



Analyse af det administrative område i Randers Kommune

1. Resume

I forbindelse med vedtagelsen af budget 2023-2026 blev der besluttet gennemført en proces med afbureaukratisering og gennemførelse af en analyse af administrationen i Randers Kommune. Arbejdet er blevet gennemført af forvaltningen i to adskilte processer. Dels et afbureaukratiserings-program, og dels udarbejdelsen af nærværende administrationsanalyse.

Nøgletalssammenligninger viser, at Randers Kommunes administrative udgifter ligger lavt i forhold til landets øvrige kommuner – særligt når der ses på de udgifter, som bruges på central administration og ledelse. Til gengæld ligger kommunens udgifter til den del af de administrative udgifter, der defineres som myndighed relativt højt sammenlignet med gennemsnittet på landsplan. Korrigeres der for kommunens rammevilkår (socioøkonomi mv.) forstærkes denne tendens.

Overordnet set er det forvaltningens vurdering, at den tværgående koordinering og det administrative samarbejde på tværs af direktørområderne er velfungerende. Kulturen og ånden er løsningsorienteret, og der er i udgangspunktet en udstrakt vilje til at hjælpe hinanden på tværs, når et fagområde eller direktørområde har brug for bistand – hvad enten dette skyldes en vakance på en nøglefunktion, økonomiske udfordringer eller noget helt tredje.

Randers Kommune har i ret vidt omfang decentraliseret administrative opgaver til de decentrale enheder. Et af de temaer som går igen i de mange input og forslag som er fremkommet i forbindelse med afbureaukratiseringsprogrammet, er de decentrale enheders ønske om mere og bedre hjælp fra administrative støttefunktioner. Som en del af det videre arbejde med afbureaukratisering i Randers Kommune er det derfor forvaltningens plan, at der ikke kun skal ses på mulighederne for regel- og procesforenkling men også på mulighederne for at understøtte de decentrale enheder bedre via administrative støttefunktioner (back office).

Uanset valg af konkrete løsninger, så indebærer ønsket om bedre og mere administrativ support til de decentrale enheder en problemstilling, som er meget vanskelig at løse, hvis der samtidigt skal laves væsentlige besparelser på den 'ikke-borgernære administration'.

Administrative besparelser, særligt i en kommune der i forvejen bruger relativt få midler på administration, indebærer med andre ord en række svære dilemmaer. Der er brug for både god ledelse, dygtige generalister og højt specialiserede administrative medarbejdere, når en stor organisation som Randers Kommune skal styres og udvikles fremadrettet. Fremfor administrative reduktioner er der derfor på nogle områder brug for overvejelser ift. mulighederne for opprioritering.

Dette leder frem til den helt grundlæggende pointe som beskrives i analysen: Kerneopgaverne og løsningen af de administrative opgaver hænger tæt sammen. En lang række af de administrative opgaver er i sig selv 'borgernære', mens andre er direkte afledt eller en forudsætning for, at kerneopgaven for borgeren kan løses.

Der er med andre ord en tæt sammenhæng mellem politiske beslutninger (centralt og lokalt), lovgivning, overenskomster, faglige standarder, registreringskrav mm. og den administration, der følger med. Administration – og for den sags skyld bureaukrati forstået som fornuftige regler og styring - er derfor ikke

løsrevne størrelser, der uden konsekvenser kan mindskes isoleret fra løsningen af opgaverne for borgerne i øvrigt.

Ses der på de tværgående supportfunktioner – både centralt i kommunen og centralt i de enkelte direktørområder – så er det herfra, der sker betjening af politikerne og ledelserne. Det kræver administration at drive en stor organisation som Randers Kommune, og det kræver administration at drive demokratiet: Analyser, sikring af borgernes rettigheder, spørgsmålsbesvarelser, borgerinddragelse, beslutningsgrundlag, iværksættelse og opfølgning på politiske beslutninger mv.

Betydelige reduktioner i administrationen vil derfor kræve grundlæggende ændringer i organisering, ledelse, udførelse og omfang af de politiske beslutninger i den kommunale organisation, ligesom større administrative reduktioner i Randers Kommune ikke kan gennemføres, uden at dette også omfatter myndighedsfunktionerne og har konsekvenser for serviceområderne i øvrigt.

Organisationen - herunder løsningen af de administrative opgaver - kan og skal naturligvis løbende trimmes, strammes op og organiseres anderledes. I administrationen arbejdes der løbende med dette – blandt andet i forbindelse med udmøntningen af det årlige effektiviserings- og besparelseskra på 0,5%.

Det igangsatte afbureaukratiseringsprogram kan også ses ind i denne sammenhæng. For forvaltningen har det dog været væsentligt at adskille processerne, så medarbejderne - også indenfor de administrative funktioner – trygt har kunnet deltage i afbureaukratiseringsprogrammet med deres gode idéer om mulige forenklinger eller effektiviseringer, der kunne skabe mere tid til kerneopgaverne.

Det er på den baggrund forvaltningens klare anbefaling, at de fremkomne idéer i afbureaukratiseringsprogrammet ikke anvendes som begrundelse for gennemførelse af konkrete administrative besparelser. I stedet anbefales det, at forvaltningen arbejder videre med afbureaukratisering som beskrevet i den særskilte afrapportering om programmet – og herunder bl.a. fastholder fokus på regelforenkling, mere effektive sagsgange og mulige løsninger på de decentrale enheders ønske om mere og bedre hjælp fra administrative støttefunktioner samt behovet for opprioritering af kritiske specialistfunktioner.

Såfremt der i Randers Kommune skal gennemføres større administrative reduktioner, vurderer forvaltningen, at dette overordnet set kan gennemføres på følgende måder. Anbefalingen gælder også i forhold til udmøntning af den allerede besluttede besparelse på 1,5 mio. kr. årligt fra 2024 og frem:

- **Reduktion af serviceniveau og/eller ophør af opgaveløsning:** På baggrund af de udarbejdede opgavebeskrivelser (særsilte bilag) kan der tages stilling til, hvilke administrative opgaver der ikke længere skal udføres – eller som kan udføres med et reduceret serviceniveau.
- **Regeringens og KL's samarbejdsprogram:** Det kan forudsættes, at det aftalte samarbejdsprogram i økonomiaftalen 2024 ender ud med tiltag, der kan udmøntes som besparelser i Randers Kommune. Dette er forbundet med betydelig usikkerhed. Det anbefales derfor, at et provenu fra en sådan budgetforudsætning ikke omsættes til forbrug på andre områder, før der er sikkerhed for graden af udmøntning.
- **Ændret organisering (politisk og administrativt):** Der kan besluttes en større ændring af kommunens politiske organisering i forbindelse med den nye valgperiode – med hertil knyttet ændring af den administrative organisering og tilhørende forudsætning om administrative besparelser.

2. Baggrund

I forbindelse med vedtagelsen af budget 2023-2026 blev der besluttet gennemført en proces med afbureaukratisering og gennemførelse af en analyse af administrationen i Randers Kommune:

Afbureaukratisering og mindre administration

Kommunen arbejder allerede i dag fokuseret med automatisering og effektivisering af arbejdsgange – og afskaffelse af unødigt eller ikke-værdiskabende bureaukrati og dokumentation. Som en del af finansieringen af Arne-pensionen på beskæftigelsesområdet, er det blandt andet forudsat, at der skal indføres mere effektive arbejdsgange. Tilsvarende forventes den nye Ældrelov at nedbringe administrative krav på omsorgsområdet. I den forbindelse er der allerede i basisbudgettet på omsorgsområdet indlagt en reduktion/effektivisering på 2,0 mio. kr. som følge af en forventet vedtagelse af lovgivning, der medfører mindre bureaukrati og dokumentation.

Aftalepartierne anerkender det arbejde der allerede pågår i forvaltningen og ønsker, at der igangsættes en proces som kan sætte endnu større fokus på afskaffelse af overflødige arbejdsgange og administrationsopgaver – helt ude i de enkelte institutioner. Dette skal sikre mere tid til kerneopgaverne ude i serviceområderne.

Aftalepartierne er endvidere enige om, at processen ligeledes skal indeholde en egentlig analyse af kommunens samlede administration – et servicetjek der skal belyse eventuelle potentialer for en bedre eller mere effektiv opgaveløsning.

Ovennævnte proces og analyse skal involvere medarbejderne og deres forslag til helt konkrete ændringer. På baggrund heraf udarbejder forvaltningen en samlet afrapportering inkl. et katalog med forslag, som der politisk kan tages stilling til i forbindelse med drøftelserne om budget 2024-2027. Aftalepartierne forudsætter i den forbindelse, at der i forlængelse heraf kan gennemføres reduktioner på administration svarende til minimum 1,5 mio. kr. årligt fra 2024 og frem.

Aftale om budget 2023 og overslagsårene 2024-2026

Arbejdet er blevet gennemført af forvaltningen i to adskilte processer. Dels et afbureaukratiseringsprogram, som har involveret hele organisationen (status på programmet afrapporteres særskilt, som en del af budgetmaterialet 2024-2027), og dels udarbejdelsen af nærværende administrationsanalyse.

I forbindelse med arbejdet har det været væsentligt at adskille processerne, så medarbejderne - også indenfor de administrative funktioner – trygt har kunnet deltage i afbureaukratiseringsprogrammet uden frygt for, at deres gode idéer om mulige forenklinger eller effektiviseringer efterfølgende ville blive 'brugt imod dem' i forbindelse med udmøntningen af administrative besparelser.

Afbureaukratiseringsprogrammet har med andre ord haft fokus på at skabe mere tid til kerneopgaven for alle deltagende medarbejdergrupper, mens administrationsanalysen udgør det besluttede 'servicetjek, der skal belyse eventuelle potentialer for en bedre og mere effektiv opgaveløsning.

Administrationsanalysen indledes med et afsnit, der generelt beskriver, hvordan administrationsudgifter defineres, og hvad de består af. Dette efterfølges af et afsnit om nøgletal, hvor Randers Kommunes udgifter på området sammenholdes med udgiftsniveauet i landets øvrige kommuner.

Herefter zoomes der mere specifikt ind på Randers Kommunes organisering, styring og fordeling af administrationsudgifter. Som en del af arbejdet med administrationsanalysen, er der i tilknytning hertil udarbejdet et katalog med opgavebeskrivelser for alle kommunens administrative enheder. Dette er vedlagt som et særskilt bilag sammen med en supplerende beskrivelse af de administrative opgaver, som løses decentralt. Herudover er der ved brug af ekstern konsulenthjælp gennemført en særskilt delanalyse af kommunens udgifter på IT-området (ligeledes vedlagt som særskilt bilag).

Analysen afsluttes med et afsnit om rammer, udfordringer og overvejelser om mulige ændringer på det administrative område – herunder et afsluttende afsnit med en sammenfattende konklusion og anbefalinger.

I SMV-regeringens regeringsgrundlag fremgår det, at den vil gennemføre besparelser i kommunernes og regionernes administrative udgifter på 1 mia. kr. i 2024 stigende til 3 mia. kr. i 2030. Besparelserne skal finansiere en ramme til løn og arbejdsvilkår i den offentlige sektor. Herudover vil regeringen nytænke og reformere beskæftigelsesindsatsen, så udgifterne hertil reduceres med 3 mia. kr. i 2030. Det skal blandt andet ske ved at nedlægge jobcentrene, som er en del af de administrative udgifter i kommunerne.

Som en del af aftalen om kommunernes økonomi for 2024 har KL taget til efterretning, at regeringen tager det første skridt i realiseringen af de forudsatte besparelser i regeringsgrundlaget. Der er således i økonomiaftalen for 2024 forudsat en reduktion af de kommunale udgifter til administration på 700 mio. kr. i 2024 og frem – hvilket svarer til 11,8 mio. kr. i Randers Kommune.

Randers Kommune er ikke forpligtet til at følge økonomiaftalens forudsætning om reduktion af de administrative udgifter. Der er tale om en forudsætning gældende samlet for hele landet og udgangspunktet (potentialet for administrative besparelser) er meget forskelligt for de enkelte kommuner.

Såfremt det i Randers Kommune politisk besluttet, at økonomiaftalen bør give anledning til administrative reduktioner, udover dem der allerede er indeholdt i budgettet i 2024 og frem, så indeholder de afsluttende afsnit af analysen overvejelser og anbefalinger knyttet hertil.

2.1 Samarbejdsprogram mellem regeringen og KL

Økonomiaftalen for 2024 indeholder ingen anvisninger eller hjælp til realisering af de angivne administrative besparelser. Som en del af økonomiaftalen indgår dog et flerårigt samarbejdsprogram med det formål at understøtte kommunernes arbejde med at nedbringe udgifterne til de administrative opgaver. Samarbejdet består af tre spor, som jf. KL forventes at indeholde følgende:

Spor 1: Enklere rammer for opgaveløsningen:

- Statslige styrelser har fokus på, hvordan anbefalinger, vejledninger og krav mv. fra statslige styrelser kan reduceres og gøres mere hensigtsmæssige.
- Statslige regelforenklinger tager udgangspunkt i KL's forslag til regelforenklinger. Der kan på baggrund heraf bl.a. blive set på kommunernes forpligtelser ift. revision og merudgiftsydelsen.
- Forenkling af kommunernes egne regler og procedurekrav hvor der nedsættes en række tværkommunale samarbejder med henblik på at understøtte deling af de gode erfaringer med konkrete regelforenklinger og gode processer herfor. .
- Udbetaling Danmark og digitaliseringsklar lovgivning har fokus på at sikre en mere omkostningseffektiv drift i UDK bl.a. gennem mere digitaliseringsklar lovgivning.
- Forenkling af puljeadministrationen med henblik på at reducere de administrative krav i forbindelse med udarbejdelse af ansøgninger og løbende dokumentation.

Spor 2: Begrænset opfølgning og kontrol af opgaveløsningen:

- Færre og mindre bureaukratiske tilsyn har til hensigt at sanere i de statslige tilsyns- og kontrol opgaver.

Spør 3: Strukturelle tiltag:

- Effektive offentlige indkøb i fællesskab med fokus på udvikling af stærkere indkøbssamarbejder inden for og på tværs af den offentlige sektor og gennem krav om e-handel.
- Automatisering og ny teknologi (jf. en fastlagt 10-årsplan), herunder eksempelvis løsninger om dosispakket medicin og datadrevet ruteplanlægning.
- Øget anvendelse af fælles løsninger på større driftsområder fx vejvedligehold, it-drift og bygninger.

KL oplyser, at de tre spor og de underliggende initiativer løbende vil blive udviklet og udvidet i takt med, at arbejdet skrider frem. Regeringen er samtidig opmærksom på at begrænse afledte administrative konsekvenser forbundet med statslige tiltag. Det flerårige samarbejdsprogram forankres i et politisk partnerskab for at sikre et entydigt politisk ophæng og ejerskab for projektet. Frem mod første møde i samarbejdsprogrammet vil der være særligt fokus på tiltagene om statslige og kommunale regelforenklinger og færre og mindre bureaukratiske tilsyn, da det er en ambition, at der skal leveres resultater, så udgifterne til administrative opgaver kan nedbringes allerede i 2024.

Det er aftalt mellem regeringen og KL, at der i forbindelse med møderne i det politiske partnerskab og økonomiforhandlingerne for 2025 vil blive fulgt op på, hvordan administrationsudgifterne er nedbragt.

3. Administrative udgifter – hvad er det?

Når ressourcerne er knappe, er det naturligt, at der politisk er fokus på mulighederne for at flytte ressourcer fra administration til velfærd. Administrative effektiviseringer er derfor ofte i høj kurs i alle landets kommuner. Digitalisering og automatisering af arbejdsgange, centrale indkøb, konkurrenceudsættelse og færre chef- og ledelseslag er på landsplan ofte nogle af de kilder til en mere effektiv administration, som der er fokus på.

Administrative støttefunktioner er dog samtidigt en forudsætning for, at opgaverne på velfærdsområderne kan håndteres effektivt, hvorfor det også kan være dyrt at skære for dybt. Store dele af den kommunale administration har således en tæt sammenhæng med den borgernære velfærd, og man bør i den forbindelse også være opmærksom på, at ledelse og administrative funktioner, som fx digitaliserings- og indkøbskonsulenter, er afgørende forudsætninger for styring, realisering af digitaliserings- og indkøbsgevinster samt en effektiv opgaveløsning på de borgernære velfærdsområder.

Når der skal træffes beslutninger om indretning af kommunens administration og reduktion af udgifterne hertil, er det derfor vigtigt, at der er en forståelse for, hvad de administrative udgifter består af, og hvilke opgaver der i kommunal forstand defineres som administration.

KL har forsøgt at visualisere de mange forskellige opgaver, som administrationen omfatter, i nedenstående samlede figur, hvor de blåfarvede kasser skal illustrere det, der normalt betragtes som de klassiske administrative opgaver. De indbyrdes størrelsesforhold mellem kasserne i figuren er ikke dækkende for forskellene mellem områdernes størrelse i Randers Kommune. Figuren skal således blot indledningsvist visualisere de mange forskellige kommunale opgaver, der defineres som 'administrative opgaver':

HR (løn, personalekons., udvikling)	Borgerservice (folkeregister, pas, kørekort, sundhedskort, opkrævning og kontrolenhed, valg, vælser)			Jobcenter (aktivitetsparate, fleks- og ledighedsydelse, ressourceforløb, jobparate, sygedagpenge og jobafklaring, uddannelsesvejledning og -hjælp, virksomhedsservice)	Børn og unge (center for daginstitutioner og skoler, pladanvisning, skolekonsulenter, uddannelsesvejledning, SSP, PPR, administration af tandpleje)
IT- og digitalisering (it-infrastruktur og it-drift, servicedesk og digitalisering)	Kultur og fritid (bibliotek, folkeoplysningsloven mv.)	Ejendomsadministration (ejendomservice, rengøring, vedligeholdelse, energi)	Intern service (vagt, rådhusbetjente, kantine)		
Social og sundhed (handicap, sundhed og rehabilitering, psykiatri, misbrug, voksenrådgivning og visitation, tilsyn)	Økonomi (finans, budget og regnskab, revision, bogholderi, udbud og indkøb)			Jura (borgerrådgiver, nævni)	Adm. bidrag til Udbetaling Danmark
		Erhverv			
	Div. stabsfunktioner (Udvikling, strategi og analyse)			Sundhed og omsorg (sundhedsstab, bolig, hjælpemidler (biler, kropsbårne og tekniske hjælpemidler mv.), visitation (hjemmehjælp mv.))	
	Borgmester/direktion (sekretariat, kommunikation)				
Decentral administration (administration og ledelse på institutioner mv.)					

