommunerne
Dagtilbud	17,1	17,3	15,4	9,7	14,1
Folkeskoler (inkl. specialskoler) og SFO	15,5	18,1	24,1	15,7	19,3
Klubber og ungdomsskole	5,2	10,1	10,8	6,7	9,2
Ældre og sundhed	25,6	23,8	22,6	22,4	22,9
Børn og unge med særlige behov	22,1	18,5	13,1	17,5	16,4
Voksne med særlige behov	22,1	16,3	29,0	14,4	19,9
Øvrige områder	35,4	28,9	49,8	51,0	43,2
Alle områder	18,6	19,2	21,1	16,1	18,8

I læsningen af tabellen skal man være opmærksom på, at ledelsesspændet på nogle sektorområder dækker over et relativt lille samlet antal årsværk. Det medfører en mindre robusthed i sammenligningen,

end når man sammenligner ledelsesspænd for den samlede decentrale organisation. Selvom vi i afsnit 5.2 konstaterede, at deltagerkommunerne generelt ikke vurderede at have forskellig indplaceringspraksis for ledere, kan tabellens sektortal fx være følsomme over for små sektorspecifikke variationer i kommunernes indplaceringspraksis.

På sektorområderne dagtilbud, ældre og sundhed, børn og unge med særlige behov og voksne med særlige behov, har Ballerup et større ledelsesspænd end sammenligningskommunerne som gennemsnit. Kommunen har altså relativt få ledere i forhold til antallet af medarbejdere på disse fire områder.

På folkeskole- og SFO-området samt klub- og ungdomsskoleområdet har Ballerup derimod et lavere ledelsesspænd end sammenligningskommunerne, dvs. relativt mange ledere i forhold til antallet af medarbejdere. Det samme gælder sektoren "øvrige områder". Denne sektor adskiller sig dog fra de andre sektorer ved at have relativt få ledere på tværs af de fire kommuner, hvorfor selv små variationer i antallet af ledere kan give kraftige udsving i de opgjorte ledelsesspænd.

Bilag 1 - Datatabeller

Bilagstabel 1 Befolkningen pr. 1. jan 2019 opdelt på aldersgrupper

Sektor	Aldersgruppe	Ballerup	Herlev	Hvidovre	Rødovre
Dagtilbud	0-5 år	3.197	2.122	3.953	2.984
Folkeskoler (inkl. specialskoler) og SFO	6-16 år	6.506	3.964	7.164	5.136
Klubber og ungdomsskole	10-17 år	4.789	2.815	5.152	3.578
Børn og unge med særlige behov	0-22 år	9.125	4.790	8.100	6.419
Voksne med særlige behov	18-66 år	13.184	8.124	15.008	10.754
Ældre og sundhed	67+ år	29.048	17.574	33.545	25.087
Øvrige områder	Befolkningen i alt	48.458	28.786	53.416	40.052

Bilagstabel 2 Ukorrigerede administrative personaleudgifter (kr. pr. indbygger) og årsværk (pr. 10.000 indbyggere) samt gennemsnitslønninger (kr. pr. år) på de syv sektorområder

Sektor	Værdier	Ballerup	Herlev	Hvidovre	Rødovre
Dagtilbud	Personaleudgifter	534	449	542	766
	Årsværk	9	8	9	15
	Gennemsnitsløn	613.837	542.794	576.062	513.226
Folkeskoler (inkl. specialskoler) og SFO	Personaleudgifter	1.216	728	711	994
	Årsværk	20	12	11	17
	Gennemsnitsløn	603.462	605.172	627.526	571.248
Klubber og ungdomsskole	Personaleudgifter	231	135	126	228
	Årsværk	4	2	2	4
	Gennemsnitsløn	573.498	591.859	614.927	572.912
Ældre og sundhed	Personaleudgifter	754	486	678	671
	Årsværk	13	9	13	12
	Gennemsnitsløn	590.535	518.938	531.434	555.517
Børn og unge med særlige behov	Personaleudgifter	118	74	227	118
	Årsværk	2	1	4	2
	Gennemsnitsløn	560.285	586.635	550.504	510.219
Voksne med særlige behov	Personaleudgifter	484	290	59	144
	Årsværk	8	5	1	3
	Gennemsnitsløn	588.406	554.456	562.061	559.865
Øvrige områder	Personaleudgifter	979	764	750	1.242
	Årsværk	18	15	15	23
	Gennemsnitsløn	555.802	515.992	506.296	532.131
Den decentrale organisation i alt	Personaleudgifter	4.315	2.926	3.094	4.164
	Årsværk	74	53	56	77
	Gennemsnitsløn	586.480	549.523	556.966	543.401

