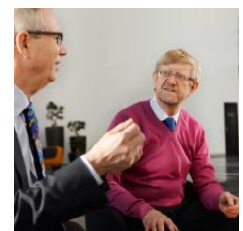
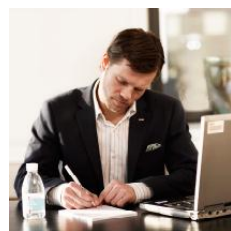
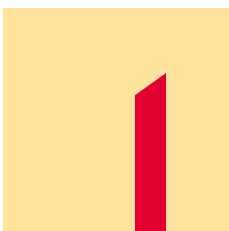


# Udgifter til ledelse og administration i den danske folkeskole



## Indhold

<b>1</b>	<b>INDLEDNING</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>SAMMENFATNING OG RESULTATER</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>LEDELSE OG ADMINISTRATION PÅ SKOLENIVEAU</b> .....	<b>7</b>
3.1	Regnskabsmetoden .....	7
3.2	Personalemetoden .....	9
	3.2.1 Hvad bruges pengene til? .....	9
<b>4</b>	<b>LEDELSE OG ADMINISTRATION PÅ FORVALTNINGSNIVEAU</b> .....	<b>12</b>
4.1	Regnskabsmetoden .....	12
4.2	Personalemetoden .....	13
	4.2.1 Hvad bruges pengene til? .....	13
<b>5</b>	<b>UDGIFTER TIL DEN POLITISKE LEDELSE AF FOLKESKOLEN</b> .....	<b>17</b>
5.1	Regnskabsmetoden .....	17
5.2	Personalemetoden .....	18
<b>6</b>	<b>FOLKESKOLEN I DEN KOMMUNALE ØKONOMI</b> .....	<b>19</b>
6.1	De samlede udgifter til folkeskolen .....	19
<b>7</b>	<b>METODE OG AFGRÆNSNING</b> .....	<b>21</b>
7.1	2 opgørelsesmetoder .....	21
7.2	Afgrænsning af ledelse og administration .....	22
7.3	Ledelse og administration i den kommunale organisation .....	23
	7.3.1 Det politiske niveau .....	23
	7.3.2 Forvaltningsniveauet .....	24
	7.3.3 Det lokale niveau .....	26
<b>8</b>	<b>UNDERSØGELSENS DESIGN</b> .....	<b>28</b>
8.1	Udvælgelse af kommuner .....	28
8.2	Dataindsamling .....	29
8.3	Beregningsmetoder .....	29
	8.3.1 Regnskabsmetoden .....	29
	8.3.2 Personalemetoden .....	31
8.4	Forbehold og metodemæssige udfordringer .....	32

*BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab og BDO Kommunernes Revision, Godkendt revisionsaktieselskab, begge danskejede revisions- og rådgivningsvirksomheder, er medlemmer af BDO International Limited - et UK-baseret selskab med begrænset hæftelse - og dele af det internationale BDO netværk bestående af uafhængige medlemsfirmaer. BDO er varemærke for både BDO netværket og for alle BDO medlemsfirmaerne. BDO i Danmark beskæftiger godt 1.000 medarbejdere, mens det verdensomspændende BDO netværk har næsten 48.800 medarbejdere i 135 lande.*

# 1 INDLEDNING

Med Danmarks Lærerforening som opdragsgiver, har BDO estimeret udgifterne til ledelse og administration i den danske folkeskole.

Undersøgelsen udspringer af et ønske hos Danmarks Lærerforening om at få sat fakta og proportioner på ressourceanvendelsen til ledelse og administration, som led i en debat om hvad pengene bruges til i folkeskolen.

Ved at bruge regnskabsdata for alle de danske kommuner har BDO estimeret et samlet udgiftsniveau for ledelse og administration i folkeskolen. Derudover har BDO indhentet oplysninger fra nogle kommuner med henblik på at belyse hvilke konkrete ledelsesmæssige- og administrative opgaver og funktioner, der bruges penge på.

Som det vil fremgå af analysen, er det vanskeligt at foretage helt nøjagtige opgørelser af udgifterne til ledelse og administration. Vanskelighederne knytter sig både til opgørelsesmetoderne og til de enkelte kommuners konteringspraksis, og giver tilsammen en vis usikkerhedsmargin på undersøgelsens resultater.

Analysen er en ren udgiftsanalyse, og undersøger ikke den ledelsesmæssige- eller administrative produktivitet og effektivitet. Dermed kan analysen ikke svare på, om de givne udgiftsniveauer er høje eller lave.

## 2 SAMMENFATNING OG RESULTATER

Denne analyse har til formål at estimere udgifterne til ledelse og administration i folkeskolen, som i denne sammenhæng afgrænses som kommunale folke- og specialskoler samt SFO. Som grundlag for analysen anvendes både regnskabsdata fra 2013 for alle danske kommuner og opgørelser fra 7 danske kommuner vedrørende fordelingen af udgifter på en række administrative- og ledelsesmæssige funktioner i relation til folkeskolen. Det primære sigte med analysen er at estimere hvor mange penge, der bruges på forskellige funktioner på de enkelte skoler samt i de kommunale forvaltninger. Sekundært estimeres også de samlede udgifter til ledelse og administration af folkeskolen samt udgifterne til den kommunalpolitiske ledelse af folkeskolen.

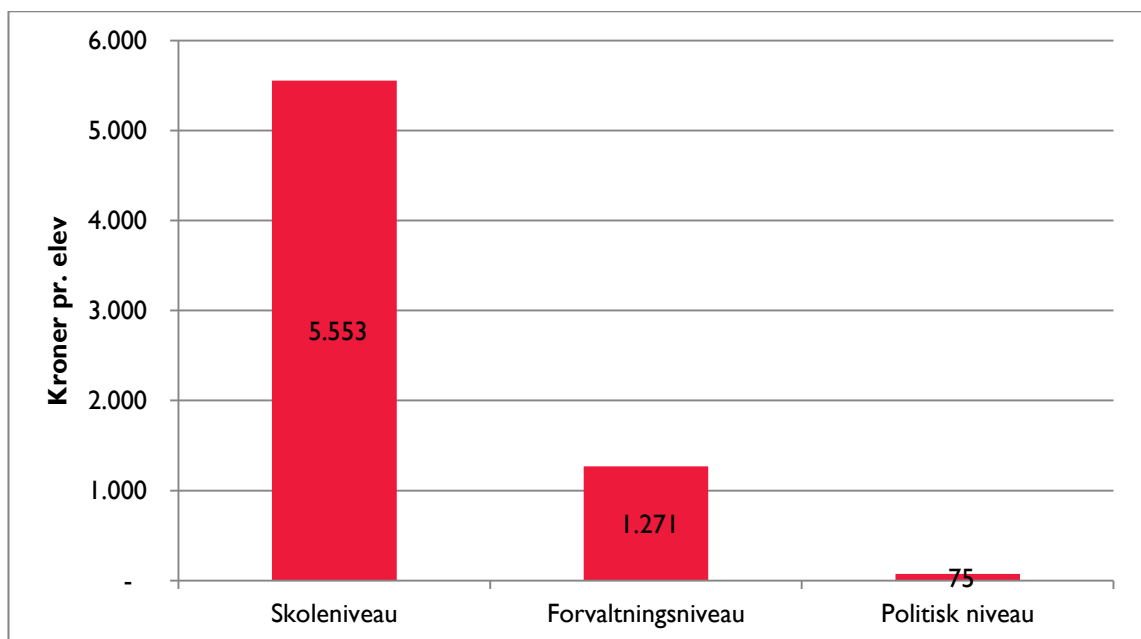
Gennem analysen bruges to metoder; regnskabsmetoden og personalemetoden, der hver især adskiller sig med hensyn til måden ressourceforbruget opgøres på: Regnskabsmetoden tager afsæt i konterede udgifter på relevante konti og funktioner, mens der i personalemetoden anvendes opgjorte årsværk for specifikke stillingskategorier ganget med lønudgiften.

På baggrund af udgiftsfordelingen i 7 kommuner har BDO estimeret, at de samlede udgifter til ledelse og administration af folkeskolen udgør ca. 3,9 mia. kr. årligt - svarende til ca. 6.900 kr. pr. elev. Udgifterne til administration og ledelse udgør dermed 7,4 % af de samlede udgifter til folkeskolen.

- 81 % - svarende til 3,1 mia. kr. pr. år anvendes lokalt på skolerne.
- 18 % - svarende til 710 mio. kr. pr. år anvendes i de kommunale forvaltninger.
- 1 % - svarende til 42 mio. kr. pr. år anvendes på den kommunalpolitiske ledelse.

Opgøres udgifterne pr. elev i folkeskolen fordeler de sig som vist i Figur 1.

**Figur 1. Estimerede årlige udgifter pr. elev til ledelse og administration i folkeskolen.**

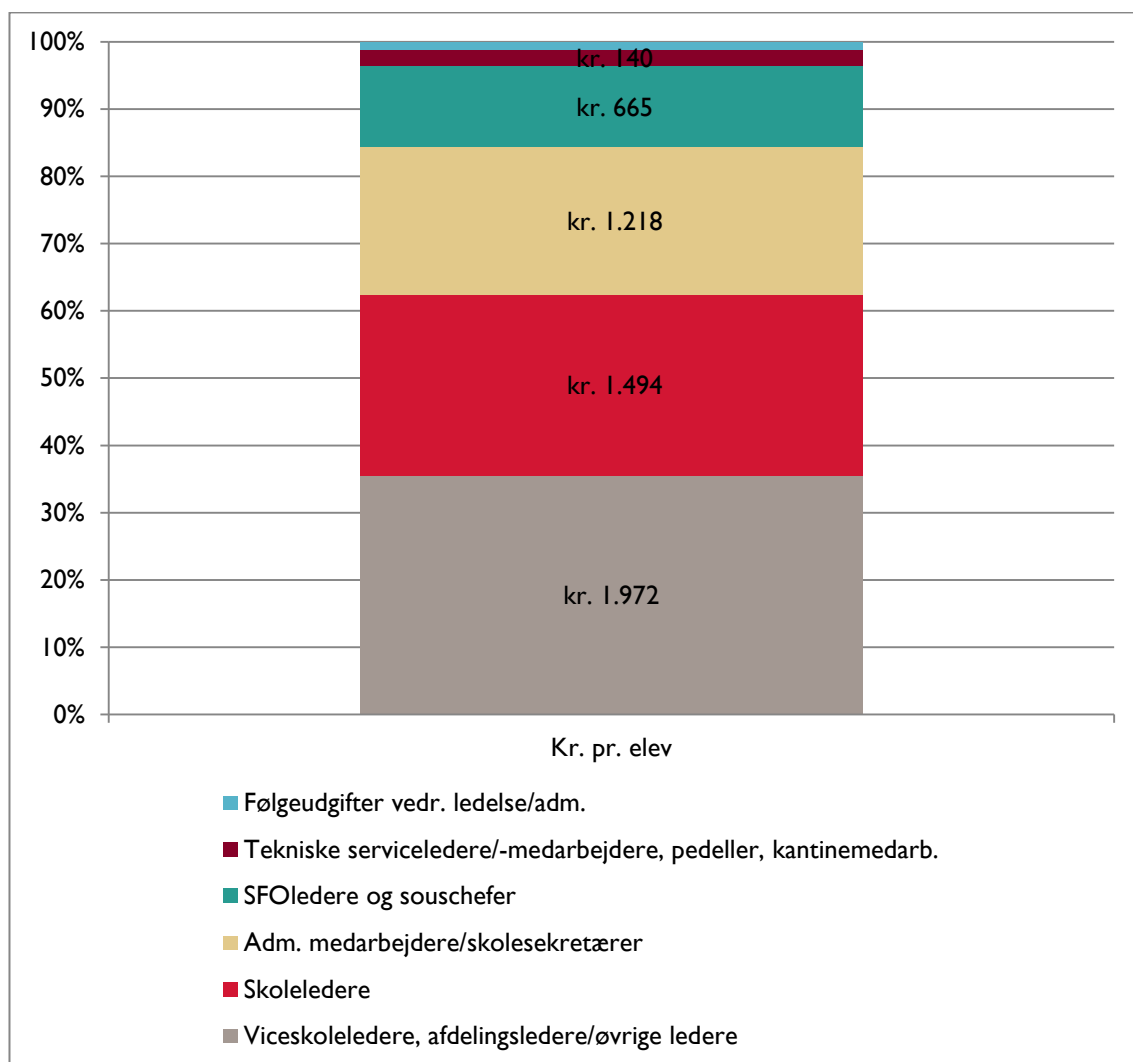


I forhold til gennemsnittet, svarer udgiftsvariationen mellem kommunerne til ca. 245 kr. pr. elev. Fordelt på skole- og forvaltningsniveau svarer det til ca. 200 kr. pr. elev på skoleniveau og 45 kr. pr. elev på forvaltningsniveau. Det er væsentligt at bemærke, at dette alene er et spredningsmål, og ikke en vurdering af et besparelspotetiale.

