



Hvad er kommunal administration?

I Ishøj Kommune bruger vi flere penge på administration, end man nødvendigvis går og forestiller sig. I daglig tale kan vi være tilbøjelige til at antage, at administration kun foregår på rådhuset. Men i praksis foregår der administration hver eneste dag alle steder i organisationen, både på rådhuset og på alle kommunens institutioner og driftssteder, ligesom en stor del af de administrative stillinger er borgernære, og således har daglig kontakt med kommunens borgere. Denne problemstilling vil nærværende notat belyse nærmere.

Administrationsudgifter fylder meget i den politiske debat både ved lokal budgetlægning i kommunerne og på nationalt plan - særligt i valgkampe. Politiske beslutninger på nationalt plan kan indebære statslig indblanding i kommunernes administrationsudgifter og serviceniveau.

Det er naturligt, at politikere ønsker at flytte udgifter fra den lidt "usynlige" administration til den ofte mere "synlige" velfærd, når ressourcerne er knappe. Administrative effektiviseringer vil derfor altid være i høj kurs. Administrative støttefunktioner er dog en forudsætning for kommunens levering af den synlige velfærd til borgerne. Nedsættelse af de administrative udgifter kan derfor have betydning for kommunens evne til at levere det ønskede serviceniveau til borgerne. Skærer man på udgifterne til administration – uden at fjerne de opgaver, der skal løses – fører det ofte til opgaveglidning, hvor den administration, der før blev løst på rådhuset, lander hos den enkelte institution. På den måde ædes timerne til den nære velfærd på usynlig vis.

Indenfor administrationsopgaver findes der, som på øvrige kommunale områder både "skal-opgaver" og "kan-opgaver". Kommunerne har således både lovpligtige administrationsopgaver, som ikke kan fravælges og frivillige administrationsopgaver, der kan fravælges.

Nærværende notat vil forsøge at folde ud, hvor store administrative udgifter Ishøj har i forhold til de andre vestegnskommuner. Efterfølgende er et forsøg på at beskrive, hvad kommunal administration er, og hvilke administrative opgaver, det indebærer.

Kommunernes udgifter til administration

Der anvendes ofte to forskellige måder at opgøre kommunernes udgifter til administration, og dermed hvor stor en andel af det samlede kommunale budget, som bliver brugt på administration¹.

Opgørelser over kommunernes faktiske udgifter til administration udarbejdes f.eks. af Indenrigs- og Sundhedsministeriet og af KL i rapporten "Kend din kommune". Disse opgørelser tager ikke højde for kommunernes rammevilkår, befolkningstal og økonomi.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets særlige benchmarkingenhed har imidlertid konstrueret en anden opgørelsesmetode. Opgørelsen er en sammenligning af, hvor store administrative udgifter kommunerne har i forhold til det forventede administrative forbrug, når en række rammevilkår medtages.

¹ De forskellige opgørelser over administrationsudgifter skal alle læses med forbehold, da kommunernes forskellige konteringspraksis og opgørelsesmetoder har betydning for, hvad der vurderes at være administrationsudgifter, og dermed for hvad der indgår i opgørelserne.



Rammevilkårene, som medtages i sammenligningen, er socioøkonomiske kriterier, befolkningstal og kommunens økonomi. Rammevilkårene har afgørende betydning for kommunernes forudsætninger for at levere velfærd til borgerne, og hvor meget administrationsudgifterne fylder i det samlede kommunale budget.

Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil kommuner med store socioøkonomiske udgiftsbehov have højere administrationsomkostninger. Kommuner med et højt indbyggertal vil derimod have lavere administrationsomkostninger pr. borger pga. stordriftsfordele. Ishøj har et forholdsvist lavt indbyggertal og store socioøkonomiske udfordringer, det er derfor interessant at se, om det afspejles i relativt høje administrationsudgifter i Ishøj.

Har Ishøj flere udgifter til administration end de andre vestegnskommuner?

Ishøjs udgifter til administration sammenlignes med andre kommuner i opgørelser over faktiske administrative udgifter pr. borger, men det giver ikke altid et nuanceret billede, da kommunerne er meget forskellige. Det er derfor benchmark rapporterne fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, som giver det mest nuanceret billede af Ishøjs administrationsudgifter, da de inkluderer rammevilkårene.