Tabellen viser administrative personaleudgifter og årsværk uden korrektion for forskelle i alderssammensætning og køb og salg af pladser mellem kommuner.

Bilagstabel 3 Gennemsnitslønninger for de administrative personalekategorier i hele den decentrale organisation (bruttoløn, kr. pr. år)

Administrativ personalekategori	Ballerup	Herlev	Hvidovre	Rødovre
Ledere	646.481	607.202	624.589	589.686
HK-personale	498.482	446.044	461.189	445.198
Akademikere	581.471	553.628	576.083	570.366
Adm. personale i alt	586.480	550.940	557.310	543.318

Af diskretionshensyn er gennemsnitslønninger vist for hele den decentrale organisation frem for sektoropdelt, og af samme grund er gennemsnitslønningerne for socialrådgivere/-formidlere og øvrige administrative medarbejdere ikke vist særskilt.

Bilagstabel 4 Fordelingen af ledere og administrativt personale i de enkelte sektorer (procent)

Sektor	Ballerup		Herlev		Hvidovre		Rødovre	
	Ledere	Adm.	Ledere	Adm.	Ledere	Adm.	Ledere	Adm.
Dagtilbud	93%	7%	100%	0%	98%	2%	96%	4%
Folkeskoler og SFO	61%	39%	63%	37%	57%	43%	61%	39%
Klubber og ungdomsskole	81%	19%	65%	35%	81%	19%	79%	21%
Ældre og sundhed	55%	45%	62%	38%	57%	43%	63%	37%
Børn og unge med særlige behov	29%	71%	43%	57%	45%	55%	22%	78%
Voksne med særlige behov	43%	57%	65%	35%	44%	56%	64%	36%
Øvrige områder	10%	90%	16%	84%	13%	87%	10%	90%
Den decentrale organisation i alt	50%	50%	57%	43%	52%	48%	53%	47%

Bilagstabel 5 Ballerups administrative mer- og mindreudgifter på syv sektorområder i forhold til udgiftsniveauet i hver af sammenligningskommunerne, mio. kr. korrigeret for forskelle i køb og salg af pladser (+ angiver merudgift)

Sektor	Herlev	Hvidovre	Rødovre	Gns. af sml.komm.
Dagtilbud (0-5 år)	6	2	-8	0
Folkeskoler (inkl. specialskoler) og SFO (6-16 år)	21	20	6	16
Klubber og ungdomsskole (10-17 år)	4	5	-1	3
Ældre og sundhed (67+ år)	8	-6	-3	-1
Børn og unge med særlige behov (0-22 år)	3	-4	0	0
Voksne med særlige behov (18-66 år)	10	16	9	11
Øvrige områder (hele befolkningen)	11	8	-16	1
Den decentrale organisation i alt	63	41	-11	30

Bilag 2 - Metode og datagrundlag

Valg af sammenligningskommuner

I en udgiftsbenchmarking er det vigtigt at sammenligne kommuner, som har nogenlunde sammenlignelige udgiftsbehov. Derved sikres det, at eventuelle udgiftsforskelle mellem kommunerne ikke blot afspejler forskelle i objektive rammevilkår.

Valget af sammenligningskommuner er i denne analyse givet af to tidligere administrationsanalyser, hvor Ballerup, Herlev, Hvidovre og Rødovre kommuner er blevet sammenlignet. Det blev dog i forbindelse med den første analyse sikret, at netop disse fire kommuner var sammenlignelige hvad angår udgiftsbehov på administrationsområdet. Index100 tog i vurderingen af kommunernes udgiftsbehov på administrationsområdet udgangspunkt i en offentliggjort udgiftsbehovsanalyse lavet efter de metoder, som Index100s partnere i sin tid var med til at udvikle i KORA. Den pågældende analyse blev lavet af Økonomi- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed på baggrund af data for 2017.