Ud af de ca. 3,1 mia. kr., der anvendes på skoleniveau, kan 2/3 af udgifterne henføres til skolens ledelse, mens 1/3 af udgifterne kan henføres til administrative medarbejdere samt SFO-ledere, teknisk service og mindre følgeudgifter til eksempelvis kurser og lignende.

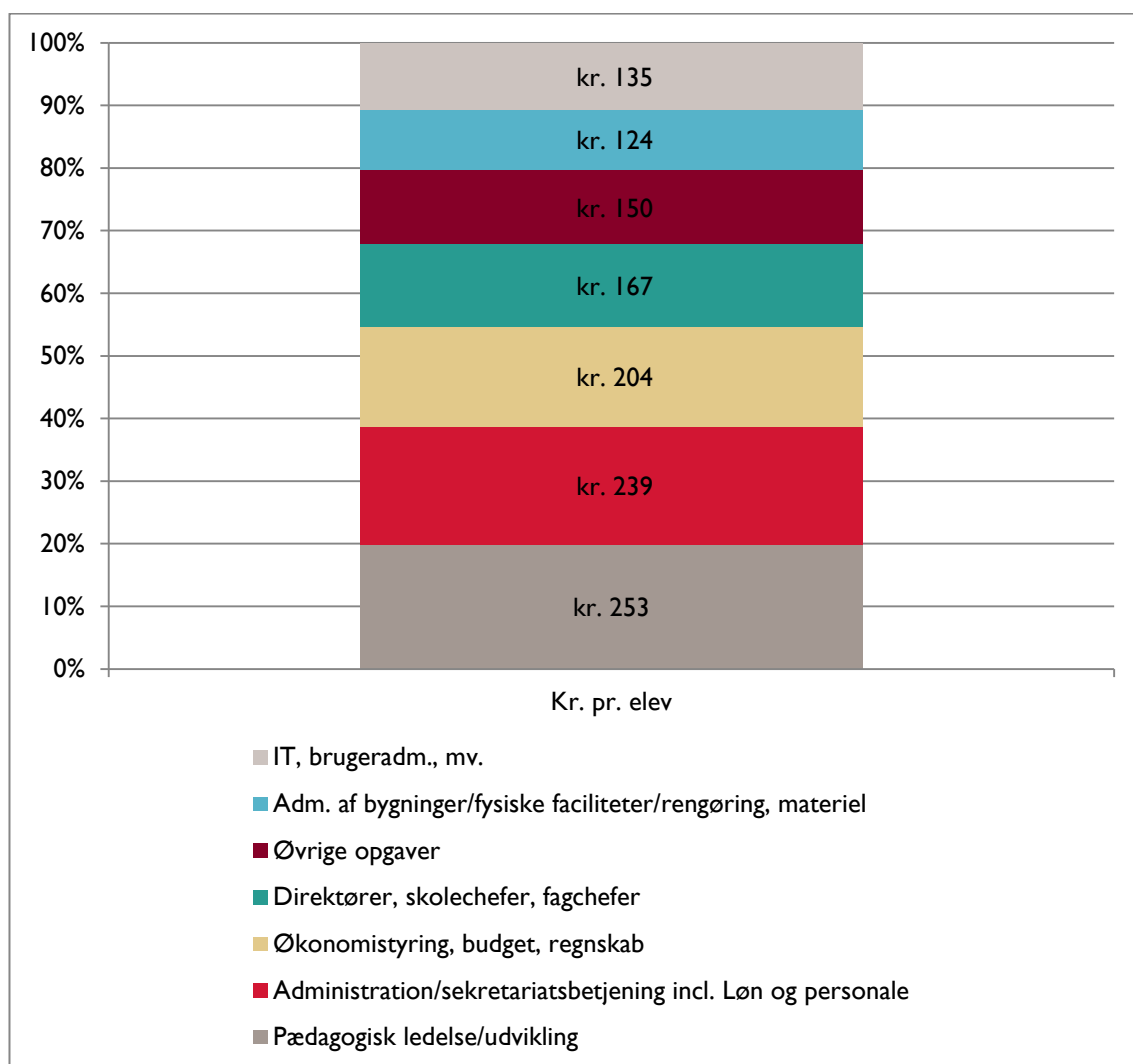
Fordelingen af udgifter pr. elev fremgår af Figur 2.

Figur 2. Estimeret fordeling af udgifter til ledelse og administration på skoleniveau.



Ud af de ca. 710 mio. kr., der anvendes på forvaltningsniveau, dækker hovedparten af udgifterne aktiviteter som pædagogisk ledelse og udvikling, generel administration og sekretariatsbistand samt økonomistyring. Her til kommer lønudgifter til direktører og chefer, administration og ledelse vedrørende IT, bygninger samt kørsel og rengøring. Fordelingen fremgår af Figur 3.

**Figur 3. Estimeret fordeling af udgifter til ledelse og administration på forvaltningsniveau.**



Ud af de ca. 42 mio. kr. der anvendes på de kommunalpolitiske ledelse af folkeskolen er ca. 3/4 vederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer, mens ca. 1/4 er udgifter til blandet andet møder, rejser, kurser og konferencer.

## 3 LEDELSE OG ADMINISTRATION PÅ SKOLENIVEAU

### 3.1 REGNSKABSMETODEN

Regnskabsdata for 2013 viser, at der på funktionerne 3.22.01, .05 og .08 - gruppering 200 er konteret udgifter for ca. 2,6 mia. kr. Fordelingen fremgår af Tabel 1.

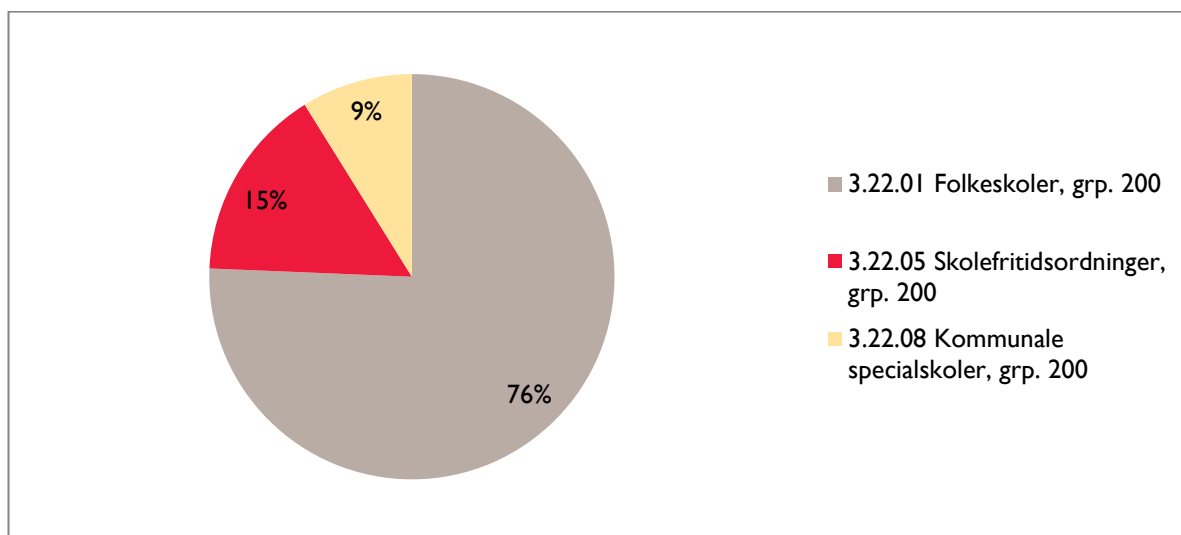
*Tabel 1. Konterede bruttodriftsudgifter til ledelse og administration på skoleniveau. Regnskab 2013, (1.000 kr.)*

Funktioner	BDU. Regnskab 2013	Andel
3.22.01 Folkeskoler	1.986.807	76 %
3.22.05 Skolefritidsordninger	406.561	15 %
3.22.08 Kommunale specialskoler	232.946	9 %
I alt	2.626.314	100 %

*Opgørelsen er afgrænset ved gruppering 200 på funktionerne 3.22.01, 3.22.05 og 3.22.08 - arterne 1-5.9.*

Fordelingen af udgifter er vist i Figur 4.

*Figur 4. Fordeling af gruppering 200-udgifter på funktioner. Regnskab 2013.*



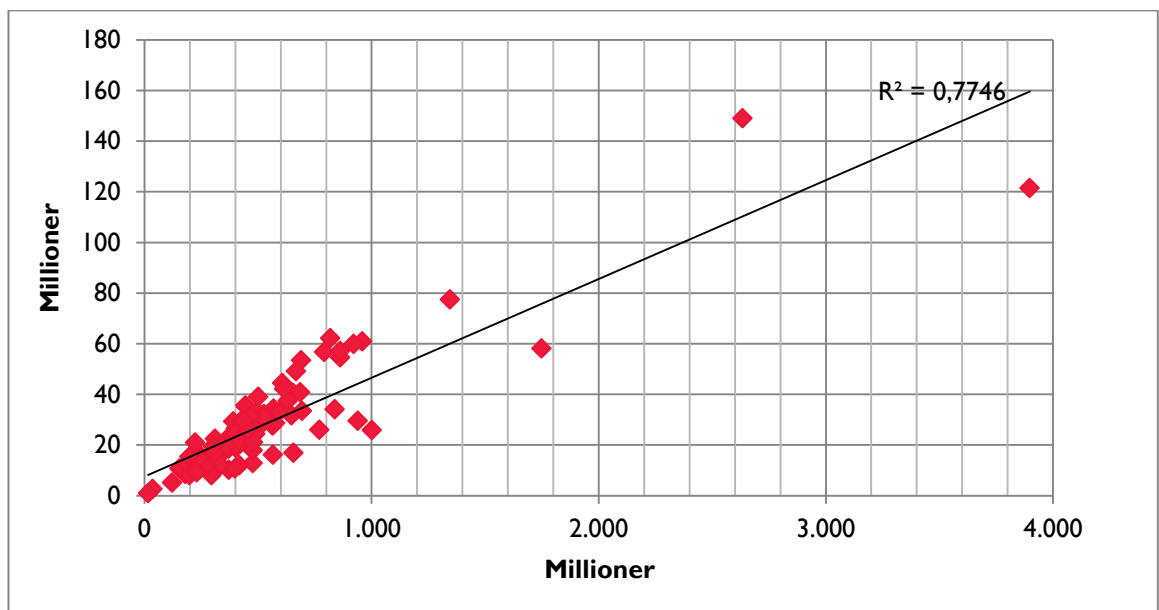
Vedrørende folkeskoler er der konteret ca. 2 mia. kr. - svarende til 76 % af de samlede udgifter på gruppering 200.

Hvis man ser på hvordan gruppering 200-udgifterne fordeler sig i forhold til de samlede konterede udgifter på funktionerne 3.22.01, 3.22.05 og 3.22.08 ses der en tydelig lineær sammen-

hæng, dog med en begyndende ”megafon-form” - eller øget varians - i takt med at de samlede udgifter på de tre funktioner øges.