3.1. Den autoriserede kontoplan

Når der tales om administrative udgifter, tales der ofte om hovedkonto 6 – eller bare 'konto 6-udgifter'. Dette henviser til Indenrigsministeriets autoriserede kontoplan, som alle kommuner er forpligtet til at følge i forbindelse med budgetlægning, den løbende bogføring og regnskabsaflæggelse. Dette giver muligheder for, at udgifterne kan lægges sammen på landsplan og også kan sammenlignes på tværs af kommuner i forbindelse med, at kommunerne er forpligtet til at aflevere indberetninger til Danmarks Statistik.

Den autoriserede kontoplan er udarbejdet efter et princip om formålsbestemt inddeling. Det betyder, at der gennem kontoplanens inddeling i hovedkonti, hovedfunktioner og funktioner sker en gradvis specifikation af de kommunale udgifter og indtægter efter deres formål. Hovedkontoen fastlægger det overordnede formål.

Hovedkontoens nummer fastlægger det første ciffer i kontonummeret for alle konti. De hovedkonti der anvendes i den autoriserede kontoplan er oplistet nedenfor:

- 0 Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger
- 1 Forsyningsvirksomheder m.v.
- 2 Transport og infrastruktur
- 3 Undervisning og kultur
- 4 Sundhedsområdet
- 5 Sociale opgaver og beskæftigelse m.v.
- 6 Fællesudgifter og administration m.v.
- 7 Renter, tilskud, udligning og skatter
- 8 Balanceforskydninger
- 9 Balance

Der er således i alt ti hovedkonti. Hovedkonto 0-6 opdeler den kommunale drifts- og anlægsvirksomhed på i alt syv hovedområder. Hovedkonto 7 og 8 omfatter de finansielle poster samt forskydningerne på balancen, og hovedkonto 9 er selve balancen.

Kontostrengen indeholder herefter oplysninger om blandt andet hovedfunktion, funktion, og om der er tale om drift, anlæg eller en statuspost mv.

Hovedkonto 6 'Fællesudgifter og administration' består af følgende hovedfunktioner:

<p>6.42 Politisk organisation: Under denne hovedfunktion registreres udgifter og indtægter vedrørende kommunens politiske organisation.</p> <p>6.45 Administrativ organisation: Under denne hovedfunktion registreres udgifter og indtægter vedrørende kommunens centraladministrative organisation, herunder udgifter og indtægter vedrørende myndighedsudøvelse.</p> <p>6.48 Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter: Under denne hovedfunktion registreres udgifter og indtægter vedrørende erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter.</p> <p>6.52 Lønpuljer mv.: Under denne hovedfunktion registreres udgifter og indtægter vedrørende lønpuljer, tjenestemandspensioner, interne forsikringspuljer og generelle reserver.</p>

Når der tales om administrative udgifter og udarbejdes nøgletal, der sammenligner kommunerne på tværs, tages der stort set altid afsæt i 6.45 Administrativ organisation.

Samlet kan der udledes rigtig meget information fra kontoplanen om kommunens administrative udgifter under hovedkonto 6. Det er dog ikke det fulde billede, der kan uddrages her, da der også udføres administrative opgaver som en del af opgaveløsningen på fagområderne, som konteres under andre hovedkonti.

Ledelse og administration decentralt (gruppering 200)

Udgifter og indtægter vedrørende den centrale administration registreres som ovenfor nævnt på hovedkonto 6. Dette gælder, uanset om den centrale administration er samlet centralt, eller om den er opdelt på flere geografiske enheder. Hovedreglen omfatter således også områdefunktioner og lign. med tværgående administrative opgaver, der kan sidestilles med centrale administrative opgaver.

Udgifter og indtægter vedrørende den administration, som foregår på og vedrører den enkelte institution eller fagområde, registreres på en såkaldt tværgående driftsgruppering - benævnt, *grp. 200, til ledelse og administration på de decentrale institutioner*. Det er dog ikke på alle fagområder, at det er indført som en autoriseret gruppering – og et krav til kommunernes bogføring. Derfor er det heller ikke på alle områder, at der kan laves udtræk og sammenholdes udgifter til decentral administration på tværs af kommunerne.

Anvendelsen af den tværgående gruppering 200 til ledelse og administration på de decentrale institutioner er defineret i det Kommunale budget- og regnskabssystem¹ og er nærmere beskrevet i vedlagte bilag, hvor kommunens decentrale administrative opgaver også er sammenfattet.

3.2. 'Borgernær administration' vs. 'ikke-borgernær administration'

Et er den formelle definition og opdeling af administration i den autoriserede kontoplan. Noget andet er den almindelig forståelse af, hvad administration er for en størrelse – hvilket ikke er klart og entydigt. Når der landspolitisk er fokus på administrative besparelser, er der sjældent konkrete eksempler på, hvilke

¹ Det kommunale budget- og regnskabssystem omfatter et sæt af regler vedrørende formen for kommunernes budget og regnskab, herunder bl.a. den autoriserede kontoplan: <https://im.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/de-kommunale-og-regionale-budgetter-og-regnskaber/budget-og-regnskabssystemer>

opgaver der kan undværes. Blot at kolde hænder skal erstattes med varme hænder, som leverer service direkte til borgerne.

Men opdelingen i kolde og varme hænder giver ikke mening i den kommunale hverdag. For kommunerne er borgernes indgang til den offentlige sektor og klart den største leverandør af velfærdsydelser på en bred palette af opgaveområder. Der er derfor også masser af 'varme opgaver' i kommunernes administration.

Der er naturligvis klassiske administrationsopgaver i kommunerne, som ikke direkte har med borgerne at gøre, men som er en forudsætning for en velfungerende drift af kommunens mange primære opgaver. Det er de såkaldte back office funktioner, som fx løn- og personaleadministration, bogholderi og økonomifunktionen, it-afdelingen mv.

Herudover er der en væsentlig del af den centrale administration, som er beskæftiget med at sikre borgernes retssikkerhed og betjene demokratiet. Dels arbejdet der er direkte relateret til det politiske niveau, herunder udarbejdelse af sagsfremstillinger, besvarelser af politiske spørgsmål mv., men også høringer og andre typer af inddragende processer både i forhold til borgerne og medarbejderne i kommunen.

En stor del af kommunernes udgifter til administration er samtidigt direkte borgernær service. Det er fx koordinatoren i pladsanvisningen eller kontorassistenten i Borgerservice, der hjælper borgeren med MitID eller pas. Det er socialrådgiveren, som hjælper udsatte børn med at få fodfæste i livet. Eller den decentrale ledelse, hvor en institutionsleder typisk vil figurere som en 'kold hånd', fordi der er tale om lederstillinger. Endelig er der de opgaver, hvor borgeren modtager ydelser uden at være i direkte kontakt med den kommunale medarbejder. Det kan fx være assistenten i ydelsescentret, der sørger for korrekt og rettidig udbetaling af sygedagpenge, kontanthjælp mv.

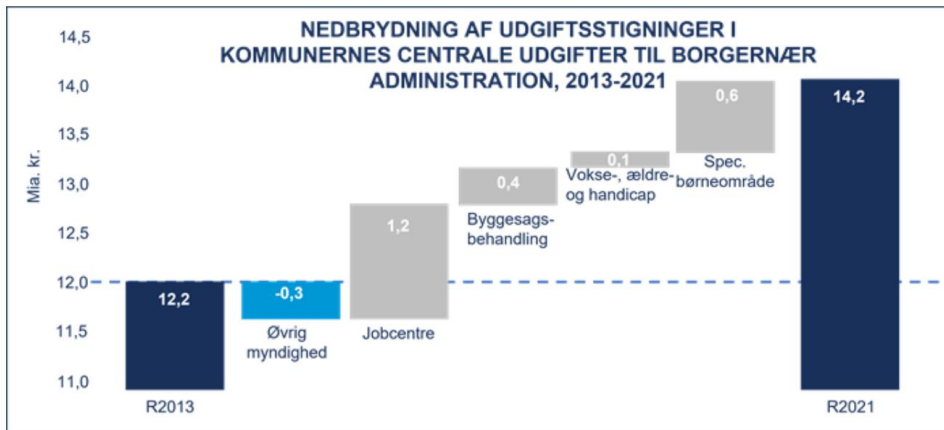
KL har med afsæt i den autoriserede kontoplan foretaget en nedbrydning af udgifterne til de forskellige administrationstyper og foretaget en opdeling i 'Borgernær administration' og 'Ikke-borgernær administration':

Borgernær administration	Ikke-borgernær administration
Jobcentre Byggesagsbehandling Voksen-, ældre og handicapområdet (myndighed) Det specialiserede børneområde (myndighed) Øvrig central myndighedsudførelse	Administrationsbygninger Sekretariat og forvaltninger, ekskl. myndighedsudøvelse* Fælles IT og telefoni Administrationsbidrag til Udbetaling Danmark

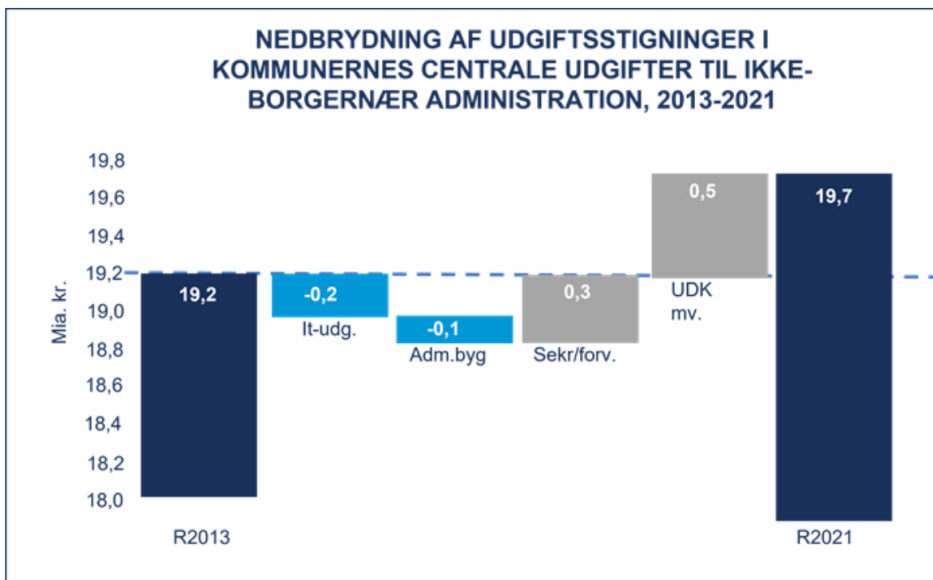
* Indeholdt i udgifterne til sekretariat og forvaltninger er udgifterne til Borgerservice. Disse er i udgangspunktet borgernære, men kan ikke i kontoplanen udskilles særskilt.

KL's opgørelse af udgifterne på landsplan tydeliggør, at det først og fremmest er på de borgernære administrationsområder, at udgifterne er steget henover de seneste år. Udgifterne er steget fra 12,2 mia. kr. i 2013 til 14,2 mia. kr. i 2021, svarende til 16,8 pct. – primært som følge af stigende udgifter til jobcentre, byggesagsbehandling samt sagsbehandling på voksen-, ældre- og handicapområdet samt det specialiserede børneområde (jf. figuren nedenfor).²

² KL har i årets budgetvejledning (udsendt juni 2023) kort beskrevet udviklingen i de administrative udgifter på landsplan i perioden 2019-2022. Perioden og den præcise afgrænsning af udgifterne afviger fra den her præsenterede opgørelse, der stammer fra 2022. Tendensen er dog den samme, idet KL beskriver, at udgifterne til den lovbundne, borgernære og myndighedsrelaterede administration er steget med 4,7% i perioden 2019-2022, udgifterne til administrative støttefunktioner er steget med 1,4% og udgifterne til decentral ledelse og administration (grp. 200) er steget med 1,8%.



Der har også været udgiftsstigninger i den ikke-borgernære administration på i alt 0,5 mia. kr. i perioden, svarende til 2,6 pct.



Som det fremgår af figuren ovenfor, har der på landsplan været faldende udgifter til IT og administrative bygninger, mens udgifterne til sekretariat og forvaltninger og Udbetaling Danmark er steget. I forhold til sekretariat og forvaltninger gælder dog, at der heri er indeholdt udgifter til Borgerservice. Netop Borgerservice er et af de områder, der i de senere år har fået pålagt flere opgaver, som fx MitID, pasudlevering og Ukraineindsats. De stigende udgifter til Udbetaling Danmark (UDK) modsvares i et vidst omfang af de faldende udgifter til IT i kommunerne, men skyldes i høj grad også meropgaver fra staten.

Derudover har de administrative opgaver også udviklet sig hen over perioden. Siden 2013 har der været meropgaver afledt af lovændringer på det administrative område på 0,4 mia. kr. Kommunernes administration laver altså flere opgaver i dag end i 2013. Det er fx opgaver vedr. databeskyttelse, webtilgængelighed, klima og grøn omstilling, ydelsesadministration, jobcentre mv., og dertil kommer, at kommunerne har lagt mange ressourcer i digitalisering og IT for at sikre borgerne en bedre og mere fleksibel service og styrket it-sikkerhed.

Ovenstående udvikling skal ses i sammenhæng med, at der i perioden siden 2013 på landsplan har været en befolkningstilgang på ca. 270.000 borgere. Det lægger især et ekstra pres på de borgernære

administrationsudgifter, som opgjort pr. borger er øget med 261 kr., mens udgifterne til den ikke-borgernære administration på landsplan er faldet med 53 kr. pr. borger.

Ses der på antallet af chefer og ledere i kommunerne, så er disse faldet markant siden 2013, og der har også i perioden været faldende udgifter til den decentrale ledelse og administration. Udviklingen skal ses i sammenhæng med, at den centrale administration i dag løser og understøtter flere af de administrative opgaver, som før blev udført på institutionsniveau gennem bedre it-løsninger og dedikeret administrativt personale på centralt niveau.

Den konkrete udvikling har naturligvis været forskellig fra kommune til kommune. I Randers Kommune er der generelt en høj grad af decentralisering af en række administrative opgaver, som muliggør, at udgifterne til de centrale støttefunktioner kan holdes på et relativt lavt niveau. Overvejelser om dette behandles i et senere afsnit.

4. Nøgletal – sammenligning med andre kommuner

Der eksisterer flere forskellige nøgletal, som sammenligner kommunernes administrationsudgifter. Opgørelsesmetoderne varierer, men uanset hvilket nøgletal der anvendes, ligger Randers Kommunes udgifter til administration i den lave ende, når der sammenlignes med andre kommuner.

Nøgletal om administration kan generelt udarbejdes med afsæt i to forskellige metoder – henholdsvis regnskabsdatametoden og personalemetoden.

Regnskabsdatametoden er kendetegnet ved følgende:

1. Datakilde: Udgangspunktet er hovedkonto 6 Fællesudgifter og administration, og der medtages herefter forskellige funktioner, men altid hovedfunktion 6.45 Administrativ organisation.
2. Fordele: Metoden indfanger administrative udgifter udover løn, som fx udgifter til kontorhold, administrationsbygninger, eksterne konsulentudgifter mv. Den tager også højde for, at nogle kommuner har udliciteret dele af de administrative opgaver, og at nogle kommuner udfører opgaver for hinanden, fx i forpligtende samarbejder.
3. Ulemper: Metoden tager ikke nødvendigvis højde for alle forskelle i kommunernes konteringspraksis. Et it-indkøb kan fx være konteret på hovedkonto 6 i nogle kommuner, mens andre kommuner har konteret udgiften på andre hovedkonti.

Tilbage i 2012 blev der på baggrund af en arbejdsgruppe med deltagelse af finansministeriet, indenrigsministeriet og KL udarbejdet et forslag, der kunne forbedre opgørelsesmetoderne og øge gennemsigtigheden på administrationsområdet. Med afsæt heri afgrænses de centrale administrative udgifter og indtægter alene til hovedfunktion 6.45 Administrativ organisation. Hovedfunktionerne politisk organisation, løn og barselspuljer og erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter medtages således ikke længere, når der fra centralt hold laves nøgletal om centrale administrative udgifter. Herudover blev der truffet beslutning om, at ledelse medtages som administration, ligesom den førnævnte autoritative tværgående gruppering (200) til registrering af decentrale udgifter til ledelse og administration på de større kommunale institutionsområder blev indført.

Personalemetoden er kendetegnet ved følgende:

- Datakilde: Udgangspunkt i oplysninger om kommunernes personale fra Kommunerne og Regionernes Løndatakontor (KRL). Det er forskelligt, hvilke personalegrupper der medregnes som administration i forskellige analyser, ligesom der typisk arbejdes med gennemsnitslønninger for de enkelte stillingskategorier på landsplan (og ikke den enkelte kommunes faktiske lønninger).

