

FORORD

I CEPOS har vi gennem det seneste år benyttet kommunalreformens 10-års jubilæum som anledning til at sætte fokus på de lange udviklingslinjer i kommunernes økonomi og virksomhed. I et arbejdspapir om udviklingen i kommunernes service og beskatning siden 2007 fra juni 2016 viste der sig det umiddelbare paradoks, at kommunernes serviceudgifter gennem de senere år har holdt sig nogenlunde konstante opgjort i faste priser, hvorimod medarbejderantallet efter 2010 har været for nedadgående. Det kaldte på nærmere undersøgelser af udviklingen i personaleforbruget i kommunerne, og det er vores opfølgende undersøgelser, som nu fremlægges i nærværende arbejdspapir.

Arbejdet med data og statistiske analyser er udført af stud.polit.erne Kim Kaaring og Sanina Sinanovic.

Februar 2017

Henrik Christoffersen
Forskningschef

ISBN: 978-87-92581-66-2

INDHOLD

1. Sammenfatning
2. Personalerigelighed
3. En statistisk undersøgelse
4. Personalerigelighed og uddannelsessammensætning
5. En benchmarking
6. Diskussion: Inkrementalisme og kommunalpolitiske udfordringer

Referencer

1. SAMMENFATNING

Dette arbejdsrapport fokuserer på, hvor stort personaleforbrug hver enkelt kommune holder i forhold til de udgiftsbehov, som kommunen skal honorere. Selv når der korrigeres for, at kommunerne i forskelligt omfang har henlagt opgaver til private virksomheder gennem udlicitering, står tilbage, at der er betydelige forskelle mellem kommunerne, hvad angår personaleforbrug set i forhold til udgiftsbehovene.

Der gennemføres statistisk undersøgelse, som har til formål at udpege de faktorer, som kan forklare forskellene i personaleforbruget i forhold til udgiftsbehovet. Den stærkeste forklaring på forskellene er forskelle i udgiftsbehov, men også forskelle i kommunernes økonomiske styrke og til en vis grad partipolitiske forskelle bidrager til at forklare personaleforbruget. Endelig findes de offentligt ansattes vægt blandt vælgerne at være af betydning. I alt forklarer disse faktorer 51 procent af forskellene i personaleforbrug set i forhold til udgiftsbehovene, når ø-kommunerne med deres særlige forhold undtages fra den statistiske analyse .

Ligeledes gennemføres en statistisk undersøgelse, som har til formål at udpege de faktorer, som kan forklare forskellene i udviklingen i personaleforbruget siden 2007 i forhold til udgiftsbehovene. Når der således fokuseres på de løbende ændringer, så kan de samme forklarende faktorer, altså udviklingen i behov og økonomi samt de offentligt ansattes tyngde i vælgermassen, forklare hele 55 procent af forskellene mellem kommunerne. Det er samtidig bemærkelsesværdigt, at partipolitik nu helt glider ud som forklarende faktor. Den samlede stærke forklaringskraft i sammenhæng med politiks fraværende bidrag til forklaring peger alt i alt i retning af, at de løbende beslutningsprocesser i kommunerne gennemgående fokuserer stærkt på marginale tilpasninger. I politologisk videnskab går den form for beslutningsprocesser under betegnelsen inkrementalisme, som altså i høj grad ser ud til at kendetegne dansk kommunalpolitik. I papirets afsluttende diskuterende afsnit peges på det modsætningsfyldte i, at kommunerne i så høj grad disponerer ved hjælp af inkrementale beslutninger, som så stærkt er afledt af helt simple konjunktuelle parametre samtidig med, at dybe strukturelle problemer udvikler sig stadig mere bastant.

Siden 2007 har kommunerne justeret personalesammensætningen i medarbejderstaben betragteligt. Denne analyse påviser, at de enkelte kommuner ser ud til at have fulgt forskellige strategier i personalepolitikken. Således tegner der sig et billede af, at medarbejderantal og uddannelses- og kompetenceniveau hos medarbejderne i hovedsagen har udgjort alternative strategier, således at mere personale og personale med stærkere kompetencer og uddannelse har fremstået som substitutter i forhold til hinanden. Der findes dog også kommuner, som såvel har øget personaletallet som kompetenceniveauet i usædvanlig grad, lige som det modsatte kan findes.

De betydelige forskelle i personalerigelighed i kommunerne kan betragtes som en indikator for et effektiviseringspotentiale i kommunerne med den usikkerhed, at personalebehovet i forhold til udgiftsbehovet eventuelt kan variere med, hvad det er for demografiske og socioøkonomiske forhold, som genererer udgiftsbehovet. Der gennemføres en benchmarking analyse med udgangspunkt i spørgsmålet om, hvor stort personaleforbruget i de danske kommuner i alt ville være, såfremt alle kommuner fastlagde personaleforbruget i forhold til udgiftsbehovet på samme niveau som den kommune, der har det mest beskedne personaleforbrug set i forhold til udgiftsbehovet. I 2015 var det Frederiksberg Kommune, som fremstod som den mest personaleøkonomiske kommune med et personaleforbrug på 81,6 procent af det landsgennemsnitlige personaleforbrug i forhold til kommunens andel af kommunernes samlede udgiftsbehov. Der er her korrigeret for, at kommunerne i forskelligt omfang har placeret produktion af service ud til private virksomheder gennem udlicitering. Såfremt alle kommuner

holdt et personaleforbrug på niveauet i Frederiksberg Kommune, ville kommunernes samlede personaleforbrug blive reduceret med 78.000 ansatte. Det svarer til en reduktion i antallet af medarbejdere på procent omtrent 19,1 pct.

2. PERSONALERIGELIGHED

Spørgsmålet om, hvor meget personale en kommune har brug for til udførelsen af de kommunale opgaver, er i sidste ende et anliggende for kommunalpolitikere at besvare. Der gives ikke objektive mål for, hvad der skal til. Det forekommer da også, at der i landets 98 kommuner gives ganske forskellige svar på, hvor omfattende et personale, som skal beskæftiges. Ligeledes kan det konstateres, at der over tid kan ske store ændringer i de enkelte kommuners personaleforbrug.

Selv om det vanskeligt lader sig gøre at udvikle et absolut mål for, hvor meget personale, der bør beskæftiges i de enkelte kommuner, så er det muligt med et enkelt relativt mål at foretage sammenligninger mellem kommunerne i henseende til deres personalerigelighed.

Der er flere faktorer, som ligger bag de løbende ændringer i de enkelte kommuners personalerigelighed. Overordnet set kan de enkelte kommuners udgiftsbehov udtrykkes ved det mål for udgiftsbehov, som Økonomi- og Indenrigsministeriet årligt opgør. Når der heroverfor stilles de enkelte kommuners andel af det samlede kommunale personaleforbrug, fremkommer et relativt mål for, hvor mange medarbejdere, der beskæftiges, set i forhold til behovene i kommunen.