De væsentligste baggrundsforhold, som har betydning for udgiftsbehovet til administration, er ifølge analysen kommunens socioøkonomiske forhold (beregnet ved det socioøkonomiske indeks), kommunestørrelse og urbanisering (gennemsnitlig rejsetid til 2.000 indbygger).

I Bilagstabel 6 vises data for udvælgelseskriterierne for de fire kommuner i analysen:

Bilagstabel 6 Udvalgelseskriterier

Kommune	Indbyggertal 2018	Indbyggertal indeks i fht. Ballerup	Beregnet udgiftsbehov (kr. pr. indb.)	Beregnet udgiftsbehov indeks i fht. Ballerup	Gns. rejsetid til 2.000 indb. (min. pr. indb.)	Gns. rejsetid til 2.000 indb. indeks i fht. Ballerup
Ballerup	48.295	100	9.524	100	0,92	100
Herlev	28.572	59	9.719	102	0,95	103
Hvidovre	53.282	110	9.271	97	0,75	82
Rødovre	39.343	81	9.550	100	0,68	74

Analyseltilgang og datagrundlag

Analysen fokuserer på personaleudgifterne til administration og ledelse i den decentrale organisation i kommunerne

Index100 vurderer generelt, at kommunernes decentrale administrative udgifter udover løn ikke er registreret efter ensartede principper. I overensstemmelse med den tidligere analyse for Ballerup opgør den aktuelle analyse derfor ikke disse øvrige administrative udgifter, som generelt skønnes at være relativt små i forhold til de decentrale lønudgifter til administration.

Personaleudgifterne er opgjort på baggrund af personale- og løndata fra Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), som består af data fra kommunernes egne lønsystemer. Personaleudgifter fra KRL er opgjort som bruttolønudgifter. For tjenestemænd er der i KRL-dataene tillagt et beregnet pensionsbidrag med henblik på at gøre personaleudgifterne sammenlignelige mellem kommuner trods forskelle i tjenestemandandel. Inddragelsen af pensionsbidrag for tjenestemænd giver ikke væsentlige forskydninger mellem kommunerne i denne analyse.

Personaledataene fra KRL gør det muligt at opgøre de administrative personaleudgifter på tværs af kommuner efter ensartede kriterier i hele kommunen, både centralt og decentralt. De ensartede kriterier består i en fælles klassifikation af stillingskategorier i administrative og ikke-administrative medarbejdere. Ved at benytte sig af denne klassifikation kan man ved en "skrivebordsanalyse" opnå en høj grad af sammenlignelighed i sammenligningen af administrative udgifter mellem kommuner, uden at lave en større og mere kompliceret analyse af de enkelte medarbejders arbejdsopgaver.

KRL har klassificeret samtlige kendte stillingskategorier i kommunerne efter den metodik, der i sin tid er aftalt mellem KL og det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium. Det betyder, at personalet bliver opdelt i administrative og ikke-administrative grupper på baggrund af deres stillingskategori. For visse stillingskategorier som fx sygeplejersker og ergoterapeuter gælder det, at de bliver klassificeret forskelligt afhængigt af, om deres løn konteres på eller uden for hovedkonto 6. Hvis lønnen er konteret på

hovedkonto 6, henregnes disse stillinger til det administrative personale, mens kontering uden for hovedkonto 6 bevirker, at de henregnes til det ikke-administrative personale.

I boks 1 nedenfor vises de overenskomstområder, som klassificeres som ledere, administrative medarbejdere og myndighedspersonale i den decentrale organisation. Medarbejdere, der er ansat inden for disse overenskomstområder i den decentrale organisation, henregnes fuldt ud som administrative medarbejdere/ledere. Datasættet indeholder alle ansatte ekskl. ekstraordinært ansatte (fx ansatte i løntilskud).