- Fordele: Medtager decentrale administrative udgifter og er uafhængig af kommunens konteringspraksis.
- Ulemper: Omfatter ikke administrative udgifter udover løn (skal i givet fald suppleres af analyse af øvrige udgifter efter regnskabsmetoden). Metoden tager i udgangspunktet heller ikke højde for, at nogle kommuner har valgt at udlicitere dele af de administrative opgaver og at nogle kommuner udfører opgaver for hinanden. Endelig tager metoden i udgangspunktet heller ikke højde for, at en række kommuner løser lønopgaven for personale, som ikke er en del af kommunens organisation.

4.1. KL-publikationen 'Kend din Kommune'

Ses der på den seneste udgave af KL-publikationen 'Kend din Kommune', så indeholder den nøgletal der både er udarbejdet efter regnskabsmetoden og personalemetoden (baseret på regnskabstal fra 2021). Randers Kommune ligger her i midterfeltet (nr. 38), når der opgøres det laveste antal årsværk til administration og ledelse (opgjort pr. indbygger efter personalemetoden).³

Nøgletallet er baseret på udvalgte stillinger, som antages at indeholde en overvejende grad af administration og/eller ledelse. Stillingerne tæller med som 100 pct. administration og ledelse uanset det faktiske omfang.

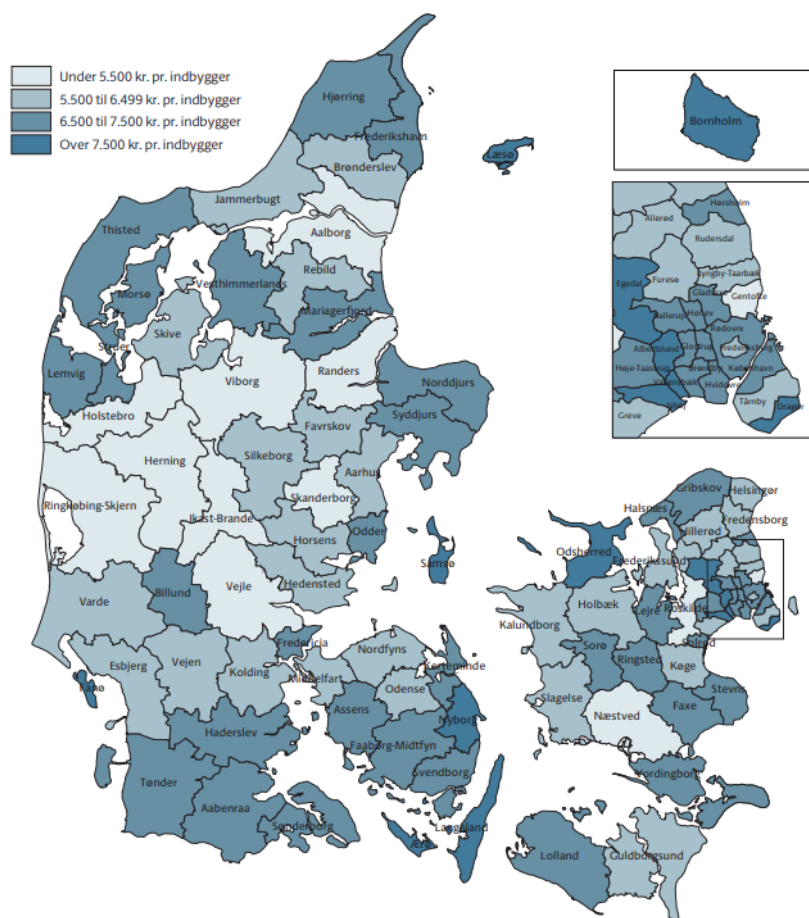
Kommunernes personaleforbrug til administration og ledelse er i perioden 2016-2021 øget med 2.756 årsværk (3,2 pct.). Stigningen er hovedsageligt drevet af en stigning i det myndighedsrelaterede administrative personale på 4.328 årsværk (21,4 pct.). Chefer og ledere samt øvrigt administrativt personale er tilsammen faldet med 1.571 årsværk (-2,4 pct.). Generelt kan den samme udvikling genfindes i Randers Kommune (udbydes i afsnit nedenfor).

Ses der på opgørelsen af udgifter til den centrale administration i 'Kend din Kommune' (opgjort efter regnskabsmetoden), er disse sammenfattet nedenfor. Her ligger Randers Kommune med de 6. laveste udgifter opgjort pr. indbygger.

³ Kend din Kommune, 2023 kan hentes her: <https://www.kl.dk/media/55537/kend-din-kommune-2023-3-udgave.pdf>

Kort:

Udgifter til den centrale administration i regnskab 2021, pr. indbygger, 23-pl



Udgifter til central administration i regnskab 2021, pr. indbygger, 23-pl

Holstebro	4.287	–
Viborg	4.771	▲
Vejle	4.887	▼
Gentofte	4.941	▲
Herning	4.963	▼
Randers	5.205	–
Roskilde	5.218	▲
Ålborg	5.336	▲
Ringkøbing-Skjern	5.437	▲
Ikast-Brande	5.440	▲
Skanderborg	5.440	▼
Næstved	5.470	▼
Slagelse	5.503	▼
Silkeborg	5.589	–
Horsens	5.621	▲
Esbjerg	5.636	▼
Tårnby	5.737	▲
Frederiksberg	5.756	▲
Kalundborg	5.787	▲
Rudersdal	5.807	–

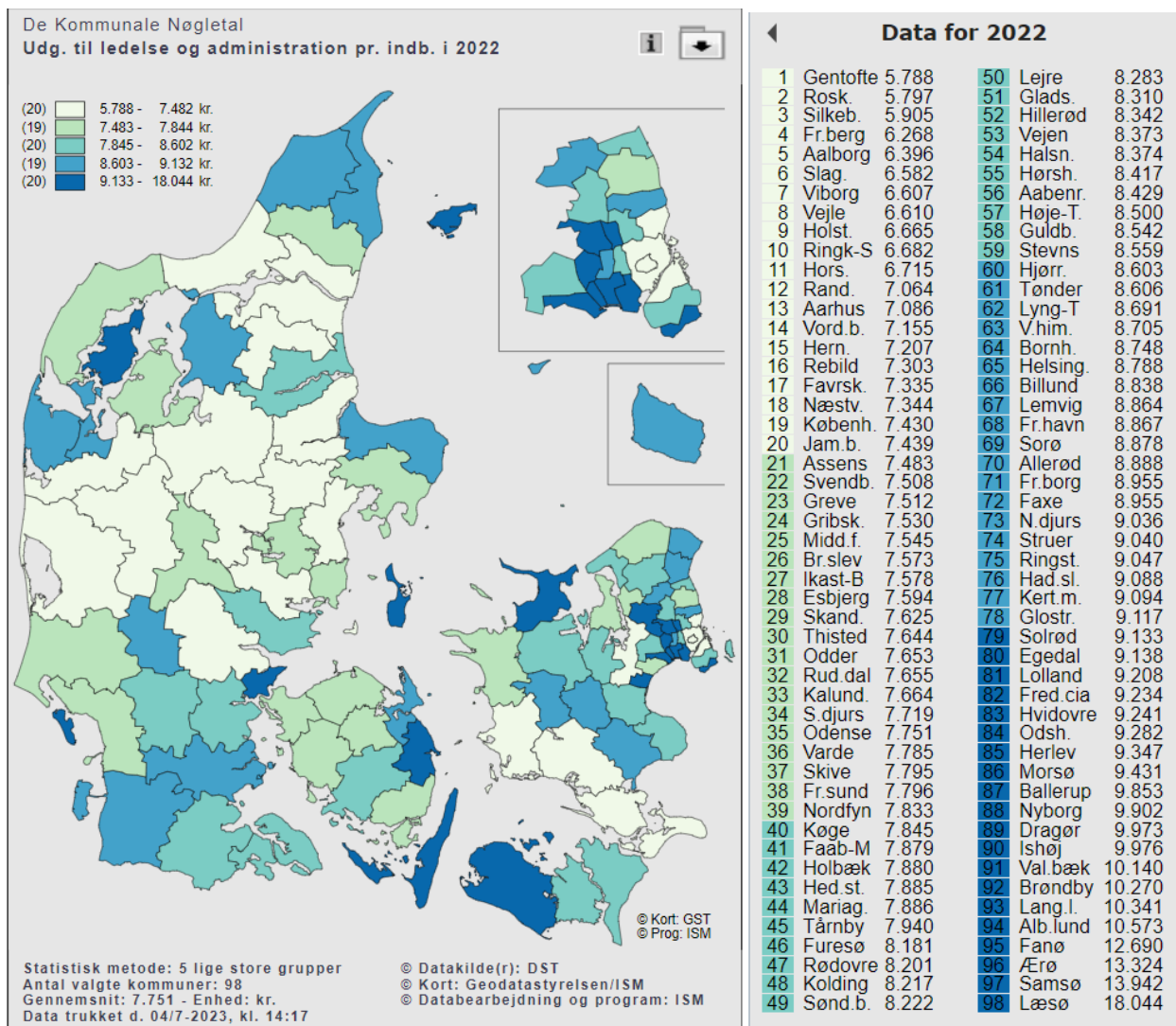
4.2. Indenrigsministeriets kommunale nøgletal

De kommunale nøgletal fra Indenrigsministeriet indeholder data om alle kommunernes forskellige typer af udgifter tilbage i tid. Databasen er tilgængelig på [Indenrigsministeriets nøgletal](#)

Ses der her på de samlede udgifter til ledelse og administration (opgjort på baggrund af data vedrørende regnskab 2022 fra Danmarks Statistik, opgjort efter regnskabsmetoden) ligger Randers Kommune noget bedre end i 'Kend din Kommune' og placerer sig som kommunen med de 12. laveste udgifter.

Udgifterne for Randers Kommune er her opgjort til 7.064 kr. pr. indbygger, hvor gennemsnittet på landsplan er opgjort til 7.751 kr. pr. indbygger. Det svarer til udgifter på 8,9% under landsgennemsnittet.

Som nævnt er der tale om de samlede udgifter, der således også indeholder udgifter til myndighedspersonale



Kilde: Udtræk fra Indenrigsministeriets kommunale nøgletal

Indenrigsministeriets kommunale nøgletal og 'Kend din Kommune' inddrager ikke en vurdering af den enkelte kommunes rammevilkår og hvilken betydning dette har for de administrative udgifter (herunder udgifterne til myndighedspersonale).

De mest grundige nøgletal, som også inddrager en vurdering af de enkelte kommuners rammevilkår, vurderes at være den analyse, som Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed årligt gennemfører af kommunernes administrationsudgifter. Den senest udgivne analyse gennemgås nedenfor.

4.3. Indenrigs- og Sundhedsministeriets benchmark

Indenrigs- og sundhedsministeriets benchmarkingenhed gennemfører årligt en analyse af de væsentligste nøgletal om kommunernes udgifter til administration og ledelse. Den seneste analyse fra juni 2023 tager udgangspunkt i de nyeste personale- og regnskabstal for 2022.⁴

Benchmarkingenhedens analyse ser 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.

Benchmarkingenheden opgør kommunernes udgifter til administration og ledelse efter den såkaldte kombinationsmetode. Her er personaletal den primære datakilde, der suppleres med regnskabstal.

Ved at tage afsæt i personalemetoden, tages der højde for fejlkontering og forskelle i konteringspraksis på tværs af kommunerne i forhold til lønudgifterne, der er den primære udgiftsart på administrationsområdet. Samtidig giver metoden mulighed for at opdele administrationsudgifterne på forskellige administrationstyper. Opgørelsesmetoden er beskrevet nærmere i nedenstående boks. Resultaterne for Randers Kommune i analysen er gengivet i afsnit 3.1.3 nedenfor. Alle beløb i analysen er i faste 2023-priser.

I bilag 5 til nærværende analyse, er der anført en række punkter, som man jf. Benchmarkingenheden bør være opmærksom på ved læsning og tolkning af resultaterne i benchmark, der anvender kombinationsmetoden.

DEFINITION KOMMUNERNES UDGIFTER TIL ADMINISTRATION OG LEDELSE

Kommunernes udgifter til administration og ledelse opgøres ud fra kombinationsmetoden, som kombinerer personaletal med regnskabsdata afgrænset efter henholdsvis personalemetoden og regnskabsdatametoden. I kombinationsmetoden opgøres de administrative lønudgifter efter personalemetoden. 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 der præsenteres i analysen 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.

Indenrigs- og sundhedsministeriets Benchmarkingenhed

4.3.1. Benchmarkingindikator og rammevilkår

For at tage højde for at kommunernes udgifter til administration og ledelse kan være påvirket af forskelle i rammevilkår, er der i Benchmarkingenhedens analyse udregnet en benchmarkingindikator for

⁴ Den samlede analyse kan hentes her: <https://benchmark.dk/analyser/administration-og-tvaergaende-emner/kommunernes-udgifter-til-administration-og-ledelse-i-2022->

alle kommuner. Benchmarkingindikatoren viser, om den enkelte kommune har højere eller lavere administrationsudgifter, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. Benchmarkingindikatoren beregnes ved at holde den enkelte kommunes faktiske administrationsudgifter op imod de forventelige administrationsudgifter, ud fra kommunens rammevilkår.

Som en del af analysen har Benchmarkingenheden udviklet regressionsmodeller, som gør det muligt at beregne en indikator også for de delelementer, som kommunens samlede administrationsudgifter består af.

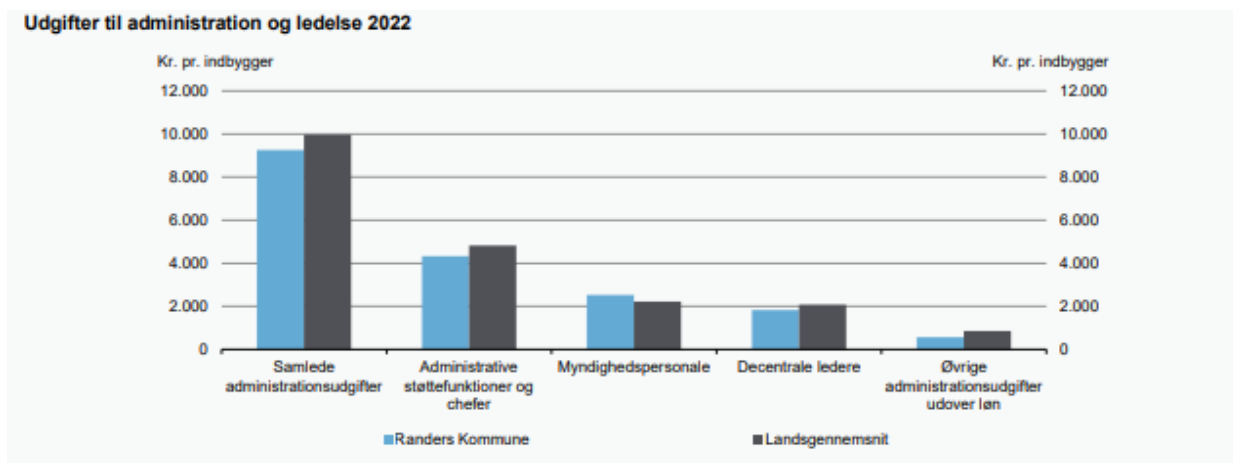
I beregningerne indgår forskellige kombinationer af data, der siger noget om kommunens rammevilkår: Indenrigsministeriets socioøkonomiske indeks, befolkningstal, antal borgere i særlige aldersgrupper, befolkningstæthed, ledighed og lille ø-kommune.

Hvis en kommune har en benchmarkingindikator på 100, er kommunens administrationsudgifter på niveau med de udgifter, man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår. Hvis en kommune har en benchmarkingindikator under 100 er udgifterne lavere, end man kunne forvente på baggrund af kommunens rammevilkår – og omvendt hvis indikatoren er over 100.

4.3.2. Benchmark – Randers Kommunes resultater

Ses der på Randers Kommunens samlede administrationsudgifter (korrigeret for rammevilkår) placerer benchmark-analysen kommunen i den laveste 1/5-del på landsplan (kvintil).

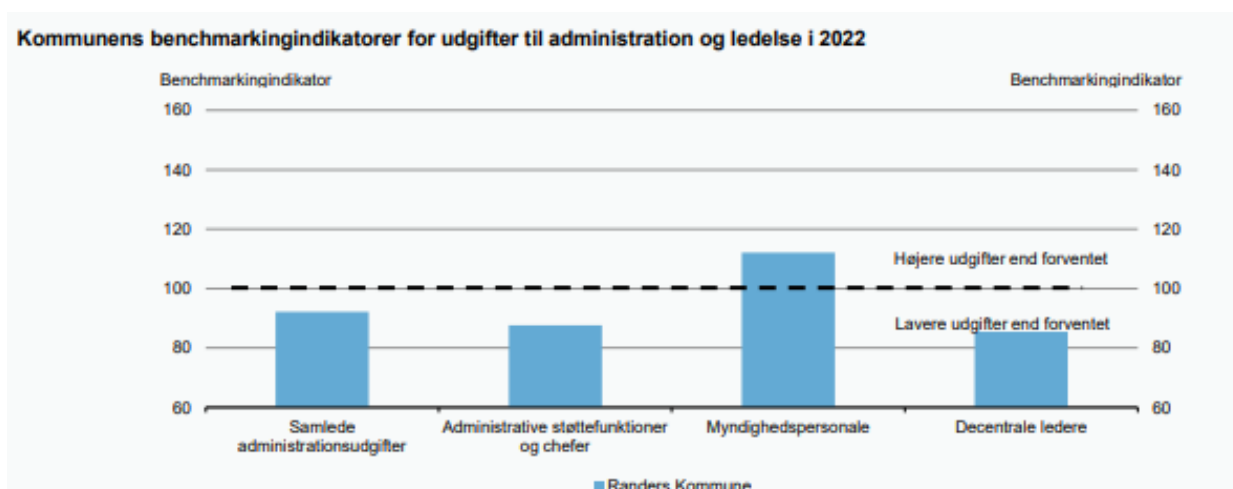
Benchmarkingindikatoren for Randers Kommunes samlede administrationsudgifter er i analysen beregnet til 92, hvilket betyder, at udgifterne ligger 8% under det forventede niveau.



Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed: Kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2022

Hvis der korrigeres for rammevilkår (socioøkonomi mv.), forstærkes disse forskelle jf. figuren nedenfor.

- Udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer er opgjort til indeks 88 – svarende til, at de ligger 12% under det forventede niveau.
- Udgifterne til myndighedspersonale er opgjort til indeks 112 – svarende til, at de ligger 12% over det forventede niveau.
- Udgifterne til decentrale ledere er opgjort til indeks 85 – svarende til, at de ligger 15% under det forventede niveau.

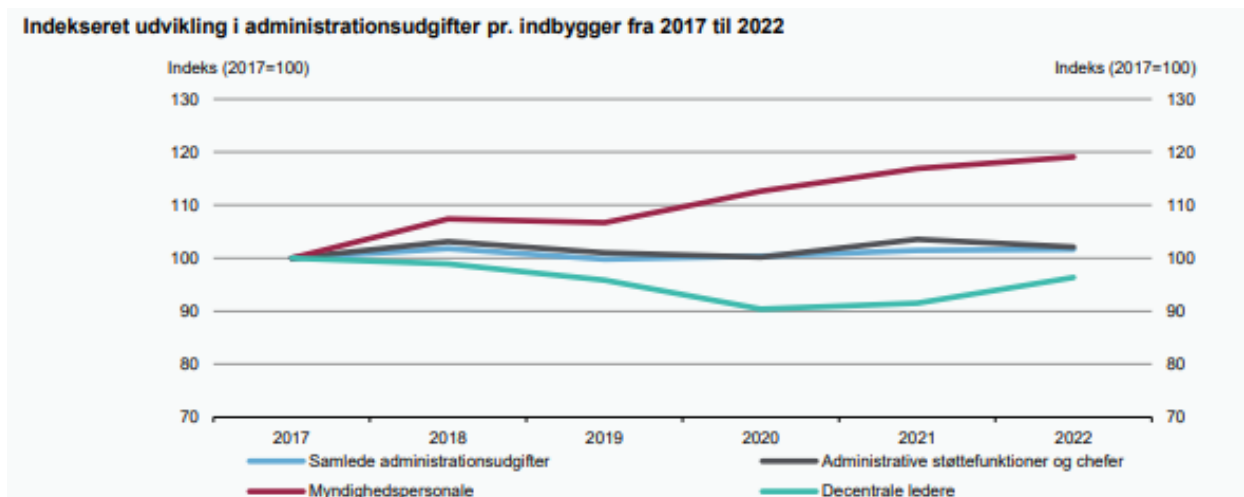


Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed: Kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2022

Benchmarkinganalysen ser endvidere på udviklingen henover de seneste 5 år. Kommunens samlede administrationsudgifter (opgjort pr. indbygger i faste priser og i henhold til den anvendte opgørelsesmetode) er i perioden 2017-2022 steget med 1,62%. Også her fordeler dette sig forskelligt på de forskellige delelementer som udgifterne udgøres af.

Udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer er for Randers Kommune i perioden 2017-2022 stort set uændrede, mens udgifterne til decentrale ledere er faldet med 3,8%. Da udgifterne til øvrige administrative udgifter (udover løn) også er faldet ganske markant i perioden, kan den samlede stigning i udgifterne udelukkende forklares med stigende udgifter til myndighedspersonale, som i perioden 2017-2022 er steget med 19,1% i Randers Kommune.

Indekseret med afsæt i 2017 ser udviklingen ud jf. figuren nedenfor.

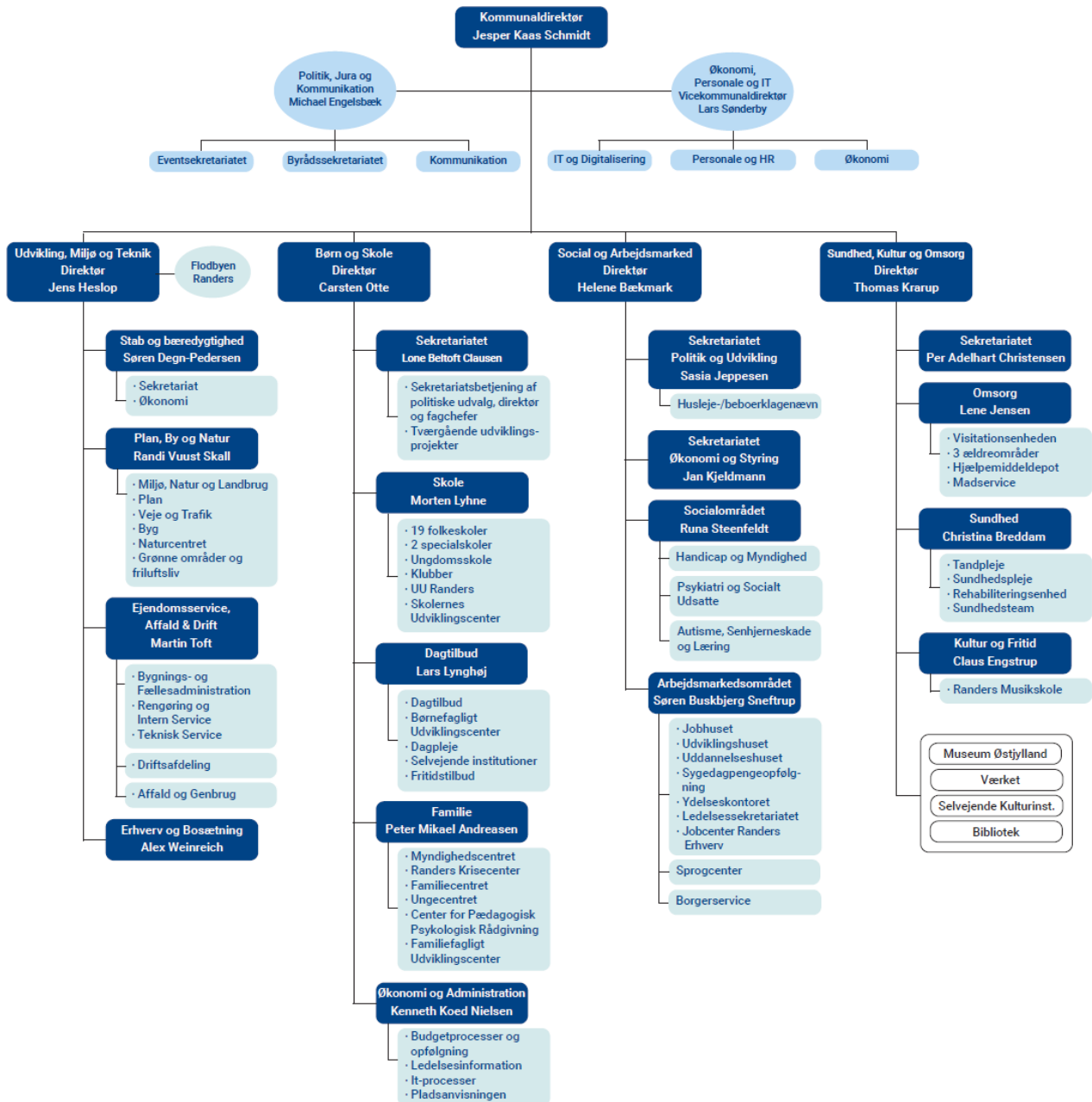


Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed: Kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2022

Som uddybet i bilag 5 er der en række særlige opmærksomhedspunkter, som Benchmarkingenheden gør opmærksom på i forbindelse med en nærmere vurdering af tallene. Samlet set vurderes de nævnte opmærksomhedspunkter ikke at have betydning for tolkningen af Randers Kommunes tal.

5. Administration i Randers Kommune

Randers Kommune er administrativt organiseret med en række centralt placerede stabe og tværgående servicefunktioner samt fire fagdirektørområder. Den administrative organisering er vist i organisationskemaet nedenfor.



I det vedlagte bilag 1 med opgavebeskrivelser er der en indgående beskrivelse af de opgaver som løses i de enkelte administrative enheder. Nedenstående beskrivelse er således kun en kort sammenfattende beskrivelse af den administrative del af organisationen og placeringen af opgaver.

Politik, Jura & Kommunikation: Er en del af de centrale stabe og fungerer som sekretariat for borgmesteren og kommunaldirektøren. Herfra understøttes den politiske organisation i forhold til bl.a. planlægning, tilrettelæggelse og gennemførelse af byrådets og økonomiudvalgets mødeaktivitet, ligesom der løses opgaver og foretages koordination ift. større tværgående sager. Herudover understøttes fagområderne i forhold til juridiske spørgsmål, ligesom kommunens fælles kommunikationsafdeling er placeret her. Herfra understøttes hele organisationen i forhold til både intern og ekstern kommunikation. Endelig er kommunens eventsekretariat også placeret her.

Økonomiafdelingen: Indgår i de centrale stabe og er kommunens centrale økonomifunktion, der blandt andet varetager koordinationen og den samlede udarbejdelse af kommunens årlige budget, de løbende budgetopfølgninger samt aflæggelsen af årsregnskab. Herudover ligger de tværgående servicefunktioner vedrørende indkøb og udbud, forsikring, kørselskontoret samt betaling (inddrivelse) også i økonomiafdelingen.

Personale & HR: Indgår i de centrale stabe og indeholder de tværgående servicefunktioner vedrørende løn og personalejura. Disse understøtter organisationen i forhold til blandt andet udbetalinger af løn samt løbende spørgsmål om overenskomster, personalesager mv. Herudover indgår en HR-funktion, som blandt andet varetager opgaver i forhold til MED-samarbejdet, arbejdsmiljø samt understøttelse af organisationen i forhold til HR-relaterede udviklingsopgaver, rekruttering mv.

IT & Digitalisering: Indgår i de centrale stabe og fungerer som tværgående servicefunktion på IT-området. Overordnet er afdelingen organiseret i tre enheder. Digitaliseringsteamet understøtter hele kommunens organisation i forhold til IT-relaterede udviklingsopgaver (implementering af nye IT-systemer, automatisering af arbejdsgange mv.). Service- og supportteamet fungerer som supportfunktion for hele kommunen i forhold til blandt andet alle tværgående fælles IT-systemer. Endelig indgår der et team omkring servere og IT-infrastruktur.

Fagsekretariatene: Alle de fire fagdirektørområder har egne sekretariater og økonomifunktioner. Herfra understøttes de politiske fagudvalg samt de fagområder/fagchefer der indgår i det enkelte direktørområde, i forhold til blandt andet udarbejdelse af sager, besvarelse af spørgsmål, analyser, økonomistyring, udarbejdelse af bidrag til kommunens samlede budget og regnskab mv.

I forskellig grad er der på tværs af fagdirektørområderne også centralt placerede opgaver i forhold til eksempelvis fagspecifikke IT-systemer, større udviklingsprojekter mv. Afhængigt af opgavens størrelse kan det være som en del af sekretariatet eller udskilt som en særskilt enhed (eksempelvis Flodbyen eller den nyetablerede Enhed for Velfærdsteknologi under omsorgsområdet).

Som beskrevet tidligere er der en lang række øvrige opgaver, som også defineres som administrative opgaver. Disse er enten selvstændige enheder på fagchefernes områder (eksempelvis Jobcenteret og Borgerservice) eller indgår som en delmængde af de opgaver, som løses i regi af de enkelte fagcheferes ansvarsområder (eksempelvis de administrative medarbejdere der fungerer som back office for daginstitutionerne på dagtilbudsområdet).

Hvad angår Jobcenteret indeholder SMV-regeringens regeringsgrundlag – som førnævnt – planer om at nytænke og reformere beskæftigelsesindsatsen, så udgifterne hertil reduceres med 3 mia. kr. i 2030. Det skal blandt andet ske ved at nedlægge jobcentrene. Som følge heraf har forvaltningen valgt at udelade jobcenteret fra den uddybende opgavebeskrivelse i vedlagte bilag, ligesom det anbefales at friholde jobcenteret fra yderligere krav om administrative reduktioner, udover de forudsætninger der allerede er indeholdt i budgetforslaget.

5.1. Den løbende koordinering og samarbejde på tværs

Direktionen i Randers Kommune består af kommunaldirektøren, vicekommunaldirektøren (der også varetager funktionen som økonomidirektør) samt de fire fagdirektører. Direktionen mødes som hovedregel

ugentligt. På møderne koordineres blandt andet sager på vej til det politiske niveau, strategiske udviklingsprojekter, løsninger på større tværgående udfordringer mv.

Med henblik på tværgående koordinering mødes den såkaldte sekretariatschefgruppe ligeledes ugentligt. Deltagerne er vicekommunaldirektøren, cheferne fra de centrale stabe samt sekretariats- og økonomicheferne fra de fire direktørområder. Gruppen koordinerer typisk tværgående sager på vej til behandling i direktionen, tværgående udfordringer af mere operationel karakter samt processerne knyttet til det økonomiske årshjul (budget, budgetopfølgninger, regnskab). Gruppen fungerer endvidere som styregruppe for en lang række tværgående emner/projekter – eksempelvis informationssikkerhed, implementering af nyt økonomisystem mv.

I forhold til den løbende koordinering i organisationen af opgaveløsningen og samarbejde på tværs er der endvidere etableret en række yderligere faste mødefora – både på tværs af organisationen og internt i direktørområderne. Herudover arbejder organisationen med en fælles projektmodel, som anvendes i forhold til projekter (større midlertidige opgaver der løses i en til formålet etableret projektorganisation udenfor den almindelige linjeorganisation) eller programmer (store midlertidige opgaver indeholdende flere projekter der hænger sammen).

Overordnet set er det forvaltningens vurdering, at den tværgående koordinering og samarbejdet på tværs af direktørområderne er velfungerende. Kulturen og ånden er løsningsorienteret, og der er i udgangspunktet en udstrakt vilje til at hjælpe hinanden på tværs, når et fagområde eller direktørområde har brug for bistand – hvad enten dette skyldes en vakance på en nøglefunktion, økonomiske udfordringer eller noget helt tredje.

De udfordringer som kan opleves med samarbejdet på tværs, er stort set altid knyttet til økonomi. Alle fagområderne i kommunen oplever i udgangspunktet, at de er under økonomisk og/eller ressourcemæssigt pres – og overholdelse af budgetterne er for alle chefer et stort fokusområde. Når der er opgaver eller udgifter, som ligger i gråzonen mellem to fagområder, kan det derfor give anledning til diskussion.

De typer af udgifter eller opgaver, som det handler om, er typisk knyttet til borgere/familier med komplekse problemstillinger, der involverer flere fagligheder på tværs af flere fagområder, og hvor opgaveansvaret ikke objektivt kan fastlægges entydigt. Andre typer af diskussioner kan knytte sig til de opgaver, hvor der er etableret tværgående servicefunktioner. Her kan der være problemstillinger knyttet til, at enhedernes forventninger til service – og den heraf afledte mængde af opgaver – overstiger den kapacitet og det budget som den tværgående servicefunktion er etableret med. Det har eksempelvis været tilfældet med mange af de diskussioner der har knyttet sig til Ejendomsservice, men er også en del af diskussionerne knyttet til andre tværgående servicefunktioner. Eksempelvis direktørområdernes behov for hjælp til gennemførelse af udbud og tilbudsindhentning på indkøbsområdet fra det centrale indkøbs- og udbudskontor eller opgavesnittet mellem den centrale IT-afdeling og direktørområderne i forhold til blandt andet fagspecifikke IT-løsninger.

Sådanne snitfladeproblemstillinger- og diskussioner er en integreret del af alle større organisationer. Uanset hvorledes man organiserer sig, vil der være snitflader som skal håndteres i forhold til såvel det formelle opgaveansvar som den praktiske opgaveløsning. Her adskiller Randers Kommune sig ikke fra andre kommuner. Det er dog samtidigt forvaltningens vurdering, at snitfladeproblemstillingerne ikke har et omfang, så de i sig selv udgør et problem for organisationen. Det er dog et tema som der til stadighed skal være opmærksomhed på – blandt andet i forhold til interne 'eskaleringsmekanismer', så organisationen

ikke skal bruge for meget tid og energi på uenigheder, men i stedet kan fremlægge de konkrete sager eller principielle spørgsmål til beslutning på det relevante ledelsesniveau og om nødvendigt til politisk beslutning.

5.2. Fælles tværgående støttefunktioner i Randers Kommune

Randers Kommune har på en række områder etableret fælles tværgående servicefunktioner på det administrative område, der understøtter den samlede organisation på det pågældende område. Der er i forskellig grad tale om funktioner der er etableret udelukkende med eget budget (eventuelt suppleret af overført budget fra direktørområder) eller der også er tilknyttet en intern betalingsmodel til funktionen. De tværgående støttefunktioner er følgende:

- IT- & Digitalisering
- Indkøb & Udbud
- Kørsel (visiteret personbefordring)
- Forsikring
- Løn
- Personalejura
- Kommunikation
- Bygningsdrift (Ejendomsservice)
- Bygherrerådgivning (Ejendomsservice)

På øvrige administrative områder er der ikke samlet medarbejdere på tværs. Det gælder eksempelvis økonomi, jura og arbejdet med data/ledelsesinformation. Der er her tale om funktioner der støtter hele organisationen, men alle kommunens medarbejdere på området er ikke samlet i én tværgående fælles serviceenhed. Forvaltningen har tidligere overvejet mulighederne og de indbyggede fordele/ulemper ved yderligere samling af støttefunktioner på tværs af direktørområderne. Konklusionen har dog hidtil været, at fordelene ved at fastholde kompetencerne tæt på de fagområder og fagchefer, som skal understøttes, opvejer de potentialer som kunne opnås ved en samling.