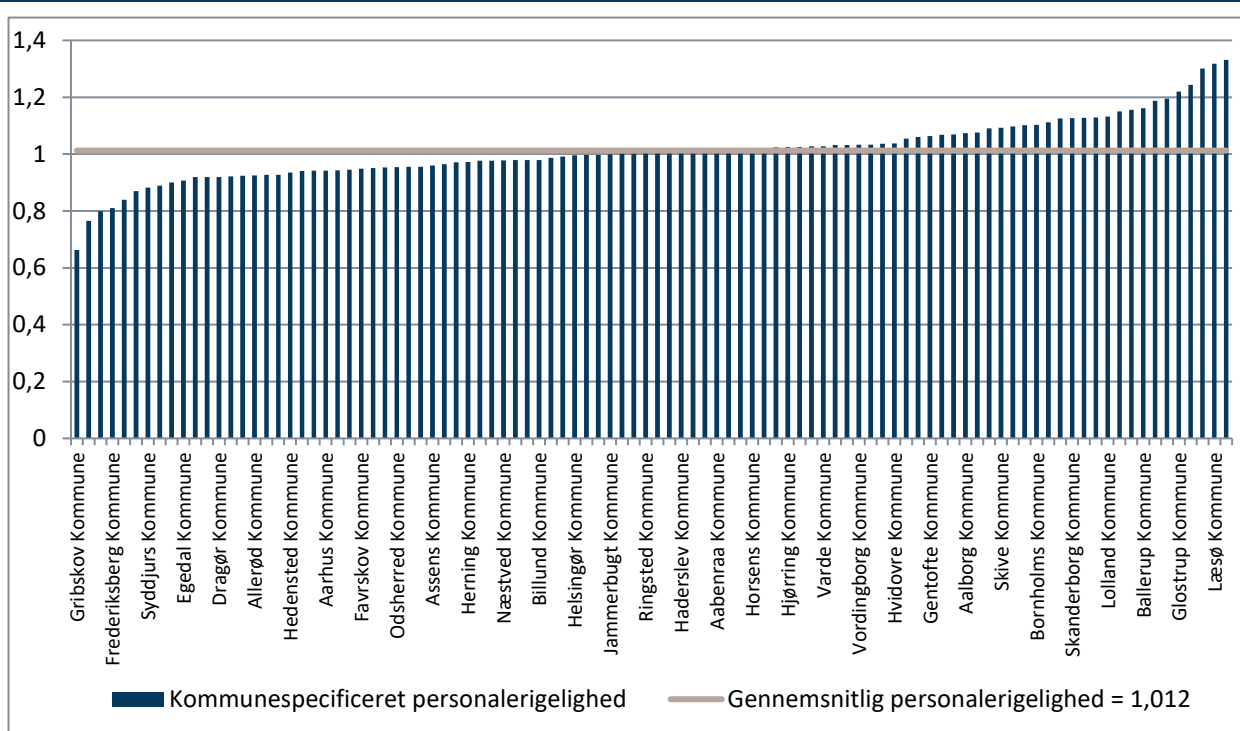
Det mål for personalerigelighed, som således kan dannes, kan formelt defineres ved følgende udtryk:

$$\text{Personalerigelighed} = \frac{\text{Kommunens andel af alle kommuners antal medarbejdere}}{\text{Kommunens andel af alle kommuners udgiftsbehov}}$$

Som målet er defineret, antages implicit, at personalebehovet i forhold til udgiftsbehovet er uafhængig af, hvad det er for demografiske og socioøkonomiske forhold, som genererer udgiftsbehovene. Denne antagelse er ikke nødvendigvis opfyldt, hvad der kan indebære en vis usikkerhed.

Når dette mål for medarbejderforbrug i forhold til behov opgøres for hver enkelt kommune og sammenlignes, så tegnes et billede af spændet mellem kommunerne i personalerigelighed. Sådan et billede er tegnet op i figur 1. Figuren skal dog aflæses med en vis forsigtighed, idet særligt to forhold umiddelbart vanskeliggør en helt detaljeret sammenligning. For det første er der forskel på, hvor stor del af den samlede serviceproduktion i en kommune, som udføres af kommunens eget personale. Alternativt har kommuner placeret en større eller mindre opgavemængde hos private leverandører. Særligt en enkelt kommune, nemlig Gribskov Kommune, har gennem udlicitering placeret en stor andel af den samlede serviceproduktion hos private producenter, og det ses da også i figur 1, at Gribskov Kommune findes placeret med et særlig lavt antal medarbejdere sammenlignet med kommunens udgiftsbehov. Et andet forhold, som kan vanskeliggøre aflæsningen af figuren, er, at kommunerne i et vist omfang har valgt forskellig sammensætning af personalestaben og herunder har valgt forskelligt uddannelsesniveau hos medarbejderne. Det er tænkeligt, at der må antages en vis grad af substitution, således at færre men højere uddannede medarbejdere kan betragtes som en lige så stærk personalestyrke som flere men lavere uddannede medarbejdere.