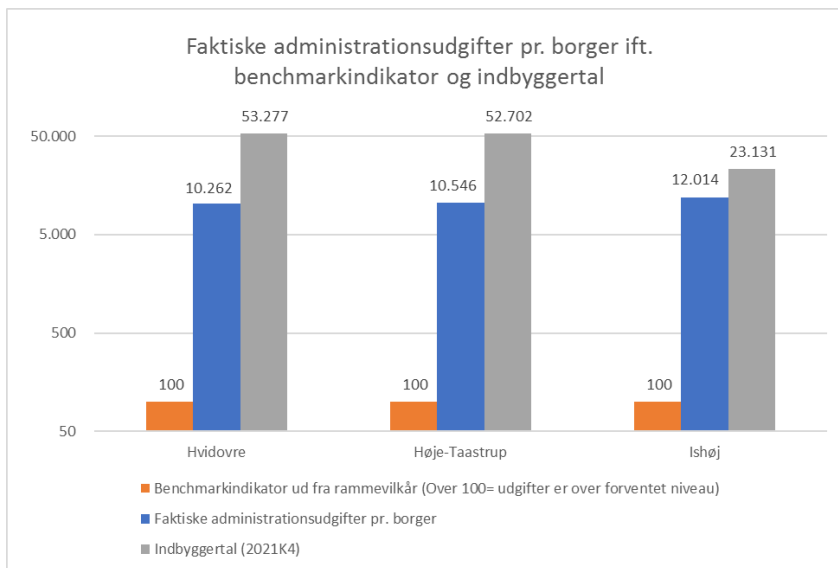
Ishøj Kommunes benchmarkingindikator er på 100, hvilket betyder, at Ishøj Kommunes administrative udgifter i 2021 svarede til, hvad Indenrigs- og Sundhedsministeriet forventede, når man ser på Ishøj Kommunes rammevilkår. Ishøj har markante socioøkonomiske udfordringer og et lavt indbyggertal, hvorved administrationsomkostningerne (nominelt) vil være højere end i andre kommuner. De socioøkonomiske forhold har stor betydning for hvor meget administration, der er i kommunen.

| Kommune | Indbyggertal (2021K4) | Faktiske administrationsudgifter pr. borger | Benchmarkindikator ud fra rammevilkår. (Over 100= udgifter over forventet niveau) |
|---------------|-----------------------|---|---|
| Albertslund | 27.411 | 13.129 | 113 |
| Ballerup | 49.259 | 11.986 | 113 |
| Brøndby | 35.501 | 12.176 | 101 |
| Glostrup | 23.543 | 12.015 | 111 |
| Herlev | 28.868 | 10.300 | 95 |
| Hvidovre | 53.277 | 10.262 | 100 |
| Høje-Taastrup | 52.702 | 10.546 | 100 |
| Ishøj | 23.131 | 12.014 | 100 |
| Hele landet | 5.867.412 | 9.616 | - |

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet faktiske administrationsudgifter pr. borger og benchmark indikatorer samt statistikbanken (indbyggertal)

Eksempel på rammevilkårenes betydning:

Ishøj har mange børn, som har brug for ekstra støtte i hverdagen. Det indebærer, at Ishøj har et af landets højeste antal folkeskolelærere pr. elev. Når der er flere skolelærere ansat på skolerne, kræver det også mere administration af løn, IT, efteruddannelse og lokaler mv. Flere ansatte betyder også, at der skal være flere ledere til at fordele og koordinere arbejdet. Hvis serviceniveauet for en velfærdsydelse hæves, fx antallet af skolelærere, indebærer det derfor øget udgifter til afledt administration.



Figur 2: Hvidovre, Høje-Taastrup og Ishøj kommuners faktiske administrationsudgifter pr. borger i forhold til benchmark-indikatorer og indbyggertal. NB. logaritmisk skala. Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets faktiske administrationsudgifter pr. borger og benchmark-indikatorer samt statistikbanken (indbyggertal)

Figur 2 viser Hvidovre, Høje-Taastrup og Ishøj kommuners faktiske administrationsudgifter pr. borger i forhold til deres benchmark-indikator og indbyggertal. Benchmark-indikatoren afspejler kommunernes rammevilkår og forventede udgifter til administration.