Eksempelvis varierer nogle af kommunerne med folkeskoleudgifter lige under 1 mia. kr. med op til 35 mio. kr. i gruppering 200-udgifter. Om disse variationer skal forklares med opgørelsesmetoderne, konteringspraksis eller reelle udgiftsforskelle ligger udenfor sigtet med denne analyse.

**Figur 5. Udgifter på gruppering 200 i forhold til de samlede udgifter på 3.22.01, 3.22.05 og 3.22.08. Regnskab 2013.**





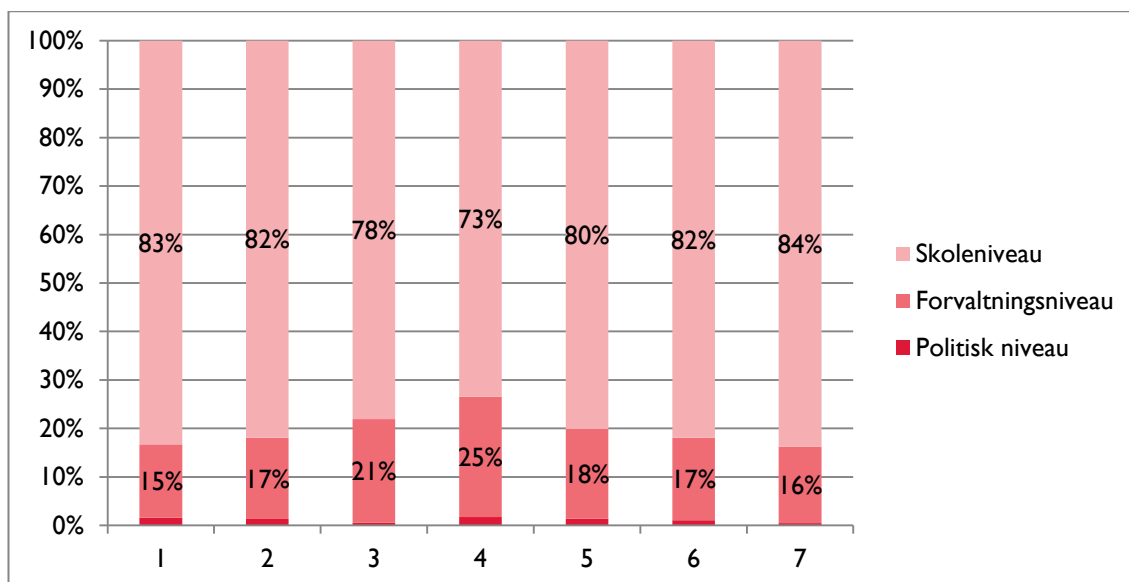
## 3.2 PERSONALEMETODEN

På baggrund af de opgjorte udgiftsfordelinger i 7 kommuner kan udgifterne til ledelse og administration på skoleniveau estimeres til ca. 3,1 mia. kr.<sup>1</sup> Det er ca. 475 mio. kr. - eller 18 % mere end det som er registreret på gruppering 200.

Som det fremgår af Figur 6, nedenfor afholdes langt de fleste af de udgifter, der vedrører ledelse og administration på skoleområdet på den enkelte folkeskole. I gennemsnit anvendes 81 % af de samlede udgifter på skoleniveau og andelen varierer mellem 73 % i den kommune, der har den laveste andel til 84 % i den kommune, der har den højeste andel.

Tilsvarende udgør den andel, der vedrører udgifter på skoleniveau i gennemsnit 18,4 % og andelen varierer mellem 15 % i den kommune, der har den laveste andel til 25 % i den kommune, der har den højeste andel.

**Figur 6. Fordeling af udgifter til ledelse og administration. 7 kommuner.**

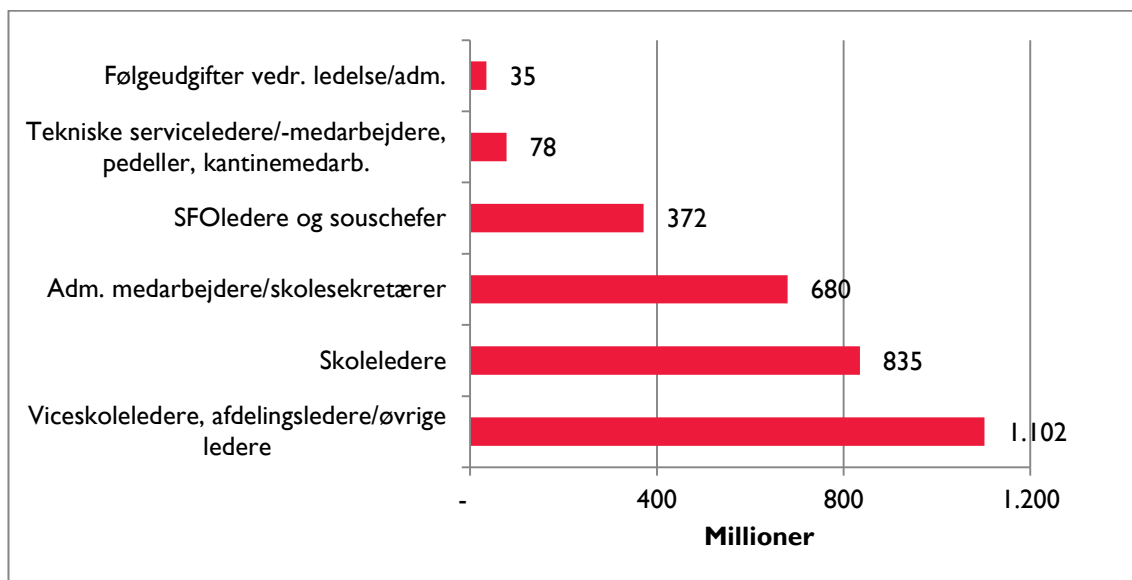


### 3.2.1 HVAD BRUGES PENGENE TIL?

Nedenfor vises fordelingen af de samlede udgifter til de administrative og ledelsesmæssige funktioner, der kan henføres til de enkelte skoler.

<sup>1</sup> Beregnet på baggrund af lineær regression - se afsnit 8.3.2

Figur 7. Estimeret fordeling af ressourcer til ledelse og administration på lokalt niveau.



**Viceskoleledere, afdelingsledere og øvrige ledere** udgør i gennemsnit 36 % af udgifterne til ledelse og administration på skoleniveau - svarende til 1,1 mia. kr. Kommunernes andele varierer mellem 27 % og 50 %.

**Skoleledere** udgør i gennemsnit 27 % af udgifterne til ledelse og administration på skoleniveau - svarende til 835 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem 18 % og 35 %.

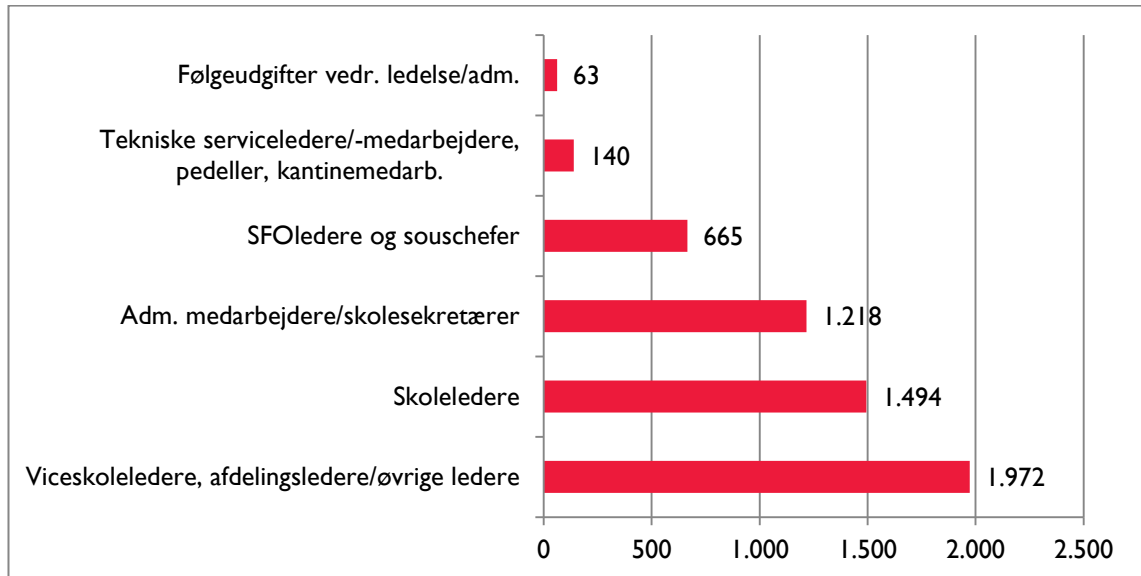
**Administrative medarbejdere og skolesekretærer, m.v.** udgør i gennemsnit 22 % af udgifterne til ledelse og administration på skoleniveau - svarende til 680 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem 16 % og 29 %.

**SFO-ledere og -souschefer** udgør i gennemsnit 12 % af udgifterne til ledelse og administration på skoleniveau - svarende til 372 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem 0<sup>2</sup> og 16 %.

Hvis udgifterne fordeles pr. elev, svarer det til gennemsnitlig 5.553 kr. med en spredning på ca. 200 kr., som fordeler sig på følgende udgiftskategorier:

<sup>2</sup> En kommune har opgjort SFO-ledere under "øvrige ledere".

**Figur 8. Estimerede udgifter til ledelses- og administrationsopgave på skoleniveau. 2013. Kr. pr. elev.**



Variationen i udgiftsandele mellem kommuner og stillingskategorier giver anledning til at rejser spørgsmålet om hvor mange udgifter, der eventuelt kan spares, hvis alle kommuner bruger ligeså få penge pr. elev, som de kommuner der i dag bruger færrest penge pr. elev.

Imidlertid er der en række udgifter, der "hænger sammen". Hvis en kommune f.eks. har relativt få udgifter på skoleledere fordi kommunen har gennemført en skolestrukturændring, der har reduceret antallet af selvstændige skoler, kan kommunen omvendt have relativt flere udgifter til viceskoleledere eller afdelingsledere, fordi de tidligere selvstændige skoler nu er blevet afdelinger af en anden skole.

Den samme problematik gør sig gældende i forhold til en række administrative støttefunktioner som økonomistyring, HR- og løn, teknisk service, kørselsadministration og lignende. Nogle kommuner kan have en udpræget decentral opgaveløsning og kan derved have relativt få udgifter til disse funktioner på forvaltningsniveau, mens andre kommuner har en udpræget centraliseret varetagelse af støtteopgaver, og dermed relativt højere udgifter på forvaltningsniveau.

Det kræver derfor konkrete analyser i de enkelte kommuner for at identificere eventuelle besparelsespotentialer.

## 4 LEDELSE OG ADMINISTRATION PÅ FORVALTNINGSNIVEAU

Det er BDOs erfaring - både generelt og fra de gennemførte interviews i denne undersøgelse - at kommunerne har relativt vanskeligt ved at opgøre de faktisk medgåede ressourcer til ledelse og administration på forvaltningsniveau.

Ud over de udfordringer, der knytter sig til opgørelsesmetoder og konteringsregler, viser de gennemførte interviews med kommunerne, at mange ledere og medarbejdere har et ret bredt arbejdsfelt med opgaver, der dækker flere sektorområder. Dette gælder ikke mindst for administrative medarbejdere, der arbejder med løn- og personaleforhold, økonomi eller generel sekretariatsbetjening.

I det følgende søges det at opstille et estimat for udgifterne til ledelse og administration på forvaltningsniveau.

### 4.1 REGNSKABSMETODEN

På de funktioner, der vurderes at rumme de mest relevante udgifter til central administration og ledelse på folkeskoleområdet, er der registreret udgifter for 23,9 mia. kr. i 2013. Det er imidlertid langt fra alle udgifterne, der vedrører folkeskolen.