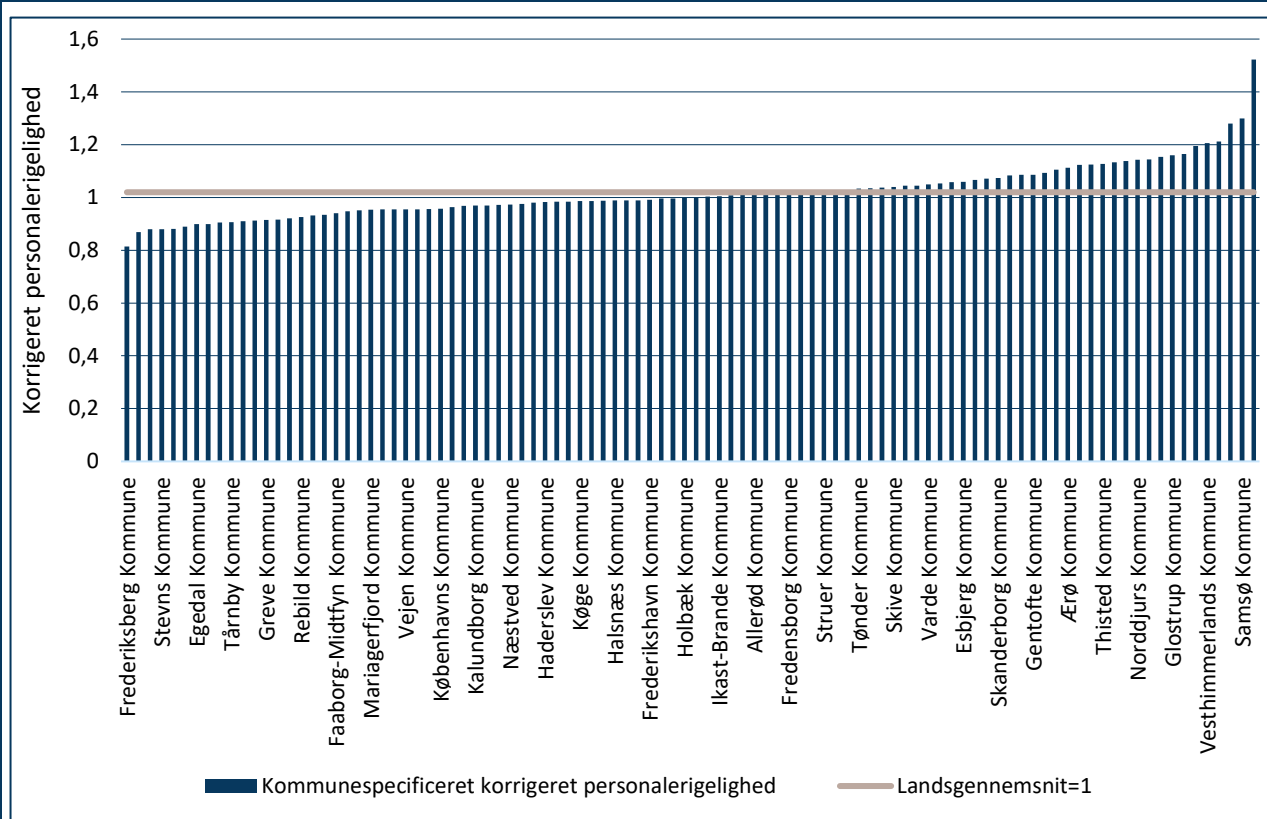
Figur 1: Personalerigelighed i 2015



Definition personalerigelighed= Kommunens andel af alle ansatte/kommunens andel af alle udgiftsbehov. Data er hentet fra dst.dk samt noegletal.dk

Hvad angår forskellene i omfanget af udlicitering i kommunerne, så foretages en simpel korrektion herfor i figur 2, hvor antallet af medarbejdere i hver enkelt kommune justeres med omfanget af private leverandører i kommunen. Der gøres her den forenkende men nødvendige forudsætning, at private leverandører og kommunen anvender samme antal medarbejdere for samme udgiftssum.

Figur 2: Personaleriglighed i 2015, standardiseret for udliciteringsgrad



Definition personaleriglighed= Kommunens andel af alle ansatte/kommunens andel af alle udgiftsbehov. Data er hentet fra dst.dk samt noegletal.dk

Det er venteligt, at der er en række af faktorer, som er med til at forklare, hvor mange medarbejdere, der beskæftiges i en kommune. I de statistiske undersøgelser, som gennemføres nedenfor, eftersøges forklaringsværdien blandt fire kategorier af mulige forklaringer:

Økonomi i kommunen er afgørende for, hvor tunge byrder kommunen kan bære.

Udgiftsbehovene udtrykker, hvor stor opgavebyrden er.

De partipolitiske magtforhold i kommunalbestyrelsen er afgørende for, hvilke præferencer, som råder i kommunen.

Andelen af vælgere med privatøkonomien direkte beroende på indkomst fra offentlige kasser – velfærdskoalitionen - kan være af betydning for, hvorledes de politiske beslutningstagere placerer sig i forhold til vælgere.

Medarbejderrigligheden i en kommune ændrer sig typisk ganske meget over tid. Det kan der ligge forskellige omstændigheder bag. Problemstillingen er i enkel form sammenfattet i figur 3. Såvel kommunens økonomiske muligheder som udgiftsbehovene givet ved kommunens demografi og socioøkonomiske karakteristika kan forandres. Ligeledes kan kommunen reagere på sådanne forandringer ved at tilpasse antallet af medarbejdere, eller kommunen kan undlade at foretage tilpasninger. Ændringer i udgiftsbehov kan vel at mærke resultere i såvel øgede eller reducerede samlede udgiftsbehov eller blot ændring i det samlede udgiftsbehovs sammensætning ved, at sammensætningen af unge og ældre i kommunen eksempelvis ændres.

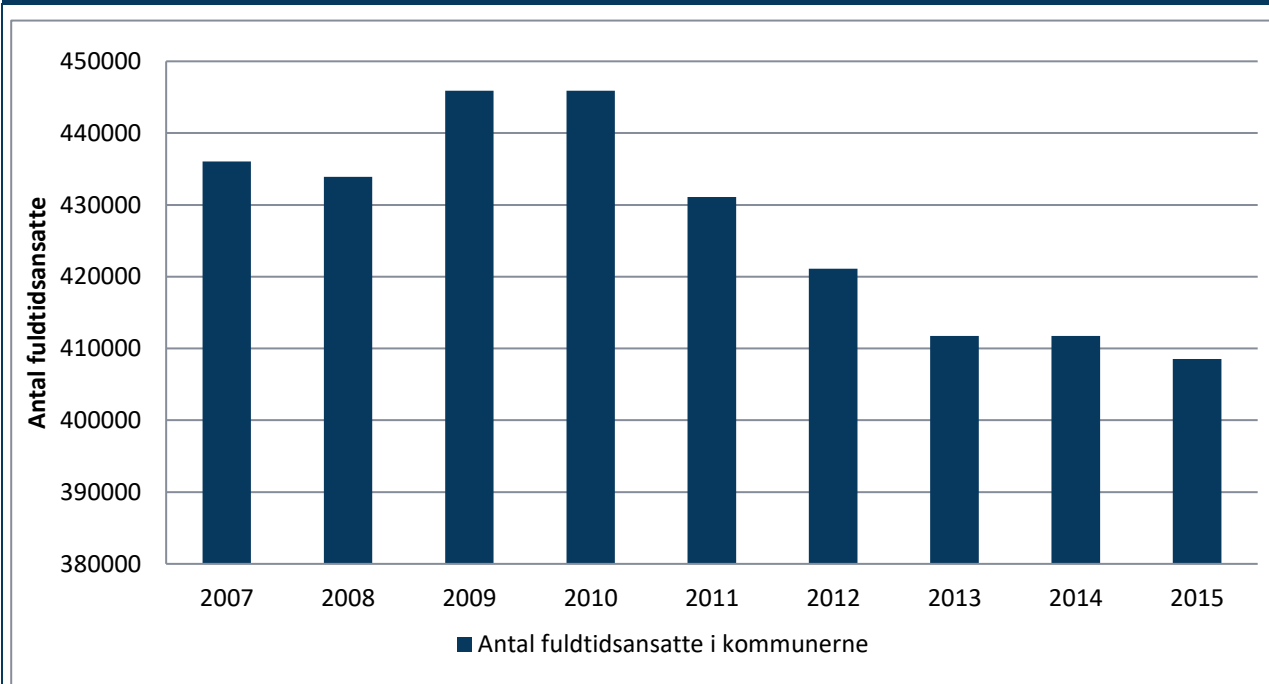
Endelig foreligger muligheden for, at de politiske prioriteringer i kommunalbestyrelsen bliver ændret i forbindelse med valg eller på anden vis.

Figur 3: Forklaringsfaktorer for variable

	Tilpasning			
	Ja		Nej	
Økonomi	Styrket	Flere ansatte	Styrket	Uændrede udgifter og lavere skat
	Svækket	Færre ansatte	Svækket	Uændrede udgifter og øget skat
Behov	Øget	Flere ansatte	Øget	Reduceret serviceniveau
	Reduceret	Færre ansatte	Reduceret	Øget serviceniveau
Partipolitiske prioriteringer	Opprioritering af service	Flere ansatte	Opprioritering af service	Styringsproblem foreligger
	Nedprioritering af service	Færre ansatte	Nedprioritering af service	Styringsproblem foreligger
Velfærdskoalition sætter egne interesser igennem	Større velfærdskoalition	Flere ansatte	Større velfærdskoalition	Uændret personaletal
	Mindre velfærdskoalition	Færre ansatte	Mindre velfærdskoalition	Uændret personaletal

I særdeleshed gælder det for de enkelte kommuners økonomiske situation, at ændringer kan have udspring i rent lokale omstændigheder, men tillige være et resultat af momenter, som gør sig gældende nationalt og omfatter alle kommuner. Her spiller statens økonomiske regulering af kommunerne en stor rolle. Hvad angår de nationale gennemgående bevægelser, så har årene siden 2007 været præget af først et voksende antal kommunalt ansatte og efter 2010 af et fald i antallet af medarbejdere. Denne udvikling er vist i figur 4.