Vestegnskommunerne Ishøj, Hvidovre og Høje-Taastrup har alle en benchmarkingindikator på 100, hvilket betyder, at kommunernes administrative udgifter i 2021 svarede til, hvad Indenrigs- og Sundhedsministeriet forventede, når man ser på kommunernes rammevilkår. Ishøjs faktiske administrationsudgifter pr. borger er væsentlig højere end de to andre kommuner. Dette kan forklares med stordriftsfordele i de to større kommuner, samt at de har bedre socioøkonomiske rammevilkår end Ishøj.

Hvad er kommunal administration, og hvilke administrationsopgaver dækker det over?

Det forudgående afsnit har forsøgt at undersøge, hvor store administrative udgifter Ishøj har sammenlignet med andre vestegnskommuner. Det kunne være interessant at vide, hvilke administrationsopgaver der ligger i den kommunale administration, og hvordan sammenspillet er mellem den "borgernære" og "ikke-borgernære" administration.

Den borgernære administration er fx sygeplejersken, som visiterer borgere til plejehjem, mens ikke-borgernær administration fx er HK'eren, som laver lønudbetalinger. Administrationsopgaverne kan være placeret geografisk overalt i organisationen, og ansatte kan have begge slags opgaver.

Man kan ofte ikke differentiere imellem, hvad der er borgernær administration, og hvad der er borgernær service ud fra faggrupper. F.eks. kan faggruppen 'sygeplejersker' både stå for den administrative visitering og leveringen af selve velfærdsydelsen i form af sygepleje.



Hvor mange administrative stillinger er der i Ishøj Kommune?

Omregnet til fuldtidsstillinger er der samlet set ca. 400 administrative stillinger i Ishøj Kommune. Nedenstående tabel viser en fordeling på udvalgsniveau og afspejler kommunens konteringspraksis. Det betyder, at der kan forekomme forskydninger udvalgene i mellem, og administrative stillinger dækker både over ledere og medarbejdere.

En stor andel af de administrative stillinger ligger under Økonomi- og Planudvalget, som også betragtes som kommunens personaleudvalg med ansvaret for kommunens administrative områder.

Der er også en del administrative stillinger under f.eks. Børne- og Undervisningsudvalget og Social- og Sundhedsudvalget. Det er sammenlagt de to udvalg, som har størstedelen af alle kommunens ansatte, herunder myndighedsopgaver og mange driftssteder med tilhørende ledere og administrative personaler.

Antal administrative fuldtidsstillinger opgjort på udvalgsniveau i Ishøj Kommune

| | Administrative stillinger i alt (omregnet til fuldtidsstillinger) | Procentdel af det samlede antal fuldtidsstillinger |
|---|--|--|
| Økonomi- og Planudvalget | 175 | 43 % |
| Teknik- og Bygningsudvalget | 12 | 3 % |
| Klima- og Miljøudvalget | 8 | 2 % |
| Børne- og Undervisningsudvalget | 86 | 21 % |
| Kultur- og Fritidsudvalget | 22 | 5 % |
| Social- og Sundhedsudvalget | 65 | 16 % |
| Erhvervs- og Beskæftigelsesudvalget | 40 | 10 % |
| Administrative fuldtidsstillinger i alt | 408 | 100 % |

Figur 3. Data afspejler vores konteringspraksis, det vil sige måden, som vi registrerer udgifterne på budget- og regnskabsmæssigt. Tabellen skal give en indikation på fordelingen mellem udvalgene. I opgørelsen er ledere på institutioner, skoler, plejehjem, kulturinstitutioner mv. fordelt under de respektive fagudvalg. Kilde: Kommunernes og Regionernes løndatakontor (KRL) udtræk pr. 1. maj 2022.

Borgernær og ikke-borgernær administration

I den offentlige debat bliver der ofte sondret mellem de "kolde" og "varme" hænder i velfærdssamfundet. Hvor de "varme hænder" henviser til kommunalt ansatte, som har nær kontakt med borgerne, mens de "kolde hænder" er kommunalt ansatte, der arbejder på rådhuset.