Hvis det forudsættes, at ledelse og administration af folkeskolen udgør 4,6 %<sup>3</sup> af udgifterne på de valgte funktioner på hovedkonto 6, kan de samlede udgifter estimeres til ca. 1,1 mia. kr.

*Tabel 2. Estimat for udgifter til ledelse og administration på forvaltningsniveau. Regnskab 2013 (mio. kr.).*

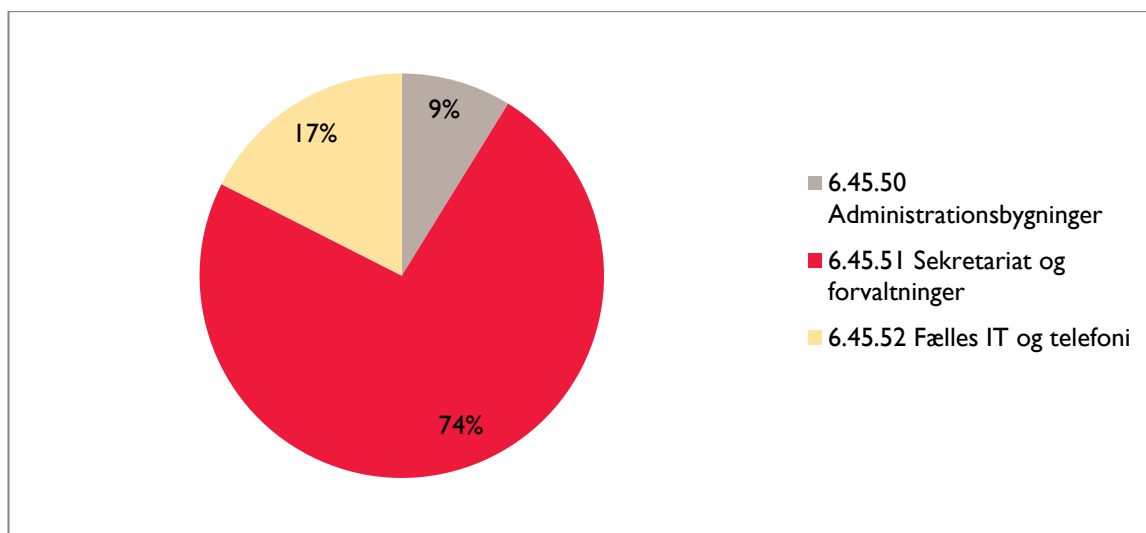
	Alle Kommuner BDU, Regnskab 2013	Vægt	Bruttodriftsudgifter til ledelse og administration
6.45.50 Administrationsbygninger	2.103,1	0,046	97,2
6.45.51 Sekretariat og forvaltninger	17.589,2	0,046	812,7
6.45.52 Fælles IT og telefoni	4.185,0	0,046	193,4
<b>I alt</b>	<b>23.877,2</b>		<b>1.103,3</b>

*Anm.: Opgørelsen omfatter arterne 1-5.9.*

<sup>3</sup> Den anvendte vægtning er beskrevet i afsnit 8.3.1.

Funktion 6.45.51 udgør med 74 % langt den største andel af udgifterne. Funktion 6.45.50 og 6.45.52 udgør henholdsvis 9 % og 17 % af udgifterne. Fordelingen fremgår af Figur 9, herunder.

Figur 9. Fordeling af udgifter til ledelse og administration af folkeskolen. Regnskab 2013, procent.



Interviews og data fra de 7 kommuner indikerer imidlertid, at der for så vidt angår hovedfunktion 6.45 - altså udgifter til de centrale stabs- og støttefunktioner - bruges færre ressourcer på skoleområdet end dette estimat.

## 4.2 PERSONALEMETODEN

Når kommunerne opgør udgifter der vedrører ledelse og administration i folkeskolen på det centrale forvaltningsniveau, udgør de i gennemsnit 18,4 % af de samlede udgifter. Dette dækker i sagens natur over betydelige variationer fra de mindste til de største kommuner. I alt kan udgifterne estimeres til 710 mio. kr.<sup>4</sup>

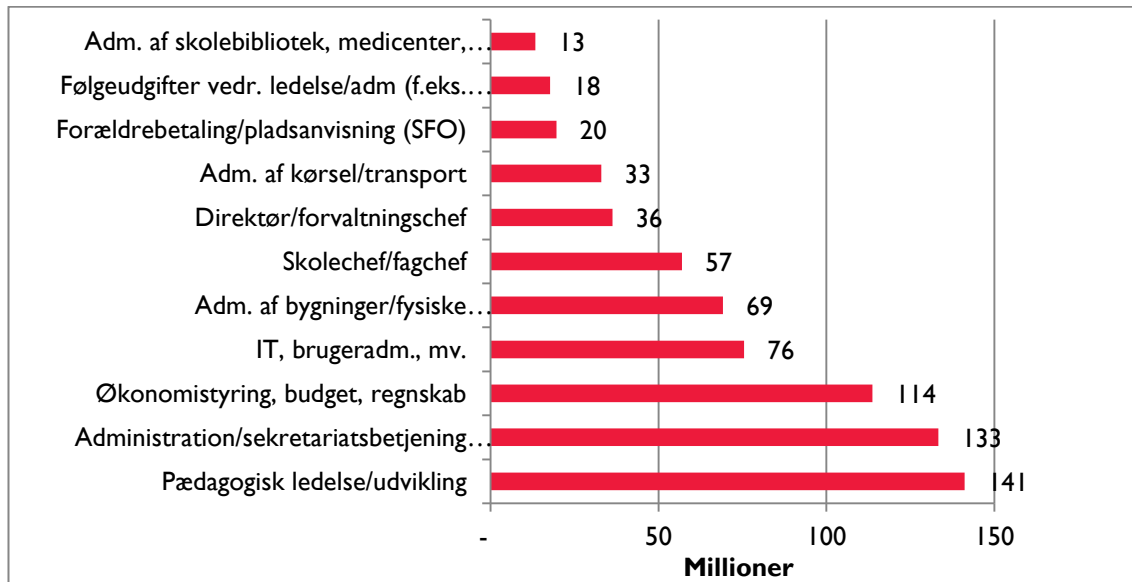
Når resultatet afviger med 394 mio. kr. fra det estimerede resultat i afsnit 4.1 skyldes det, at kommunerne ikke medregner de bygnings- og IT-driftsudgifter, der konteres som administration på funktionerne 6.45.50 og 6.45.52. Når disse udgifter fratrækkes udgør forskellen 103 mio. kr.

### 4.2.1 HVAD BRUGES PENGENE TIL?

Nedenfor vises en fordeling af de aktiviteter, som kommunerne udfører på det centrale forvaltningsniveau.

<sup>4</sup> Beregnet på baggrund af lineær regression - se afsnit 8.3.2

Figur 10. Fordeling af ledelses- og administrationsopgave på forvaltningsniveau. 2013.



**Pædagogisk ledelse/-udvikling samt øvrig udvikling** udgør i gennemsnit 20 % af udgifterne til ledelse og administration på forvaltningsniveau - svarende til 141 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem 10 % og 31 %.

Flere kommuner indikerer, at forberedelsen til implementeringen af folkeskolereformen har fyldt meget i 2013, som derfor ikke betragtes som et repræsentativt år.

**Administration/sekretariatsbetjening inkl. løn og personale-opgaver** udgør i gennemsnit 19 % af udgifterne til ledelse og administration på forvaltningsniveau - svarende til 133 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem 8 % og 27 %.

**Økonomistyring, budget, regnskab** udgør i gennemsnit 16 % af udgifterne til ledelse og administration på forvaltningsniveau - svarende til 114 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem 1 % og 27 %.

**IT og IT- brugeradministration** udgør i gennemsnit 11 % af udgifterne til ledelse og administration på forvaltningsniveau - svarende til 76 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem 3 % og 28 %.

Ligesom med administration af bygninger, fysiske faciliteter, rengøring og materiel er der forskellige organisatoriske konstruktioner, der kan gøre det vanskeligt at opgøre ressourcforbruget. Nogle kommuner har samlet opgaverne i en slags IT-servicecenter, mens andre har en udpræget decentral opgavevaretagelse.

**Administration af bygninger, fysiske faciliteter, rengøring og materiel** udgør i gennemsnit 10 % af udgifterne til ledelse og administration på forvaltningsniveau - svarende til 69 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem 0 % og 32 %.

Her ses en større variation imellem kommunerne. Det generelle billede er at det er vanskeligt at opgøre udgifterne, da denne type opgaver kan være placeret forskellige steder i organisationen. Nogle kommuner har forankret denne type opgaver i et egentlig "ejendomscenter"

eller Facility management-enhed, mens andre kommuner har placeret en større del af planlægning og administration vedrørende bygninger og rengøring på decentralt niveau.

**Skolechefer/fagchefer** udgør i gennemsnit 8 % af udgifterne til ledelse og administration på forvaltningsniveau - svarende til 57 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem 5 % og 16 %.

Igen skal forklaringerne søges i den enkelte kommunes organisering af folkeskoleområdet i den samlede kommunale forvaltningsstruktur. Der findes en række organisatoriske varianter i kommunerne med hensyn til antallet af fagområder man er direktør eller chef for, og derfor vil der også være variationer i det ressourceforbrug, der kan henføres til ledelse af folkeskolen.

På de øverste ledelsesniveauer i forvaltningerne finder man **Direktører og forvaltningschefer**. Udgifterne hertil udgør i gennemsnit 5 % af udgifterne til ledelse og administration på forvaltningsniveau - svarende til 36 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem henholdsvis 2 % og 10 %.

**Planlægning og administration af elevkørsel/elevtransport** udgør i gennemsnit 5 % af udgifterne til ledelse og administration på forvaltningsniveau - svarende til 33 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem 0 % og 9 %.

Der er ikke registreret større variationer mellem kommunerne, men også her er det vigtigt at være opmærksom på i hvilken grad planlægning af elevbefordring er forankret på den enkelte skole, i den centrale forvaltning eller det regionale trafikselskab. I undersøgelsen er ressourceforbruget ikke opgjort specifikt på skoleniveau, men indgår i opgaveporteføljen for administrative medarbejdere og skolesekretærer.

**Forældrebetaling og pladsanvisning vedrørende skolefritidsordninger** udgør i gennemsnit 3 % af udgifterne til ledelse og administration på forvaltningsniveau - svarende til 20 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem 1 % og 10 %.

**Følgeudgifter vedrørende ledelse og administration** - eksempelvis udgifter til møder, rejser og repræsentation, kurser, uddannelse, m.v. - udgør i gennemsnit 2 % af udgifterne til ledelse og administration på forvaltningsniveau - svarende til 18 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem 1 % og 5 %.

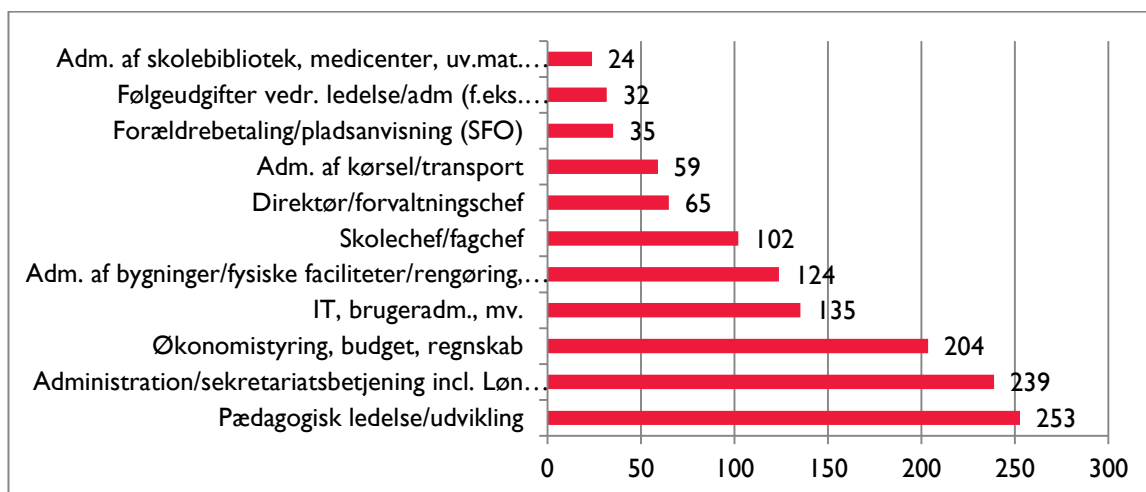
**Administration af skolebibliotek, mediecenter og materialesamlinger, m.v.** udgør i gennemsnit 2 % af udgifterne til ledelse og administration på forvaltningsniveau - svarende til 13 mio. kr. Kommunernes andele varierer mellem 0 % og 17 %.