Figur 4: Antal fuldtidsansatte i kommunerne



Anm. Dataudtræk fra Social og Indenrigsministeriets nøgletal. Personaleforbrug pr. 1000 indbygger er omregnet til eksakte tal ift. indbyggertallet. Tal fra 2016 mangler. Der er omregnet til heltidsansatte, eksempelvis vil 2 ansatte på halv tid figurere som 1 ansat på hel tid.

I den følgende statistiske analyse er sådanne nationale tendenser søgt udelukket, idet det opstillede mål for personalerigelighed er dannet som et relativt mål, der alene betragter de enkelte kommuner i forhold til andre kommuner.

3. EN STATISTISK UNDERSØGELSE

For hver af de fire kategorier af forklaringer i figur 3 er der valgt forklarende variable, som i talmæssig form repræsenterer disse forklaringer. De valgte forklarende variable findes beskrevet i figur 5.

Figur 5: Definitioner af anvendte variable	
<p>Økonomi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Udskrivningsprocent* • LN(Kommunepotentiale) • LN(Løn pr. ansat)* • LN(Tilskud og udligning)* • LN(Bruttoindkomst)* • Privat-leverandørindikator* 	<p>Forklaring:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunepotentiale er defineret som: $NDU_{i\text{lønkorrigeret}} = \frac{\text{Serviceniveau}_{\text{Bedste Kommune}}}{\text{Serviceniveau}_i}$
<p>Behov:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Socioøkonomisk indeks* • LN(indbyggertal)* • Udkantskommune* • Ledighedsprocent* 	
<p>Partipolitiske prioriteringer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Borgmester tilhører V eller C • Herfindahl-indeks 	<ul style="list-style-type: none"> • Betydning af partipolitiske prioriteringer i relation til om borgmester tilhører Venstre eller Konservative.
<p>Velfærdskoalitionen sætter egne interesser igennem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Velfærdskoalitionens andel af indbyggere • Overførselsmodtagere som andel af velfærdskoalitionen 	<ul style="list-style-type: none"> • $\frac{\text{Ansatte}_i + \text{overførselsmodtagere}}{\text{Vælgere i kommune}_i}$ • $\frac{\text{Overførselsmodtagere}_i}{\text{Ansatte} + \text{overførselsmodtagere}_i}$
<p>Anm: * Indikerer at definitionen findes på nogletal.dk under "Alle nøgletallenes definitioner".</p> <p>Anm: NDU= Nettodriftsudgifter. Subscript indikerer given kommune</p>	

I figur 6 er derefter undersøgt hvilke faktorer, som kan forklare hvor mange medarbejdere, der beskæftiges i en kommune givet kommunens udgiftsbehov. Der testes en statistisk model til forklaring af størrelsen Personalerigelighed, som er defineret som anført ovenfor.

I figuren er først undersøgt et større antal mulige faktorer til forklaring af personalerigeligheden, sådan som den senest, nemlig i 2015, kan beskrives. En del af disse faktorer viser sig ikke at have nogen forklaringskraft, og i en efterfølgende undersøgelse er de insignifikante forklarende variable så én efter én blevet udelukket, indtil der alene refterer signifikante forklarende variable i modellen.

Figur 6: Regressionsmodel for specificeret personaleforbrug 2015

Variable	Generel model Specificeret personaleforbrug	Specifik model Specificeret personaleforbrug
Økonomi		
Udskrivningsprocent	0.00943 (0.0122)	
LN(Kommunepotentiale)	0.0167 (0.0124)	0.0287*** (0.00925)
LN(Løn pr. ansat)	-0.664*** (0.226)	-0.602*** (0.193)
LN(Tilskud og udligning)	-0.0167 (0.0124)	
LN(Bruttoindkomst)	0.279** (0.116)	0.0287** (0.0630)
Privat-leverandør-indikator	-0.0805*** (0.00177)	-0.00947*** (0.00161)
Behov		
Socioøkonomisk indeks	0.0142 (0.0572)	
LN(Indbyggertal)	-0.00943 (0.0163)	
Udkantskommune	0.0708*** (0.0204)	0.0657*** (0.0181)
Ledighedsprocent	0.0119 (0.0145)	
Andel 0-5 år	-0.0258 (0.0191)	
Andel 6-16 år	0.00247 (0.00742)	
Andel 65+ år	-0.0205*** (0.00647)	-0.0137*** (0.00283)
Partipolitiske prioriteringer		
Borgmester tilhørende V eller C	-0.0133 (0.0146)	
Herfindahl-indeks	0.000894 (0.00113)	
Velfærdskoalitionen sætter egne interesser igennem		
Velfærdskoalitionens andel af indbyggere	0.000387 (0.00177)	
Overførselsmodtagere andel af velfærdskoalitioner	-0.00695** (0.00317)	-0.00561*** (0.00211)
Konstant	(2.962)	(2.366)
Observations	92	92
R-squared	0.536	0.511

Personalerigeligheden, som den her er defineret, ændrer sig over tid. På den baggrund er det i figur 7 undersøgt hvilke faktorer, som kan forklare de stedfundne ændringer.

Figur 7: Regressionsmodel for specificeret personaleforbrug 2007-2015

Variable	Generel model ΔSpecificeret personaleforbrug	Specifik model ΔSpecificeret personaleforbrug
Økonomi		
ΔUdskrivningsprocent	0.0263** (0.0125)	0.0217* (0.0119)
ΔLN(Kommunepotentiale)	0.0169* (0.00951)	0.0185** (0.00921)
ΔLN(Løn pr. ansat)	-0.0825*** (0.0267)	0.0820*** (0.0246)
ΔLN(Tilskud og udligning)	-0.0158 (0.0112)	
ΔLN(Bruttoindkomst)	-0.0702 (0.329)	
ΔPrivat-leverandør-indikator	-0.00411* (0.00216)	-0.00493** (0.00193)
Behov		
ΔSocioøkonomisk indeks	-0.118 (0.102)	
ΔLN(Indbyggertal)	-0.701*** (0.261)	-0.778*** (0.170)
Udkantskommune	0.000221 (0.0233)	
ΔLedighedsprocent	0.0346** (0.0147)	0.0321** (0.0138)
Δ Andel 0-5 år	0.0346** (0.0172)	0.0490*** (0.0112)
Δ Andel 6-16 år	-0.0132 (0.00603)	
Δ Andel 65+ år	-0.00627 (0.00603)	
Partipolitiske prioriteringer		
Borgmester tilhørende V eller C	-0.00671 (0.00911)	
ΔHerfindahl-indeks	0.000725 (0.00132)	
Velfærdskoalitionen sætter egne interesser igennem		
ΔVelfærdskoalitionens andel af indbyggere	-1.664*** (0.616)	-1.620*** (0.0562)
ΔOverførselsmodtagere andel af velfærdskoalitioner	-1.181** (0.511)	-1.026** (0.413)
Konstant	0.0127 (0.0738)	-0.00275 0.0367
Observations	98	98
R-squared	0.583	0.549

Det skal bemærkes, at ø-kommunerne ikke indgår i den statistiske analyse af personalerigeligheden i 2015. Disse kommuner fungerer under særlige vilkår, og da analysen tegner et billede af nogle strukturelle sammenhænge, vil en sammenligning mellem ø-kommunerne og de øvrige kommuner tendere til at være misvisende. Analysen af ændringerne fra 2007 til 2015 lider ikke under dette problem, og ø-kommunerne indgår derfor i denne analyse.