Der sker i samfundet en stigende erkendelse af, at man ikke længere kan sondre på denne måde, da de er hinandens forudsætninger. Opgaverne ikke er delt så skarpt op, og administration sker både centralt og decentralt. Vi vil derfor gerne introducere en ny kategorisering i form af borgernær og ikke-borgernær administration.

Kommunerne har nogle pålagte lovpligtige administrationsopgaver, men også andre opgaver som de selv frit kan vælge at udvikle og yde til gavn for borgerne. Begge slags administrationsopgaver findes i både den borgernære og ikke-borgernære administration.

Det er ikke helt enkelt at differentiere imellem den "borgernære" og "ikke-borgernære" administration. Kategoriseringen kommer f.eks. ikke an på, hvor de rent fysisk er placeret i kommunen. De to grupper kan



være placeret både centralt i administrationsbygningerne, såsom på rådhuset, men kan også være placeret decentralt på skoler, plejehjem osv. For eksempel kan byggesagsbehandlere, som laver byggetilladelser godt være placeret på rådhuset (borgernær administration), mens en kontoruddannet, der laver indkøb og personaleadministrative opgaver kan sidde på plejehjemmet (ikke-borgernær administration). Generelt er flere administrative funktioner i dag placeret decentralt i kommunerne.

Ligeledes kan der argumenteres for at lederstillinger både kan være borgernære og ikke-borgernære. F.eks. vil ledere på skoler og i daginstitutionerne i nogen udstrækning indgå i henholdsvis undervisningen, forældresamarbejdet og det pædagogiske arbejde på stuerne. Det vil være forskelligt fra institution til institution og fra skole til skole i hvilket omfang det forekommer. Det kan både være planlagte timer eller i forbindelse med vikardækning. Typisk vil en skoleleder dog have langt færre borger-nære opgaver end afdelingsleder osv.

Hvordan er fordelingen mellem borgernær og ikke-borgernær administration i Ishøj?

Ca. 2/3 af de administrative stillinger i Ishøj Kommune kan betegnes som borgernær administration. Selv under Økonomi- og Planudvalget er omkring 1/4 % af de administrative stillinger borgernære. Det er bl.a. medarbejdere i Borgerservice og Jobcenteret. I nedenstående opgørelse er ledere på institutioner, skoler, plejehjem, kulturinstitutioner osv. kategoriseret som borgernær-administration.

Andel borgernær administration i Ishøj Kommune:

| | Administrative stillinger i alt (omregnet til fuldtidsstillinger) | Borgernære administrative stillinger (omregnet til fuldtidsstillinger) |
|--|---|--|
| Økonomi- og Planudvalget | 175 | 44 |
| Teknik- og Bygningsudvalget | 12 | 12 |
| Klima- og Miljøudvalget | 8 | 8 |
| Børne- og Undervisningsudvalget | 86 | 86 |
| Kultur- og Fritidsudvalget | 22 | 22 |
| Social- og Sundhedsudvalget | 65 | 65 |
| Erhvervs- og Beskæftigelsesudvalget | 40 | 40 |
| Samlede andel af borgernær adm. | 408 | 277 |

Figur 4. Data afspejler vores konteringspraksis, det vil sige måden, som vi registrerer udgifterne på budget- og regnskabsmæssigt. Tabellen skal give en indikation på fordelingen mellem udvalgene. I opgørelsen er ledere på institutioner, skoler, plejehjem, kulturinstitutioner mv. fordelt under de respektive fagudvalg. Kilde: Kommunernes og Regionernes løndatakontor (KRL) udtræk pr. 1. maj 2022 samt administrationens egne opgørelser.

Hvilke kommunale administrative opgaver er der?

Kommunale administrative opgaver kan opdeles i fire kategorier²:

1. **Myndighedsopgaver** (borgernær administration)

Opgaver, hvor kommunen som myndighedsudøver træffer en afgørelse med mere eller mindre direkte konsekvenser for borgere, foreninger eller virksomheder. Eksempler er sagsbehandling af

² Definitionen af kommunale administrative opgaver er til dels baseret på KL's definitioner.



byggesager, ansøgning om sociale ydelser, miljøgodkendelser, visitering til plejehjem, gravetilladelser mv.