Kommunerne i denne undersøgelse har både organiseret den type opgaver på centralt niveau og lokalt på skolerne, og der er derfor en vis variation i udgiftsfordelingen.

Med de ovenfor beskrevne fordelinger af det estimerede ressourceforbrug på forskellige typer af opgaver i de centrale forvaltninger, kan den gennemsnitlige udgiftsfordeling pr. elev opgøres som vist i Figur 11.

Hvis udgifterne fordeles pr. elev, svarer det til gennemsnitlig 1.271 kr., med en spredning på ca. 45 kr., som fordeler sig på følgende udgiftskategorier:

Figur 11. Estimerede udgifter til ledelses- og administrationsopgave på forvaltningsniveau. 2013.  
Kr. pr. elev.





## 5 UDGIFTER TIL DEN POLITISKE LEDELSE AF FOLKESKOLEN

### 5.1 REGNSKABSMETODEN

Med regnskabsmetoden kan det ikke direkte aflæses, hvor mange udgifter der kan relateres til den kommunalpolitiske ledelse af folkeskolen. Udgangspunktet for estimatet er derfor de samlede udgifter på udvalgte funktioner, som derefter vægtes med en "belastningsfaktor". Til dette estimat forudsættes det, at der er proportionalitet mellem folkeskolens relative andel af de samlede kommunale bruttodriftsudgifter og tidsforbruget hos kommunalpolitikere. Det er naturligvis en antagelse, der kan angribes, da denne proportionalitet ikke nødvendigvis findes i virkeligheden.

I afsnit 6.1 blev folkeskoleudgifterne opgjort til 11,9 % af de samlede kommunale driftsudgifter, og det er denne "vægt", der danner udgangspunkt for beregningen.

Jævnfør afgrænsningen af udgifter på det politiske niveau til funktionerne 6.42.40-6.42.42 kan udgiften opgøres - som vist i Tabel 3 - til 94,9 mio. kr., dvs., en lille million kr. årligt pr. kommune i Danmark.

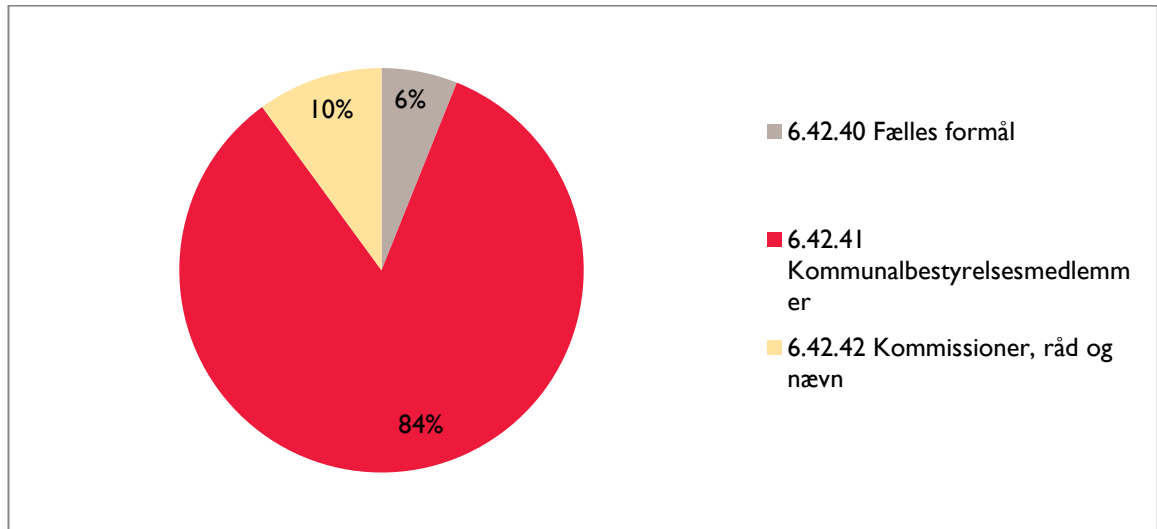
**Tabel 3. Estimeret udgift til ledelse og administration på det politiske niveau. Regnskab 2013 (mio. kr.).**

	Alle Kommuner BDU, Regnskab 2013	Vægt	Bruttodriftsudgifter til ledelse og administration
6.42.40 Fælles formål	48,4	0,119	5,8
6.42.41 Kommunalbestyrelsesmedlemmer	668,1	0,119	79,6
6.42.42 Kommissioner, råd og nævn	80,0	0,119	9,5
<b>I alt</b>	<b>796,3</b>		<b>94,9</b>

**Anm.: Opgørelsen omfatter arterne 1-5.9.**

Som det ses i Figur 12 udgør udgifterne på funktion 6.42.41 Kommunalbestyrelsesmedlemmer - det vil sige vederlag, erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, godtgørelser, diæter, rejseudgifter, udgifter til kurser, møder og repræsentation samt pension og efterløn til borgmestere m.v. - 84 % af udgifterne, og er dermed langt den største andel.

Figur 12. Fordeling af udgifter til ledelse og administration af folkeskolen. Regnskab 2013, procent.



## 5.2 PERSONALEMETODEN

I de kommuner som har bidraget med data til analysen udgør udgifterne på politisk niveau i gennemsnit 1,1 % af de samlede opgjorte udgifter til ledelse og administration af folkeskolen. De samlede udgifter kan dermed estimeres til 42,1 mio. kr.<sup>5</sup>

Kommunernes opgjorte udgifter til ledelse og administration på politisk niveau ligger således 37,4 mio. kr. lavere end det estimat på 94,9 mio. kr., der er beregnet på baggrund af regnskabsmetoden.

En forklaring kan givetvis dreje sig om opgørelsesmetoden, hvor store kommuner er så specialiserede i deres organisering, at det sandsynligvis kun er udgifter til det politiske udvalg med ansvar for skoleområdet, der er medregnet - og ikke de udgifter, der knytter sig til det samlede arbejde i kommunalbestyrelsen.

I lighed med estimatet på forvaltningsniveau er der altså forhold der taler for, at udgifterne der konteres på funktion 6.42.40 og 6.42.42 ikke er medtaget konsekvent i opgørelserne.

Dette taler for at sammenligningen alene foretages på funktion 6.42.41, og dermed udgør forskellen mellem de to estimater 37,5 mio. kr.

I perioder med eksempelvis skolestrukturændringer, eller - som nu - ved implementering af Folkeskolereformen giver kommunerne udtryk for, at kommunalpolitikernes tidsforbrug er højere, end i perioder med "normal drift".

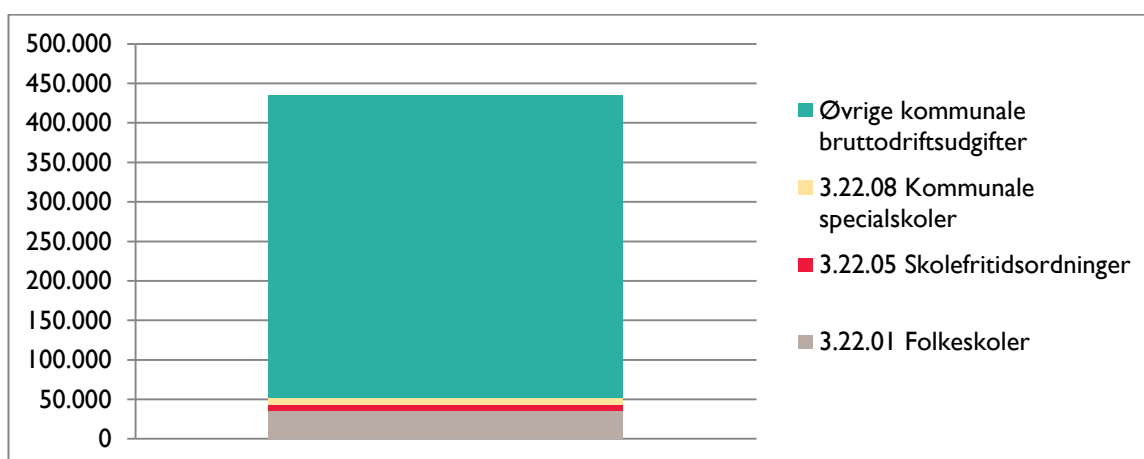
<sup>5</sup> Beregnet på baggrund af lineær regression - se afsnit 8.3.2

## 6 FOLKESKOLEN I DEN KOMMUNALE ØKONOMI

### 6.1 DE SAMLEDE UDGIFTER TIL FOLKESKOLEN

Målt på ressourceanvendelsen udgør folkeskolen et af de største kommunale serviceområder. Ud af kommunernes samlede bruttodriftsudgifter på ca. 434 mia. kr. i 2013, udgjorde den samlede driftsudgift til folkeskolen i alt 51,7 mia. kr. Med den valgte afgrænsning svarer de konterede driftsudgifter til folkeskolen dermed til 11,9 % af de samlede kommunale bruttodriftsudgifter.

Figur 13. Udgifter til folkeskolen. Regnskab 2013. Mio. kr.



Fordelingen af udgifterne til folkeskolen fremgår af Tabel 4, nedenfor:

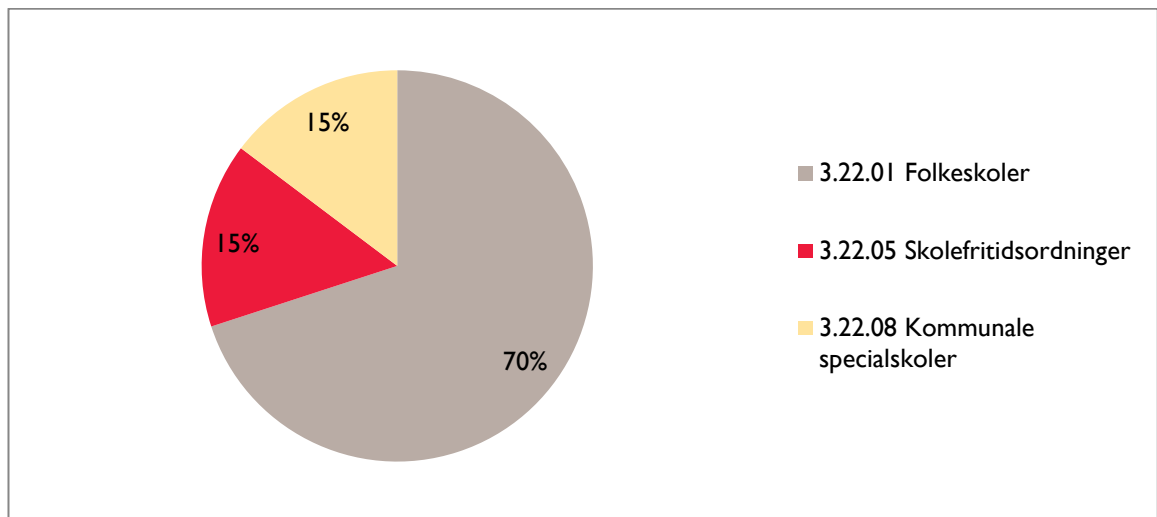
Tabel 4. Bruttodriftsudgifter til folkeskolen. Regnskab 2013 (mio. kr.).