Boks 1. Overenskomstområder, hvor medarbejdere i den decentrale organisation betegnes som administrative

Administration og it mv., KL

Akademikere, KL

Bygningskonstruktører

Chefer, KL

Forhandlingskartellets personale (jordbrugsteknologer)

Journalister, KL

Laboratorie- og miljøpersonale, KL

Ledere m.fl., undervisningsområdet

Ledere/mellemedere v. ældreomsorg

Lærere m.fl. (skolekonsulenter)

Musikskoleledere

Pædagogisk personale i daginstitutioner mv. (ledere)

Pædagogisk personale i dagplejeordninger (pladsanvisning)

Pædagogisk uddannede ledere

Pædagogiske konsulenter

Social- og sundhedspersonale, KL (ledere)

Socialpædagoger på døgninstitutioner mv. (ledere)

Socialrådgivere/socialformidlere, KL

Speciallægekonsulenter

Syge- og sundhedspersonale, ledere, KL

Tandlægekonsulenter

Tandlæger (ledere)

TL, byggeri, miljø, energi og kultur, KL

Opdeling af den decentrale organisation i sektorer

Personaledataene fra KRL er påhæftet et kontonummer (funktion) jf. Social- og Indenrigsministeriets autoriserede kontoplan, så man kan henføre udgifterne til det sted i den decentrale organisation, hvor det administrative personale er aflønnet. Kontonummeret muliggør en opdeling af den decentrale organisation i en række sektorer, der repræsenterer velfærdsområder med nogenlunde samme faglige sigte og nogenlunde samme aldersmæssige målgruppe. Konkret er der ved hjælp af kontonumrene konstrueret syv sektorer som vist i Bilagstabel 7 nedenfor:

Bilagstabel 7 Kontoplanmæssig afgrænsning af sektorerne i den decentrale organisation

Sektor	Konto (funktion)
Dagtilbud	52510 Fælles formål 52511 Dagpleje 52514 Daginstitutioner
Folkeskoler (inkl. specialskoler) og SFO	32201 Folkeskoler 32202 Fællesudgifter 32205 Skolefritidsordninger 32208 Kommunale specialskoler og interne skoler 32209 Efter- og videreuddannelse i folkeskolen
Klubber og ungdomsskole	33873 Frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde 33876 Ungdomsskolevirksomhed 52516 Klubber og andre socialpædagogiske fritidstilbud
Ældre og sundhed	46282 Kommunal genoptræning og vedligeholdelsestræning 46288 Sundhedsfremme og forebyggelse 53026 Personlig og praktisk hjælp til ældre 53027 Pleje og omsorg mv. af primært ældre 53028 Hjemmesygeplejen 53029 Forebyggende indsats og aflastning ældre 53031 Hjælpe midler mv. ældre
Børn og unge med særlige behov	52820 Opholdssteder mv. for børn og unge 52821 Forebyggende foranstaltninger for børn og unge 52823 Døgninstitutioner for børn og unge
Voksne med særlige behov	53838 Personlig og praktisk hjælp til personer med handicap 53845 Behandling af stofmisbrugere 53850 Botilbud længerevarende ophold 53851 Botilbudslign. tilbud §4, stk.1, nr.3 53852 Botilbud midlertidigt ophold 53859 Aktivitets- og samværstilbud §104
Øvrige områder	02510 Fælles formål 02513 Andre faste ejendomme 02820 Grønne områder og naturpladser 03231 Stadion og idrætsanlæg 03235 Andre fritidsfaciliteter 05289 Øvrig planlægning, undersøgelser mv. 05593 Diverse udgifter og indtægter 22201 Fælles formål 32204 Pædagogisk psykologisk rådgivning mv. 32217 Specialpædagogisk bistand til voksne 33250 Folkebiblioteker 33563 Musikarrangementer 46285 Kommunal tandpleje 46289 Kommunal sundhedstjeneste 56890 Driftsudgifter ved den kommunale beskæftigelsesindsats

Valideringstiltag og korrektioner

Index100 har i samarbejde med repræsentanter fra de fire kommuner valideret data ud fra ni generelle temaer. Erfaringsmæssigt kan bl.a. forskelle i konteringspraksis og organisering mv. udfordre sammenligneligheden i de nøgletal, der opgøres på baggrund af KRL-data. Valideringen sikrer, at forskelle i nøgletallene mellem kommuner ikke skyldes forskelle i konteringspraksis mv. eller fejl i data.