Det viser sig, at den statistiske analyse i figur 7 har en klart stærkere forklaringskraft end analysen i figur 6. Det er 55 procent af forskellene i ændringer i personalerigelighed over perioden fra 2007 til 2015, som kan forklares ved hjælp af de forklarende variable i modellen i figur 5, jfr. angivelsen i figuren af R^2 størrelsen. Ud fra almindelige erfaringer må dette opfattes som en meget betydelig forklaringskraft. Modellen i figur 6, som forklarer de absolutte niveauer for personalerigelighed, har derimod en forklaringssevne på 51 pct.

Når det i så vid udstrækning lader sig gøre at forklare de stedfundne ændringer i de enkelte kommuners personalerigelighed ved hjælp af den serie af forklarende variable, som indgår i den statistiske analyse i figur 7, peger det i retning af, at kommunerne i deres budgetlægning er ganske stærkt fokuserede på at forholde sig til netop stedfundne ændringer i henseende til kommunaløkonomi, demografi og socioøkonomi. Sådant et rationale i budgetlægningen kan betegnes som inkrementalt efter en teori, som er udviklet af den amerikanske politolog Charles Lindblom og fremlagt i en ikonisk artikel i 1959 (Lindblom, 1959). Lindblom forudsætter, at beslutningstagerne ikke på forhånd har formuleret klare mål. De søger at opnå løsninger, der afviger mindst muligt fra den førte politik for at skabe et holdbart kompromis. Behandlingen af alternative forslag og konsekvensanalyser begrænses til det mindst mulige for at opnå formel enighed blandt beslutningstagerne. Magtrelationerne i beslutningsfasen bliver herved skjult for offentligheden. Lindbloms teori har været benyttet i case-studier, især af offentlige institutioner, hvor det viser sig, at beslutningstagerne ofte tager udgangspunkt i forslag til mindre ændringer af de eksisterende forhold. I kommunal sammenhæng indebærer sådan en beslutningsproces, at der fokuseres på anvendelsen af marginale råderum eller på behovet for marginale opstramninger.

Resultaterne fra de to regressionsanalyser i figurene 6 og 7 er sammenfattet i figur 8. Sådant som kommunens økonomiske situation, udgiftsbehovene i kommunen, de politiske partiers indbyrdes styrke i kommunen og velfærdskoalitionens styrke i kommunen er defineret i analyserne, så viser det sig, at alle disse fire kategorier af forklaringer har en vis signifikant forklaringskraft i forhold til personalerigeligheden. Kun udgiftsbehovene og velfærdskoalitionens sammensætning er dog signifikant forklarende på et 5 procent niveau, der normalt betragtes som norm for, om der kan tales om signifikans. Den samlede forklaringskraft i den statistiske model er dog kun, som påvist i figur 6, på omkring en tredjedel.

Figur 8: Sammenfatning af regressionsanalyser

	2015	2007-2015	
		Tilpasning	Ikke tilpasning
Økonomi	*	*	Vis træghed
Behov	**	***	Nej
Politik	*	Ingen	Ja
Interesser	***	**	Vis træghed

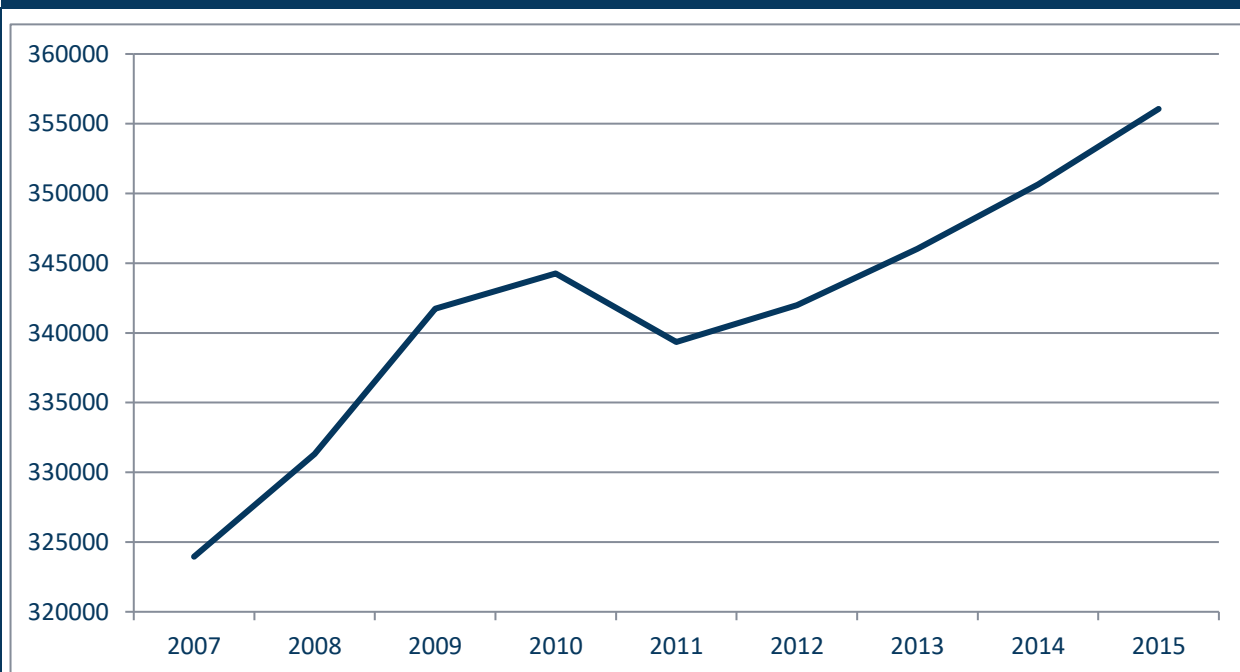
Ændringerne i personalerigelighed siden 2007 lader sig mere præcist beskrive ved hjælp af den anvendte statistiske model. Ændringer i kommunens økonomi, i udgiftsbehovene i kommunen samt i velfærdskoalitionens styrke forklarer halvdelen af de stedfundne ændringer i de enkelte kommuners personalerigelighed. Her viser det sig, at også ændringer i kommunens økonomi bliver signifikant forklarende på et 5 procent niveau. Langt hen ad vejen kan kommunernes tilpasninger af personalerigeligheden altså beskrives som en standardmæssig reaktion på ganske bestemte forhold. Derimod findes ikke, at ændringer i de partipolitiske magtforhold sætter sig spor i form af ændringer i kommunens personalerigelighed.