Funktioner	BDU. Regnskab 2013
3.22.01 Folkeskoler	36.210
3.22.05 Skolefritidsordninger	7.910
3.22.08 Kommunale specialskoler	7.620
<b>I alt</b>	<b>51.737</b>

Anm.: Opgørelsen er afgrænset ved funktionerne 3.22.01, 3.22.05 og 3.22.08 og arterne 1-5.9.

Af de 51,7 mia. kr. udgør funktion 3.22.01 Folkeskolen 36,2 mio. kr., svarende til 70 % af udgifterne, og er dermed langt den største udgiftspost. SFO og kommunale specialskoler udgør henholdsvis 7,9 mia. kr. og 7,6 mia. kr. og tegner sig derfor næsten ligeligt for de sidste 30 % af udgifterne. Fordelingen fremgår af Figur 14.

Figur 14. Fordeling af udgifter til folkeskolen. Regnskab 2013.



## 7 METODE OG AFGRÆNSNING

I det følgende redegøres der for undersøgelsens design, de metodiske valg og opmærksomhedspunkter, som knytter sig til undersøgelsen. Det er vigtigt at være bekendt med disse forhold, da resultaternes styrke afhænger af de metodiske valg, der er truffet.

### 7.1 2 OPGØRELSESMETODER

Det er metodisk udfordrende at opgøre udgifter til ledelse og administration. **For det første** fordi det kræver en opgørelse af, hvad ledere og medarbejdere egentlig bruger tid deres på. **For det andet** fordi måden udgifterne til ledelse og administration konteres korrekt på, leverer en ret stor variationsbredde.

Som det også fremgår af KORA-rapporten ”*Sammenligning af kommunernes administration: To metoder - to resultater*”<sup>6</sup> findes der groft set to metoder til at opgøre udgifter til ledelse og administration:

- Regnskabsmetoden, og
- Personalemotoden

Begge metoder har fordele og ulemper, hvoraf de væsentligste beskrives i det følgende.

Ved brug af regnskabsmetoden opgøres de respektive udgifter ud fra den enkelte kommunes regnskaber, og kan derfor opgøres direkte i kroner og ører.

I modsætning til regnskabsmetoden benytter personalemotoden ikke i første omgang kroner og ører som opgørelsesenhed, men baserer sig i stedet på antal ansatte i administrationen, fordelt på stillingskategorier. Ønskes resultatet i kroner og ører kan antallet af ansatte ganges med gennemsnitslønninger for de respektive stillingskategorier.

Regnskabs- såvel som personalemotoden har hver sine fordele og ulemper, som kan ses af nedenstående tabel.

*Tabel 5. Fordele og ulemper ved regnskabsmetoden og personalemotoden.*

Tager opgørelsesmetoden højde for...	Regnskabsmetoden	Personalemotoden
Produktivitets- og kvalitetsforskelle?	-	-
At der også er decentral administration?	-	JA
Konteringsforskelle?	-	JA
Administrative udgifter udover løn (fx it-indkøb)?	JA	-

<sup>6</sup> <http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i4976/Sammenligning-af-kommunernes-administrationsudgifter-To-metoder---to-resultater>

Køb og salg af ydelser mellem kommuner?	JA	-
Udlicitering af administrative opgaver?	JA	-

Jf. KORA-rapporten ”*Sammenligning af kommunernes administration: To metoder - to resultater*”, kan der fremkomme signifikante forskelligheder i resultaterne, afhængigt af metodevalget.

I denne analyse anvendes begge metoder.

## 7.2 AFGRÆNSNING AF LEDELSE OG ADMINISTRATION

I det følgende afgrænses de centrale begreber ”ledelse” og ”administration”. Afgrænsningen følger som udgangspunkt de konteringsregler, der er fastlagt af Økonomi- og Indenrigsministeriet og som gælder for kommunerne<sup>7</sup>.

### Ledelse:

- Udgifter i forbindelse med den overordnede styring og ledelse af decentrale enheder.

### Administration:

- Fællesfunktioner og -udgifter, der udføres som støttefunktion for de decentrale enheders ledelse og drift.

### Decentral ledelse:

- **Ledere** med et egentligt ledelses- og personalemæssigt ansvar, der udfører opgaver i forbindelse med den overordnede ledelse, styring og koordinering.
- Direkte henførbare **udgifter til de højere ledelsesniveauer** samt overordnede styringsfunktioner/-opgaver, herunder bl.a. rejseudgifter, kursus- og deltagergebyrer, repræsentationsudgifter mv.
- Strategisk planlægning, udarbejdelse af kontraktaftaler, handlingsplaner, budgetter mv. for decentrale enheder

### Decentral administration:

- **Personaleadministration** (arbejdstidstilrettelæggelse, fraværsregistrering, ferieansøgninger, opgørelse af over-/merarbejde, rekruttering og ansættelse, personaleudvikling m.v.),
- **Økonomiadministration** (attestation og godkendelse af bilag, debitor-, kreditor- og kassefunktioner, statistikfunktioner, herunder tidsregistrering)
- **Anden administrativ drift** (administration af indkøb, materiel, lokaler og bygninger, vedligeholdelse og rengøring)
- Opgaver vedr. den **bevillingsmæssige styring**

Decentral administration er IKKE:

- Udgifter til drift og vedligeholdelse af den decentrale enheds fysiske rammer, f.eks. **rengøring og renovation, vagt og sikkerhed, husleje, vedligeholdelse af bygninger, arealer mv., borde, stole, lamper mv., energiforbrug, etc.**
- Driftsudgifter, der ikke direkte kan henføres til den decentrale enheds hovedformål, f.eks. **it, telefon og porto.**

<sup>7</sup> <http://budregn.oim.dk/budget-og-regnskabssystem-for-kommuner.aspx>

## 7.3 LEDELSE OG ADMINISTRATION I DEN KOMMUNALE ORGANISATION

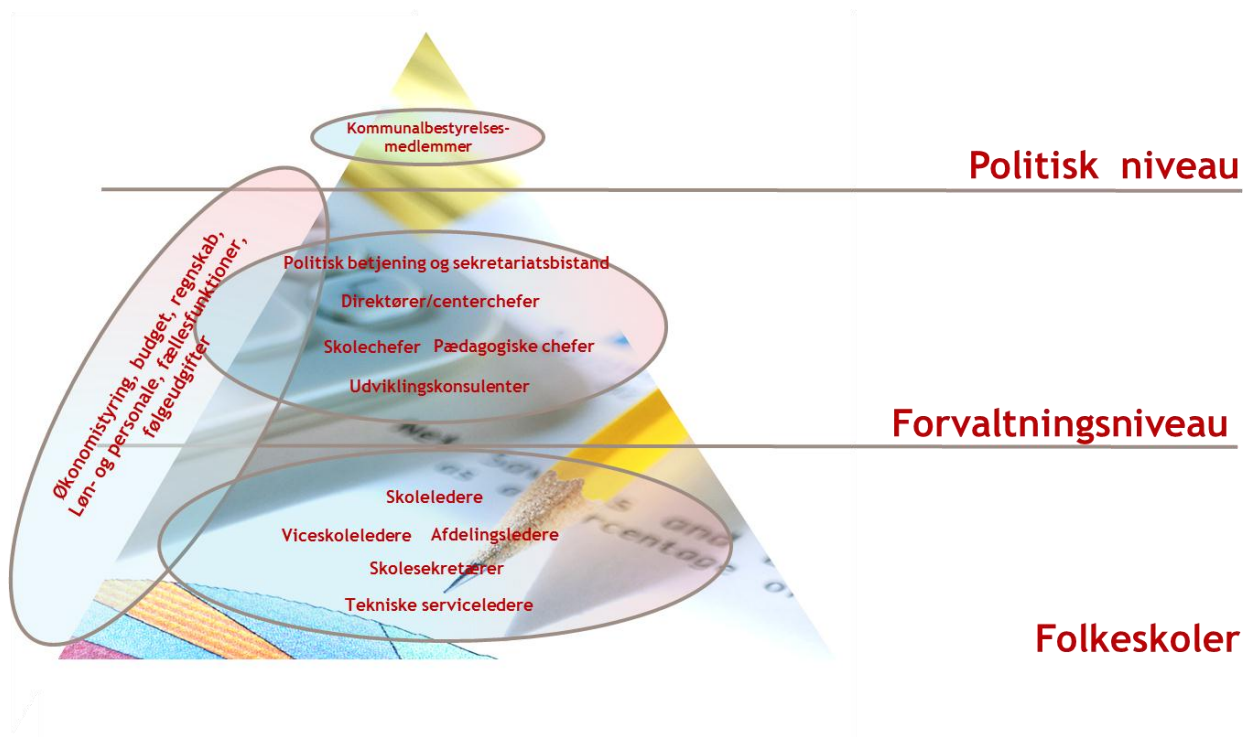
I det følgende ses der nærmere på, hvor i den kommunale organisation ressourcerne til ledelse og administration anvendes.

Figur 15 viser en generisk model for 3 niveauer af ledelse og administration i en kommune:

- det politiske niveau
- forvaltningsniveauet
- det lokale niveau.

Modellen tjener kun som en analytisk ramme for afgrænsningen af ledelse og administration. I kommunerne findes en række variationer over placeringen af ledelse og administration på folkeskoleområdet. For eksempel løses opgaver på modellens centrale forvaltningsniveau i varierende grad også på rent lokalt eller delvis lokalt niveau i flere kommuner. I det følgende knyttes nogle uddybende bemærkninger til de enkelte niveauer i modellen.

Figur 15. Ledelse og administration på folkeskoleområdet.



### 7.3.1 DET POLITISKE NIVEAU

#### ORGANISATORISK AFGRÆNSNING:

Ved det politiske niveau forstås kommunernes politiske organisering, dvs. kommunalbestyrelse/byråd, økonomiudvalg og de stående udvalg. Roller og opgaver kan variere efter kommu-

nens styreform, men til dette formål forstås det politiske niveau bredt som de kommunalpolitikere, der er med i kommunalbestyrelsen, og som dermed kan tage stilling til enhver sag, der vedrører kommunen, og har ansvar for de beslutninger, kommunen træffer.

Den politiske ledelse i kommunerne har på mange måder karakter af en fast omkostning, da man næppe kan forestille sig, at landets kommunalbestyrelser reduceres med et antal medlemmer, hvis f.eks. et helt serviceområde flyttes fra kommunen til en privat leverandør, eller hvis et serviceområde gøres selvejende.

#### **KONTOPLANAFGRÆNSNING:**

Udgifterne til den politiske ledelse af folkeskolen findes på hovedkonto 6 Fællesudgifter og administration m.v. på hovedfunktion 42, "Politisk organisation".

De relevante funktioner for denne undersøgelse vurderes at være følgende:

##### **6.42.40 FÆLLES FORMÅL.**

På denne funktion registreres udgifter og indtægter, der ikke kan fordeles på funktionerne 6.42.41-6.42.43, f.eks. partitilskud, modtagelse af delegationer m.v.

##### **6.42.41 KOMMUNALBESTYRELSESMEDLEMMER.**

På denne funktion registreres alle udgifter vedrørende kommunalbestyrelsesrådsmedlemmer, herunder vederlag, erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, godtgørelser, diæter, rejseudgifter, udgifter til kurser, møder og repræsentation samt pension og efterløn til borgmestre m.v. Funktionen omfatter såvel udgifter vedrørende medlemmernes deltagelse i kommunens egen virksomhed som medlemskab af råd og nævn.

Vederlag m.v., som er skattepligtig indkomst hos modtageren, registreres under hovedart 1, mens andre ikke-skattepligtige godtgørelser og lignende registreres under art 4.0.

##### **6.42.42 KOMMISSIONER, RÅD OG NÆVN.**

På denne funktion registreres udgifter og indtægter vedrørende kommissioner, råd og nævn, herunder valg af disse.