5.3. Hvordan fordeler administrationsudgifterne sig i Randers Kommune?

Som en del af analysen er der foretaget en opgørelse over de administrative udgifter i Randers Kommune, herunder en opdeling af disse i hhv. borgernære og ikke-borgernære administrative opgaver.

Udgifterne er afgrænset til at omfatte konto 6.45 + gruppering 200 jf. den autoriserede kontoplan. Afgrænsningen er den samme som anvendt i beskrivelse af de administrative enheders opgaver (bilag 1).

Den anvendte kategorisering og afgrænsning lægger sig op ad KL's føromtalt definition på hhv. "ikke-borgernær administration"/"administrative støttefunktioner" og "borgernær administration"/"lovbunden, borgernær eller myndighedsrelateret administration". Dette sammen med udviklingen i tallene er nærmere specificeret i bilag 4.

De samlede tal fremgår af tabellerne nedenfor.

Tabel: Randers Kommunes samlede administrationsudgifter på 6.45 samt gruppering 200

Regnskab 2022 (mio. kr.), 22-PL	Løn	Øvrige udgifter	Indtægter	Total netto
Ikke-borgernær administration	183,40	10,10	- 13,41	180,08
Borgernær administration	245,44	25,25	- 8,05	262,63
IT og telefoni (drift)	0,00	43,31	- 0,78	42,53
Andet	0,19	15,26	- 2,97	12,49
Totale udgifter konto 6.45	429,03	93,92	- 25,21	497,73
Decentral administration (grp. 200)	197,96	3,61	0,00	201,57
Samlede administrationsudgifter	626,99	97,53	- 25,21	699,30

Note: Kategorien "Andet" indeholder udgifter til administrationsbygninger, administrationsbidrag til Udbetaling Danmark, Seniorpensionsenheden og lønmodtagernes feriemidler fratrukket overførsler til forsyningsvirksomheder og hovedkonto 5.

Tabel: Udgifter til borgernær administration i Randers Kommune

Regnskab 2022 (mio. kr.), 22-PL	Løn	Øvrige udgifter	Indtægter	Total netto
Myndighedsudøvelse	52,05	- 0,40	- 0,50	51,15
Jobcentre	88,79	19,86	- 4,57	104,07
Naturbeskyttelse	3,23	- 0,62	0,00	2,61
Miljøbeskyttelse	8,71	- 0,18	- 0,19	8,34
Byggesagsbehandling	10,12	0,12	- 2,64	7,61
Voksen-, ældre- og handicapområdet	40,58	1,53	- 0,00	42,10
Det specialiserede børneområde	41,96	4,95	- 0,15	46,76
Totale borgernære administrationsudgifter	245,44	25,25	- 8,05	262,63

Note: Der indgår myndighedsbehandling i alle de oplyste kategorier. Det er ikke entydigt hvornår 'myndighedsudøvelse' benyttes i bogføringen fremfor én af de andre kategorier. Det er primært under Social- og arbejdsmarked samt Udvikling, Miljø & Teknik, at der budgetteres og bogføres ved brug af det særskilt kontonummer vedr. 'myndighedsudøvelse'.

Tabel: Udgifter til Ikke-borgernær administration i Randers Kommune

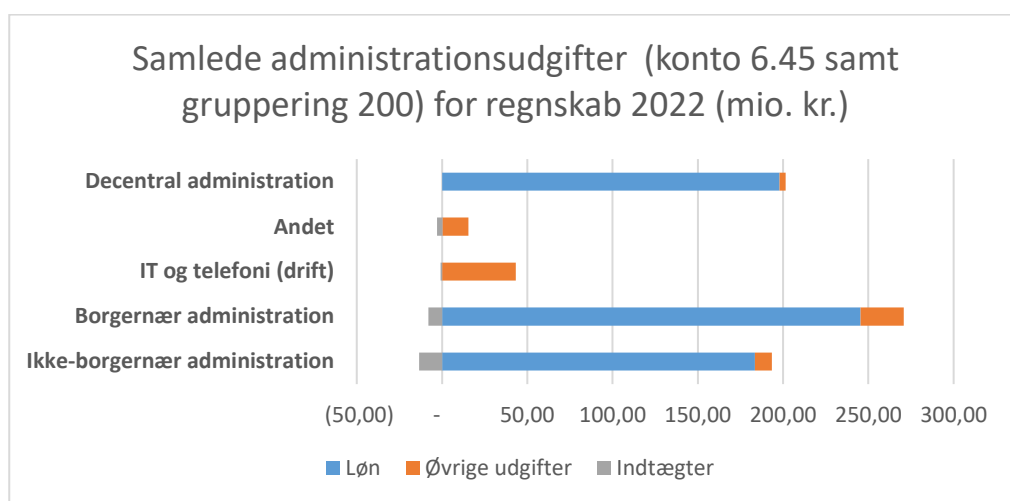
Regnskab 2022 (mio. kr.), 22-PL	Løn	Øvrige udgifter	Indtægter	Total netto
Politik, Jura og Kommunikation	13,82	1,29	- 0,12	14,99
Centralt fælles	2,49	14,27	- 7,00	9,76
Borgerrådgiver	2,53	0,32	- 2,45	0,40
Borgerservice	4,47	2,88	- 0,96	6,39
Børn og Skole	15,85	0,61	- 0,01	16,45
Social og Arbejdsmarked	21,28	- 0,24	- 0,30	20,75
Sundhed, Kultur og Omsorg	15,51	0,68	- 0,01	16,19
Udvikling, Miljø og Teknik	35,02	- 4,93	- 1,87	28,22
Økonomi	22,21	2,08	- 0,04	24,25
IT	21,62	- 1,22	- 0,14	20,25
Personale og HR	28,59	- 5,64	- 0,51	22,43
Hovedtotal	183,40	10,10	- 13,41	180,08

Note: Kategorien 'Centralt fælles' indeholder fællesudgifter samt kommunaldirektørens løn. Udgiften til Jura, Politik og Kommunikation indeholder også udgifter til CMS (IT-system til hjemmeside og Broen), branding, annoncering og andre kommunikationsudgifter ligesom udgiften til HR og

personale også indeholder en række tværgående/fælles udgifter som fx tværgående personaleudgifter, udgifter til uddannelse og kompetenceudvikling samt udgifter til studentermedhjælpere og administrative elever. Under Personale og HR indgår der under øvrige udgifter indtægter fra bl.a. interne kursus- og konsulentydelse. Under Økonomi indgår under øvrige udgifter bl.a. betaling for kommunens system til indkøbsstyring, kørselssystem samt system og ekstern bistand til udarbejdelse af befolkningsprognoser.

Som det fremgår af tabellerne ovenfor var Randers Kommunes samlede udgifter til administration på 699 mio. kr. i 2022. Heraf blev de 263 mio. kr. anvendt på det, der kan betragtes som borgernære administrative opgaver, og 202 mio. kr. blev anvendt på decentral administration på institutionsniveauet. På det centrale niveau blev der anvendt 180 mio. kr. på det der kan betragtes som ikke-borgernær administration – svarende til 26% af de samlede administrative udgifter.

De samlede administrative udgifter i 2022 er illustreret i figuren nedenfor.



Set i forhold til landsplan anvender Randers Kommune generelt en højere andel af de samlede administrative udgifter på borgernær administration. Dette bekræfter samtidigt billedet fra den tidligere gennemgåede analyse fra Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed.

For så vidt udgifterne til ikke-borgernær administration, så er disse påvirket af lokale beslutninger i Randers Kommune. Blandt andet i forhold til graden af decentralisering af de administrative opgaver og også beslutninger om den politiske organisering (antal af politiske udvalg, størrelsen af byrådet mv.), som alt andet lige påvirker ressourceforbruget til sekretariatsbetjening af det politiske niveau på tværs af alle direktørområderne.

Ses der på udviklingen i de administrative udgifter set i forhold til de samlede serviceudgifter i Randers Kommune, så fremgår det af tabellen nedenfor, at andelen har været faldende i perioden 2018 – 2022. De administrative udgifter stiger med andre ord ikke i samme takt som de øvrige serviceudgifter.

Årets priser (mio. kr.)	2018	2019	2020	2021	2022
Serviceudgifter	3.982,1	4.049,9	4.171,6	4.356,6	4.627,3
Udgifter konteret på 6.45	445,5	457,6	469,3	483,2	497,7
Udgifter konteret på gruppering 200	186,2	184,5	188,5	187,4	201,6
Samlede administrationsudgifter	631,6	642,1	657,8	670,6	699,3
Andel af serviceudgifter	15,86%	15,85%	15,77%	15,39%	15,11%

Kilder: Årsberetninger (regnskabsresultat) og FLIS-DAP

6. Rammer, udfordringer og overvejelser om mulige ændringer

Som en del af Vision 2030 har byrådet anført en række målsætninger, der har betydning for, hvorledes den administrative opgaveløsning skal prioriteres og gribes an. Det er i vid udstrækning medarbejdere, der defineres som administrativt ansatte, der skal være med til at realisere ambitionerne i blandt andet de overordnede målsætninger om en bæredygtig fremtid (herunder Klimaplanen), at få flere i uddannelse eller beskæftigelse og sikre Randers Kommune som en stærk erhvervsvenlig kommune.

Tilsvarende indeholder visionen prioriteringer ('sådan vil vi arbejde med det'), der blandt andet indebærer krav om, at demokrati, åbenhed og borgerinddragelse skal være en gennemgående del af opgaveløsningen i Randers Kommune. Samtidigt skal kommunen drives ud fra et solidt fagligt og økonomisk fundament, hvor der er styr på lovgivningen, sagsbehandlingen og de tilbud vi leverer til borgerne, ligesom der skal være fokus på at udnytte de muligheder den teknologiske udvikling giver for at drive en moderne kommune. Også her er de administrative medarbejdere et helt afgørende element, hvis ambitionerne skal indfries.

Når omverdenens krav og forventninger til kommunen samtidigt er stadigt stigende, og lovgivningen og de statslige krav bliver stadigt mere omfattende og komplekse, er det ikke en nem opgave at pege på potentialer for administrative besparelser i Randers Kommune.

6.1. Digitalisering, teknologi og effektive arbejdsgange

En meget væsentlig forudsætning for en effektiv administration er en velfungerende og moderne IT-installation. I forbindelse med udarbejdelsen af nærværende administrationsanalyse har forvaltningen ved brug af ekstern konsulenthjælp fået udført en gennemgang af kommunens udgifter til IT-området og et benchmark ift. andre kommuner, der har fået gennemført tilsvarende undersøgelser.

Totalbilledet (økonomi pr. it-bruger) viser, at Randers Kommune ligger på indeks 90 sammenlignet med de øvrige benchmarkkommuner. Både på basis-it (PC'er, licenser, infrastruktur) og forretningssystemer (fagsystemer, specialprogrammer) ligger kommunen 10% under benchmark. Tallene indeholder udgifter til både programmer, udstyr, strømforbrug i datacenter, løn mv.⁵ Et kort sammendrag af den gennemførte analyse af udgifterne til IT-området er vedlagt som bilag 3 (inkl. et uddybende underbilag).

Kommunens udgiftsniveau på IT-området ligger således i den lave ende, når der sammenlignes med andre kommuner, ligesom forvaltningen også vurderer, at de afsatte midler til investeringer i IT-området ikke bør beskæres yderligere.

Dette hænger sammen med, at der for kommunen fortsat ligger et potentiale i og ønske om en øget grad af digitalisering og udnyttelse af teknologi. Dette er også fremhævet i den nye teknologi- og digitaliseringsstrategi (inkl. strategi for velfærdsteknologi på social- og omsorgsområdet), som byrådet besluttede i marts 2023. Initiativer afledt af strategierne kræver dog kompetencer og ressourcer til afprøvning af teknologi, gennemførelse af forandringsprojekter og ikke mindst implementering og opfølgning. Samtidigt har kommunen i en årrække kørt med et årligt effektiviseringskrav på 0,5% årligt, som også har omfattet de administrative enheder. Med andre ord er 'de lavthængende frugter' i stort omfang plukket, og der er i forlængelse af effektiviseringskravet i forvejen igangsat en stribe projekter, som skal bidrage til at indfri de forudsatte reduktioner (jf. byrådets udmøntning af effektiviserings- og besparelseskravet i budget 2023-2026).

⁵ SkoleIT – dvs. udgifter til chromebooks og digitale læremidler - indgår ikke i benchmarkundersøgelsen.

Tæt knyttet til mulighederne for øget digitalisering og udnyttelse af ny teknologi, er det stadige fokus på optimering og effektivisering af administrative arbejdsgange. Også dette er et emne, som forvaltningen i forvejen har fokus på.

Som et eksempel kan nævnes kommunens projekt med implementering af systemet KMD LetBetaling, som ved hjælp af intelligent software (teknologien maskinlæring) kan gennemføre automatisk bogføring og betaling af indkomne fakturaer. Der er tale om et stort projekt, som involverer rigtig mange medarbejdere og også indeholder mange overvejelser om den mest hensigtsmæssige måde at implementere løsningen på.

Eksempelvis er graden af automatisering uløseligt forbundet med den detaljeringsgrad, som ønskes i bogføringen. Hvis der på en række områder ønskes videreført en ret detaljeret bogføring – blandt andet med henblik på, at man efterfølgende detaljeret kan dokumentere sit forbrug og besvare indkomne spørgsmål – så vil det alt andet lige være sværere for softwaren at foretage en korrekt bogføring og betaling. Simpelthen fordi oplysningerne på fakturaen og de historiske data om den 'normale bogføring' af den her slags faktura ikke er tilstrækkelige til, at softwaren kan regne den ønskede bogføring ud.

Med andre ord skal forvaltningen finde det rigtige niveau – både i forhold til detaljeringsniveau i bogføringen og også i forhold til accepten af fejl i bogføringer, da softwaren (ligesom mennesker) kan lave fejl. Herudover skal forvaltningen også finde det rigtige niveau i forhold til accepten af risikoen for misbrug og bedrageri – herunder hvordan misbrug i størst mulig grad kan forebygges uden at gå for meget på kompromis med de mulige effektiviseringsgevinster ved brug af løsningen. Dette indebærer overvejelser om blandt andet beløbsgrænser og procedurer for godkendelse af leverandører (afsendere af fakturaer), som der er tillid til. Uanset hvorledes det gribes an, så vil der dog altid være risiko for, at nogen kan snyde softwaren og dermed også risiko for, at der kan ske fremsendelse af en falsk faktura til kommunen, som ender med at blive behandlet og betalt automatisk.

Ovenstående er taget med som et eksempel på noget af det administrationen arbejder på, men også som illustration af, at ændrede arbejdsgange og ibrugtagning af ny teknologi forudsætter overvejelser, afprøvning samt en vis risikovillighed og accept af, at der kan blive begået nye typer af fejl, ligesom effektiviseringer/besparelser på administrationen kan indebære, at forvaltningen ikke længere i samme grad har samme grad af detailviden eller data, der kan anvendes til at svare på detaljerede spørgsmål.

Fokus på effektive og hensigtsmæssige arbejdsgange er dog ikke noget, der kun handler om brug af teknologi. Meget handler også om organisering, lavpraktisk opgavefordeling, rutiner, interne regler, lovgivning mv. Alt sammen noget der i vid udstrækning har været samtaleemner i forbindelse med det afbureaukratiseringsprogram, forvaltningen har igangsat, og som der på tværs af kommunen vil blive arbejdet videre med hen over den kommende tid (se særskilt afrapportering om status på afbureaukratiseringsprogrammet).

6.2. Behov for kompetencer og hvordan vil vi styre?

En organisation som Randers Kommune med op mod 9000 ansatte og et årligt udgiftsbudget på 7,5 mia. kr. forudsætter styring og ledelse – og tilknyttede specialistkompetencer.

Som en del af et servicetjek af administrationen bør der også foretages en vurdering af, hvilke typer af administrative kompetencer der fremadrettet vurderes afgørende for drift og udvikling af kommunen – herunder typer af specialistkompetencer der vurderes under pres som følge af stigende opgavemængde og/eller rekrutteringssituationen.

Generelt vurderes det, at kommunen ikke har rekrutteringsudfordringer i forhold til generaliststillinger – kompetente sagsbehandlere, økonomer, jurister mv. – ligesom det heller ikke er i disse typer af

administrative funktioner, at problemstillingen omkring manglende balance mellem opgaver og ressourcer er størst.

Disse udfordringer ses i størst omfang i mere specialiserede funktioner, hvor mængden af potentielle ansøgere til ledige stillinger naturligt er mindre, og hvor der også ofte er meget stor efterspørgsel på kompetencerne hos andre offentlige arbejdsgivere (på tværs af regioner, kommuner, statslige styrelser, forsyningsvirksomheder mv.).

Et eksempel herpå er specialiserede jurister – blandt andet personalejurister og udbudsjurister. Typer af kompetencer som organisationen ikke kan undvære, da alternativet ellers ville være en betydelig stigning i behovet for køb af ekstern juridisk bistand.

Af andre specialistfunktioner, som er vigtige i forhold til drift og udvikling af kommunen, og som samtidigt er vanskelige at rekruttere og fastholde, kan nævnes IT-specialister, dataanalytikere og projektledere. I forhold til sidstnævnte gruppe vurderes det, at kommunen er bemanded tilfredsstillende i forhold til den løbende drift og mindre projektopgaver, men antallet af medarbejdere der er i stand til at varetage opgaven med styring, koordinering og implementering af komplekse udviklingsprojekter – med tilhørende behov for forståelse af organisatoriske forhold og forretningslogikker - er på tværs af organisationen begrænset.