4. PERSONALERIGELIGHED OG UDDANNELSESSAMMENSÆTNING

På det kommunale område findes en stærk tradition for intern uddannelse og for efteruddannelse i jobbet, hvad enten der er tale om uddannelse i specialistfunktioner eller i ledelse. Der gives derfor ikke nogen enkel metode til at beskrive det reelle uddannelsesniveau i kommunernes medarbejderstab. I det følgende skal imidlertid redegøres for et par momenter, som peger i retning af en betydelig intensivning af uddannelseskompetencerne blandt de kommunalt ansatte.

Såfremt det kommunale arbejdsmarked fungerer frit, så kan det antages, at lønnen afspejler medarbejdernes kompetencer og værdien af den indsats, som medarbejderne præsterer. Siden 2007 er de gennemsnitlige lønudgifter i kommunerne per ansat regnet i faste priser blevet øget med knap 10 procent, som det fremgår af figur 9. Det er en stigningstakt, som klart overstiger stigningstakten på det private arbejdsmarked. Det kunne pege i retning af et løftet uddannelses- og kvalifikationsniveau i kommunerne, men en forklaring kan i sagens natur også være, at der er blevet afholdt lønfast i kommunerne.

Figur 9: Kommunernes gns. lønudgifter pr. fuldtidsansat, 2006-priser 2007-2015

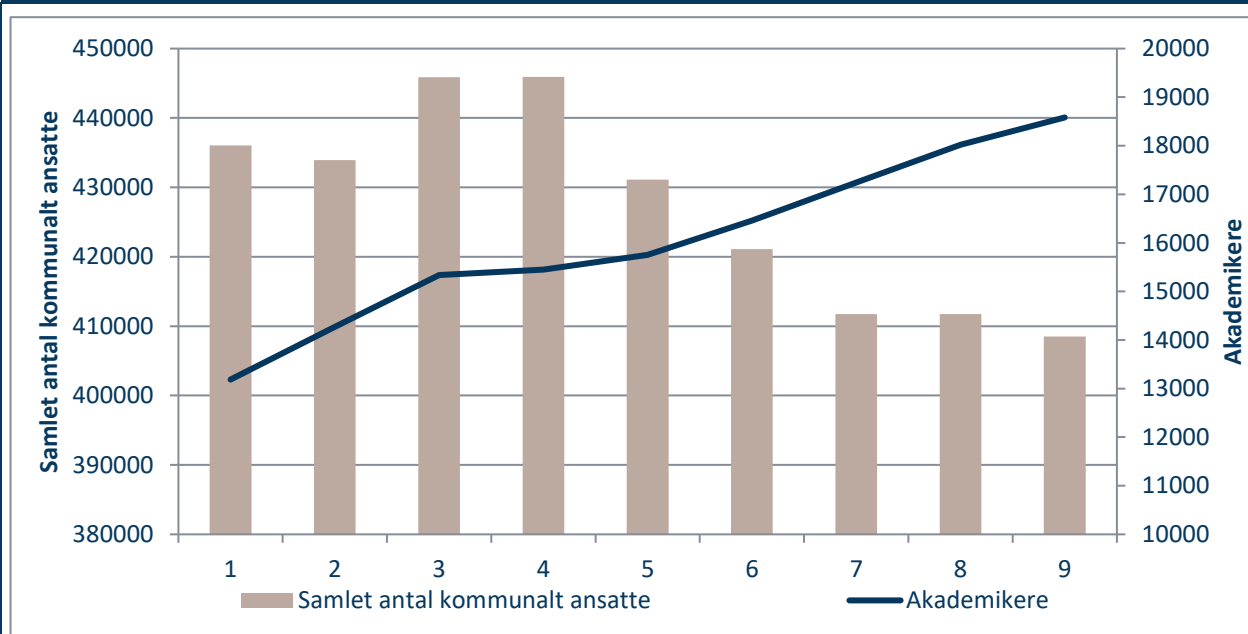


Kilde: Dst og noegletal.dk

I de statistiske analyser i figurerne 6 og 7 indgår den gennemsnitlige løn som en mulig forklarende variabel i forhold til personalerigeligheden og udviklingen i personalerigeligheden. Det viser sig imidlertid i figur 6, at lønniveauet ikke bidrager med nogen signifikant forklaring på personalerigeligheden, som den kunne opgøres i 2015. Derimod ses i figur 7, at der er en stærkt signifikant statistisk sammenhæng mellem udviklingen i lønniveau og udviklingen i personalerigelighed i perioden fra 2007 til 2015. Sammenhængen er her negativ. Det er ensbetydende med, at lønniveauet er vokset stærkest i de kommuner, hvor personalerigeligheden har udviklet sig svagest. Analysen peger altså i retning af, at vækst i antal medarbejdere og løft i medarbejderstabens kompetenceniveau som en gennemgående tendens har fremstået som alternative strategier. Højere kompetencer og flere medarbejdere har været strategier, der har fremstået som substitutter.

Tendensen til, at mange kommunale medarbejdere henter deres uddannelse inde i det kommunale system, er blevet markant modificeret siden 2007. Ikke mindst har det været bemærkelsesværdigt, at kommunerne har øget beskæftigelsen af medarbejdere med en lang videregående uddannelse meget betragteligt. Forholdet er beskrevet i figur 9. Også efter 2010, hvor det samlede medarbejderantal begyndte at falde, har kommunerne øget antallet af akademiske medarbejdere betragteligt.

Figur 10: Fuldtidsansatte i kommunerne, herunder akademikere



Anm. Data er hentet fra Kommunernes og regionernes løndatakontor. SIRKA 17/10-2016. Datafgræsning: Ekskl. forsyningselskaber fra 2010 og frem. Handikaphjælpere indgår ikke længere i statistikken vedr. akademikere.

5. EN BENCHMARKING

Den seneste opgørelse af kommunernes samlede personaleforbrug viser, at der i 2016 var ansat i alt 408.523 fuldtidsansatte personer i de danske kommuner, jfr. Social- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal. Dette samlede personaletal dækker over, at der er betydelig forskel på personalerigeligheden i kommunerne. Hver enkelt kommunes personalerigelighed er beregnet i figur 11. Besparelspotentialet opgjort i antallet af fuldtidsansatte ses yderst til højre i figur 11.