2. **Administrative støttefunktioner** (ikke-borgernær administration)

Funktioner som understøtter den primære drift og myndighedsudøvelsen i kommunen og omfatter opgaver, man også findes i private virksomheder. F.eks. lønadministration, betaling af fakturaer (ca. 59.000 årligt), budgetlægning, regnskabsaflæggelse, it-drift og support, post, trykkeri, journalisering, HR relaterede opgaver såsom ansættelser, lønforhandling, MED organisation, TR mv. De administrative støttefunktioner er i alle centre og understøtter den samlede kommunale organisation. Skal-opgaver er fx revision af kommunens budgetter, hvilket er lovpligtigt og ikke kan spares væk.

3. **Sekretariatsbetjening** (ikke-borgernær administration)

Funktioner der servicerer det politiske niveau, byråd, stående udvalg, råd, nævn, MED organisationen mv. F.eks. udarbejdelse af dagsordener og referater vedrørende byråds- og udvalgsmøder, besvarelse af spørgsmål fra byrådsmedlemmer, juridiske opgaver, kommunikationsarbejde, analyseopgaver mv. I Ishøj er der udover byrådet 7 stående politiske udvalg og flere udvalg, råd, nævn, bestyrelser, kommissioner mv.³ Antallet af stående udvalg er ikke reguleret i styrelsesloven og nogle råd, nævn mv. er lovpligtige, mens andre er frivillige. I princippet er det muligt at reducere i antallet af stående udvalg og nedlægge frivillige råd, nævn mv. og som konsekvens heraf reducere sekretariatsbetjeningen tilsvarende.

4. **Ledelse** (ikke-borgernær/borgernær administration)

Den administrative og politiske ledelse af organisationen. Den administrative og faglige ledelse er både centralt og decentralt placeret, og skaber rammerne for udviklingen og driften af kommunen. Den politiske ledelse er borgmesteren og byrådet, som laver strategier og beslutter handlingsplaner for kommunen. Den administrative ledelse har 4 ledelsesniveauer i kommunen. Der er 3 direktører (niveau 1), 9 centerchefer (niveau 2), 52 institutions- og afdelingsledere (niveau 3) og 57 ledere (niveau 4). Det er forskelligt om ledere på niveau 4 har personaleansvar, eller om de udelukkende har faglig ledelse. I alt er der 121 ledere i kommunen. Jo højere lederen er i hierarkiet, jo mere tid bruger lederen på ledelse. Niveau 3 og 4 ledere bruger mere tid på borgernær drift og sagsbehandling end ledere på niveau 1 og 2, som bruger mere tid på politisk rådgivning, organisationsudvikling, økonomistyring, pressehåndtering mv. Ledelse kan derfor både betragtes som borgernær og ikke-borgernær administration, alt efter placering og funktion. Under ledelse er bl.a. udgifter til lederløn, vederlag til politikere, tidsskrifter, IT, netværk, konferencer, rejser og uddannelse.

³ I Ishøj Kommune er der følgende råd, udvalg, nævn osv. Stående udvalg: Byrådet, Økonomi- og Planudvalget, Børne- og Undervisningsudvalget, Kultur- og Fritidsudvalget, Social- og Sundhedsudvalget, Teknik- og Bygningsudvalget, Klima- og Miljøudvalget, Erhvervs- og Beskæftigelsesudvalget. Andre nævn og råd: Beboerklagenævnet, Handicaprådet, Huslejenævnet, Ishøj Erhvervsråd, Ishøj Idrætsråd, Seniorrådet, Tilgængelighedspanelet, Udsatterrådet, Børn- og Ungeudvalget, Folkeoplysningsudvalget, Medborgerforum, Grønt Forum, Ishøj Fælles Elevråd mv. MED-organisationen: HovedMED, RådhusMED og 39 LokalMED.



De fire kategorier af kommunale administrationsopgaver forudsætter hinanden og har alle borgeren i centrum. Uanset om det er sygeplejersken eller økonomikonsulenten i kommunen, har de som mål at levere velfærd af høj kvalitet til borgerne i kommunen, enten igennem direkte borgernær administration eller som understøttende ikke-borgernær administration.

Hvad består de forskellige administrative opgaver af?

Nedenstående figurer viser eksempler på, hvilke opgaver som ligger under henholdsvis myndighedsopgaver, administrative støttefunktioner, sekretariatsbetjening og ledelse.