Endelig er dygtige ledere og chefer helt afgørende for en stor organisation som Randers Kommune. Ikke mindst fordi god ledelse er en helt afgørende parameter for fastholdelse og tiltrækning af nye medarbejdere samt udvikling af medarbejderne og organisationens opgaveløsning. I den forbindelse skal det også nævnes, at uddannelsesniveaut og kompetencerne i arbejdsstyrken på landsplan udvikler sig løbende. I takt med personaleomsætningen, er det derfor også helt naturligt, at uddannelsesniveaut hos kommunens administrative medarbejdere stiger.

Pointen med ovenstående er, at der er brug for både god ledelse, dygtige og veluddannede generalister og højt specialiserede administrative medarbejdere, når en stor organisation som Randers Kommune skal styres og udvikles fremadrettet. Fremfor administrative reduktioner er der derfor på nogle områder brug for overvejelser ift. mulighederne for opprioritering.

6.3. Decentral vs. central løsning af administrative opgaver

Et af de temaer som går igen i de mange input og forslag som er fremkommet i forbindelse med afbureaukratiseringsprogrammet, er de decentrale enheders ønske om mere og bedre hjælp fra administrative støttefunktioner. Som en del af det videre arbejde med afbureaukratisering i Randers Kommune er det derfor forvaltningens plan, at der ikke kun skal ses på mulighederne for regel- og procesforenkling men også på mulighederne for at understøtte de decentrale enheder bedre via administrative støttefunktioner (back office).

Dette kan indebære tiltag, der blandt andet kan omfatte et øget 'internt serviceniveau' i forhold til opgavefordelingen mellem det centrale og decentrale niveau og kan også indebære overvejelser om etablering af nye administrative støttefunktioner indenfor de enkelte direktørområder. Konkret planlægges der allerede på etablering af en ny back office funktion på socialområdet, som administrativt skal aflaste de decentrale enheder i forhold til blandt andet personale- og HR-relaterede opgaver.

Overvejelser om mulighederne for yderligere samling og etablering af fælles tværgående støttefunktioner kan i den forbindelse også genbesøges, ligesom forvaltningen samtidigt vil benytte anledningen til at vurdere mulighederne for at opprioritere nogle af de førnævnte specialistfunktioner, som ressourcemæssigt er under pres.

Tilvejebringelse af den nødvendige økonomi forbundet hermed samt en bedre administrativ understøttelse af de decentrale enheder, vil kunne omfatte brug af såvel interne betalingsmodeller som permanent flytning af budget og/eller omprioritering af eksisterende midler på det administrative område.

På en række områder eksisterer der allerede interne betalingsmodeller – eksempelvis i forhold til de decentrale enheders udgifter til IT og telefoni og afdelingernes anvendelse af den interne bygherrerådgiverfunktion i Ejendomsservice. Fordelen ved betalingsmodeller er, at de skaber sammenhæng mellem ressourcetræk og betaling ('den der bestiller betaler'). Ulempen er dog, at betalingsmodellerne kræver et vist omfang administration. Når omfanget forsøges minimeret – eksempelvis ved udsendelse af kun en årlig faktura – kan det give styringsmæssige udfordringer for den betalende enhed, da den skal huske at tage højde for de regninger, som kommer sidst på året. Opgaven for forvaltningen er således at afgrænse de interne betalingsmodeller til de områder, hvor det giver bedst mening, og indrette de konkrete modeller på en måde, så de indebærer mindst mulig intern administration.

Uanset valg af konkrete løsninger, så indebærer ønsket om bedre og mere administrativ support til de decentrale enheder en problemstilling, som er meget vanskelig at løse, hvis der samtidigt skal laves væsentlige besparelser på den 'ikke-borgernære administration'.

7. Sammenfattende konklusion og anbefalinger

Randers Kommunes administrative udgifter ligger lavt – og særligt når der ses på de udgifter, som bruges på central administration og ledelse.

Til gengæld ligger kommunens udgifter til den del af de administrative udgifter, der defineres som myndighed relativt højt sammenlignet med gennemsnittet på landsplan. Korrigeres der for kommunens rammevilkår (jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets benchmarkingenhed) forstærkes denne tendens.

Større administrative reduktioner i Randers Kommune kan derfor ikke gennemføres, uden at dette også omfatter myndighedsfunktionerne.

Administrative besparelser, særligt i en kommune der i forvejen bruger relativt få midler på administration, indebærer en række dilemmaer.

I takt med at kommunen vokser, ændret lovgivning og øget opgavemængde, ansættes der flere medarbejdere på fagområderne til løsning af kommunens kerneopgaver, ligesom kommunens opgave med at bidrage til uddannelsen af nye medarbejdere (elever og studerende) øges. Dette betyder i udgangspunktet behov for flere ledere og et større administrativt apparat til at håndtere den meradministration, som følger med. Faglighed leder ikke sig selv, og ledere har også behov for ledelse.

Samtidigt hænger kerneopgaverne og løsningen af de administrative opgaver tæt sammen. En lang række af de administrative opgaver er i sig selv 'borgernære', mens andre er direkte afledt eller en forudsætning for, at kerneopgaven for borgeren kan løses.

Der er med andre ord en tæt sammenhæng mellem politiske beslutninger (centralt og lokalt), lovgivning, overenskomster, faglige standarder, registreringskrav mm. og den administration, der følger med. Administration – og for den sags skyld bureaukrati forstået som fornuftige regler og styring - er derfor ikke løsrevne størrelser, der uden konsekvenser kan mindskes isoleret fra løsningen af opgaverne for borgerne i øvrigt.

Ses der på de tværgående supportfunktioner – både centralt i kommunen og centralt i de enkelte direktørområder – så er det herfra, der sker betjening af politikerne og lederne. Det kræver administration at drive en stor organisation som Randers Kommune, og det kræver administration at drive demokratiet: Analyser, spørgsmålsbesvarelser, beslutningsgrundlag, iværksættelse og opfølgning på politiske beslutninger kræver ressourcer og administration.

Betydelige reduktioner i administrationen vil derfor kræve grundlæggende ændringer i organisering, ledelse, udførelse og omfang af de politiske beslutninger i den kommunale organisation. Organisationen - herunder løsningen af de administrative opgaver - kan og skal naturligvis løbende trimmes, strammes op og organiseres anderledes.

Det igangsatte afbureaukratiseringsprogram kan ses ind i denne sammenhæng. Som beskrevet indledningsvist har det i forbindelse med arbejdet med afbureaukratisering været væsentligt for forvaltningen at adskille processerne, så medarbejderne - også indenfor de administrative funktioner – trygt har kunnet deltage i afbureaukratiseringsprogrammet med deres gode idéer om mulige forenklinger eller effektiviseringer, der kunne skabe mere tid til kerneopgaverne.

Det er på den baggrund forvaltningens klare anbefaling, at de fremkomne idéer i afbureaukratiseringsprogrammet ikke anvendes som begrundelse for gennemførelse af konkrete administrative besparelser. I stedet anbefales det, at forvaltningen arbejder videre med afbureaukratisering som beskrevet i den særskilte afrapportering om programmet – og herunder bl.a. fastholder fokus på regelforenkling, mere effektive sagsgange og mulige løsninger på de decentrale enheders ønske om mere og bedre hjælp fra administrative støttefunktioner samt opprioritering af kritiske specialistfunktioner.

Mulighederne for løbende trimning og forbedringer ændrer dog ikke ved, at det helt grundlæggende er løsningen af kerneopgaven for borgerne – herunder de løbende ændringer i rammerne for opgaveudførelsen (lovgivning mv.) - der medfører størstedelen af den administration som udføres i Randers Kommune. Store reduktioner i administrationen vil derfor kræve ændringer (og reduktioner) også i løsningen af kerneopgaven på de store serviceområder.

Såfremt der i Randers Kommune skal gennemføres større administrative reduktioner, vurderer forvaltningen, at dette overordnet set kan gennemføres på følgende måder. Anbefalingen gælder også i forhold til udmøntning af den allerede besluttede besparelse på 1,5 mio. kr. årligt fra 2024 og frem:

- **Reduktion af serviceniveau og/eller ophør af opgaveløsning:** På baggrund af de udarbejdede opgavebeskrivelser kan der tages stilling til, hvilke administrative opgaver der ikke længere skal udføres – eller som kan udføres med et reduceret serviceniveau (både internt i forhold til institutionsniveauet og i forhold til borgerne). Der bør i den forbindelse være opmærksomhed på, at Randers Kommunes udgifter til myndighedspersonale ligger højt set i forhold til landsgennemsnittet (også når der tages højde for kommunens rammevilkår).
- **Regeringens og KL's samarbejdsprogram:** Det kan forudsættes, at det aftalte samarbejdsprogram i økonomiaftalen 2024 rent faktisk ender ud med tiltag, der kan udmøntes som besparelser i Randers Kommune. Dette er forbundet med betydelig usikkerhed. Det anbefales derfor, at et provenu fra en sådan budgetforudsætning ikke omsættes til forbrug på andre områder, før der er sikkerhed for graden af udmøntning. Dette kan eksempelvis ske ved, at der som en del af budgetlægningen i de kommende år

tages konkret stilling til samarbejdsprogrammets initiativer, og hvorledes disse kan udmøntes i Randers Kommune.

- **Ændret organisering (politisk og administrativt):** Der kan besluttes en større ændring af kommunens politiske organisering i forbindelse med den nye valgperiode – med hertil knyttet ændring af den administrative organisering og tilhørende forudsætning om administrative besparelser.

Som følge af regeringens planer om at nytænke og reformere beskæftigelsesindsatsen – og herunder nedlægge jobcentrene – så anbefaler forvaltningen, at friholde jobcenteret fra yderligere krav om administrative reduktioner udover dem der allerede er forudsat i budgetforslaget.

8. Bilag

1. Kortlægning af administrative opgaver (konto 6.45)
2. Beskrivelse af decentrale administrative opgaver (gruppering 200)
3. IT-benchmark og modenhed (inkl. underbilag med uddrag af afrapportering fra ekstern gennemgang)
4. Fordeling af administrative udgifter i Randers Kommune – specifikation (indsat nedenfor)
5. Opmærksomhedspunkter ved benchmark (indsat nedenfor)

Bilag 4: Fordelingen af administrative udgifter i Randers Kommune

Nærværende bilag indeholder en opgørelse af Randers Kommunes udgifter til administration i 2022 – herunder en opdeling af udgifterne mellem borgernære og ikke-borgernære opgaver.

Tallene viser både regnskabstal fra 2022 samt budgettal for 2023. Dette giver mulighed for at sammenligne det faktiske forbrug i 2022 med hvad der planlægges for 2023.

Bilaget indledes med en redegørelse for afgrænsningen af medtagne udgifter samt opdelingen heraf. Opdelingen baseret på hhv. regnskabstal 2022 samt budgettal 2023 præsenteres herefter og suppleres desuden af en analyse af udviklingen i administrationsudgifternes andel af de samlede serviceudgifter for periode 2018 – 2022.

Bilaget afsluttes med en redegørelse for forskelle i afgrænsning og opgørelsesmetoder benyttet i administrationsanalysen sammenlignet med andre opgørelser af kommunernes administrationsudgifter - herunder 6-by nøgletalsrapporten 2023 og den seneste analyse af kommunernes udgifter til administration og ledelse udgivet af indenrigs- og sundhedsministeriets benchmarkingenhed.

Afgrænsning

Konto 6.45 + gruppering 200. Afgrænsningen er valgt så den er 1:1 med afgrænsningen for kortlægningen af de administrative opgaver (beskrevet i særskilte bilag til analysen).

Datakilder

- Konto 6.45: OPUS (kommunens økonomisystem)
- Gruppering 200: FLIS-DAP (det fælleskommunale ledelsesinformationssystem)
- Statistikbanken (Danmarks Statistik)
- Årsberetninger, Randers Kommune (2018-2022)

Kategorier og definitioner

De valgte kategorier til fordelingen af administrative udgifter lægger sig op ad profithierakiet i OPUS (det organisatoriske hierarki i økonomisystemet). Kategorierne og deres afgrænsning lægger sig i øvrigt tæt op ad KL's definition på hhv. "administrative støttefunktioner" og "lovbunden, borgernær eller myndighedsrelateret administration" som benyttes i [KL's digitale rapport for administrationsudgifter](#).

Til den udarbejdede administrationsanalyse er der defineret fem hovedkategorier, hvoraf to opdeles yderligere i en række underkategorier. Hoved- og underkategorierne samt deres definition fremgår af tabel 1 nedenfor. For at muliggøre sammenligning til KL's rapport, fremgår definitionerne for kategorierne anvendt i KL's rapport af tabel 2.

Tabel 1: Definitioner på kategorier anvendt i administrationsanalysen

Hovedkategori	Underkategori	Profitcenterfunktionsområde
Ikke-borgernær administration		064551-01-002 samt "IT og Digitalisering - adm." på 064552-1-000
	Politik, Jura og Kommunikation	"Politik, Jura og Kommunikation" på 064551-01-002
	Centralt fælles	"Direktion" og "Centralt fælles" på 064551-01-002
	Borgerrådgiver	"Borgerrådgiver" på 064551-01-002
	Borgerservice	"Borgerservice" på 064551-01-002
	Børn og Skole	"Børn og Skole" på 064551-01-002
	Social og Arbejdsmarked	"Social og Arbejdsmarked fælles", "Økonomi og styring SA" og "Politik og Udvikling SA" på 064551-01-002
	Sundhed, Kultur og Omsorg	"Sundhed, Kultur og Omsorg" på 064551-01-002
	Udvikling, Miljø og Teknik	"Udvikling, Miljø og Teknik" på 064551-01-002
	Økonomi	"Økonomi" på 064551-01-002
	IT	"IT og Digitalisering - adm." på 064552-1-000
	Personale og HR	"Personale og HR" på 064551-01-002
Borgernær administration		064553-064558 samt 064551-1-001
	Myndighed	064551-1-001
	Jobcentre	064553
	Naturbeskyttelse	064554
	Miljøbeskyttelse	064555
	Byggesagsbehandling	064556
	Voksen-, ældre- og handicapområdet	064557
	Det specialiserede børneområde	064558
IT og telefoni (drift)		064552-1-000 uden "IT og Digitalisering - adm." på 064552-1-000
Andet		064550, 064551-1-090, 064551-1-091, 064551-1-098, 064559
Decentral administration		Gruppering 200

Ved sammenligning af definitionerne i hhv. tabel 1 og tabel 2 nedenfor fremgår det at:

- Hovedkategorierne "Ikke-borgernær administration", "IT og telefoni (drift) og en del af kategorien "Andet" tilsammen udgør udgifterne i KL's kategori "administrative støttefunktioner".

- Hovedkategorien "borgernær administration" svarer til KL's kategori "lovbunden, borgernær eller myndighedsrelateret administration" med undtagelse af dele af funktion 06.45.51 (06.45.51-1-090, 064551-1-091, 064551-1-098 vedrørende overførte administrationsudgifter) samt hele funktion 06.45.59 (vedrørende Udbetaling Danmark og seniorpensionsenheden) som i nærværende administrationsanalyse er kategoriseret som "andet" fremfor som "borgernær administration".
- Definitionen for decentral administration er i begge tilfælde defineret som udgifter konteret på gruppering 200.

Bemærk desuden at definitionerne anvendt i administrationsanalysen afviger fra andre nøgletal bl.a. 6-by nøgletalsrapporten 2023 og Indenrigs – og sundhedsministeriets seneste udgivelse af deres årlige analyse af kommunernes udgifter til administration og ledelse. Der redegøres nærmere for disse forskelle senere i notatet.

Tabel 2: Definitioner på kategorier anvendt af KL

Kategori	Funktionsområde
Administrative støttefunktioner	06.45.50 – 06.45.52 dog uden gruppering 1 på 06.45.51
Lovbunden, borgernær eller myndighedsrelateret administration	06.45.53 – 06.45.59 samt gruppering 1 på 06.45.51

I opgørelsen i nærværende administrationsudgifter er nettoudgifter desuden opdelt efter udgiftstype, nærmere bestemt i hhv. løn, øvrige udgifter og indtægter. Udgiftstypen defineres efter kontoplanens artsinddeling som det fremgår i tabel 3.

Tabel 3: Hovedart pr. udgiftstype

Udgiftstype	Hovedart
Løn	1
Øvrige udgifter	2-6, 9
Indtægter	7, 8

Bemærk at interne indtægter konteres på hovedart 9 og derfor ligger under 'øvrige udgifter'. For visse kategorier betyder det, at 'øvrige udgifter' fremgår med negativt fortegn, da de interne indtægter overstiger udgifterne i kategorien.

Det skal endvidere bemærkes, at andre centrale udgifter som fx udgifter til barsel, tjenestemandspension, forsikringer mm. ikke konteres på hovedkonto 6.45 og derfor ikke er indeholdt i nærværende analyse af Randers Kommunens udgifter til administration og fordelingen heraf.

Fordelingen af udgifter til administration i Randers Kommune

I de følgende tabeller og diagrammer fremgår fordelingen af udgifter til administration i Randers Kommune for regnskabsåret 2022. Der henvises i den forbindelse til definitionerne fremsat i tabel 1 samt de anvendte hovedarter i tabel 3.

Samlede administrationsudgifter

Tabel 4 og diagram 1 viser de samlede administrationsudgifter i Randers Kommune for regnskabsåret 2022 (angivet i 2022 pris- og lønniveau). De samlede administrationsudgifter består af udgifter konteret på

hovedkonto 6.45 samt gruppering 200. De samlede administrationsudgifter er opdelt i de førnævnte 5 hovedkategorier. Udgifter til decentral administration udgøres af udgifter konteret på gruppering 200, mens de andre 4 kategorier tilsammen udgør udgifter konteret på hovedkonto 6.45.