De udgifter vedrørende skole- og institutionsbestyrelser, som kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, dvs. udgifter vedrørende valg, vederlag og mødediæter, registreres her, mens udgifter til varetagelse af bestyrelsens arbejde, registreres på funktionen for den pågældende institution.

## **7.3.2 FORVALTNINGSNIVEAUET**

#### **ORGANISATORISK AFGRÆNSNING:**

På forvaltningsniveauet finder man typisk direktører og afdelingschefer, med overordnet ansvar for folkeskolen samt en lang række af de stabs- og støttefunktioner, der varetager opgaver inden for central økonomistyring, HR-, løn- og personalefunktioner samt IT og bygningsadministration.

Når man betragter den ledelse og administration, der traditionelt befinder sig på forvaltningsniveau i en kommune, har der efterhånden udviklet sig en række organisatoriske varian-



ter til den mere klassiske hierarkiske fagopdelte organisering, som afspejler sig i Figur 15. Disse varianter kan være både horisontale; forstået som: ”en chef - flere fagområder” og vertikale; forstået som en ”decentralisering af centralforvaltningen”.

Det er således ikke i alle kommuner man finder en egentlig skolechef, der alene er chef for skoleområdet, og det er heller ikke sikkert vedkommende sidder fysisk i en centralforvaltning. I stedet er der eksempelvis en chef for både dagtilbud, skoler, ungdomsskoler og støttefunktioner, som for eksempel i Brøndby Kommune<sup>8</sup>.

Eksempelvis er Odense Kommune i 2014 gået over til en områdeorganisering på børne- og ungeområdet. Der findes således ikke én skolechef i Odense Kommune, men derimod tre lokale regionschefer med ansvaret for både sundhed- og forebyggelse, dagtilbud, folkeskoler og ungdomsskoler/klub. I tilknytning hertil findes der tre regionssekretariater, der varetager dele af den økonomiske styring på området, mens den overordnede økonomiske koordinering sker i en central økonomifunktion i forvaltningen. Her ses derfor også et delvis decentralt-centralt forvaltningsniveau.

#### **KONTOPLANAFGRÆNSNING:**

Udgifterne til den administrative ledelse af folkeskolen findes på hovedkonto 6 Fællesudgifter og administration m.v. på hovedfunktion 45 Administrativ organisation.

Administrationsudgifter vedrørende kommunens centrale skoleforvaltning, herunder skoledirektør, registreres ikke på hovedkonto 3, men på hovedkonto 6. Har kommunen en ledende skoleinspektør, der varetager inspektøropgaver på en skole, registreres udgifterne hertil på omkostningssted under funktion 3.22.01. Skolekonsulenter konteres jf. konteringsreglerne ligeledes på funktion 3.22.01.

De relevante funktioner for denne undersøgelse vurderes at være følgende:

#### **6.45.50 ADMINISTRATIONSBYGNINGER:**

På denne funktion registreres udgifter og indtægter vedrørende administrationsbygninger dvs. anlæg, vedligeholdelse og rengøring, vagter, husleje, el, vand, varme, forsikringer, ejendomsskatter m.v.

#### **6.45.51 SEKRETARIAT OG FORVALTNINGER:**

På denne funktion registreres udgifter og indtægter vedrørende kommunalbestyrelsens sekretariat, borgmesterkontor, kommunaldirektørens kontor, forskellige stabsfunktioner samt udgifter og indtægter vedrørende kommunens centrale administration.

Her registreres endvidere kommunale udgifter i forbindelse med etablering og drift af borgerservicecentre, jf. lov om kommunale borgerservicecentre.

På funktionen registreres ligeledes fællesudgifter for administrationen - f.eks. revision, kantinedrift, trykning, kopiering og porto.

Kommunale fællesudgifter til IT dvs. til IT-strategi og planlægning skal også registreres på funktionen.

---

<sup>8</sup> <http://www.brondby.dk/Kommune/Organisation/Organisation.aspx>

På funktionen registreres også konsulentvirksomhed, organisationsanalyser m.v., der afløser eller supplerer en varetagelse af ovenstående opgaver.

På funktionen registreres administrative udgifter i forbindelse med interne forsikrings-puljer, hvis kommunen har valgt at oprette en intern forsikringsordning.

#### **6.45.52 FÆLLES IT OG TELEFONI:**

Her registreres udgifter til IT og telefoni, der besluttet centralt, f.eks. udgifter til anskaffelse, udvikling og drift af den centrale tekniske it-infrastruktur, herunder administrative dataliner mellem rådhuset og de enkelte driftsområder samt backup af fællesprogrammet, Softwareudgifter til fællesprogrammet, brugeruddannelse i fællesprogrammet, intern it-rådgivning og it-projektledelse.

På de enkelte driftsområder registreres udgifter vedrørende fagprogrammet, anskaffelse af fagbaserede IT-systemer og udgifter til hjemmearbejdspladser og telefoni.

#### **ØVRIGE FUNKTIONER UNDER 6.45, 6.48 OG 6.52:**

De øvrige autoriserede funktioner på hovedkonto 6 er udeladt, da de ikke vurderes at have relevant omfang eller indhold i relation til opgørelse af udgifter til ledelse og administration af folkeskolen.

Udgifterne til funktion 6.52.72 Tjenestemandspension er ligeledes udeladt, men ville i givet fald udgøre ca. 456 mio. kr. vedrørende de ca. 2.000 tjenstemandsansatte ledere i folkeskolen.

### **7.3.3 DET LOKALE NIVEAU**

#### **Organisatorisk afgrænsning:**

Ved det lokale niveau menes i denne sammenhæng den enkelte skole, forstået som institution og ikke som fysisk matrikel. En række kommuner har i dag en skolestuktur med en eller flere hovedskoler og afdelinger på andre matrikler.

#### **KONTOPLANAFGRÆNSNING:**

Fra og med budget 2013 er der i den autoriserede kontoplan oprettet en tværgående gruppering 200, som er en autoriseret gruppering, der har **til formål at identificere udgifter til ledelse og administration på decentrale institutioner**. Gruppering 200 er ikke tilknyttet alle funktioner på hovedkonto 3, men dækker de funktioner, der har relevans for denne undersøgelse<sup>9</sup>:

- 3.22.01 Folkeskoler
- 3.22.05 Skolefritidsordninger
- 3.22.08 Kommunale specialskoler

---

<sup>9</sup> Gruppering 200 findes også for funktion 3.22.07 Specialundervisning i regionale tilbud. Denne funktion indgår dog ikke i undersøgelsen.

Dermed er flere funktioner i tilknytning til skoleområdet udeladt, herunder 3.22.02 Syge- og hjemmeundervisning, 3.22.04 Pædagogisk Psykologisk Rådgivning og 3.22.06 Befordring af elever i grundskolen, som tilsammen udgør bruttodriftsudgifter på ca. 1,9 mia. kr.

3.22.02 Syge- og hjemmeundervisning er også udeladt af undersøgelsen, da udgifterne på landsplan kun udgør ca. 100 mio. kr. og således ikke påvirker det samlede resultat væsentligt.

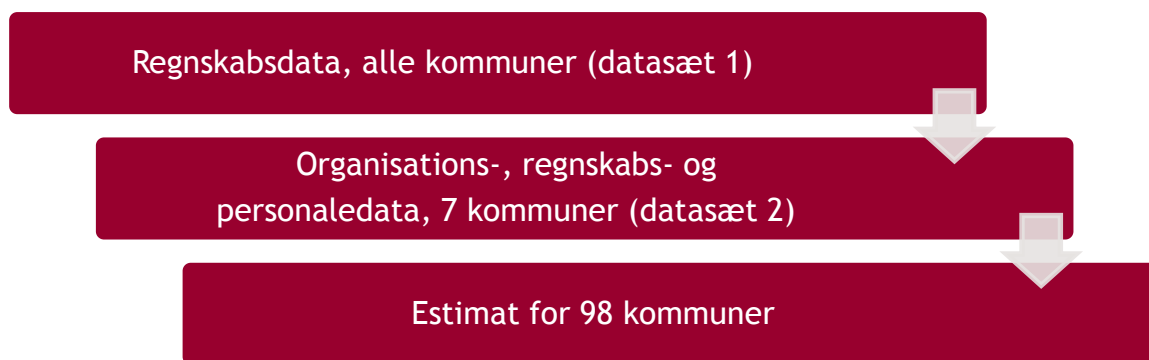
3.22.04 Pædagogisk Psykologisk Rådgivning og 3.22.06 Befordring af elever i grundskolen er udeladt som følge af varierende organisering i kommunerne. Nogle kommuner planlægger og leder elevbefordring i skoleforvaltningen, mens andre har etableret kørselskontorer til at håndtere elevbefordringen. I flere kommuner ledes og administreres PPR i enheder, der ikke nødvendigvis er organiseret som en del af skoleområdet.

## 8 UNDERSØGELSENS DESIGN

I denne undersøgelse af kommunernes udgifter til ledelse og administration på folkeskoleområdet har det ikke været muligt at gennemgå alle 98 kommuners udgifter til ledelse og administration på folkeskoleområdet minutløst.

I første trin estimeres de samlede udgifter til ledelse og administration i folkeskolen ved hjælp af regnskabsmetoden. I næste trin søges regnskabsestimater kvalificeret ved en konkret undersøgelse af udgiftsfordelingen i 7 kommuner.

Figur 16. Undersøgelingsdesign



### 8.1 UDVÆLGELSE AF KOMMUNER

I denne analyse har det ikke været muligt at indsamle data om udgifter til ledelse og administration på folkeskoleområdet fra alle 98 kommuner. Der er derfor udvalgt 7 kommuner, som efterfølgende har lavet opgørelser efter personalemetoden.

Ideelt set skal udvælgelsen af kommuner ske efter på forhånd fastsatte kriterier. I praksis kan det ikke altid lade sig gøre, da de relevante kommuner ikke nødvendigvis ønsker at deltage i en undersøgelse som denne.

Specifikt har der i udvælgelsen af kommuner til denne undersøgelse været kommuner, som har afvist at deltage med henvisning til at man ikke ønsker at blive inddraget i en politisk debat om udgifter til ledelse og administration. Af samme grund fremgår de deltagende kommuners navne ikke af undersøgelsen.

I de 7 kommuner har BDO gennemført interviews med relevante personer for at afdække, hvordan kommunens ledelse og administration af folkeskoleområdet er organiseret. Samtidig har kommunen bidraget med opgørelser og vurderinger vedrørende udgifterne på området i 2013.

## 8.2 DATAINDSAMLING

Analysen og beregningen af udgifter til ledelse og administration i den danske folkeskole bygger på de to tidligere omtalte metoder, som gennemgås i afsnit 7.1 ovenfor. Til hver af metoderne anvendes forskellige datasæt som indsamles på forskellig vis.

Til **regnskabsmetoden** anvendes regnskabsdata for 2013 fra alle 98 kommuner i Danmark. Data er indsamlet gennem registertræk fra Danmarks Statistik på de relevante funktioner.

Til **personalemetoden** har BDO gennemført interviews med en række relevante aktører i 7 danske kommuner; børne- og ungedirektører, skolechefer, centerchefer, økonomichefer, administrative ledere og medarbejdere.

Gennem interviews er følgende afdækket:

- Hvordan kommunens "skolevæsen" er organiseret - opgjort efter organisatorisk- og administrativt tilhørsforhold og sted.
- Hvilke administrative- og ledelsesmæssige jobfunktioner varetages pr. sted.
- Hvor stor en andel af arbejdstiden, der pr. stilling og funktion medgår til ledelse og administration i relation til folkeskolen, opgjort i procent af arbejdstiden.
- Hvor stor en bruttolønudsøgt, der knytter sig til stillinger og funktioner, når der korrigeres for den vurderede medgåede tid.

## 8.3 BEREGNINGSMETODER

### 8.3.1 REGNSKABSMETODEN

I forhold til **regnskabsmetoden** er der udtrukket regnskabsdata vedrørende bruttodriftsudgifter på de funktioner, der er beskrevet i kontoplanafgrænsningen.