Valideringen har i tre tilfælde ført til korrektioner af data i én eller flere af kommunerne. I Bilagstabel 8 er de ni valideringstemaer oplistet med angivelse af resultatet af valideringen, herunder eventuelle korrektioner af data. Hvor der ikke er foretaget korrektioner, er kommunernes repræsentanter enige om, at der inden for temaet ikke er væsentlige forhold, som udfordrer sammenligneligheden.

Bilagstabel 8 Oversigt over valideringstemaer og valideringsresultater

Nr.	Valideringstema	Valideringsresultat
1	Udeladelse af hovedkonto 1 De tidligere analyser har været afgrænset til den skatet-finansierede del af kommunernes virksomhed, hvorfor administrative medarbejdere på hovedkonto 1 (affaldsområdet) har været udeladt.	For de af kommunerne, der havde registreret administrative medarbejdere på hovedkonto 1, var data i KRL korrekte.
2	Kategorisering af "tekniske serviceledere, rengøringsledere/chefer og kantineledere" som ikke-administrativt personale "Tekniske serviceledere, rengøringsledere/chefer og kantineledere" er i KRL-data kategoriseret som "decentrale ledere". Index100 imidlertid har i administrationsanalyser for andre kommuner erfaret, at den væsentligste del af årsværkene i disse stillingskategorier ikke havde et ledelsesmæssigt indhold, og at det derfor vil være mest retvisende at omdefinere disse stillingskategorier til "ikke-administrative medarbejdere".	Der var enighed om at omdefinere disse stillingskategorier til "ikke-administrative medarbejdere".
3	Personale, som kommunen alene kører løn for (dvs. ansat uden for kommunen) Hvis kommunen administrerer løn for personale ved fælleskommunale institutioner som fx museer, kan dette personale være registreret i KRL-data, som om der er tale om kommunens egne medarbejdere.	Herlev driver sygeundervisning på Herlev Hospital. En leder og 3 lærerstillinger indgår i KRL, men forholdet vedrører ikke Herlev Kommune. Der er foretaget en korrektion for stillingerne. Rødovre administrerer Vestbadet, som er en fælleskommunal svømmehal med Brøndby Kommune. Rødovre modtager en indtægt herfor fra Brøndby, og det betyder, at den personalemæssige merudgift neutraliseres, når nøgletallene korrigeres for forskelle i handel med pladser mellem kommuner (se tema 9). Det har derfor ikke været nødvendigt at foretage en korrektion. Ballerup og Hvidovre har ikke personale i fælleskommunale institutioner mv., som kommunen alene kører løn for.
4	Selvejende institutioner med egen lønadministration (institutioner med driftsoverenskomst) Personale ved selvejende institutioner, som selv varetager lønadministration, vil som udgangspunkt ikke være registreret i KRL-data. Har nogle af kommunerne selvejende institutioner med driftsoverenskomst, som selv varetager lønadministration, skal eventuelt administrativt personale derfor medregnes som en korrektion af rådata.	I Herlev Kommune er der tre selvejende daginstitutioner, som selv varetager lønadministration. Der er via en korrektion af KRL-data tilføjet 3 leder- og 41 ikke-administrative medarbejderårsværk. Hvidovre Kommune har i alt 14 selvejende institutioner med egen lønadministration på dagtilbuds-, klub- og ældreområdet samt området for børn med særlige behov, hvorfor der via korrektion er tilføjet i alt 19,5 administrative og 335 ikke-administrative årsværk til KRL-data. Der var ikke tilsvarende forhold i Ballerup og Rødovre kommuner.
5	Forskelle mellem kommunerne i central / decentral organisering af væsentlige administrative opgaver Forskelle i kommunernes decentrale administration kan teoretisk set afspejle forskelle i, hvorvidt de har organiseret udvalgte administrative opgaver centralt eller decentralt. Emnet blev drøftet under valideringen af Rødovre-analysen, bl.a. med en central bogføringsfunktion og central løn-/personaleadministration som eksempel. Ingen af kommunerne mente på daværende tidspunkt af have særlige centrale eller decentrale organiseringer af administrationen, som ville udgøre en væsentlig barriere for sammenligneligheden på tværs af kommunerne.	Ingen af kommunernes repræsentanter mente, at der var sket ændringer i forhold til den tidligere konklusion vedrørende fordelingen af væsentlige administrative opgaver mellem den centrale og den decentrale organisation.
6	Forskellig brug af ledelsesmæssige stillingskategorier I opgørelsen af de decentrale administrationsudgifter indgår udgifter til decentrale ledere. Sammenligneligheden på tværs af kommunerne udfordres derfor, hvis kommunerne har væsentligt forskellige kriterier for, hvornår medarbejdere indplaceres i ledelsesmæssige stillingskategorier, og hvornår de indplaceres i andre, ikke-administrative, stillingskategorier.	Ingen af kommunernes repræsentanter mente, at der var sket ændringer i forhold til den tidligere konklusion vedrørende indplacering af medarbejdere i ledelsesmæssige stillingskategorier.