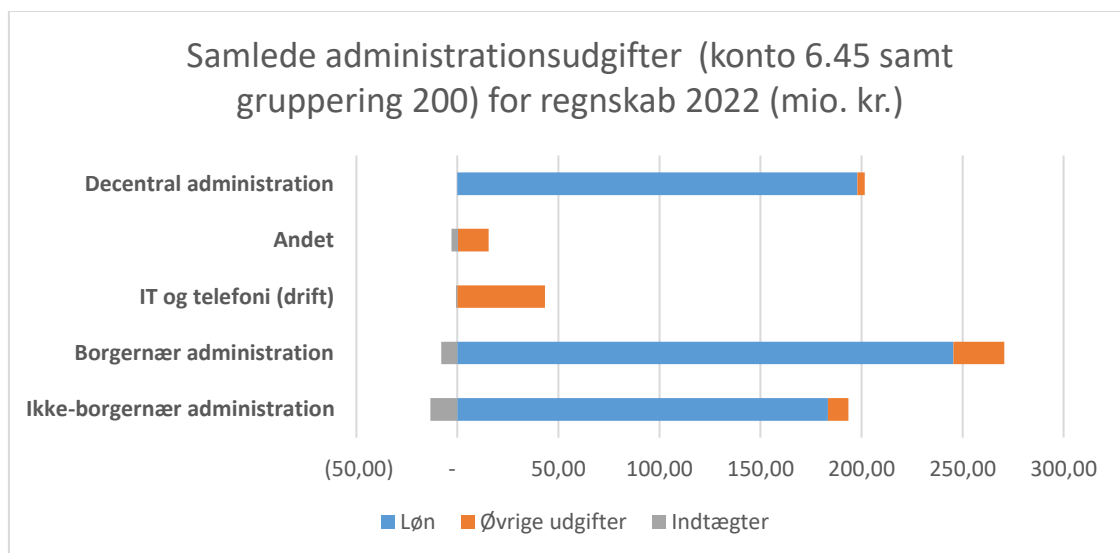
Det fremgår af fordelingen, at udgifter til decentral administration og den borgernære administration hver især overstiger udgifter til ikke-borgernær administration. Hertil bør det bemærkes, at kategorien "ikke-borgernær administration" også indeholder opgaver som i praksis i høj grad er borgerrettede og borgernære. Dette uddybes senere i notatet i forbindelse med præsentation af udgifter kategoriseret som 'ikke-borgernære'.

Tabel 4: Samlede administrationsudgifter i Randers Kommune

Regnskab 2022 i 1.000.000 kr., 22-PL	Løn	Øvrige udgifter	Indtægter	Total netto
Ikke-borgernær administration	183,40	10,10	- 13,41	180,08
Borgernær administration	245,44	25,25	- 8,05	262,63
IT og telefoni (drift)	0,00	43,31	- 0,78	42,53
Andet	0,19	15,26	- 2,97	12,49
Totale udgifter konto 6.45	429,03	93,92	- 25,21	497,73
Decentral administration (grp. 200)	197,96	3,61	0,00	201,57
Samlede administrationsudgifter	626,99	97,53	- 25,21	699,30

Note: Kategorien "Andet" indeholder udgifter til administrationsbygninger, administrationsbidrag til Udbetaling Danmark, Seniorpensionsenheden og lønmodtagernes feriemidler fratrukket overførsler til forsyningsvirksomheder og hovedkonto 5.

Diagram 1: Samlede administrationsudgifter i Randers Kommune



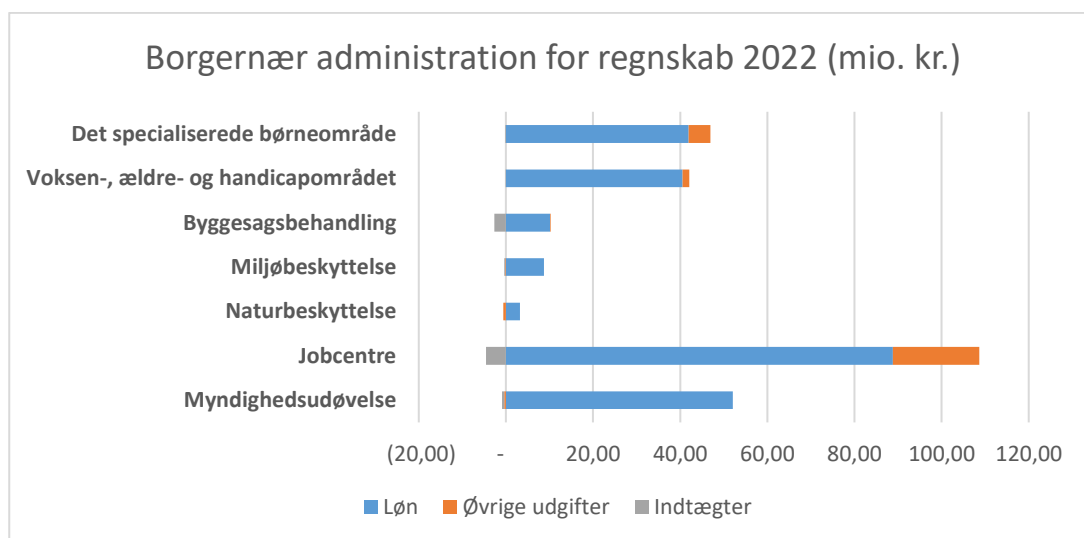
Borgernære administrationsudgifter

Følgende tabel og diagram opdeler udgifter til borgernær administration yderligere i en række underkategorier. Der henvises til tabel 1 for indsigt i den specifikke definition/afgrænsning af hver underkategori.

Tabel 5: Borgernære administrationsudgifter i Randers Kommune

Regnskab 2022 i 1.000.000 kr., 22-PL	Løn	Øvrige udgifter	Indtægter	Total netto
Myndighedsudøvelse	52,05	- 0,40	- 0,50	51,15
Jobcentre	88,79	19,86	- 4,57	104,07
Naturbeskyttelse	3,23	- 0,62	0,00	2,61
Miljøbeskyttelse	8,71	- 0,18	- 0,19	8,34
Byggesagsbehandling	10,12	0,12	- 2,64	7,61
Voksen-, ældre- og handicapområdet	40,58	1,53	- 0,00	42,10
Det specialiserede børneområde	41,96	4,95	- 0,15	46,76
Totale borgernære administrationsudgifter	245,44	25,25	- 8,05	262,63

Diagram 2: Borgernære administrationsudgifter i Randers Kommune



Bemærk at opgaver relateret til myndighedsbehandling indgår i alle kategorierne og det er et spørgsmål om lokal konteringspraksis der afgør, hvorvidt udgiften konteres under funktionsområdet 'myndighedsudøvelse' specifikt eller ét af de andre funktionsområder. Det kan oplyses, at det i 2022 kun er UMT og Social og Arbejdsmarked som har konteret udgifter på funktionsområdet 'myndighedsudøvelse'.

Ikke-borgernære administrationsudgifter

Administrationsudgifter kategoriseret som 'ikke-borgernære' opdeles i det følgende i en række underkategorier, blandt andet hver af de fire stabe (Politik, Jura og Kommunikation; Økonomi; IT; Personale og HR) samt ikke-borgernære administrationsudgifter i hver af forvaltninger SKO, UMT, Børn og Skole samt Social og Arbejdsmarked. Ikke-borgernære administrationsudgifter i de sidstnævnte fire forvaltninger dækker primært over sekretariatene i forvaltningerne. Det bør bemærkes, at der ligger en lang række decentraliserede stabsfunktioner i sekretariatene, hvorfor administrationsudgifter til fx økonomistyring ikke udelukkende udgøres af kategorien 'Økonomi', men også udgøres af en andel af udgifterne i hver af de fire fagforvaltninger. Det kan umiddelbart virke ulogisk ikke at gruppere alle administrationsudgifter

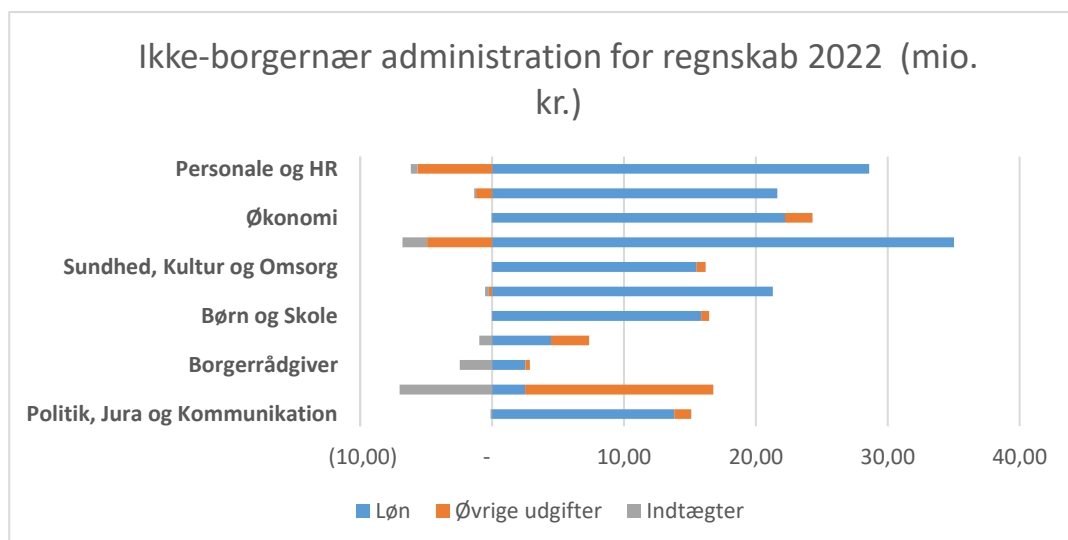
relateret til fx økonomi i samme kategori, men økonomisystemets nuværende profitcenterhieraki giver umiddelbart ikke mulighed for dette.

Trods kategoriseringen som "ikke-borgernær administration" er der en lang række opgaver indeholdt heri, som i praksis i høj grad er borgerrettede og borgernære. Dette gælder i særdeleshed udgifter til borgerservice og borgerrådgiveren, som i helt overvejende grad er borgernære. Udgifter til borgerservice dækker blandt andet omstillingen samt den digitale hotline som begge har direkte kontakt med borgeren. Et andet eksempel på en borgernær funktion, her kategoriseret som 'ikke-borgernær administration' er den boligsociale enhed, som arbejder på at undgå udsættelser og skaffe boliger til udsatte borgere, der mangler et sted at bo. Flere af opgaverne i fagforvaltningernes administration er også direkte målrettet service til borgere fx fakturering målrettet borgere/virksomheder eller opgaver relateret til udlejning af kommunale lejeboliger mm.

Tabel 6: Ikke-borgernære administrationsudgifter i Randers Kommune

Tabel 3: Ikke-borgernær administration (regnskab 2022) (1.000.000 kr, 22-PL)	Løn	Øvrige udgifter	Indtægter	Total netto
Politik, Jura og Kommunikation	13,82	1,29	- 0,12	14,99
Centralt fælles	2,49	14,27	- 7,00	9,76
Borgerrådgiver	2,53	0,32	- 2,45	0,40
Borgerservice	4,47	2,88	- 0,96	6,39
Børn og Skole	15,85	0,61	- 0,01	16,45
Social og Arbejdsmarked	21,28	- 0,24	- 0,30	20,75
Sundhed, Kultur og Omsorg	15,51	0,68	- 0,01	16,19
Udvikling, Miljø og Teknik	35,02	- 4,93	- 1,87	28,22
Økonomi	22,21	2,08	- 0,04	24,25
IT	21,62	- 1,22	- 0,14	20,25
Personale og HR	28,59	- 5,64	- 0,51	22,43
Hovedtotal	183,40	10,10	- 13,41	180,08

Diagram 3: Ikke-borgernære administrationsudgifter i Randers Kommune



Sammenligning af regnskab 2022 og oprindeligt budget 2023

De følgende tabeller og supplerende diagrammer sammenligner de faktiske afholdte udgifter i 2022 med de budgetterede udgifter for 2023 for samlede administrationsudgifter, borgernære administrationsudgifter samt ikke-borgernære administrationsudgifter. Alle tal er angivet i pris- og løn niveau for 2023. Dvs. at regnskabstal for 2022 i det følgende er fremskrevet med PL-udviklingen på 2,3% fra 2022 til 2023⁶. Da der ikke budgetlægges på gruppering 200, kan der ikke sammenlignes på denne kategori.

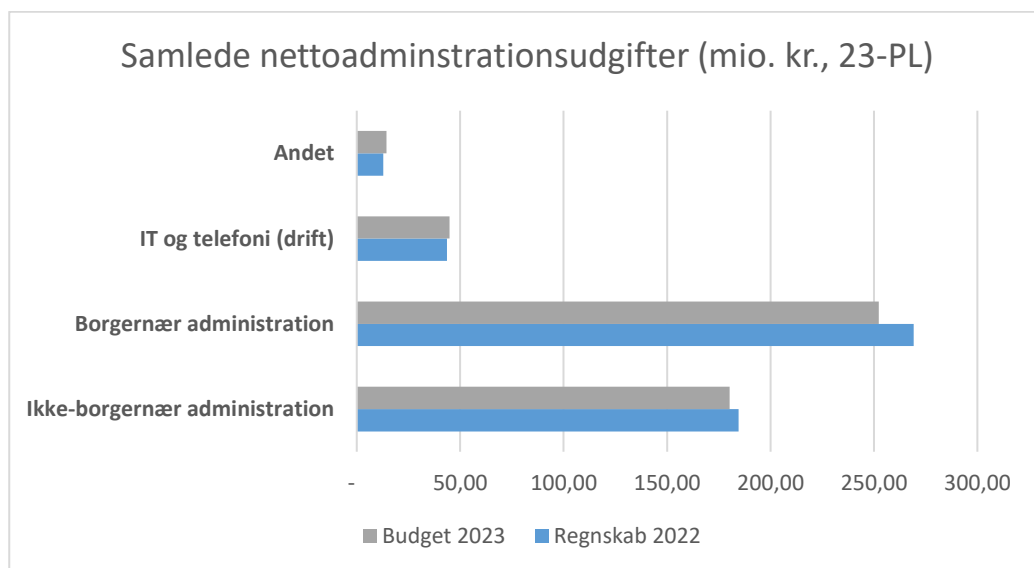
Tablet 7: Samlede administrationsudgifter (netto) på 6.45 i hhv. R22 og B23, 23-PL

Beløb i 1.000.000 kr., 23-PL	Nettoudgifter Regnskab 2022	Nettoudgifter Budget 2023
Ikke-borgernær administration	184,58	180,26
Borgernær administration	269,20	252,41
IT og telefoni (drift)	43,59	44,81
Andet	12,80	14,36
Totale udgifter konto 6.45	510,17	491,84
Decentral administration	206,61	-
Hovedtotal administrationsudgifter	716,78	-

*Kategorien "Andet" indeholder udgifter til administrationsbygninger, administrationsbidrag til Udbetaling Danmark, Seniorpensionsenheden og lønmodtagernes feriemidler fratrukket overførsler til forsyningsvirksomheder og hovedkonto 5

Generelt ses det, at det vedtagne budget 2023 er lavere end det realiserede forbrug i 2022.

Diagram 4: Samlede administrationsudgifter (netto) på 6.45 i hhv. R22 og B23, 23-PL

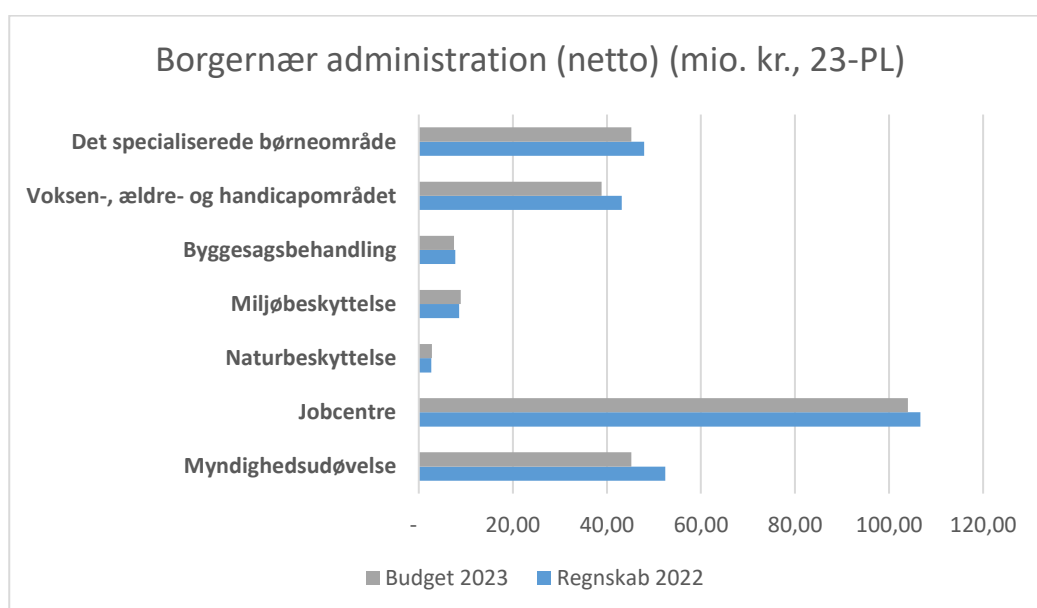


⁶ PL-udvikling fra KL jfr. tabel 12 i skrivelse G1-2 d. 24. juni 2024.