Ved at vægte udgifterne på de tre ovennævnte funktioner med "opgavetyngden" kan der estimeres et udgiftsniveau for de tre niveauer i analysen: skoleniveau, forvaltningsniveauet og det politiske niveau. Vægtningen beskrives i det følgende.

#### FOLKESKOLENIVEAU:

På dette niveau kan udgifterne i princippet aflæses direkte af de konterede udgifter på gruppering 200 på funktionerne 3.22.01, 3.22.05 og 3.22.08. De opgjorte udgifter på dette niveau vægtes derfor ikke i opgørelsen.

#### FORVALTNINGSNIVEAU:

På forvaltningsniveau søges det at estimere et udgiftsniveau på baggrund af de opgjorte udgifter på funktionerne 6.45.50, 6.45.51 og 6.45.52. Til sammenligningen benyttes udelukkende funktion 6.45.51, da de 7 deltagende kommuner ikke har opgjort udgifterne på de to øvrige funktioner.

Til at beregne en vægt er der taget udgangspunkt i FLD-data for antallet af ansatte i kommunale ledelses- og administrationsfunktioner pr. august 2013. De fire stillingskategorier, der

vurderes at have størst relevans medregnes med det antal fuldtidsstillinger, der fremgår af tabellen nedenfor.

Akademikere og kl-chefer medregnes med 11,9 % - svarende til folkeskolens udgiftsandel i denne analyse. Ledere på undervisningsområdet medregnes med 80 %, da kategorien indeholder 5 stillingsbetegnelser, hvoraf nogle ikke vurderes at have relevans for folkeskolen. Kontor- og IT-personale medregnes med 11,9 % og dernæst med 18,4 %, -svarende til den centrale administrationsandel i de 7 kommuner, der har leveret tal til analysen. Det giver en samlet andel på 4,62 %, som bruges som vægt i forhold til de samlede udgifter på funktion 6.45.51.

Figur 17. Stillingskategorier i beregning af vægt på funktion 6.45.51

Antal ansatte - - aug 2013			
Overenskomstområde	Fuldtid	Medregnes	Andel
<b>I alt</b>	<b>73.659,2</b>	<b>3.405,8</b>	<b>4,62 %</b>
Akademikere, KL	16.388,5	1950,2	
Beredskabspers. i chef/lederstillinger	412,6		
Bibliotekarer (tj.mænd) incl. ledere	402,6		
Bygningskonstruktører	684,3		
Chefer, KL	3.011,6	358,4	
Flyvepladspersonale	5,7		
Forhandlingskartellets personale	65,3		
Hjemmevejledere og pæd.pers., døgninst.	880,6		
Journalister, KL	200,7		
Kontor- og It-personale, KL	32.427,5	710,0	
Led. værkst.pers. mv., klientv.,KL	31,0		
Ledende Servicepersonale	65,5		
Ledere m.fl., undervisningsområdet	484,0	387,2	
Ledere/mellemledere v. komm. ældreomsorg	1.282,2		
Musikskoleledere	100,5		
Overtandlæger/tandlæger, sygehuse m.v.	24,5		
Plekehjemsforstandere	9,0		
Pæd. pers. og husholdn.led. døgninst.	96,1		
Pædagogisk uddannede ledere	6.816,1		
Socialrådg./socialformidlere, KL	10.235,1		
Tekniske designere m.fl., KL	35,8		

## DET KOMMUNALPOLITISKE NIVEAU:

På dette niveau søges det at estimere et udgiftsniveau på baggrund af funktionerne er udgifterne opgjort på funktionerne 6.42.40, 6.42.41 og 6.42.42.

Vægtningen sker med udgangspunkt i 11,9 % - svarende til folkeskolens udgiftsandel i denne analyse.

Denne metode tager i sagens natur ikke reelt højde for hvor mange ressourcer kommunalbestyrelsesmedlemmerne anvender specifikt på folkeskolen og vurderes derfor kun at have en moderat validitet.

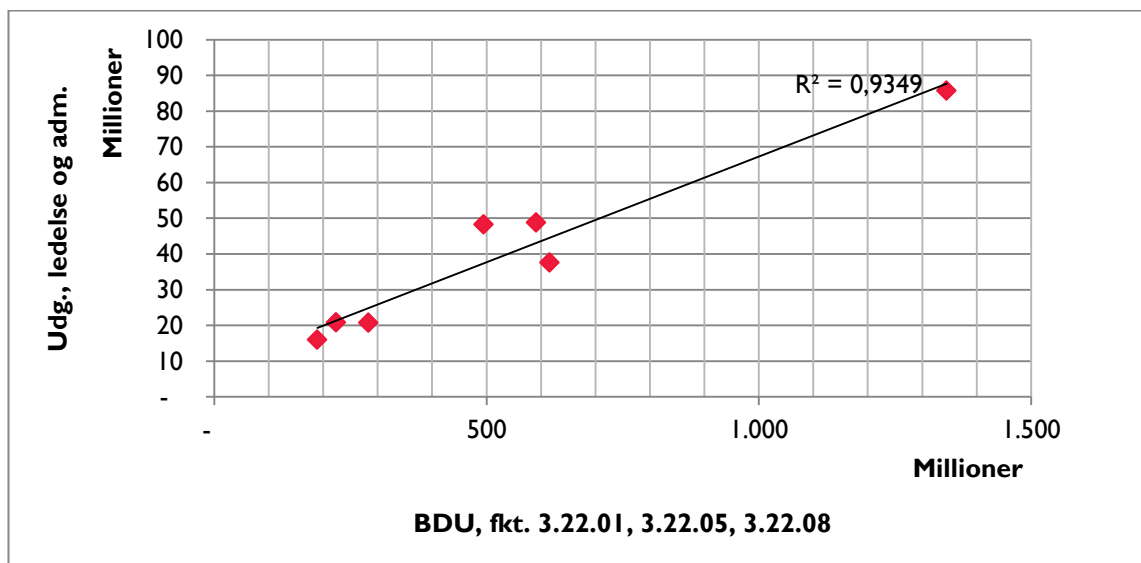
Alternativt kan der gennemføres en tekstanalyse af samtlige dagsordner i kommunalbestyrelserne i en given periode for at afdække hvor stor en andel af dagsordnerne, der relaterer sig til folkeskolen. Heller ikke denne metode kan dog fuldt afdække hvor meget tid kommunalpolitikere bruger - ligesom ”skyggetiden”, der bruges på andre møder, borgerdialog og forbedelse fortsat vil være ubekendt.

Data fra de 7 kommuner viser dog, at den anvendte vægtning er højere, end kommunernes egne opgørelser.

### 8.3.2 PERSONALEMETODEN

I forhold til personalemetoden er der, med data fra de 7 kommuner, gennemført simpel lineær regression med bruttodriftsudgifterne på funktionerne 3.22.01, 3.22.05 og 3.22.08 som forklarende variabel.

*Figur 18. Udgifter til ledelse og administration i forhold til bruttodriftsudgifter til folkeskolen. 7 kommuner.*



Den lineære regression på de samlede udgifter er gennemført med et signifikansniveau på 0,1.

For at estimere udgifterne på de tre niveauer er udgifterne vægtet med gennemsnittet af de forholdstal, der er indsamlet i de 7 kommuner.

## 8.4 FORBEHOLD OG METODEMÆSSIGE UDFORDRINGER

**Regnskabsmetoden** rummer en væsentlig metodisk udfordring, nemlig vurderingen af anvendt tid til ledelse og administration. Dette gør sig især gældende, hvis jobfunktionen rummer en kombination af både ledelse administration og faglige opgaver, som f.eks. undervisning. Konteringsvejledningen fastslår nemlig følgende:

*”For medarbejdere, der både varetager administrative og ledelsesmæssige opgaver samt opgaver af faglig karakter, kan ledelse og administration f.eks. opgøres på baggrund af tidsregistrering eller en skønnet fordeling af lønudgifterne (eventuelt baseret på lejlighedsvis tidsregistreringer). Alternativt kan lønudgiften for medarbejdere, der i overvejende grad arbejder med ledelse og administration, dvs. mere end 50 % af arbejdstiden anvendes på ledelse og administration, fuldt ud konteres som en administrativ udgift. Tilsvarende kan lønudgiften for medarbejdere, der anvender mere end 50 % af arbejdstiden på en anden jobfunktion (f.eks. undervisning og pædagogik) fuldt ud konteres som en ikke-administrativ udgift.”*

Afgrænsningen rummer to opmærksomhedspunkter:

1. For nogle ledere og medarbejdere vil være vanskeligt at opgøre tidsanvendelsen helt præcist. Man kan således forestille sig en situation, hvor en afdelingsleder i folkeskolen bruger næsten lige meget tid på ledelse og administration som på faglige opgaver og derved vil have vanskeligt ved en præcis opgørelse af tid. Her kan skønnet - og registreringer - falde ud til begge sider.
2. En anden variant, der undervurderer den samlede ressourceanvendelse, er når eksempelvis en SFO-pædagog tildeles 12 timer/uge til ledelse og administration i SFO'en. Ressourcetrækket vil dermed ikke fremgå som ledelse og administration i regnskabet under gruppering 200.

Begge eksempler illustrerer, at korrekt kontering på gruppering 200 ikke nødvendigvis giver et nøjagtigt billede af den faktiske ressourceanvendelse til ledelse og administration.

Det andet opmærksomhedspunkt handler om kommunernes konteringspraksis. Selv om en afdelingsleder bruger mere end halvdelen af sin tid på faglige og pædagogiske opgaver, kan kommunens konteringspraksis medføre, at afdelingslederen registreres på gruppering 200 som ledelse og administration ”fordi den pågældende opfattes som en del af skolens samlede ledelse og administration” - og ikke efter hvordan tiden reelt bruges.

Endelig er der et opmærksomhedspunkt vedrørende udgifter til ledelse og administration, der afholdes decentralt, men som vedrører flere aktiviteter eller flere institutioner. Her skal udgiften som udgangspunkt konteres på hovedkonto 6.

Da udgifter til ledelse og administration i mange sammenhænge opfattes som ”følsomt” stof, kan der også være risiko for at kommunerne tenderer imod at undervurdere udgifterne.



I forhold til **personalemetoden** er der ligeledes nogle opmærksomhedspunkter vedrørende opgørelsesmetoden.

Både identifikation af de relevante stillinger og den skønnede anvendelse af tiden er to væsentlige usikkerhedsfaktorer i personalemetoden.

Især en række af fællesfunktionerne omkring økonomi, løn- og personale, IT, bygningsadministration og lignende kan være spredt ud på en række ledere og medarbejdere, som i de enkelte kommuner sidder spredt i forskellige centrale afdelinger og forvaltninger. Det tenderer imod at man undervurderer omfanget af ressourcer, når udgifterne opgøres efter personalemetoden.

Selv hvis det kan lade sig gøre at identificere de relevante stillinger og medarbejdere, er der en udfordring i at opgøre tidsforbruget. Der foretages som udgangspunkt ingen tidsregistrering på driftsopgaver, og derfor er opgørelserne af tidsforbruget i høj grad præget af skøn, der efterlader en vis variationsbredde.

Endelig er der hele spørgsmålet om hvorvidt det er muligt at genskabe de samme resultater, hvis undersøgelsen gentages om et halvt eller et helt år. Også her er personalemetoden udfordret af at opgørelserne ikke bygger på systematisk registrering.

Disse forhold gør tilsammen, at estimater på baggrund af personalemetoden også er behæftet med en vis usikkerhed, der er vanskelig at måle.

Afslutningsvis skal det slås fast, at denne analyse er en ren udgiftsundersøgelse. Den siger dermed ikke noget om hverken mængden eller kvaliteten af den ledelse og administration, der genererer de opgjorte udgifter. Undersøgelsen kan dermed ikke bruges normativt til at vurdere om det opgjorte ressourceforbrug er ”for højt” eller ”for lavt”.