	<p>Problemstillingen blev vendt under valideringsdrøftelserne i Rødovre-analysen. Der blev ikke konstateret væsentlige forskelle i kommunernes indplaceringspolitikker, som kunne begrunde korrektioner af de administrative nøgletal.</p>	
7	<p>Forskelle i reel ledelsestid for decentrale ledere</p> <p>Medarbejdere i ledelsesmæssige stillingskategorier tæller fuldt med som administrative årsværk, uanset om en del af deres arbejdstid bruges på ikke-administrative opgaver.</p> <p>Selv med de samme kriterier for indplacering i ledelsesmæssige stillingskategorier kan der teoretisk set være forskel mellem kommunerne på, hvor stor en del af de decentrale ledere tid der bruges på ikke-administrative opgaver. Fx kunne man forestille sig, at institutionsledere i en dagtilbudsstruktur med mange små institutioner i relativt stort omfang varetager almindeligt pædagogarbejde ved siden af ledelsesarbejdet. I en kommune med større daginstitutioner kunne den reelle ledelsestid tænkes at udgøre en større del af institutionsledernes samlede arbejdstid.</p>	<p>Ingen af de tre sammenligningskommuner anvender eksplícitte forudsætninger om ledelsestid for de decentrale ledere. De tre kommuner har heller ikke haft ressourcemæssig mulighed for at udarbejde skøn for den reelle ledelsestid for de decentrale ledere.</p> <p>Ballerup har centralt fastsatte normer for ledelsestid blandt lederne på SFO- og klub-området. På SFO-området har knap en tredjedel af lederne fuld reel ledelsestid, mens de resterende i gennemsnit har en reel ledelsestid på 31 procent. Det svarer til, at ca. 52 pct. af det samlede antal ledelsesårsværk på SFO-området reelt bruges på ledelsesopgaver.</p> <p>På klubområdet har knap en tredjedel af lederne fuld reel ledelsestid, mens de resterende ledere har en reel ledelsestid på 54 procent. Det svarer til, at ca. 67 pct. af det samlede antal ledelsesårsværk på klubområdet reelt bruges på ledelsesopgaver.</p> <p>På baggrund af lederne egne skøn for tidsforbruget, udgør ledelse i Rødovres SFO'er en større andel af tidsforbruget end i Ballerup. Der er dog tale om subjektive skøn, så der er betydelig usikkerhed om det faktiske tidsforbrug.</p> <p>Herlev og Hvidovre har ikke haft mulighed for at vurdere ledelsestiden på de to områder.</p> <p>Af hensyn til sammenligneligheden mellem kommuner er Ballerups data ikke korrigeret for disse centralt fastsatte normer. For alle kommuner er ledelsesårsværk med andre ord medregnet fuldt ud som administrative årsværk.</p>
8	<p>Sektorinddeling af den decentrale organisation</p> <p>Som noget nyt i forhold til de tidligere analyser, underopdel den aktuelle analyse den decentrale administration på følgende syv sektorområder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Børn og unge med særlige behov • Dagtilbud • Folkeskoler og SFO (inkl. specialskoler) • Klubber og ungdomsskole • Voksne med særlige behov • Ældre og sundhed • Øvrige (herunder beskæftigelse og miljø/teknik) <p>Værdien af denne underopdeling er naturligvis afhængig af, at kommunerne har konteret de decentrale administrative medarbejdere på de korrekte udgiftsfunktioner, og at der ikke er væsentlige forskelle på, hvordan kommunerne har organiseret forskellige tilbudstyper. Hvis en kommune fx har organiseret klublignende tilbud i regi af SFO, skal der korrigeres herfor for at sikre sammenlignelighed i sektortallene for "Folkeskoler og SFO" samt for "Klubber og ungdomsskole".</p>	<p>De fire kommuners aldersmæssige afgrænsning af aldersgrupperne for henholdsvis SFO og Klubber er ikke ens. Ballerup tilbyder SFO for 0.-3. klasse og klub for elever i højere klassetrin, indtil de fylder 18 år. I de tre sammenligningskommuner tilbydes der "SFO 2", og i nogle af kommunerne også "SFO 3", for elever i henholdsvis 4. – 6. klasse og elever på højere klassetrin. Disse tilbud kan sammenlignes med klubtilbuddene i Ballerup, fx er takstniveauerne nogenlunde de samme på tværs af kommunerne. Sammenligningskommunernes udgifter til disse tilbud konteres på funktion "3.22.05 Skolefritidsordninger" og indgår derfor i sektoren "Folkeskoler og SFO". Kommunerne har derudover forskellige andre klubtilbud, hvor udgifterne konteres på funktioner, der indgår i sektoren "Klubber og ungdomsskole".</p> <p>For at sikre en sammenlignelig opgørelse af de administrative udgifter i de to sektorer er der foretaget korrektioner for de tre sammenligningskommuner, således at ledere og personale i SFO 2 og 3 flyttes til sektoren "Klubber og ungdomsskole".</p> <p>Korrektionerne er specificeret i Bilagstabel 9 nedenfor.</p>
9	<p>Handel med pladser på tværs af kommuner</p> <p>Kommunernes decentrale administrationsudgifter påvirkes af mellemkommunal handel med pladser. Denne handel er ikke symmetrisk, idet nogle kommuner køber flere pladser, end de sælger, mens det omvendte gør sig gældende for andre kommuner. Det kan udgøre en udfordring for sammenligneligheden af de decentrale administrationsudgifter, fordi kommuner med stort nettosalg af pladser alt andet lige vil have mere decentral ledelse og administration pr. indbygger end kommuner med stort nettokøb.</p>	<p>Der var enighed mellem kommunerne om at beregne supplerende nøgletal, som korrigerer de decentrale administrative udgifter for forskelle i kommunernes køb og salg af pladser. Beregningsmetoden er beskrevet i afsnit 4.2 i rapporten.</p>