Figur 11. Personalerigeligheden i de enkelte kommuner 2015

	Personale- rigelighed 2015	Korrigeret personale- rigelighed 2015	1-(kom. Niveau-Frb. Niveau)	Antal ansatte i 2015	Antal ansatte i 2015 hvis samme pers. Rigelighed som Frb.	Besparelser- potentiale i antal fuldtidsansatte
Albertslund Kommune	1,15	1,20	0,62	2308	1427	881
Allerød Kommune	0,93	1,02	0,80	1631	1300	331
Assens Kommune	0,96	0,96	0,86	2844	2439	405
Ballerup Kommune	1,16	1,15	0,66	4052	2677	1375
Billund Kommune	0,98	0,96	0,85	1858	1580	279
Bornholms Kommune	1,10	1,08	0,73	3170	2315	856
Brøndby Kommune	1,16	1,14	0,67	2923	1956	967
Brønderslev Kommune	1,01	0,99	0,83	2605	2153	452
Dragør Kommune	0,92	0,90	0,91	931	852	80
Egedal Kommune	0,91	0,90	0,91	2789	2551	237
Esbjerg Kommune	1,09	1,06	0,76	9086	6860	2225
Fanø Kommune	0,92	0,98	0,84	217	182	35
Favrskov Kommune	0,95	0,95	0,86	3255	2807	449
Faxe Kommune	0,94	0,95	0,87	2400	2080	321
Fredensborg Kommune	0,99	1,02	0,79	2848	2262	586
Fredericia Kommune	1,06	1,03	0,79	3858	3032	826
Frederiksberg Kommune	0,81	0,81	1,00	6037	6037	0
Frederikshavn Kommune	1,07	0,99	0,82	4655	3828	827
Frederikssund Kommune	0,98	1,04	0,77	3140	2415	725
Furesø Kommune	0,95	0,97	0,84	2688	2264	424
Faaborg-Midtfyn Kommune	0,94	0,94	0,87	3470	3033	437
Gentofte Kommune	1,06	1,09	0,73	5755	4188	1567
Gladsaxe Kommune	1,13	1,12	0,69	5482	3786	1696
Glostrup Kommune	1,22	1,16	0,65	1970	1289	680
Greve Kommune	0,80	0,91	0,90	2818	2533	285
Gribskov Kommune	0,66	0,87	0,95	1953	1846	107
Guldborgsund Kommune	1,02	1,09	0,73	4471	3254	1217
Haderslev Kommune	1,01	0,98	0,83	4069	3379	689
Halsnæs Kommune	0,96	0,99	0,83	2139	1766	374
Hedensted Kommune	0,94	0,92	0,89	3111	2776	335
Helsingør Kommune	1,00	0,97	0,85	4431	3746	686
Herlev Kommune	0,97	0,98	0,83	1973	1644	329
Herning Kommune	0,97	0,97	0,84	6098	5146	952
Hillerød Kommune	1,03	1,12	0,69	3644	2513	1131
Hjørring Kommune	1,03	1,00	0,81	4832	3916	916
Holbæk Kommune	0,93	1,00	0,82	4618	3765	854
Holstebro Kommune	0,98	1,04	0,77	4065	3126	939
Horsens Kommune	1,02	0,99	0,83	6339	5230	1109
Hvidovre Kommune	1,04	0,98	0,83	3923	3254	669
Høje-Taastrup Kommune	1,02	1,03	0,79	3638	2869	769
Hørsholm Kommune	0,87	0,99	0,83	1561	1291	270
Ikast-Brande Kommune	0,99	1,00	0,81	2891	2340	550
Ishøj Kommune	1,19	1,21	0,60	1888	1136	752
Jammerbugt Kommune	1,00	1,16	0,65	2761	1792	969
Kalundborg Kommune	0,96	0,97	0,84	3344	2825	519
Kerteminde Kommune	1,05	1,01	0,81	1806	1455	350
Kolding Kommune	1,02	1,02	0,80	6655	5294	1361

Københavns Kommune	0,98	0,96	0,86	40903	35035	5868
Køge Kommune	0,94	0,99	0,83	4031	3336	695
Langeland Kommune	1,33	1,28	0,53	1215	650	566
Lejre Kommune	0,92	0,91	0,90	1804	1631	174
Lemvig Kommune	1,04	1,00	0,82	1545	1264	281
Lolland Kommune	1,13	1,14	0,68	3515	2375	1140
Lyngby-Taarbæk Kommune	1,01	0,99	0,83	3982	3287	695
Læsø Kommune	1,32	1,52	0,29	171	50	121
Mariagerfjord Kommune	1,00	0,95	0,86	3046	2620	426
Middelfart Kommune	1,01	1,04	0,78	2756	2142	614
Morsø Kommune	1,03	1,06	0,76	1551	1172	379
Norddjurs Kommune	1,20	1,14	0,67	3271	2194	1076
Nordfyns Kommune	0,96	0,95	0,86	2003	1721	282
Nyborg Kommune	0,93	0,88	0,93	2112	1969	143
Næstved Kommune	0,98	0,97	0,84	5767	4850	917
Odder Kommune	0,89	0,93	0,88	1408	1239	169
Odense Kommune	0,92	0,96	0,86	13172	11309	1862
Odsherred Kommune	0,95	1,05	0,76	2251	1712	539
Randers Kommune	1,07	1,03	0,78	7473	5824	1649
Rebild Kommune	0,98	0,93	0,89	2035	1808	227
Ringkøbing-Skjern Kommune	0,92	0,91	0,90	3788	3414	374
Ringsted Kommune	1,01	1,09	0,72	2437	1756	681
Roskilde Kommune	1,02	1,00	0,81	6241	5083	1158
Rudersdal Kommune	1,03	1,02	0,80	4103	3264	839
Rødovre Kommune	1,12	1,13	0,68	3065	2088	977
Samsø Kommune	1,30	1,30	0,51	351	180	170
Silkeborg Kommune	1,00	1,01	0,80	6508	5223	1285
Skanderborg Kommune	1,13	1,07	0,74	4779	3536	1243
Skive Kommune	1,09	1,04	0,77	3680	2849	831
Slagelse Kommune	1,10	1,10	0,71	6122	4340	1781
Solrød Kommune	0,76	0,88	0,93	1190	1112	78
Sorø Kommune	1,00	0,98	0,83	2112	1752	360
Stevns Kommune	0,84	0,88	0,93	1336	1247	89
Struer Kommune	1,03	1,03	0,79	1597	1257	340
Svendborg Kommune	1,08	1,03	0,79	4506	3542	964
Syddjurs Kommune	0,88	0,89	0,92	2653	2452	202
Sønderborg Kommune	1,01	0,95	0,86	5455	4689	766
Thisted Kommune	1,13	1,13	0,69	3592	2465	1127
Tønder Kommune	1,10	1,03	0,78	3022	2356	666
Tårnby Kommune	1,00	0,91	0,91	3065	2781	284
Vallensbæk Kommune	0,90	0,91	0,91	988	898	91
Varde Kommune	1,03	1,05	0,76	3719	2843	876
Vejen Kommune	0,94	0,95	0,86	2893	2484	408
Vejle Kommune	1,03	1,02	0,79	8241	6533	1708
Vesthimmerlands Kommune	1,11	1,21	0,61	3003	1826	1177
Viborg Kommune	0,95	0,93	0,88	6516	5749	767
Vordingborg Kommune	1,03	1,07	0,74	3392	2519	874
Ærø Kommune	1,24	1,11	0,70	564	395	168
Aabenraa Kommune	1,01	1,00	0,82	4306	3519	787
Aalborg Kommune	1,07	1,07	0,75	16105	12036	4069
Aarhus Kommune	0,94	0,92	0,90	22185	19917	2267
I Alt				408523	330503	78020

Når der korrigeres for forskelle i kommunernes udliciteringsomfang tilbagestår, at ø-kommunerne holder et særlig højt niveau for personalerigelighed, og at det i øvrigt er Samsø og Læsø i særdeleshed. Modsat findes en særligt beskedne personalerigelighed i kommuner som Frederiksberg Kommune, Solrød Kommune og Nyborg Kommune efter korrektion.