Tabel 8: Borgernære administrationsudgifter (netto) i hhv. R22 og B23, 23-PL

Beløb i 1.000.000 kr., 23-PL	Nettoudgifter Regnskab 2022	Nettoudgifter Budget 2023
Myndighedsudøvelse	52,43	45,20
Jobcentre	106,68	103,97
Naturbeskyttelse	2,67	2,78
Miljøbeskyttelse	8,55	8,90
Byggesagsbehandling	7,80	7,48
Voksen-, ældre- og handicapområdet	43,15	38,90
Det specialiserede børneområde	47,92	45,18
Hovedtotal	269,20	252,41

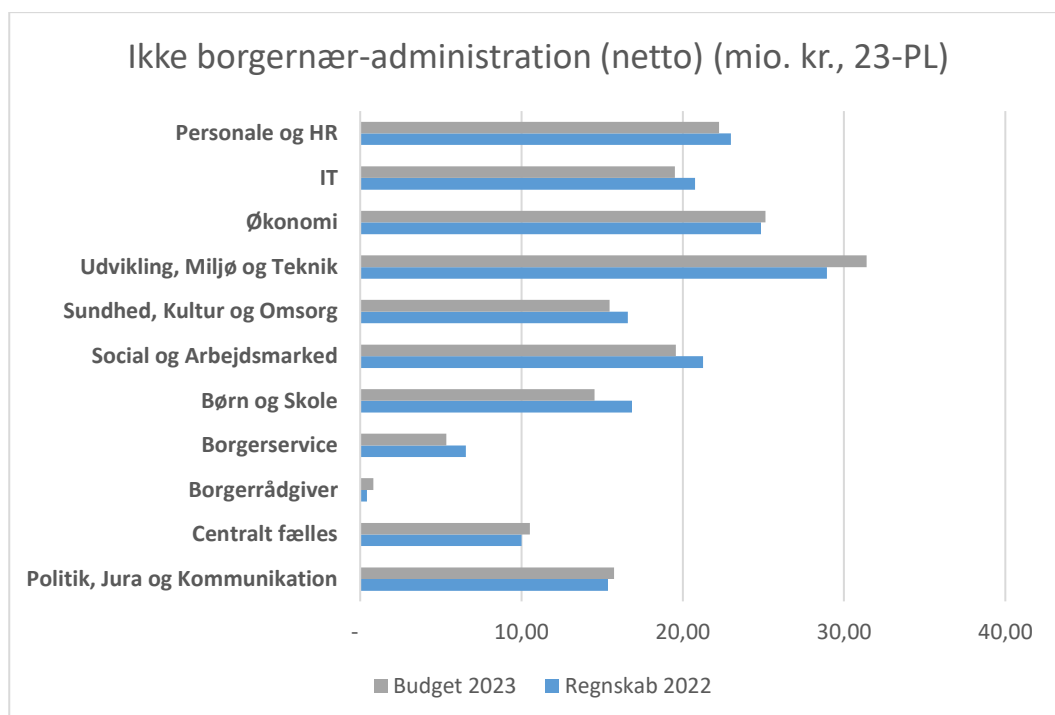
Diagram 5: Borgernære administrationsudgifter (netto) i hhv. R22 og B23, 23-PL



Tabel 9: Ikke-borgernære administrationsudgifter (netto) i hhv. R22 og B23, 23-PL

Beløb i 1.000.000 kr., 23-PL	Nettoudgifter Regnskab 2022	Nettoudgifter Budget 2023
Politik, Jura og Kommunikation	15,37	15,73
Centralt fælles	10,01	10,52
Borgerrådgiver	0,41	0,81
Borgerservice	6,55	5,35
Børn og Skole	16,86	14,53
Social og Arbejdsmarked	21,26	19,56
Sundhed, Kultur og Omsorg	16,60	15,47
Udvikling, Miljø og Teknik	28,93	31,40
Økonomi	24,86	25,13
IT	20,76	19,51
Personale og HR	22,99	22,25
Hovedtotal	184,58	180,26

Diagram 6: Ikke-borgernære administrationsudgifter (netto) i hhv. R22 og B23, 23-PL

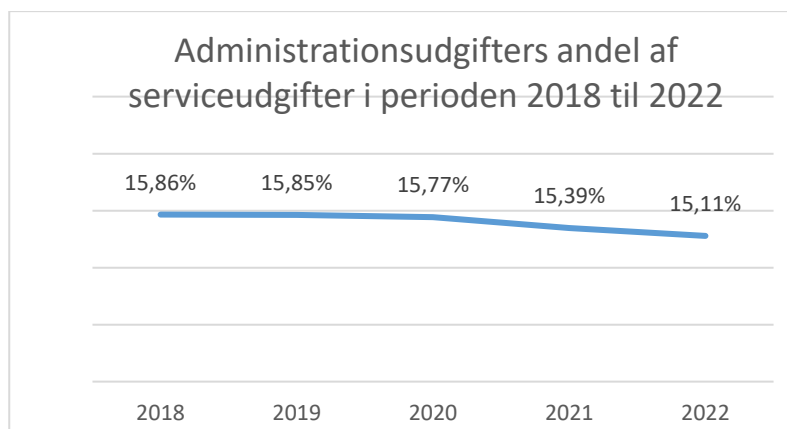


Udviklingen i administrationsudgifters andel af de samlede serviceudgifter

Som det fremgår af tabel og diagram nedenfor har administrationsudgifternes andel af de samlede serviceudgifter i Randers Kommune været faldende i perioden 2018 – 2022.

Årets priser (mio. kr.)	2018	2019	2020	2021	2022
Serviceudgifter	3.982,1	4.049,9	4.171,6	4.356,6	4.627,3
Udgifter konteret på 6.45	445,5	457,6	469,3	483,2	497,7
Udgifter konteret på gruppering 200	186,2	184,5	188,5	187,4	201,6
Samlede administrationsudgifter	631,6	642,1	657,8	670,6	699,3
Andel af serviceudgifter	15,86%	15,85%	15,77%	15,39%	15,11%

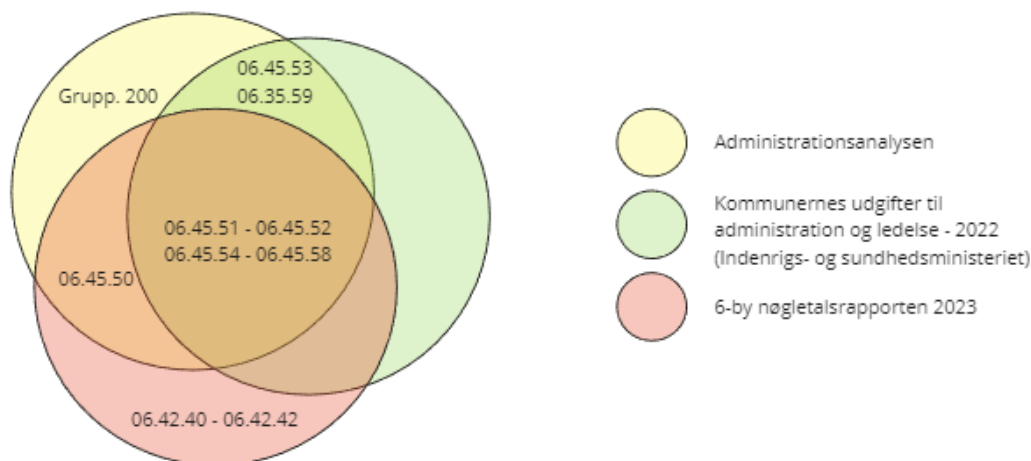
Kilder: Årsberetninger (regnskabsresultat) og FLIS-DAP



Sammenligning til andre nøgletal for administrationsudgifter

Afgrænsningen for administrationsudgifter anvendt i administrationsanalysen afviger fra andre nøgletal bl.a. 6-by nøgletalsrapporten 2023 og Indenrigsministeriets benchmarkingenheds seneste udgivelse af deres årlige analyse af kommunernes udgifter til administration og ledelse. Forskellene i afgrænsninger og opgørelsesmetoder forårsager at udgiftsbeløb til administration og ledelse, samt afledte konklusioner og sammenligninger med andre kommuner, varierer mellem de tre rapporter.

Overlap og forskelle i afgrænsningen og opgørelsesmetoder i de tre publikationer illustreres i følgende diagram og tilhørende forklaring.



Afgrænsning – Administrationsanalysen:

Administrationsanalysen medtager samtlige udgifter konteret på hovedkonto 6.45 'Central ledelse og administration' samt udgifter konteret på gruppering 200 'ledelse og administration på de decentrale enheder'. Denne afgrænsning følger KL's afgrænsning i deres digitale redskab til analyse af kommunens udgifter til administration ['FLIS administrationsudgifter'](#).

Afgrænsning - 6-by nøgletalsrapporten 2023:

6-by nøgletalsrapporten medtager alle funktioner under hovedkonto 6.45 med undtagelse af funktion 06.45.53 vedrørende jobcentre og funktion 06.45.59 vedrørende udgifter til bl.a. Udbetaling Danmark og seniorpensionsenheden. I 6-by nøgletalsrapporten medtages herudover udgifter på funktionerne 06.42.40 - 06.42.42 vedrørende den politiske organisation.

Afgrænsning – Indenrigs- og sundhedsministeriets benchmarking:

Indenrigsministeriets benchmarkingenhed medtager alle funktioner på hovedkonto 6.45 med undtagelse af funktion 06.45.50 vedrørende administrationsbygninger. Det bør desuden bemærkes at Indenrigs – og sundhedsministeriet opgør lønudgifter med personalestatistikmetoden⁷ mens lønudgifter i administrationsanalysen samt 6-by nøgletalsrapporten er baseret på udgifter konteret på hovedart 1 (Lønninger), hvilket giver anledning til yderligere forskelle mellem de tre analyser.

⁷ I personalestatistikmetoden beregnes lønudgifter på baggrund af (I) KRL data på antal fuldtidsansatte inden for de stillingskategorier, som daværende regering og KL har defineret som administrative, og (II) gennemsnitslønningerne på landsplan inden for disse stillingskategorier.

Bilag 5: Opmærksomhedspunkter i benchmark (kombinationsmetoden)

Alle opgørelsesmetoder til sammenligning af udgifter på tværs af kommuner har sine egne særlige opmærksomhedspunkter. I forhold til analysen af de administrative udgifter (ved brug af kombinationsmetoden) nævner Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed følgende:

- **Selvejende institutioner:** Der kan være forskel på, hvor mange selvejende institutioner den enkelte kommune har, om disse selv varetager administrative opgaver, og om deres løn bliver udbetalt via kommunens lønsystem. Hvis de selvejende institutioner varetager administrative opgaver, som ellers ville være blevet løst af kommunen, og lønudgifterne til disse medarbejdere ikke udbetales via kommunens lønsystem, vil disse udgifter ikke blive medtaget i opgørelsen af kommunernes administrationsudgifter.
- **Betydningen af landsgennemsnitlige lønninger for udgiftsudviklingen:** Der er en klar geografisk tendens i, hvilke kommuner der har de højeste gennemsnitlige lønudgifter set under ét, og hvilke kommuner der har de laveste gennemsnitlige lønudgifter. For at øge sammenligneligheden på tværs af kommunerne i hele landet, er kommunernes administrationsudgifter (som ovenfor nævnt) opgjort ud fra gennemsnitslønningerne på landsplan inden for hver stillingskategori. Når der anvendes landsgennemsnitlige lønninger i opgørelsen skal man være opmærksom på, at hvis en kommune har nedbragt eller forøget den gennemsnitlige løn som hver enkelt medarbejder i de enkelte stillingskategorier får udbetalt, så vil det ikke slå igennem i tallene eller udviklingen, når der sammenlignes tilbage i tid. Omvendt vil ændringer i sammensætningen af ens administrative personale stadig slå igennem, ligesom ændringer i kommunernes personaletal også vil kunne ses i analysens udgiftstal.
- **Ændringer i overenskomsterne på det kommunale område:** Overenskomsterne på det kommunale område genforhandles løbende. Der kan derfor forekomme ændringer over tid, som kan have betydning for de stillingskategorier, der kategoriseres som administrative, og i nogle tilfælde hvilken stillingskategori de ansatte indplaceres på. Når der sker ændringer i overenskomsterne indarbejder Kommunerne og Regionernes Løndatakontor ændringerne tilbage i tid, så det er muligt at sammenligne personaletal på tværs af år. Dette er der korrigeret for i analysen.
- **Udkontering af administrationsudgifter efter reglerne om omkostningsbaserede takster:** Der kan være forskel på, om kommunerne har udkonteret administrationsudgifter vedrørende tilbud på det specialiserede børneområde samt voksen-, ældre- og handicapområdet, der følger af reglerne i budget- og regnskabssystemet for kommunerne. Hvis kommunen ikke har fulgt reglerne, vil den, alt andet lige, se relativt dyrere ud i forhold til kommuner, der har udkonteret administrationsudgifterne i henhold til reglerne.
- **Udkontering af øvrige administrationsudgifter udover løn:** Der kan være forskel på, om kommunerne har udkonteret dele af de større fællesudgifter såsom IT, telefoni og forsikring til de decentrale institutioner, eller om disse afholdes samlet på hovedkonto 6. Kommuner, der afholder udgiften samlet på hovedkonto 6, vil, alt andet lige, have højere udgifter til øvrig administration udover løn end kommuner, der udkonterer dele af udgifterne.

- **Indtægter og udgifter på hovedkonto 6:** Sammenligninger efter kombinationsmetoden kan blive påvirket af, om kommunerne har bogført ekstraordinært store indtægter eller udgifter på én af de funktioner, som indgår i opgørelsesmetoden. Det kan eksempelvis skyldes konteringsfejl i enkelte år eller forskydninger mellem indtægter og udgifter. Hvis kommunerne har bogført ekstraordinært store indtægter eller udgifter vil disse påvirke de øvrige administrationsudgifter udover løn.
- **Decentrale administrative udgifter udover løn:** *Gruppering 200: Ledelse og administration* indgår ikke i opgørelsesmetoden. Dermed medtages øvrige decentrale administrationsudgifter udover løn ikke i analysen. Dette er valgt, da der er stor forskel på, om kommunerne benytter sig af grupperingen eller ej, og i hvilket omfang. Benchmarkingenheden har vurderet, at resultaterne af benchmarkinganalyserne vil blive skævvredet mere, hvis *Gruppering 200: Ledelse og administration* medtages, end hvis den udelades. De decentrale lønudgifter indgår dog stadig i opgørelsesmetoden, da disse er en del af personalemetoden.
- **Ændring i enkelte kommuners konteringspraksis over tid:** Den enkelte kommune kan godt ændre sin egen konteringspraksis over tid. Det kan eksempelvis være motiveret af, at man har identificeret en konteringsfejl. Lokale ændringer i konteringspraksis kan påvirke niveauet og udviklingen i den enkelte kommunes øvrige administrationsudgifter udover løn i Benchmarkingenhedens analyse. Det er ikke muligt at vurdere, hvad der driver disse forskelle og ændringer – og i hvor høj grad ændringerne er reelle eller er et udtryk for, at nogle kommuner skifter konteringspraksis. Det skyldes blandt andet, at de øvrige administrationsudgifter udover løn består af mange forskellige udgifts- og indtægtsarter. Og at de øvrige administrationsudgifter udover løn eksempelvis kan blive påvirket af ekstraordinært store indtægter og udgifter i enkelte regnskabsår. Det hører dog med til billedet, at de øvrige administrationsudgifter udover løn er den udgiftstype, der fylder mindst i kommunernes samlede administrationsudgifter, når disse opgøres efter kombinationsmetoden. Udfordringen med konteringspraksis gør sig ikke på samme måde gældende for kommunernes personaletal. Det skyldes, at personaletallene er afgrænset efter de gældende overenskomster, der er ens på tværs af kommunerne.
- **Forpligtende samarbejde:** Nogle kommuner indgår i et forpligtende kommunalt samarbejde, hvor de involverede kommuner udfører opgaver for hinanden. Det at indgå i et forpligtende samarbejde kan have betydning for kommunernes administrationsudgifter, der enten kan være lavere eller højere end ellers afhængigt af, om kommunen er køber eller sælger i det forpligtende samarbejde. Benchmarkingenheden har vurderet dette i analysen og har taget højde for identificerede sammenhænge i deres opgørelsesmetode.
- **Køb og salg:** Når kommuner køber og sælger ydelser af hinanden, som fx pladser på det specialiserede socialområde, eller køber visse ydelser af private leverandører, kan det have betydning for, hvor mange ansatte den enkelte kommune har. Det kan både gøre sig gældende i forhold til antallet af administrative medarbejdere og ikke-administrative medarbejdere. Benchmarkingenheden opgør som førnævnt kommunernes samlede udgifter til administration og ledelse, som en kombination af både lønudgifter og øvrige administrationsudgifter udover løn. Dermed inkluderer opgørelsen fx også de indtægter på hovedfunktion 6.45, der skal dække de udgifter i den centrale administration som skyldes, at kommunen driver specialiserede institutioner, der er omfattet af reglerne om omkostningsbaserede takster. Til gengæld er den

indtægt ikke med i opgørelsen af kommunernes udgifter til administration og ledelse, der skal dække trækket på den decentrale administration ved at drive specialiserede institutioner. Det skyldes, at de decentrale administrative udgifter udover løn ikke er en del af opgørelsesmetoden, da der er udfordringer med sammenligneligheden på tværs af kommuner, jf. ovenstående opmærksomhedspunkt om "Decentrale administrative udgifter udover løn". I det omfang der er decentral administration, som en konsekvens af køb og salg af pladser, kan det altså have en vis betydning for kommunernes udgifter til administration og ledelse.