Bilagstabel 9 nedenfor viser de korrektioner af KRL-data, som er foretaget efter gennemgangen af de ni valideringstemaer.

Bilagstabel 9 Korrektioner af faktiske decentrale administrative og ledelsesmæssige årsværk som følge af valideringsarbejdet

Korrektionstema	Sektor	Ballerup	Herlev	Hvidovre	Rødovre
Tema 3 Personale, som kommunen alene kører løn for	Folkeskoler (inkl. specialskoler) og SFO	-	-1,0	-	-
Tema 4 Selvejende institutioner med egen lønadministration	Dagtilbud	-	3,0	8,0	-
	Klubber og ungdomsskole	-	-	2,0	-
	Ældre og sundhed	-	-	4,0	-
	Børn og unge med særlige behov	-	-	5,5	-
Tema 6 Sektorinddeling af den decentrale organisation	Folkeskoler (inkl. specialskoler) og SFO	-	-2,5	-1,1	-2,2
	Klubber og ungdomsskole	-	2,5	1,1	2,2
Korrektioner – årsværk i alt		-	2,0	19,5	0,0

Note: Udover de administrative og ledelsesmæssige årsværk er der korrigeret for ikke-administrative årsværk. Denne korrektion er foretaget for at kunne foretage en korrekt beregning af kommunernes ledelsesspænd på de enkelte sektorområder.