I 2015 var det Frederiksberg Kommune, som fungerede med den mest beskedne personalerigelighed blandt de danske kommuner. I figur 12 er vist resultatet af et eksperiment,

hvor de økonomiske konsekvenser, såfremt alle 98 kommuner indrettede personaleforbruget i forhold til udgiftsbehovet på samme niveau som Frederiksberg Kommune, er beregnet. Det er her forudsat, at reduktionen i antal kommunale medarbejdere er foregået, så det i gennemsnit er medarbejdere med en gennemsnitlig løn for kommunalt ansatte, som er udgået af kommunernes personale.

Figur 12. Tabel over besparelspotentiale

Antal ansatte i 2015	408523	
Antal ansatte hvis kommunerne fulgte Frederiksberg niveau	330503	
Antal færre ansatte	<u>78020</u>	<u>ansatte</u>
Udgifter til ansatte i 2015	#####	mia
Udgifter til ansatte hvis kommunerne fulgte Frederiksberg-niveau	#####	mia
Besparelse på landsplan	<u>28,464</u>	<u>mia. Kr.</u>

Såfremt alle kommuner indrettede deres personaleforbrug – inklve personaleforbruget i private virksomheder, som udfører udliciteret arbejde for kommunen – på samme niveau som Frederiksberg Kommune, så ville det samlede personaleforbrug i de danske kommuner blive reduceret med 78.000 ansatte. Det svarer til en reduktion på 19,1 procent.

Det er bemærkelsesværdigt store ændringer i personalerigelighed, som har fundet sted i mange kommuner, mens personalerigeligheden i andre kommuner har været fastholdt stort set uforandret siden 2007. Den største reduktion i personalerigelighed er foregået i Gentofte Kommune, hvis andel af alle kommunale ansatte i forhold til kommunens andel af alle udgiftsbehov er reduceret med 20 procent siden 2007. Det skal ses på baggrund af en meget høj personalerigelighed i 2007. I Frederiksberg Kommune er personalerigeligheden blevet reduceret med 8 procent siden 2007, men her er det foregået på baggrund af en i forvejen meget lav personalerigelighed. Ø-kommunerne har i særlig grad øget personalerigeligheden, men også kommuner som Brøndby, Kerteminde og Horsens kommuner har øget personalerigeligheden betydeligt og herunder bragt personalerigeligheden op over landsgennemsnittet.

I den statistiske analyse i afsnit 3 blev det konstateret, at det i vid udstrækning lader sig gøre at forklare de stedfundne ændringer i de enkelte kommuners personalerigelighed ved hjælp af den serie af forklarende variable, som indgår i analysen i figur 7. Det ledte til konklusionen, at kommunerne i deres budgetlægning er ganske stærkt fokuserede på at forholde sig til netop stedfundne ændringer i henseende til kommunaløkonomi, demografi og socioøkonomi. Til denne konklusion må altså føjes, at der faktisk er nogle kommuner, som mere betydende har gennemført ændring af kommunens personalerigelighed. Såfremt der er politisk vilje i kommunalbestyrelsen, har det også været muligt at reducere personalerigeligheden betragteligt, selv i kommuner med en i forvejen relativt beskedne personalerigelighed.

6. DISKUSSION: INKREMENTALISME OG KOMMUNALPOLITISKE UDFORDRINGER

Vedtagelsen af budgettet for det kommende år står helt centralt i kommunalbestyrelsernes arbejde. Når det så stærkt som påvist i dette arbejdsrapport lader sig gøre at beskrive de centrale løbende beslutninger om service og personaleforbrug ved hjælp af en simpel statistisk model med få forklarende variable, men hvor politik ikke bidrager med nogen forklaring, så peger det i retning af en beslutningsproces af inkrementalistisk tilsnit. Beslutningsprocessen kan eventuelt beskrives således som Kommunernes Landsforening gør det i 2017 i foreningens indbydelse til det årlige møde under overskriften Kommunaløkonomisk Forum. Her hedder det til en indledning: "På Kommunaløkonomisk Forum 2017 stilles der skarpt på de mange spørgsmål til fremtidens velfærd: Hvilke knapper kan og skal der skrues på i det kommende årti for at få ligningen med de stramme rammer, det stigende demografiske udgiftspres og borgernes høje forventninger til velfærdsservice til at gå op?". Her ser Kommunernes Landsforening kommunalpolitikere sidde foran et teknisk betjeningspanel, som konstruktørerne må have sørget for at skrue et bestemt antal knapper på. Dem kan der så drejes op eller ned på.

Det er et meget sigende og stærkt billede, Kommunernes Landsforening her tegner op. Tillige er det et billede af en ganske bestemt form for beslutningsproces, som fokuserer på bestemte typer af beslutninger, men ned- eller bortprioriterer andre former for problemstillinger. Konstruktørerne af det kontrolpanel, som politikerne skal dreje knapper på, må have ganske stor indflydelse på, hvorledes politikernes udfordringer bliver defineret, og den inkrementale tilgang svarer ganske til, at konstruktørerne, som jo er kommunens professionelle ledelse, har stærk fokus på løbende drift.

På den anden side har tiden efter 2007 nok været kendetegnet ved, at nogle grundlæggende strukturelle problemer har vokset sig stadig mere bastante i kommunerne. Enkelt beskrevet så har der i landets centerområder udviklet sig tiltagende trængselsproblemer i bredere forstand. Modsat har udkantområder oplevet tiltagende vanskeligheder med at få økonomien med kommunens bestående økonomiske strukturer til at hænge sammen. Det er altså vidt forskellige udfordringer lokalsamfundene står over for i de forskellige dele af landet. Den kommunale udligning er blevet skærpet ved flere lejligheder siden 2007, men meget peger på, at disse skærpelser kun har bidraget til strukturmodernisering i landets trængselsprægede centerområder, hvorimod udligningsbetalingerne har forhalet strukturmodernisering i landets modtagende udkantområder, jfr. Christoffersen og Larsen (2017).

Selve idéen om kommunestyre er jo, at der findes geografiske forskelle, såvel hvad angår udfordringer som holdninger til, hvorledes udfordringer skal håndteres. De tiltagende strukturelle udfordringer kalder på andet end justering på knapperne på teknikernes kontrolpanel. Sat på spidsen peger den statistiske analyse ovenfor i retning af, at IT i stigende omfang vil kunne overtage opgaven med at dreje på knapper. Til gengæld kalder de tiltagende, men meget forskelligartede, strukturelle udfordringer i den grad på en revitalisering af kommunalpolitik i ordets egentlige forstand.

REFERENCER

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2017): Kommunale skattestigninger under skattestop. CEPOS Arbejdspapir nr. 39.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2016): Kommunernes skat og service - en analyse af udviklingen siden 2007. CEPOS Arbejdspapir nr. 38.

Lindblom, Charles (1959): The Science of Muddling Through. Public Administration Review, 19: 79-88.